

María Dolores Pitarch Garrido (dir.)

# Sostenibilidad en las áreas metropolitanas

Estudios y Documentos

13





# **Sostenibilidad en las áreas metropolitanas**

María Dolores Pitarch Garrido (dir.)

**UNIVERSITAT DE VALÈNCIA**

Colección: Desarrollo Territorial  
Serie Estudios y Documentos, 13

Director: Joan Romero

El presente libro se publica como resultado del proyecto de investigación titulado «Sostenibilidad ambiental y social en espacios metropolitanos: el caso del área metropolitana de Valencia» (referencia CSO2010-20481-subprograma 6E06) financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (Plan Nacional I+D+i 2008-2011).

Esta publicación ha sido editada en colaboración con el Vicerrectorado de Investigación y Política Científica de la Universitat de València.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.

© Del texto: los autores, 2014

© De esta edición: Publicacions de la Universitat de València, 2014

DOI: <http://dx.doi.org/10.7203/PUV-OA-9664-3>

ISBN: 978-84-370-9637-7 (papel)

ISBN: 978-84-370-9664-3 (PDF)

Edición digital



## Contenidos

<b>Prólogo</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	9
<b>Capítulo 1.</b> La sostenibilidad en áreas metropolitanas. Un enfoque territorial, <i>María Dolores Pitarch (Universitat de València)</i> .....	11
<b>Capítulo 2.</b> El gobierno de las áreas metropolitanas: cuestiones abiertas y perspectivas de futuro, <i>Joaquín Martín (Universitat de València)</i> .....	43
<b>Capítulo 3.</b> La movilidad sostenible en áreas metropolitanas. Evolución reciente y escenarios de futuro en el Área Metropolitana de Valencia, <i>Juan Miguel Albertos (Universitat de València)</i> .....	63
<b>Capítulo 4.</b> La difusión de la globalización en los sistemas urbanos europeos, <i>Céline Rozenblat (Université de Laussane)</i> y <i>Denise Pumain (Université de Paris)</i> ....	81
<b>Capítulo 5.</b> Políticas públicas y sostenibilidad urbana. Argumentaciones en torno a una reconsideración de las políticas urbanas en España, <i>Joan Subirats (Universitat Autònoma de Barcelona)</i> .....	111
<b>Capítulo 6.</b> Insostenibilidad y crisis metropolitana: propuestas para la investigación y la acción, <i>Ricardo Méndez (CSIC)</i> .....	131
<b>Capítulo 7.</b> Notas sobre la crisis económica en las ciudades europeas, <i>Oriol Nel-lo (Universitat Autònoma de Barcelona)</i> .....	163
<b>Capítulo 8.</b> Los Servicios Sociales en el Área Metropolitana de València: la cooperación necesaria, <i>F. Xavier Uceda (Universitat de València)</i> .....	193
<b>Capítulo 9.</b> Los servicios sociales en el Área Metropolitana de Valencia, <i>Gustavo Zaragoza (Universitat de València)</i> .....	209



## Prólogo

El proceso de globalización genera dinámicas que, de forma continuada, inducen cambios relativos a la generación de riqueza, la ubicación y funcionamiento de los servicios públicos de interés general, y la sostenibilidad. Todos estos procesos son objeto de debate en la literatura científica. En opinión de algunos autores, la creciente digitalización de la economía global, junto con la erosión de las formas estandarizadas de empleo, están provocando, cuanto menos, la reorganización de las competencias de las diferentes escalas territoriales en las áreas funcionales. A largo plazo, estos cambios podrían significar retos para el mosaico westfaliano de estados-nación, incluso en el ámbito de la soberanía y la independencia política. Así, varios autores hablan de la emergencia de nuevas geografías políticas asociadas a lo que denominan «la red global de ciudades». Algunos otros, de forma más provocativa, señalan que en un mundo contemporáneo de «naciones disfuncionales», demasiado grandes o demasiado pequeñas para gobernar efectiva y democráticamente, son los alcaldes quienes deberían liderar el gobierno global, y que, de alguna manera, es algo que ya sucede.

Sin embargo, cualquier intento de avance hacia un sistema global de regiones urbanas en red es fácilmente cuestionable incluso desde una perspectiva normativa. La mitad de la población del planeta todavía reside en territorios cultural o económicamente rurales, aunque menos aislados que en el pasado. Además, los marcos regulatorios y legales nacionales plantean todo tipo de retos. Sin embargo, y a pesar de ello, es evidente que emergen nuevas formas de gobernanza territorial que se desarrollan tanto en espacios rurales como urbanos. Además, las regiones más dinámicas se caracterizan, cada vez más, por la presencia de áreas metropolitanas policéntricas con espacios intersticiales. En estos territorios, se produce una búsqueda continua y activa de estructuras regulatorias conjuntas. Tiene sentido que, en las actuales circunstancias, predominen las estrategias de ajuste progresivo de los sistemas institucionales y economías locales, a partir de la movilización del potencial endógeno, frente a esquemas centrados en grandes políticas macroeconómicas financiadas por el estado central.

Tradicionalmente, el desarrollo económico de las áreas rurales y urbanas ha sido considerado de forma separada tanto en los debates académicos como en el diseño e implementación de políticas públicas. Esta diferenciación, frecuentemente artificial, tiene varios orígenes. Las diferencias en las características económicas, culturales y territoriales de las comunidades rurales y urbanas han dado lugar, frecuentemente, a intereses diferentes, incluso contrapuestos. Esta diferenciación ha contribuido a dar forma a la política regional de modo que, con frecuencia, adopta medidas fuertemente diferenciadas en función de su orientación rural o urbana que, sin embargo, no reconoce sus múltiples interdependencias. A pesar de estos problemas conceptuales, es una evidencia que las áreas rurales y urbanas se encuentran cada vez

más integradas. Las interconexiones se expresan mediante flujos de personas, interacciones en los mercados de trabajo, interdependencias ambientales, o provisión de servicios públicos. Estos vínculos se han venido incrementado durante las últimas décadas en multitud de países. Sin embargo, la identificación de la integración entre áreas rurales y urbanas debe realizarse observando múltiples dinámicas funcionales, lo que conlleva el uso del término «región funcional» definido aquí como un territorio caracterizado por un conglomerado de espacios urbanos y rurales que exhiben fuertes relaciones multidimensionales. Este concepto se utiliza usualmente para identificar áreas metropolitanas o regiones urbanas, donde las áreas rurales son meros espacios residuales o *hinterlands* dependientes de una gran ciudad. Sin embargo, en el marco de las relaciones urbano-rurales este concepto puede aplicarse también a áreas rurales extensas, en las que existen centros de servicios rurales, o en regiones policéntricas caracterizadas por redes de ciudades pequeñas y medianas en las que lo rural representa el espacio de conexión para los centros urbanos.

El continuum urbano-rural que constituyen las áreas metropolitanas emerge, originalmente, de procesos endógenos que conectan los diferentes tipos de espacio que contiene la metrópolis y su hinterland, y que caracterizan la organización funcional del territorio. En principio, estas interacciones pueden promover un desarrollo económico más sostenible y potente para el conjunto metropolitano. Al mismo tiempo, un contexto político e institucional desfavorable puede desanimar las sinergias y potencias que se producen entre los diferentes tipos de territorio que conforman el continuum metropolitano.

Todos los argumentos precedentes confluyen en la necesidad de considerar los entornos metropolitanos como verdaderos sistemas territoriales integrados en los que la intensidad y calidad de las redes institucionales, empresariales y sociales constituyen los ángulos sobre los que se construye el desarrollo sostenible.

Joan Noguera Tur

Director del IIDL

Valencia, 6 de octubre de 2014

## Introducción

Las áreas metropolitanas son, por su complejidad, un atractivo objeto de estudio para científicos sociales de todas las especialidades. El presente libro es producto, precisamente, de dicho interés, y en él confluyen diferentes perspectivas y enfoques provenientes de la Geografía, la Sociología, el Trabajo Social y la Ciencia Política. Concretamente, el origen de este conjunto de estudios sobre los aspectos territoriales, sociales y políticos más relevantes de las áreas metropolitanas es el I Congreso Internacional sobre Sostenibilidad Metropolitana, celebrado en Valencia, en diciembre del año 2013. Las ponencias invitadas a este congreso son las recogidas en este libro.

El origen de dicho congreso, y, por tanto, de este libro, es muy anterior, no sólo por los años de dedicación a este tema por parte de los expertos que participaron en el mismo, sino también por el desarrollo, entre los años 2011 y 2013 del proyecto de investigación titulado «Sostenibilidad ambiental y social en espacios metropolitanos: el caso del área metropolitana de Valencia» (referencia CSO2010-20481-subprograma 6E06) financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (Plan Nacional I+D+i 2008-2011). A lo largo de estos años de trabajo, más de quince especialistas universitarios han abordado diversas temáticas de ámbito metropolitano contribuyendo a avanzar en el conocimiento del funcionamiento de estas áreas desde la perspectiva de la sostenibilidad y, concretamente, para el caso del área metropolitana de Valencia. La oportunidad brindada por el congreso para intercambiar y contrastar conocimientos con especialistas nacionales e internacionales resultó enormemente interesante y enriquecedora.

Resulta de justicia, por tanto, agradecer sinceramente a todos los investigadores que han participado en el proyecto su implicación, sus aportaciones y sus ideas, que han hecho avanzar el conocimiento sobre las áreas metropolitanas desde el enfoque de la sostenibilidad, con la esperanza de que en el futuro, juntos o por separado, podamos seguir trabajando para contribuir desde la universidad pública a generar un desarrollo local sostenible e inteligente orientado a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Por último, nuestro agradecimiento al Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local y a la Universitat de València por su apoyo constante para llevar a cabo nuestras investigaciones y proyectos así como por contribuir a su difusión a través de publicaciones como la que aquí se presenta.

María Dolores Pitarch Garrido  
Valencia, 14 de abril de 2014



# Capítulo 1. La sostenibilidad en áreas metropolitanas. Un enfoque territorial.

María Dolores Pitarch  
Universitat de València

## 1. INTRODUCCIÓN

Las áreas urbanas, incluyendo todos los tipos y definiciones que de ellas se han propuesto, son, sin duda, los espacios más complejos en los que habita el ser humano. Dicha complejidad supone una enorme dificultad para su estudio, análisis o sistematización desde el punto de vista de las ciencias sociales. Muchos han sido, y son, los enfoques con los que se ha acometido la aprehensión del fenómeno urbano y también muchas las críticas –constructivas- que los investigadores, de diferentes escuelas y disciplinas, han desarrollado para construir un conocimiento científico sobre una realidad, la urbana, que incluye múltiples facetas y complicadas interacciones entre sus componentes. El objeto de estudio es aún más complejo de lo que pueda parecer a simple vista, pues experimenta constantes y rápidos cambios tanto por la confluencia de fuerzas internas como por la influencia de condiciones externas producto del sistema económico y social en el que se desarrolla.

El mundo está experimentando desde hace varias décadas una revolución urbana. Son las ciudades las principales proveedoras de trabajo, creatividad, innovación y calidad de vida en un mundo globalizado. Aunque la revolución urbana que se está dando coincide con un momento de revalorización de la ciudad compacta y de gran capacidad tecnológica y cultural para la participación y el desarrollo de la democracia real, especialmente en los entornos urbanos y metropolitanos, la realidad es que no se está respondiendo a las consecuencias de procesos que están provocando fuertes desigualdades, como la generación de espacios fragmentados y socialmente segregados. Por ello, resulta necesario que científicos y tomadores de decisiones, en particular los políticos, trabajen juntos en la comprensión de una estructura de vida, la metropolitana, que se configura cada vez con más solidez como clave para el desarrollo humano actual y futuro. Los retos que enfrentan las áreas urbanas necesitan, inevitablemente, de decisiones públicas y políticas de ordenación que es preciso acometer.

En este contexto, el concepto de sostenibilidad, generalizado en la literatura científica y en la agenda política desde 1992, ha contribuido a recoger la mayor parte de las inquietudes teóricas y prácticas de los analistas e investigadores sociales. Este concepto, relativamente nuevo, resulta de particular interés por su carácter multidisciplinar, comprensivo y, sobre todo, como un referente clave para la toma de decisiones. Las aglomeraciones urbanas son el escenario idóneo para el desarrollo de políticas de sostenibilidad por cuanto éstas deben orientarse indudablemente hacia la búsqueda de una mejor calidad de vida en equilibrio con un

dinamismo económico en un contexto de gran diversidad de formas de vida y trabajo, usos del suelo, variedad productiva, competencia exterior, complementariedad con el mundo rural, etc.

Por otra parte, no todas las áreas urbanas son iguales. El modelo territorial de una región es consecuencia directa de la relación entre la forma urbana, la movilidad y el crecimiento económico. El proceso actual de incremento de la movilidad de las personas, suburbanización de los empleos y rápido crecimiento inmobiliario está dando lugar a un salto de escala en la delimitación de las áreas urbanas. Existe un nuevo, o diferente, ámbito de relaciones económicas y sociales que supera, en algunos casos, muy ampliamente, los límites administrativos de los municipios. La delimitación de estos ámbitos varía según el criterio adoptado, pero, en todo caso, queda patente la existencia de una nueva realidad territorial que es necesario conocer para organizar de manera más eficaz la actuación pública y la planificación territorial.

Ante esta situación, es necesaria una nueva forma de explicar los procesos urbanos. Los conceptos de contraurbanización y suburbanización hace tiempo que ya no exponen adecuadamente la realidad, sino que se dan de manera combinada originando procesos más complejos cuyas consecuencias territoriales inmediatas son la potenciación de ciertas centralidades a la vez que crecen centros nuevos o tradicionales en su área de influencia, que, además, potencian su propio hinterland. El modelo de crecimiento urbano resulta complejo y, sobre todo, muy dinámico. Se consolidan y crecen las áreas metropolitanas, espacios urbanos muy dinámicos que participan de manera creciente en una carrera global, potenciando sus ventajas competitivas para atraer, retener y nutrir empresas y talento. La gobernabilidad de dicho territorio debería adaptarse a su complejidad para ser más eficaz y responder de manera más adecuada a los nuevos problemas y realidades que emanan de la misma.

La sostenibilidad en las áreas metropolitanas se ha convertido en objeto de análisis prioritario para los científicos sociales de distintas disciplinas como la geografía, la economía, la ciencia política o la sociología, entre otras. Los retos urbanos, y en particular los metropolitanos, pueden transformarse en los factores más complejos y críticos del desarrollo sostenible en el futuro. Las aportaciones de estas ciencias desde la perspectiva de la sostenibilidad arrojan luz sobre las realidades metropolitanas. De manera única o en combinación con otros conceptos, el enfoque del desarrollo sostenible se ha convertido en la herramienta teórica necesaria para analizar y comprender la naturaleza de los cambios que están experimentando estas áreas.

Así pues, resulta conveniente realizar una aproximación a la sostenibilidad desde la perspectiva territorial, poniendo el énfasis en los temas clave que tienen relación directa con los procesos de cambio que se han dado en las áreas metropolitanas en las últimas décadas. El objetivo de este texto es indicar y valorar las principales aportaciones, temáticas y



metodológicas, que desde las ciencias sociales, y en particular la geografía, se han desarrollado para que las áreas metropolitanas puedan alcanzar un funcionamiento sostenible que mejore las condiciones de vida de sus ciudadanos. Las innumerables aportaciones y el uso tan extendido del término sostenibilidad, supone que, inevitablemente, se haya debido reducir y concentrar el análisis en las temáticas clave. Por ello, se propone, en primer lugar, un breve recorrido en retrospectiva por las aportaciones relativas a la localización de las funciones urbanas y los usos del suelo, como base de acción para un futuro más sostenible. A continuación se analiza el término sostenibilidad y su uso en el medio urbano desde su aparición a principios de los años 90 del pasado siglo, con el objetivo de conocer el impacto que el mismo ha tenido en los enfoques no sólo del análisis científico, sino, sobre todo, de la acción política. En tercer lugar, se centra la atención en la movilidad urbana y metropolitana, como tema clave para el desarrollo territorial sostenible y, a continuación, muy en relación con el anterior, se trata el tema de las estructuras intrametropolitanas y su evolución desde una perspectiva espacial. Por último, se analizan las propuestas más actuales sobre desarrollo urbano sostenible con el fin de conocer las aportaciones de los científicos sociales a la mejora de la calidad de vida en las áreas metropolitanas y el peso que en las acciones propuestas sigue teniendo el desarrollo sostenible.

El objetivo es introducir al lector en el conocimiento de la realidad metropolitana y valorar hasta qué punto las aportaciones desde la academia han contribuido, y pueden hacerlo en el futuro, a un desarrollo más sostenible y, en definitiva, a mejorar la calidad de vida real de los ciudadanos de estos territorios.

## **2. APORTACIONES PARA LA MEJORA DEL PLANEAMIENTO METROPOLITANO EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX.**

El ser humano ha organizado su vida en estructuras urbanas desde hace miles de años. Dichas estructuras han evolucionado sobre la misma base sin generar alternativas diferentes. Es, pues, la ciudad, en una construcción aparentemente infinita, la que define la forma más clara de asentamiento humano. Las áreas metropolitanas, entendidas en su definición más amplia, son la consecuencia lógica de esta evolución. En paralelo al crecimiento y articulación de las mismas se genera la necesidad humana de ordenar su estructura y funcionamiento con el fin de hacerlas más habitables, así como más eficientes. Las aportaciones que desde las ciencias sociales se han desarrollado en el último siglo han contribuido a generar un conocimiento más profundo sobre el fenómeno urbano y su complejidad, que se encuentra en la base de diferentes propuestas y estrategias de ordenación de estas áreas.

A finales de los años 50 y principios de los 60 del siglo XX se desarrolló un gran interés por la modelización urbana. La generalización del uso del automóvil privado causaba muchos

problemas de tráfico y los planificadores urbanos comenzaron a interesarse por su estudio desde el punto de vista científico.

Los primeros modelos estuvieron centrados en el análisis de los viajes. El área urbana era representada como una red de transporte, y los flujos (origen y destino de los viajes) que se daban sobre dicha red eran la base de la modelización. Los primeros modelos del transporte se basaban en la teoría gravitatoria. Uno de los primeros modelos de este tipo con gran influencia posterior, fue el de LOWRY (1964).

El principal interés en esta época se centró en los modelos de localización de funciones y actividades como la residencial, la de los negocios, la industria y los servicios públicos. Algunos de los modelos antiguos incorporaron la Teoría del Lugar Central, desarrollada por Christaller a mediados de los 50, basada en la premisa de que cada persona visita el centro más cercano para satisfacer el propósito de su viaje. Esta teoría explica el tamaño y la distribución funcional de las ciudades dentro de una región y de los subcentros en un área metropolitana. Sin embargo, como, entre otros factores, la aplicación de esta teoría sólo se podía hacer sobre un número determinado de sectores, fue pronto superada por otras aportaciones que permitían una mayor complejidad en las relaciones espaciales.

La necesidad de procesar una amplia información fue solventada por el desarrollo de la informática. Así, algunos modelos utilizaban técnicas de programación lineal para predecir la localización residencial. Estos modelos eclécticos o deterministas incorporaban la teoría económica del uso del suelo, asumiendo que las familias deciden la localización de su residencia para minimizar su coste de viaje. Sin embargo, tampoco respondía de manera adecuada al análisis de las áreas urbanas de rápido crecimiento. Más tarde, empezaron a desarrollarse modelos comportamentales, los cuales consideran que toda elección depende de decisiones individuales a partir de un número discreto de alternativas.

De cualquier forma, pronto se pudo evidenciar que los modelos del transporte sin considerar el uso del suelo no resultaban adecuados. Como se puede apreciar, hasta ahora, las primeras preocupaciones de los científicos sociales que analizaban las formas de intervención en la ordenación de las áreas urbanas eran dos: los transportes (accesibilidad) y los usos del suelo. No nos podemos detener aquí en las múltiples e interesantes aportaciones de urbanistas y planificadores en la ordenación interior de la ciudad, sino que nos centraremos en la escala supraurbana, es decir, en las aportaciones para el análisis de los modelos de crecimiento urbano, en particular de las áreas metropolitanas. Veremos cómo estos estudios llevan de manera casi natural hacia lo que más adelante se conocerá con el término desarrollo sostenible.

A finales de los 60, se diseñaron algunos modelos que trataban de integrar ambos elementos, el transporte y los usos del suelo. Algunos de ellos fueron utilizados en la práctica en procesos de planificación. Se basaban en la idea de que las predicciones de los viajes pueden

derivarse de la proyección de los usos del suelo futuros. En los 70, se comenzó a aplicar a los modelos espaciales del transporte y a los modelos urbanos un enfoque de maximización de la entropía. Como resultado, aparecen diferentes formas de modelos de localización de las residencias, antes analizadas como entidades separadas, y que ahora se demuestra que deben formar parte de cualquier modelo de desarrollo estratégico de las áreas metropolitanas. Además, también se incorpora la idea de que se puede unificar los modelos de interacción espacial derivados de este enfoque con los del transporte, que utilizan modelos de programación lineal. Sin embargo, los modelos urbanos a gran escala, como los que se intentan desarrollar en esta etapa, resultaron complicados, caros y faltos de una base teórica sólida. Eran demasiado rígidos para los planificadores urbanos, pues requerían una amplia cantidad y variedad de datos de difícil acceso y dudosa utilidad.

A mediados de los 70, dados estos problemas, los planificadores dejaron de interesarse por estos modelos. Muchos centros de investigación continuaron desarrollando modelos de transporte pero a menor escala o con resultados más generales (no específicos). Según BERLING-WOLF y WU (2004), la aparente falta de coordinación en estos años, tanto en términos conceptuales como metodológicos, sugiere una falta de acuerdo sobre los fundamentos básicos de la modelización regional y urbana. La complejidad del sistema urbano necesitaba una división en subsistemas para una mejor comprensión y, como la mayoría de modelos evitaban tratar la relación entre los subsistemas, limitaron su capacidad para dar respuestas a los cambios dentro del sistema.

Muchos enfoques contemporáneos, que no son excluyentes, combinan varias de las técnicas desarrolladas en estos años. La revolución de la informática es el elemento más importante en el desarrollo de los nuevos enfoques. Los modelos urbanos comenzaron a ser el centro de interés otra vez, pero ahora la modularidad, es decir, la fragmentación en el análisis, sería la clave del éxito. Las nuevas teorías matemáticas y económicas, junto con el desarrollo informático, solucionaron algunos problemas anteriormente irresolubles.

Los primeros modelos fueron estáticos. Tenían en cuenta datos de un momento en el tiempo y suponían que la sociedad permanecía en equilibrio estático. También se desarrollaron modelos dinámicos, en particular para hacer proyecciones en el tiempo. Los avances en los análisis espaciales y en los Sistemas de Información Geográfica han influido muy positivamente en una mayor profusión de modelos explicativos sobre el crecimiento urbano, contribuyendo considerablemente a incorporar y solventar problemas que antes eran considerados analíticamente intratables, generalmente por el gran número de datos necesarios (MONDOU, 1999). La base de muchos de ellos son los datos de movilidad y de usos del suelo, los cuales dibujan la estructura territorial urbana vivida por los ciudadanos.

No fue hasta finales de los 70 que empezaron a aparecer modelos con características dinámicas de forma más frecuente en la literatura. Los economistas y sociólogos intentaron describir las dinámicas de los sistemas sociales y empezaron a considerar la dimensión temporal del fenómeno urbano.

La complejidad del sistema urbano-metropolitano supone la necesidad de dividir el mismo en subsistemas para una mejor comprensión. Como se ha señalado anteriormente, desde los 70, pero particularmente en la década de los 80, la mayoría de los modelos desarrollados no incorporan la relación entre los subsistemas, sino que se centran únicamente en el análisis de los cambios dentro del conjunto del área. Esta situación es particularmente problemática dentro de las áreas metropolitanas. Desde finales de los 70, la población y el empleo se deslocalizan hacia la periferia, por lo que éstas áreas empezaron a mostrar características similares a las de la ciudad central. Esta situación de cambio llevó a la necesidad de modificar también los modelos de análisis espacial (BERLING-WOLF y WU, 2004).

A partir de los años 90, los modelos urbanos y metropolitanos incorporan la idea de que las ciudades son entidades muy complejas, se autoorganizan, responden a sistemas que evolucionan y raramente están en equilibrio. Los investigadores comenzaron a considerar la dimensión temporal del fenómeno social y su reflejo sobre el territorio. La Escuela de Bruselas realizó una importante contribución a la modelización dinámica. PUMAIN (2000) señala la dificultad de los modelos estáticos de planificación urbana para adaptarse a una realidad que se encuentra siempre en evolución. Más que para otros sistemas sociales, las similitudes en la organización específica de los sistemas urbanos, su estructura universal en varios medios geográficos, los sistemas económicos y las organizaciones sociopolíticas, no puede explicarse sin esta función territorial compartida, y sin relacionarla también con los procesos transculturales e históricos de la transición urbana y de la convergencia espacio-tiempo.

En la actualidad, se acepta el hecho de que la estructura de crecimiento responde a una gran variedad de factores y funciones (BENITO, 2004, BORJA, 2007). El análisis espacial abarca todo un grupo de técnicas y modelos que se basan en datos que varían significativamente sobre el territorio. La escala, la agregación, la discreción y la continuidad diferencian a los análisis espaciales de otros tipos de análisis matemáticos.

El territorio se organiza en redes espacio-temporales que lo articulan, integran y conectan con flujos de alcance incluso mundial, configurando espacios en los que la diferenciación tradicional entre campo y ciudad ya no existe y, en caso de haberla, se basa no ya en la densidad, sino en la estructura económica, el nivel de renta, las formas de vida o el acceso a los servicios. La antigua dualidad campo-ciudad queda relegada, como señala NEL·LO (2001), al ámbito de las «construcciones del espíritu», es decir, de la percepción o el espacio vivido. Esta idea ya fue adelantada por otros autores, como PUMAIN (2000), que intentaron desarrollar

una teoría o modelo que explicara los cambios en los sistemas urbanos a través del tiempo, tratando de superar, así, la definición clásica de procesos como la suburbanización o la contraurbanización, que no responden a todas las realidades territoriales en continua evolución. La complejidad de estas áreas, que se difuminan en contacto con el mundo rural, es tal que, como indica NAREDO (1994), «se plantea así la paradójica existencia de un organismo colectivo que funciona físicamente sin que los individuos que lo componen conozcan ni se interesen por su funcionamiento global (...) sin que tal engendro colectivo posea órganos sociales responsables capaces de controlarlo.» (p. 241).

El proceso de urbanización es producto de las actividades humanas, que en las grandes ciudades cada vez son más complejas y variadas, combinando las necesidades residenciales, culturales, actividades productivas y de tiempo libre. Ello genera formas especializadas de utilización del territorio, una de cuyas consecuencias es la proliferación de nuevos paisajes urbanos. Para algunos autores, el concepto de área metropolitana en este tipo de grandes ciudades ha quedado obsoleto y es mejor hablar de región urbana o ciudad-región. Para otros autores esta reorganización del territorio tiene enormes ventajas, pues en la actualidad existe un nuevo tipo de economía que no necesita concentrar infraestructura ni trabajo ni capital y que aprovecha las ventajas de la difusión de los usos del suelo urbanos. Ello nos acerca al concepto introducido por LEHRER (1994) de *flex-space* que ayuda a caracterizar la periferia como un espacio mucho más flexible en el que las ciudades de tamaño medio, mucho más que las grandes, emergen como centros urbanos importantes, en particular aquellas que cuentan con unas características determinadas tanto económicas como medioambientales.

El siglo XXI es el siglo urbano, o incluso mejor, el siglo metropolitano. Los cambios rápidos y constantes que se están produciendo en las áreas urbanas y, especialmente, metropolitanas sitúa a la ciudad, en su sentido más amplio, como el elemento clave para el desarrollo. Es el territorio en el que se dan los retos y amenazas de la sociedad del futuro y la inevitable arena de la acción política. Como indican NIJKAMP y KOURTIT (2013), las ciudades son los centros geográficos (virtuales y reales) en la moderna red económico-espacial, es decir, el territorio es el componente activo más importante en el proceso de reestructuración urbana que, lejos de ser homogéneo, se caracteriza por la heterogeneidad social, ambiental y económica. Esta es la realidad del mundo global y urbano actual, en el que las ciudades y áreas metropolitanas están actuando como empresas en un mundo abierto y globalizado, mediante estrategias de alianzas que garantizan, al menos temporalmente, las conexiones a través de las infraestructuras físicas convencionales, pero también de forma virtual (NIJKAMP y KOURTIT, 2013).

La realidad urbana y metropolitana es ahora mucho más compleja y los estudios científicos que tratan de aprehenderla no siempre dan respuestas claras globales ni orientaciones

prácticas para la gestión de estos territorios. No por primera vez, pero sí quizá de forma más evidente, políticos e investigadores deben trabajar juntos en este momento que algunos denominan sin prejuicios «revolución urbana» (KOURTIT *et al.*, 2014, p. 98). En este contexto de enorme interés científico y práctico por el fenómeno urbano, hay un término que aglutina distintas temáticas y enfoques: desarrollo sostenible o sostenibilidad.

Las grandes ciudades son consideradas proveedoras de trabajo, ideas creativas, tecnología, bienestar y desarrollo sostenible, pero también desequilibrios sociales, residuos, desafección, pobreza y crecimiento desigual (EUROPEAN COMMISSION, 2010). La gestión equilibrada de estos y otros aspectos es uno de los retos más complejos y críticos en la actualidad, y aún lo será más en el futuro (CAMAGNI, *et al.* 1998). El desarrollo sostenible, pues, es el objetivo de territorios urbanos y metropolitanos, no sólo como una base teórica, e incluso epistemológica para su análisis, sino también, y sobre todo, como guía para los objetivos de la acción pública.

### **3. DESARROLLO SOSTENIBLE URBANO Y METROPOLITANO**

Desde los 90, en particular a partir de la Conferencia de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992), se incorpora con gran fuerza en el entorno institucional el concepto de desarrollo sostenible. En estos años se cuestionan también los modelos tradicionales de crecimiento urbano, aceptando que existen límites al mismo y que en las ciudades de mayor tamaño se están dando unos cambios tan importantes que es necesario el desarrollo de nuevas herramientas teóricas para analizar y comprender la naturaleza de los mismos.

A partir de la Cumbre de Río se desarrollan dos iniciativas importantes: el Plan de Acción para el Siglo XXI y la Agenda Local 21. En la propia declaración de Río, auspiciada por la UNESCO, se celebró una conferencia sobre la ciudad bajo el título «Hombre, ciudad y naturaleza: la cultura hoy». A partir de este momento, el fenómeno urbano ha originado múltiples reuniones internacionales, bajo diversos formatos, con el fin de incorporar el concepto de sostenibilidad a los distintos ámbitos del desarrollo urbano. Por ejemplo, la Agencia Hábitat de la ONU celebró en 1996 la II Conferencia Internacional sobre Asentamientos Urbanos, poniendo en marcha un Programa de Buenas Prácticas en forma de concurso bianual. De igual forma, la UE, en 1994 lanzó la Declaración de las Ciudades sin Coche, y, el mismo año, la Carta de las Ciudades Europeas hacia un Desarrollo Sostenible (firmada en la ciudad de Aalborg), considerada un hito importante en el camino hacia la generalización del término sostenibilidad, ya que a partir de ella se pusieron en marcha la Campaña de Ciudades Europeas Sostenibles (1996) y el Programa de Iniciativas Locales de Apoyo al Programa 21 de las Naciones Unidas, es decir, la Agenda Local 21. En 1997 ve la luz el Documento de la UE «Hacia una política urbana de la Unión Europea», y, un año más tarde se pone en marcha el marco de actuación para

coordinar las políticas europeas con el fin de resolver problemas urbanos (Foro de Viena) cuyos cuatro objetivos básicos corresponden con los tres aspectos del desarrollo sostenible, añadiendo el de la toma de decisiones políticas o gobernanza.

En definitiva, hasta la entrada en el siglo XXI, fueron numerosas las iniciativas a favor del desarrollo urbano sostenible, especialmente llevadas a cabo desde instancias supranacionales y con un carácter teórico o informativo, pero no vinculante. Fue a partir de 2001 cuando se consolidó el interés por la sostenibilidad urbana en proyectos concretos con financiación propia, al incorporarse la dimensión urbana en los programas operativos del FEDER, con la aparición del programa Urban-Urbact, con el proyecto Audit, y con el desarrollo de la Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano (2006). También en el 2001 se aprueba la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE como parte de la Agenda de Göteborg, así como la Estrategia Territorial Europea, que incorpora claramente el término *desarrollo sostenible* aplicado al territorio. En 2007 se firmó la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles y, un año después la Declaración de los Ministros de Desarrollo Urbano de la UE. En definitiva, estas y otras iniciativas políticas son reflejo, así como también justificación, del interés social y científico por el presente y futuro de las áreas urbanas. Como colofón, cabe señalar que la Estrategia 2020 de la Unión Europea plantea explícitamente la necesidad de un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo (EUROPEAN COMMISSION, 2010). El reto es cómo conseguir esto en un contexto de continua y creciente urbanización. Un reto no sólo científico, sino también político. Las respuestas son hoy muy diferentes a las de hace unos años, la realidad es otra, pero, sobre todo, los enfoques también son diferentes. En este cambio, la perspectiva del desarrollo sostenible ha sido decisiva.

En la actualidad, el concepto de sostenibilidad está incluido en casi todos los modelos y enfoques que analizan el ámbito urbano. En ellos, las áreas urbanas son consideradas como territorios complejos en los que intervienen una gran variedad de fuerzas que influyen en su funcionamiento y en su morfología. Las aglomeraciones urbanas experimentan modificaciones constantes, producto de cambios en el mercado, en la sociedad y en las políticas públicas. Desde el punto de vista de la sostenibilidad del crecimiento urbano, se han desarrollado numerosas críticas que, en su mayoría, han atacado el modelo de urbanización, considerado insostenible y paradigma del despilfarro. Lo cierto es que las ciudades no han dejado de crecer, en particular las áreas metropolitanas, y no parece que vayan a dejar de hacerlo. La sostenibilidad, por otra parte, aunque muy vinculada al impacto ecológico en sus orígenes, se entiende en la actualidad como una forma de desarrollo muy relacionada con la mejora de las condiciones generales de calidad de vida urbana, por lo que aspectos como la participación social, la diversidad ambiental, la cultura y el dinamismo económico forman parte de los distintos aspectos que la conforman.

La sostenibilidad es un término que se encuentra ligado también a un proceso dinámico, evolucionario o adaptativo (CAMAGNI, *et al.* 1998). Se trata de un equilibrio entre el medio natural, el económico y el social. Esta definición resulta demasiado amplia para algunos autores, en particular cuando se habla del entorno urbano, que critican claramente el caos en el que parece inmerso este concepto, pero, por otra parte, sus aparentes contradicciones internas se resuelven cuando se lee en clave de acción o interés político (LAKE y HANSON, 2000). La definición propuesta por CAMAGNI, *et al.* (1998) desde la economía resulta bastante adecuada para concretar el concepto de sostenibilidad urbana, el cual se desarrolla en dos ámbitos o formas: a) en un sentido estático, como maximización de los efectos positivos de la interrelación entre lo económico lo social y lo medio ambiental, superando las externalidades negativas, y b) en un sentido dinámico, como una co-evolución de estos tres ámbitos de forma equilibrada. Estos autores adelantan la importancia del enfoque local para toda política en pro de la sostenibilidad, aunque las ciudades sean agentes de la globalización. A ello hay que añadir el enfoque más geográfico, que no hace sino incidir en las mismas ideas, que en estos años son comunes a casi todos los investigadores sociales: el territorio es un elemento clave que debe estar en la base de toda política hacia la sostenibilidad urbano-metropolitana y éste se entiende tanto a escala global como local. El documento titulado «Towards a comprehensive Geographical Perspective on Urban Sustainability» (1997), auspiciado por la NATIONAL SCIENCE FOUNDATION, propone una serie de elementos clave para la reflexión sobre la definición de sostenibilidad urbana por parte de la Geografía, aún vigentes quince años después. Los retos locales para el desarrollo sostenible, al igual que los retos a nivel global, pueden tener efectos a largo plazo tanto a escala global como local difíciles de predecir. Las premisas básicas que resumen el enfoque propuesto desde el punto de vista de la Geografía son:

1. La sostenibilidad es un proceso, no un resultado fijo o predeterminado.
2. La sostenibilidad es, al mismo tiempo firme y flexible, en la resolución de los problemas urbanos.
3. Es necesario un cambio en la concepción de la sostenibilidad como la consecución de unos estándares establecidos o «soluciones» individuales. Se trataría de una combinación diversa de conocimientos.
4. El papel del saber-hacer y la práctica local es vital para aprender formas alternativas de abordar la sostenibilidad en diferentes contextos.
5. La sostenibilidad urbana es una parte integral, y no distinta, de la sostenibilidad en general. Esto implica examinar el proceso de urbanización en un contexto social dinámico y complejo, una estructura económica, características políticas y ecológicas también diferentes dependiendo de cada localidad y de su entorno global.



6. Una ciudad no es un contenedor de procesos sostenibles o insostenibles, sino más bien son los procesos los que llevan a ser o no una ciudad sostenible.
7. La sostenibilidad urbana no supone autocontención urbana o aislamiento de los procesos globales, sino más bien el desarrollo de las relaciones locales-globales que propicien la sostenibilidad.
8. La sostenibilidad es fundamentalmente una política y no un problema tecnológico o de diseño, en el sentido de que la mayor barrera para la sostenibilidad radica en la ausencia de instituciones encargadas de la definición e implementación de prácticas sostenibles en contextos locales.

Una perspectiva geográfica global sobre la sostenibilidad urbana a partir de estas premisas básicas implica centrarse en el proceso en lugar de en los resultados; en el contexto geográfico (es decir, el enfoque local) en lugar de en recomendaciones universales; en la contingencia y la especificidad (tanto a través de lugares como dentro de los lugares a lo largo del tiempo) y no en soluciones homogéneas; en los flujos y vínculos a través del espacio; en la flexibilidad en lugar de buscar resultados predeterminados; y en la construcción de la capacidad local para la gestión de consecuencias no deseadas producto de presiones internas o externas (NATIONAL SCIENCE FOUNDATION, 1997).

El desarrollo sostenible urbano sigue siendo objeto de debate científico y de propuestas de actuación dispares. La estrecha relación entre sostenibilidad y política urbana o metropolitana ha sido una constante a lo largo de los años, en particular para los geógrafos, pero también para otros científicos sociales. No debemos olvidar que a mediados de los 80 MASSEY y ALLEN (1984) señalaron que la relación entre sociedad y naturaleza da lugar al carácter único de los lugares, y cualquier cambio social supone cambio espacial y cualquier modificación en el territorio tiene implicaciones en la organización social. Esta idea, aplicada a los espacios urbanos, ha sido recogida y ampliada en análisis más recientes como el de BARTON (2006), BIRCH y WACHTER (2011) o el de la propia MASSEY (2010) en los que se incide, de nuevo, en la importancia de la política desde el ámbito local («politics of place»).

Las áreas metropolitanas actuales son espacios en los que confluyen el desarrollo económico, la creatividad, la innovación, las nuevas tecnologías y el desarrollo sostenible, aunque no son las únicas que se benefician de estas ventajas comparativas, también las ciudades medias, a otra escala, están experimentando procesos similares (MÉNDEZ, 2013). Como indican NIJKAMP y KOURTIT (2013), las ciudades juegan un papel básico en el futuro de una Europa urbanizada, pero se enfrentan también a importantes retos (problemas) que se presentan de la mano del cambio demográfico, los impactos medioambientales, el cambio climático, la participación social desigual y la creciente movilidad individual. Será la acción política la que podrá transformar estos retos en oportunidades a partir de estrategias diversas – según los

lugares- con especial atención a las áreas metropolitanas. Los objetivos hacia los que se pretende caminar deben ser claramente identificados, a pesar de su complejidad, y todos ellos formarían lo que conocemos como desarrollo sostenible. Por ello, diversos autores han propuesto una serie de indicadores, que forman parte de metodologías complejas, para conocer cuál es el límite por debajo del cual no se alcanzan unos niveles mínimos de sostenibilidad urbana, al mismo tiempo que contribuyen a dibujar el camino para un crecimiento adecuado y sostenible (NIJKAMP, 2010, ZUINDEAU, 2012, TURCU, 2013).

Resulta muy interesante indicar, siguiendo a SEGHEZZO (2009) y TURCU (2013), que los indicadores que miden la sostenibilidad urbana no son piezas aisladas de información, sino que forman parte del proceso de desarrollo y la evolución propia de las áreas urbanas. Ello les concede un enorme potencial para entender los procesos a nivel local y, por tanto, actuar sobre ellos, sabiendo que dichas actuaciones suponen también modificación en las previsiones originarias. Se trata de un proceso dinámico de difícil comprensión. El análisis y la asunción de cada uno de los indicadores no sólo de manera individual, sino interrelacionados entre sí, por parte de los agentes sociales urbanos y metropolitanos podría suponer, como señala TURCU (2013), una brecha entre lo que entienden los técnicos por desarrollo sostenible y lo que viven los ciudadanos, quedándose las posibles propuestas en el ámbito meramente científico sin traspasar a la arena de la acción pública y el cambio social.

Son innumerables las aportaciones científicas y técnicas, desde muy distintos ámbitos, sobre posibles indicadores para medir la sostenibilidad urbana. La mayor parte de los indicadores propuestos, casi siempre cuantitativamente mesurables, se refieren a la calidad medioambiental, pero también se han incorporado indicadores de crecimiento económico y de equidad social (FERIA, 2003; SOHN, 2005, SUREDA y JUAN, 2007, SEGHEZZO, 2009).

Los indicadores más relacionados con cuestiones territoriales, cualquiera que sea su origen, nos dan una idea muy concreta: el desarrollo sostenible urbano se encuentra muy ligado a aspectos con un impacto territorial-ambiental claro, como son la gestión del transporte, en particular del automóvil privado, y el desarrollo inmobiliario, es decir, la construcción. Sobre ellos trataremos en los próximos apartados.

#### **4. HACIA UNA MOVILIDAD METROPOLITANA SOSTENIBLE**

El automóvil privado se ha convertido, en las sociedades occidentales, en una parte necesaria de la forma de vida moderna. En el momento actual nos encontramos en la tercera generación de «coche-dependientes». De hecho, los asentamientos humanos se han diseñado asumiendo la propiedad privada del automóvil (dependiente de los combustibles fósiles) y la conectividad por carretera fundamentalmente. Es lo que HALL (1996) ha llamado «la ciudad en la autopista». En este sentido, en la actualidad, el crecimiento urbano, asociado al crecimiento

de los suburbios (desde los años 50 en Norteamérica) ha dado lugar a un incremento de la demanda de tiempo. El *commuting* reduce una parte de las ventajas de vivir en los suburbios (tranquilidad y entorno natural agradable), pues los *commuters* tienen menos tiempo para disfrutar de dichas ventajas (MA, 2007, CHARRON, 2007). Como señala AULD (2001), la situación actual de expansión urbana y despilfarro energético asociado al uso del coche privado no es sostenible y es el reflejo de un profundo fallo de la política pública. La respuesta de los habitantes de la ciudad norteamericana a la congestión ha sido dispersarse aún más sobre un espacio considerado «sin límites», en lugar de hacer que las ciudades compactas fueran más eficientes. La suburbanización fue la solución a la saturación de las ciudades y la tecnología para facilitar esta acción fue el automóvil. No hay que olvidar que, a pesar de las fuertes críticas que desde los años 60 produjo este proceso de dispersión urbana, también tuvo sus partidarios, y, como señala HALL (1996), «por medio de la planificación y de otros métodos de intervención pública, se podía mejorar el proceso, pero de hecho éste ya daba a la gente lo que ella quería.» (p. 315).

Los residentes urbanos habitan una ciudad o un área metropolitana en la que los límites vienen marcados por la movilidad y el uso del territorio a lo largo del tiempo, no por las divisiones políticas. Es lo que Harvey (1989) definió como comprensión espacio-temporal. El espacio de vida ha ido superando los límites administrativos de la ciudad para delimitar un espacio metropolitano de dimensiones y usos variables según el momento (DOOGAN, 1996). Estos espacios, y dentro de ellos sus distintos subespacios, incluyen también lo que NEL·LO (2001) llama «habitantes a tiempo parcial», que utilizan el territorio, pero que es posible que ni trabajen ni residan en él. Este uso del territorio está determinado por la mejora de los transportes y las telecomunicaciones que permiten realizar de manera cotidiana actividades en puntos alejados entre sí (GARRIDO PALACIOS, 1998). Las pautas de localización de estas actividades también determinan la frecuencia y la intensidad de estos desplazamientos. Es pues, la movilidad, que responde a distintas motivaciones, la que marca la definición de área metropolitana, más que el uso de la variable densidad que estadísticamente fija el individuo al lugar donde se localiza su residencia principal. En general, una ciudad o un área metropolitana compacta presenta buenas condiciones para una división modal (*modal split*) con grandes posibilidades para el transporte público y menos para el coche privado. Sin embargo, cuanto más compacta es la ciudad central, mayor es el nivel de suburbanización de la vivienda y de la industria que podemos esperar como resultado de las preferencias de localización, el incremento del precio del suelo y del desarrollo inmobiliario en el centro y en la periferia. Esta suburbanización estimula el uso del coche para la movilidad. Se trata de un fenómeno claramente dominante en la evolución de todas las ciudades (FERNÁNDEZ SERDAN, 1992, PRIEMUS *et al.*, 2001, TIMMERMANS *et al.*, 2003, CIRILLI y VENERI, 2008).

Según el grupo de Geografía del Transporte de la Real Sociedad Geográfica de Reino Unido y del INSTITUTO DE GEÓGRAFOS BRITÁNICOS (1999) (vid. POLÈSE, 2000), el transporte y la movilidad tienen claras implicaciones en la transformación de la sociedad global en varios aspectos, que incluyen:

- El proceso cambiante de la reproducción social como un nuevo modelo de inclusión/exclusión social a diferentes escalas, desde la global a la local,
- Las importantes modificaciones en los hogares, la población y las estructuras de trabajo en la sociedad de la información, que inducen y reflejan las nuevas tecnologías y los modelos de movilidad,
- Las connotaciones específicas que sobre el transporte tienen las tecnologías de la información (TI), las cuales permiten mejorar la gestión de la movilidad, pero también actúan como sustitutos de la misma,
- La aparente paradoja de que los viajes se incrementan y la demanda de transporte crece cuanto más se expanden las TI,
- La posibilidad de la tecnología para controlar la movilidad y sus externalidades medioambientales a diferentes escalas.

Las diferencias en economía, cultura y política pública caracterizan las actitudes contrastadas frente a las relaciones entre el cambio social y la movilidad, y frente a la importancia comparativa entre la tecnología/ingeniería y el cambio comportamental de las personas. Por una parte, es necesario restringir la movilidad para mejorar los niveles de sostenibilidad, por otra, asistimos a la emergencia de una sociedad en red basada en los flujos y crecientemente flexible que es cada vez más dependiente de una movilidad sin restricciones.

Generalmente se considera que el desarrollo sostenible, y más específicamente, el transporte sostenible, implica encontrar el equilibrio entre los elementos medioambientales, sociales y económicos. En este sentido, sería interesante identificar una serie de indicadores para lo cual habría que definir claramente lo que se entiende por transporte sostenible. Algunos académicos han intentado hacer un compendio de tales indicadores basándose en listados realizados por otros autores, generalmente desde el punto de vista de la producción de tráfico (STENG y GIFFORD, 2005, RICHARDSON, 2005). Los factores a considerar serían las emisiones de CO<sub>2</sub>, el uso del suelo, la seguridad vial, las consecuencias sobre la salud, el coste de los accidentes, la velocidad de viaje, el tiempo perdido en la congestión, la variedad y calidad de las diversas opciones de transporte disponibles en una localidad, la proporción de gasto familiar destinado al transporte, etc. La evidencia muestra que la mayoría de los efectos negativos del transporte están todavía infravalorados, y, por tanto, se realiza una compensación insuficiente por los mismos, tanto en términos monetarios como físicos (a través de la prevención o neutralización). La cuantificación de estos elementos daría como resultado cierto nivel de

sostenibilidad, sin embargo, para otros analistas del tema, la clave no está en la mera cuantificación de la sostenibilidad, sino en definir los límites a partir de los cuales el modelo de transporte y/o movilidad no sería sostenible. Para ello seleccionan una serie de criterios que dan como resultado el valor o los grados de la sostenibilidad (cuán sostenible es) de un territorio. Dichos criterios estarán, sobre todo, basados en la emisión de contaminantes y sus variaciones dependerán de factores técnicos así como comportamentales (GEURS y VAN WEE, 2000; VAN OMMEREN *et al.*, 2000; HIMANEN *et al.*, 2005; TITHERIDGE y HALL, 2006; MALASEK y JAZDZIK, 2012; LEÓN, 2013; TURCU, 2013).

Por lo que respecta a la gestión de la movilidad, las experiencias hasta la actualidad no han sido especialmente exitosas (TSCHOOP y AXHAUSEN, 2008). Existe una serie de mitos sobre la planificación del transporte y la gestión sostenible de la movilidad que BLACK (2001), con un análisis científico basado en hechos y ciertas construcciones teóricas, desmonta fácilmente. Los mitos analizados son: la posibilidad de sustituir en un futuro no lejano la gasolina fósil por el etanol (ni posible, ni no contaminante), el desarrollo regional a través de la inversión en transporte (inversión ineficaz en las economías avanzadas), el teletrabajo como forma de reducir el número de viajes en zonas urbanas (los datos no avalan esta afirmación), la globalización de la economía como causa de la reducción de la necesidad del transporte (el cual no sólo no se ha reducido, sino que también se ha globalizado), el crecimiento económico de regiones remotas al conectarlas a las infraestructuras viarias principales (lo único que hace es reducir el coste de transporte, pero no llevar inversiones), la población mayor usará en el futuro menos el automóvil privado (cosa poco probable pues se trata de generaciones más abundantes y con mejor estado de salud, «dependientes del coche»), las telecomunicaciones reducirán el número de viajes individuales (no parece que se puedan reducir más desde el invento y generalización del teléfono), los sistemas de transporte inteligente serán más sostenibles (el crecimiento de la congestión hará ese efecto inapreciable), las inversiones en transporte son inversiones «seguras», en referencia a las autopistas (se ha demostrado que no siempre son más utilizadas que otro tipo de vías por parte de los automovilistas). La popularidad de estas ideas hace que sea difícil combatir los problemas generados por la movilidad, comenzando por el excesivo uso del automóvil, ya que la confianza generalizada en la técnica y en el futuro hace complicado cualquier cambio en las actitudes.

Los mayores retos a los que se enfrenta la movilidad sostenible se dan en el ámbito del bienestar individual. La mejora de la calidad de vida de muchos ciudadanos puede suponer que los conductores tengan que renunciar a parte de sus beneficios personales, lo cual es percibido como una amenaza a su libertad individual y a su propia calidad de vida (intereses privados vs. intereses públicos). Esto nos lleva a otra controversia científica: la definición de calidad de vida. Se trata de un término multidimensional que debe basarse en factores subjetivos, es decir, que se

refieran a la percepción individual y las evaluaciones afectivas de las personas (STENG y GIFFORD, 2005). A partir de estudios realizados en áreas urbanas y metropolitanas, parece claro que los escenarios más sostenibles amenazan las libertades individuales mientras que refuerzan los valores colectivos. Desde el punto de vista de la política pública ambos aspectos deben ser equilibrados. Las políticas con efectos significativamente negativos sobre la calidad de vida, en particular desde el punto de vista individual y a corto plazo, serán rechazadas y, en caso de ponerse en marcha, no tendrán el impacto esperado por las autoridades. En relación con ello, diferentes estudios de casos han puesto de relieve que el impacto de determinadas políticas por una movilidad sostenible es socialmente diferente, lo que puede llevar a claros casos de injusticia dependiendo de la población considerada como referencia y los beneficios y costes potenciales de la misma (CHARLEUX, 2014). Es necesario informar de manera adecuada al público sobre los beneficios de las acciones en pro de la sostenibilidad que se pretende llevar a cabo. El principal problema es que se evalúa la sostenibilidad a través de elementos subjetivos o personales y, sin embargo, ésta debe quedar claramente definida por elementos objetivos que supongan beneficios para la colectividad. No es fácil hablar de desarrollo sostenible cuando el transporte sostenible es percibido como algo que afecta negativamente a la calidad de vida de los ciudadanos. Intentar solucionar estas cuestiones desde el punto de vista de los ciudadanos como consumidores no es posible, es preciso contar con ciudadanos en la comunidad, es decir, los ciudadanos deben tener un papel importante en una sociedad democrática. La construcción de los asentamientos humanos tiene más de espiritual que de objeto de mercado (AULD, 2001).

Aparte de lo anteriormente señalado, la relación entre sostenibilidad del transporte y calidad de vida es clara. Los beneficios a corto plazo percibidos por los usuarios del coche pueden tener consecuencias negativas a largo plazo para la sociedad. El número de pasajeros por kilómetro en coche privado se incrementó entre 1970 y 1990 en Estados Unidos un 13% y en Europa un 90% (STENG y GIFFORD, 2005). Entre los varios problemas que supone el incremento del número de coches que diariamente ocupan las carreteras, la congestión es el más destacable y el origen de muchos otros problemas, en particular en las áreas metropolitanas. Las soluciones tecnológicas se orientan a reducir el impacto negativo de cada coche por kilómetro, por ejemplo, mediante el incremento de la eficiencia energética o desarrollando nuevas superficies para aminorar el ruido del tráfico. Sin embargo, estas soluciones no son suficientes. Es preciso introducir cambios en el comportamiento de los ciudadanos que lleven a reducir el uso del coche, cambiándolo por un transporte menos contaminante, ajustando viajes o viajando menos.

Por otra parte, las instituciones gestoras del transporte sostenible tienen una gran influencia en el desarrollo regional. Dichas instituciones deben promover una utilización eficiente del transporte y dar respuesta a la demanda regional que a veces no se encuentra bien

atendida en los modelos de organización política tradicionales (HAYNES *et al.*, 2005). La creciente interdependencia de la demanda de movilidad -en términos de seguridad y eficiencia- y la consideración de la misma como parte ineludible de la vida en sociedad, ha dado lugar a la incorporación de temas como la equidad, la gestión fiscal y el análisis de externalidades medioambientales como parte del trabajo de las instituciones de gestión del transporte. Los retos clave de la sostenibilidad pasan por el uso de la tecnología y la gestión de las externalidades espaciales en un contexto complejo de inversiones en infraestructuras urbanas y, sobre todo, metropolitanas. La tensión más importante se da entre eficiencia y privatización, por una parte, y equidad y bienes públicos, por otra. El aspecto institucional en un contexto complejo presenta claras diferencias según el modo de transporte, las infraestructuras (autopistas, vías de tren, aeropuertos, etc.), y los usuarios; y todo ello dentro de una sociedad específica y en una localización concreta. Además, la combinación entre diferentes demandas de modalidad y con diferentes objetivos socialmente específicos tiene también soluciones institucionales geográficamente definidas, pero esas soluciones deben reflejar la estructura sociopolítica en la que dichas instituciones desarrollan sus propuestas. Las instituciones se ven obligadas a acomodar no sólo una serie de objetivos tradicionales, sino un amplio espectro de objetivos sociales. Las consecuencias son presiones institucionales sobre la sostenibilidad que no se han visto en etapas anteriores. Los impactos del crecimiento del transporte sobre los recursos naturales y los servicios están poniendo en peligro el bienestar de las generaciones futuras. La política sobre transporte sostenible debe acometer el tema de la internalización de los efectos externos en el precio, pero debería también conocer o considerar la influencia a largo plazo que la dinámica y la estructura urbana pueden tener sobre el transporte. Temas como la seguridad vial y la salud, en sentido amplio, deberían estar mejor integrados en las políticas de planificación del transporte, si no es así, éstas tendrán una difícil aceptación por parte de la población (HIMANEN *et al.*, 2005).

## **5. DINÁMICAS URBANAS, ESTRUCTURAS INTRAMETROPOLITANAS Y DESARROLLO SOSTENIBLE**

En la actualidad, las dinámicas urbanas integran espacios construidos con continuidad física entre ellos, pero también espacios abiertos, más o menos naturales, reivindicados como elementos que estructuran la ciudad, superando la definición clásica de ciudad como únicamente espacio construido (NEL·LO, 2001). Estos procesos urbanos que trascienden la ciudad tradicional y, por supuesto, los límites administrativos municipales, afectan cada vez más a territorios amplios definiendo lo que los sociólogos llaman el «espacio de vida» colectivo y surgiendo como resultado de las estrategias espaciales de los diferentes agentes económicos que, a su vez se apoyan y fomentan el desarrollo de los medios de transporte (FERIA, 2004).

CASTELLS (2001) habla de Región Metropolitana como el área de influencia directa y cotidiana de los procesos económicos centrados y organizados a partir de un determinado territorio y SOJA (2005) señala que el concepto de ciudad región global responde más adecuadamente a la realidad actual postindustrial de estas áreas, mejor, incluso, que la denominación de áreas metropolitanas.

Por dinámicas urbanas se entienden los cambios en el uso actual del espacio, producidos en mayor o menor medida por las políticas espaciales. La aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación es responsable de determinados cambios tanto en el uso del suelo como en la movilidad. Las dinámicas espaciales se asocian a menudo con el desarrollo de redes físicas (de carreteras, ferrocarril, aeropuertos, nodos multimodales y puertos) en las que los nodos se aprovechan de las ventajas de la aglomeración y los efectos de escala, pero también concentran impactos medioambientales negativos sobre el mismo territorio. La tensión entre los aspectos económicos y los ecológicos es especialmente importante en estos nodos. Uno de los impactos más importantes y menos deseados ha sido la inflación del valor del suelo y de la propiedad, en especial desde los años 70, a niveles nunca antes visto y cuya consecuencia más relevante, por lo irreversible, es la segregación social (HALL, 1996, POLÈSE, 2000). El mercado del suelo, un factor puramente económico, determina la sostenibilidad social de las ciudades, y cuando las personas ven mermadas sus posibilidades de acceder a un nivel de calidad de vida determinado, los procesos de planificación son, no sólo fuertemente criticados sino también ineficientes. En este contexto, han aparecido, tanto en Estados Unidos como en Europa, movimientos anticrecimiento y/o crecimiento inteligente, aunque con escaso impacto real, que abogan por el control del crecimiento y una fuerte planificación del suelo para garantizar la mezcla de usos y de precios (GAVINHA y SUI, 2003).

A largo plazo, un cambio en la forma urbana puede ser el objetivo de una política por la mejora en la sostenibilidad territorial, de hecho, la estructura de la movilidad cambia cuando se produce un cambio en la localización de actividades o servicios, al igual que cuando se modifican los usos del suelo. Los cambios en los estilos de vida son mucho más difíciles de acometer por parte de la administración y no suelen formar parte de las agendas políticas, pues sus posibilidades de éxito son muy limitadas.

Existe una estrecha relación entre las pautas de movilidad y la forma urbana (PRIEMUS *et al.*, 2001). Ambos aspectos de la sostenibilidad urbana se determinan mutuamente. Las áreas metropolitanas presentan unas dinámicas internas en materia de movilidad que, como se ha señalado anteriormente, han merecido la atención de los investigadores y planificadores. Las periferias urbanas y, particularmente, las metropolitanas adquieren especial relevancia, pues allí se dan pautas de movilidad dispares que generan estructuras urbanas muy diversas –y también son causadas por las mismas- con consecuencias en la calidad de vida de la población y en el



grado de sostenibilidad del área. Según CORRAL (1994), es importante buscar un centro en las periferias, accesible a pie y en transporte colectivo. Es la alternativa a otras áreas de centralidad nacidas al amparo de la cultura del automóvil. En este sentido, la periferia, caracterizada en la actualidad por múltiples funciones urbanas, debe buscar, mediante planes y programas de movilidad y calidad ambiental, una forma que les dé cohesión y las integre en un espacio común. La nueva centralidad en la periferia parece estar siendo fomentada por la movilidad y no por la proximidad (CORRAL, 1994). Las situaciones periféricas son múltiples (MORAN, 1999, JETZKOWITZ *et al.*, 2007, OOI, 2008, SARZYNSKI *et al.*, 2014) y demandan diferente tipo de intervención, que debe ir más allá del aspecto meramente asistencial, con una visión estratégica global, tratando de acercar su dotación de infraestructuras a la de otras áreas de la ciudad central, e incluso de la propia área metropolitana, superando la marginación de las áreas periféricas monofuncionales.

Desde principios de los años 70, los geógrafos han propuesto distintas clasificaciones de las áreas urbanas, siguiendo diferentes criterios. Uno de los pioneros fue BERRY (1972), pero más recientemente encontramos múltiples aportaciones basadas en la forma física que adquieren los centros urbanos complejos, como la diferenciación entre ciudad monocéntrica y policéntrica, de GOTTDIENER (1985) o de SCHNEIDER y WOODCOCK (2008), las ciudades del límite («edge cities»), de GARREAU (1991), las ciudades sin límites («edgeless cities»), en las que no hay diferenciación entre la urbanización de baja densidad, de LANG (2003), o la diferenciación de espacios urbanos dentro de las áreas metropolitanas (que, a su vez, las definen) basándose en una combinación de elementos geográficos, demográficos, económicos y relacionados con el transporte, de SARZYNSKI *et al.* (2013).

El concepto de desarrollo sostenible urbano y metropolitano concede una especial importancia a la forma urbana, ya que desde el punto de vista ecológico, se trata de un instrumento clave para conseguir una reducción del consumo energético y unos menores niveles de contaminación. Por ello, un gran número de investigadores ha desarrollado diversas propuestas sobre el rediseño y reestructuración de las áreas urbanas a diferentes niveles territoriales, desde el área metropolitana al barrio o la propia vivienda (JABAREEN, 2012). Sorprende la falta de acuerdo y la multiplicidad de propuestas para la mejora de la sostenibilidad metropolitana a través de la forma urbana (WILLIAMS *et al.*, 2000).

Los principales temas analizados con el fin de proponer formas sostenibles de urbanización son la compacidad, el transporte, la densidad, los usos del suelo, la diversidad de actividades, el diseño energético («microclima urbano») y la existencia de zonas verdes. La contención del crecimiento con las llamadas «smart cities», las eco-ciudades y el transporte sostenible (promoción del uso de vehículos no motorizados y peatonalización) han sido las

respuestas con mayor impacto en las políticas urbanas actuales, sin embargo, las aplicaciones prácticas han tenido un éxito muy desigual (SUN *et al.*, 2007, JABAREEN, 2012).

La condición metropolitana permite reducir las densidades de los espacios centrales, que en ocasiones son muy elevadas, difundiendo la calidad de vida urbana hacia otros espacios regionales. Es el caso de los espacios urbanos españoles que «están pasando de compactos a dispersos, de complejos a especializados y de integrados a potencialmente segregados» (NEL·LO, 2001: 291). Esta importante ocupación de suelo, además de suponer, en ocasiones, conflictos por el uso del mismo, fragmenta y aísla los espacios abiertos y de interés natural, reduciendo su función (SANTOS PRECIADO, 2000, ZÁRATE, 2003). Por otra parte, exagera las necesidades de movilidad de los ciudadanos, que son resueltas cada vez más a través del uso del vehículo privado lo que supone un incremento de los problemas de congestión viaria en la ciudad y sus accesos, como hemos visto anteriormente. Los riesgos de fragmentación social y segregación urbana son una realidad que se une a la falta de sostenibilidad de este modelo de crecimiento si no interviene la acción pública (POLÈSE, 2000).

El modelo metropolitano policéntrico es consecuencia de los recientes procesos de localización de las actividades sobre el territorio, en particular los servicios, y la dispersión del crecimiento inmobiliario asociado a la profunda transformación del sistema de infraestructuras de la ciudad que permite la creación de espacios residenciales nuevos y alejados del centro. El proceso de reorganización de las diferentes funciones del espacio depende de factores políticos, de las preferencias de las clases medias por el hábitat suburbano y de los cambios tecnológicos actuales que permiten un espacio suburbano complejo (CORRAL, 1994, ARROYO, 2001, SARZYNSKI *et al.*, 2014).

VANDERSMISSEN *et al.*, (2003) definen la estructura espacial urbana como la distribución de las personas y oportunidades socioeconómicas (trabajo, en este caso) y la infraestructura de transporte que las personas pueden, potencialmente, utilizar para conectarse con dichas oportunidades. Desde el punto de vista de las teorías clásicas existen dos visiones de causalidad: las dinámicas espaciales influyen en la movilidad y la movilidad tiene que ver o es el resultado de ciertas formas de dinámicas espaciales. Estas relaciones han sido tratadas en la investigación desde antiguo y también son un reto habitual para los políticos. Cabe citar las contribuciones ya clásicas de BREHENY (1992), NEWMAN y KENWORTHY (1989 a y b) y NIJKAMP y PERRELS (1994). Cuando consideramos la relación entre movilidad y dinámicas espaciales, tenemos que tener en cuenta una gran variedad de factores contextuales, como la forma e interconectividad de la red de infraestructuras, la relación entre las mismas y la localización del desarrollo inmobiliario, el posible precio de las carreteras, los peajes de las autopistas o carreteras y la calidad y precio del transporte público. Estos elementos son

especialmente importantes en las áreas metropolitanas y claves para definir su nivel de sostenibilidad.

Las infraestructuras de tráfico, requisito indispensable para facilitar la movilidad, tienen un impacto estructural en la planificación espacial, en el desarrollo espacial y en los cambios económicos y sociales (como ejemplo, el impacto del TAV en Europa y Japón). Cuando una parcela de suelo se hace más accesible por su cercanía a una carretera o conexión de transporte público, ésta aumenta de valor tanto para la función residencial como de actividad. Para muchas empresas, la accesibilidad por carretera y la posibilidad de aparcamiento son factores importantes para elegir una localización.

Muy a menudo la interacción entre movilidad y dinámica espacial es desatendida por parte de las autoridades públicas. La planificación espacial, el desarrollo inmobiliario, la planificación de infraestructuras y la política de transporte deben ser integradas en y entre las distintas entidades públicas. Además, las entidades de colaboración público-privadas deben intentar promocionar las sinergias entre movilidad y dinámica espacial.

La mayoría de las áreas metropolitanas de los países occidentales han evolucionado de monocéntricas a multinodales o policéntricas, sin embargo, los modelos de uso del suelo urbano siguen refiriéndose a las formas urbanas monocéntricas. La reestructuración de las áreas metropolitanas ha originado un nuevo debate sobre la eficiencia de las diversas formas urbanas. La literatura al respecto de este tema señala que la estructura policéntrica promueve y explica el incremento de viajes por motivos personales, sociales y de ocio, aunque SCHWANEN *et al.* (2001) señalan que los estudios sobre el impacto que las regiones urbanas mono o policéntricas tienen sobre los comportamientos de viaje son todavía relativamente escasos y, en ocasiones, contradictorios. En resumen, la desconcentración del uso urbano del suelo y el desarrollo de estructuras urbanas policéntricas llevan a un mayor uso del automóvil para todos los propósitos. La distancia viajada no parece que se incremente necesariamente con el desarrollo de diferentes estructuras urbanas dentro de las áreas metropolitanas.

Para concluir, cabe, pues, insistir en que existe una clara relación entre forma urbana y sostenibilidad metropolitana. Cuando la estructura urbana tiende a la dispersión, ésta última se ve afectada negativamente por el aumento de la movilidad, con lo que ello supone de incremento de consumo energético, contaminación y ocupación de suelo por la construcción de vías de comunicación (carreteras, particularmente). El dinamismo propio de las áreas metropolitanas de mayor tamaño y más competitivas, supone una mezcla de usos del suelo muy variada (industrial, residencial, infraestructuras, zonas protegidas del uso urbano, etc.) que al crecer de forma no ordenada (desde el ámbito metropolitano, aunque sí desde el local) da como resultado una amalgama de usos de difícil gestión conjunta y con un gran impacto sobre el desarrollo sostenible del territorio. La defensa que muchos académicos y tomadores de

decisiones en la actualidad realizan sobre el modelo de ciudad compacta se contraponen claramente a la realidad de los países más desarrollados, en los que el crecimiento disperso es dominante en las áreas metropolitanas, respondiendo a una demanda de la población urbana que prefiere espacios amplios, más baratos y en un entorno más agradable en la periferia que en el centro urbano, en muchas ocasiones, degradado y ocupado por las clases sociales más desfavorecidas. Es necesaria una adecuada gestión de las áreas metropolitanas para evitar impactos no deseados en su desarrollo sostenible, sin, por otra parte, que ello suponga una clara oposición por parte de la población. El equilibrio es difícil, pero más necesario que nunca.

## **6. LA SOSTENIBILIDAD EN LAS PERSPECTIVAS TEÓRICAS DE LOS ANÁLISIS URBANOS ACTUALES**

En la actualidad, se acepta el hecho de que la estructura de crecimiento urbano-metropolitano responde a una gran variedad de factores y funciones. La cuestión es cómo estructurar un modelo para estudiar esta realidad. En este sentido cabe destacar la notable contribución a la modelización dinámica del sistema estructural del automatismo celular, basada en la teoría desarrollada por el físico S.M. Ullam en los años 40. Estos modelos pueden generar estructuras muy complejas y pueden ser utilizadas para explorar un amplio rango de temas teóricos fundamentales en dinámica y evolución de las áreas metropolitanas.

El análisis espacial abarca todo un grupo de técnicas y modelos que se basan en datos que varían significativamente sobre el territorio. Este tipo de modelos se desarrolló rápidamente durante los 80 y los 90. Están basados en métodos estadísticos que tratan de medir los cambios que supone la consideración del espacio. Buscan métodos para medir la autocorrelación espacial de los datos, para lo que adoptan y adaptan modelos de estadística lineal. La escala, la agregación, la discreción y la continuidad diferencian a los análisis espaciales de otros tipos de análisis matemáticos.

La aparición de los Sistemas de Información Geográfica (SIG) ha tenido dos consecuencias principales: los modelos de planificación pueden ser más accesible y sencillos para el usuario, y los investigadores pueden acometer problemas que antes eran considerados analíticamente intratables, generalmente por el gran número de datos necesarios.

La incorporación de los procesos ecológicos (incluyendo el consumo de energía), de las estructuras fractales para explicar y predecir la forma de las ciudades, de la teoría de la *fuzzy-logic* («lógica borrosa») (que intenta aportar luz sobre la incertidumbre en la toma de decisiones) y la teoría de las redes neuronales, son las últimas novedades de los modelos de planificación urbana.

Como se ha señalado anteriormente, los primeros modelos urbanos se basaban en la planificación regional, en relación con modelos de localización y de transporte. Cuando quedó

claro que el transporte no explica la forma urbana sin tener en cuenta el uso del suelo, empezaron a aparecer los modelos integrados basados en distintas teorías económicas y comportamentales. A mediados de los 70, la modelización urbana perdió parte de su reputación debido a su falta de resultados y a su precio elevado cuando se realizaba a gran escala. Por ello, los planificadores urbanos empezaron a desarrollar modelos a pequeña escala centrados en unas pocas cuestiones específicas. Con el desarrollo de la informática, fue posible realizar modelos de manera más rápida y barata. Los modelos de sistemas dinámicos revolucionaron el panorama. Los avances en los análisis espaciales y en los SIG han influido positivamente en una mayor profusión de estos modelos. Recientemente, la incorporación de los procesos ecológicos y otras teorías venidas desde la biología y la ecología pueden tener gran impacto sobre los modelos urbanos.

Como ejemplo de alternativa a las teorías urbanas estáticas, cabe señalar el trabajo de PUMAIN (2000), quien propone conceptualizar el sistema urbano como una forma de adaptación al cambio que es generado por las sociedades humanas, una invención cuya naturaleza técnica no aparece generalmente en las representaciones colectivas, y es el producto de procesos históricos de autoorganización. La especificidad evolucionaria de los sistemas urbanos se ve en, al menos, tres procesos relacionados: a) en la transición urbana, que transformó virtualmente todos los sistemas urbanos a través de la expansión, concentración y diversificación de los asentamientos cuya función principal era el uso agrícola del territorio, b) en la red de conexiones mutuamente informada y competitiva que forman las agencias humanas cuando incrementa la densidad o cuando se desarrollan los centros urbanos (a través de la extracción, distribución e intercambio), y, por último, c) en el hecho de que esta red es un objeto histórico y espacial, con raíces en el territorio que, en términos antropológicos, no mantiene las mismas propiedades espaciales a lo largo del tiempo.

El concepto evolucionario también significa tener en cuenta el potencial creativo de los centros urbanos, dado que los flujos de innovación y la creación de nueva riqueza son la única explicación efectiva para una continua urbanización. Este concepto evolucionario necesita algunas revisiones. Un regulador —el regulador clave— del tamaño de las entidades territoriales es la interacción espacial. Es importante que ésta sea medida en términos socialmente significativos, es decir, en tiempo mejor que en kilómetros. Es esta medida de espacio-tiempo lo que define a las entidades geográficas que ya no son inmutables, como lo eran cuando se consideraba la distancia topológica, sino evolucionarias, se expanden a través de una red espacial. La red de relaciones estructurada desde un centro cambia con el tiempo. La ciudad definida de forma evolucionaria presenta una tendencia sostenida al crecimiento, en comparación con su periferia. La perspectiva evolucionaria nos introduce en una representación diferente de lo que es asumido como las formas del sistema urbano, dando como resultado un

rango de variedades que son igualmente viables y no intercambiables entre sí, con su propia capacidad de adaptación a los cambios. No hay, según PUMAIN (2000), un sistema urbano óptimo, sólo hay sistemas que están continuamente adaptándose.

La perspectiva evolucionaria es sumamente interesante por cuanto supone que las entidades metropolitanas van adaptándose a lo largo del tiempo, y ello significa que su grado de sostenibilidad va cambiando. En la actualidad podemos echar la vista atrás y realizar el análisis de las transformaciones que se han dado en un área metropolitana, evaluando su capacidad, en distintos momentos históricos y con diferentes condiciones internas y externas, de construir un espacio más adecuado para la vida humana. Es decir, evaluar la capacidad de un área metropolitana de generar un mejor y mayor desarrollo sostenible.

PACIONE (2009) introduce una perspectiva innovadora en el concepto de sostenibilidad al señalar que éste está basado en tres principios: la equidad intergeneracional, la justicia social y la responsabilidad transfronteriza. Además, tiene cinco dimensiones: la sostenibilidad económica, la social, la natural o medioambiental, la física (el entorno construido) y la política. Las prioridades de cada ciudad en relación a su sostenibilidad varían según sus circunstancias, existiendo claras diferencias entre las sociedades más y menos desarrolladas (las conocidas agendas verde, gris y marrón).

Por tanto, aunque ineludiblemente las áreas metropolitanas actuales son producto de un proceso histórico complejo que es preciso considerar, la realidad actual pone sobre la mesa unas condiciones y características propias de cada una de ellas como base para la actuación pública y para el análisis científico. Por tanto, podemos señalar que los retos a los que se enfrentan las áreas metropolitanas actuales son (KOURTIT *et al.*, 2014):

1. El crecimiento urbano desigual: lo que supone una gran diversidad de modelos de formas de vida y trabajo, usos de suelo, gestión, etc.
2. La Sostenibilidad, en todos sus ámbitos, dado que las aglomeraciones urbanas son la arena para la acción social, el conocimiento compartido, la revitalización económica y la sostenibilidad ecológica.
3. La calidad de vida: el dinamismo económico en equilibrio con la calidad de vida urbana supone que las ciudades tienen que competir unas con otras en términos no sólo de dinamismo económico, sino también en calidad y atractividad. Ello supone que las ciudades, y, sobre todo, las áreas metropolitanas, participan de manera creciente en una carrera global, dado que las áreas urbanas deben atraer, retener y nutrir talentos altamente móviles, creatividad e innovación, que, a su vez, generarán en la ciudad una mayor capacidad para asegurar un desarrollo socioeconómico adecuado, por tanto, se encuentran en la base de las ventajas competitivas urbanas.

4. El papel cambiante de las ciudades: su papel tradicional se encuentra en constante transformación con el fin de mejorar su competitividad, estrechar lazos con su entorno local y regional, y conseguir la capacidad necesaria para convertirse en lugares con elevada calidad de vida y sostenibles, en definitiva, atractivos para vivir y trabajar, incorporar tecnología, innovación y cooperación interempresarial.
5. La transformación del mundo rural: se está dando un fenómeno de «encogimiento» (pérdida de población, actividad, etc.), a la vez que experimenta una rápida urbanización.

Las decisiones de localización de las empresas no sólo influyen sobre el funcionamiento de las áreas urbanas y metropolitanas, sino también sobre el dinamismo del territorio. Ello puede tener efectos positivos en lo que se refiere al comportamiento socio económico, atraktividad y ventajas competitivas. En este contexto, las ciudades y áreas metropolitanas deben ofrecer condiciones geográficas únicas para atraer talento y para que las empresas puedan generar externalidades positivas. Para incorporar todas estas dimensiones del análisis de las áreas urbanas y metropolitanas, KOURTIT *et al.* (2014) desarrollan el concepto de *Piazza urbana* como síntesis global de una realidad difícilmente aprehensible. Proponen que los análisis de las áreas urbanas deben orientarse hacia su comportamiento desde una perspectiva global y a largo plazo. Este enfoque, el de *Piazza urbana*, tiene como objetivo maximizar la sostenibilidad socioeconómica y ecológica de las grandes áreas urbanas y superar las externalidades negativas así como la dependencia de sus condicionamientos históricos para fortalecer su competitividad internacional. Son pues, cuatro los pilares básicos del enfoque: economía e innovación, movilidad, sociedad y ecología. Como puede apreciarse, íntimamente relacionados con el enfoque del desarrollo sostenible, aunque con diferencias.

Podemos preguntarnos a estas alturas si, en la actualidad, la sostenibilidad es un concepto agotado o fagocitado por otros con más amplia perspectiva del desarrollo. Aunque los avances en las ciencias sociales nos hagan pensar en ello, la fortaleza de dicho concepto es aún destacable, en particular por su amplísima difusión y aceptación, no sólo entre los científicos, sino también entre los tomadores de decisiones y agentes sociales. El término desarrollo sostenible se asocia a una mejora de las condiciones generales de la calidad de vida urbana, incorporando nuevos elementos como la participación social y la gobernanza, la diversidad cultural, el capital social y la resiliencia ecológica. Se habla de economías inteligentes, de ciudades inteligentes, de nuevos conocimientos, de talento, de identidad y orgullo local, etc., pero todo debe ir dirigido al mismo fin: la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, sin discriminación.

## **7. CONCLUSIÓN**

En conclusión, son innumerables las aportaciones teóricas sobre desarrollo sostenible y áreas urbanas y metropolitanas, así como los estudios de casos y las propuestas de acción política para conseguir ciertos niveles de sostenibilidad en estos territorios. Resulta imposible realizar un resumen de toda esta amplísima literatura, sin embargo, es evidente la actualidad e interés que despierta el tema.

El área metropolitana es una realidad que, por su complejidad, resulta difícil de controlar por parte de los gestores públicos, que, generalmente, tratando de mejorar la eficiencia de ciertas operaciones han desplazado los problemas de costes de todo tipo hacia otros procesos y otros territorios. Ello conlleva un proceso de deterioro global que no siempre es reconocido por los agentes económicos que los originan. Así, el uso generalizado del automóvil ha contribuido a alterar profundamente el paisaje urbano, salpicando la ciudad por todo el territorio, incluso más allá del radio de influencia de las ciudades, a través de las segundas residencias e instalaciones utilizadas el fin de semana y vacaciones. De esta forma las edificaciones se prolongan hacia áreas rurales que acogen formas de vida que arrastran características urbanas que se pretendían dejar atrás y que, sin embargo, contribuyen paulatinamente a la pérdida de los valores que en principio hicieron atractivas esas zonas rurales.

La ordenación y gestión de los espacios urbanos y del territorio, en general, debe tender a fortalecer su competitividad a través de la mejora de la accesibilidad exterior al mismo tiempo que se vertebra, a través del transporte público y privado, la estructura interior, siempre garantizando la sostenibilidad en su sentido más amplio, social, económico y ambiental.

El concepto de sostenibilidad en áreas metropolitanas sigue vivo, a pesar de su amplísima difusión y popularización. La clave del mismo es su simplicidad y clara evidencia. A pesar de que algunos nuevos conceptos tratan de superarlo, no pueden sino incorporarlo en su propia definición, pero no obviarlos completamente. Su más sencilla definición es satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades (BRUNDTLAND, 1987), y esta es su fortaleza, que es incontestable. Las formas en que esta sostenibilidad en áreas metropolitanas es medida o los caminos diferentes que se desarrollan hasta conseguirla, es otro tema.

Por tanto, los análisis de las áreas metropolitanas nos ofrecen una perspectiva amplia y variada de la realidad de estos territorios, en particular en los países más avanzados, Norteamérica y Europa, en los que la preocupación por cumplir unos parámetros de sostenibilidad determinados es parte de los objetivos políticos a nivel local y regional. Sin embargo, el desarrollo sostenible no sólo se basa en factores materiales como el transporte y los usos del suelo, y ecológicos, sino que los aspectos sociales y económicos de las áreas



metropolitanas también forman parte sustancial de las acciones para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos metropolitanos, aunque todavía no han sido objeto de estudios, al menos en la medida que sí lo han sido los elementos anteriormente citados. La sostenibilidad metropolitana, lejos de ser un concepto agotado, supone una vía abierta de investigación que presenta aún numerosos retos de futuro.

## BIBLIOGRAFIA

- ARROYO, M. 2001. «La contraurbanización: un debate metodológico y conceptual sobre la dinámica de las áreas metropolitanas», *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 97, 15. <www.ub.es/geogrit/sn-97.htm>.
- AULD, J.W. 2001. «Consumers, cars and communities: the challenge of sustainability», *International Journal of Consumers Studies*, 25, 3, 228-237
- BARTON, J. R. 2006. «Sustentabilidad urbana como planificación estratégica», *Eure*, 32, n. 96, 27-45.
- BENITO, P. 2004. «Discursos, propuestas y acciones sobre la ciudad postindustrial», *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 24, 9-29.
- BERLING-WOLF, S. y WU, J. 2004. «Modelling urban landscape dynamics: A review», *Ecological Research*, 19, 119-129.
- BERRY, B.J.L. 1972. *The city classification handbook: Methods and evaluation*. New York, NY, John Wiley and Sons.
- BIRCH, E.L., WACHTER, S.M. 2011. «World urbanisation: the critical issue of the twenty-first century», en BIRCH, E.L., WACHTER, S.M. (eds.), *Global Urbanisation*, University of Pennsylvania Press, 3-23.
- BLACK, W.R. 2001. «An unpopular essay on transportation», *Journal of Transport Geography*, 9, 1-11.
- BORJA, J. 2007. «Revolución y contrarrevolución en la ciudad global: las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades», *Eure*, vol. 33, n. 100, 35-50.
- BREHENY, M.J. 1992. «The contradictions of the compact city: a review», en BREHENY, M.J. (ed.), *Sustainable Development and Urban Form*, Pion, Londres.
- BRUNDTLAND, G.H. 1987. *Our common Future*, Oxford, Oxford University Press. (Trad. en castellano, *Nuestro futuro común*, Madrid, Alianza Ed., 1988)
- CAMAGNI, R., CAPELLO, R. y NIJKAMP, P. 1998. «Towards sustainable city policy: an economy-environment technology nexus», *Ecological Economics*, 24, 103-118.
- CASTELLS, M. 2001. *La crisis de la sociedad de la red global: 2001 y después*, Anuario internacional CIDOB, 1, 15-19.

- CHARLEUX, L. 2014. «Contingencies of environmental justice: the case of individual mobility and Grenoble's low-Emission Zone», *Urban Geography*, 35, n. 2, 197-218.
- CHARRON, M. 2007. «From excess commuting to commuting possibilities: more extension to the concept of excess commuting», *Environment and Planning A*, v. 39, 1238-1254.
- CIRILLI, A. y VENERI, P. 2008. *Spatial structure and mobility patterns: towards a taxonomy of the Italian urban systems*, Working Paper del Dipartimento di Economia de la Università Politecnica delle Marche. <<http://dea2univpm.it/quaderni/pdf/313.pdf>>.
- CORRAL, C. 1994. «El centro de la ciudad en las periferias», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, II (100-01), 421-432.
- DOOGAN, K. 1996. «Labour Mobility and the Changing Housing Market», *Urban Studies*, 33 (2), 199-221.
- EUROPEAN COMMISSION 2010. *World and European Sustainable Cities*, Directorate General for Research, EU, <[http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/sustainable-cities-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/sustainable-cities-report_en.pdf)>.
- ESCTC (European Sustainable Cities and Towns Campaign) (1994. *Charter of European Cities and Towns Towards Sustainability (The Aalborg Charter)*, Bruselas, Comisión Europea.
- FERIA, J.M. 2003. «Indicadores de sostenibilidad: un instrumento para la gestión urbana», en LÓPEZ TRIGAL, L., et. al. (coord.). *La ciudad. Nuevos procesos, nuevas respuestas*. Universidad de León, Asociación de Geógrafos Españoles, 241-253.
- FERIA, J. M. 2004. «Problemas de definición de las áreas metropolitanas en España», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 38, 85-100.
- FERNÁNDEZ SERDAN, J. M. 1992. «Accesibilidad y movilidad en las áreas metropolitanas: el caso del noroeste de la provincia de Cádiz», *Cuadernos de Geografía de la Universidad de Cádiz*, 3, 33-48.
- FRENKEL, A. Y ASHKENAZI, M. 2008. «The integrated sprawl index: measuring the urban landscape in Israel», *Annals of Regional Science*, n. 42, 99-121.
- GARREAU, J. (1991. *Edge cities: Life on the New Frontier*. New York, NY: Doubleday.
- GARRIDO PALACIOS, J. 1998. «Análisis de la movilidad en Zaragoza y su influencia en la construcción de los cinturones de circunvalación», *Gegraphicalia*, 36, 33-45.
- GAVINHA, J. A. y SUI, D. Z. 2003. «Crecimiento inteligente. Breve historia de un concepto de moda en Norteamérica», *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Barcelona, vol. VII, n. 146 (039). <[http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(039\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(039).htm)>.
- GEURS, K.T., y VAN WEE, G.P. 2000. *Environmentally Sustainable Transport: Implementation and Impacts for the Netherlands for 2030*, RIVM, Bilthoven, The Netherlands.
- GOTTDIENER, M. 1985. *The social production of urban space*, Austin, university of Texas Press.
- HALL, P. 1996. *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*. Barcelona. Ediciones El Serval.

- HAYNES, K. E. *et al.* 2005. «Sustainable transportation institutions and regional evolution: Global and local perspectives», *Journal of Transport Geography*, 13, 207-221.
- HARVEY, D. 1989. *The condition of postmodernity: an enquiry on the origins of cultural change*, Nueva York, Basil Blackwell.
- HIMANEN, V. *et al.* 2005. «Sustainability and the interactions between external effects of transport», *Journal of Transport Geography*, 13, 23-28.
- JABAREEN, Y.R. 2012. «Sustainable urban forms. Their typologies, models and concepts», *Journal of Planning Education and Research*, 26, 38-52.
- JETZKOWITZ, J., SCHNEIDER, J. y BRUNZEL, S. 2007. «Suburbanization, Mobility and the “Good life in the Country”: A lifestyle Approach to the Sociology of Urban Sprawl in Germany», *Sociologia Ruralis*, vol. 47, n. 2, 148-171.
- KLAESSON, J., JOHANSSON, B. y KARLSSON, CH. (eds.). 2013. *Metropolitan Regions. Knowledge Infrastructures of the Global Economy*, London, Springer.
- KOURTIT, K., NIJKAMP, P., FRANKLIN, R.S. y RODRIGUEZ-POSE, A. 2014. «A blueprint for strategic urban research: the urban piazza», *Town Planning Review*, 85 (1), 97-126.
- LAKE, R. W. y HANSON, S. 2000. «Needed: Geographic Research on urban sustainability», *Urban Geography*, 21, 1, 1-4.
- LANG, R. 2003. *Edgeless cities*. Washington, DC, Brooking Inst. Press.
- LEÓN, S. 2013. «Indicadores de tercera generación para cuantificar la sustentabilidad urbana. ¿Avances o estancamiento?», *Eure*, vol. 38, 118, 173-198.
- LOWRY, I. 1964. *A model of Metropolis*, California, Rand Corporation
- MA, K. R. 2007. «Urban spatial change and excess commuting», *Environment and Planning A*, v. 39, 630-646.
- MALASEK, J. y JAZDZIK, A. 2012. «Decalogue for sustainable urban transport strategy, 18th International Conference on Urban Transport and the Environment», *UT12*, Comunicación, A Coruña, España. 15-17 mayo, 2012.
- MASSEY, D.B. y ALLEN, J. 1984. *Geography matters!*, London, Open University.
- MASSEY, D.B. 2010. *World City*, published with new Preface: «After the Crash», July 2010. Cambridge: Polity Press
- MÉNDEZ, R. 2013. «Estrategias de innovación para el desarrollo y la resiliencia de ciudades medias», *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, vol 59/3, 481-499.
- MONDOU, V. 1999. «Daily mobility and adequacy of the urban transportation network. A GIS application», *Cybergeo: European Journal of Geography. Dossiers, 11<sup>th</sup> European Colloquium and Theoretical Geography*, Durham Castle, UK, sept. 3-7, 1-14. <<http://cybergeo.revues.org/index990.html>>.

- MORÁN, R. 1999. «El proceso de suburbanización en Gran Bretaña a través de las últimas obras publicadas sobre el tema», *Ería*, 48, 75-820.
- NAREDO, J. M. 1994. «El funcionamiento de las ciudades y su incidencia en el territorio», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, II (100-01), 233-249.
- NATIONAL SCIENCE FOUNDATION 1997. *Towards a Comprehensive Geographical Perspective on Urban Sustainability*, Final Report of the 1998 NSF Workshop on Urban Sustainability. Center for Urban Policy Research. Rutgers. New Jersey. <<http://policy.rutgers.edu/cupr/sustainability/sustain.pdf>>.
- NEL-LO, O. 2001. «Las áreas metropolitanas», *Geografía de España*, Ariel, Barcelona, 275-298.
- NEWMAN, P.W.G. y KENWORTHY, J.R. 1989a. *Cities and Automobile Dependence: A sourcebook*, Gower, Aldershot/Brookfield
- NEWMAN, P.W.G. Y KENWORTHY, J.R. 1989b. «Gasoline consumption and cities, a comparison of US cities with a global survey», *Journal of the American Planner Association*, 55, 24-37.
- NIJKAMP, P., PERRELS, A. 1994. *Sustainable cities in Europe: a comparative analysis of Urban Energy – Environment Policies*, Earthscan, Londres.
- NIJKAMP, P. 2010. «Megacities: Lands of hope and glory», en BUYS, S., TAN, W. y TUNES, D. (eds.). *Megacities: Exploring a Sustainable Future*, Rotherdam, 010 Publishers. 100-111.
- NIJKAMP, P., KOURTIT, K. 2013. «The “New Urban Europe”: Global Challenges and Local Responses in the Urban Century», *European Planning Studies*, vol. 21, n. 3, 291-315.
- OOI, G.L. 2008. «Cities and sustainability: Southeast Asian and European perspectives», *AEJ*, n. 6, 193-204.
- PACIONE, M. 2009. *Urban geography: a global perspective*, Londres, Roudledge.
- POLÈSE, M. 2000. «Learning from Each Other: Policy Choices and the Social Sustainability of Cities», POLESE, M. y STREN, R. *The social sustainability of cities: diversity and the management of change*. Toronto. Toronto University Press.
- PRIEMUS, H. et al. 2001. «Mobility and spatial dynamics: an uneasy relationship», *Journal of Transport Geography*, 9, 167-171.
- PUMAIN, D. 2000. «Settlement systems in the evolution», *Geografiska Annaler*, 82 B (2), 73-87.
- RICHARDSON, B. C. 2005. «Sustainable transport: analysis frameworks», *Journal of Transport Geography*, 13, 29-39.
- SANTOS PRECIADO, J. M. 2000. «Las periferias urbanas y la organización de la ciudad actual: el caso de Madrid», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXII (126), 669-688.
- SARZYNSKI, A., GALSTER, G., STACK, L. 2014. «Typologies of sprawl: investigating United States metropolitan land use patterns», *Urban Geography*, vol. 35, n.1, 48-70.

- SCHNEIDER, A. y WOODCOCK, C. 2008. «Compact, dispersed, fragmented, extensive? A comparison of urban growth in twenty-five global cities using remotely sensed data, pattern metrics and census information», *Urban Studies*, 45, 659-692.
- SCHWANEN, T. *et al.* 2001. «Travel behaviour in Dutch monocentric and polycentric urban systems», *Journal of Transport Geography*, 9, 173-186.
- SEGHEZZO, L. 2009. «The five dimensions of sustainability», *Environmental Politics*, vol. 18, n. 4, 539-556
- SOHN, J. 2005. «Are commuting patterns a good indicator of urban spatial structure?», *Journal of Transport Geography*, 13, 306-317.
- SOJA, E.W. 2005. «Algunas consideraciones sobre el concepto de ciudades región globales», *Ekonomiaz*, n. 58, 1er cuatrimestre, 44-75.
- SORENSEN, A, OKATA, J. (eds). 2011. *Megacities. Urban form, governance and Sustainability*, Tokio, Springer.
- STEG, L. y GIFFORD, R. 2005. «Sustainable transportation and quality of life», *Journal of Transport Geography*, 13, 59-69.
- SUN, H., FORSYTHE, W. y WATERS, N. 2007. «Modeling Urban Land Use Change and Urban Sprawl: Calgary, Alberta, Canada», *Netw Spat Econ*, 7, 353-376.
- SUREDA, B. y JUAN DE FELIPE, J. 2007. «Proposta metodològica per a l'anàlisi de la sostenibilitat urbana, utilitzant indicadors i índexs, implementats i analitzats amb un sistema de suport a la decisió», *Revista Internacional de Sostenibilitat, Tecnologia y Humanismo. Càtedra UNESCO de Sostenibilitat, Universitat Politècnica de Catalunya*, 2, 1-152.
- TIMMERMANS, H. *et al.* 2003. «Spatial context and the complexity of daily travel patterns: an international comparison», *Journal of Transport Geography*, 11, 37-46.
- TITHERIDGE, H. y HALL, P. 2006. «Changing travel to work patterns in South East England», *Journal of Transport Geography*, 14, 60-75.
- TSCHOPP, M. y AXHAUSEN, K.W. 2008. «Transport infrastructure and regional development in Switzerland. Accessibility, spatial policy and urban sprawl during the last fifty years», *The Journal of Transport History*, vol 29, 1. 83-97.
- TURCU, C. 2013. «Re-thinking sustainability indicators: local perspectives of urban sustainability», *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 56, n. 5, 695-719.
- VAN OMMEREN, J. *et al.* 2000. «Estimating the marginal willingness to pay for commuting», *Journal of Regional Science*, 40 (3), 541-563.
- VANDERSMISSEN, M.H. *et al.* 2003. «Analyzing Changes in Urban Form and Commuting Time», *The Professional Geographer*, 55 (4), 446-463.

WILLIAMS, K., BURTON, E., JENKS, M. 2000. «Achieving sustainable urban form: Conclusions», en *Achieving sustainable urban form*, WILLIAMS, K., BURTON, E., JENKS, M. (eds.), Londres, E&FN Spon, 347-355.

ZÁRATE, M. A. 2003. «Madrid, un modelo suprametropolitano de urbanización», *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 23, 283-304.

ZUINDEAU, B. 2006. «Spatial approach to sustainable development: Challenges of equity and efficacy», *Regional Studies*, vol. 40, 5, 459-470.

## **Capítulo 2. El gobierno de las áreas metropolitanas: cuestiones abiertas y perspectivas de futuro**

Joaquín Martín Cubas  
Universitat de València

### **1. LAS ÁREAS METROPOLITANAS: EL PROBLEMA**

La urbanización de la vida social es un fenómeno que se demuestra imparable desde la segunda mitad del siglo XX si no desde antes. En el nuevo contexto global cada vez más población se dirige a las grandes ciudades para llevar a cabo su proyecto vital o, cuando no, a las urbes adyacentes que les permiten mejores condiciones de accesibilidad. Este fenómeno se ve acompañado de otro parejo en forma de metropolización. Especialmente en torno a las grandes urbes, pero no sólo, se teje un haz de relaciones en los que participan otros pueblos y ciudades generándose entre ellos continuos flujos de personas, de bienes materiales o inmateriales, de energías, de ideas, de sinergias en definitiva. Para muchos, estos nuevos gigantes metropolitanos se han convertido en verdaderos protagonistas del desarrollo humano en el nuevo mundo globalizado, multipolar y en red, con sus propias inercias y dinámicas y un cierto grado de autonomía (más del 70% de los ciudadanos europeos residen ya en áreas metropolitanas). Sin embargo, son pocas las que han podido articular –a pesar de todo– procedimientos de gobierno autónomo sobre estas inercias y dinámicas. En general, las áreas metropolitanas se ven encorsetadas, con escaso margen de maniobra, entre niveles de gobierno más tradicionales que responden a la distribución de poderes fácticos propios de otras épocas, ya sean estados, mesogobiernos o gobiernos locales de carácter municipal.

Lo narrado no es excepcional en el marco comparado y tampoco lo es en el caso español. La Constitución de 1978 supuso una innovación en el modelo de organización territorial en el estado español. Se previeron en la misma cuatro tipos de entidades territoriales – Estado, Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios- que se corresponden con los cuatro niveles territoriales básicos de gobierno definidos, con carácter general, para nuestro sistema político. No obstante, la norma fundamental ofrece base suficiente para la creación de otras entidades locales específicamente encargadas del gobierno de las áreas metropolitanas con los caracteres propios de las entidades territoriales. Estas entidades encuentran su fundamento en los artículos 141.3 y 152.3 del texto constitucional.

Coherente con esta configuración, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local que, en tanto concreta el régimen jurídico de la administración local española *ex art. 149.1.18º* de la Constitución, se constituye en norma básica del Estado que fija los límites de la competencia legislativa autonómica en la materia, prevé en su artículo 43.1 que

*«las Comunidades Autónomas, previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectados, podrán crear, modificar y suprimir, mediante Ley, áreas metropolitanas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos.* De este precepto, junto a lo recogido en el artículo 3.2 apartado c) del mismo texto legal, se deduce que las áreas metropolitanas en sentido jurídico-institucional se definen como entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras, cuya creación, modificación y supresión corresponde al legislador autonómico, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos.

Será pues al legislador autonómico, al que corresponda determinar sus órganos de gobierno y administración, su régimen económico y de funcionamiento, la distribución de cargas entre los municipios integrantes y los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución, con la única limitación derivada de la obligación de asegurar la representación y garantizar la participación en la toma de decisiones de todos los municipios integrantes.

Es esta configuración normativa la que explica en buena parte la escasa implementación de esta solución institucional a los problemas de gobierno de las áreas metropolitanas y la triste historia que ha seguido su decurso en nuestro país. Los entes de carácter territorial metropolitano en el caso español, de crearse, no tienen verdadera autonomía o, al menos, no la tienen garantizada pues están al albur de la voluntad de otro ente o nivel de gobierno: su creación, competencias y financiación dependen de la libre voluntad de las Comunidades Autónomas. Esta posición subordinada desde el punto de vista normativo se une a los problemas que ya de por sí presenta este tipo de soluciones institucionales, especialmente la distribución competencial y de fuentes de financiación entre actores plurales y diversos en cuanto a su capacidad y poder real.

Estas razones, entre otras, son las que han conducido a articular espacios de gobierno metropolitano al margen de la opción institucionalizadora de entidad con competencias propias y con carácter territorial. La pluralidad de variantes son muchas como veremos. En algunos casos, otro nivel de gobierno –la comunidad autónoma- ha asumido el papel de gobernar los asuntos metropolitanos; en otros, se ha acudido a crear entidades metropolitanas monofuncionales con un carácter eminentemente técnico y no político; otras han impulsado gobiernos de menor fuste potestativo de carácter voluntario en forma de mancomunidades o consorcios, con los municipios –y sus respectivos intereses- como principales actores políticos; y también se ha impulsado fórmulas de colaboración en forma de asociaciones sin poder institucional encargadas de impulsar estrategias de gobierno metropolitano que sólo



voluntariamente acaban siendo asumidas por los actores implicados. En definitiva, fórmulas alternativas que, con mayor o menor fortuna, se alejan de un verdadero gobierno autónomo de los asuntos metropolitanos y que en la práctica, como veremos, han tenido distinto grado de adecuación a los requerimientos de las necesidades de gobierno metropolitano.

Por estas razones son muchos los autores que hace ya tiempo, en nuestro país y fuera de él, demandan afrontar soluciones organizativas adecuadas a esta nueva realidad. El mismo Consejo Económico y Social Europeo en un Dictamen aprobado el 25 de abril de 2007, por 125 votos a favor, sin votos en contra y con cinco abstenciones (DOC 168 de 20.07.2007), se hacía eco del problema, al señalar que, con carácter general, *«las estructuras administrativas de antaño ya no son suficientes (datan de los ciclos históricos del pasado), pero los gobiernos nacionales se muestran muy sensibles a posibles resistencias contra nuevas estructuras procedentes de las partes interesadas(...). En cambio, los desafíos que deben afrontar las áreas metropolitanas son inmensos. Para superarlos y gestionar correctamente los avances se necesita, prácticamente en todas partes y con vistas a una estrategia de conjunto, una nueva organización de la gobernanza»*.

Esto es, en las actuales condiciones de expansión urbana e interrelación supramunicipal, cada vez se perciben con mayor intensidad problemas y demandas de carácter global, que van a requerir con mayor intensidad ser enfrentadas desde una escala metropolitana. Razones que, unidas a la necesidad de planificar y desarrollar políticas de largo plazo, en línea con la tendencia que se abre paso en toda Europa, demandan de una entidad con mayor estatus jurídico y con mayor permanencia en el tiempo que los actuales entes metropolitanos monofuncionales o de asociaciones con escaso peso político que se muestran como meros sucedáneos de una verdadera entidad local de nivel metropolitano.

De otra parte, más allá de la perspectiva estrictamente política, no está de más señalar que una coordinación efectiva de importantes servicios públicos comunes a los diferentes municipios afectados por el fenómeno metropolitano, con las salvedades que puedan existir, permitiría indudables mejoras en la gestión de las respectivas entidades locales cuyos servicios podrían beneficiarse tanto de una reducción en sus costes como de una mayor eficacia y eficiencia en la prestación del servicio.

En definitiva, en este trabajo queremos ocuparnos de estos problemas, de la falta de acoplamiento entre la realidad metropolitana y los niveles de gobierno que actúan sobre ella. Con ese objetivo, analizaremos en primer lugar, las perspectivas de estudio más relevantes sobre esta cuestión en las últimas décadas; haremos, en segundo lugar, una aproximación a los modelos o tipologías de gobierno de las áreas metropolitanas existentes desde un punto de vista teórico-comparado; en tercer lugar, repasaremos la historia del gobierno de estas aglomeraciones urbanas para el caso español siguiendo sus hitos jurídicos más emblemáticos;

para pasar, en cuarto lugar, a analizar a grandes rasgos el gobierno real de nuestras áreas en la actualidad; de tal forma que podamos, en último lugar, afrontar con una cierta base el estudio o, cuanto menos, la reflexión sobre las cuestiones abiertas y las perspectivas hacia el futuro más próximo en este ámbito.

## **2. ENFOQUES DE ESTUDIO SOBRE LAS ÁREAS METROPOLITANAS**

Los estudios sobre las áreas metropolitanas en nuestro país son ciertamente escasos. La fuerte inercia institucional del municipio y la provincia, desde un punto de vista local, y tras la Constitución de 1978, de las Comunidades Autónomas, ha oscurecido la importante vitalidad del fenómeno metropolitano. Ciertamente es desde el área de conocimiento de la geografía se ha estudiado la realidad funcional de las áreas metropolitanas, especialmente por lo que se refiere a los flujos de transporte, tanto de personas como de mercancías, y, en menor medida, de la existencia y localización de toda una serie de servicios –recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento y depuración de aguas, etc.–, las fuentes de generación de riqueza o la estructura poblacional. Escasean, sin embargo, los estudios que desde la perspectiva politológica se hayan enfrentado a los problemas de gobierno de las necesidades generadas por estos fenómenos metropolitanos. Huelga decir que la perspectiva más extendida de estudio en relación a los gobiernos de las áreas metropolitanas es la jurídica, siempre lastrada por el peso del derecho positivo descrito en el epígrafe anterior.

En los últimos años, sin embargo y a rebufo de las tendencias en este campo en otros países y de la toma de conciencia de esta problemática por las instituciones europeas parece que hay un renovado interés de acercarse al estudio de esta materia. Así, por ejemplo, cabe destacar el estudio comparado en Europa y en América del Norte de la gobernabilidad metropolitana por parte de MARIONA TOMÁS para quien los procesos de metropolización requieren «nuevos modelos de organización política y de gestión que aporten soluciones a los retos que plantean desde una perspectiva innovadora» (TOMÁS, 2009: 9). En este estudio, MARIONA TOMÁS introduce los principales enfoques teóricos sobre las áreas metropolitanas a nivel internacional durante las últimas décadas distinguiendo las siguientes líneas de trabajo (TOMÁS, 2009: 15-26).

### **2.1.- Escuela de la reforma.**

Esta perspectiva fue el enfoque dominante durante la época dorada de la expansión del estado del bienestar, esto es, fundamentalmente durante los años sesenta. Existía por aquel entonces una clara conciencia y acuerdo sobre el hecho de que la intervención pública era necesaria para asegurar una mejor coordinación de las políticas. Unas políticas, por otro lado, cuyo objetivo no era otro que alcanzar mayores grados de igualdad, eficiencia y democracia. Así, se entendía que la igualdad de los ciudadanos en un área metropolitana sólo podía quedar garantizada a través

de un ente metropolitano con competencias claras y definidas. De igual forma, esta solución también era la mejor en términos de eficiencia pues se consideraba que eran necesarias unidades de gobierno grandes para asegurar economías de escala. Por último, la autonomía de estos entes metropolitanos permitía también una mejor calidad en términos democráticos pues garantizaba una relación directa entre ciudadanos y gobernantes que eran responsables de las políticas desarrolladas en el marco de sus competencias.

La articulación institucional de estos gobiernos metropolitanos podía materializarse a través de distintas opciones que se resumen en dos grandes modelos: un solo nivel de gobierno o dos niveles de gobierno (metropolitano y municipal). La opción por un único nivel de gobierno a su vez podía alcanzarse a través de una doble vía: por fusión o por adhesión. Es el camino que siguieron en aquellos años diversos países del norte europeo con desiguales resultados. En general estos procesos fueron sometidos a una fuerte crítica especialmente por el exceso de intervencionismo desde instancias estatales y por la merma de libertad y autonomía de los niveles de gobierno más cercanos al ciudadano. La segunda opción, de cariz más federal, se articulaba en torno al establecimiento de dos niveles de gobierno de tal forma que entre ellos se establecía un reparto de competencias por su escala de gestión, fórmula más respetuosa con la libertad y la autonomía de los municipios. En este caso, los problemas derivaban de las tensiones generadas por el establecimiento de un poder adicional y competitivo en términos políticos en relación a los ya tradicionales niveles de gobierno.

## **2.2.- La elección racional.**

La perspectiva de estudio sobre las áreas metropolitanas que se articula en torno a las premisas de la teoría de la elección racional se convirtió en la de mayor influencia con la crisis del estado del bienestar, esto es, durante las décadas de los años setenta y ochenta. Para los partidarios de este enfoque el exceso de intervencionismo estatal suponía una merma en la eficacia y eficiencia de los mercados y, en última instancia, de las políticas. Por el contrario, la apertura a la competición del mercado habría de suponer una mejora en la calidad de los servicios ofertados a los ciudadanos. Además, los ciudadanos incrementarían sus espacios de libertad pues podrían escoger entre un amplio abanico en la oferta de servicios. De ahí que los partidarios de este enfoque se mostraran favorables a una mayor fragmentación institucional. Entendían que de esta forma, junto con la privatización de la gestión de los servicios, se lograría una mayor eficiencia y satisfacción de los ciudadanos.

El resultado de estas premisas, a nuestros efectos, es claro: el área metropolitana no existe como espacio político, es el municipio. La gobernabilidad de las áreas metropolitanas es, en todo caso, fruto de la libre voluntad de éstos y, por tanto, sólo puede articularse a través de mecanismos de cooperación voluntaria. La creación de entes metropolitanos de carácter

institucional con autonomía para la gestión de competencias propias estaría vetada a ojos de esta perspectiva neoliberal.

Las consecuencias prácticas de este enfoque han corrido también una suerte desigual. En general sus planteamientos han sido sometidos a fuertes críticas en la medida en que el enfoque, por un lado, presta poca atención a la consecución de mayores grados de equidad dado que las condiciones de acceso a los bienes no serían iguales para todos los ciudadanos – dependerán de la capacidad y de las políticas desarrolladas en el municipio en el que vivan- y, por otro lado, sus planteamientos generan igualmente problemas de eficacia y eficiencia al no resolver adecuadamente las necesidades de coordinación en las políticas y en la prestación de servicios, mucho más presentes ahora con el incremento de la fragmentación institucional.

### **2.3.- Nuevo regionalismo.**

Finalmente y dadas las insuficiencias contrastadas de los anteriores enfoques, a partir de la década de los noventa y también en la primera década de este siglo, se ha desarrollado con fuerza el *nuevo regionalismo* o, en otros términos, la nueva *gobernanza democrática*. Desde esta perspectiva, el gobierno de las áreas metropolitanas no debería descansar ni en un ente metropolitano con competencias propias ni en los municipios por separado, sino que deberían buscarse mecanismos flexibles de coordinación vertical y de colaboración horizontal adaptados a las necesidades de cada área y de cada servicio en particular.

De esta forma el enfoque del nuevo regionalismo o gobernanza democrática atendería a tres procesos que se han desarrollado de forma simultánea en las últimas décadas. En primer lugar, el fenómeno de la globalización que ha materializado la importancia de las áreas metropolitanas como actores de primera magnitud en el ámbito de la competencia internacional y que obliga a los líderes políticos, en consecuencia, a buscar nuevas fórmulas de gobierno metropolitano que lo hagan más eficaz y eficiente. En segundo lugar, las transformaciones en la estructura y en los flujos de las áreas metropolitanas que cada vez más se caracterizan por la interdependencia entre el centro y la periferia: desaparece la ciudad central como única fuente de recursos y se desarrolla un fuerte policentrismo para cuya gestión sólo cabe la solución del gobierno en red, donde todos los actores implicados y las escalas o niveles de los intereses en juego cuentan. En tercer lugar, se ha acrecentado la complejidad de nuestros problemas no sólo en términos cuantitativos sino también en términos cualitativos. La pluralidad de los *cleveages* en juego cada vez es mayor lo que, a ojos de los partidarios de este nuevo enfoque, deriva en la necesidad de espacios de consenso y, por ello mismo, en la introducción de mecanismos de gobierno poco institucionalizados: agencias, patneriados, trabajo en red, cooperación voluntaria. En definitiva, se trataría de pasar del *gobierno* a la *gobernanza* de las áreas metropolitanas (véase al respecto: PASCUAL, 2011).

Este enfoque ha tenido una fuerte impronta en las políticas desarrolladas en las dos últimas décadas y, aunque todavía es pronto para pronunciarse sobre sus resultados finales, también podemos detectar una suerte desigual en el cumplimiento de sus objetivos últimos. Como señala MARIONA TOMÁS, sobre estos planteamientos se han desarrollado dos tipos de análisis o interpretaciones. Por un lado, se ha extendido una visión ciertamente optimista acerca de las posibilidades y la potencialidad de estos mecanismos de gobernanza democrática, sobre todo por la suma de recursos y capacidades enfocados a la consecución de nuevos objetivos de bien común. Pero, por otro lado, también se ha extendido una visión pesimista que ha insistido en las debilidades de estas nuevas formas de gobierno en red, especialmente en aquellos aspectos relacionados con la poca transparencia y responsabilidad acerca de las políticas desarrolladas ante los ciudadanos y, en última instancia, a la desatención que hacia la dimensión de la eficacia se genera con esta forma de gobernar.

### **3. LAS POSIBILIDADES DE GOBIERNO METROPOLITANO EN UN CONTEXTO COMPARADO**

¿Cómo están gobernadas estas áreas metropolitanas? ¿Qué sucede en Europa y en otras partes del mundo respecto al gobierno de los fenómenos metropolitanos? JOUVE y LEFÈBRE han establecido cinco tipos de configuraciones institucionales en relación al gobierno de las metrópolis (JOUVE y LEFÈBRE, 2002):

1. Ciudades-Estado: Son ciudades cuya regulación se debe ampliamente al Estado, ya sea porque la ciudad se confunde geográfica y políticamente con el Estado, caso de Singapur, ya sea porque el Estado conserva un papel central en la regulación política de las ciudades, en general casos de Gran Bretaña y los Países Bajos. Los principales problemas de estas ciudades son, por un lado, su dependencia de la política nacional y, por otro lado, un marco de acción demasiado rígido. En la España democrática lo más cercano a esta situación se habría dado en las ciudades de Ceuta y Melilla, al menos hasta su autonomía.
2. Los nuevos gargantúas: son áreas metropolitanas que se dotan de una nueva institucionalidad común ya sea mediante procesos de fusión, más típicos en los países nórdicos, ya sea mediante la creación de nuevas entidades locales metropolitanas superpuestas a las preexistentes. Londres, con la *Greater London Authority* o Stuttgart en Alemania serían buenos ejemplos de este tipo de configuración. El punto fuerte de este planteamiento estriba en la fuerte valorización de los actores locales, de tal forma que allí donde no se ha contado con ellos, como en las ciudades metropolitanas de Italia o en las ciudades-provincia de los Países Bajos, el modelo ha fracasado. En la España democrática lo más cercano a esta situación fue la constitución de las áreas

metropolitanas de Barcelona y Valencia como entes territoriales que acabaron en fracaso y, desde hace poco, el nuevo reconocimiento del área de Barcelona y la constitución de la de Vigo.

3. Mesonivel de gobierno: Son los casos de las ciudades donde el nivel institucional y político regional es el que asume la función de institución metropolitana. Por ejemplo, son los casos de las ciudades de Madrid o de Zúrich. Tiene ventajas claras pues reduce la fragmentación institucional, no se generan contrapoderes políticos y simplifica el sistema de toma de decisiones; si bien pueden darse disfunciones si se produce un desacompañamiento entre el territorio funcional y el institucional de la metrópolis y, sobre todo, si se produce un distanciamiento entre las instancias decisorias y la población.
4. Gobernanza en red: Son los casos de las ciudades cuyo modo particular de agregación no pasa por una institución particular, sino por alianzas, acuerdos, conciertos a distintos niveles institucionales y también con la sociedad civil particularizados en función de las necesidades concretas. Ejemplos actuales serían ciudades como Munich o Lyon. En España, de las grandes áreas sólo en parte Barcelona durante un tiempo o Bilbao han avanzado por este camino. Y es que su propia constitución, dependiente de la voluntariedad política, define las propias debilidades de este tipo de gobernanza.
5. Defección y conflicto: Son los casos de ciudades que no han podido generar mecanismos de agregación a escala metropolitana, lo que no implica necesariamente ausencia total de dinámicas metropolitanas, producto bien del agotamiento de los intentos de regulación de naturaleza institucional bien de la defección de un actor dominante. Ejemplos europeos podrían ser París o Milán.

Desde otra perspectiva, también MARIONA TOMÁS nos ofrece una tipología con cierto sabor familiar pero con diferente sistematicidad (TOMÁS, 2009: 26-53). Así distingue en función de los tipos de arreglos institucionales establecidos en cada caso en las áreas metropolitanas entre sistemas de gobierno metropolitano institucionalizado; sistemas de gobierno basados en la cooperación vertical a partir de otro ámbito de gobierno ya existente o de una agencia para una sola competencia o servicio; y sistemas de gobiernos de coordinación horizontal basados en la cooperación voluntaria entre municipios. En su estudio empírico de carácter comparado ha constatado que el sistema de gobierno que prevalece en las áreas metropolitanas es el de la coordinación vertical (64% de los casos estudiados: Viena, Bruselas, Copenhague, Madrid, París, entre otros) ya sea unificada en un solo ámbito de gobierno –normalmente, mesogobierno–; distribuida en diversos niveles (local, regional, estatal); o a través de una o diversas agencias monofuncionales. A continuación existe una cierta institucionalización del gobierno metropolitano como tal (27%), casos de Stuttgart, Helsinki, Lyon, Lisboa, Londres,

Miami o Toronto, ya sea a dos niveles (municipal y metropolitano) ya sea a un único nivel como es el caso de Toronto. Finalmente, son pocos los casos en su estudio donde domina la colaboración horizontal (9%), Vancouver y Barcelona, área metropolitana esta última que en la actualidad ha pasado de nuevo a engrosar la tipología de la institucionalización.

No obstante esta clasificación hay otras variables que influyen –fragmentación institucional, competencias, financiación o sistemas de representación- y, como también Mariona Tomás señala, un determinado modelo de gobierno metropolitano en la práctica puede dar lugar a muy diferentes configuraciones pues también influyen las tradiciones, la cultura política del país o del área o la configuración de los actores locales y de las relaciones entre ellos.

Existe, pues, una amplia pluralidad de formas de articular el gobierno –y el no gobierno- de las áreas metropolitanas y la experiencia ha demostrado que las mismas fórmulas no en todos los casos tienen las mismas consecuencias en términos de funcionalidad y eficacia. Conviene siempre retener esta idea para no proceder a realizar juicios apresurados sobre la bondad o superioridad de unos modelos sobre otros a la hora de solucionar los problemas de los ciudadanos.

#### **4. LA HISTORIA DEL GOBIERNO METROPOLITANO EN EL CASO ESPAÑOL**

Ni históricamente ni en la actualidad se han podido fijar criterios objetivos indiscutibles a la hora de definir qué áreas metropolitanas existen desde un punto de vista funcional en nuestro país –los dos criterios que normalmente se utilizan son los de la población y la interdependencia entre los núcleos urbanos que componen el área-. Ahora bien, desde un punto de vista jurídico, ha sido una constante hasta los años ochenta del pasado siglo la consideración de cuatro grandes áreas metropolitanas, las de Madrid, Barcelona, Valencia y Bilbao.

En cualquier caso, el reconocimiento como ente local de estas áreas es muy reciente pues hasta los años setenta nunca tuvieron esa naturaleza, más bien se trataba de órganos estatales de gestión de determinadas competencias o servicios que todo lo más daban cabida a alguna suerte de voz de los municipios afectados. Así, por ejemplo, a los efectos de la planificación urbanística se crearon los organismos estatales del Gran Madrid (1944), el Gran Bilbao (1945) y el Gran Valencia (1946); para la gestión de agua, se creó en 1851 el organismo denominado Canal Isabel II para el área de Madrid y en 1955 un organismo similar para el área de Barcelona; en materia de transportes, se aprobaron planes específicos para Madrid (1956) y Barcelona (1957); y, por último, en 1963 se creó para el área de Madrid un organismo autónomo estatal, la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO) para ejercer esas mismas funciones.

De hecho, la primera área metropolitana que se configura como ente local supramunicipal fue la Entidad Metropolitana de Barcelona, creada por Decreto-ley de 24 de agosto de 1974, anticipo de las denominadas *entidades municipales metropolitanas* previstas en la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, ley que se derogaría poco después (1978) sin ponerse en práctica. Y es que la crisis final del franquismo y la transición a la democracia postergaron el previsible desarrollo de los gobiernos metropolitanos en esos años.

La creación del estado de las autonomías –especialmente la de las regiones y nacionalidades- por la Constitución de 1978 concentró todo el interés de las nuevas instituciones políticas. Las áreas metropolitanas ni siquiera recibieron mención en el nuevo texto constitucional, salvo de forma indirecta al decir del artículo 141.3: «Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia».

Habrà que esperar a la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de Bases de Régimen Local, para asistir a una cierta revitalización de las áreas metropolitanas. La Ley establecía en su artículo 43 que, primero, las Comunidades Autónomas, previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectados, podrán crear, modificar y suprimir, mediante Ley, áreas metropolitanas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos; segundo, las áreas metropolitanas son entidades locales integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras; y tercero, la legislación de la Comunidad Autónoma determinará los órganos de gobierno y administración, en los que estarán representados todos los Municipios integrados en el área; el régimen económico y de funcionamiento, que garantizará la participación de todos los Municipios en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas entre ellos; así como los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución.

Precisamente, la autonomía de las Comunidades a la hora de regular, en su caso, las áreas metropolitanas va a ocasionar que el gobierno de estas áreas corra muy distintas suertes. Por ejemplo: el área metropolitana de Madrid o, al menos, su mayor parte pasa a gobernarse como Comunidad Autónoma contando, pues, con un gobierno con amplios poderes; en el caso de Barcelona, estábamos ya ante una verdadera área metropolitana institucional desde 1974; en el caso de Valencia, se suprimirá el organismo estatal Gran Valencia en 1986, pero se creará al tiempo, por Ley valenciana 12/1986 de 3 de diciembre, el ente *Consell Metropolità de l'Horta*, órgano de gobierno de la nueva área metropolitana de Valencia; y en el caso de Bilbao y su área, se suprimirá el Gran Bilbao en 1980 si bien, por un lado, se mantuvo el Consorcio de Aguas del Gran Bilbao –ahora con el nombre de Consorcio de Aguas Bilbao-Bizcaia- y, por otro lado, se creó en 1991 la asociación *Bilbao Metropolita-30* constituida por instituciones



públicas y asociaciones privadas interesadas en la reflexión estratégica permanente sobre el área.

El diferente camino emprendido, sin embargo, oculta un problema de fondo común a todas las áreas que, poco después, se vería confirmado con la crisis y desaparición a la que se vieron abocadas las dos únicas áreas metropolitanas en sentido estricto que existían en la década de los ochenta: Barcelona y Valencia. Y es que, como ha establecido con precisión RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, por doquiera existen problemas recurrentes para la institucionalización de las áreas metropolitanas como, por ejemplo: el temor de los municipios de la periferia a encontrarse en una situación de subordinación respecto a la ciudad central o el fenómeno contrario al anterior de temor desde la ciudad central; el temor de otros niveles de gobierno ya sean autonómicos o estatales a crear un contrapoder político; la existencia de mayorías de diferente color político poco propensas al consenso en los municipios que la integran; la posible existencia de un gran desequilibrio respecto al desarrollo del resto del Estado; o una concepción excesivamente tecnocrática con la subsiguiente distancia respecto al ciudadano, al que el gobierno metropolitano inspira desconfianza (RODRÍGUEZ, 2005).

Precisamente en la década de los noventa, en parte por las razones mencionadas, pero especialmente al haberse constituido en una especie de contrapoder político de los respectivos gobiernos autonómicos, las áreas de Barcelona y Valencia son suprimidas por los respectivos gobiernos de Cataluña, primero, y la Comunidad Valenciana, después, y sustituidas por entes de gestión monofuncionales o especializados: en Barcelona (1987), la Entidad Metropolitana del Transporte de Barcelona –que llega a agrupar a 18 municipios- y la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos, después denominada Entidad Metropolitana del Medio Ambiente –32 municipios-; en Valencia (2001), la Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos (EMTRE) -45 municipios- y la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos (EMSHI) -51 municipios-.

Hay que decir, no obstante, que en el caso de Barcelona, poco después de esta supresión, unos 30 municipios crearían en 1988 la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona –posteriormente reconvertida en consorcio en 2009-, una asociación voluntaria de municipios con menos competencias que el anterior área pues no podía gestionar ni el transporte, ni el agua ni los residuos. Por su lado también, el municipio de Barcelona impulsó el diseño de un Plan estratégico Metropolitano con la implicación de 35 municipios y otros muchos actores políticos y sociales del área. Finalmente, la reciente Ley del Parlamento de Cataluña 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, parece anunciar un cambio significativo de tendencia. Se crea de nuevo un ente que asume las competencias que ejercían las anteriores entidades metropolitanas del transporte, de servicios hidráulicos y tratamiento de residuos, las de la actual Mancomunidad de Municipios y, además,

otras nuevas competencias en materia de urbanismo que establece la legislación urbanística catalana.

Por último, cabe señalar, por su carácter excepcional en nuestro panorama jurídico, la constitución del área metropolitana de Vigo por Ley autonómica 4/2012, de 12 de abril. La nueva área metropolitana ha asumido competencias en materia de promoción económica, empleo y servicios sociales; turismo y promoción cultural; movilidad y transporte público de viajeros; medio ambiente, aguas y gestión de residuos; prevención y extinción de incendios; protección civil y salvamento; ordenación territorial y cooperación urbanística; coordinación en las tecnologías de la información y de la comunicación; y ejercerá, además, las competencias cuya titularidad le pueda ser transferida por otras leyes.

## **5. GOBIERNO Y DESGOBIERNO DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS ESPAÑOLAS EN LA ACTUALIDAD**

Desde un punto de vista empírico, mientras el proceso de metropolización real no cesa en su paulatino avance, son diversos los criterios y por tanto los resultados en cuanto a reconocimiento académico y/u oficial de los mismos. El Consejo Económico y Social Europeo en su Dictamen adoptado en 2004, ECO/120, tomando como referencia los umbrales establecidos por METREX (la Red de Regiones y Áreas Metropolitanas Europeas), identificaba para esas fechas un total de 83 áreas metropolitanas europeas, entre las cuales incluía ocho españolas, por orden de población (en miles de habitantes, periodo 1999-2003): Madrid (4.709); Barcelona (3.950); Valencia (1.328); Sevilla (1.074); Málaga (868); Bilbao (735); Zaragoza (629) y Gijón-Oviedo (628).

Si atendemos a los datos aportados en 2012 por el Ministerio de Fomento en *Áreas Urbanas +50* que ofrece información estadística de las que esta institución considera las Grandes Áreas Urbanas españolas (municipios de más de 50.000 habitantes), nuestro país contaría con 85 grandes áreas urbanas que agrupan un total de 748 municipios en los que viven más de 32 millones de habitantes, esto es, aproximadamente el 68% de la población española. A nuestros efectos hemos seleccionado a título ilustrativo las consideradas 15 grandes áreas urbanas que, al mismo tiempo, son todas aquellas que superan los 500.000 habitantes y que, en conjunto, acogen a la mitad de la población española (46,7%). Conviene hacer notar que el peso poblacional de esas áreas respecto al total de la población española se ha incrementado en dos puntos porcentuales desde el año 1981.

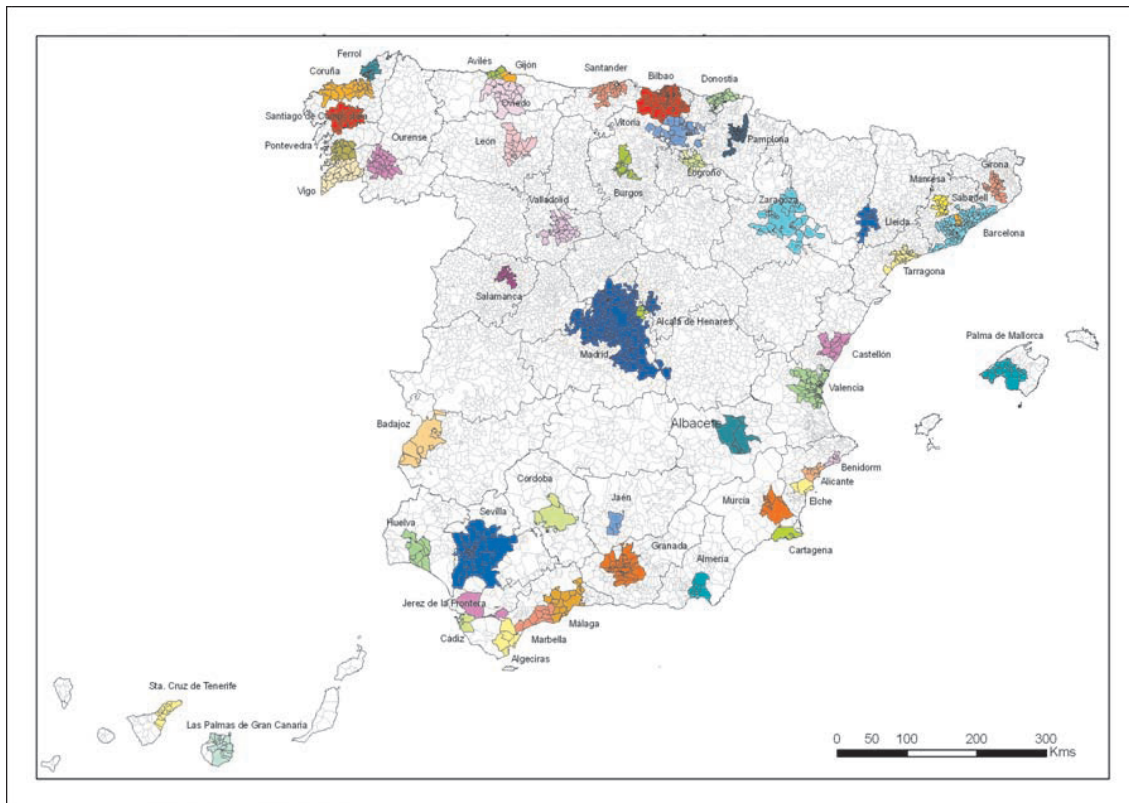
Tabla 1. Quince mayores Áreas Urbanas españolas en 2011

Nº	Nombre del Área Urbana	Nº Municipios	Población 1981	Población 2011
1	Madrid	52	4.510.484	6.052.247
2	Barcelona	165	4.239.128	5.030.679
3	Valencia	45	1.200.000	1.551.585
4	Sevilla	24	961.496	1.294.867
5	Málaga	8	585.940	953.251
6	Bilbao	35	959.573	910.578
7	Asturias	18	801.184	835.053
8	Zaragoza	15	599.289	746.152
9	Alicante-Elche	6	463.973	698.662
10	Murcia	10	393.894	643.854
11	Bahía de Cádiz	6	516.289	642.504
12	Vigo-Pontevedra	14	499.233	587.843
13	Palma	8	334.896	548.211
14	Las Palmas de Gran Canaria	4	459.653	540.563
15	Granada	30	367.650	517.580

Fuente: Ministerio de Fomento: *Áreas Urbanas +50*, 2013.

Desde un plano más académico, sin embargo, combinando los criterios de densidad de población e interdependencia espacial y las interrelaciones funcionales que lleva asociadas (básicamente movilidad residencia/trabajo) descritas más arriba, pueden llegar a identificarse hasta cuarenta y seis áreas metropolitanas en el conjunto de España. Así se ha hecho en el proyecto de investigación en el que se enmarca este trabajo. El algoritmo utilizado sigue fielmente los criterios convencionales utilizados (*Office of the Management and Budget*, 2000), adaptados a las condiciones específicas del sistema urbano español. Conforme a la metodología aplicada en este trabajo, por ejemplo, el área metropolitana de Valencia integraría en estos momentos a setenta y cuatro municipios.

Figura 1. Delimitación de las áreas metropolitanas españolas según la variable residencia-trabajo.



Fuente: Feria (2010)

No obstante, a nuestros efectos, nos limitaremos a analizar la situación del gobierno metropolitano en el caso de las ocho áreas identificadas por el Consejo Económico y Social Europeo a partir de los umbrales establecidos por METREX.

Desde el punto de vista de su institucionalización como entres territoriales hemos podido comprobar que estamos ante una realidad territorial y funcional que apenas tiene traslación al plano jurídico –propiamente sólo existen dos áreas metropolitanas institucionalizadas, Barcelona y Vigo, y todo lo más el caso particular del área de Madrid, en la práctica gobernada como comunidad autónoma.

Analizando la evolución y situación actual de las restantes áreas, encontramos itinerarios peculiares pero un rasgo común: la solución a tales problemas se ha abordado, recurriendo a entidades o formas de actuación que eluden la constitución de una administración metropolitana integral, habiendo optado por soluciones alternativas de carácter voluntario, básicamente consorcios y mancomunidades, de «geometría» (delimitación territorial, composición y ámbito competencial) variable.

En particular, se constata que la cuestión del transporte metropolitano, uno de los problemas básicos de las áreas metropolitanas, ha sido abordada mayormente mediante la

creación de consorcios como fueron el de Bilbao (1976); Barcelona (2007); Valencia (2000); Sevilla (2001); Málaga (2003) y Zaragoza (2007). Otras políticas sectoriales como la de vivienda, han sido abordadas también mediante la creación de sendos consorcios en los casos de Sevilla (2007) y Barcelona (2007); esta última modalidad organizativa que se ha extendido a casos ciertamente singulares como es el del Consorcio para el Desarrollo de la Televisión Digital Terrestre Local Pública –demarcación comarcal de Torrent- TV 35, en Valencia (2006). Las mancomunidades han constituido también un remedio útil para enfrentar algunos problemas supramunicipales, y metropolitanos. No es infrecuente que servicios tan dispares como promoción del empleo y desarrollo económico comarcal, servicios sociales u otros relacionados con la cultura o el deporte, sean gestionados desde mancomunidades. Aun así, no hay que dejar de mencionar sus debilidades como la dispersión, la debilidad de sus gobiernos y los problemas de transparencia democrática que arrastran en muchos casos.

Un caso paradigmático de los planteamientos de gobierno metropolitano en España, sin constitución de gobierno metropolitano pero con una cierta sensibilidad hacia la problemática metropolitana, podría ser el del área de Málaga: la Junta de Andalucía ha establecido un Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga; pero existe también un Consorcio de Transporte Metropolitano del Área de Málaga; un Foro Metropolitano de Alcaldes como consejo consultivo y de debate sobre acciones estratégicas de ámbito metropolitano; y la Fundación CIEDES que ha impulsado diversos estudios sobre la problemática metropolitana.

En esta tesitura, donde no se han articulado instituciones de gobierno específicas para la mayor parte de nuestras áreas metropolitanas y donde tampoco existe una cultura política territorial de ámbito metropolitano es donde más riesgos existen de que los intereses particulares hagan valer su poder sobre los más generales del área metropolitana como conjunto. Son varios los autores que, en ese sentido, han insistido en la necesidad de asumir «planteamientos neoinstitucionalistas, con mayor presencia de los poderes públicos» (FARINÓS, 2005:20). Esto es, resulta necesario ante la inmensidad de los cambios socioeconómicos que han vivido nuestras ciudades plantearse de una vez por todas la necesidad de los gobiernos metropolitanos, se adopte la forma que se adopte, incluso desde la asunción de la variedad de las mismas. Frente a la consabida descoordinación y ineficiencia de políticas públicas localistas y sectoriales, agravadas en estos tiempos de profunda crisis económica y cuestionamiento de buena parte de funciones públicas tradicionales, eludir el abordaje real de una planificación estratégica y la institucionalización de una fórmula consensuada y flexible de gobernanza metropolitana puede suponer no sólo una limitación para encarar en mejores condiciones los cambios económicos y sociales que ya se están produciendo, sino también perder una oportunidad histórica para la consolidación de un sistema político local renovado.

## **6. CUESTIONES ABIERTAS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO**

Resumiendo lo afirmado hasta aquí, nos encontramos ante una tesitura de claros contornos: las aglomeraciones metropolitanas se han convertido en actores de primera relevancia en el marco competitivo abierto por la globalización rampante –no sólo es cuestión de economía- y, sin embargo, no existen claramente definidos criterios de gobierno de la complejidad metropolitana a partir de su propia óptica de desarrollo. Son otros intereses, ya sean estatales, de mesogobierno o, incluso, municipales los que imponen su dinámica sobre las consideraciones metropolitanas. Parece necesario, así pues y cuanto menos, tomar conciencia de esa insuficiencia en nuestros planteamientos e intentar marcar posibles pautas de trabajo hacia el futuro para paliar en la medida de lo posible las consecuencias más negativas de este estado de cosas y, a ser posible, lograr que de una u otra forma se considere el interés metropolitano a través de alguno de los modelos reseñados con anterioridad.

Ya hemos visto que en nuestro país Madrid y Barcelona, con todas las reservas que cabe plantear en uno y otro caso, cuentan con sistemas de gobierno metropolitano o cuasi-metropolitano: Madrid, en forma de comunidad autónoma aunque el territorio que cubre es algo superior al del área; y Barcelona, en forma de ente institucionalizado. También hemos visto como el Galicia se ha impulsado hace poco la institucionalización del gobierno del área metropolitana de Vigo. Fuera de estos casos, las cosas cambian: Valencia cuenta con dos áreas monofuncionales pero la perspectiva de gobierno de los problemas metropolitanos brilla por su ausencia; y, en el resto de los casos, predominan consorcios o mancomunidades para cubrir servicios o funciones concretas. Son excepcionales los casos donde se han creado mancomunidades plurifuncionales como la de la del área de la Bahía de Cádiz u organismos de carácter voluntario que hayan intentado cuanto menos impulsar estudios y, de forma indirecta, políticas con carácter metropolitano como puede ser *Bilbao Metropoli-30*.

¿La nueva ley de gobierno local va suponer algún cambio en esta tendencia general? Mucho nos tememos que no sea así, sino todo lo contrario. Con carácter general, la nueva ley ha restado a los municipios competencias que venían prestando con carácter impropio y, frente a las tendencias imperantes en Europa, no ha tenido en consideración el potencial de la colaboración horizontal, quizá todo lo contrario: ha fortalecido, por un lado, el ámbito de gobierno de las comunidades autónomas al forzarles a asumir las competencias que de forma impropia prestaban los municipios hasta ahora y, por otro lado, el de las diputaciones provinciales cuyo ámbito de interés está alejado de las políticas metropolitanas. Ni que decir tiene que lejos queda cualquier consideración respecto al fortalecimiento de la autonomía de las áreas en caso de existir o de aspectos tan relevantes como su financiación. No parece, pues, que se haya prestado ninguna atención a la creciente problemática del gobierno de las aglomeraciones metropolitanas.

Tampoco parece que esta cuestión ocupe y preocupe a los principales partidos ahora en la oposición pero alternativa de gobierno. Bien es verdad que sus planteamientos de política local podrían posibilitar fórmulas de gobierno metropolitano por ser más sensibles –en principio- hacia los mecanismos de cooperación intermunicipal y abiertos, de esta forma, a los mecanismos de cooperación horizontal, incluso vertical, tipo mancomunidades o consorcios. Lo que en ningún caso se han planteado o, al menos, no parece que esté entre las prioridades de su agenda política hacia el futuro es la consideración de los fenómenos metropolitanos como un objetivo político de relevancia nacional.

La situación no deja de ser paradójica si entendemos que la economía de escala más productiva, dado los flujos de personas y mercancías que definen la existencia del área, posiblemente sea la metropolitana. No obstante, sin menospreciar los problemas y hándicaps de este tipo de solución –que los tiene-, no podemos dejar de constatar que las inercias institucionales pesan y mucho en nuestro proceder a la hora de afrontar los problemas de gobierno. Difícilmente atendiendo a meros llamamientos a la bondad de determinadas prácticas políticas podremos conseguir que los intereses establecidos abandonen sus fortalezas institucionales salvo quiebra del sistema político establecido, caso hartamente improbable. Parece razonable, pues, abandonar planteamientos de tipo maximalista y trabajar más bien en una senda que, desde el realismo y de forma razonable, vaya abriendo puertas al gobierno de los problemas metropolitanos.

Y, quizá en ese sentido, el primer paso consista en tomar conciencia del problema para poder, después, actuar sobre él. La carencia de espacios institucionales de carácter metropolitano ha conllevado la falta de estudios desde esa perspectiva con una clara implicación normativa. Aun así, existen aproximaciones nada desdeñables desde algunas disciplinas universitarias, como puede ser la geografía, que pueden servir de base para iniciar este camino. Deberían sumarse otras sensibilidades académicas, la economía, la ciencia política, el trabajo social, etc. hasta conseguir un acercamiento interdisciplinar a un objeto de estudio ciertamente complejo y de múltiples aristas. El mismo proyecto de investigación que da pie a esta publicación es un buen ejemplo de este tipo de aproximación.

Pero el conocimiento «técnico» del problema no basta para introducirlo en la agenda política, se requiere la toma de conciencia social, cuanto menos de los actores sociales más relevantes y de los partidos políticos, cuando no de la población en general que es, en última instancia, la que más se juega en términos de gobierno. En cualquier caso, esa toma de conciencia requiere de algún grado de institucionalización, esto es, creación de algún tipo de asociación representativa del ámbito metropolitano que se encargue de socializar su problemática y las posibles soluciones desde el punto de vista gubernamental. *Motu proprio*

difícilmente los partidos políticos estructurados internamente a partir de los ámbitos institucionales ya existentes darán pasos en ese sentido.

Una vez introducido el problema en la agenda política, las soluciones –como hemos visto- son diversas y no hay razones convincentes para dar por sentado que una sea mejor que otras en términos democráticos, de eficacia o de eficiencia. Como se ha afirmado, los problemas a los que hay que atender tienen diferentes economías de escala por lo que, por sí mismo, un gobierno metropolitano institucionalizado no tiene por qué ser la mejor solución. Lo que no podemos dejar de hacer, en cualquier caso, es dejar de atender una realidad tan obvia: la tendencia hacia unas mayores aglomeraciones metropolitanas es, salvo cataclismos, imparable. No podemos compartimentar su gobierno en unidades menores ni esperar que unidades de ámbito superior las gobiernen sin escapar a sus propias inercias e intereses.

En definitiva, son muchas las cuestiones abiertas relacionadas con el gobierno de las áreas metropolitanas a las que no podemos dar respuesta con el sistema de gobierno local actual y las perspectivas de futuro que se abren hoy día ante nosotros, atendiendo a la falta de voluntad política para afrontar el problema, son fuertemente descorazonadoras. No por ello deja de ser menos evidente que se trata de un problema creciente que, antes o después, tendremos que afrontar como sociedad. La nueva fase de cambios estructurales a nivel global en la que estamos inmersos incide de manera singular en las grandes aglomeraciones urbanas y no va a dejar de afectar a nuestro país. Necesitamos, queramos o no, políticas públicas activas y estructuras de gobierno que fortalezcan el gobierno de las áreas metropolitanas y las necesitamos abiertas, flexibles, eficaces y responsables, contando con la participación de la ciudadanía y los actores sociales implicados, siempre adecuando de la mejor forma posible su diseño e implementación al espacio real metropolitano. Más vale que nos pongamos manos a la obra.

## **BIBLIOGRAFÍA**

BORJA, J. y VENTANYOL, J. 1992. «Grandes ciudades y/o Áreas metropolitanas». *Informe sobre el Gobierno Local*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

CALLIZO SONEIRO, J. 2005. «Hipótesis para la gestión del espacio metropolitano», *Territorio y Desarrollo Local* 8.

COMITÉ DE LAS REGIONES. 2003. *Las dimensiones regional y local en establecimiento de nuevas formas de gobernanza en Europa*. Luxemburgo : Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

CONSEIL DE L'EUROPE. 1986. *Recommandation 188 (2005) sur la bonne gouvernance dans les zones métropolitaines européennes*. Estrasburgo.

FARINÓS, J. 2005. «Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional», *Eria* 67, 219-235.



- FERIA, J.M. 2010. «La delimitación y organización espacial de las áreas metropolitanas españolas: Una perspectiva desde la movilidad residencia-trabajo». *Rev. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 164, 189-210.
- FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL. 2011. *Libro verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno local.
- JIMÉNEZ BLANCO, A. 1992. «Las organizaciones supramunicipales en España: Las áreas metropolitanas». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 254.
- JOUBE, B. 2002. «Gobernanza metropolitana en Europa: un ensayo de tipologías». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 24, 171-176.
- JOUBE, B. 2005. *Cuestiones sobre gobernanza urbana*. Barcelona: Fundación Carlos Pi i Sunyer.
- JOUBE, B. y LEFÈBRE, C., dir., 2002. *Métropoles ingouvernables*, París: Elsevier.
- MIGUEL GONZÁLEZ, R. DEL. 2008. «Planificación territorial, gobierno y gobernanza en las grandes ciudades españolas». *Boletín de la Asociación Española de Geografía*. 48: 355-374.
- MINISTERIO DE FOMENTO. 2013. *Áreas Urbanas +50. Información estadística de las Grandes Áreas Urbanas españolas 2012*. Madrid: Ministerio de Fomento.
- NEL·LO, O. 1998. «Transformaciones y políticas urbanas en las siete principales ciudades de España. El área metropolitana de Valencia en sistema urbano español». *Área metropolitana. Revista informativa del CMH* 4.
- PASCUAL ESTEVE, J.M. 2011. *El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- QUINTÁS ALONSO, J. 2007. *Más investigación o prueba/error... y vuelta a empezar*. Madrid: Visión Net.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M. 2004. «La política sobre grandes ciudades y áreas metropolitanas en España o el temor a la diversidad». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 24: 107-126.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M. 2005. «Las áreas metropolitanas en Europa: un análisis causal y tipológico». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*: 298-299.
- SERRANO RODRÍGUEZ, A. 2005. «La problemática supramunicipal del modelo territorial del siglo XXI: Áreas Metropolitanas y Regiones Funcionales Urbanas». *Territorio y Desarrollo Local* 8.
- SORRIBES MONRABAL, J. 1999. *Las Áreas Metropolitanas. Análisis teórico y experiencia comparada*. Valencia: Consell Metropolità de l'Horta.
- SOSA WAGNER, F. 1993. «Aspectos institucionales de la gestión metropolitana». *Planeamiento y gestión metropolitana comarcal y municipal*. Pamplona: Universidad de Navarra.
- TOMÁS, M. 2009. *La governabilitat metropolitana a Europa i l'América del Nord*. Barcelona: Diputación de Barcelona.



# Capítulo 3. Movilidad sostenible en áreas metropolitanas. Evolución reciente y escenarios futuros en el Área Metropolitana de Valencia

Juan Miguel Albertos  
Universitat de València

## 1. INTRODUCCIÓN Y MARCO CONCEPTUAL

La movilidad es uno de los elementos que en mayor medida condicionan la sostenibilidad ambiental y social en las áreas metropolitanas. Conseguir -o avanzar hacia- una movilidad metropolitana sostenible implica la toma en consideración de unos principios de equidad y solidaridad tanto intergeneracional, para asegurar que las generaciones futuras también cuenten con los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades, como intrageneracional, para garantizar que el conjunto de la población pueda disfrutar en la actualidad de una accesibilidad suficiente al espacio metropolitano (oferta de empleos, de servicios...). Sin embargo, el hecho urbano-metropolitano, caracterizado por una intensa interrelación de los agentes sociales y económicos y por una oferta singular y amplia de servicios e infraestructuras, precisa como condición inherente a su naturaleza del mantenimiento de una elevada accesibilidad. Por tanto, se hace necesario avanzar en la consecución de una movilidad sostenible manteniendo la elevada accesibilidad propia del espacio metropolitano; de lo contrario, se vería comprometida la propia funcionalidad urbana.

Esta necesaria accesibilidad es función, por un lado, de la densidad y la forma urbana (densidad residencial y laboral, mezcla de usos de usos del suelo) y, por otro, de las pautas de organización de la movilidad (dotación de servicios e infraestructuras, reparto modal resultante). El objetivo es conseguir una movilidad más sostenible, esto es, que reduzca el consumo de recursos escasos (energía, espacio, tiempo, costes), que minimice los impactos (contaminación local y global, habitabilidad del medio urbano, accidentalidad) y que elimine, o al menos mitigue, la discriminación social y territorial en relación con la accesibilidad (nivel de renta, localización residencial intrametropolitana). Se trata, por tanto, de mejorar la sostenibilidad ambiental de las áreas metropolitanas sin comprometer su eficiencia y funcionalidad tal y como propone el *Plan de Acción de Movilidad Urbana* de la COMISIÓN EUROPEA (2009).

Nuestra hipótesis es que es posible avanzar hacia la movilidad sostenible, manteniendo o incluso mejorando la accesibilidad, desde un concepto de sostenibilidad «débil» y de gobernanza «fuerte». Es decir, que es posible a través de la inversión en capital «físico» -de la dotación de las infraestructuras y servicios necesarios y adecuados- conseguir una reducción del consumo de capital «natural», de los impactos ambientales de la movilidad. Pero, asimismo, que para ello es preciso alcanzar consensos sociales y políticos en relación a las pautas y al modelo

de desarrollo urbano deseable, llegar a acuerdos sobre la prioridades de inversión en transporte público o sobre la introducción de medidas restrictivas al uso del vehículo privado; todo lo cual podría considerarse como parte de un proceso de acumulación de capital «social» dirigido a ahorrar capital «natural».

Al menos desde 1960, el uso creciente del vehículo privado es un fenómeno constatado en la mayor parte de las áreas metropolitanas mundiales, que estaría asociado al crecimiento de la población urbana, los fenómenos de expansión y dispersión urbana (*urban sprawl*), el incremento de la motorización privada, y el descenso en la ocupación media de los vehículos (CAMERON, LYONS Y KENWORTHY, 2004). Frente a estas tendencias, más o menos espontáneas, el objetivo de una estrategia de movilidad sostenibles, debería ser alcanzar unas pautas de movilidad en las que, por un lado, cobren mayor importancia los desplazamientos a corta distancia, a través fundamentalmente de favorecer la densidad urbana y una distribución adecuada de los usos del suelo, y, por otro, se produzca una discriminación positiva a favor de aquellos modos de transporte que consumen menos recursos, tienen un menor impacto y permiten alcanzar una mayor equidad social y territorial: modos no motorizados vs. modos motorizados, modos de transporte públicos vs. motorización privada y, finalmente, modos públicos en plataforma reservada vs. modos que comparten vía con el tráfico privado. Siempre, eso sí, desde una estrategia de movilidad basada en la intermodalidad, de forma que cada modo de transporte (incluido el vehículo privado) pueda emplearse de forma óptima desde una perspectiva social y ambiental y manteniendo elevada la accesibilidad al conjunto del espacio metropolitano.

Hace más de tres décadas, JOHN KAIN y GARY FAUTH (1977) establecieron que algunas características de los desarrollos urbanos, muy particularmente la densidad, junto con las características socioeconómicas de la población y la localización de residencias y lugares de trabajo, podían explicar tanto la demanda de viajes como la elección del modo de transporte. Este planteamiento sigue siendo válido hoy y es la base sobre la que se asientan los modelos convencionales de predicción de flujos de movilidad. Así, la movilidad urbana sostenible requerirá tanto o más de una estrategia de modelo urbano que de una estrategia puramente de tráfico o de movilidad.

ROBERT CERVERO y KARA KOCKELMAN (1997) han expresado de forma bastante gráfica la manera en que la forma urbana influye en la demanda de viajes a través de 3 dimensiones o 3Ds: Densidad, Diversidad y Diseño. Así, las distancias recorridas y la intensidad en el uso del vehículo privado son significativamente menores en las áreas urbanas más compactas y densas, allí donde el tejido urbano presenta mayores mezclas de usos (uso residencial con presencia de servicios, comercios...), y donde el diseño de los espacios públicos está más orientado hacia el peatón que hacia el coche (caminos peatonales seguros y agradables,

restricción del aparcamiento...). En torno a esta visión, que enfatiza notablemente el papel de la densidad residencial, ha ido surgiendo un cierto consenso académico (HANDY, 1996; KHATTAK y RODRÍGUEZ, 2005; GIULIANO y DARGAY, 2006; BROWNSTONE y GOLOB, 2009; SOUCHE, 2009; SU, 2010). En este marco, la extensión de la propiedad de vehículos es vista como una variable clave que, en estrecha interdependencia con formas urbanas caracterizadas por la segregación de usos y la baja densidad, explica la demanda creciente de viajes (VAN ACKER y WITLOX, 2010).

Los cambios globales en las estructuras metropolitanas, y muy particularmente la profundización en las tendencias hacia la suburbanización y la evolución desde estructuras mono-céntricas a poli-céntricas, en la medida en que cambian los patrones básicos de accesibilidad, contribuyen también a explicar no sólo la intensidad de la demanda de viajes sino también su distribución modal (SCHWANEN, DIELEMAN y DIJST, 2001; GUTIÉRREZ y GARCÍA, 2007; GARCÍA, 2010).

Tomando como base este marco conceptual y a partir de la información, escasa y no homogénea, de que disponemos para conocer la movilidad de las principales áreas metropolitanas españolas, intentaremos ofrecer aquí un panorama de las diferentes situaciones que encontramos en España en relación a la sostenibilidad de las pautas de movilidad metropolitana, con una especial atención a las dinámicas recientes y a la evolución seguida a partir del inicio de la crisis económica en 2008, para lo que analizaremos con mayor profundidad el caso de estudio del Área Metropolitana de Valencia.

## **2. MOVILIDAD SOSTENIBLE EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS ESPAÑOLAS<sup>1</sup>**

### **2.1. Los patrones de reparto modal**

La situación de la movilidad en las principales áreas metropolitanas españolas en relación a la sostenibilidad merece un juicio ambivalente. El patrón de reparto modal dominante (ver Tabla 1) soporta, en general, la comparación con el de las áreas metropolitanas europeas más desarrolladas; esto es, el peso que supone la movilidad no motorizada (a pie y bicicleta), y en algunos casos el transporte público, resultan homologables (EMTA, 2012). En general las áreas metropolitanas españolas se ven favorecidas por su mayor densidad, lo que potencia los desplazamientos a pie (por encima del uso de la bicicleta), lo que es complementado en

---

<sup>1</sup> Se han considerado como casos de análisis las Áreas Metropolitanas de Madrid, Barcelona, Valencia y Sevilla. Hubiéramos querido incluir también en este grupo de estudio el Área Metropolitana de Bilbao que resulta extremadamente interesante como ejemplo de una política muy decidida de potenciación del transporte público metropolitano. Sin embargo, el hecho de que el *Observatorio de la Movilidad Metropolitana*, principal organismo español dedicado a la recopilación, homogeneización y difusión de información en este ámbito, no recoja desde hace ya muchos años información relativa a Bilbao en sus informes anuales, lo ha hecho imposible.

ocasiones, sobre todo en la áreas metropolitanas más desarrolladas (Madrid, Barcelona), con una buena dotación de transporte público.

Según las últimas encuestas de movilidad disponibles, y considerando los desplazamientos por todos los motivos, los modos no motorizados (a pié y en bicicleta) suman un porcentaje elevado que llega al máximo en Barcelona con el 49,0%. La importancia que en cada área metropolitana tienen los modos no motorizados está en estrecha relación con el tamaño y la forma urbana, y muy especialmente con la densidad, que oscila desde los valores máximos de Barcelona (84 hab./ha ) hasta los mínimos de Sevilla (44), dejando a Madrid y Valencia (63 y 55 respectivamente ) en una posición intermedia. Por su parte, el peso alcanzado por el transporte público puede explicarse tanto en relación con las características de la forma urbana (densidad, tamaño, segregación funcional) como con la dotación diferencial de infraestructuras y servicios en un proceso acumulativo e histórico durante el último siglo, y constituyen el segundo pilar en el que se apoya la sostenibilidad de la movilidad metropolitana. Constituye un factor fundamental en el caso de Madrid, y también de Barcelona, tiene un menor peso en Valencia, y resulta ya claramente insuficiente en Sevilla.

Tabla 1.Reparto modal de la movilidad diaria y densidad urbana en áreas metropolitanas españolas

		Madrid (2004)	Barcelona (2011)	Valencia (2009)	Sevilla (2007)
Todos los motivos	A pié o bicicleta	32,0	49,0	43,2	35,7
	Transporte público	32,4	19,4	17,6	10,4
	Vehículo privado	35,6	31,6	39,2	53,9
Densidad urbana (habs./ha.) (2011)		63	84	55	44

Fuente: Observatorio de la Movilidad Metropolitana. Elaboración propia

Como consecuencia, la imagen global ofrece repartos modales en los que el uso del vehículo privado está bastante contenido, con valores que oscilan entre el 31,6% de Barcelona, el 35,6% de Madrid y el 39,2% de Valencia, quedando siempre por debajo del 40%. El buen dato de Barcelona se apoya sin duda en su elevadísima densidad y en una notable dotación de servicios e infraestructuras de transporte público; Madrid, con una forma urbana menos favorable (menor densidad y mayor extensión territorial) basa su buen registro en un muy amplio desarrollo del transporte público; en el caso de Valencia, un tejido urbano relativamente denso y un menor tamaño, junto a un cierto desarrollo de las infraestructuras y servicios de transporte

público, permite contar con un valor próximo al madrileño. Sin embargo, Sevilla ofrece un fuerte contraste con esta situación: aquí todos los factores en juego (densidad más baja y escasa dotación de transporte público), determinan un reparto modal más insostenible, con más de la mitad de todos los desplazamientos (53,9%) en vehículo privado.

Esta imagen de la sostenibilidad metropolitana en España puede enriquecerse introduciendo una perspectiva dinámica, aunque la información disponible es incompleta y heterogénea (Tabla 2). Para el período anterior a 2008 es posible contar con información hasta cierto punto comparable para Madrid, Barcelona, Valencia y Sevilla; en cambio, para la evolución seguida a partir de 2008 sólo disponemos de información para el Área Metropolitana de Barcelona.

Tabla 2. Evolución reciente del reparto modal de la movilidad diaria en las áreas metropolitanas españolas

		A pie o bicicleta	Transporte público	Vehículo privado
Madrid	1996	38,6	33,6	27,8
	2004	32,0	32,4	35,6
Barcelona	2001	39,1	26,2	34,7
	2003	41,0	26,4	32,6
	2005	39,4	27,2	33,4
	2008	42,9	22,9	34,2
	2009	45,3	19,6	35,1
	2010	47,8	17,9	34,3
	2011	49,0	19,4	31,6
Valencia	1996	45,9	13,5	40,5
	2009	43,2	17,5	39,2
Sevilla	2000	46,7	15,5	37,8
	2007	35,7	10,4	53,9

Fuente: Observatorio de la Movilidad Metropolitana. Elaboración propia

Con anterioridad a 2008, en unos años de fuerte auge económico e incremento de la movilidad, la dinámica seguida por cada área metropolitana fue bien diferente. En Barcelona (2001-2008) la sostenibilidad del modelo de movilidad se mantuvo sin grandes cambios: el peso del vehículo privado permaneció inalterado, produciéndose un ligero crecimiento de la movilidad no motorizada en detrimento del peso del transporte público. En cambio, en Madrid (1996-2004) y en Sevilla (2000-2007) se observó un deterioro de la sostenibilidad del modelo al incrementarse el peso del vehículo privado en la movilidad metropolitana. En el caso de Madrid,

este incremento se produce en detrimento de los desplazamientos no motorizados, muy probablemente como reflejo de los cambios habidos en la estructura metropolitana y de la extensión de la ciudad difusa y las periferias de baja densidad, si bien el peso del transporte público permaneció alto y constante. En cambio, en Sevilla el fuerte incremento del uso del vehículo privado se vio acompañado de una reducción tanto de los desplazamientos no motorizados como del peso del transporte público, denotando una situación en que las consecuencias negativas del crecimiento urbano no estaban siendo paliadas por una política activa de dotación de servicios e infraestructuras de transporte público. Valencia (1996-2009), por el contrario, mostró una evolución más positiva: el peso del uso del vehículo privado decreció ligeramente, mientras que resultaba significativo el incremento que se producía en el uso del transporte público como reflejo, fundamentalmente, de la extensión de la red ferroviaria de *Metrovalencia*, y que permitió compensar las pérdidas experimentadas por los desplazamientos no motorizados.

No obstante, merece la pena insistir en que en estos años anteriores a 2008 se estaba produciendo un fortísimo incremento de la movilidad diaria (tanto en términos absolutos como por habitante), de forma que incluso en las áreas metropolitanas en que se consigue mantener estable la participación del vehículo privado en el reparto modal (Barcelona, Valencia), se estaban produciendo importantes incrementos del tráfico, de la congestión y de la contaminación. En Madrid y en Sevilla, donde la participación relativa del vehículo privado fue incluso creciente durante esta coyuntura expansiva, estos problemas, sin duda, se agudizaron.

Para el período que se inicia en 2008, en el que, acompañando a la crisis económica, se produce una caída de la movilidad metropolitana en términos absolutos, sólo contamos con información homologable para el Área Metropolitana de Barcelona (2008-2011). Aquí se observa desde 2008 un fuerte crecimiento de los desplazamientos no motorizados y, a partir de 2011, incluso una reducción del uso del vehículo privado en beneficio del transporte público. Según esto, parece que los efectos de la crisis van en la línea de mejorar la sostenibilidad del modelo de movilidad, fortaleciéndose o manteniéndose mejor las relaciones de proximidad, lo que también podría tener consecuencias sobre las estructuras metropolitanas en su conjunto al reducirse su cohesión, integración territorial y funcionalidad. En cualquier caso, permanece el interrogante sobre el carácter más o menos coyuntural o permanente de estos cambios.

## **2.2.Vehículo privado y transporte público**

La caída en el uso del vehículo privado en las áreas metropolitanas en la actual coyuntura es coherente con la fuerte reducción que han experimentado (de entre el 5% y el 8%) los índices de motorización desde los máximos que se registraron en 2007 (Madrid, Valencia) o 2008 (Barcelona, Sevilla), hasta el valor mínimo de 2011 (Tabla 3).



Tabla 3. Índices de motorización privada (turismo/1000 habs.). 2006-2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Madrid	500	<i>546</i>	538	529	507	508
Barcelona	433	440	<i>446</i>	419	419	416
Valencia	460	<i>490</i>	484	477	470	468
Sevilla	466	470	<i>478</i>	472	469	468

Fuente: Observatorio de la Movilidad Metropolitana. Elaboración propia

Las cifras en *cursiva* indican el máximo alcanzado por el índice de motorización

La caída de riqueza con la crisis está en el origen de esta reducción, a lo que habría que añadir un uso menos frecuente de los vehículos tal y como parecen indicar las estadísticas de tráfico. El caso del Área Metropolitana de Valencia puede ser a este respecto ilustrativo. La información con la que contamos permite construir una serie temporal homogénea y desestacionalizada<sup>2</sup> de la intensidad media de tráfico (vehículos-día) registrada en el conjunto de los accesos a la ciudad de Valencia entre mayo de 2008 y la actualidad. Se trata de un buen indicador del uso del vehículo privado en la movilidad metropolitana. Desde el máximo registrado en mayo de 2008 (referente al período junio-2007 a mayo-2008) con una intensidad media de 807000 vehículos/día, hasta el mínimo que tiene lugar en agosto de 2013 (referente al período sep-2012 a ago-2013) con 663000 vehículos, se ha producido una caída del tráfico de casi el -18% en algo más de 4 años de caída y crisis. A partir de septiembre de 2013 se produce un cambio de tendencia, registrándose un ligero crecimiento del tráfico hasta alcanzar los 681 vehículos/día de media en abril de 2014 (período mar-2013 a abr-2014), lo que supone un incremento acumulado en estos 8 meses del 2,6%%. Sin embargo, esta evolución positiva reciente no ha compensado en absoluto la pronunciada y prolongada caída anterior (-18%). Esta caída de tráfico privado que hemos documentado para el caso de Valencia resulta coherente con lo que sabemos de la información derivada de encuestas de movilidad en otras áreas metropolitanas (Barcelona), y refuerza la tesis de que la crisis podría estar favoreciendo un modelo de movilidad más sostenible.

<sup>2</sup> Se han eliminado las oscilaciones cíclicas estacionales mediante la aplicación de medias móviles calculadas con los 12 meses anteriores.

Tabla 4. Evolución reciente de la oferta y la demanda de transporte público en las áreas metropolitanas españolas

		Incremento Oferta Plazas-Km % 2008-2011	Incremento Demanda Viajeros-Km % 2008-2011
Madrid	Autobuses	+7,3%	-22,4%
	FF.CC.	-0,8%	-15,2%
	<i>Total</i>	+1,5%	-18,0%
Barcelona	Autobuses	+7,9%	-5,8%
	FF.CC.	+5,1%	-7,1%
	<i>Total</i>	+5,8%	-6,7%
Valencia	Autobuses	-5,8%	-10,5%
	FF.CC.	+6,3%	-13,9%
	<i>Total</i>	+3,0%	-13,0%
Sevilla	Autobuses	-8,7%	-21,4%
	FF.CC.	+73,8%	+33,4%
	<i>Total</i>	+7,6%	-0,4%

Fuente: Observatorio de Movilidad Metropolitana. Elaboración propia

La consolidación de unas pautas de movilidad más sostenibles está condicionada a la evolución que esté experimentando la oferta y demanda de transporte público (Tabla 4). Así, la demanda de transporte público metropolitano en los primeros años de la crisis (2008-2011), medida en viajeros-km, cae de forma espectacular y generalizada: afecta muy intensamente a todos los modos del transporte y a todas las áreas metropolitanas consideradas, desde un -18% en Madrid al -13,0% de Valencia o el -6,7% de Barcelona; solamente en Sevilla está caída no es tan visible (-0,4%) como consecuencia del impacto compensatorio que tuvo la puesta en marcha en 2009 del metro ligero. Por tanto, la caída de riqueza y de actividad también se ha dejado notar en la demanda de transporte público, aunque sin encuestas de movilidad fiables es difícil concluir si esta caída es superior o inferior a la que se produce en el uso del vehículo privado.

Sin embargo, y paralelamente a esta contracción de la demanda, la oferta de transporte público muestra en términos generales una dinámica expansiva. La oferta (medida en plazas-km.) en los modos ferroviarios en Sevilla, Valencia o Barcelona, así como la oferta de autobuses en Madrid y Barcelona, ha seguido creciendo en los primeros años de crisis, probablemente

como consecuencia de la inercia de proyectos previos de inversión y la consiguiente ampliación en la red y el material móvil.

Los operadores de transporte público se están enfrentando así a una situación de creciente *stress* como consecuencia de la evolución divergente de oferta y demanda que en la actual situación de crisis fiscal y presupuestaria podría acabar derivando en consecuencias muy negativas para la oferta de transporte público y, por ende, para la sostenibilidad metropolitana. De hecho, con anterioridad 2011 se detectan reducciones de la oferta en los servicios de autobuses, mucho más fácilmente ajustables a las fluctuaciones de la demanda, en los casos de las áreas metropolitanas de Valencia y Sevilla. Todavía no hay información homogénea y fiable que permita saber si se está profundizando en estas dinámicas negativas con posterioridad a 2011, pero al menos en algunos casos todo apunta en esta dirección.

### **3. ESCENARIOS PARA LA MOVILIDAD METROPOLITANA. EL CASO DEL ÁREA METROPOLITANA DE VALENCIA**

La actual coyuntura de crisis ha tenido un impacto muy profundo sobre la intensidad y las pautas de la movilidad en todas las áreas metropolitanas. Aunque en cada caso se partía de una situación de sostenibilidad diferente, nuestra hipótesis, a juzgar por la información disponible, es que la crisis está provocando una caída muy intensa de la movilidad motorizada, -tanto en vehículo privado como en transporte público-, y un incremento paralelo de la movilidad no motorizada (a pie y en bicicleta), mostrando quizás la creciente importancia de las relaciones locales y de proximidad.

La evidencia empírica que soporta esta hipótesis es todavía escasa e indirecta, pero consistente. La información directa más completa es la que ofrecen las encuestas de movilidad del Área Metropolitana de Barcelona que claramente apuntan en esta dirección. Este escenario es coherente con otros indicadores indirectos como la caída reciente de los índices de motorización, la fuerte disminución en el consumo de combustibles de automoción durante los años de crisis, o la evolución general que conocemos del número de viajeros que utilizan el transporte público en entornos urbanos (INE, *Estadística de transporte de viajeros*).

A la espera de contar con información más reciente proveniente de *Encuestas de Movilidad* para un mayor número de casos, se hace necesario, para poder avanzar y profundizar algo más en el conocimiento de la actual coyuntura de la movilidad metropolitana, poner el foco del análisis en la escala local tomando como ejemplo y caso de estudio una única área metropolitana. Ello, al menos, nos permitirá formular algunas hipótesis, también en cuanto a la posible evolución futura, que podrán ser contrastadas cuando haya más información disponible. Con este fin, trabajaremos con algo más de profundidad la información, proveniente de fuentes diversas, de que disponemos para el Área Metropolitana de Valencia.

Como hemos visto más arriba, con anterioridad a la crisis el Área Metropolitana de Valencia seguía una trayectoria ambivalente en relación con la movilidad sostenible. Por una parte, en el reparto modal (Tabla 2) mantiene estable la participación relativa del vehículo privado en el conjunto de desplazamientos; al mismo tiempo, crece el peso del transporte público -gracias a la expansión de *Metrovalencia*- y la movilidad no motorizada muestra cierto retroceso. En términos absolutos, la movilidad motorizada, tanto en vehículo privado como en transporte público, especialmente la de escala metropolitana crece muy intensamente.

Esta evolución es plenamente coherente con una situación en la que las dinámicas de expansión metropolitana, de crecimiento de la mancha urbana y la ciudad difusa, y de disminución de la densidad, inducen una caída de las relaciones de proximidad, a corta distancia, y por tanto de la movilidad no motorizada. Este elemento, claramente negativo para la sostenibilidad metropolitana, se ha visto compensado, aunque sólo parcialmente, por la mejora en la oferta de transporte público, lo que ha permitido contener la expansión en el uso del vehículo privado. Sin embargo, esta contención ha sido parcial y circunscrita a los desplazamientos internos dentro del espacio central del área metropolitana, la ciudad de Valencia, incrementándose de forma muy intensa la movilidad motorizada de escala metropolitana.

Una posible línea de análisis estaría en combinar la información disponible de intensidades de tráfico en las principales vías metropolitanas con los datos disponibles de utilización del transporte público en los diferentes espacios metropolitanos (Gráficos 1 y 2 y Tabla 5). En particular, las cifras de intensidad de tráfico medidas en los accesos al espacio urbano central (en este caso la ciudad de Valencia) es un buen indicador aproximado del papel del vehículo privado en la movilidad intra-metropolitana; asimismo, la desagregación de la cifra de viajeros en transporte público en los distintos espacios metropolitanos (centro y corona) permite conocer mejor su papel en la movilidad metropolitana a diferentes escalas territoriales.

### **3.1. La intensidad del tráfico<sup>3</sup>**

En efecto, si atendemos a lo ocurrido en los últimos años de fuerte crecimiento anteriores (entre 2003 y 2008) a la actual crisis, observamos que el crecimiento de tráfico metropolitano privado (medido en los principales accesos a la ciudad del Valencia) crecía a un ritmo del 2,5% anual, superando en los primeros meses de 2008 la cifra de 800000 vehículos/día. En esas mismas fechas, el conjunto de viajeros en transporte público en la corona metropolitana (Metrobús y zonas B, C y D de Metro valencia) lo estaba haciendo al 3,2% anual. La acelerada expansión e

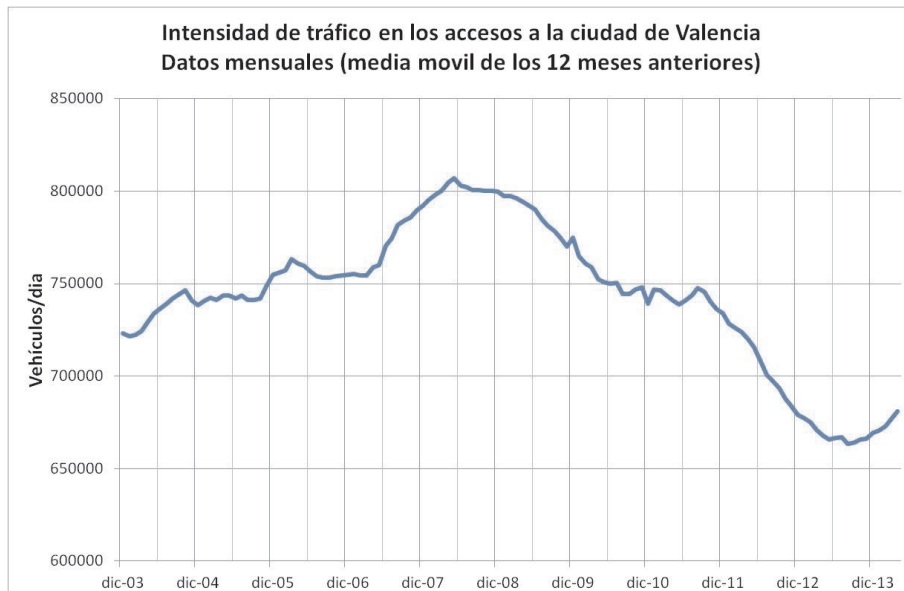
---

<sup>3</sup> Todo los análisis de tráfico se realizan en base a la serie desestacionalizada (media móvil de los 12 meses anteriores), por lo que la evolución descrita ha sido ya depurada de buena parte de las variaciones cíclicas mensuales que suelen afectar a esta variable.

integración funcional metropolitana que se estaba produciendo en esos años, derivaba en crecientes intensidades de tráfico privado de escala metropolitana, que el crecimiento de la red de transporte público, a pesar de que estaba conociendo un incremento también muy importante en su uso, no podía contener en suficiente medida. Esto último sólo hubiera sido posible a través de una apuesta política y de inversión aún superior por la calidad y dotación del transporte público en la corona metropolitana, lo que, probablemente, es una de las asignaturas pendientes en el Área Metropolitana de Valencia. En consecuencia, el incremento relativo en el uso del transporte público se estaba produciendo en paralelo al incremento de las intensidades de tráfico, lo que incidía negativamente en la sostenibilidad metropolitana.

Esta dinámica expansiva, que podemos enjuiciar como insostenible en el medio plazo, quedó bruscamente interrumpida desde mediados de 2008 con el comienzo de la crisis económica. De hecho el perfil de la curva que muestra las intensidades de tráfico en los accesos metropolitanos de la ciudad de Valencia a partir de 2008 (Gráfico 1) refleja casi perfectamente la evolución económica que el país ha seguido con la crisis: primera recesión entre mayo de 2008 y mayo de 2010, período de estancamiento entre mayo de 2010 y agosto de 2011, y segunda, -y aún más larga e intensa-, recesión entre agosto de 2011 y agosto de 2013; finalmente el fin de la segunda recesión, que no de la crisis, desde el otoño de 2013 hasta la actualidad (primavera de 2014) tiene también su reflejo en cierta estabilización y recuperación reciente de la intensidad del tráfico metropolitano.

Gráfico 1



Fuente: Servicio de Transportes y Circulación. Ayuntamiento de Valencia. Elaboración propia.

No obstante, con anterioridad a que se iniciara la caída del tráfico en 2008, el primer impacto de la crisis sobre el modelo de movilidad metropolitano fue sobre los índices de

motorización privada (ver Tabla 3). En efecto, el máximo de motorización (490 turismos por cada 1000 habitantes) se alcanzó en 2007, un año antes de que se alcanzara el pico de tráfico; desde entonces, el índice de motorización ha ido cayendo a una tasa media anual del 1,1%. Podría decirse que la variable motorización, extremadamente sensible al ciclo económico, se ha comportado como un indicador adelantado del comportamiento del tráfico.

El tráfico, no obstante ha caído a tasas anuales muy superiores a las de la motorización (ver Tabla 5), mostrando un uso cada vez menos intenso y frecuente del parque de vehículos existente. Siguiendo la periodización descrita más arriba, fiel reflejo de la evolución del ciclo económico de la crisis, el tráfico privado descendió a razón del -3,6% anual durante la primera recesión, y se mantuvo prácticamente estable (descenso del -0,3% anual) en el período intermedio, para desplomarse literalmente durante la segunda recesión a una tasa anual del -6,0%. Desde el inicio de la crisis hasta el otoño de 2013, momento en el que la caída se detiene, la reducción acumulada de tráfico ha sido muy profunda, del -17,8%.

Tabla 5. Evolución de la intensidad de tráfico y del uso del transporte público (2003-2014). Área Metropolitana de Valencia

		Crecimiento medio % en tasa anual				
		dic-2003 a may-2008	may-2008 a may-2010	may-2010 a ago-2011	ago-2011 a ago-2013	ago-2013 a abr-2014
Intensidad de tráfico en los accesos a la ciudad de Valencia (vehículos/día)		+2,5%	-3,6%	-0,3%	-6,0%	+3,9%
Viajeros en transporte público	Todas las zonas	+1,9%	-3,7%	-1,5%	-2,9%	--
	Zona central	+1,6%	-3,5%	-2,8%	-3,0%	--
	Corona metropolitana	+3,2%	-4,9%	+6,0%	-2,4%	--

Fuente: Servicio de Transportes y Circulación del Ayuntamiento de Valencia, FGV. EMT y Metrobús.

Elaboración propia.

Las cifras en *cursiva* son estimaciones a partir de la información disponible hasta diciembre de 2012.

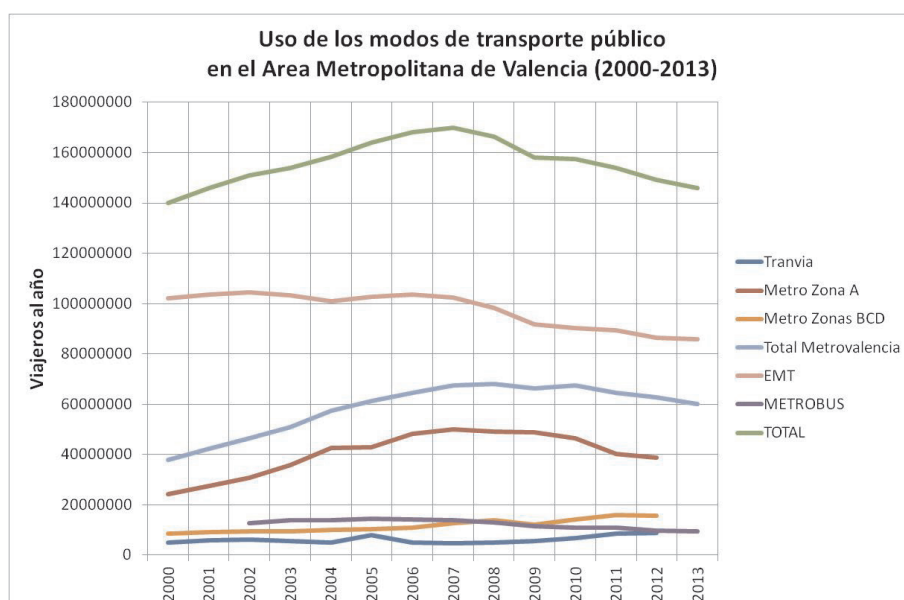
### 3.2. Viajeros en transporte público

La evolución que ha seguido el tráfico puede compararse con la del volumen de viajeros en transporte público. Así, en ese mismo período de crisis (2008-2013) los viajeros en transporte público han descendido un -7,1%, marcando una caída menos profunda que la del tráfico privado y, por tanto, una tendencia hacia un cambio modal en favor del transporte público. Estas

tendencias además pueden seguirse a través de los diferentes sub-períodos en que hemos dividido la actual crisis, distinguiendo entre el transporte público de escala metropolitana y el que tiene lugar en el centro urbano (Tabla 5).

Así, se observa que durante la primera recesión el uso del transporte público cae prácticamente con la misma intensidad (-3,7%) con que lo hacía el tráfico privado; sin embargo, hay importantes diferencias según el espacio metropolitano de que se trate. El uso del transporte público en la corona metropolitana cae con bastante mayor intensidad (-4,9% anual) que en el espacio central. Según esto, el impacto de la primera recesión (2008-2010) sobre la sostenibilidad habría sido muy probablemente negativo al afectar más al transporte público que al privado, especialmente en las relaciones entre la corona metropolitana y el espacio central.

Gráfico 2



Fuente: FGV, EMT y Metrobús. Elaboración propia.

La continuidad de la crisis más allá de 2010 va cambiando estas pautas, hasta el extremo de acabar afectando más al tráfico privado que al transporte público. Aunque la información disponible es todavía fragmentaria, parece claro que en el período intermedio de la crisis (2010-2011), con el tráfico privado en los accesos a Valencia en ligero descenso, el uso del transporte público experimenta un incremento muy notable de viajeros en la corona metropolitana (+6,0% anual), lo que sí resultaría coherente con un proceso de cambio en el reparto modal a favor del transporte público y de su papel como estructurador del espacio metropolitano y de los flujos entre corona y centro. Asimismo, durante la segunda recesión, aunque se produce también una cierta caída del transporte público en el conjunto del Área Metropolitana (-2,9% anual), ésta es en cualquier caso claramente inferior a la que experimenta el tráfico privado (-6,0% anual) por

lo que sus efectos sobre el cambio en el reparto modal serían probablemente similares. Todavía no se dispone de la serie completa de datos para poder distinguir entre el comportamiento que, en relación al transporte público, mostraron los diferentes espacios metropolitanos durante la segunda recesión; sin embargo, la información parcial de que se dispone (hasta diciembre de 2012) parece indicar que sigue ganando peso la corona metropolitana respecto al centro, con lo que seguiría activo el proceso de reforzamiento del papel estructurante del transporte público a una escala metropolitana.

### **3.3. Síntesis de las tendencias actuales y escenarios futuros**

En síntesis, una primera conclusión a partir de la información disponible para el Área Metropolitana de Valencia es que el impacto sobre la movilidad de la crisis ha sido de una doble naturaleza: por un lado, se ha reducido la movilidad motorizada, y por otro, se está favoreciendo un patrón de cambio en el reparto modal en el que el vehículo privado está perdiendo peso a favor del transporte público. Tal y como hemos analizado, esto resulta patente al analizar la evolución diferencial que está teniendo la intensidad del tráfico de acceso a la ciudad de Valencia (el espacio central del área metropolitana) y el uso del transporte público, especialmente en lo que concierne a la corona metropolitana. El transporte público estaría incrementando con la crisis su papel como elemento estructurante del espacio metropolitano (especialmente en las relaciones entre el espacio central y la corona metropolitana). En esta función, estaría cobrando singular importancia *Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana* a través de *Metrovalencia*, mientras que el papel de los autobuses metropolitanos (*Metrobús*) sería cada vez más residual.

Como puede apreciarse en el Gráfico 2 el número de viajeros registrados en estaciones de la corona metropolitana (zonas de transporte B, C y D) de la red de *Metrovalencia*, está creciendo durante la crisis de forma continua e intensa: desde el inicio de la crisis, y en un contexto de reducción generalizada de la movilidad motorizada, ha crecido en un +18,1%, a razón del +3,6% anual. Se trata de un comportamiento ciertamente excepcional que, en parte, puede ser explicado como transferencias de movilidad metropolitana desde el vehículo privado a *Metrovalencia*. Desde el punto de vista, de la sostenibilidad metropolitana es un elemento de crucial importancia, en tanto que la movilidad de escala metropolitana es la que estaba teniendo antes de la crisis una evolución más preocupante y un impacto negativo superior. Además se trata de una movilidad sin duda necesaria para el funcionamiento metropolitano, para que el conjunto del territorio disponga de la necesaria accesibilidad, lo que es una condición primordial para avanzar en la cohesión social, el bienestar y la competitividad económica.

La relativa mayor caída del uso del transporte público en la ciudad de Valencia, -visible tanto en la cifras de viajeros de los autobuses urbanos de EMT como en las de la zona A de



*Metrovalencia*-, posiblemente está reflejando, además de una reducción en términos absolutos de la demanda de movilidad, una cierta transferencia de desplazamientos desde el transporte público hacia la movilidad no motorizada (a pie, y sobre todo, en bicicleta). Este escenario es coherente con lo que sabemos sobre el uso creciente de la bicicleta en la ciudad de Valencia, y particularmente del sistema de bicicleta pública de *Valenbisi*<sup>4</sup>.

Cabe preguntarse, sin embargo, hasta qué punto estas nuevas pautas de movilidad que observamos trascienden lo meramente coyuntural. Es decir, ¿qué podemos esperar en un escenario futuro de superación de la crisis en el que la movilidad motorizada probablemente vuelva a crecer? Un escenario posible sería un crecimiento que consolidara y mantuviera las tendencias actuales de reforzamiento del transporte público de escala metropolitana; alternativamente, es también plausible una vuelta a las pautas anteriores con un crecimiento especialmente importante del uso del vehículo privado.

Para responder a esta cuestión, resulta útil atender a las condiciones territoriales de la movilidad en el Área Metropolitana de Valencia y en su evolución reciente (ver Tabla 6). En la última década se han consolidado cambios importantes en la forma urbana y en las estructuras metropolitanas que afectan claramente a las pautas de movilidad. La densidad del espacio residencial ha caído 13 puntos entre 2000 y 2011, desde 106 hasta 93 habitantes por hectárea, como consecuencia de una expansión metropolitana del tejido residencial en la que han primado tipologías de baja densidad, a menudo asociadas a procesos de extrema segregación funcional. También la densidad total del espacio urbano descende muy intensamente (desde 71 hasta 59 habitantes por hectárea), reflejando el efecto de un proceso de expansión metropolitana del tejido urbano marcado por la segregación funcional: creación de espacios residenciales de baja densidad, de polígonos industriales y logísticos, y de centros comerciales y de ocio, altamente consumidores de suelo.

En particular, merece la pena destacar el espectacular crecimiento que experimenta la población que reside en los espacios metropolitanos que podemos definir como «ciudad difusa» (tipologías de baja densidad o nuevos espacios urbanizados aislados y alejados del continuo urbano) que pasa del 5,8% al 12.2% de toda la población metropolitana entre 2000 y 2011, lo que supone un volumen de población ciertamente elevado que no tiene alternativas a uso del vehículo privado como principal estrategia de movilidad.

---

<sup>4</sup> El servicio de bicicleta pública de Valencia, *Valenbisi*, fue inaugurado en mayo de 2010. Desde entonces ha tenido un uso creciente hasta sumar en la actualidad alrededor de 1 millón de desplazamientos anuales; en un período de tiempo similar la empresa municipal de autobuses (EMT) ha perdido 3,8 millones de viajeros/año.

Tabla 6. Cambios recientes en la «forma urbana» en el Área Metropolitana de Valencia

	2000	2011
Densidad en el espacio residencial (habs./Ha.)	106	93
Densidad total del espacio urbano (habs./Ha.)	71	59
% de la población que reside en la <i>ciudad difusa</i>	5.8%	12.2%

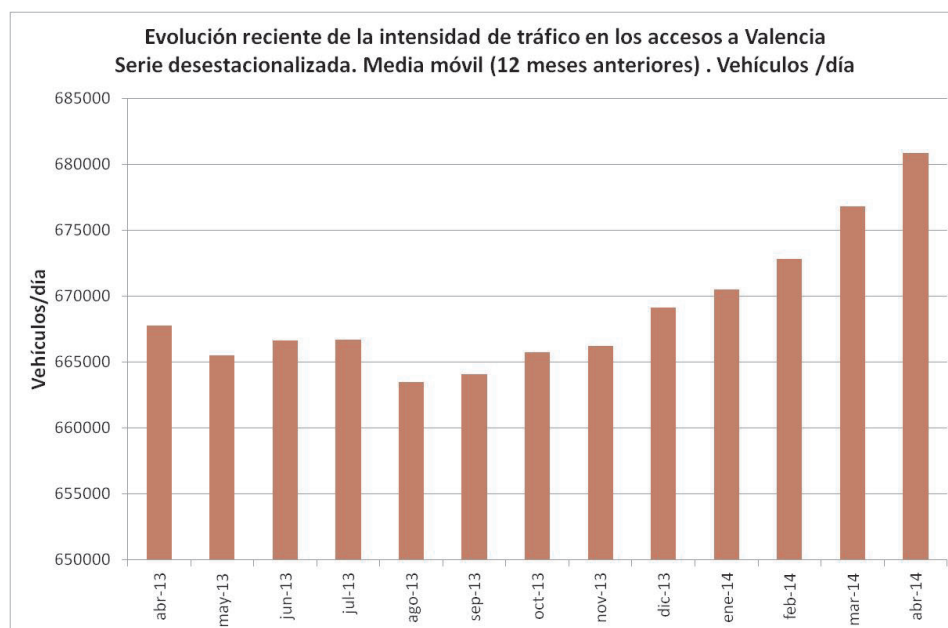
Fuente: Corine Land Conver y SIOSE, varios años. Nomenclátor de población. Elaboración propia

En efecto, la funcionalidad de estos nuevos modelos de desarrollo territorial está muy ligada al uso del vehículo privado. La dispersión territorial de la función residencial, más aún en tipologías monofuncionales de baja densidad, junto con la dispersión en la periferia metropolitana de la oferta de empleo y de las grandes dotaciones comerciales y de servicios, encuentra en el vehículo privado la solución más sencilla para conseguir la necesaria accesibilidad, siempre que la administración pública vaya dotando convenientemente, como hasta ahora lo ha hecho, de las infraestructuras viarias que se demanden. Los problemas de congestión e impacto ambiental que se derivarían de este modelo territorial y de movilidad a medio plazo, tienden a menudo a ser soslayados ante las perentorias demandas de accesibilidad que la población afectada y los diferentes agentes públicos y privados productores del espacio urbano realizan. El modelo generado puede en cierta medida concebirse como una «trampa» territorial de muy difícil gestión y solución, que empujará a recuperar la importancia del vehículo privado en el modelo de movilidad metropolitana, una vez que se consolide una recuperación económica. De esta forma, existen importantes condicionantes territoriales que favorecerán la vuelta a pautas de movilidad insostenibles en el medio plazo.

De hecho, una dinámica de este tipo podría estar ya en marcha. A partir del otoño de 2013, con el fin de la segunda recesión de la actual crisis, la evolución de las cifras de tráfico en los accesos de Valencia han experimentado una inflexión (Tabla 5 y Gráficos 1y 3). Aunque el período de tiempo transcurrido es todavía corto (8 meses), se aprecia una recuperación continua de la intensidad del tráfico desde el mínimo registrado en agosto de 2013, a una tasa de crecimiento no desdeñable, el 3,9% anual.

Si, como parece, este incremento reciente en el uso del vehículo privado puede relacionarse con el fin de la segunda recesión y la ligera mejoría de la actividad económica que se inicia en el último cuatrimestre de 2013, el tráfico metropolitano se estaría comportando como una variable extraordinariamente sensible al ciclo económico. En términos de la evolución en el futuro próximo de las pautas de movilidad, significaría que sería bastante probable esperar un incremento importante del tráfico en el caso de que se consolidara una dinámica económica positiva en los próximos años.

Gráfico 3



Fuente: Servicio de Transportes y Circulación. Ayuntamiento de Valencia. Elaboración propia.

Según esto, estaríamos ahora en un momento estratégico, antes de que de nuevo se desencadenen y consoliden dinámicas insostenibles a medio plazo, en el que sería posible, a través de un ejercicio reforzado de ordenación territorial y planificación metropolitana, poner las bases para que en el futuro la movilidad metropolitana discurra por un cauce de mayor sostenibilidad. Para ello, sería necesario, prevenir la continuidad futura de las anteriores pautas de dispersión y expansión metropolitana, densificar y diversificar funcionalmente el actual tejido urbano-metropolitano, e implementar una política de movilidad de escala metropolitana basada en la intermodalidad (también con el vehículo privado), en la que se combine una renovada inversión en el transporte público que incremente frecuencias y oferta, con políticas de discriminación positiva en favor del transporte público y limitadoras del uso del vehículo privado en los espacios centrales. Es esta una estrategia que solamente puede plantearse y realizarse a una escala metropolitana, y que necesitaría del concurso de una autoridad metropolitana de transporte y de un organismo de gestión del territorio también metropolitano. Es, además, en la escala metropolitana en la que una estrategia dirigida a promover la movilidad sostenible se juega su éxito.

## BIBLIOGRAFÍA

- BROWNSTONE, D. y GOLOB, T. 2009. «The impact of residential density on vehicle usage and energy consumption», *Journal of Urban Economics*, 65, 91-98.
- CAMERON, I, LYONS, T.J. y KENWORTHY, J.R. 2004. «Trends in vehicle kilometers in world cities. 1960-1990: underlying drivers and policy responses», *Transport Policy*, 11, 287-298.

- CERVERO, R. y KOCKELMAN, K. 1997. «Travel Demand and the 3Ds: Density, Diversity and Design», *Transportation Research D*, 2.3, 199-219.
- COMISIÓN EUROPEA. 2009. *Plan de Acción de Movilidad Urbana*, Comisión Europea, COM(2009) 490, Bruselas.
- EMTA. *EMTA Barometer of Public Transport in European Metropolitan Areas*, [en línea]. París: European Metropolitan Transport Authorities, 2012, <[http://www.emta.com/IMG/pdf/barometer\\_report\\_2012\\_data\\_2009\\_.pdf](http://www.emta.com/IMG/pdf/barometer_report_2012_data_2009_.pdf)> [Consulta: 1 feb. 2014]
- GARCÍA, J.C. 2010. «Urban sprawl and travel to work: the case of the metropolitan area of Madrid», *Journal of Transport Geography*, 18, 97-213.
- GARCÍA, J.C. y GUTIÉRREZ, J. 2007. «Pautas de la movilidad en el Área Metropolitana de Madrid», *Cuadernos de Geografía*, 81-82, 7-30.
- GIULIANO G. y DARGAY, J. 2006. «Car ownership, travel and land use: a comparison of the US and Great Britain», *Transportation Research A*, 40, 106-124.
- HANDY, S. 1996. «Methodologies for exploring the link between urban form and travel behavior», *Transportation Research D*, 1.2, 151-165.
- KAIN, J.F. y FAUTH, G.R. 1977. «The effects of urban structure on automobile ownership and journey to work mode choices», *Transportation Research Record*, 9-17.
- KHATTAK, A.J., y RODRÍGUEZ, D. 2005. «Travel behavior in neo-traditional neighborhood developments: A case study in USA», *Transportation Research A*, 39, 481-500.
- OBSERVATORIO DE LA MOVILIDAD METROPOLITANA (varios años), *Informe anual*, Observatorio de la Movilidad Metropolitana, Ministerio de Fomento, Madrid: Ministerio de Medio Ambiente y Universidad Politécnica de Madrid.
- SCHWANEN, T., DIELEMAN, F.M. y DIJST, M. 2001. «Travel behavior in Dutch monocentric and policentric urban systems», *Journal of Transport Geography*, 9, 173-186.
- SOUCHE, S. 2009. «Measuring the structural determinants of urban travel demand», *Transport Policy*, Doi:101016/j.tanpol.2008.12.003.
- SU, Q. 2010. «Travel demand in the US urban areas: A system dynamic panel data approach», *Transportation Research A*, 44, 110-117.
- VAN ACKER, V. y WITLOX, F. 2010. «Car ownership as a mediating variable in car travel behavior research using a structural equation modelling approach to identify its dual relationship», *Journal of Transport Geography*, 18, 65-74.

## Capítulo 4. La difusión de la globalización en los sistemas urbanos europeos

Céline Rozenblat,  
Université de Laussane  
Denise Pumain  
Université de Paris

### 1. INTRODUCCIÓN

Actualmente, se establecen entre todas las ciudades europeas múltiples conexiones que sirven tanto para fomentar la cohesión continental entre los territorios nacionales como para integrar Europa en el «sistema global». Esta tendencia puede ayudar a intensificar un proceso evolutivo genérico, conocido como «metropolización», que tiende a crear más desigualdades entre las ciudades de los sistemas urbanos y que, con el tiempo, refuerza su estructura jerárquica. En términos generales, el proceso de metropolización se puede definir como la concentración en unas pocas ciudades de los nodos de las principales redes de larga distancia, que son las que integran a las ciudades en la globalización económica, social y cultural. Como resultado, estas pocas ciudades son las que albergan la mayor parte de las funciones globales, convirtiéndose, por tanto, en metrópolis, más grandes y diversificadas que otras ciudades del país con menor importancia.

¿Cómo afecta este proceso de globalización a las ciudades de diferentes tamaños y regiones de Europa? Esta pregunta es clave para una Europa que necesita reforzar su cohesión territorial y su competitividad mundial. El análisis detallado de las funciones socioeconómicas que las ciudades desempeñan en una variedad de redes puede proporcionar algunas respuestas. Todas las ciudades europeas reúnen una gama de funciones que puede ser más o menos completa, a pesar de que todas participan en los mismos procesos mundiales de globalización (HALL, PAIN, 2006). Pero, ¿es posible identificar diferentes niveles o tipos de participación de las ciudades europeas en las redes internacionales?

El objetivo de este estudio es responder a estas preguntas en base a una extensa muestra de las 356 mayores ciudades europeas, definidas a partir de una delimitación amplia de sus áreas urbanas funcionales. En primer lugar, repasaremos las principales características de los procesos generales de metropolización (sección 2), especialmente los que se dan en las ciudades europeas que se encuentran en proceso de integración en la UE (sección 3). Una vez formulada la teoría, podremos establecer un marco empírico que permita conocer los índices de metropolización propios de cada ciudad (sección 4). A continuación, se analiza la importancia que juega el tamaño de una ciudad sobre la posición que ésta ocupa dentro del índice metropolitano global, y

se identifican diferentes grados y perfiles de metrópolis siguiendo una tipología sintética (sección 5). Por último, al comparar la clasificación de cada ciudad con la posición que le correspondería ocupar en el índice en función de su tamaño, se han podido identificar dos tendencias regionales en las que el proceso de globalización europea no está tan avanzado (sección 6).

## **2. LA METROPOLIZACIÓN DE LOS SISTEMAS URBANOS AUMENTA CON LA GLOBALIZACIÓN**

Por lo general y a largo plazo, los sistemas urbanos tienden a seguir una misma dinámica, que consiste en concentrar las funciones urbanas menos comunes y las más complejas y de mayor nivel en unas pocas grandes ciudades (PUMAIN, 2006). Este tipo de metrópolis que concentra las funciones más globales apareció ya en el siglo XVI, momento en el que empezaba a prosperar el comercio intercontinental. Existe un conjunto muy amplio de análisis y teorías urbanas que identifican las etapas históricas de los procesos de globalización que llevaron al crecimiento selectivo de unas cuantas metrópolis situadas en lo alto de las jerarquías urbanas (JEFFERSON, 1939; MUMFORD, 1961; HALL, 1966; FRIEDMANN, WOLF, 1982; BAIROCH, 1985). Más concretamente, varios autores han recogido las evidencias al respecto correspondientes a la segunda mitad del siglo XX (GOTTMANN, 1961; HALL, 1966; FRIEDMANN, 1985; SASSEN, 1991). PETER HALL (1966) analizó la concentración de las funciones mundiales y elaboró una lista de «ciudades mundiales» que incluía a Londres, París, Ámsterdam, Nueva York y Moscú.

Veinte años más tarde, en su «Hipótesis sobre la ciudad mundial», JOHN FRIEDMANN (1986) articuló el concepto de Vernon de «división internacional del trabajo» (1957), de acuerdo con la cual las decisiones económicas se separan espacialmente de los centros de producción; así como el concepto de «sistema mundial» de WALLERSTEIN (1974). FRIEDMANN definió una jerarquía urbana global compuesta por tres niveles: ciudades centrales, semiperiféricas y periféricas. SASKIA SASSEN (1991) se centró en la importancia cada vez mayor de las economías financieras y de información y acuñó el término «ciudad global» para expresar el poder que ejercen sobre las demás las tres ciudades principales (Londres, Nueva York y Tokio). Por su parte, MANUEL CASTELLS (1996) sugirió un marco conceptual que aunaba la dualidad de «el espacio de los lugares y el espacio de los flujos». En esta misma línea, PETER TAYLOR (2001a, 2001b) propuso la hipótesis del «*Hinterworld*», según la cual los efectos de la proximidad local desaparecerían, mientras que las conexiones de larga distancia entre las grandes ciudades ejercerían cada vez una mayor influencia. Sin embargo, la intensidad de las conexiones que una metrópolis pueda tener con las ciudades más cercanas puede reforzar el papel funcional de esa metrópolis. En su obra «Megalópolis» (1961), JEAN GOTTMANN describió y explicó cómo se formó la extensa zona urbana del noreste de EE. UU., que incluye

diferentes interacciones entre varios polos urbanos (Nueva York, Boston, Washington DC, Filadelfia). Para GOTTMAN, estas conexiones son la causa de que una parte importante del poder económico, político y cultural mundial se haya concentrado en esta región urbana policéntrica.

En inglés no se suele utilizar el término «metrópolis» para referirse a las ciudades que experimentan un proceso de globalización. Normalmente se prefieren otros términos como «ciudades-regiones globales» (SCOTT, 2001), «ciudades mundiales» (FRIEDMAN, 1986) o «ciudades globales» (SASSEN, 1991; TAYLOR, 2001). En francés, en cambio, el término «metropolización» (el sufijo «-ción» expresa un proceso y un estado) es de uso general (VELTZ, 1996; LACOUR, PUISSANT, 1999). Al intensificarse las interacciones a gran escala entre ciudades de sistemas urbanos nacionales diferentes, aparecen los procesos siguientes: (2.1) aumentan tanto la competencia como la cooperación entre las ciudades y dentro de ellas; (2.2) aunque la difusión a lo largo de las jerarquías urbanas nacionales es desigual, aparecen relaciones más complejas tanto dentro de sus propios espacios urbanos como con respecto a otras ciudades que pertenecen a sistemas urbanos multiescalares y transnacionales más complejos; (2.3) aumentan los efectos selectivos que el tamaño de las ciudades ejerce a la hora de captar la innovación; (2.4) aumenta la diversidad de las especializaciones urbanas.

## **2.1 La competencia entre las ciudades y el «poder urbano»**

Cuando hablamos de competencia entre ciudades, nos referimos a la competencia existente entre los grupos de agentes que hay en las ciudades y que participan en su economía (JENSEN-BUTLER *et al*, 1997; BEGG, 1999; GORDON, 1999). GORDON (1999) diferenciaba dos aspectos principales en la competencia entre ciudades. El primero se refiere a la capacidad que tienen los agentes locales de movilizar los recursos territoriales con el objetivo de lograr el éxito de sus empresas o sociedades. Esta perspectiva implica que el éxito económico de las empresas de una ciudad depende de que los recursos y funciones urbanas alcancen un tamaño y diversidad mínimos. El segundo de estos aspectos, según GORDON, sería la importancia de que exista un «interés económico urbano colectivo» local. Dicho aspecto está relacionado con la formación de una colectividad local de agentes privados y públicos y, por otro lado, con la manera en que las fortalezas individuales benefician a otros agentes locales dentro de la ciudad.

Los procesos intraurbanos se basan en el beneficio que las interacciones locales suponen para los agentes urbanos (STORPER, VENABLES, 2004) y en cómo dichas interacciones aumentan el atractivo de una ciudad dentro del sistema general de ciudades (BATHELT *et al*, 2004; ROZENBLAT, 2010; BATHELT, GLUCKLER, 2011). Recientemente, SHEARMUR (2012) ha tratado esta cuestión centrándose en un tema más concreto: la aparición de la innovación y su difusión. SHEARMUR concluye que «factores como la posición social de los agentes y su poder de mercado (KRÄTKE, 2011; SCOTT, 2008) también sirven para explicar por qué las

innovaciones se comercializan y desarrollan en las ciudades, aunque hayan surgido en otro lugar» (SHEARMUR, 2012: 515). El poder de mercado atrae a personas que quieren explotarlo y, por tanto, el poder individual se convierte en un elemento de atracción para los agentes globales externos que desean beneficiarse de las redes locales colectivas. Es por ello que se suele atribuir este poder a la ciudad en sí misma (MASSEY y ALLEN, 1999). Esto significa que las propias ciudades son capaces de concentrar conexiones y movilizar y estabilizar los recursos que fluyen a través de ellas, mientras los agentes se conectan y juegan un papel central en las redes mundiales (ALLEN, 2010). Por lo tanto, el poder de las ciudades consiste en «mantener la unidad de las redes para así forjar conexiones y acercar posiciones» (ALLEN, 2010: 2.896), tendiendo un puente entre los agentes locales y entre éstos y los agentes de otras ciudades. BEGG (1999) subraya que la interacción entre ciudades no es un juego de suma cero, ya que los agentes de ciudades diferentes también cooperan entre sí, al tiempo que desarrollan interacciones positivas entre ellos. Por lo tanto, el éxito de algunas ciudades podría beneficiar a otras (e incluso a todas). Así pues, este tipo de interacción positiva podría definirse mediante el concepto de «coopetencia». Aunque en el pasado este tipo de vínculos se daba principalmente dentro de sistemas urbanos nacionales, lo cierto es que ahora se están desarrollando a mayor escala.

## **2.2 Los subsistemas de ciudades nacionales y regionales**

Desde la década de 1980, la tendencia mundial hacia la desregularización ha disminuido el papel y el poder que los gobiernos nacionales ejercen sobre las ciudades. Aunque pueda parecer que este hecho otorga a las ciudades una autonomía cada vez mayor con respecto a los Estados a los que pertenecen, éstas continúan estando muy vinculadas a su estructura urbana nacional (véase el análisis de POLESE de 2005 al respecto y el debate posterior en la revista *Urban Studies* entre Mario POLESE y Peter TAYLOR, 2006). A nivel internacional, las ciudades interactúan con muchas otras en función de su especialización y de la importancia que tienen en cada tipo de funciones internacionales: «La internacionalización también supone que, hoy en día, las ciudades con papeles similares dentro de sus propias jerarquías nacionales también compiten entre sí fuera de las fronteras nacionales (...)» (JENSEN-BUTLER, 1997: 4). Sin embargo, y según argumenta POLESE, aunque dentro de un sistema urbano nacional determinado las ciudades tienen sus propias trayectorias en función de su capacidad para captar y difundir la innovación (PUMAIN, 1997), la estructura de los sistemas nacionales sigue limitando mucho dicha capacidad (BAIROCH, 1988; POLESE, 2005, 2006; SASSEN, 2007). El potencial de las ciudades para que sus agentes económicos, culturales o políticos influyan a nivel internacional (y por lo tanto, también para atraer funciones internacionales) depende principalmente de la posición relativa de dicha ciudad dentro de su sistema nacional, así como de la posición que su país ocupa en las redes internacionales (ROZENBLAT, PUMAIN, 1993,



2006; JENSEN-BUTLER, 1997).

Así pues, podemos afirmar que la globalización es un proceso multiescalar. Aunque algunas ciudades concentren las funciones internacionales, no tienen por qué desvincularse de las economías de sus regiones cercanas, proveedoras de dichas funciones. De la misma forma que ofrecen funciones internacionales, estas ciudades también tienden «puentes» entre sus regiones y el resto del mundo. En el caso de Europa, este proceso sería aún más importante, ya que gracias al mercado único y a muchas regulaciones comunes a todos los países miembros, las jerarquías urbanas nacionales se están unificando progresivamente dentro de un sistema urbano europeo único.

### **2.3 El tamaño urbano y la metropolización**

La concentración de funciones poco comunes en las ciudades depende de diferentes factores. El primero de estos factores sería la forma heredada del sistema urbano, puesto que en la mayoría de los casos las nuevas actividades se ubican de acuerdo a la distribución que ya había de otras funciones. En los países en los que el gobierno se concentraba mayoritariamente en la capital, las funciones internacionales también tienden a concentrarse en la misma ciudad. Y, por esta razón, en los sistemas urbanos del 75% de los países del mundo (según MORICONI-EBRARD, 1993) existe una frecuencia elevada de ciudades primaciales o principales (JEFFERSON, 1939). El tamaño de una ciudad no es más que el resultado de una larga historia de acumulación de actividades y poder, a través de la adopción/adaptación de las sucesivas olas de innovación. A su vez, dicha concentración constituye un marco atractivo para los agentes urbanos. De acuerdo con la idea de la «dualidad de la estructura» introducida por Anthony GIDDENS (1984) en su teoría social de la estructuración, JENSEN-BUTLER *et al.* (1997) señalaban que «la estructura posibilita y limita el comportamiento, pero el comportamiento puede influir y transformar la estructura» (p. 17). Esta estructuración hace aumentar el tamaño de la única ciudad grande, y, además, marca la distribución de tamaños dentro de un sistema en el que las ciudades interactúan con mayor intensidad: los sistemas urbanos nacionales, continentales o regionales. El segundo factor depende de la velocidad y el alcance de la difusión, normalmente de tipo jerárquico, de las ondas de innovación dentro de este sistema (HÄGERSTRAND, 1952; PRED y HÄGERSTRAND, 1967). El proceso de innovación consta de una etapa inicial en la que las nuevas funciones y actividades tienden a concentrarse más en las grandes ciudades, para así poder estar cerca del mercado, adaptarse a él e idear nuevas tecnologías y procesos de producción capaces de reducir el precio del producto. En la siguiente etapa tendría lugar la difusión hacia ciudades y pueblos más pequeños. En este sentido, se podría considerar que muchos de los efectos atribuidos a la globalización son producto del ciclo de innovación urbana actual, del que la globalización es una parte importante. Como sostienen PUMAIN *et al.* (2006),

«muchos estudios contemporáneos sobre la llamada ‘metropolización’ redescubren un proceso que ha formado parte de la dinámica de los sistemas urbanos desde hace mucho tiempo (PUMAIN, 1982), en un momento en el que las tendencias de globalización y la conversión general a la ‘sociedad de la información’ están diseñando un nuevo y amplio ciclo de innovaciones» (p. 5). Por este motivo, en los primeros estadios de la innovación se produce una distribución superlineal del número de patentes en las ciudades estadounidenses, en función del tamaño de su población (BETTENCOURT *et al.*, 2007; LOBO y STRUMSKY, 2008).

Hoy en día, el proceso de metropolización viene definido generalmente por la aparición de un subconjunto de ciudades con perfiles socioeconómicos innovadores y que guardan relaciones estrechas entre sí en lo más alto de las jerarquías urbanas globales. Sin embargo, la metropolización también es una tendencia histórica universal que potencia las desigualdades dentro de los sistemas jerárquicos de ciudades. Esto es así porque al acumular cada vez más capacidades, las ciudades más grandes se benefician, pero al mismo tiempo se frena el desarrollo de las más pequeñas, y esto sucede a lo largo de todo el continuo de la distribución del tamaño de las ciudades.

Este proceso es el resultado de tres tendencias de dinámica urbana en las que el tamaño de la ciudad juega un papel importante:

- En primer lugar, la capacidad de adaptación de las ciudades para crear y adoptar innovaciones socioeconómicas.
- En segundo lugar, su atractivo específico para actividades más o menos innovadoras que emplean a un número de personas más o menos cualificadas;
- En tercer lugar, una capacidad acumulativa que permite una mayor o menor sostenibilidad de las inversiones, incluyendo la diversificación de las formas de acumulación de riqueza material y simbólica y de conocimientos técnicos.

Estas tres tendencias principales se basan en efectos no lineales (no proporcionales) sobre la distribución de los beneficios, que a menudo evidencian patrones geográficos de las redes de intercambio no simétrico entre ciudades.

#### **2.4 Diversificación vs especialización**

Podríamos describir el perfil económico de la actividad urbana de una ciudad de manera estática, como el resultado de las decisiones tomadas por los agentes urbanos que comparten intereses comunes en las economías de aglomeración (HENDERSON, 1985; FUJITA, KRUGMAN y VENABLES, 1999). Según una visión evolutiva, también podría ser descrito como el producto de la adopción de diferentes olas de innovación sucesivas, y de los niveles variables de especialización en las actividades que cada una de estas olas ha generado (FRENKEN, BOSCHMA, 2007). En concreto, podría estar relacionado con el tamaño de las ciudades, de acuerdo con un

proceso dinámico por el cual las actividades más innovadoras se concentran primero en las grandes ciudades y a continuación se relocalizan mediante un proceso de difusión en zonas más baratas, al tiempo que los productos o servicios se hacen más habituales y, finalmente, cuando la actividad alcanza la etapa de obsolescencia, se retiran a lugares más pequeños (PUMAIN *et al.* 2006). Este proceso dinámico sistemático no es en absoluto determinista; la especialización urbana también se explica por la ubicación de recursos específicos, así como por una serie de sucesos contingentes. Así, durante el proceso de globalización, la diversificación y la especialización se producen de forma simultánea y no contradictoria: «Además de proporcionar fundamentos microeconómicos para la relación entre diversidad local e innovación, nuestro modelo también demuestra las ventajas de un sistema urbano en el que conviven ciudades diversificadas y especializadas» (DURANTON, PUGA, 2001: 1.455). DURANTON y PUGA demuestran por un lado las «ventajas dinámicas de la diversidad urbana», muy útil para la empresa individual debido a la mayor incertidumbre existente en las etapas iniciales de la innovación, y, por otro lado, «la ventaja estática de la especialización urbana», más importante a la hora de reubicar las empresas cuando sus productos están ya consolidados, puesto que proporciona economías de localización al compartir servicios y subcontratar. Este proceso de difusión se observaba mayoritariamente en el seno de los sistemas urbanos nacionales (PUMAIN, SAINT-JULIEN, 1996), aunque hoy en día se ha extendido ya a escala continental y mundial.

### **3. LAS CIUDADES EUROPEAS EN LOS PROCESOS DE GLOBALIZACIÓN**

El objetivo de este estudio es mostrar los diferentes niveles de participación real de las ciudades europeas en la globalización, de acuerdo con un conjunto de indicadores de diversos ámbitos de las actividades urbanas, incluyendo la manufactura, la economía del conocimiento, la ciencia y la cultura. Partimos del hecho de que las metrópolis europeas pueden ser caracterizadas por el grado en que concentran las funciones de red que componen estructuras urbanas especializadas (de alto nivel, poco comunes), y diversas (variedad de actividades urbanas). Hemos seleccionado un amplio grupo de ciudades europeas que nos permitirá calcular las diferencias en la distribución espacial de las funciones en estas ciudades. Tras la lectura del análisis comparativo de publicaciones anteriores, consideramos que era necesario completar y actualizar la bibliografía, puesto que las ciudades europeas se han visto afectadas por cambios rápidos causados por varios factores del contexto europeo o global. Por un lado, la ampliación de la Unión Europea ha afectado a la capacidad que las ciudades tienen para participar de la globalización; por otro, las funciones urbanas que aportan crecimiento y competitividad a las ciudades se han renovado, repartiéndose de forma desigual por las distintas ciudades europeas. Además, la aparición de nuevos datos y delimitaciones urbanas han permitido mejorar sustancialmente las clasificaciones urbanas.

### **3.1 Estudios comparativos de las ciudades europeas**

Los primeros estudios que incluyeron un grupo grande de ciudades europeas se centraron en el desarrollo de esas ciudades dentro de su propia región (MEURIOT, 1897; DICKINSON, 1967; JUILLARD y NONN, 1976; HALL y HAY, 1980). En análisis posteriores ya se empiezan a considerar las ciudades europeas como sistema. Los primeros en hacerlo fueron historiadores como BRAUDEL (1966), DE VRIES (1984) o BAIROCH *et al.* (1988), que pensaban que el sistema europeo actual se había originado con el cambio del sistema mediterráneo a las rutas del Atlántico, iniciado en el siglo XVI. Más adelante, la Revolución Industrial provocó un crecimiento alométrico generalizado de las ciudades, que favoreció a las principales ciudades y al auge de los centros de fabricación especializados (PINOL, 2003; HOHENBERG, LEES, 1995).

Los estudios comparativos sobre evolución demográfica y perfiles económicos de las ciudades europeas no son fáciles de llevar a cabo, porque la expansión espacial que experimentaron las ciudades a partir de la década de 1970 obliga a revisar las delimitaciones de las entidades urbanas (VAN DEN BERG *et al.*, 1982). Las diferencias entre las transiciones demográficas y urbanas del Norte, el Sur y parte del Este de Europa (CATTAN *et al.*, 1999) hacen que la posible relación entre crecimiento demográfico y crecimiento económico no esté tan clara (HALL y HAY, 1980; CHAMPION, 1989; CHESHIRE *et al.*, 1989).

Todos estos estudios mencionaban como mínimo tres limitaciones que dificultan las comparaciones estadísticas entre las ciudades europeas: primero, la falta de una definición común de lo que una «ciudad» significa en Europa; segundo, la falta de indicadores comparables a nivel urbano entre los diferentes países, y tercero, la dificultad para medir la evolución de acuerdo a una referencia fija. La primera limitación es de sobra conocida y en los últimos tiempos se han dedicado grandes esfuerzos para resolverla. Aunque las ciudades europeas son tradicionalmente compactas y densas, el concepto de «ciudad» en Europa ha tenido que evolucionar para englobar el fenómeno de la dispersión urbana. Los primeros cálculos se realizaron en función de la expansión espacial de las áreas construidas, definiendo aglomeraciones urbanas (MORICONI-EBRARD, 1994), mientras que en una segunda etapa durante la década de los 90, las áreas funcionales urbanas (AFUs)<sup>5</sup> se definieron tomando como

---

<sup>5</sup> Definición y delimitación de las Áreas Funcionales Urbanas comparadas (AFUs): Desarrollado por Didier Peteers in del IGEAT-ULB de Brusels. El estudio se basa en los estudios de ESPON 4.1 2006 y ESPON FOCI 2010, pero fue actualizado en 2011 con la base de datos ESPON 2011. En él se definen en Europa cerca de 1.200 AFUs con más de 50.000 habitantes, en base a los desplazamientos pendulares diarios (“commuters”) en los niveles de LAU1 y LAU2 (Unidades Administrativas Locales Europeas de nivel 1 y 2), siguiendo los tres pasos siguientes:

- 1.- Definición de las Áreas Urbanas Morfológicas (AUMs): según el proyecto CORINE Land Cover y una serie de fotos aéreas, se incluyen los municipios con un área construida continua desde el centro de la ciudad y con una densidad mayor de 650 hab./km<sup>2</sup>;
- 2.- Delineación de las Áreas Funcionales Urbanas (FUAs) circundantes: incluye todos los municipios (LAU2) en los que más de un 10% de los trabajadores se desplazan diariamente a la AUM.
- 3.- Consolidación de las AFUs: si las AFUs se encuentran dentro de otra AFU mayor, se incluye en ella; si un municipio envía trabajadores diariamente a distintas AFUs, en ese caso se selecciona el porcentaje más elevado.

referencia la movilidad pendular de la población. A pesar de que todavía faltan muchos datos para que este método pueda implementarse de manera comparativa y rigurosa (PUMAIN *et al.*, 1992; ROZENBLAT, CICILLE, 2003; ESPON, 2006; GUEROIS, PUMAIN, 2008), disponemos de aproximaciones con calidad suficiente para la delimitación de AFUs en toda Europa (GUEROIS *et al.*, 2012; ESPON 2010; BBSR, 2011; HALBERT *et al.*, 2012).

La limitación de los datos sigue siendo un problema importante. Si los países de la Europa oriental acusaban una gran falta de datos con un nivel de detalle adecuado (ESPON 2010), con la ampliación de Europa de 15 a 27 países se incrementó de nuevo esta dificultad. Hay dos maneras opuestas de construir indicadores para describir las AFUs. La primera es delimitar las AFUs y agregar indicadores de los municipios que las componen. En ese caso, la falta de homogeneidad en las nomenclaturas nacionales obstaculiza las comparaciones, especialmente para datos como el desempleo o el empleo por sectores de actividad, o profesiones (Pumain, Saint-Julien, 1996; Cattán *et al.*, 1999). A veces, los datos sobre rendimiento solo están disponibles para niveles territoriales mayores y se tienen que asignar a las zonas urbanas que puedan concentrar la mayoría de ellos. Por lo general, se eligen las NUTS3 como la mejor aproximación para calificar las AFUs de estas regiones (ESPON, 2010; BBSR, 2011; HALBERT *et al.*, 2012).

El segundo método consiste en recopilar información sobre la ubicación exacta de algunas funciones definidas de forma homogénea para toda Europa. Hemos preferido aplicar este segundo método para la mayoría de los indicadores, incluyendo, eso sí, algunos de los indicadores de la primera categoría, como el del PIB por sector (HALBERT *et al.*, 2012).

Con el tiempo, las funciones que eran características de la metropolización, y que aumentaron el éxito y el atractivo urbano, están cambiando. Por ejemplo, en 1989, BRUNET *et al.* consideraron los centros de atención telefónica como una función urbana innovadora y, sin embargo, durante la década de 1990 este tipo de centros se trasladó rápidamente a los países en vías de desarrollo. En cambio, algunas funciones muy especializadas, como las redes de cooperación en investigación, que se consideraron parte del proceso de metropolización, no se pudieron comparar, ya que los datos existían, pero en aquella época no estaban disponibles. Los indicadores se tienen que adaptar a la evolución de las funciones urbanas, por lo que no se pueden plantear comparaciones estrictas a largo plazo. De la misma manera, es complicado comparar la posición relativa que las ciudades ocupan con el tiempo, pues las funciones y sus distribuciones espaciales cambian (KRESL, SINGH, 2012). Por lo tanto, en el método que sugerimos (y que exponemos a continuación), la distribución relativa de las funciones entre las ciudades se usa como un indicador de la fase en que se sitúan las actividades dentro de la oleada de la innovación (PUMAIN *et al.*, 2006). Nuestro método podría considerarse un referente para evaluar la capacidad que tiene una actividad de potenciar el atractivo urbano.

### **3.2 El estudio empírico: la elección de las ciudades y los indicadores**

Nuestra base de datos ha sido creada en colaboración con algunos socios participantes en un proyecto para el DATAR francés (HALBERT *et al.*, 2012). Incluye seis aspectos complementarios del desarrollo urbano<sup>6</sup> que se consideran esenciales para la composición de un perfil metropolitano (Tabla 1): el contexto económico regional; la accesibilidad y el atractivo de las ciudades en función del transporte aéreo, ferroviario o marítimo; la centralidad económica en las redes de empresas multinacionales; el atractivo cultural; la situación en el mundo de la investigación y universitario; y el acceso a las instituciones europeas. Se ha recopilado un conjunto de indicadores para cada uno de estos aspectos y después, a partir de una selección de los más diferenciadores, se han elaborado las 25 variables que se enumeran en la Tabla 1. En definitiva, se ha conseguido un equilibrio entre los requisitos teóricos necesarios para definir los procesos de metropolización y los datos que había disponibles para un número significativo de ciudades europeas. Nos encontramos también con muchas carencias: por ejemplo, la nomenclatura de actividades económicas no indica en qué etapa se sitúa en relación con los ciclos de innovación, no disponemos de información comparable sobre estructura profesional que pueda complementar la información anterior, y la información sobre de los valores añadidos proviene de los datos regionales.

---

<sup>6</sup> Los indicadores de los diferentes ámbitos temáticos de la base de datos de AFUs de Europa (Tab. 1), fueron elaboradas por los siguientes equipos:

- El contexto económico regional: desarrollado por el equipo del instituto IGEAT-ULB (Christian Vandermotten), tiene en cuenta el PIB regional por sector económico (NUTS3). Ha sido imposible calcularlo a estricta escala urbana por la falta de datos a nivel municipal;
- La accesibilidad y el atractivo de las ciudades en términos de accesibilidad general por vía aérea y ferroviaria (Alain L'Hostis del equipo de Lille LVMT-IFSTTAR), el transporte aéreo (equipo UNIL de Lausana) y los puertos marítimos (César Ducruet, de la unidad Géographie-Cités de París);
- La centralidad económica, basada en los estudios sobre redes de empresas multinacionales desarrollados por C. Rozenblat de la UNIL de Lausana y completados por P. Cicille, del UMR ESPACE, para el tema de ferias y exposiciones;
- El atractivo cultural: incluye congresos, atracciones turísticas (fuente: Michelin Europa), ocupación hotelera (P. Cicille, del UMR ESPACE) y tiendas de moda (C. Rozenblat, de la UNIL de Lausana y B. Wayens, del IGEAT-ULB de Bruselas);
- La situación en el mundo de la investigación: cooperación general en el PM6 (según C. Rozenblat de la UNIL de Lausana) y cooperación en sectores NBIC (según M-N. Comin, del Géographie-Cités de París); número de estudiantes en las universidades, según P. Cicille del UMR ESPACE;
- El acceso a las instituciones europeas: instituciones europeas e internacionales, centros de información y documentación europea, número de lobbistas calculado por P. Cicille, del UMR ESPACE.

Tabla 2: las 25 variables del análisis multivariable

TEMA	ETIQUETA ( $\beta > 1$ , $\beta < 1$ )	Variable	$\beta$	$R^2$	N. Obs.
Contexto económico regional	<b>GDP</b>	PIB (en EPAs) en 2006	<b>1.12</b>	<b>0.85</b>	<b>356</b>
	<b>GDP_PRIM</b>	Valor añadido en el sector primario	<b>0.50</b>	<b>0.23</b>	<b>356</b>
	<b>GDP_EQUIP</b>	Valor añadido en la industria de la construcción y de equipos	<b>1.06</b>	<b>0.61</b>	<b>356</b>
	<b>GDP_CONSU</b>	Valor añadido en la industria de consumo	<b>1.04</b>	<b>0.66</b>	<b>356</b>
	<b>GDP_TRADE</b>	Valor añadido en el comercio	<b>1.19</b>	<b>0.76</b>	<b>356</b>
	<b>GDP_ADV_SERV</b>	Valor añadido en los servicios avanzados	<b>1.27</b>	<b>0.63</b>	<b>356</b>
	<b>GDP_COLL_SERV</b>	Valor añadido en los servicios colectivos	<b>1.12</b>	<b>0.61</b>	<b>356</b>
Accesibilidad y atractivo	<b>ACCESS</b>	Número de destinos posibles en un viaje de 1 día (accesibilidad)	<b>0.56</b>	<b>0.23</b>	<b>197</b>
	<b>AIRPASS</b>	Tráfico aéreo de personas en 2008	<b>1.86</b>	<b>0.48</b>	<b>211</b>
	<b>PORT_SEA</b>	Tráfico portuario de mercancías en 2009 (en toneladas)	<b>0.61</b>	<b>0.07</b>	<b>156</b>
Centralidad económica	<b>HEADQUART</b>	Sedes multinacionales en 2010	<b>0.93</b>	<b>0.50</b>	<b>130</b>
	<b>FINANCE</b>	Índice de posicionamiento financiero en 2008	<b>1.30</b>	<b>0.52</b>	<b>254</b>
	<b>INTERSUB</b>	Filiales extranjeras en 2010	<b>1.33</b>	<b>0.66</b>	<b>315</b>
	<b>CONTROL</b>	Índice de control de filiales (filiales controladas divididas por filiales locales controladas por empresas externas a la AFUs)	<b>0.08</b>	<b>0.01</b>	<b>315</b>
	<b>FAIRS</b>	Ferias y exposiciones	<b>0.67</b>	<b>0.28</b>	<b>90</b>
Atractivo cultural	<b>CONGRESS</b>	Congresos internacionales (de 1999 a 2008)	<b>0.58</b>	<b>0.29</b>	<b>111</b>
	<b>TOURISM</b>	Número de atractivos turísticos	<b>0.69</b>	<b>0.26</b>	<b>309</b>
	<b>FASHION</b>	Marcas internacionales de moda y lujo	<b>1.08</b>	<b>0.51</b>	<b>277</b>
	<b>HOTEL</b>	Ocupación hotelera	<b>1.02</b>	<b>0.47</b>	<b>347</b>
Situación en el mundo de la investigación	<b>FP6_FIN</b>	Evaluación de las ayudas del PM6	<b>1.55</b>	<b>0.43</b>	<b>350</b>
	<b>FP6_NBIC</b>	Participación en proyectos NBIC del PM6	<b>1.22</b>	<b>0.46</b>	<b>258</b>
	<b>STUDENTS</b>	Número de estudiantes	<b>0.99</b>	<b>0.47</b>	<b>352</b>
Acceso a las instituciones europeas	<b>EUR_ORG</b>	Instituciones europeas e internacionales	<b>0.33</b>	<b>0.09</b>	<b>67</b>
	<b>INFO_CENT</b>	Centros de información y documentación europea	<b>0.36</b>	<b>0.32</b>	<b>258</b>
	<b>LOBBY</b>	Número de lobbistas	<b>0.92</b>	<b>0.46</b>	<b>248</b>

R2 no significativa:  $p(t) > 1\%$

© Rozenblat, 2012, fuente: DATAR, ACME, 2011

Nuestra muestra de ciudades incluye las 356 Áreas Funcionales Urbanas (AFUs) con más de 200.000 habitantes de la Europa de los 29 (UE, más Suiza y Noruega). La definición de sus límites y su población se la debemos a D. Peteers, del IGEAT de la Universidad Libre de Bruselas (HALBERT *et al.*, 2012). Establecimos el umbral de 200.000 habitantes porque pruebas empíricas previas demostraron que por debajo de este tamaño no había ninguna posibilidad de observar una metrópolis completa en términos de diversidad de funciones y de participación en las redes multinacionales (CATTAN *et al.*, 1999; ROZENBLAT, CICILLE, 2003; ROZENBLAT, PUMAIN, 2007).

Para evaluar el carácter metropolitano de una ciudad es necesario calcular el número de sus funciones, así como su posición en series cuantitativas que muy a menudo muestran distribuciones estadísticas muy sesgadas. Además, la mayoría de variables o son parcialmente redundantes o bien guardan una correlación estadística entre ellas, lo que puede amplificar el efecto del tamaño en los análisis multivariantes. Es por ello que, para determinar de qué manera las 25 variables dependen del tamaño de la ciudad, lo primero que hicimos fue realizar un análisis estadístico de su distribución en las 356 AFUs.

#### **4. LEYES DE ESCALA E INDICADORES URBANOS EN EL SISTEMA URBANO EUROPEO**

En biología, las leyes de escala que se obtienen aplicando leyes potenciales a la relación que hay entre el metabolismo y el tamaño de los animales revelan restricciones físicas en el desarrollo de las especies vivas a lo largo de la evolución (WEST *et al.*, 1999). Esta interpretación no es totalmente extrapolable a las ciencias sociales, ya que la innovación que impulsa la evolución socioeconómica y cultural a través del intercambio social de información se distribuye en el espacio y en el tiempo de forma diferente a como lo hacen la materia y la energía en el plano físico. Los flujos de información no siguen las mismas reglas que los cambios físicos y, al contrario que éstos, pueden generar leyes de escala superlineales que nunca se darían en biología, donde las relaciones entre el metabolismo y el tamaño de las especies son siempre sublineales e implican economías de escala en la distribución de energía (LANE *et al.*, 2009). Sin embargo, al medir las relaciones de escala en las ciudades se obtienen algunas pistas sobre la etapa en que se encuentra cada actividad urbana dentro de los ciclos de innovación, lo que se refleja en la manera en que se distribuyen entre las ciudades en función de su tamaño (PUMAIN, 2010). Así pues, las leyes de escala trasladan directamente las limitaciones sistémicas que condicionan el futuro de cada ciudad por el hecho de pertenecer a un sistema de ciudades, pero además también demuestran el poder que ejercen esas redes de intercambio que las conectan a todas y que hacen que sea posible un desarrollo interdependiente.



La identificación de leyes de escala a partir de las relaciones entre nuestras 25 variables y el tamaño de las ciudades presenta dos ventajas. Desde un punto de vista teórico, y según una interpretación evolutiva de la escala en los sistemas urbanos (PUMAIN *et al.*, 2006), estas leyes de escala pueden indicar cuáles son las variables más adecuadas para detectar efectos urbanos. Esto se debe a que, en el caso de escalas superlineales, las funciones urbanas que describen tienen una representación sistemáticamente mayor en las ciudades más grandes y están subrepresentadas en localidades más pequeñas. Corresponderían pues a los aspectos más innovadores de las funciones urbanas. Desde un punto de vista práctico, decidimos que, en el marco de nuestro análisis multivariado, estas variables que ya eran más que proporcionales al tamaño de la ciudad, no debían medirse en valores absolutos, sino en cantidades por habitante. De esta manera, dentro de la descripción multivariada de funciones urbanas hemos podido mantener variables que todavía incorporan los efectos urbanos sin forzar demasiado los «efectos de tamaño» puramente estadísticos que podrían resultar al calcular las correlaciones lineales en el marco del análisis multivariante de componentes principales.

La figura número 1 compara dos ejemplos de los resultados de esta investigación. Mediante un gráfico bilogarítmico, calculamos el exponente  $\beta$  de una ley potencial que expresa el valor de una función urbana en base al tamaño de la población:

$$\text{URB\_FUNCTION} = \text{POP}^{\beta}$$

Mediante un cálculo logarítmico-lineal:

$$\log(\text{URB\_FUNCTION}) = \beta \log(\text{POP}) + \alpha$$

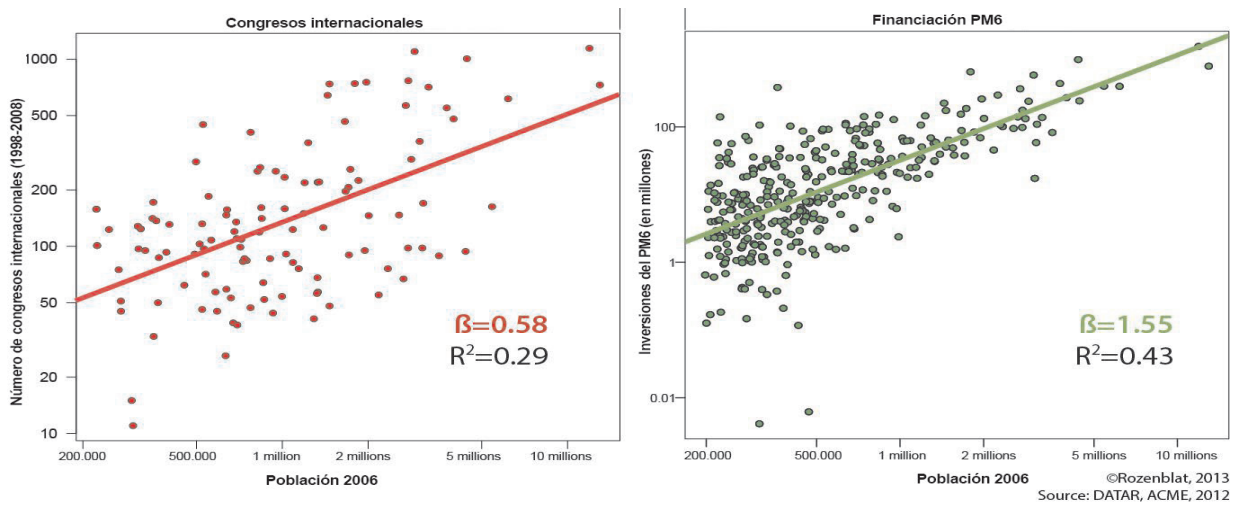
donde:

- URB\_FUNCTION es la función urbana (medida por una variable de la tabla 1)
- POP población de las AFUs
- $\alpha$  una constante que representa la cantidad mínima hipotética de  $\log(\text{URB\_FUNCTION})$
- $\beta$  el exponente de la relación entre función urbana y población

Según Pumain *et al.* (2006), los valores de  $\beta$  se interpretan como se indica a continuación:

- $\beta > 1$ : Actividades o tecnologías punteras (en lo alto del ciclo de innovación actual)
- $\beta \approx 1$ : Actividades y tecnologías comunes (o banales)
- $\beta < 1$ : Funciones maduras (en declive o proceso de sustitución)

Figura 1: Leyes de escala de las ciudades europeas para dos funciones urbanas



Aunque los ejemplos de la Figura 1 muestran fluctuaciones bastante elevadas en el conjunto de ciudades europeas, traducidas en valores bajos o medios de  $R^2$ , estas fluctuaciones son significativas en términos estadísticos, y representan dos comportamientos opuestos de las funciones urbanas, dependiendo del tamaño de la ciudad. El índice  $\beta$  tiene un valor inferior a 1 en lo que se refiere al número de congresos internacionales, lo cual implica que esta función es inferior a la que proporcionalmente le correspondería según el tamaño de las ciudades. La celebración de congresos internacionales es una función muy difundida en el sistema urbano europeo, y las ciudades que organizan más eventos de este tipo no son siempre las mayores. Por el contrario, la cantidad total de ayudas económicas para el PM6 aumenta con un coeficiente  $\beta$  superior a 1. La colaboración en el mundo de la investigación es mucho más frecuente en los centros de investigación de grandes ciudades, en donde se concentra esta innovadora función urbana. Los valores del coeficiente  $\beta$  se han calculado de la misma forma para todas las variables y aparecen indicados en la Tabla 1.

En la tabla 1, las variables que admiten un índice  $\beta$  mayor de 1 se representan con una marca verde, y el resto con una marca roja. Las variables con un crecimiento superlineal son: el PIB (calculado a partir de los valores añadidos) de casi todos los sectores económicos, el tráfico aéreo de personas (AIRPASS), las filiales financieras extranjeras, las marcas internacionales de moda y productos de lujo, la ocupación hotelera, las ayudas económicas del Sexto Programa Marco (FP6), y las participaciones en proyectos de tecnologías NBIC (Nanotecnologías, Biotecnologías, tecnologías de la Información y Comunicación) dentro del Sexto Programa Marco. Todas estas variables revelan una fuerte tendencia a la metropolización. El Producto Urbano (PIB) es una muestra perfecta de esta acumulación, ya que depende en parte de las inversiones en investigación y de la presencia de multinacionales extranjeras que tienen incluso

en mayor medida la misma tendencia a seleccionar las ciudades donde se localizan en función de su tamaño. Los servicios financieros influyen también en esta tendencia de las ciudades a la metropolización. Por lo tanto, podríamos decir que dichas variables son las más adecuadas para detectar efectos urbanos desde una perspectiva evolutiva. En Europa y especialmente en el sector financiero, los valores añadidos más altos se concentran en su mayoría en unas pocas grandes metrópolis cercanas a los mejores centros de investigación y que cuentan con inversores (sobre todo multinacionales) y con todas las comodidades de la vida cosmopolita: hoteles, moda y lujo, aeropuertos conectados con todo el mundo, etc.

Sin embargo, otras variables como el índice de accesibilidad, las infraestructuras portuarias (PORT\_SEA), la presencia de sedes centrales (HEADQUARTERS), el índice de control de filiales (GDP\_CONSU), la celebración de congresos, el atractivo turístico, el número de estudiantes (STUDENTS) y el acceso a las instituciones europeas, aumentan de forma sublineal y no suponen en sí una ventaja para las ciudades más grandes. Resulta interesante observar que algunas funciones que normalmente se consideraban características de las metrópolis (VAN WINDEN *et al.*, 2007), como por ejemplo la presencia de sedes centrales, el índice de control de filiales y las universidades (número de estudiantes), están más extendidas en el sistema urbano europeo que algunas otras funciones, lo que significa que ya no son un reflejo de un mayor nivel de implicación en la «sociedad del conocimiento». Así pues, si lo que pretendemos es estudiar las diferencias entre ciudades, sería más pertinente que nos centráramos en la articulación de variables con una distribución superlineal.

## **5. ESPECIALIZACIÓN/DIVERSIDAD EN LAS CIUDADES EUROPEAS SEGÚN SUS FUNCIONES INTERNACIONALES**

Para caracterizar las ciudades europeas de acuerdo con estas 25 variables, se ha aplicado un análisis de componentes principales (ACP). Los resultados anteriores han servido para decidir las variables que se medirán en unidades por habitante (índice  $\beta$  mayor de 1) y aquéllas medidas en números absolutos (índice  $\beta$  inferior a 1, a excepción de la variable «CONTROL», puesto que ya es un índice y no guarda correlación con la población).

El ACP revela una estructura fuerte entre estas variables, donde los dos primeros ejes representan el 64% de la varianza total (fig. 2). El primer eje (47%) continúa reflejando un efecto de masa (fig. 2-A). Casi todas las variables en correlación con este eje están medidas en valores absolutos: número de congresos, de atractivos turísticos, de sedes oficiales, de estudiantes o grado de accesibilidad. También existe correlación con este eje de otras variables medidas en términos relativos: PIB/hab. (en concreto el PIB en los servicios avanzados/hab.), el tráfico aéreo de personas/hab., los productos de moda y lujo/hab. El vínculo entre dichas funciones demuestra la diversidad funcional de algunos perfiles urbanos, al diferenciar en

relación con el resto de la muestra algunas de las mayores metrópolis europeas como París, Londres, Bruselas, Ámsterdam, Viena o Madrid (fig. 2-B). Las ciudades mayores de Europa del Este se sitúan muy por debajo en este eje, siendo Budapest, Praga y Varsovia las que presentan valores más elevados.

Si el primer eje incluye todos los efectos de masa y de tamaño presentes en muchas de las variables, el segundo eje (17%) describe una mayor especialización de las ciudades, tanto en funciones metropolitanas concretas como en algunas menos innovadoras, pero características de ciudades más pequeñas: un mayor PIB/hab., sobre todo en servicios avanzados, investigación, industria tecnológica e índice de control de multinacionales. Cambridge, Lovaina y Edimburgo son las ciudades más especializadas en alguno o varios de estos sectores. En el lado opuesto se encuentran ciudades de Europa del Este y la periferia del sur como Bucarest, Constanza y Heraclio, con una economía basada en actividades maduras como el comercio y el consumo.

En la clasificación jerárquica ascendente de la Figura 3 se recogen todos estos detalles. Se observa claramente la singularidad de París y Londres, en las que el proceso de metropolización está mucho más avanzado, llegando a los valores máximos en todas las variables relacionadas. El caso de Bruselas también es único debido a la alta presencia de instituciones europeas y lobbies. Existen otros dos tipos de ciudades que guardan cierta similitud con estas dos clases de metrópolis (pertenecen al mismo grupo en el dendograma), pero en él solo predominan unas pocas funciones metropolitanas. El primer tipo de ciudades (tipo 3) agruparía a la mayoría de capitales de otros países con una accesibilidad aérea y un sector financiero y riqueza importantes, mientras que el segundo tipo (tipo 4) abarcaría únicamente la particularidad de las ciudades universitarias de Cambridge y Lovaina.

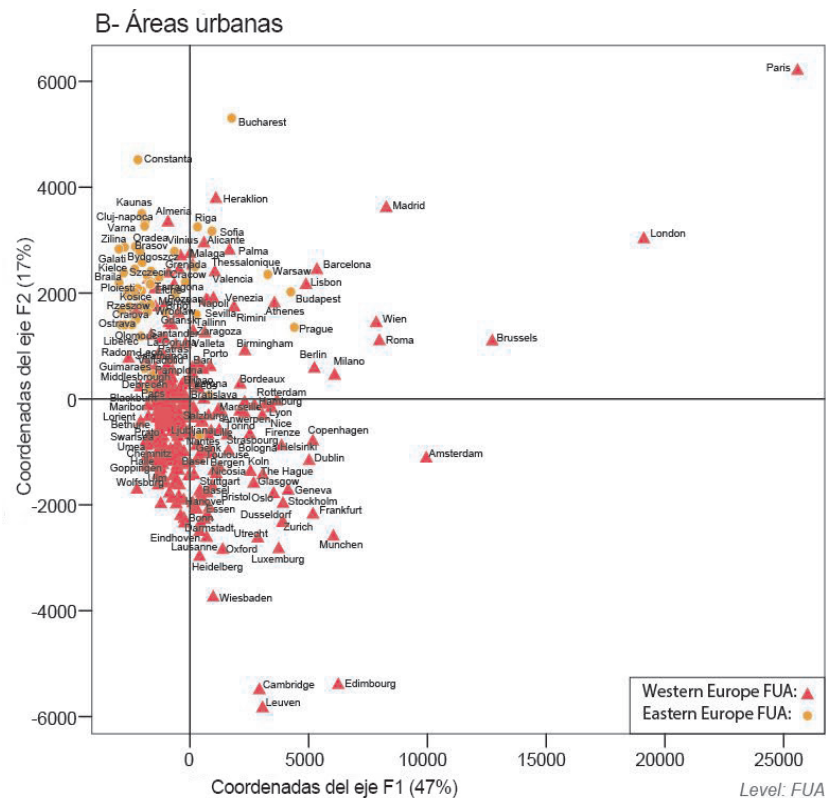
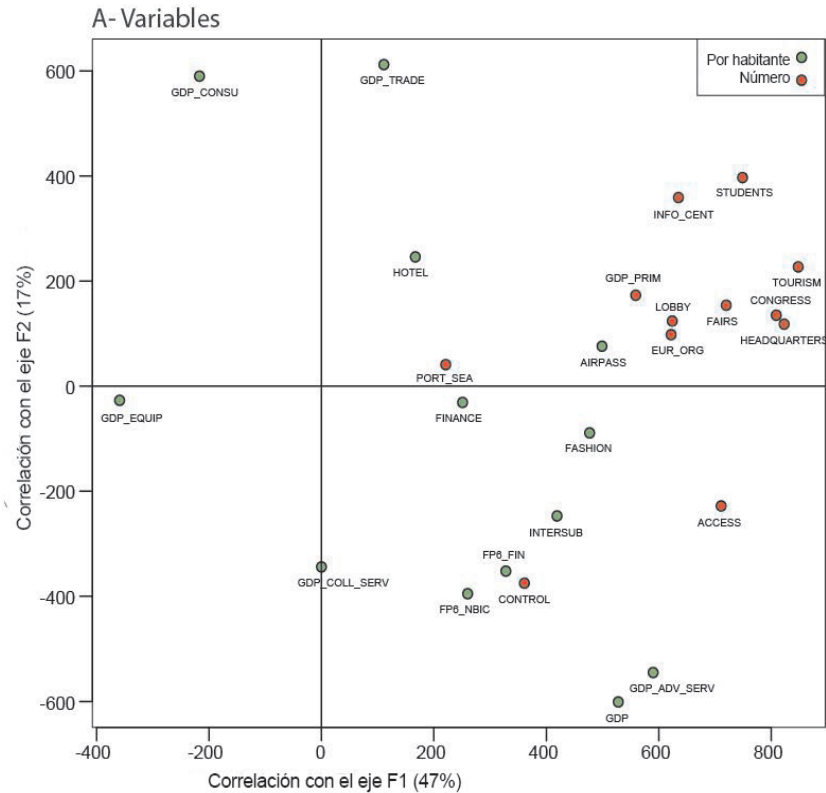
El tercer grupo incluye la mayoría de pequeñas y medianas ciudades europeas que no cumplen del todo el perfil metropolitano. Este grupo se subdivide en dos tipos que ocupan posiciones muy diferentes en el mapa de Europa (figura 3): las ciudades del tipo 5 las encontramos principalmente en la parte central. Entre ellas, se incluyen ciudades donde se desarrollan servicios más avanzados (como Amberes, Ljubljana, Marsella o Venecia), ciudades altamente especializadas en industria manufacturera (desde Aachen a Zwolle), otras algo menos especializadas en manufacturas que carecen de comercio y estudiantes (desde Ancona a Wuppertal) y, por último, centros urbanos regionales especializados en servicios colectivos (desde Avignon a Trondheim).

Por su parte, las ciudades del tipo 6 están dispersas en las regiones europeas más periféricas. En este grupo se incluyen cualquiera de las ciudades turísticas de la costa mediterránea, ciudades especializadas en el sector de la construcción (la mayoría de ciudades españolas de tamaño medio), y otra subclase en la que entrarían casi todas las ciudades medianas de Europa del Este (y Patras en Grecia).

En general, esta clasificación sirve para evidenciar la convivencia entre ciudades más diversificadas y ciudades más especializadas a escala del sistema urbano europeo, lo cual ya había quedado demostrado a escala nacional (Duranton y Puga, 2001). La diversidad de funciones de una ciudad, que suele ir unida a una mayor tendencia a la metropolización, varía en grado y naturaleza. Las ciudades del tipo 3, por ejemplo, son capitales económicas con funciones financieras, un índice elevado de PIB/hab., y un importante tráfico aéreo de pasajeros, y son ciudades muy competitivas, puesto que en ellas están sobrerrepresentadas las variables de crecimiento superlineal. Ninguna de estas capitales económicas se encuentra en la zona oriental de Europa. Dichas ciudades constituyen una base territorial que fomenta la competitividad de las dos principales capitales europeas (Londres y París), y de las ciudades más especializadas. Estas, a su vez, podrían sacar ventaja de su especialización (VAN WINDEN et. al 2007), como lo han hecho Cambridge y Lovaina con el mundo de la investigación. Sin embargo, las ciudades de este tipo siguen siendo una excepción dentro del sistema urbano europeo.

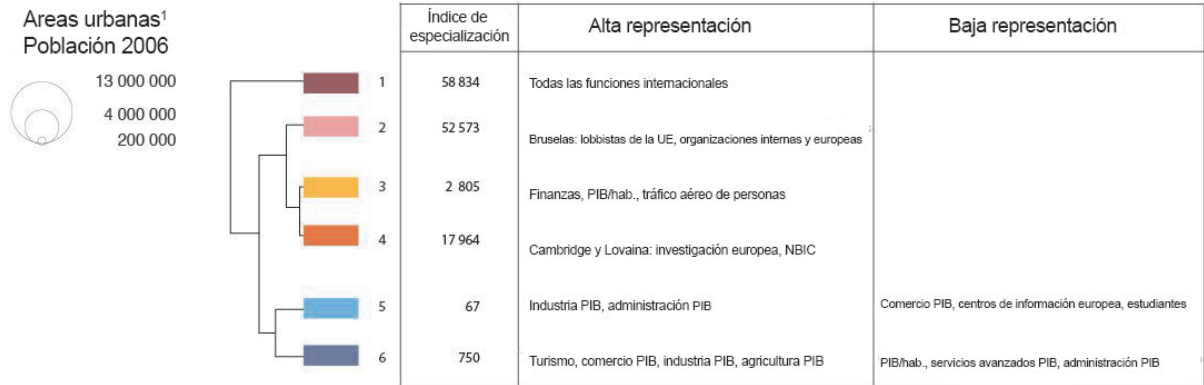
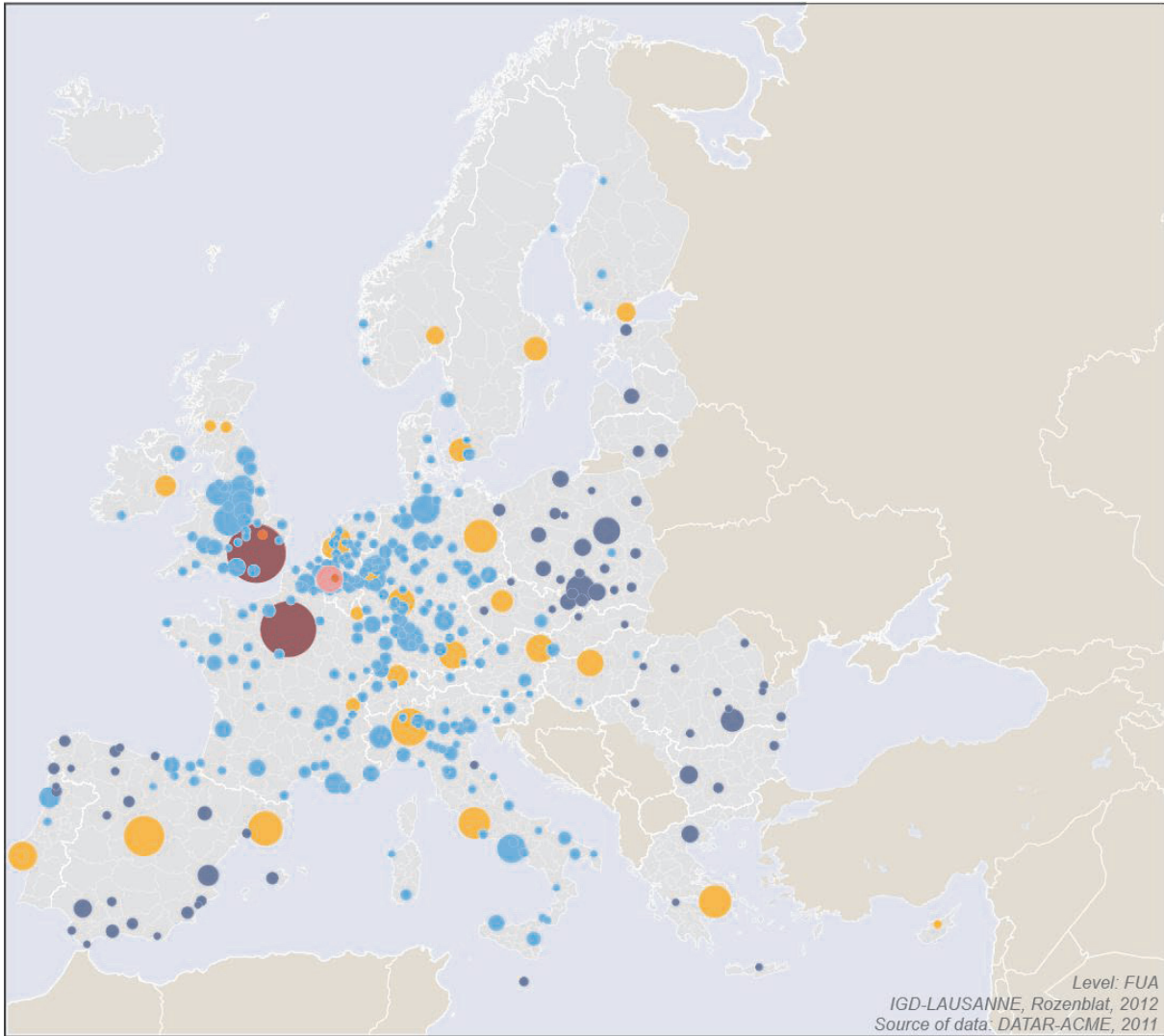
No es nuestra intención describir al completo todos los subtipos de ciudades que existen. En cambio, sí que creemos que se debe prestar atención a la subdivisión de las ciudades del tipo 3 en cinco subtipos que abarcan principalmente aquellas capitales con un nivel metropolitano alto: mientras aspectos como los servicios financieros, una buena accesibilidad y un PIB elevado son muy representativos de las capitales del noroeste de Europa, los congresos, los espacios culturales y los centros europeos de información son más propios de los países periféricos del Norte y del Sur.

Figura 2: Primeros dos ejes de un análisis de componentes principales en 357 áreas urbanas con 25 variables



Level: FUA  
IGD-LAUSANNE, Rozenblat, 2012  
Source of data: DATAR-ACME, 2011

Figura 3: Especialización de las zonas urbanas en funciones metropolitanas



## **6. AVANCES Y RETRASOS EN EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN**

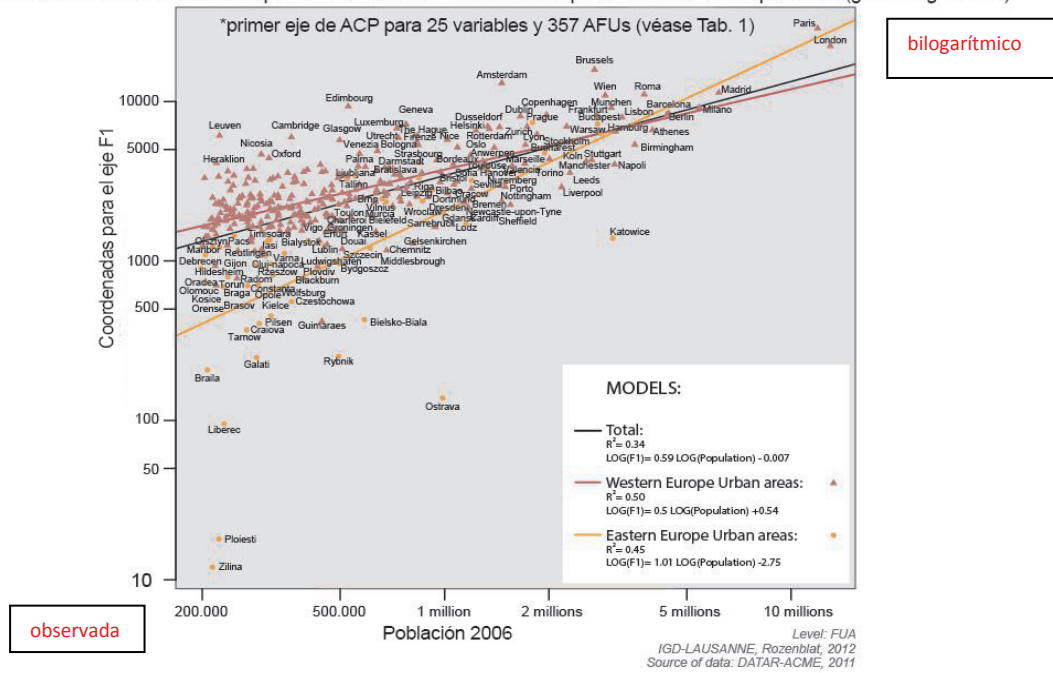
En definitiva, el primer eje del análisis de componentes principales condensa aquellas variables que describen los procesos de metropolización que suelen estar vinculados e incluso amplificadas por la globalización. Por tanto, podemos decir que dicho eje sirve para ordenar las ciudades a lo largo de un gradiente de globalización, desde las más involucradas en el proceso (París y Londres) a las que menos lo están, las más pequeñas. Con el fin de determinar hasta qué punto el nivel de globalización -según dicho gradiente- varía según el tamaño de la ciudad, hemos representado la recta de regresión entre las coordenadas de las 356 ciudades del primer eje del gráfico ACP (log) y el eje de la población (log) (fig. 4).

El modelo es aplicable al conjunto de todas las ciudades europeas ( $R^2 = 0,34$ ) (fig. 4-A), pero aún es más ajustado si hacemos una distinción entre dos grupos de ciudades (Europa occidental y oriental). De hecho, hay dos gradientes diferentes que generan respectivamente dos jerarquías de ciudades en función del nivel de metropolización ( $R^2 = 0,50$  y  $R^2 = 0,45$ , respectivamente). En Europa Occidental, el nivel metropolitano varía menos en función del tamaño de la ciudad (el exponente de la relación es de 0,6), lo que indica que se ha producido una relativa pero importante difusión de los procesos de globalización hacia las ciudades más pequeñas. En Europa del Este, en cambio, el tamaño de las ciudades marca la diferencia (exponente = 1,02), y las características propias de las metrópolis se concentran en mayor medida en las grandes ciudades. Así pues, podríamos considerar que los dos modelos se corresponden con dos etapas diferentes de integración en los procesos de globalización que aún pueden apreciarse en las ciudades de ambas partes de Europa, pese a que todas ellas estén ahora integradas en la Unión Europea.

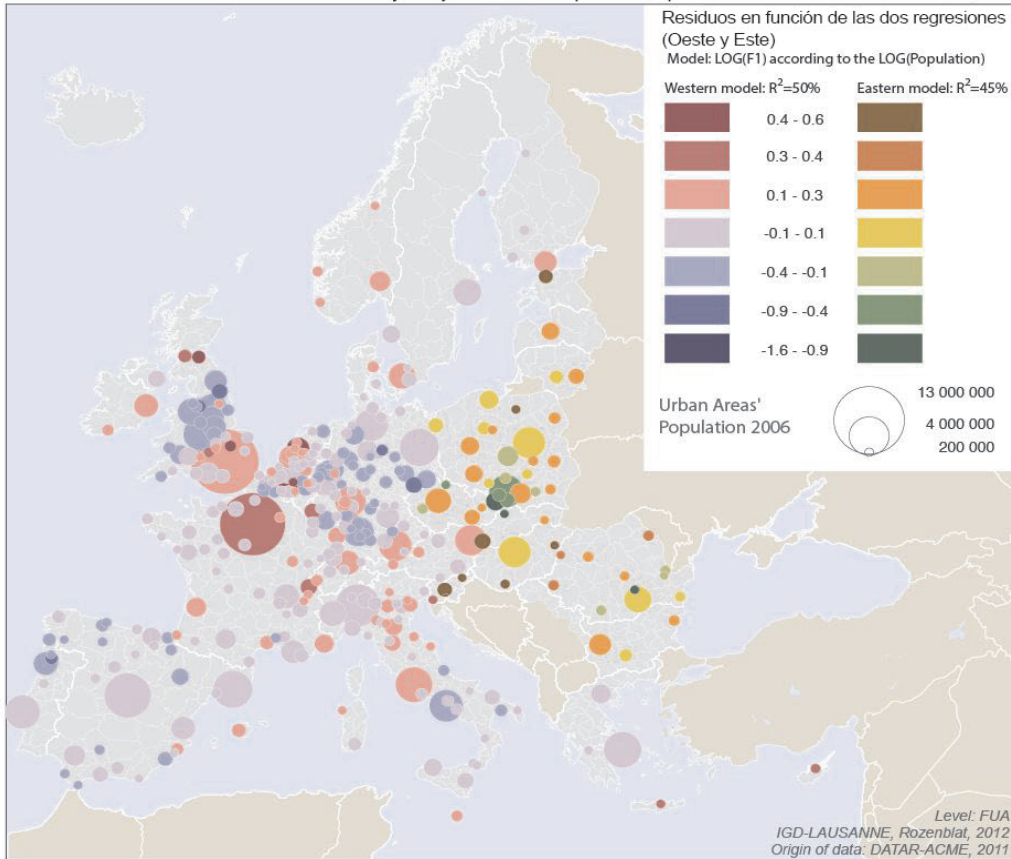


Figura 4: Avances y retrasos en el proceso de globalización: Ciudades de los antiguos y nuevos Estados miembros

A- Coordenadas del factor de metropolización de las áreas urbanas europeas en función de su población (gráfico logarítmico)



B- Diferencia entre la coordenada del eje F1 y la calculada a partir de la población de las áreas urbanas



En el mapa de la figura 4B se ha reflejado la posición de las ciudades en relación con el proceso de globalización, en igualdad de condiciones y en función del tamaño y de la ubicación de cada una de ellas en Europa Occidental u Oriental. El método que hemos utilizado es experimental y se podría pensar que se ha simplificado bastante un proceso que en realidad es mucho más complejo: hemos calculado los residuos de la regresión entre los valores obtenidos sobre el primer eje ACP y el tamaño de la población, de acuerdo con dos modelos de regresión diferenciados, uno para las ciudades de Europa Occidental y otro para las de Europa Oriental. En Europa Occidental se observa un patrón espacial caracterizado por una configuración centro-periferia en función de que las ciudades estén más o menos integradas en los procesos de globalización, con valores especialmente reducidos en la Península Ibérica y en el sur de Italia. En cambio, en la zona oriental de Europa no se observa una distribución espacial clara de las ciudades en función de su posición más o menos avanzada en relación con el proceso de globalización.

En Europa Occidental, las ciudades y capitales económicas mayores se sitúan por lo general por encima de la línea de regresión; es decir, que presentan ventajas relativas a la hora de albergar funciones internacionales. Ámsterdam, París y Londres son las ciudades más diversificadas de Europa; en especial Ámsterdam, si se tiene en cuenta la gran variedad de funciones internacionales que ofrece en comparación con su tamaño (ROZENBLAT, PUMAIN, 1993; ROZENBLAT, CICILLE, 2003). Además, algunas pequeñas ciudades más especializadas cuentan también con ciertas ventajas: Leuven, Edimburgo, Cambridge, Bruselas, Heraclio, Nicosia, Ginebra, Glasgow, Luxemburgo, Oxford o Trieste.

Por el contrario, algunas de las ciudades occidentales con más de un millón de habitantes no tienen diversidad funcional, como es el caso de Sheffield, Newcastle, Liverpool, Cardiff, Leeds o Nottingham en Gran Bretaña y Saarbrücken, Bremen o Stuttgart en Alemania. Esto refleja la existencia de dos tipos diferentes de organización nacional. En Gran Bretaña, la mayoría de las funciones internacionales se concentra en Londres, a excepción de la investigación y la educación superior, que también están presentes en pequeñas ciudades satélite de la capital. Las ciudades escocesas de Glasgow y Edimburgo presentan un desarrollo más independiente. En Alemania, las funciones internacionales se concentran en once ciudades. «Las once regiones metropolitanas alemanas trabajan juntas y, entre otras cosas, coordinan sus políticas junto con el Gobierno Federal, los Estados federales y la Unión Europea dentro de la Red de Regiones Metropolitanas Europeas alemanas (Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland o IKM)», (BBSR, 2011:106). El resultado es que en Alemania, a excepción de Düsseldorf, Múnich y Frankfurt, grandes ciudades como Berlín, Hamburgo o Colonia (y las arriba mencionadas Saarbrücken, Bremen y Stuttgart) no se caracterizan por tener una alta concentración de funciones internacionales diferentes. En

especial, las ciudades de la antigua Alemania del Este (Bremen o Chemnitz), muestran aún un cierto retraso en cuanto a integración internacional se refiere.

En Europa Oriental, las capitales nacionales también están en una fase más avanzada que el resto de ciudades. En orden de mayor a menor índice metropolitano, encontramos Tallin, Liubliana, Bratislava, Praga, Riga, Vilnius o Sofía. Otras capitales como Budapest o Varsovia presentan valores más bajos, a pesar de pertenecer a los países más integrados del Este. Otro factor especialmente relevante es la proximidad geográfica a la frontera occidental, que actúa en casos como el de Tallin, Ljubljana o Bratislava. Otras ciudades más pequeñas han logrado reestructurar su economía e internacionalizarse al menos en uno de sus sectores: la ciudad de Pecs en Hungría (Capital Europea de la Cultura en 2010), y las ciudades de Maribor, en Eslovenia, y Olsztyn, en Polonia, lo consiguieron gracias al sector turístico y el cultural. Olsztyn alberga además una fábrica de neumáticos Michelin. Oradea, en Rumania, se beneficia de su proximidad a Hungría. Otras ciudades han basado su desarrollo industrial en los sectores en los que se especializaron durante la era comunista. Además, los fondos estructurales europeos han ayudado en su reestructuración económica: en la ciudad de Iasi (en Rumania, capital de la región de Moldavia), con la industria farmacéutica; en Timisoara (Rumania), con una fábrica de neumáticos Continental AG. En la República Checa, la ciudad de Brno (sede de la marca checa ACER y del Centro de Servicios de IBM) ha atraído otras inversiones extranjeras como Honeywell, Carclo Technical Plastic o Siemens, mientras que la ciudad de Olomouc alberga el «cluster» nacional de empresas dedicadas a la nanotecnología. En Polonia, un centro industrial tradicional como la ciudad de Poznan ha conseguido atraer a muchas empresas occidentales del sector automovilístico (como Volkswagen o MAN), del mundo de la electrónica, la informática, el diseño y la contabilidad y las finanzas (como GlaxoSmithKline, Bridgestone, Wrigley, SABMiller, Microsoft y Roche).

## **7. CONCLUSIÓN**

Este estudio es una primera aproximación a la medición de la participación de las ciudades europeas en los procesos globales que trae consigo la actual tendencia a la metropolización; una tendencia que es cada vez mayor debido a la participación de dichas ciudades en múltiples redes que refuerzan las jerarquías urbanas, al menos en las primeras etapas. En él hemos constatado que la globalización afecta e influye en todas y cada una de las ciudades, lo cual no implica que todas tengan que convertirse en grandes metrópolis.

Los principales resultados de nuestro análisis no son nuevos ni sorprendentes: 1) Londres y París, las dos principales capitales europeas, están muy por delante de otras ciudades por la complejidad de su perfil funcional, lo que hace que adquieran una posición estratégica en muchas de las redes mundiales; 2) Las otras capitales políticas constituyen los principales nodos

de difusión de los efectos de metropolización, aunque con diferencias cualitativas entre ellas, y 3) en las ciudades que pertenecen a los doce o quince primeros países de la UE el proceso está más avanzado que en las ciudades de los nuevos Estados miembros.

Lo interesante del caso es que, al analizar la relación que existe entre la globalización de los perfiles urbanos y el tamaño de las ciudades, hemos identificado dos relaciones distintas que describen un proceso en dos etapas. En la parte occidental, que se abrió antes a las tendencias mundiales, dicho proceso se ha infiltrado más profundamente dentro del sistema de ciudades, mientras que en la parte oriental los procesos globales siguen siendo distintivos únicamente de las ciudades más grandes. Esta observación demuestra el carácter jerárquico de la difusión de cualquier «innovación» en un sistema de ciudades. Por otra parte, no es sólo que en esta etapa la globalización sufra un cierto retraso, sino que tiene efectos jerárquicos más diferenciados en la Europa del Este que en la parte occidental. Por tanto, lo que ocurre actualmente en los nuevos Estados miembros no es una réplica retardada ni una simple propagación de los procesos de globalización que se dan en la parte occidental. De hecho, su adaptación a estos procesos parece depender más de la etapa en que se encuentran las actividades en relación con las ondas de la innovación, de la estructura de sus sistemas urbanos nacionales, y de la ubicación de sus ciudades. No sabemos con certeza si estas diferencias de comportamiento continuarán o si son sólo transitorias, pero lo cierto es que en ambos casos contribuirían a fomentar la cohesión territorial y a mantener la diversidad funcional del sistema urbano europeo. Si las políticas urbanas europeas tuvieran en cuenta la existencia de las dos tendencias diferentes que planteamos en este trabajo, se podrían adecuar más las ayudas y así fomentar la difusión entre ciudades y beneficiarse de sus propiedades de adaptación.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ALLEN, J. L. 2010. «Powerful City Networks: More than Connections, Less than Domination and Control». *Urban Studies*, 47(13), 2895-2911.
- ALLEN, J. L., MASSEY, D. B., y PRYKE, M. 1999. *Unsettling cities: movement/settlement*. London: Routledge.
- BAIROCH, P. 1985, *De Jericho à Mexico*, París: Gallimard.
- BAIROCH, P., BATOU, J., y CHEVRE, P. 1988. *La population des villes européennes: banque de données et analyse sommaire des résultats*. Paris: Librairie Droz.
- BATHELT, H., y GLÜCKLER, J. 2011. *The relational economy: geographies of knowing and learning*. Oxford: Oxford University Press.
- BATHELT, H., MALMBERG, A., y MASKELL, P. 2004. «Clusters and Knowledge: Local Buzz, Global Pipelines and the Process of Knowledge Creation». *Progress in Human Geography*, 28(1), 31-56.

- BBSR, 2011. «Metropolitan areas in Europe». *Governance of Metropolitan Regions*, 111. Bonn; Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development within Federal Office for Building and Regional Planning.
- BEGG, I. 1999. «Cities and Competitiveness». *Urban Studies*, 36(5-6), 795-809.
- Bettencourt, L. M. A., Lobo, J., y Strumsky, D. 2007. «Invention in the city: Increasing returns to patenting as a scaling function of metropolitan size». *Research Policy*, 36(1), 107-120.
- BRAUDEL, F. 1966. *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II* (Vol. 2). Paris: Armand Colin.
- BRUNET, R. 1989. *Les Villes européennes*, DATAR, Groupement d'Intérêt Public RECLUS, Paris: La Documentation Française.
- CASTELLS, M. 1996. *The information age: economy, society and culture* (Vol. 1). Oxford: Blackwell.
- CATTAN, N., PUMAIN, D., ROZENBLAT, C., y SAINT-JULIEN, T. 1999. *Le système des villes européennes*. Paris: Anthropos.
- CHAMPION, A. G. 1989. *Counterurbanization: the changing pace and nature of population deconcentration*. New York/London: Edward Arnold.
- CHESHIRE, P., HAY, D., y CARBONARO, G. 1989. *Urban Problems in Europe*. London: Allen and Unwin.
- DE VRIES, J. 1984. *European Urbanization, 1500-1800*. Cambridge: Harvard University Press.
- DICKINSON, R. E. 1967. *The city region in Western Europe* (Vol. 170). US: Taylor & Francis.
- DURANTON, G., y PUGA, D. 2001. «Nursery Cities: Urban Diversity, Process Innovation, and the Life Cycle of Products». *American Economic Review*, 91(5), 1454-1477.
- DURANTON, G., y PUGA, D. 2004. «Micro-foundations of urban agglomeration economies». *Handbook of regional and urban economics*, 4, 2063-2117.
- ESPON. 2006. *Enlargement and Polycentrism* (1.1.3). Luxemburgo: European Union.
- ESPON. 2010. *FOCI – Future Orientation for Cities* (Report). Luxemburgo: European Union.
- FRENKEN, K., y BOSCHMA, R. A. 2007. «A theoretical framework for evolutionary economic geography: industrial dynamics and urban growth as a branching process». *Journal of Economic Geography*, 7(5), 635-649.
- FRIEDMANN, J. 1986. «The world city hypothesis». *Development and change*, 17(1), 69-83.
- FRIEDMANN, J., y WOLFF, G. 1982. «World city formation: an agenda for research and action». *International Journal of Urban and Regional Research*, 6(3), 309-344.
- FUJITA, M., KRUGMAN, P. R., y VENABLES, A. J. 1999. *The spatial economy: cities, regions and international trade* (Vol. 213). Wiley Online Library.
- GORDON, I. 1999. «Internationalisation and Urban Competition». *Urban Studies*, 36(5-6), 1001-1016.

- GOTTMAN, J. 1961. *Megalopolis: the urbanization of the Northeastern Seaboard of the United States*. Cambridge: The MIT Press.
- GIDDENS, A. 1984. *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. Cambridge: Polity Press.
- GUEROIS M., BRETAGNOLLE A., GIRAUD T., MATHIAN H. 2012. «A new database for the cities of Europe? Urban Morphological Zones (CLC2000) confronted to three national databases of urban agglomerations (Denmark, France Sweden)», *Environment and Planning B*, vol. 39 (3), 439-458.
- GUEROIS, M., y PUMAIN, D. 2008. «Built-up encroachment and the urban field: a comparison of forty European cities». *Environment and Planning A*, 40(9), 21-86.
- HAGERSTRAND, T. 1952. *The propagation of innovation waves*. Lund: Royal University of Lund, Dept. of Geography.
- HALBERT, L., CICILLE, P., y ROZENBLAT, C. 2012. «Quelles métropoles en Europe? Des villes» en *Réseaux Travaux* n°16. DATAR, La Documentation Française.
- HALL, P. G. 1966. *The world cities*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- HALL, P. G., y HAY, D. 1980. *Growth centres in the European urban system*. Berkeley: University of California Press.
- HENDERSON, J. V. 1985. *Economic theory and the cities*. Orlando: Academic Press Orlando, FL.
- HOHENBERG, P. y LEES, L. 1995. *The making of urban Europe, 1000-1994*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- JEFFERSON, M., 1939. «The law of primate city», *Geographical Review*. 29: 226-232.
- JENSEN-BUTLER, C., SHACHAR, A., y VAN WEESEP, J. 1997. *European cities in competition*. Aldershot: Avebury.
- JUILLARD, E., y NONN, H. 1976. *Espaces et régions en Europe occidentale*. Paris: Editions du Centre National de la Recherche Scientifique. <<http://www.lavoisier.fr/livre/notice.asp?ouvrage=2009008>>.
- KRÄTKE, S. 2011. *The creative capital of cities: Interactive knowledge creation and the urbanization economies of Innovation*. Malden/Oxford: Wiley-Blackwell.
- KRESL, P., y SINGH, B. 2012. «Urban Competitiveness and US Metropolitan Centres». *Urban Studies*, 49(2), 239-254.
- LANE, D. A., PUMAIN, D., VAN DER LEEUW, S., y WEST G. (eds.). 2009. *Complexity perspectives in innovation and social change*. Methodos Serie, v. 7. Springer.
- LOBO, J., y STRUMSKY, D. 2008. «Metropolitan patenting, inventor agglomeration and social networks: A tale of two effects». *Journal of Urban Economics*, 63(3), 871-884.

- MEURIOT, P. 1897. *Des agglomérations urbaines dans l'Europe contemporaine. Essai sur les causes, les conditions, les conséquences de leur développement*. Thèse pour le doctorat - Belin, 475 p.
- MORICONI-EBRARD FR. 1993. *L'urbanisation du monde depuis 1950*. Paris: Anthropos.
- MORICONI-EBRARD, F. 1994. *Géopolis: pour comparer les villes du monde*. Paris: Anthropos,.
- PARR, J.B., 1985, «A note on the size distribution of cities over time», *Journal of Urban Economics*. 18: 195-212
- PINOL, J.-L. (Ed.). 2003. *Histoire de l'Europe Urbaine, Vol. 1: de l'antiquité au XVIIIe siècle*, Paris: Seuil.
- POLÈSE, M. 2005. «Cities and National Economic Growth: A Reappraisal». *Urban Studies*, 42(8), 1429-1451.
- POLÈSE, M. 2006. «On the non-city foundations of economic growth and the unverifiability of the 'Jacobs hypothesis': A reply to Peter Taylor's comment». *Urban Studies*, 43(9), 1631-1637. doi:10.1080/00420980600831924
- PRED, A. R., y HAGERSTRAND, T. 1967. *Innovation diffusion as a spatial process*. Chicago: University of Chicago Press.
- PUISSANT, S., y LACOUR, C. 1999. *La métropolisation: croissance, diversité, fractures*. Paris: Anthropos.
- PUMAIN, D. 1982. *La dynamique des villes*. Paris: Economica.
- PUMAIN D. 2006. «Alternative explanations of hierarchical differentiation in urban systems», in PUMAIN D. (ed.). 2006. *Hierarchy in natural and social sciences*, Methodos, series v. 3, Springer, 169-222.
- PUMAIN, D. 2010. «Une théorie géographique des villes». *Bulletin de la société Géographique de Liège*, 55, 5-15.
- PUMAIN, D., LOBO, J., VACCHIANI-MARCUZZO, C., y PAULUS, F. 2006. «An evolutionary theory for interpreting urban scaling laws». *Cybergeo : European Journal of Geography*, 343, 20 p.
- PUMAIN, D., y SAINT-JULIEN, T. 1996. *Urban networks in Europe*. Paris: John Libbey Eurotext; INED.
- PUMAIN, D., SAINT-JULIEN, T., CATTAN, N., y ROZENBLAT, C. 1992. *The Statistical concept of city in Europe*. Bruselas: EUROSTAT.
- ROZENBLAT, C., y CICILLE, P. 2003. *Les villes européennes. Analyse comparative*. Paris: DATAR/La Documentation Française, 126 p.
- ROZENBLAT, C., y PUMAIN, D. 1993. «The Location of Multinational Firms in the European Urban System». *Urban Studies*, 30(10), 1691-1709.

- ROZENBLAT, C., y PUMAIN, D. 2007. «Firm linkages, innovation and the evolution of urban systems», en TAYLOR *et al* (eds.) *Cities in globalization: practices, policies and theories*, London: Routledge, 130-156.
- SASSEN, S. 1991. *The Global City*, New York. London, Tokyo: Princeton University Press.
- SASSEN, S. 2007. *Sociology of globalization* (1st ed.). New York: W.W. Norton.
- SCOTT, A. J. 2001. *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford: OUP.
- SCOTT, A. J. 2008. *Social Economy of the Metropolis: Cognitive-Cultural Capitalism and the Global Resurgence of Cities: Cognitive-Cultural Capitalism and the Global Resurgence of Cities*. Oxford: OUP.
- SHEARMUR, R. 2012. «Are cities the font of innovation? A critical review of the literature on cities and innovation». *Cities*, 29, Supplement 2(0), 9-18.
- STORPER, M., y VENABLES, A. J. 2004. «Buzz: face-to-face contact and the urban economy». *Journal of economic geography*, 4(4), 351-370.
- TAYLOR, P. J. 2001a. «Specification of the World City Network». *Geographical Analysis*, 33(2), 181-194.
- TAYLOR, P. 2001b. «Urban Hinterworlds: Geographies of Corporate Service Provision Under Conditions of Contemporary Globalisation». *Geography*, vol. 86 (1). 51-60.
- TAYLOR, P. 2006a. «A response to Polèse: Confucian or confusion? ». *Urban Studies*, 43(9), 1639-1639.
- TAYLOR, P. 2006b. «Comment: On a non-appraisal of the 'Jacobs Hypothesis'». *Urban Studies*, 43(9), 1625-1630.
- VAN DEN BERG, L., BRAUN, E., y VAN WINDEN, W. 2001. «Growth Clusters in European Cities: An Integral Approach». *Urban Studies*, 38(1), 185-205.
- VELTZ, P. 1996. *Mondialisation, villes et territoires*. París: PUF.
- VERNON, R. 1957. «Production and Distribution in the Large Metropolis». *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 314(1), 15-29.
- WALLERSTEIN, I. 1974. «The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis». *Comparative Studies in Society and History*, 16(04), 387-415.
- WEST, G. B., BROWN, J. H., y ENQUIST, B. J. 1999. «A general model for the structure and allometry of plant vascular systems». *Nature*, 400 (6745), 664-667.

#### **ANEXO:** detalle de las especializaciones urbanas

En el anexo (tabla 2) observamos una presentación más completa y detallada de la tipología urbana: Cada tipo de ciudad se subdivide en perfiles específicos según la sobrerrepresentación o subrepresentación de las variables características, y se relaciona el nombre de todas las ciudades



que se incluyen en cada tipo. Este análisis más en profundidad de cada tipo de ciudad por separado permite establecer la alta especialización de algunas ciudades, además de la de los dos primeros tipos (París y Londres) y del cuarto (Cambridge y Lovaina), que permanecen sin cambios (Tabla 2).

Dentro del tercer tipo principal de ciudades, hay un primer subtipo formado por unas cuantas ciudades turísticas cuya especialización es su gran oferta de congresos y lugares culturales. Encontramos ciudades de este subtipo en el sur de Europa (Atenas, Barcelona, Lisboa, Madrid, Roma), en Europa Central y del Este (Berlín, Budapest, Praga, Viena) y también en el norte de Europa (Copenhague y Helsinki). Como la mayoría de las anteriores son capitales nacionales, albergan también los centros de información europea de sus países. En un segundo subtipo se incluyen algunas ciudades con una importante función financiera, un alto índice PIB/hab. y un tráfico aéreo de personas mayor que la media. Pertenecen a este subtipo todas las capitales económicas secundarias de Europa: Ámsterdam, Dublín, Dusseldorf, Frankfurt, Ginebra, Glasgow, La Haya, Luxemburgo, Milán, Munich, Oslo, Estocolmo, Utrecht, Zurich. Dentro de este tercer tipo principal, hay tres ciudades que constituyen cada una un subtipo diferente, por tener todas una especialización un tanto peculiar. Por un lado está Edimburgo, con un elevado número de estudiantes, una economía basada casi en su totalidad en el comercio y con un PIB/hab bajo. Por otro lado Nicosia, donde las instituciones financieras ofrecen servicios para las inversiones procedentes de fuera de Europa que se benefician de los impuestos bajos de Chipre. Por último, Rotterdam, donde el tráfico marítimo es su mayor especialización. Todas ellas operan en sectores muy competitivos (aunque quizá no todos ellos sean punteros en el sector de la innovación), y por lo tanto, contribuyen a fortalecer las redes económicas europeas.

El quinto de los tipos principales se divide en cuatro subgrupos, que dividen a las ciudades entre las más orientadas a los servicios avanzados o de control, y las más orientadas a la manufactura o los servicios comunes. Sin embargo, estas cuatro clases no presentan un alto índice de especialización, ya que su perfil es muy similar al promedio del sistema urbano europeo.

En el sexto tipo, en cambio, encontramos tres grupos diferentes de ciudades con una especialización concreta: el turismo en las ciudades del sur de Europa, la manufactura en las ciudades del Este y la construcción en España. Estos grados de especialización tan altos reflejan una economía en desequilibrio, en la que la escasa diversidad de funciones de red impide que dichas ciudades se unan a esa tendencia a la metropolización que experimentan la mayoría de ciudades europeas. Estas ciudades juegan un papel útil y activo dentro del sistema urbano europeo, pues ofrecen mano de obra barata para la industria y vacaciones a precios bajos. Sin embargo, no ofrecen aquellas actividades que podrían impulsar su propio desarrollo económico.

Table 2:

## Sub-classes of European Urban Areas for Metropolitan functions

(According to an Ascending Hierarchical Classification AHC)

Specialization index	Over-representations Under-representations	Cities of each sub-class
103 867	All international functions	London, Paris
53 442	Lobbyists of EU, intern. and European organizations	Brussels
5 195	Congresses, cultural places, EU information centers	Athens, Barcelona, Berlin, Budapest, Copenhagen, Helsinki, Lisbon, Madrid, Prague, Roma, Wien
2 959	Finance, GDP/inhab., air passengers	Amsterdam, Dublin, Dusseldorf, Frankfurt, Geneva, Glasgow, The Hague, Luxemburg, Milan, Munich, Oslo, Stockholm, Utrecht, Zurich
1 202	GDP trade, Students GDP/inhab.	Edinburg
2 414	Finance	Nicosia
8 030	Port Traffic	Rotterdam
18 441	European Research, NBIC	Cambridge, Leuven
321	GDP advanced services, GDP/inhab., owned subsidiaries, accessibility	Anvers, Arhus, Bologne, Bratislava, Eindhoven, Firenze, Goteborg, Genova, Gand, Grenoble, Hagen, Hambourg, Heidelberg, Innsbruck, Lausanne, Ljubljana, Maastricht, Malmö, Marseille, Nice, Odense, Oxford, Porto, Salzburg, Strasbourg, Trente, Trieste, Verona, Venice, York
504	GDP industry GDP trade, GDP collective services	Aachen, Alkmaar, Amersfoort, Amiens, Angers, Annecy, Apeldoorn, Arnhem, Basel, Bayreuth, Berne, Besançon, Birmingham, Blackburn, Blackpool, Bochum, Bois-le-Duc, Bonn, Brighton, Brno, Brunswick, Cardiff, Chambery, Charleroi, Chemnitz, Koblenz, Köln, Darmstadt, Dordrecht, Dortmund, Douai, Dresden, Duisburg, Ede, Enschede, Erfurt, Essen, Exeter, Flensburg, Fribourg, Fulda, Gottingen, Gelsenkirchen, Giessen, Haarlem, Hanovre, Hasselt, Heerlen, Helsingborg, Hildesheim, Hilversum, Ipswich, Kaiserslautern, Kassel, Kiel, Kingston upon Hull, Klagenfurt, Latina, Le Mans, Leeuwarden, Leicester, Leiden, Leipzig, Liege, Limoges, Liverpool, Lorient, Lucerne, Monchengladbach, Maribor, Mayence, Metz, Middelburg, Middlesbrough, Milton Keynes, Mons, Montbeliard, Munster, Nimes, Namur, Newcastle-upon-Tyne, Nijmegen, Northampton, Nottingham, Nuremberg, Oldenburg, Perugia, Paderborn, Passau, Pescara, Plymouth, Poitiers, Preston, Saint-Etienne, Schweinfurt, Sheffield, Stoke-on-Trent, Stuttgart, Tilburg, Treves, Valenciennes, Wiesbaden, Wurzburg, Zwolle
220	GDP industry GDP Trade, EU information centers, students	Ancona, Augsburg, Bamberg, Bergamo, Bielefeld, Bilbao, Bremen, Breda, Brescia, Burgos, Cork, Courtrai, Ferrara, Goppingen, Graz, Groningen, Heilbronn, Ingolstadt, Karlsruhe, Krefeld, Linz, Ludwigshafen, Mannheim, Modena, Mulhouse, Osnabruck, Oulu, Padova, Pamplona, Parma, Peterborough, Pforzheim, Prato, Regensburg, Reggio d'Emilia, Reutlingen, Rosenheim, Saint-Gall, San Sebastian, Sarrebruck, Siegen, Swindon, Tampere, Treviso, Torino, Turku, Udina, Ulm, Umea, Valencia, Varese, Vicence, Vitoria, Wolfsburg, Wuppertal
289	GDP collective services GDP industry	Avignon, Béthune, Bari, Bayonne, Belfast, Bergen, Bordeaux, Bournemouth, Bremerhaven, Brest, Bristol, Bruges, Caen, Cagliari, Caserte, Catane, Clermont-Ferrand, Coimbra, Cosenza, Debrecen, Dijon, Dunkerque, Foggia, Halle, La Spezia, Le Havre, Lecce, Leeds, Lille, Lubeck, Lyon, Magdebourg, Manchester, Messine, Montpellier, Nancy, Nantes, Naples, Norwich, Orleans, Pecs, Palerme, Pau, Perpignan, Radom, Reggio de Calabre, Reims, Rennes, Rostock, Rouen, Saint-Nazaire, Salerne, Sassari, Southampton, Stavanger, Swansea, Tarente, Toulon, Toulouse, Tours, Trondheim
4 444	Tourism, trade	Algesiras, Alicante, Cadix, Constanta, Elche, Heraklion, La Valletta, Palma, Rimini, Tarragona
999	GDP construction	Almeria, Cordoba, Gijon, Grenada, La Coruna, Leon, Malaga, Murcia, Ourense, Oviedo, Sevilla, Salamanca, Santander, Saragoza, Valencia, Valladolid, Vigo
1 251	GDP industry GDP/inhab., GDP advanced services, GDP coll. services	Bialystok, Bielsko-Biala, Braga, Braila, Brasov, Bucarest, Bydgoszcz, Cluj- napoca, Cracow, Craiova, Czestochowa, Galati, Gdansk, Guimaraes, Iasi, Katowice, Kaunas, Kielce, Kosice, Liberec, Lodz, Lublin, Olomouc, Olsztyn, Opole, Oradea, Ostrava, Patras, Pilsen, Ploiesti, Plovdiv, Poznan, Riga, Rybnik, Rzeszow, Sofia, Szczecin, Tallinn, Tarnow, Thessalonique, Timisoara, Torun, Varna, Warsaw, Vilnius, Wroclaw, Zilina

Level: FUA  
IGD-LAUSANNE, Rozenblat, 2012  
Origin of data: DATAR-ACME, 2011

## **Capítulo 5. Políticas públicas y sostenibilidad urbana.**

### **Argumentos en torno a una reconsideración de las políticas urbanas en España<sup>7</sup>**

Joan Subirats

Universitat Autònoma de Barcelona

Atravesamos un periodo de cierta indefinición sobre la realidad urbana y su evolución. En los últimos treinta años se siguió, con correcciones de carácter social, el modelo desarrollista que caracterizó el modelo fordista en su vertiente urbana y urbanística. Nos encontramos ahora en la encrucijada que marca la convicción que ese modelo de expansión y crecimiento está definitivamente acabado, y las dudas ante qué camino seguir a partir de ahora. Somos conscientes, asimismo, que estamos situados en un escenario emergente en el que las relaciones entre poderes públicos, dinámicas económicas e interacciones sociales sufren grandes convulsiones, con nuevos dilemas y conflictos relacionados con la sustentabilidad de los avances conseguidos. Las ciudades concentran e intensifican los dilemas y retos que plantea esa compleja transición, de la que tampoco conocemos sus posibles desenlaces. Lo que va quedando claro es que no regresaremos al punto de partida. Y, por tanto, las recetas que sirvieron para estructurar y modular las políticas urbanas en España, ya no nos volverán a ser útiles. En ese sentido, los principales motivos de tensión pueden proceder de las insuficiencias de una mirada excesivamente urbanística, localista e institucional sobre el hecho urbano y su indudable complejidad.

Uno de los problemas conceptuales que tenemos hoy día, es que se ha producido una dislocación de la íntima relación entre la ciudad y el hecho urbano. Entre las cualidades de la ciudad destacaba su capacidad para contener en unos límites precisos, un sinfín de posibilidades y de recursos. Dentro de sus confines todo era posible. Lo que ha ido sucediendo es que el éxito de la ciudad junto con cambios tecnológicos significativos en comunicación o conectividad y mejoras en la movilidad, han ido extendiendo las ventajas de lo urbano fuera del estricto marco de la ciudad. Como demostró Jane Jacobs, la ciudad fue la gran propulsora de la modernización rural, y lo fue gracias a su capacidad de diferenciación. La ciudad contribuyó decisivamente a vincular desarrollo con maneras diferentes de hacer las cosas, y a la rápida difusión que esa

---

<sup>7</sup> Estas reflexiones forman parte y derivan del itinerario de investigación colectivo de diversos proyectos desarrollados a partir de la financiación de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología: EXSURB (SEC SEJ2004-01945/CPOL) (2005-2007); EXNURB (SEC CSO2008-04173) (2009-2010); POLURB (SEC CSO2011-28850) (2012-2014) y son por tanto deudoras de las aportaciones de los distintos investigadores que en ellas han participado y participan. Los errores o sesgos son solo atribuibles al autor de estas líneas

innovación, que esa diferenciación obtenía de la densidad de relaciones y de contactos, así como la diversidad de intereses que la ciudad contenía y proporcionaba. La ciudad permitía hacer no sólo más cosas, sino, sobre todo, hacerlas de manera distinta. La propia evolución del mundo y de sus estructuras económicas y sociales, ha ido significando las ventajas de la ciudad, y por tanto ha tendido a expandir esas ventajas fuera del estrecho marco en que las ciudades habían ido desarrollándose. Las ciudades, algunas ciudades, han ido generando una concentración muy significativa de innovación-diferenciación, de producción-consumo, y de esta manera han ido superando las fronteras artificiales que la política había construido en torno a esos enclaves urbanos.

Lo urbano se despliega, pero no de manera homogénea o indiferenciada. El lugar importa. La resignificación del territorio sigue siendo un contrapunto ante la aparente disolución de lo estrictamente urbano. Por un lado, como ha dicho Friedman, no es necesario «inmigrar para innovar». En este sentido, sería ahora cierto que ya no debería uno estar en la/las ciudades para poder crear-diferenciar-inventar. La distancia dejaría pues de ser un problema. Las tecnologías de la comunicación habrían «aplanado», habrían acercado todo el mundo. Los flujos (de comunicación, de relación, de intercambio,...) estarían pues reemplazando a los lugares. Pero, por otro lado, nos hemos ido dando cuenta que si bien ello es en parte cierto, también lo es el hecho que la capacidad de innovación y de diversificación (siguiendo a Jacobs), ha tendido a seguir concentrándose, no ya sólo en las ciudades en sentido estricto, pero si en ciertos territorios que engloban ciudades.

La mundialización económica presenta dos caras. En una se trivializa el lugar. No es demasiado importante dónde se producen los bienes (deslocalización industrial y manufacturera), y en ciertos casos tampoco es significativo desde dónde se gestionan o se generan los servicios demandados (deslocalización de ciertos servicios). Pero, al mismo tiempo, tenemos muchas evidencias que las actividades de alto valor añadido o los procesos innovadores que generan impactos globales tienden a concentrarse en un reducido número de lugares, quizás con novedades significativas en relación al mapa típico de ciudades-estrella de hace veinte años, pero sin que ello produzca una difuminación del valor emplazamiento territorial como concentración fuerte de recursos en innovación, diseño, finanzas y medios de comunicación.

El reconocimiento de ese aplanamiento y, al mismo tiempo, de esa resignificación territorial, convierte a la dimensión urbana en algo muy distinto a lo que tradicionalmente la vinculaba a la realidad de las ciudades. La condición urbana se relacionaba con la dimensión cívico-física de las ciudades. Entendiéndola como el contenedor de comunicaciones y relaciones de todo tipo en el interior de unos límites precisos. La ciudad ha sido siempre un lugar difícil en el que vivir, pero también un lugar en el que el grosor y la intensidad real o potencial de relaciones, la convertía en tremendamente atractiva. Como dice el economista y premio Nobel,

Robert Lucas, lo que en el fondo hace que la gente siga persistiendo en vivir en lugares difíciles y caros como Londres, Nueva York o París, es que les gusta, necesitan vivir con otra gente. Esa fuerza de la agregación, del «*clustering*», es lo que atrae como base de innovación, de cambio, de creatividad y de recursos disponibles. Las ciudades han generado, pues, dos tipos de reacciones simultáneas y contradictorias. Lugares en los que la complejidad (debido a su dimensión, a su heterogeneidad, a su conflictividad real o potencial) asusta y dificulta el habitar en ellas, y el hecho que sólo en ellas es posible generar cambios significativos en cómo hacer las cosas, en cómo vivir, producir, aprender o disfrutar. Su misma complejidad genera su mayor creatividad. Su vulnerabilidad y dependencia de recursos del exterior (en términos de comida, energía, etc.), genera también su propia capacidad de generación de riqueza, potencialidad de intercambio y de atraktividad.

Pero, lo cierto es que en los últimos años, la propia fuerza de las ciudades como nudo privilegiado de una red global de intercambios, ha generado la progresiva disolución de sus límites. Si bien la ciudad se había convertido históricamente en el espacio limitado que permitía prácticas ilimitadas (Mogin), estamos cada vez más en presencia de entornos urbanos que se nos presentan como ilimitados (en sus contornos), pero que sólo permiten prácticas limitadas en alguno de sus pliegues internos. Las megaciudades, «lo urbano generalizado», trae como consecuencia, su fragmentación interna, la segmentación de sus gentes y prácticas. Las ciudades van perdiendo su significación autónoma. Pierden su capacidad de ser promesas de integración y liberación. Se pierde el orden interno, y el flujo predomina. Pero, atención, esa nueva realidad que subvierte la relación centro-periferias, no despolitiza la ciudad. Siguen existiendo jerarquías entre espacios urbanos, a partir de su mejor o peor conexión con las redes globales, y a partir de la mayor o menor capacidad de contener los nuevos y viejos recursos que explican innovación, diferenciación y creatividad. Las ciudades se despliegan hacia fuera, mientras crean nuevos repliegues internos, repliegues en los que se concentran riqueza o pobreza, conectividad-movilidad o enraizamiento-dependencia, seguridad público-privada o inseguridad autónomamente gestionada.

No hay duda de que el debate de la cuestión social está intrínsecamente unido a la cuestión urbana. Desde la escuela de Chicago (Park), hasta las aportaciones de Castells, Harvey o Lefebvre, se ha ido poniendo el énfasis en los constantes desequilibrios entre ganadores y perdedores de la convivencia urbana. No creo que podamos dudar acerca de los vínculos entre los cambios de planteamiento de la cuestión urbana y las progresivas etapas de desarrollo capitalista. Y son precisamente los cambios más recientes en el desarrollo capitalista, los que ha ido conduciendo a esa convergencia entre «lo urbano» y «lo social».

Lo específicamente urbano se relacionaría con lo espacial (como lugar de ensamblaje de unidades de producción y trabajo) con sus centros de gravedad, que mantiene fuertes lazos de

interdependencia (movilidad, recursos, conexiones face-to-face, redes de recursos,...), y que de alguna manera se diferencian de otros núcleos territoriales contiguos. Los aspectos sociales serían significativos en tanto y en cuanto, ayudan a diferenciar ese espacio de otros (sea desde el punto de vista de género, étnico, de seguridad o de nivel educativo,...). Pero, ¿permite esa distinción establecer unos claros parámetros de diferenciación entre lo urbano y lo social?. ¿Hemos de asumir que una política urbana es simplemente una política pública que tiene como objetivo el espacio urbano (en toda su complejidad)?. ¿Puede seguir haciéndose política urbana sin integrar en esa formulación y elaboración toda la complejidad socio-urbana y los aspectos de participación y gobernanza que exige su puesta en práctica?.

Lo cierto es que cada vez más, lo urbano y lo social se mezclan, en la medida que la propia diferenciación capitalista entre lugares y espacios de producción y lugares y espacios de convivencia, reproducción y cuidado, tienden a mezclarse y a difuminar sus fronteras. Y es precisamente esa reconfiguración y revalorización del espacio público como gran contenedor de todas las complejidades e interacciones sociales, desde la más cotidianas a las más generales y abstractas, la que refuerza la importancia y necesidad de una repolitización de lo urbano, a partir de sus nuevas dinámicas y a partir de los dilemas que plantea para las políticas públicas. Lo urbano, en su renovada dimensión territorial, es el espacio en el que se mueven las políticas, buscando respuestas específicas para ese espacio, con todo lo que ello significa desde el punto de vista de ruptura de las dimensiones universales y de ciudadanía que trascendían teóricamente las especificidades territoriales.

Ello implica una doble ruptura, de la ciudad de clases y de fábricas, a la ciudad de personas y de lugares. De la política urbana dedicada a la ordenación de usos, habitats y movilidades, a la política urbana como síntesis transversal del conjunto de políticas en ese territorio. Los conflictos sociales y políticos siguen localizándose alrededor de la redistribución de costes y beneficios, y cada vez más se centran en los espacios urbanos alrededor de la mayor o menor dosis de oportunidades que genera el vivir en un lugar u otro de esa conurbación.

¿Cómo repensar pues problemas y políticas de respuesta desde una perspectiva que reconozca la significación del espacio, del territorio en el que ello sucede, y que al mismo tiempo quiera mantener una perspectiva integral que permita abordajes trasversales y pluridisciplinarios aprovechando el factor de proximidad?. Defendemos aquí que la variable territorial es muy significativa a la hora de establecer la distribución de las oportunidades vitales y de consumo, y que es justamente en esas coordenadas territoriales donde se produce la tensión entre las funciones de las áreas urbanas como medio residencial para la población y los usos de esas mismas áreas como palancas de acumulación para otros sectores, todo ello en pleno debate sobre la sostenibilidad de las ciudades atendiendo a su evidente «huella ecológica» (y por lo tanto sin poder desvincular lo estrictamente urbano de lo que no lo es).

Queremos pues contribuir a buscar el espacio propio de las políticas urbanas. Más allá de las «políticas urbanísticas» (muy centradas en los usos del suelo, en los nuevos desarrollos de vivienda, en el diseño de espacios públicos), y más allá también de las llamadas «políticas locales», que se configuran como emanación de «*policy*» de un nivel gubernamental determinado, en este caso el ámbito municipal. Cuando hablamos de políticas urbanas de nuevo tipo, pretendemos contribuir a la conformación de políticas que encuentran su objeto en la esfera territorial en la que se desarrollan, y en la concatenación y articulación de políticas sectoriales que se despliegan en ese territorio, y en el solapamiento de las políticas e intervenciones procedentes de distintas esferas de gobierno (supraestatal, estatal, autonómica y local).

Las políticas públicas locales se han ido configurando alrededor de los ejes de desarrollo económico, ordenación del territorio y servicios a las personas, añadiendo una dimensión transversal de sostenibilidad ambiental. En todos estos ámbitos las transformaciones han sido muy grandes. El problema es su excesiva dependencia de una esfera de gobierno, como es el gobierno local, caracterizada por su bajo nivel de recursos y por su posición periférica en un entramado de gobierno multinivel. Por ello, nuestra hipótesis es que es necesario reforzar y repensar las políticas urbanas como marco en el que situar actuaciones integrales, pensadas e implementadas desde la proximidad, pero integrando la multiplicidad de mecanismos de intervención multinivel.

Entendemos que la capacidad de adaptación de las políticas urbanas al cambio de época que estamos atravesando pasa por profundizar en ciertos ejes de *policy innovation* y por repensar las perspectivas de crecimiento y desarrollo, contando con renovadas complicidades y espacios de intervención ciudadana. De alguna manera, sugerimos que cambiar la perspectiva de las políticas urbanas, nos puede servir para, en su conjunto, modificar la perspectiva de las políticas públicas en el nuevo contexto actual. Y ello implica, no sólo problemas de configuración técnica u operativa de estas políticas, sino sobre todo problemas conceptuales y vinculados a la necesaria legitimación. Esa legitimación puede construirse «a la defensiva», fundamentando esas políticas urbanas en las ya mencionadas y potentes dinámicas de segregación espacial y social en los continuum urbanos, o bien podemos aspirar a desarrollar la perspectiva que postula «el derecho a la ciudad», a una ciudad que vuelva a permitir diferenciación y conexión, negociando espacios comunes y diversificados. Reconstruyendo «lugares», que respondan a las exigencias de integración, de participación y que ayuden a moverse en la compleja cotidianeidad.

Frente a las dinámicas actuales en las que se prima la hipermovilidad y al mismo tiempo el repliegue defensivo del «lugar», deberíamos poder postular políticas que traten, al mismo tiempo, de constituir un lugar común (de todos y para todos), la mayor facilidad para la

movilidad (evitando el sentido de clausura, de *ghetto*), y la gobernanza o acción colectiva y participada. Para que los ciudadanos puedan hacer suyos esos lugares, deben poder practicar en ellos su autonomía, ejercitar su diferencia, hacer real las posibilidades de solidaridad e igualdad. Y sin empleo, sin formación, sin condiciones dignas de habitabilidad, sin transportes adecuados, sin salud o sin seguridad, ello se hace muy difícil. Y todo ello debe ser posible en el lugar, sin quedar condenado a residir para siempre en el mismo. La condición de movilidad es hoy esencial. Sin movilidad ya no podrá haber lugares. Buscamos sitios en los que permanecer, pero también sitios de los que salir.

A partir de estas consideraciones generales y de contexto, planteamos aquí diversos argumentos que entendemos pueden ser útiles en momentos como los actuales, en la esfera de las políticas públicas y la sostenibilidad urbana.

1. No es preciso abundar en la enorme significación de las modificaciones tecnológicas en los procesos productivos y sus impactos en la concepción, calidad y perdurabilidad del trabajo; tampoco en los cambios producidos en la familia y en el ciclo de vida convencional. Y resulta también superfluo abundar en los grandes procesos de cambio en la composición de la sociedad española. Los datos y la literatura al respecto son abrumadores y confirman que estamos operando en un nuevo escenario social, productivo y familiar. Un escenario que, atendiendo a los datos, es cada vez más urbano. Las ciudades hoy en el mundo, y también en España, concentran e intensifican los debates sobre valores, los problemas a abordar, los conflictos y las interacciones sociales.

Los estudios sobre la ciudad y sobre los espacios urbanos, han pasado por distintas fases. No podemos pretender aquí, ni por espacio ni por oportunidad, realizar una historia ni un balance del «estado del arte» en materia de estudios urbanos, pero si necesitamos incorporar algunos elementos que permitan situar el sentido de nuestro proyecto de investigación. En efecto, uno de los debates teóricos clave en los estudios urbanos es la definición y concepción de lo «urbano». La ciudad y en general lo urbano pueden ser entendidos de dos maneras: como continente (entorno físico que crea unas actividades y prácticas determinadas) o como contenido (procesos sociales que ocurren en el marco de la ciudad). En el primer caso, lo urbano se define como espacio físico con unas características específicas que da lugar a «un modo de vida urbano», distinto de los demás. Para LOUIS WIRTH, hay un «*urban way of life*» específico, propio de los espacios urbanos, que tienen tres características: densidad de población, heterogeneidad social y gran volumen de población (WIRTH, [1938] 1996). Cuando se cumplen estas características se puede diferenciar un estilo de vida distinto, marcado por las relaciones anónimas, la movilidad, la segmentación, la abstracción, etc. (en línea con lo ya observado por George Simmel). Según esta interpretación, el marco urbano caracteriza y crea los procesos



sociales. Por tanto, la perspectiva es la de actuar sobre el entorno físico para transformar la realidad social. Esta perspectiva ha inspirado a urbanistas y arquitectos paisajistas que idearon ciudades-jardín, «*unités d'habitation*» o diseñaron elementos (calles, plazas, mobiliario) para crear un determinado ambiente (CHOAY, 1965).

En cambio, para otros el marco físico se contempla como algo externo, independiente de los procesos sociales urbanos. El acento se pone por tanto en las prácticas sociales que tienen lugar en el espacio urbano. Unas prácticas que son las que crean ciudad y un «modo de vida urbano». Las dinámicas urbanas se explican por otros condicionantes (sobre todo, económicos) y no por el marco físico en el que se desarrollan. Esta interpretación (CASTELLS, 1974, LEFEBVRE, 1970), contempla lo urbano como reflejo de dinámicas estructurales y ligadas al modo de producción que se manifiestan más intensamente en las ciudades. Así, la ciudad en sí no crea nada específico, lo que la distingue es la capacidad de centralizar las actividades y facilitar las relaciones y los intercambios.

Entre las dos perspectivas, lo urbano se entiende como la interrelación de contenido y continente. Así, la ciudad y lo urbano se entienden como una relación bidireccional entre el espacio y la construcción social del espacio. En efecto, el espacio se transforma gracias a las prácticas de sus habitantes y del sentido que dan a esas prácticas, a la vez que las prácticas de los individuos están marcadas por el espacio en el que viven y se socializan, ya que vivir en un espacio u otro influye sus propias percepciones. En definitiva, la dialéctica de lo urbano se puede entender como la definición de LEWIS MUMFORD (1937): «*The city fosters art and is art. The city creates the theater and is the theater*» (MUMFORD, [1937] 1996: 185).

2. El debate sobre la definición y especificidad de lo urbano se aplica de forma similar al estudio de las políticas urbanas. En efecto, no hay una definición clara de lo que se entiende por políticas urbanas. De un lado, se pueden entender las políticas urbanas como aquellas que tienen lugar en la ciudad: los problemas se explican porque surgen de un marco urbano determinado. Del otro, se entiende que los problemas se determinan alrededor de ciertos colectivos (jóvenes, ancianos, inmigrantes), que («casualmente») viven en la ciudad. Según esta lógica, los problemas típicamente urbanos (delincuencia, pobreza, etc.) no son fruto de la ciudad sino de otras dinámicas generales que sobrepasan los límites urbanos pero que se expresan con mayor intensidad en las ciudades.

En Estados Unidos y Reino Unido, las políticas urbanas de la primera mitad de siglo están inspiradas en la primera concepción. Buscan la transformación del espacio físico como solución a los problemas sociales: según COCHRANE (2007), no son políticas urbanas sino políticas para solucionar problemas en la ciudad. Para el autor británico, las políticas urbanas interpretadas de la segunda manera se introducen a partir de los años 1960 fruto de las presiones

sociales (movimientos urbanos) y de la emergencia de una nueva clase política e intelectual crítica. A finales de los 1960 se empieza a tomar en consideración problemas que afectan a las áreas urbanas como expresión de conflictos sociales generales. Por ejemplo, se crea en Estados Unidos el Council for Urban Affairs (1969). Esta y otras iniciativas similares desarrolladas en los 1970 representan una primera aproximación a las políticas urbanas, aunque son en esta fase de tipo sectorial y centradas en la intervención territorial (COCHRANE, 2007).

Esta concepción de las políticas urbanas se transforma, a mediados de los 1980, cuando el acento se pone en la competitividad y en las ciudades como espacios de producción. Ésta concepción de las políticas urbanas es interpretada recientemente de manera crítica como resultado de un dominio de la agenda neo-liberal. Según esta perspectiva, las políticas urbanas se entienden a partir del paso del fordismo al post-fordismo (LEVER, 2001) y de la reestructuración del Estado (BRENNER, 2004).

En efecto, la crisis industrial de los 70, el desarrollo TIC, así como la creciente y acelerada interrelación económica global, son elementos de cambio radical en las estrategias de las ciudades europeas y norteamericanas. El tránsito hacia el post-industrialismo supone el replanteamiento de la agenda local, lo que significará un cambio de paradigma respecto al papel de los gobiernos locales con el creciente protagonismo de unas renovadas Políticas Urbanas (COX, 1993), muy centradas en la movilización de todo tipo de recursos para atraer un capital cada vez más móvil. Esta concepción de las políticas urbanas toma fuerza en el marco de los gobiernos liberales de los años 80, cuando el acento se pone en la competitividad y en las ciudades como espacios de producción en los nuevos sectores económicos (PIERCE, 1993). La mundialización de los mercados ha configurado una nueva jerarquía urbana que ha situado las aglomeraciones metropolitanas como pulso de producción (LEVER, 2001) y a determinadas áreas de las ciudades centrales en los principales centros de decisión de la economía global (SASSEN, 1991). Desde una perspectiva crítica, esto ha significado un giro neo-liberal de las políticas urbanas y el dominio del «urbanismo emprendedor» (HARVEY, 1989), mientras, al mismo tiempo, las políticas urbanas adquieren un nuevo protagonismo: se convierten en sustitutas y/o complementarias de las políticas de bienestar tradicionalmente en manos del Estado (BRENNER, 2004).

Las políticas urbanas se orientan pues hacia la concentración de ciertas actividades económicas o clusters (por ejemplo, en el sector de la biotecnología, las TICs o la comunicación), la organización de ciertos acontecimientos internacionales (Juegos Olímpicos, Exposiciones Universales, etc.) y la renovación de su imagen (con campañas de «branding», marketing y financiando proyectos arquitectónicos espectaculares para edificios de oficinas, estadios, teatros, museos, etc.) (PHILO y KEARNS, 1993; SAVITCH *et al.*, 2000).

3. Lo cierto es que la globalización ha conllevado un «renacimiento» de las ciudades como actores económicos y también en los ámbitos culturales y políticos. Sin embargo, como han señalado diferentes autores, el gobierno de las ciudades se enfrenta a una paradoja: por una parte, la globalización revaloriza el papel de los gobiernos locales (principio de proximidad), al dar valor a la gestión y articulación de actuaciones complejas y muy localizadas que requieren precisamente instituciones y entidades políticas adheridas al territorio. Por otra parte, los gobiernos tienen escasa (aunque creciente) presencia internacional, están sometidos a la legislación y a los recursos de los gobiernos nacionales (y a veces regionales), tienen una posición de relativa debilidad frente a los grupos económicos públicos o privados, las grandes actuaciones estratégicas no son de su competencia (o sólo en parte) y acostumbran a actuar en espacios claramente metropolitanos, pero que con pocas excepciones están institucionalmente fragmentados (BORJA y CASTELLS, 1997)

En definitiva, las transformaciones del territorio comportan transformaciones en las formas de gobernarlo. Así, ante la permanencia del Estado como actor político relevante y la aparición de los procesos simultáneos de localismo y globalización, los analistas han elaborado la idea del gobierno multi-nivel (*multi-level governance*). La relación entre la dinámica global y local o «glocalization» (SWYNGEDOUW, 1997) obliga a los líderes políticos a pensar en nuevas fórmulas de gobernabilidad, tanto a nivel local como metropolitano, que incorporen el sector privado y otros actores (universidades, cámaras de comercio, etc.). En este sentido, MAYER (1995) define tres aspectos relacionados con la gobernanza local en este nuevo contexto: a) La implicación en la acción política local de un número creciente de actores públicos, privados y semipúblicos, que implica la redefinición del papel que ejercen las autoridades locales, b) La mayor importancia en las políticas locales de las estrategias de desarrollo proactivo orientadas a definir el perfil competitivo de las ciudades y su promoción, situándolas en una jerarquía internacional y c) La progresiva importancia de las políticas económicas y la necesidad de llevarlas a cabo a través de modalidades de intervención de diferentes sectores.

4. Desde el ámbito de la economía del territorio, se ha puesto el acento en la significación de los factores espaciales, tanto estrictamente económicos como culturales. Se habla así de grandes infraestructuras de comunicación y transporte (puertos, aeropuertos, trenes de alta velocidad, etcétera), pero también de aspectos relacionados con las nuevas tecnologías (cableado de fibra óptica); la presencia de capital humano altamente cualificado; una buena «calidad de vida» y aceptación de la diversidad que atraiga gente con talento de todo el mundo; la creación de círculos virtuosos entre las universidades, las empresas privadas de un mismo sector y las administraciones públicas, etc. En este sentido, una pauta bastante común aunque con variantes internas, ha sido la creación de a) «*Central Business Districts*» para tratar de

acumular los espacios de dirección de la economía global; b) la creación de grandes plataformas logísticas alrededor de grandes nudos de comunicación internacional (puertos, aeropuertos) y c) «distritos tecnológicos» o «ambientes de innovación», como nuevos espacios de producción de las ciudades post-industriales, tratando de sacar provecho de la proximidad espacial (la creación de clusters) entre empresas, profesionales, investigadores y gestores públicos con el objetivo de fomentar la cooperación interna para la innovación competitiva.

En esta línea, en los últimos años ha tomado fuerza, el término ‘economía creativa’ en cuyo centro encontramos la industria tecnológica, pero también la producción cultural (incluida el audiovisual), una renovada producción artesana y los servicios financieros y de negocios (SCOTT, 2006). A través de esta conceptualización se intenta definir la economía post-fordista poniendo énfasis en el papel central que la cultura y el ocio juegan de forma creciente dentro de la economía capitalista. Siguiendo esta perspectiva institucionalista que prima el territorio y la proximidad como a factores clave de crecimiento económico, RICHARD FLORIDA (2002) estudia los factores que atraen a aquéllos que trabajan en la economía creativa en determinadas ciudades americanas. La aproximación de Florida, que ha concitado abundantes críticas (HALL, 2004; MARKUSEN, 2006; PRATT, 2008; PECK, 2005), ha tenido gran influencia en las agendas políticas urbanas. Lo que es relevante de este planteamiento es que pone de relieve la importancia de los elementos no económicos en el fomento del crecimiento económico, y la mercantilización progresiva de la cultura, en forma de branding urbano, y como reconfiguración de un imaginario que refuerza la competitividad de la ciudad dentro de los circuitos económicos internacionales (JESSOP, 2001).

5. Junto a esa perspectiva, lo cierto es que surgen importantes problemas a afrontar por las ciudades en el contexto de la globalización, especialmente en términos ambientales y sociales. En el ámbito social, además de la propia complejización de la sociedad (individualización, nuevas formas de familia, etc.) el aumento de la movilidad de capitales también ha supuesto un aumento de las migraciones transnacionales y el consecuente aumento de la diversidad social. Las grandes ciudades generan fuertes impactos ambientales en su entorno y concentran todo tipo de amenazas ambientales. Los procesos de urbanización afectados a la vez por la globalización de la economía y la internacionalización de las sociedades, tienden hacia una mayor segregación y segmentación social. Esta situación aumenta la presión que sufren las ciudades, que deben afrontar los efectos propios de las «ciudades globales» (SASSEN, 1991). En efecto, las desigualdades en el acceso al mercado laboral, la vivienda y la educación son más intensas en las ciudades. Éstas se han convertido en espacios crecientemente desiguales y fragmentados, en los que simultáneamente aparecen, con distintos niveles de intensidad, procesos de gentrificación, de concentración de población excluida (enclaves), barrios cerrados,

etc. Mención aparte merece el gueto urbano como una formación socio-espacial específica, poco frecuente en Europa en contraste con lo observado, por ejemplo, en las ciudades norteamericanas.

Observamos la aparición de nuevas geografías sociales y funcionales y asistimos al aumento del miedo al extraño, lo que paradójicamente contradice una de las esencias de la ciudad, su configuración como espacio de vecindad o comunidad de extraños (ZUBERO, 2008). Ello ha conllevado la aparición de políticas de «civismo», de vigilancia y seguridad urbana, cada vez más sofisticadas y estandarizadas gracias al desarrollo de las nuevas tecnologías. Según sus críticos, provoca una ecología del miedo (DAVIS, 1998) o una agarofobia securitaria (BORJA, 2003) que empobrece la vida de la ciudad haciendo los espacios públicos más monofuncionales, predictibles y simples y una mayor segregación y exclusión social. En esta línea se han desarrollado ordenanzas municipales que tratan de regular las conductas cívicas en el espacio público, pero que acostumbran a criminalizar a colectivos ya de por sí vulnerables como las trabajadoras sexuales o los sin techo. En contraposición, se propone que la calidad del espacio público y especialmente la diversidad de funciones y usuarios sean los principales ejes para hacer efectivo el derecho a la seguridad a la ciudad, sin olvidar que hay grupos que requieren de una cierta apropiación o de espacios-refugio, especialmente aquellos grupos que «por razones étnicas, culturales, de género o de edad sufren alguna discriminación» (BORJA, 2003: 214; IZAOLA-ZUBERO, 2009).

6. A lo largo de los años 90 se han ido desarrollando una serie de políticas que tratan de dar respuesta a algunos de los desafíos ambientales y sociales. Por lo que respecta a los primeros, la extensión urbana de baja densidad, así como la aceleración de la movilidad por motivos diversos (cuidados, laboral, ocio, turismo...) en todos los niveles (urbano, interurbano, regional, global) genera nuevos retos además de los ya asociados a las grandes aglomeraciones (gran consumo de recursos exógenos, contaminación, gestión de residuos, etc.). Así, el criterio del desarrollo sostenible ha sido uno de los elementos importantes de innovación en las políticas urbanas, en términos tanto operativos como substantivos. A modo de ejemplo, podemos señalar aquellas orientadas a mejorar los sistemas de transporte colectivo o la mejora de la eficiencia energética en viviendas, edificios y espacios públicos. Pero por su nivel de innovación y su extensión internacional, señalamos aquí la importancia de las Agendas 21 impulsadas por la Cumbre de Río de Janeiro, y sus efectos en el despliegue de medidas y actuaciones que trabajan por una mejora del hábitat urbano desde sus complejidades de recursos y de conectividad (CARTA CIUDADES EUROPEAS DE LEIPZIG, 2007).

Por otro lado, la intensificación de las desigualdades socioespaciales urbanas va ampliando así la lista de los barrios ‘notorios’, o ‘barrios con mala reputación’, que expresan

territorialmente la cada vez mayor separación entre formas de vida propias de la *mainstream society* y grupos con crecientes cotas de vulnerabilidad social (MUSTERD, MURIE y KESTELOOT, 2006). Se extiende la percepción de que estos barrios representan una amenaza a la cohesión social urbana (percepción alimentada por episodios como el de las *banlieues* en Francia) y que no son sólo un contenedor de colectivos socialmente vulnerables, sino que son, en ellos mismos, un factor generador de exclusión social (SMITH, LEPINE, TAYLOR, 2007). Como afirma COCHRANE (2007) algunas aproximaciones a la regeneración urbana apuestan porque sean las comunidades locales o los barrios los que sean regenerados o renovados (aprendiendo a ser autosuficientes) mientras que en otras aproximaciones se apuesta por la revitalización o la reestructuración de la economía urbana, con la finalidad de alcanzar el bienestar económico de la residente haciendo la ciudad más competitiva. En esta línea destacaríamos el primer programa URBAN (1994) que significó la puesta de largo a escala europea de las políticas de regeneración urbana. Si bien, su dimensión presupuestaria ha sido más bien modesta, su impacto ha sido significativo en el sentido de potenciar la intervención integral de los problemas urbanos, la cooperación y corresponsabilización de los agentes locales y el fomento y el intercambio de las prácticas innovadoras en este ámbito (GUTIÉRREZ, 2008). Se trata, en primer lugar, de políticas territorialmente focalizadas, especializadas territorialmente en los barrios o áreas urbanas donde se concentran los problemas o donde se plantean los retos de la transformación. El barrio es la escala principal de intervención y su perspectiva es integral, reconociendo el carácter multidimensional de las problemáticas y los retos que afectan a estas áreas urbanas. Son asimismo políticas articuladas sobre la base de los principios de la gobernanza, entendida como la articulación en red de actores plurales que se reconocen interdependientes entre sí (BLANCO y GOMÀ, 2002).

La lucha contra la exclusión social y especialmente aquellas acciones dirigidas a los colectivos más vulnerables (mujeres, gente mayor, desempleados de larga duración, discapacitados, etc.), desde una perspectiva no estrictamente sublocal, barrial, también se han hecho recientemente un hueco en la agenda urbana Europea. A partir de la cumbre de Lisboa del año 2000, la Unión Europea destacó que la exclusión social no podía considerarse simplemente como inevitable o como un efecto indeseable del desarrollo económico y se entiende como un concepto más amplio que la pobreza, resultado de un proceso de pérdida de vínculos personales y sociales, que provoca que a una persona o a un colectivo le resulte muy difícil acceder a los recursos, las oportunidades y las posibilidades de los que dispone el conjunto de la sociedad (SUBIRATS, 2005). La red de ciudades EUROCITES, desde la cumbre de Lisboa, ha tenido un papel activo en asegurar la presencia de las ciudades en la elaboración e implementación de los Planes Nacionales de Inclusión.

Destacaríamos también otras iniciativas locales, en la esfera social, relacionadas con las ideas de proximidad y de red, como son las ciudades educadoras y los bancos del tiempo. Expresiones en ambos casos de la creciente complejidad y transversalidad que van asumiendo las perspectivas de políticas sectoriales cuando se despliegan en los escenarios urbanos.

7. Tras este itinerario esquemático sobre la evolución de las perspectivas analíticas y las propuestas de intervención sobre la realidad urbana, entenderemos que no podemos hablar de una definición ampliamente aceptada de políticas urbanas. Cochrane define las políticas urbanas según una concepción parecida a la definición de lo urbano: «*urban policy is both an expression of contemporary understandings of the urban, of what makes cities what they are, and itself helps to shape those understandings (as well as the cities themselves)*» (COCHRANE, 2007: 13). ¿Cómo repensar pues problemas y políticas de respuesta desde una perspectiva que reconozca la significación del espacio, del territorio en el que ello sucede, y que al mismo tiempo quiera mantener una perspectiva integral que permita abordajes transversales y pluridisciplinares aprovechando el factor de proximidad?. Se ha argumentado (FAINSTEIN-FAINESTEIN, 1982) que la variable territorial es muy significativa a la hora de establecer la distribución de las oportunidades vitales y de consumo, y que es justamente en esas coordenadas territoriales donde se produce la tensión entre las funciones de las áreas urbanas como medio residencial para la población y los usos de esas mismas áreas como palancas de acumulación para otros sectores, todo ello en pleno debate sobre la sostenibilidad de las ciudades atendiendo a su evidente «huella ecológica». Desde esta perspectiva se enfatiza el papel central del territorio tanto en nuevos procesos de acumulación en la economía globalizada, como en su calidad de «soporte» concreto y específico del bienestar de la ciudadanía. Cada territorio concreto se ve afectado por un conjunto de políticas e intervenciones que «descienden» desde distintas esferas de gobierno (*multilevel government*), marcando su desarrollo y las interrelaciones concretas de sus habitantes y su calidad de vida.

Nuestra perspectiva de análisis se sitúa en esa encrucijada. Reivindicamos el papel central del escenario urbano tanto en la transformación acaecida en España desde los años 60, y su creciente significación para afrontar las nuevas y viejas problemáticas sociales, económicas y políticas presentes en la actualidad. Queremos ofrecer un nuevo marco de aproximación al tema que permita el establecimiento de políticas urbanas que busquen combinar e integrar las diversas perspectivas en juego, primando las lógicas de bienestar ciudadano, sostenibilidad ambiental y de participación social (URRUTIA, ZUBERO, IZAOLA y DE LA PEÑA, 2009).

En algunas investigaciones ya desarrolladas, (BLANCO y SUBIRATS, 2008) analizamos los «efectos de zona» en los procesos de exclusión social, y por tanto la significación de la estructura de oportunidades vitales diferenciada que suponía vivir no sólo en una ciudad u otra,

sino también en una parte de la ciudad o en otra. Analizamos asimismo (IGLESIAS,-MARTÍ,-SUBIRATS-TOMÁS, 2011) la evolución de las políticas urbanas en España, constatando los límites que implica una concepción estrictamente urbanística, exclusivamente institucional y estrechamente local de las políticas urbanas desplegadas en España estos últimos treinta años. En los análisis realizados hemos querido demostrar cómo las políticas urbanas han ido, por una parte, sobrepasando los límites que caracterizan la mirada propia de la perspectiva urbanística. Por otra parte, se ha ido poniendo de manifiesto, a medida que la descentralización autonómica se iba consolidando (GALLEGO y SUBIRATS, 2002) y España iba viendo europeizadas sus políticas (BRUGUÉ, GOMÀ y SUBIRATS, 2001), que la visión localista de las políticas urbanas no casaba bien con las dinámicas multinivel que han ido caracterizando el «*policy making*» en España en los 90 y en la primera década del nuevo siglo. En tercer lugar, el recorrido de las políticas locales en estos años ha puesto de relieve la insuficiencia de los planteamientos estrictamente institucionales a la hora de afrontar los nuevos retos que el cambio de época plantea. Las políticas urbanas que se han ido desplegando en estos últimos años comportan, en grados variables según ciudades, dosis significativas de partenariado y participación de actores sociales (MAGNIER, NAVARRO y RUSSO, 2006; NAVARRO, FONT 2009; URRUTIA, 1992). Entendemos pues que deberíamos partir de la necesidad de replantear las políticas urbanas en España desde la asunción de que no pueden ser sólo urbanísticas, sólo locales, sólo institucionales.

Por tanto, cuando hablamos de políticas urbanas de nuevo tipo, pretendemos contribuir al análisis y conformación de políticas que encuentran su objeto en la esfera territorial en la que se desarrollan, y en la concatenación y articulación de políticas sectoriales que se despliegan en ese territorio, y en el solapamiento de las políticas e intervenciones procedentes de distintas esferas de gobierno (supraestatal, estatal, autonómica y local). Las sucesivas etapas analizadas (79-92; 92-2000; 2000-2007) en las investigaciones desarrolladas nos han mostrado el agotamiento del modelo de desarrollo urbano basado en la construcción de infraestructuras, primero como respuesta a las carencias acumuladas, después como palanca de crecimiento urbanístico. Asimismo se ha constatado el creciente peso de las opciones de ciudad para su colocación mejor o peor en el escenario económico global (DÍAZ, 2009; DÍAZ y LOURÉS, 2008), como se demuestra en operaciones de reconversión urbana de nuevo cuño (22@ en Barcelona) (MARTÍ, 2010). Y también la creciente significación para el bienestar de los ciudadanos de las políticas de proximidad y la renovación de la agenda de actuación de los gobiernos locales (NAVARRO y RODRÍGUEZ, 2009). Es obvio que en todo ello el tema metropolitano y su evidente falta de institucionalización ocupa un lugar destacado (TOMÁS, 2010).

En resumen, las políticas públicas locales se han ido configurando en estos treinta años alrededor de los ejes de desarrollo económico, ordenación del territorio y servicios a las



personas, añadiendo una dimensión transversal de sostenibilidad ambiental. En todos estos ámbitos las transformaciones han sido muy grandes. El problema es su excesiva dependencia de una esfera de gobierno caracterizada por su bajo nivel de recursos y por su posición periférica en un entramado de gobierno multinivel. Por ello, nuestra hipótesis es que es necesario reforzar y repensar las políticas urbanas como marco en el que situar actuaciones integrales, pensadas e implementadas desde la proximidad, pero integrando la multiplicidad de mecanismos de intervención multinivel, buscando dinámicas de sustentabilidad compleja, en línea con lo que ha ido denominándose resiliencia urbana (EDWARDS, 2009; JONES y MEAN, 2010; COAFFEE, 2010; BATTY y COLE, 2010).

La resiliencia urbana reposa sobre combinaciones diversas y específicas de componentes básicos de la complejidad y potencialidad del espacio urbano: dinámicas económico-territoriales en un escenario globalizado, combinaciones sostenibles de recursos básicos y recursos de conectividad, dinámicas de reciprocidad, solidaridad y reconocimiento de la autonomía y diversidad de las personas, y capacidades conjuntas de gobernanza en una escala adecuada para plantear ese conjunto de exigencias (HOLLING, 2001, ALBERTI *et al.* 2003).

8. Los gobiernos locales en España atraviesan momentos difíciles en estos momentos. Por un lado, han de asumir la complicada situación financiera del sector público, que ha visto muy limitados sus ingresos, y que además sufre la presión internacional de reducción del déficit. Ello obliga a drásticos recortes en todo tipo de inversiones y servicios, justamente cuando esa misma crisis económica (un factor más del cambio de época que atravesamos) exige de los poderes públicos respuestas efectivas que eviten el incremento de las desigualdades y de la exclusión social. Y es en ese aspecto donde los gobiernos locales ocupan un lugar determinante para la calidad de vida de la gente, para las relaciones de supervivencia cotidiana. Es precisamente en este contexto cuando más se encuentra a faltar el proceso descentralizador (prometido en diversas ocasiones y nunca realizado) hacia los gobiernos locales. Y sobre todo, cuando lo que está aconteciendo es un ataque en toda regla a la dimensión local de las políticas en base al proyecto Montoro de administración local. Un proyecto que significa un verdadero ataque centralizador a la esfera de gobierno local. Se niega su rol estratégico en el bienestar ciudadano, y se cierra la puerta a procesos de concertación y cooperación entre esferas de gobierno. No podemos seguir trabajando con lógicas de juego de suma cero, en las cuáles la perspectiva de cada actor es que lo que gana uno lo pierde el otro. Deberíamos ser capaces de hablar de distribuciones funcionales de roles y de atribuciones, de servicios concertados, de políticas conjuntas, en unidades territoriales de escala suficiente, construidas desde el acuerdo y no desde la imposición. Deberíamos afrontar y propiciar procesos de implicación ciudadana, basados en identidades territoriales y comunitarias, que permitan construir sistemas de gobernanza

territorial resistentes a los cambios, conscientes de las cargas ambientales que generan las ciudades, y dispuestos a construir procesos de resiliencia urbana. Es decir, procesos que permitan construir a los asentamientos urbanos capacidades colectivas que resistan alteraciones, manteniendo los equilibrios entre las exigencias ambientales, económicas y sociales de sus comunidades, muy en la línea de lo que marca la Carta Europea de las Ciudades aprobada en Leipzig el año 2007.

Políticas urbanas que superen lógicas urbanísticas, sistemas de gobernanza urbana que van más allá de las instituciones políticas propias de los gobiernos locales, dinámicas de gobierno multinivel que superen las estrecheces territoriales e institucionales de cada esfera de gobierno. Estas son nuestras conclusiones sobre la evolución de los gobiernos locales en España y sobre lo que sería deseable que aconteciese. Pero ello se confronta con una compleja y difícil realidad. Estamos en pleno debate sobre la intensidad de nuestra democracia, sobre el papel que ocupa lo público (en lo espacial, en los valores, en el liderazgo o en los servicios), y en vez de buscar como reforzar las capacidades de las comunidades para afrontar de manera autónoma y conjunta los retos de su sostenibilidad, es decir su grado de resiliencia, se insiste desde el gobierno en políticas que parten de lógicas que a nuestro juicio son totalmente obsoletas. No podemos dejar de insistir en que el futuro de la democracia en España está profundamente unido a la mejora de los gobiernos locales.

## **BIBLIOGRAFIA**

- ALBERTI, M., *et alt.* 2003. «Integrating Humans into Ecology: Opportunities and Challenges for Studying Urban Ecosystems». *Bioscience*, Vol. 53, 12, 1169-1179.
- BATTY, E., COLE, I. 2010. *Resilience and the recession in six deprived communities: Preparing for worse to come?*, Sheffield, Joseph Rowntree Foundation, <<http://www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/recession-deprivation-communities-full.pdf>>.
- BLANCO, I. y GOMÀ, R. (eds.). 2002. *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona: Ariel.
- BLANCO, I. y SUBIRATS, J. 2008. «Social exclusion, area effects and metropolitan governance: a comparative analysis of five large Spanish cities», *Urban Research and Practice*, 2, 130-148
- BORJA, J. 2003. *La ciudad conquistada*, Madrid: Alianza
- BORJA, J. y CASTELLS, M. 1998. *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: Taurus
- BRENNER, N. 2004. *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford: Oxford University Press.
- BRUGUÉ, Q. y GOMÀ, R. y SUBIRATS, J. 2001. «Multilevel Governance and Europeization. The case of Catalonia», en FEATHERSTONE, K. y KAZAMIAS, G. (eds.), *Europeanization and the Southern Periphery*, Londres: Frank Cass, 95-118

- CASTELLS, M. 1974. *La cuestión urbana*, México: Siglo XXI
- COAFFEE, J. 2010. «Protecting vulnerable cities: the UK's resilience response to defending everyday urban infrastructure». *International Affairs* 86 (4): 939-954
- CHOAY, F. 1965. *L'urbanisme. Utopies et réalités. Une anthologie*, Paris: Seuil.
- COCHRANE, A. 2007. *Understanding Urban Policy. A Critical Approach*, Oxford: Blackwell.
- COX K. R., 1993. «The local and the global in the new urban politics: a critical view» *Environment and Planning D: Society and Space*, 11(4), 433-448
- DAVIS, M. 1998. *Control Urbano: la ecología del miedo*. Barcelona: Virus
- DIAZ, F. 2009. «El impacto de los megaproyectos en las ciudades españolas. Hacia una agenda de investigación», *Estudios Demográficos y Urbanos*, 24. 1 (70), 193-21
- DÍAZ, F. y LOURÉS, M.L. 2008. «La globalización de los mercados inmobiliarios: su impacto sobre la Costa Blanca», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 155, 77-92
- EDWARDS, CH. 2009. *Resilient Nation*, London: Demos
- FAINSTEIN, N. y FAINSTEIN, S. (eds.). 1982. *Urban policy under capitalism*, Beverly Hills: SAGE
- FLORIDA, R. 2002. *The Rise of the Creative Class Nova*, York: Penguin books
- GALLEGO, R. y SUBIRATS, J. (eds.). 2002. *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid: CIS
- GUTIÉRREZ, A. 2008. «El mètode Urban i la seva difusió com a principal valor afegit de la iniciativa comunitària», en VV.AA. *Ciutats en (re)construcció: necessitats socials, transformació i millora de barris*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 303-325
- HALL, P. 2004. «Creativity, culture, knowledge and the city», en *Built Environment*, 30(3), 256-258
- HARVEY, D. 1989. *The Urban Experience*, Oxford: Blackwell
- HOLLING, C.S. 2001. «Understanding the Complexity of Economic, Ecological, and Social System», *Ecosystems*, 4: 390-405
- IGLESIAS, M., MARTÍ, M., SUBIRATS, J., TOMÁS, M., (eds). 2011. *Políticas Urbanas en España*, Barcelona: Icaria.
- IZAOLA, A., ZUBERO, I. 2009. «De la ciutat mestissa a la ciutat mestissada: cultura i pràctica de la interculturalitat», *Barcelona Societat. Revista de Coneixement i anàlisi social*, 16, 42-51.
- JESSOP, B. 2001. «The Social Embeddedness of the Economy and its Implications for Economic Governance». Adaman, F. y Devine, P. (eds.), *The Socially Embedded Economy*, Montreal: Black Rose Books.
- JONES, S., MEAN, M. 2010. *Resilient places: Character and community in everyday heritage*, London: Demos.
- LEFEVBRE, H. 1970. *La révolution urbaine*, Paris: Gallimard

- LEVER, W. F. 2001. «The Post-fordist City», en PADDISON, R. (Ed.) *Handbook of Urban Studies*. London: Sage Publications, 273-283.
- MAGNIER, A.; NAVARRO, C. y RUSSO, G. 2006. «Urban Systems as Growth Machines?», en BÄCK, H.; HEINELT, H., MAGNIER, A. (eds.) *The Euromayor*, Berlin: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 201-211.
- MARKUSEN, A. 2006. «Urban development and the politics of the creative class: Evidence from the study of artists». *Environment and Planning A*, 38 (1): 1921-1940.
- MARTÍ, M. 2010. *Economía del conocimiento y nuevas política urbanas. Conflictos, participación y aprendizajes en el caso del 22@bcn*. Tesis Doctoral. Institut de Govern i Polítiques Públiques de la Universitat Autònoma de Barcelona.
- MASSEY, D., ALLEN, J. P. S., (eds.). 1999. *City Worlds*, Londres: Routledge.
- MAYER, M. (1995). «Urban Governance in the Post-Fordist City». en HEALEY, P.; CAMERON, S.; DAVOUDI, S., GRAHAN, S., MADANI-PAV, A. (eds.). *Managing cities. The new urban context*. Londres: John Wiley. 231-250.
- MILES, M, HALL, T., BORDEN, I., (eds.). 2000. *The City cultures reader*, Londres: Routledge
- MUMFORD, L., (1937-1996), «What is a city?», en R. LEGATES (ed.), *The City Reader*, New York: Routledge, 183-188
- MUSTERD, S y MURIE, A., KESTELOOT, CH. 2006. *Neighbourhoods of poverty*, Londres: Palgrave.
- NAVARRO, C.J. Y RODRÍGUEZ, M.J. 2009. *Gobernanza multi-nivel y sistemas locales de bienestar*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- NAVARRO, C., FONT, J. 2009. *Municipios participativos*, Madrid: CIS.
- PECK, J. 2005. «Struggling with the creative class». *International Journal of Urban and Regional Research*, 29-4, 740-770
- PHILO, C. y KEARNS, G. 1993. *Selling places: the city as cultural capital, past and present*. Oxford: Pergamon Press.
- PIERCE, N. 1993. *Citistates. How Urban America Can Prosper in a Competitive World*, Washington DC: Seven Locks Press.
- PRATT, ANDY C. 2008. «Creative cities: the cultural industries and the creative class». *Geografiska annaler: Series B - Human geography*, 90 (2). 107-11
- SASSEN, S. 1991. *The Global City: New York, London and Tokyo*, Cambridge: Cambridge University Press.
- SAVITCH, H. V., DUPONT, K. y DRUMM, E. 2000. «The transformations of American cities», in GABRIEL, O. W., HOFFMAN, MARTINOT, V. y SAVITCH, H. V. (Eds.) *Urban Democracy*. Opladen: Leske Budrich, 369-394.

- SCOTT, A.J. 2006. «Creative cities: Conceptual issues and policy questions», *Journal of Urban Affairs*, 28, 1-17
- SMITH, I., LEPINE E., TAYLOR, M. (eds.). 2007. *Disadvantaged by where you live? Neighbourhood governance in contemporary urban policy*. Bristol: The Policy Press.
- SUBIRATS, J. (dir.). 2005. *Perfils d'exclusió social urbana a Catalunya*, Barcelona: Edicions UAB
- SWYNDEGOUW, E. 1997. «Neither global nor local: 'glocalization' and the politics of scale», en COX, K. (Ed.) *Spaces of Globalization*. New York: Guilford Press, 137-166
- TAYLOR, M. 2003. *Public Policy in the Community*, New York: Palgrave
- TOMÀS, M. 2010. «Gobernabilidad metropolitana, democracia y eficiencia. Una comparación Barcelona-Montreal», *Revista Española de Ciencia Política*, 23, 127-150
- URRUTIA, V. 1992. «Transformación y persistencia de los movimientos sociales urbanos», *Política y Sociedad* 10, 49-56.
- URRUTIA, V., ZUBERO, I., IZAOLA, A., DE LA PEÑA, A. (eds.). 2009. *Las dimensiones sociales de la ciudad*, Bilbao: Universidad del País Vasco
- WIRTH, L. [1938] 1996. «Le phénomène urbain comme mode de vie», in GRAFMEYER, Y. y JOSEPH, I. (Eds.), *L'École de Chicago*. Paris: Éd. du Champ urbain, 251-277
- ZUBERO, I. 2008. «Construcción y deconstrucción de extraños en el ámbito local: de las identidades predadoras a las identificaciones dialogantes», en S. FLEURY, J. SUBIRATS, I. BLANCO (eds.), *Respuestas locales a inseguridades globales. Innovación y cambios en Brasil y España*, Barcelona: Fundació CIDOB.



## **Capítulo 6. Insostenibilidad y crisis metropolitana: propuestas para la investigación y la acción <sup>8</sup>**

**Ricardo Méndez**

Instituto de Economía, Geografía y Demografía  
Centro de Ciencias Humanas y Sociales CSIC

### **1. INTRODUCCIÓN**

Las grandes aglomeraciones metropolitanas han experimentado en las últimas décadas importantes transformaciones de su base económica, su estructura sociolaboral y sus formas de gestión en el marco impuesto por la globalización neoliberal, acordes con importantes cambios en su organización territorial. Estos últimos incluyen una acelerada expansión de sus límites que desdibuja sus contornos, la reordenación de actividades, empleos y grupos sociales en su interior, así como la profundización de múltiples formas de segmentación y desigualdad a diferentes escalas. Pese a las significativas diferencias asociadas a las específicas trayectorias locales, los estudios metropolitanos han puesto de manifiesto numerosas tendencias comunes, acordes con la lógica productiva y regulatoria imperante, que en el periodo de fuerte crecimiento que experimentó la economía española entre 1995 y 2007 ya plantearon serios problemas de sostenibilidad a medio y largo plazo, tanto en los planos económico y social como en el territorial y ambiental.

La crisis actual, que tiene una dimensión sistémica, pone en cuestión algunos elementos sustantivos de esa lógica y provoca notables impactos metropolitanos, aún insuficientemente conocidos. Eso justifica una reflexión sobre la insostenibilidad de su anterior modelo de crecimiento -muy evidente ahora a la luz de lo ocurrido- que sea capaz de identificar la influencia respectiva de los procesos estructurales inherentes a la lógica del sistema, el efecto provocado por la actuación del Estado, así como la diversa vulnerabilidad que caracteriza a cada territorio metropolitano. La constatación de esos contrastes entre aglomeraciones y también en el interior de las mismas refuerza ahora el significado de la trayectoria histórica y sus herencias, así como del marco institucional como claves explicativas de ese diferente comportamiento, lo que puede aportar también algunas enseñanzas para afrontar estrategias de recuperación en el futuro inmediato.

---

<sup>8</sup> El presente texto se integra en el proyecto del *Plan Nacional de I+D+i* (Ministerio de Economía y Competitividad, Gobierno de España) sobre *Efectos socioterritoriales de la crisis económica en las áreas urbanas de España: políticas públicas y estrategias de resiliencia* (CS02012-36170).

Con ese contexto, el capítulo se estructura en tres grandes apartados que responden a los objetivos marcados y pretenden seguir un argumento netamente definido. El primero propone una interpretación sintética sobre las principales tendencias económicas, sociolaborales y territoriales que marcaron el desarrollo metropolitano en España durante las tres últimas décadas, así como sus principales consecuencias desde el plano de una sostenibilidad no entendida tan sólo en términos ambientales. No se trata, por tanto, de aportar nueva investigación a ese respecto sino de proponer una interpretación sintética y articulada sobre ese conjunto de transformaciones que permita ofrecer un esquema capaz de interrelacionar realidades diferentes, precisando lo que de común y de específico pueden tener.

Como segundo objetivo, tras un breve comentario interpretativo sobre las múltiples claves de la actual crisis y sus principales manifestaciones el texto considera algunos de sus impactos más negativos en las principales aglomeraciones metropolitanas españolas y propone un argumento explicativo sobre las claves de su desigual vulnerabilidad. Por último, se aborda una reflexión de carácter general sobre las bases en que deberían asentarse las acciones destinadas a la revitalización económica y la regeneración del tejido social y urbano de esas grandes aglomeraciones, aunque con la conciencia de plantear tan sólo criterios de carácter general que deberán someterse a revisión y profundización en cada caso concreto, a partir de sus debilidades y potencialidades específicas. Se pretende, en suma, sintetizar una bibliografía creciente pero dispersa, incorporar reflexiones y algunos resultados derivados de investigaciones propias, además de proponer algunas políticas para superar la situación actual, con el riesgo y las limitaciones inherentes a toda pretensión panorámica.

## **2. TRANSFORMACIONES METROPOLITANAS EN LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL: CONSECUENCIAS PARA LA SOSTENIBILIDAD.**

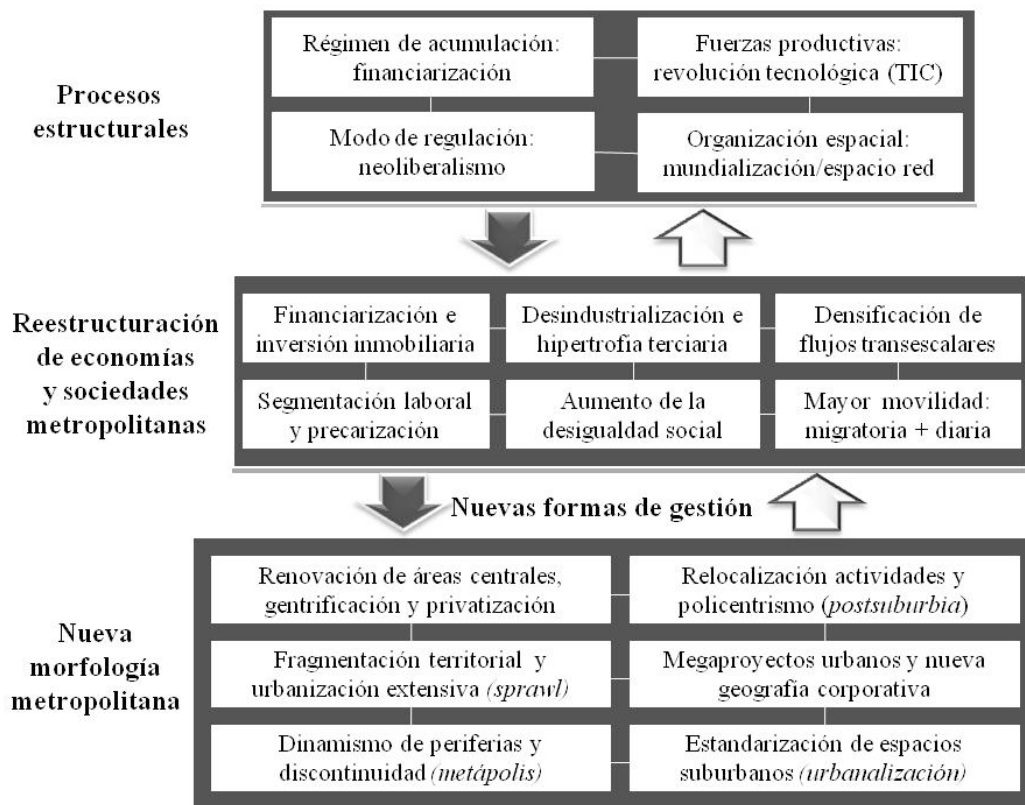
Hace ahora aproximadamente tres décadas el sistema mundial se enfrentó a una de las crisis cíclicas inherentes al capitalismo que, como en anteriores ocasiones, se saldó con un profundo cambio en el régimen de acumulación y otro paralelo en el modo de regulación, junto al desarrollo de nuevas fuerzas productivas asociadas a una revolución tecnológica y a una *solución espacial* que afectó la lógica territorial predominante hasta entonces.

En el primero de esos aspectos, el agotamiento del sistema de producción fordista dio paso a un proceso de financiarización que no sólo supuso la multiplicación exponencial de las transacciones financieras al margen de la economía real, de los operadores (entidades bancarias, inversores institucionales, *banca en la sombra*) y de los productos derivados, sino también una imposición de la lógica financiera del corto plazo al conjunto de la economía y a la regulación de los mercados de trabajo (CHESNAIS, 2001; CREVOISIER *et al.*, 2011). Al mismo tiempo, se consolidó la progresiva globalización de todo tipo de mercados apoyada en el desarrollo de las



tecnologías de información y comunicación, que también sirvieron como infraestructura para el acelerado proceso de construcción de mercados continuos, capaces de operar en tiempo real. En el plano de la regulación, la crisis sirvió de justificación para el asalto del pensamiento neoliberal al Estado keynesiano dominante desde la segunda guerra mundial, que contó con el apoyo inicial de diversos gobiernos ultraconservadores y organismos internacionales, para difundirse con rapidez tras la implosión del bloque soviético (HARVEY, 2009). Finalmente, en el plano territorial se profundizó la división espacial del trabajo, con el consiguiente incremento de las desigualdades a diferentes escalas, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. También se asistió a la progresiva densificación de todo tipo de redes por las que circulan los flujos esenciales para la reproducción del sistema, lo que acentuó el valor estratégico de las grandes ciudades-región globales como nodos principales que las articulan y centros de poder desde donde se toman buena parte de las decisiones estratégicas (SASSEN, 1991; TAYLOR, 2004).

Figura 1. Principales transformaciones metropolitanas en el capitalismo global.



Fuente: Elaboración propia.

En ese contexto, el protagonismo que una parte de los estudios urbanos concede al neoliberalismo como ideología, como teoría y como práctica o estrategia de clase que define la reciente fase de desarrollo capitalista justifica la abundante bibliografía destinada a considerar la

evolución de las grandes metrópolis como principal exponente de la llamada *ciudad neoliberal* (HACKWORTH, 2006; THEODORE, PECK y BRENNER, 2009). Sin cuestionar su influencia en el pasado reciente de las metrópolis y también en el presente de muchas de ellas a través de las políticas de austeridad fiscal que responden a la crisis económica y el consiguiente aumento del déficit público acentuando su ataque al *Estado de Bienestar* mediante la imposición de una agenda que sigue siendo hegemónica (AALBERS, 2013), las transformaciones metropolitanas características del capitalismo global exigen no olvidar los otros procesos mencionados, cuyo impacto socioeconómico y territorial en estas áreas puede quedar resumido en el esquema de la figura 1.

### **2.1. Transformaciones económicas y sociolaborales.**

Un primer componente destacado de la metamorfosis metropolitana corresponde al aumento de las inversiones inmobiliarias, que DE MATTOS (2007: 83) identifica con una «aguda intensificación de la mercantilización del desarrollo urbano». El fenómeno se inserta en el contexto de una progresiva financiarización basada en la acumulación de excedentes reinvertidos en los circuitos financieros, donde se alcanzaron altas rentabilidades mediante la multiplicación de productos de creciente complejidad y alto riesgo. La paralela desregulación de los mercados de capital y el rápido desarrollo de las redes digitales ayudaron a aumentar como nunca en el pasado la movilidad del capital, dificultando de paso su control por parte de los organismos reguladores. Las grandes metrópolis del mundo han sido los principales centros de gestión e inversión de esos flujos, así como también el principal escenario de las sucesivas crisis financieras acaecidas en las dos últimas décadas (FRENCH *et al.*, 2009; CAPELLE-BLANCARD y TADJEDDINE, 2010).

Todas las grandes metrópolis se aplicaron –con desigual éxito- en la competencia por generar condiciones capaces de atraer una cuota creciente de inversión exterior movilizadas por entidades bancarias y de seguros, fondos de inversión de riesgo, fondos de pensiones, sociedades de cartera, etc., en un proceso de subordinación creciente a sus intereses y sus dictados. Parte importante de esos flujos de capital –bien de forma directa o a través de la banca y cajas de ahorro nacionales- sirvió para cimentar la inversión inmobiliaria, tanto mediante el crédito a los promotores privados como a las instituciones públicas en la construcción de las infraestructuras de soporte de la urbanización, o en forma de crédito hipotecario a las familias para la compra de vivienda, convertida en bien de inversión aparentemente seguro y de rápida revalorización. Se alimentó así una *burbuja* especulativa apoyada desde unas instituciones públicas que desregularon el mercado del suelo y aprobaron ayudas fiscales orientadas a construir una *sociedad de propietarios*, lo que la convirtió en un proceso generalizado de especial intensidad en áreas litorales y periferias metropolitanas (LÓPEZ y RODRÍGUEZ, 2010;

ROMERO, 2010; BURRIEL, 2011). En suma, los especulativos mercados inmobiliarios metropolitanos suponen un importante motor de acumulación de capital a través de un circuito secundario (Harvey, 2007) y, al mismo tiempo, fueron también un factor desencadenante de la actual crisis al alcanzarse el agotamiento del ciclo inmobiliario cuando el aumento de precios y el riesgo asociado a hipotecas para segmentos sociales de baja renta llevó el endeudamiento a límites insostenibles e inició una espiral de impagos (DAHER, 2013).

Un segundo cambio a destacar ha sido el rápido desplazamiento de la base económica metropolitana desde la producción al consumo. Durante el periodo fordista numerosas metrópolis se convirtieron en centros industriales de primer nivel dentro de sus respectivos países, pues al volumen de sus mercados de consumo y trabajo se sumaron las externalidades derivadas de la propia aglomeración para atraer a numerosas empresas. Lo ocurrido en las últimas décadas invierte esa tendencia, pues las economías metropolitanas han evolucionado hacia una creciente terciarización que reduce la participación relativa de la industria en el valor añadido y el empleo totales, frente al constante incremento de los servicios. La tesis de la *desindustrialización* explica ese trasvase por las *deseconomías* derivadas de la saturación de sus infraestructuras, la escasez y encarecimiento del suelo, la mayor presión fiscal, unos salarios medios generalmente más elevados o las crecientes restricciones urbanísticas, junto a las expectativas de beneficio generadas por la recalificación del suelo hacia usos más intensivos y la atracción ejercida por nuevas áreas con menores costes y/o un entorno más adecuado a las actuales necesidades de las empresas.

Se generalizó así una deslocalización selectiva, tanto hacia la periferia de las propias aglomeraciones metropolitanas como, cada vez más, hacia otras regiones y países, comenzando por las actividades, productos o tareas de menor valor para ampliarse luego a otros más intensivos en conocimiento. Como contrapunto, la progresiva densificación de los flujos de mercancías procedentes de lugares múltiples y a menudo muy distantes, que tienen a las metrópolis como principales nodos de consumo y redistribución, potenciaron el desarrollo de la logística como actividad estratégica y de importancia creciente, localizadas junto a los ejes viarios de alta capacidad o los intercambiadores multimodales. No obstante, si en términos de empleo la pérdida de capacidad industrial es innegable, los cambios organizativos también favorecen la segmentación productiva y el desarrollo de todo tipo de servicios internos o externalizados, que generan una proporción creciente del valor final de los productos. Se construyen así *economías servindustriales* metropolitanas que diluyen las tradicionales fronteras intersectoriales, proceso ya muy avanzado en las grandes ciudades de las principales aglomeraciones y que se difunde de forma jerárquica hacia otras de segundo nivel (CARAVACA y MÉNDEZ, 2003). Afirmer, pues, la primacía de una economía de servicios resulta una

evidencia banal, pues esa *hipertrofia terciaria* puede generar consecuencias diversas según su composición interna.

Por una parte, en las metrópolis se concentran los servicios intensivos en conocimiento que constituyen un factor relevante de su competitividad e integran a un amplio número de servicios avanzados a las empresas, junto al sector financiero, la educación y la sanidad -que a su valor como servicio social suman una importante presencia de profesionales cualificados- y, por último, los servicios vinculados con la cultura, todos ellos con una elevada resistencia a la deslocalización por depender de factores de atracción aún muy concentrados. Pero junto a ellos, en la mayoría de metrópolis son los servicios al consumo los que mayor volumen de empleo representan, caracterizados de forma general por tratarse de actividades con bajas tasas de innovación, escasa productividad, empleo poco cualificado, mal pagado y precario, lo que permite hablar en bastantes ocasiones de una *terciarización metropolitana polarizada*, que tiene su reflejo en el mercado de trabajo local.

Los mercados de trabajo metropolitanos son un magnífico exponente, tanto de las tendencias económicas y en la organización empresarial como del marco regulatorio característico de este periodo. En ese sentido, mientras las metrópolis industriales de la fase fordista se caracterizaban por una presencia de trabajadores de media o alta cualificación con salarios superiores al promedio nacional y de otros territorios, así como con una fuerza de trabajo organizada, sobre todo en grandes empresas y en el sector público, la progresiva imposición de los procesos de desregulación asociados a la hegemonía neoliberal desencadenó una serie de cambios profundos, que han segmentado de forma creciente sus mercados laborales (ALONSO y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2013) calificados en ocasiones como duales, ante la creciente disociación entre dos circuitos yuxtapuestos en el mismo territorio metropolitano, pero con una movilidad escasa de trabajadores entre uno y otro.

En el *mercado de trabajo primario* transitan aquellos trabajadores con calificación media o alta, contratos más estables y mejores salarios, buenas condiciones de trabajo, derechos sociales y posibilidad de promoción, mientras los pertenecientes al *mercado de trabajo secundario* padecen condiciones opuestas: cualificación escasa o con poca demanda, bajos salarios, temporalidad y escasez de derechos, lo que extiende la precariedad a segmentos cada vez más amplios (ROSS, 2008). Aunque los trabajadores del mercado primario pueden enfrentarse a periodos de desempleo o ver deterioradas sus condiciones laborales para caer en el secundario (proceso cada vez más factible como resultado de la desregulación neoliberal), los de este último tienen difícil su ascenso, rotando entre empleos precarios, informalidad o desempleo. Pese a que el esquema dual simplifica una realidad metropolitana siempre compleja con objeto de llamar la atención sobre la intensificación de las desigualdades derivada de la lógica imperante, lo que sí parece confirmado de forma general es el incremento de la

segmentación laboral y de las diferencias entre los extremos de la pirámide salarial, con una caída de los salarios reales de los estratos profesionales situados en la base de esa pirámide.

Junto con la desigual incertidumbre frente al empleo y el desempleo, o el debilitamiento progresivo de la labor asistencial de los poderes públicos, esas tendencias en el mercado laboral son una de las claves esenciales para el paralelo reforzamiento de la segmentación social y espacial intrametropolitana que justificó el uso de la metáfora sobre la construcción de una *ciudad fractal* (SOJA, 2000). En bastantes casos una parte creciente de esos grupos sociales y laborales que padecen una elevada vulnerabilidad corresponden a población inmigrante, pues las metrópolis han reforzado en este periodo su capacidad de atracción sobre poblaciones expulsadas de sus lugares habituales de residencia por factores socioeconómicos en la mayoría de ocasiones, sin descartar los de carácter político o bélico. Esos contingentes migratorios refuerzan el tradicional carácter de las metrópolis como espacios multiculturales, al tiempo que plantean nuevas exigencias para su integración efectiva. Pero la creciente movilidad de la población también se registra en una escala muy diferente como es la metropolitana, incrementando los desplazamientos diarios tanto en distancia como en densidad y complejidad, lo que junto con la generalización de un modelo de urbanización disperso limita las posibilidades del transporte público para atender esa creciente demanda.

## **2.2. Transformaciones en la organización territorial.**

Este conjunto de procesos se ha acompañado de importantes transformaciones en la estructura territorial metropolitana que en algunos casos llegan a calificarse de verdadera metamorfosis, aunque en ciertos aspectos han intensificado tendencias ya visibles con anterioridad (NEL-LO, 2004; MÉNDEZ, 2007; BELIL *et al.*, 2013). Pueden destacarse algunas de ellas por su especial significado: la expansión de la *mancha urbana* en un movimiento de urbanización de baja densidad acompañado por una creciente segmentación socioespacial y una estandarización de los paisajes residenciales calificada de *urbanalización* (MUÑOZ, 2010); los procesos de renovación y *gentrificación* de ciertos sectores centrales de las metrópolis que conservan un elevado *stock* de capital simbólico; el especial dinamismo y complejidad de las periferias metropolitanas, al tiempo que se desdibujan los límites externos de las aglomeraciones; la tendencia al *policentrismo*, que supone la aparición de subcentros de actividad en espacios suburbanos que albergan ya funciones de residencia, trabajo y ocio; la definición de una nueva *geografía corporativa* en la que cobran valor simbólico determinados megaproyectos destinados a atraer las sedes de ciertos segmentos empresariales (entidades financieras, grandes empresas transnacionales...). Sin ninguna pretensión de exhaustividad, pueden comentarse de forma breve algunos de ellos por su directa relación con determinadas limitaciones a la sostenibilidad que serán apuntadas a continuación.

Una primera tendencia corresponde a la ampliación del *campo de externalidad* (DEMATTEIS, 1998), asociado al aumento de velocidad en los transportes y la instantaneidad en las telecomunicaciones, que permitió la expansión metropolitana hasta alcanzar, en ocasiones, una dimensión regional. Si en una primera fase este proceso se vio favorecido por la desconcentración de la industria y la logística, así como por la ubicación de sectores populares en áreas residenciales de escasa calidad (*ciudades dormitorio*), el movimiento ha afectado luego con similar intensidad a un amplio abanico de actividades, así como a clases medias y grupos con rentas elevadas, aunque en ubicaciones netamente diferentes de las anteriores y vinculadas a modelos urbanizadores de baja densidad. A su vez, se produjo una ruptura de la continuidad espacial que ASCHER (1995: 34) asoció al concepto de *metápolis*, en cuanto «conjunto de espacios en los que todos o parte de sus habitantes, sus actividades económicas y sus territorios están integrados en el funcionamiento cotidiano», lo que implica «una sola cuenca de empleo, de hábitat y de actividad», si bien «los espacios que la constituyen son profundamente heterogéneos y no necesariamente contiguos». Se consolidó así un territorio-red compuesto de flujos materiales e inmateriales, con densas conexiones que superponen temporalidades y escalas diferentes pero complementarias (FERIA y ALBERTOS, 2010).

Una segunda es la formación de *metrópolis policéntricas*, que suponen la aparición de concentraciones secundarias de empresas y empleos en subcentros localizados, sobre todo, a lo largo de las principales vías de circulación y en los nodos intermodales de transporte con elevada accesibilidad. Frente al anterior proceso de suburbanización residencial, la novedad estriba ahora en la multiplicación de áreas de actividad y empleo (industriales, comerciales, logísticas...), lo que reduce su dependencia respecto a los espacios centrales de la aglomeración, dando origen a la denominada *post-suburbia*. El resultado será «una unidad espacial caracterizada por la heterogeneidad, la fragmentación de estructuras y funciones, y por un patrón espacial más parecido a un *patchwork* que a un modelo claramente ordenado» (BORSODORF, 2005: 22). Resultado de lo anterior es el creciente interés por las periferias metropolitanas como espacios de especial dinamismo, complejidad e inestabilidad, sometidos a fuertes tensiones derivadas de la competencia entre usos y la multiplicidad de actores e intereses que en ellos se confrontan. Es probablemente en ellas donde las transformaciones que han tenido lugar y los impactos ambientales derivados alcanzan su mejor expresión: grandes obras de infraestructura viaria; urbanizaciones de grandes dimensiones y relativamente dispersas; artificialización y pérdida de grandes extensiones de suelo agrícola y otros recursos naturales, etc. El aumento de la movilidad forzada a distancias y tiempos en aumento, la congestión del tráfico por la creciente dependencia del automóvil privado, junto a los elevados costes derivados, han sido otra de sus consecuencias.

La creciente heterogeneidad interna que caracteriza a la economía y la sociedad metropolitanas se acompaña por una multiplicación e intensificación de los contrastes entre las diferentes ciudades y sectores que forman parte de la aglomeración, así como en el interior de sus ciudades centrales, lo que hace cada vez más necesario combinar diversas escalas de análisis para lograr una descripción e interpretación adecuadas sobre el sentido e intensidad de las desigualdades derivadas. Tal como propuso Veltz, las *microdesigualdades* cobran una importancia creciente en el análisis metropolitano, pues «el territorio social y económico se vuelve a la vez más homogéneo a gran escala y más fragmentado a pequeña escala» (VELTZ, 1999: 55). De este modo, en su interior coexisten empresas, actividades, grupos laborales y sociales que han mostrado diversa capacidad de adaptación a la globalización neoliberal, lo que ha favorecido la inserción y el dinamismo de unos frente a la exclusión y el declive de otros. La propia segmentación productiva y el reforzamiento de la división espacial del trabajo han contribuido así a fragmentar el territorio metropolitano en unidades especializadas según funciones y grupos sociales, favoreciendo la formación de un *espacio pixelado*. Las crecientes diferencias en el precio del suelo y el efecto de atracción/ expulsión ejercido por determinadas implantaciones sobre su entorno próximo fueron mecanismos esenciales de esa fragmentación, mientras los promotores inmobiliarios, las empresas y a menudo los gobiernos a través del planeamiento y la construcción de infraestructuras fueron los actores que la protagonizaron. Acorde con esta forma de producir el espacio urbano en las grandes metrópolis está la proliferación de megaproyectos emblemáticos, tanto de regeneración de sectores urbanos relativamente próximos al centro actual pero disfuncionales (enclaves residenciales degradados, antiguas áreas industriales, portuarias, ferroviarias...) y en expectativa de revalorización, como de nuevos desarrollos urbanísticos en las periferias urbanas. Existe entre ellos cierta heterogeneidad, pues si bien la mayoría se destinó a la construcción de nuevos centros de negocios con grandes edificios de oficinas, en otros casos esto se combinó con la construcción de grandes equipamientos culturales con pretensión de convertirse en nuevos iconos urbanos (museos, centros de congresos, auditorios...) o de áreas residenciales con viviendas rehabilitadas o de nueva construcción según los casos, pero casi siempre de alta calidad y precio.

En bastantes casos el concurso de arquitectos de prestigio internacional resultó esencial para reforzar la campaña de imagen en la promoción de un producto considerado no sólo por las plusvalías directas esperadas, sino también por su valor dentro de estrategias de marketing destinadas a atraer hacia esas metrópolis a inversores y sectores socioprofesionales de alto nivel. Se ha consolidado así una *nueva geografía corporativa* –unas veces prolongando los antiguos centros de negocios, otras generando nuevos polos de actividad en este tipo de áreas renovadas -de importancia desigual en función de la presencia de grandes empresas, sobre todo

del sector financiero o de servicios intensivos en conocimiento que operan en mercados globales- al generarse una demanda de espacios de oficina de alta calidad acordes con las exigencias de este tipo de clientes.

Todo este conjunto de cambios no pueden en ningún caso entenderse como resultado de procesos abstractos, sino que han sido acompañados por otros no menos importantes en las formas de gestión de los espacios metropolitanos. El progresivo sometimiento del Estado en sus múltiples niveles de gobierno a una función de soporte y estímulo al capital privado tuvo diversas manifestaciones, que en esencia se identifican con el conocido como *empresarialismo urbano* (HARVEY, 2007). Supuso «un cambio en el modo de planificar, desde el *gerencialismo*, que fundamentalmente se preocupa por la prestación eficaz de servicios de bienestar social a la ciudadanía», hacia una nueva forma de actuación «que se distingue plenamente por enfoques estratégicos de crecimiento proeconómico, asunción de riesgos, innovación y una orientación hacia el sector privado» (OCDE, 2007: 1). Se trató, en suma, de trasladar los objetivos y métodos de la gestión empresarial al gobierno local y situar la competitividad económica como prioridad a la que se someten otros posibles criterios como los de cohesión o sostenibilidad, lo que difundió algunos rasgos comunes a la práctica totalidad de metrópolis.

Por un lado, generalizó formas de gobernanza público-privada basadas en un sometimiento a la lógica del mercado, convirtiendo a los actores públicos en catalizadores, coordinadores y facilitadores dentro de redes compartidas con actores privados con objetivos contrapuestos y una creciente capacidad para orientar las dinámicas urbanas. Si bien esta gestión potencialmente más participativa, junto a los procesos de descentralización política, ofrecían el potencial de aumentar la pluralidad social en el debate y la toma de decisiones sobre las políticas urbanas, a menudo el desigual reparto del poder limitó esa presencia a ciertas élites –en especial grandes grupos económicos y financieros- que constituyeron *coaliciones hegemónicas* capaces de hacer primar sus intereses al margen de los de la mayoría (SWYNGEDOUW, 2005), lo que justifica su identificación con una *gobernanza corporativa*. La competencia interurbana multiplicó también la necesidad de generar señas de identidad específicas y entornos atractivos para la inversión, lo que en bastantes casos favoreció una espiral de endeudamiento público justificado por el objetivo de situar a la ciudad en el mapa de las metrópolis globales.

Al mismo tiempo, se eliminaron a menudo formas de intervención en materia de urbanismo y ordenación territorial supramunicipal –en concreto las de escala metropolitana- por considerarlas demasiado restrictivas para los cambiantes intereses del capital, sustituidas por otras más flexibles en las que el proyecto -y no tanto el plan- se convirtió en la fórmula más eficaz y utilizada, al margen de cualquier perspectiva integral (FARINÓS, ROMERO y SALOM, 2009). Alcanzaron notable difusión los *planes estratégicos*, que buscaban identificar objetivos prioritarios y establecer una secuencia de actuaciones para reorientar el desarrollo urbano, pero



en bastantes casos sirvieron como simple coartada para justificar estrategias de *city-marketing* que apostaban por la inversión en los ya citados megaproyectos y en eventos internacionales que pretendían renovar su imagen para comercializar mejor la propia ciudad como lugar atractivo para invertir, vivir, trabajar o visitar. Todo aquello que no resultaba visible a los ojos de los grandes operadores, aunque afectase de forma sustancial a la vida de muchos ciudadanos (desde viviendas de protección oficial a precio tasado hasta servicios y equipamientos básicos, transporte público, etc.), quedó en segundo plano, si bien la orientación política de cada uno de los gobiernos implicados supuso cierta variedad en las prioridades y los resultados alcanzados en cada ámbito metropolitano, frente a cualquier generalización excesiva.

### **3. ALGUNOS EFECTOS SOBRE LA SOSTENIBILIDAD DEL MODELO DE CRECIMIENTO METROPOLITANO.**

Este conjunto de procesos interrelacionados, que aceleraron el desbordamiento urbano sobre su entorno y transformaron al tiempo sus estructuras internas, también provocaron una serie de costes e ineficiencias que a largo plazo eran otros tantos limitantes para ese modelo de crecimiento. La mercantilización del proceso urbanizador para atender de forma prioritaria criterios de rentabilidad económica, junto a la justificación aportada por «una ciencia parcelaria y una ética depredadora e insolidaria se alimentaron mutuamente» (NAREDO, 1994: 234) en su impulso. En palabras de HERCE (2013: 334), «el capital se ha ido apropiando del territorio para digerirlo en el potente negocio, cada vez más importante, que es la producción de ciudad». Pueden resumirse ahora algunos de los principales costes económicos, sociales y ambientales del crecimiento metropolitano característico de esa *era de la globalización*, tal como se recogen en la tabla 1.

En el plano económico, el proceso de financiarización trajo consigo una excesiva dependencia de inversiones de capital procedentes en su mayor parte del exterior en una competencia por atraerlas que redujo la capacidad negociadora de las metrópolis. Por otra parte, el progresivo abandono de la actividad industrial no siempre se vio acompañada por un crecimiento paralelo de servicios intensivos en conocimiento y/o de alta productividad, capaces de mantener altas tasas locales de innovación, sino que en bastantes casos dio paso a una progresiva hipertrofia del sector inmobiliario y del endeudamiento privado para promover y adquirir viviendas e inmuebles empresariales, junto a un aumento de servicios a la población de muy escasa productividad y justificados tan sólo por un rápido crecimiento del consumo, pero sin apenas capacidad competitiva al frenarse ese contexto expansivo.

Tabla 1. Costes económicos, sociales y ambientales del modelo de crecimiento metropolitano.

<i>TIPOS DE TRANSFORMACIONES METROPOLITANAS</i>	<i>COSTES ECONÓMICOS, SOCIALES Y AMBIENTALES (FACTORES DE INSOSTENIBILIDAD)</i>
Transformaciones económicas	Dependencia excesiva de la inversión exterior Hipertrofia del <i>cluster</i> inmobiliario Baja productividad de los servicios al consumo
Transformaciones sociales	Precariedad laboral en <i>grupos de riesgo</i> Déficit creciente de cohesión social Dificultad de acceso a la primera vivienda
Transformaciones territoriales	Elevado consumo de suelo (artificialización) Aceleración del metabolismo urbano (recursos/residuos) Costes de la movilidad forzada intra e intermetropolitana Pérdida de patrimonio edificado y deterioro del paisaje Banalización de los espacios públicos

Fuente: Elaboración propia.

Desde el punto de vista social las altas tasas de crecimiento económico no supusieron una mejora en la calidad del empleo en términos de estabilidad o incremento generalizado de los salarios reales, pues el sistema de relaciones laborales amplió la presencia del empleo precario, principalmente en aquellos segmentos que experimentaban mayor crecimiento de sus puestos de trabajo. Su adscripción mayoritaria a grupos específicos como la población inmigrante, las mujeres o los jóvenes sin apenas formación amplió la brecha social que los separaba de aquellos otros más cualificados y con remuneraciones crecientes, o cuyos ingresos dependían en buena medida de los rendimientos del capital, con localizaciones netamente dissociadas en el interior de un mosaico metropolitano constituido por piezas cada vez más contrastadas. Finalmente, como paradoja para un periodo de crecimiento masivo de la construcción residencial, se acentuó la dificultad para acceder a su primera vivienda para muchos trabajadores jóvenes ante la acelerada revalorización especulativa registrada por los precios.

En el plano territorial, los agentes urbanizadores privados promovieron una urbanización progresivamente dispersa, con un elevado consumo de suelo y recursos *per capita*,

mientras el planeamiento legitimó la multiplicación del suelo urbanizable y la construcción también masiva de infraestructuras de acceso intensificó aún más el proceso de artificialización, mientras como contrapunto aumentaba los tiempos y costes de unos desplazamientos diarios enfrentados a su progresiva congestión. En ese contexto la consecuencia inevitable fue la aceleración del *metabolismo urbano* hasta dificultar y encarecer la gestión de los diferentes tipos de residuos producidos, al tiempo que las exigencias competitivas provocaban en determinados casos la pérdida de patrimonio cultural para albergar nuevos usos más rentables, el deterioro de ciertos paisajes simbólicos o la banalización de espacios públicos relegados a simples lugares de paso o a ejes comerciales estandarizados.

Aunque este tipo de procesos, ampliamente difundidos en la bibliografía sobre dinámicas metropolitanas, encontraron en las coaliciones de actores locales y regionales un ambiente generalmente propicio para consolidarse, no puede ignorarse que cada trayectoria metropolitana resultó específica en función de su propio pasado, sus diversas posibilidades de inserción en el marco de la globalización y las estrategias de gobernanza aplicadas en cada caso. Esa conjunción de procesos comunes y tendencias específicas ayuda a comprender ahora el desigual impacto que la crisis económica de los últimos años ha provocado en ellas.

#### **4. CRISIS ECONÓMICA Y ESPACIOS METROPOLITANOS: UN NUEVO CONTEXTO.**

En los últimos años el sistema mundial se enfrenta a una crisis que, iniciada en el sector financiero, se difundió luego con rapidez al conjunto de la actividad económica. La reducción del crecimiento hasta alcanzar situaciones de recesión en bastantes países, el cierre de empresas, el consiguiente aumento del desempleo, el deterioro de las condiciones de vida para los grupos sociolaborales afectados o el hundimiento del mercado inmobiliario fueron algunos de sus efectos más visibles como resultado conjunto de la restricción del crédito. A partir de 2010, el elevado endeudamiento público derivado de la caída de ingresos y los rescates al sector financiero, agravado por la especulación a que se ve sometida la deuda soberana de determinados Estados, sirvió como justificación para aplicar las viejas recetas neoliberales de ajuste, bautizadas ahora con el eufemismo de *políticas de austeridad*, que han agravado la recesión, especialmente ahora en el conjunto de la Unión Europea y, sobre todo, en sus países periféricos. Resulta, pues, evidente que la actual crisis va más allá de lo estrictamente económico para convertirse en una crisis social y política que pone en cuestión el Estado de Bienestar. Crece por ello la conciencia de que, frente a una visión coyuntural, que la interpreta como resultado de ciertos errores cometidos en el ámbito financiero y espera el regreso a un supuesto equilibrio anterior, nos enfrentamos a una crisis de carácter sistémico e inherente a los crecientes desequilibrios provocados por la globalización neoliberal y el capitalismo financiero

(TOURAINÉ, 2010). La gravedad de los efectos provocados por un modelo cuya sostenibilidad a medio plazo está netamente cuestionada y las incertidumbres que siguen marcando el futuro de la economía mundial pueden entenderse como exponente del «derrumbe moral del capitalismo dirigido desde las finanzas» (ALTVATER, 2010: 135).

Tal como se afirmó al inicio, en el origen de esta crisis se encuentra un proceso de financiarización incontrolado, que no sólo aumentó de forma exponencial la creación de dinero mediante la multiplicación de transacciones al margen de la economía real, elevó el número de operadores y de productos mediante el desarrollo de una sofisticada *ingeniería financiera*, sino que también logró imponer su lógica de funcionamiento dominada por el corto plazo y la inestabilidad constante al conjunto de la economía productiva. El paralelo proceso de desregulación justificado por la difusión de la ideología neoliberal eliminó restricciones, controles e impuestos a esa circulación del capital, mientras la revolución digital creó la infraestructura necesaria para construir un mercado continuo y plenamente globalizado. Esa *burbuja* de activos financieros contagió al sector inmobiliario de algunos países, que atrajo un volumen creciente de inversión, provocando un desarrollo también espectacular de sus mercados hipotecarios hasta que la sobrevaloración y el aumento de impagos puso en marcha una espiral recesiva que mostró una velocidad de traslación acorde con la fuerte interdependencia de la economía mundial.

Pero ese proceso de financiarización es también indisociable de la nueva división internacional del trabajo que caracteriza al capitalismo global. En un marco de producción segmentada, la competencia que impulsa la Organización Mundial del Comercio aceleró una masiva deslocalización de la producción industrial hacia algunos países, sobre todo asiáticos, basada en la permanencia de grandes diferencias en costes y condiciones laborales, junto a la progresiva eliminación de aranceles y unos precios relativamente bajos del transporte y la logística. Ese trasvase podría entenderse como apertura de nuevas oportunidades para territorios tradicionalmente excluidos pero los costes del proceso también resultan evidentes, pues la incorporación de un enorme *ejército de reserva* ha provocado un profundo desequilibrio en la relación entre trabajo y capital a favor de este último, presionando a la baja sobre las condiciones laborales, mientras persiste en el mundo «un grave problema de desempleo y déficits generalizados de trabajo decente» (OIT, 2012: 1). Además, la oposición entre países con grandes excedentes financieros generados por sus exportaciones de manufacturas o recursos naturales-agrarios y países deficitarios aumentó la liquidez de unos y el endeudamiento de otros, acentuando de este modo los desequilibrios en el sistema. Por último, todo lo anterior no puede entenderse al margen de una crisis de sostenibilidad que guarda relación con formas de crecimiento intensivas en el consumo de energía y otros recursos naturales a precios relativamente bajos, que parecen aproximarse a sus límites y generan múltiples impactos cuya

manifestación más atendida hoy es el cambio climático. Pero también con el progresivo sometimiento de todo un conjunto de bienes básicos –desde los alimentos al agua o los recursos energéticos- a la lógica de los mercados financieros y a la periódica aparición de *burbujas* más vinculadas con estrategias especulativas que con la evolución de su oferta o demanda reales (FERNÁNDEZ DURÁN, 2011).

La suma de estos procesos interrelacionados ha afectado, de uno u otro modo, a todos los territorios, pero al mismo tiempo se constata que el impacto de la crisis muestra intensidades y temporalidades diversas. Mientras algunos lugares son particularmente frágiles y padecen las situaciones de mayor gravedad, otros resisten mejor, consiguen adaptarse y recuperarse en un tiempo breve. Sólo una interpretación multiescalar, que pone aquí el foco de atención sobre las aglomeraciones metropolitanas, puede ofrecer una interpretación adecuada de tales diferencias y mostrar la espacialidad inherente a los procesos económicos y sociales, así como la lógica y las relaciones de poder subyacentes. Desde esa perspectiva, las transformaciones que resultan de la crisis serán reflejo, en primer lugar, de los procesos estructurales que acaban de mencionarse y que cuestionan el modelo de globalización neoliberal de las últimas décadas. Esos efectos serán diversos entre metrópolis de diferentes países, pues el Estado sigue siendo esencial para definir un marco regulatorio y de acumulación específico, tanto a partir de la definición de un entorno normativo como mediante la aplicación de diferentes tipos de políticas (como ahora, por ejemplo, las de austeridad) o el tipo de coaliciones que se establezcan entre las instituciones del Estado multinivel y los actores privados. Pero a esto se suma la necesidad de considerar un tercer plano de interpretación relacionado con las características propias de cada ámbito metropolitano, derivadas tanto de su trayectoria histórica y los recursos heredados, como de las estrategias de acción aplicadas por los actores locales para responder a los retos actuales.

#### **4.1. Impactos de la crisis económica en las principales aglomeraciones metropolitanas españolas: una primera aproximación.**

No se ha publicado hasta el momento ningún estudio sistemático que analice el impacto de la crisis económica en las principales áreas metropolitanas españolas a partir de una batería de indicadores capaces de reflejar sus múltiples dimensiones y a diferentes escalas, sino que se cuenta tan sólo con aproximaciones parciales para los núcleos urbanos con más de 20.000 habitantes (MÉNDEZ, 2013a y 2013b). No es objetivo de estas páginas abordar un reto como ese, pero sí pueden al menos apuntarse algunas tendencias bastante consolidadas para el periodo comprendido entre diciembre de 2006 y de 2012 en el caso de las tres áreas urbanas españolas de mayor dimensión.

Si se consideran un conjunto de cuatro indicadores relacionados con los efectos de la crisis en los ámbitos laboral e inmobiliario, ambos con especial significado en nuestro país, una

primera aproximación para las que pueden calificarse como *provincias metropolitanas* por la influencia que en ellas alcanza el proceso urbanizador confirma que su respuesta no resultó especialmente positiva ante el *shock* externo, a pesar de las ventajas competitivas que suelen asociarse de forma genérica con la aglomeración (tabla 2). En cuanto a la evolución del número de afiliados a la Seguridad Social sólo la de Madrid (-9,65%) tuvo un comportamiento menos negativo que el promedio español (-13,32%), pero las tres provincias vieron aumentar con más rapidez sus cifras de paro registrado debido al paralelo aumento de su población en edad activa. La depreciación sufrida por el valor medio de la vivienda libre tampoco experimentó una tendencia más favorable que la registrada en España (-18,32%), salvo en el caso de la provincia de Barcelona, y entre las tres sumaron un 46,1% de las ejecuciones hipotecarias del sexenio pese a representar tan sólo el 31% de la población residente en el país.

Tabla 2. Evolución de las principales áreas urbanas españolas en la crisis: algunos indicadores.

Unidades territoriales	Evolución de afiliados 2006-12 (%)	Evolución del paro registrado 2006-12 (%)	Evolución del precio vivienda 2006-12 (%)	Desahucios 2006-2012 (% España)	Población total 2012 (% España)
<b>PROVINCIAS METROPOLITANAS</b>					
Madrid	- 9,65	+157,37	-28,62	16,42	13,75
Barcelona	-13,60	+141,21	-10,39	17,27	11,75
Valencia	-19,57	+197,56	-20,26	12,38	5,46
<b>CIUDADES CAPITALES</b>					
Madrid	-11,57	+138,56	-33,46	7,38	6,84
Barcelona	-10,52	+110,57	-25,98	2,58	3,43
Valencia	-19,91	+165,49	-35,62	1,81	1,69
<b>TOTAL ESPAÑA</b>	<b>-13,32</b>	<b>+139,69</b>	<b>-18,32</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Por evolución que el promedio español

Fuente: Tesorería General de la Seguridad Social, Sociedad Pública de Empleo Estatal, Ministerio de Fomento, Consejo General del Poder Judicial, Instituto Nacional de Estadística y elaboración propia.

Si el análisis se traslada a las tres ciudades capitales, como nodos centrales de las respectivas aglomeraciones, se confirma que su trayectoria resultó por lo general algo menos negativa, sobre todo en el plano laboral y en los casos de Madrid y Barcelona, mientras la ciudad de Valencia mantuvo una tendencia bastante más negativa, similar al resto de su provincia. En el caso del precio de la vivienda su caída fue en todos los casos particularmente intensa, demostrando así la especial sobrevaloración producida en años anteriores por esos activos inmobiliarios.

Tabla 3. Impactos diferenciales de la crisis en las principales áreas urbanas españolas.

Evolución del paro registrado 2006-2012 (%)		Evolución del nº de afiliados 2006-2012 (%)		Evolución del precio vivienda 2006-2012 (%)	
<b>PEOR EVOLUCIÓN</b>					
Arganda del Rey (M)	+275,08	Pinto (M)	-34,94	Parla (M)	-48,35
Rivas-Vaciamadrid (M)	+239,07	Fuenlabrada (M)	-27,02	Torrejón de Ardoz (M)	-47,35
Martorell (B)	+204,51	S. Vicent dels Horts (B)	-31,51	Vilafranca del Penedés (B)	-48,01
Vilafranca Penedés (B)	+200,68	Terrassa (B)	-30,98	Rubí (B)	-42,31
Lliria (V)	+261,31	Quart de Poblet (V)	-35,22	Xirivella (V)	-42,67
Moncada (V)	+248,08	Xirivella (V)	-34,48	Alfajar (V)	-41,80
<b>MEJOR EVOLUCIÓN</b>					
Villaviciosa de Odón (M)	+109,10	Majadahonda (M)	+28,87	Tres Cantos (M)	-22,08
Pozuelo de Alarcón (M)	+117,40	Boadilla del Monte (M)	+21,61	Alcobendas (M)	-24,23
Sitges (B)	+100,58	S. Cugat del Vallés (B)	+14,98	El Masnou (B)	- 1,04
Pineda de Mar (B)	+110,22	Prat de Llobregat (B)	+ 1,29	S. Adrià de Besós (B)	- 8,96
Valencia (V)	+165,49	Paterna (V)	+12,75	Mislata (V)	-14,53
Mislata (V)	+170,65	Algemesi (V)	-17,94	Alboraya (V)	-20,04

Fuente: TGSS, SEPE, Ministerio de Fomento y elaboración propia.

Al aproximar el objetivo para poder considerar lo ocurrido en el interior de cada una de las aglomeraciones<sup>9</sup>, la principal conclusión que puede obtenerse en esta panorámica general es la presencia de fuertes asimetrías que parecen responder a cierta lógica espacial vinculada en lo esencial al perfil social y económico de cada sector metropolitano, aunque imposible de considerar aquí con mayor precisión. Lo que sí puede apuntarse, al menos, es la magnitud de esos contrastes, reflejada en los valores que recoge la tabla 3. En el caso del incremento en la cifra de desempleados, los municipios metropolitanos con tasas más elevadas duplican con creces las correspondientes a los de mejor comportamiento relativo salvo en el caso de Valencia, donde las elevadas cifras que registran todos los núcleos deja en un 58% esa diferencia entre los extremos. En el caso de los afiliados, mientras unos pocos municipios metropolitanos que han sido capaces de atraer nuevas instalaciones empresariales en estos años presentan una evolución negativa, algunos otros sufren pérdidas superiores al 30% en las tres áreas. La distancia se incrementa incluso al considerar la desvalorización de las viviendas, que supera el 40% de promedio en bastantes núcleos de las periferias metropolitanas donde la fuerte especulación registrada en los años de la *burbuja* provocan ahora esas fuertes caídas, mientras tan sólo unos pocos no alcanzan la mitad de esa cifra en Valencia o Madrid y en el caso de Barcelona algunos han conseguido casi estabilizar el precio.

<sup>9</sup> Según la delimitación realizada para el *Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas de España*, publicado por el Ministerio de Fomento.

Un último aspecto a destacar es la influencia del entorno regional sobre las tendencias observadas en el interior de cada aglomeración metropolitana, algo que se hace ya visible al cartografiar la evolución a escala municipal de un indicador específico como es el paro registrado entre diciembre de 2006 y diciembre de 2012 para las ciudades que superan los 20.000 habitantes en las regiones a las que pertenecen las tres aquí consideradas y las de su entorno próximo.

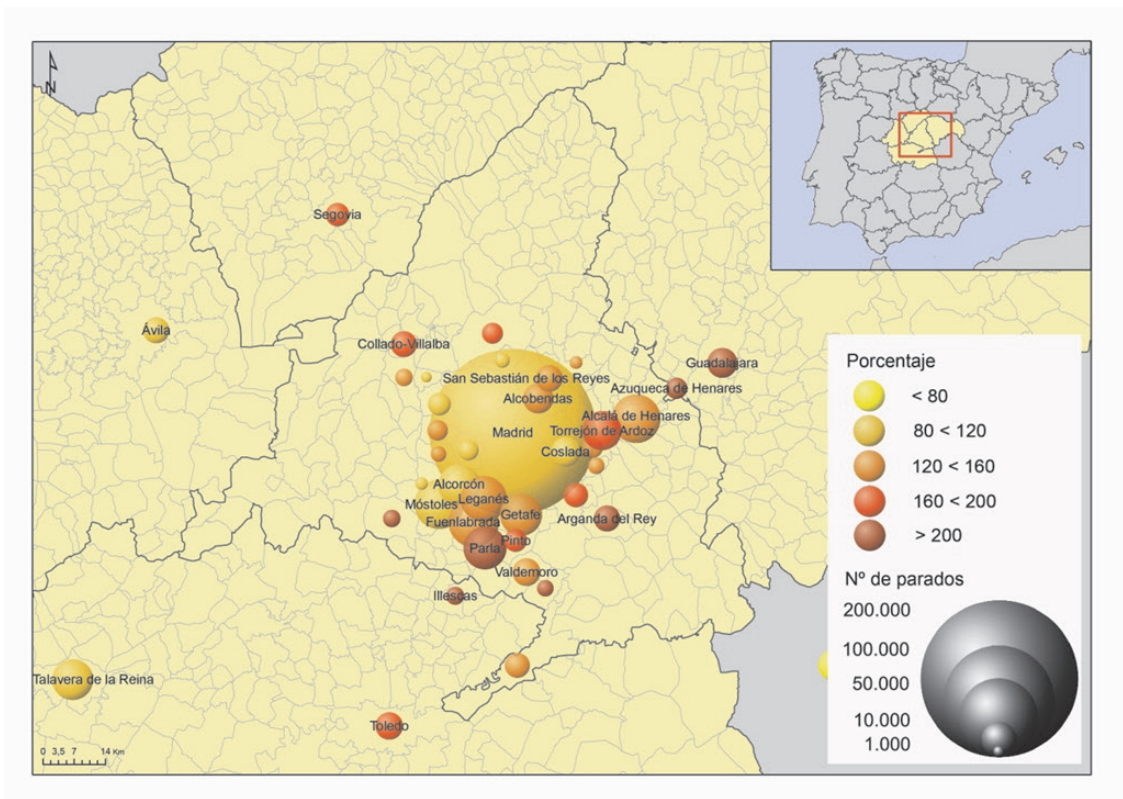
La región metropolitana de Madrid (figura 2) presenta tasas medias de aumento del desempleo algo superiores a las de España en su conjunto, pero lo verdaderamente significativo en este caso son las grandes diferencias que se aprecian entre la capital y buena parte de las ciudades del noroeste metropolitano (Tres Cantos, Pozuelo de Alarcón, Las Rozas, Villaviciosa de Odón, Alcorcón...) con relación a las ubicadas en los sectores meridional y oriental (Parla, Pinto, Arganda del rey, Alcalá de Henares...). Se profundiza así una dualidad socioespacial que cuenta ya con larga tradición y que la crisis ha acentuado, en función de dónde residen de forma mayoritaria los grupos sociales y profesionales de mayores ingresos, más cualificados y con empleo más estable frente a aquellos otros núcleos con mayor presencia relativa de los grupos laborales considerados de riesgo (jóvenes sin cualificación, inmigrantes, etc.).

En situación algo más favorable en cuanto al crecimiento medio del paro registrado se sitúan las ciudades medias y grandes de Cataluña (figura 3), sobre todo porque en este caso son apenas un 10% del total las incluidas en ese grupo las que han llegado a triplicar en estos años su volumen inicial de desempleados (frente al 19% de las madrileñas y hasta el 55% entre las de la Comunidad Valenciana). Esa misma moderación relativa en cuanto a contrastes se reproduce en el interior del área metropolitana de Barcelona, si bien eso no impide observar la mayor resistencia mostrada por algunas ciudades del Vallés Occidental (Sant Cugat, Cerdanyola, Barberá, Castellar, Ripollet...) y la propia capital frente a mayores aumentos en las del Llobregat (Martorell, Sant Boi, Cornellá, Castelldefels, Gavá...) y en ciudades de antigua tradición industrial (L'Hospitalet, Badalona, Granollers...).

+

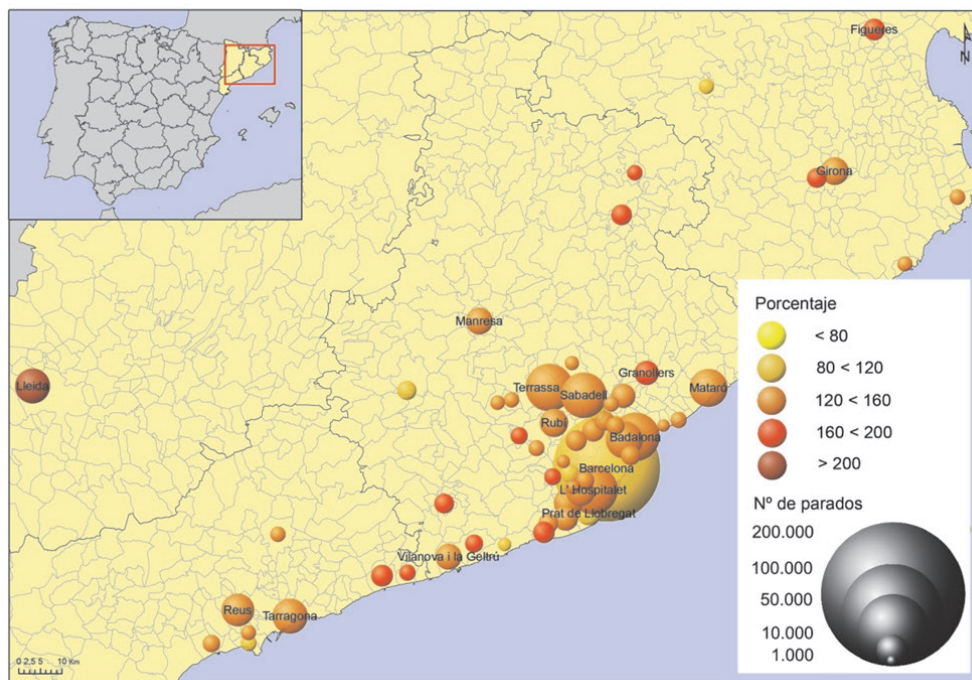


Figura 2. Evolución del paro registrado en ciudades con >20.000 hab. en Madrid.



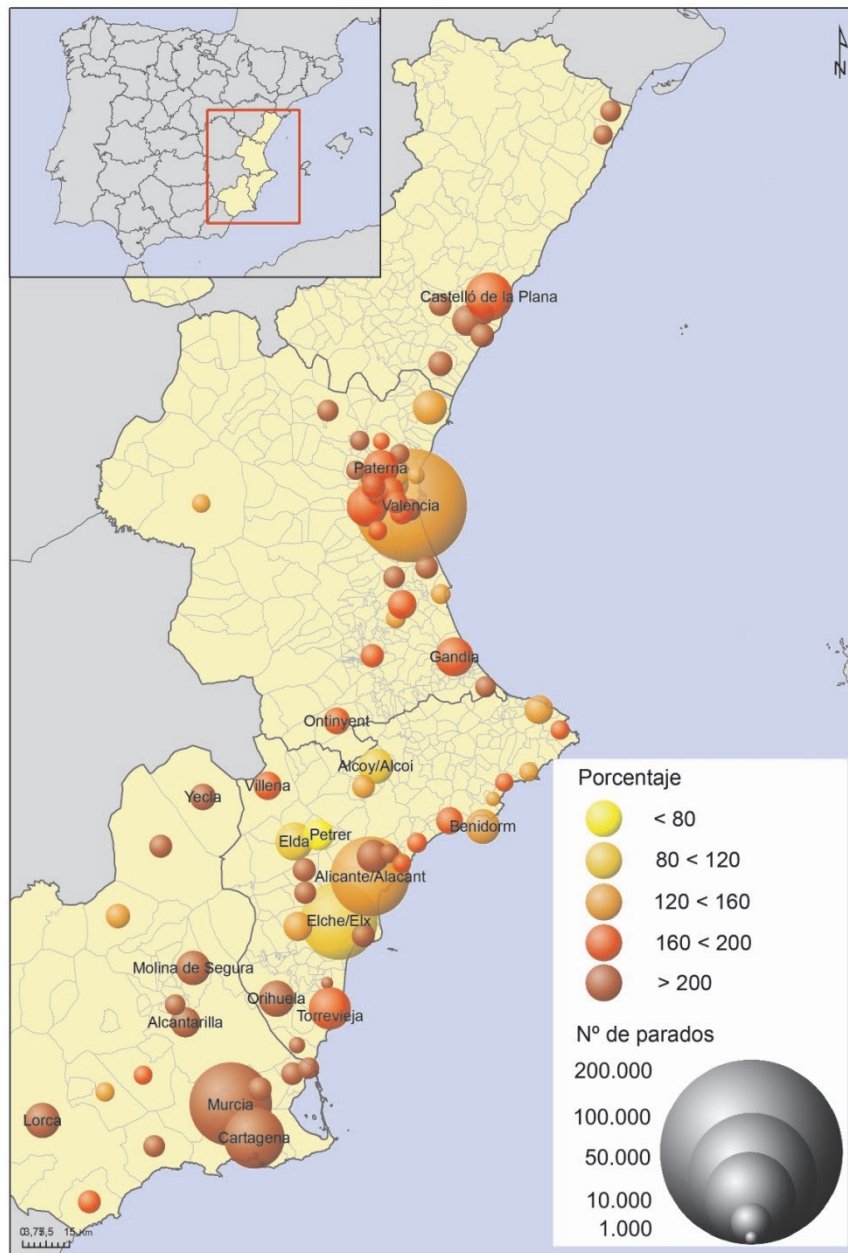
Fuente: SEPE y elaboración propia.

Figura 3. Evolución del paro registrado en ciudades con >20.000 hab. en Cataluña



Fuente: SEPE y elaboración propia.

Figura 4. Evolución del paro registrado en ciudades con >20.000 hab. en la Comunidad Valenciana y Murcia.



Fuente: SEPE y elaboración propia.

Finalmente, en el caso de los municipios integrados en el área metropolitana de Valencia (figura 4) las altas tasas de aumento del desempleo que afectan a su práctica totalidad están en consonancia con la evolución seguida por la mayoría de ciudades del Eje Mediterráneo y, en concreto de la Comunidad Valenciana y la Región de Murcia, donde un total de 31 núcleos urbanos por encima de los 20.000 habitantes triplicaron sus niveles de empleo en el sexenio y otros doce llegaron a cuadruplicarlos con creces, representando en conjunto hasta un 60% de las

ciudades analizadas. La insostenibilidad de un modelo de crecimiento lastrado por el peso excesivo de la economía residencial (construcción + turismo + servicios al consumo) y, en algunos lugares, de sectores industriales maduros auxiliares del cluster inmobiliario (cerámica, mueble y carpintería, material de construcción...), junto a una elevada proporción de puestos de trabajo con escasa cualificación y en condiciones precarias, son factores clave de la elevada destrucción de empleo que se registró en los primeros años de la crisis y que aún lastran su balance para el conjunto del periodo.

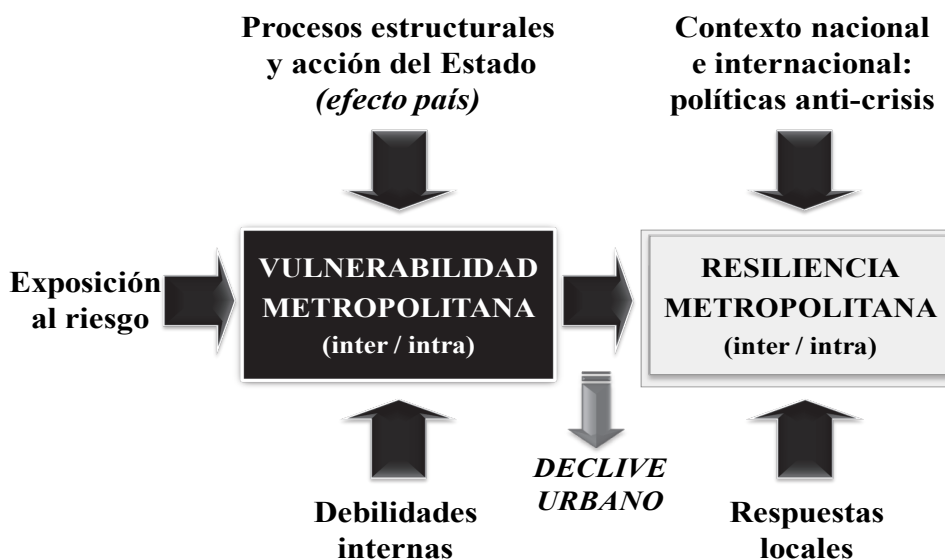
#### **4.2. Una interpretación de la desigual vulnerabilidad metropolitana.**

Todas las metrópolis españolas han padecido con intensidad los negativos efectos de la crisis – que resultan muy visibles en sus indicadores económicos, sociales, demográficos o inmobiliarios- aunque también se constatan diferencias acusadas, tanto entre unas y otras como entre las diferentes áreas y núcleos integrados en cada aglomeración. Mientras algunas se muestran particularmente frágiles y padecen un rápido deterioro de su situación, otras parecen dotadas de mayor resistencia y consiguen adaptarse mejor al nuevo contexto. Pese a limitarnos a las tres más importantes y a analizar superficialmente unos pocos indicadores, el apartado anterior parece apoyar esta afirmación. Si todas las grandes crisis se han saldado con la aparición de una nueva generación de territorios en declive frente a otros que mantienen una trayectoria más estable, también la ofrece manifestaciones e intensidades muy diversas. Constituye, por tanto, un buen ejemplo de *glocalización* (MARTIN, 2011), en que los procesos estructurales se combinan con los efectos ejercidos por el específico marco regulatorio estatal y por las diferentes trayectorias y características locales para provocar resultados muy heterogéneos en función de su diverso grado de vulnerabilidad. Puede considerarse vulnerable a aquella persona, grupo social, empresa o territorio con alta probabilidad de verse afectado por algún daño significativo en función de dos tipos de razones –externas e internas- que a menudo se complementan y refuerzan de forma dialéctica. En primer lugar, una elevada exposición a riesgos de diversa naturaleza que escapan a su control; al mismo tiempo, su indefensión y escasa capacidad de respuesta debido a una serie de debilidades propias que a menudo se ven acentuadas por la falta de apoyo en el entorno para atenuar los daños provocados.

El concepto de vulnerabilidad metropolitana tiene siempre un carácter relativo, pues toda metrópoli es en cierta medida vulnerable pero en distinto grado, por lo que sólo tiene sentido su evaluación en términos comparativos. También es dinámico, porque puede aumentar o disminuir debido a decisiones y acciones sucesivas que se acumulan en su trayectoria histórica y condicionan respuestas diferentes a cada crisis. Es, finalmente, una construcción social por lo que ideologías como la neoliberal, que favorece la competencia entre desiguales, erosiona los mecanismos de solidaridad social y territorial al reducir la acción pública en materia de

protección, aumentarán la vulnerabilidad de las áreas donde se localizan los grupos con mayor dificultad para enfrentar esta situación, junto la de aquellas otras que optaron por modelos de crecimiento excesivamente especializados en lo económico, polarizados en lo social e insostenibles en lo ambiental. Cabe pensar, por tanto, que la diferente gravedad y profundidad de la crisis metropolitana actual es, sin duda, consecuencia de los procesos estructurales mencionados al inicio y se ve matizada en cada país por la acción del Estado, pero también se asocia a factores endógenos, del mismo modo que la posibilidad de recuperación o resiliencia frente al declive dependerá de las propias respuestas locales, con más posibilidad de éxito si el contexto nacional e internacional favorece esos procesos. La figura 5 esquematiza ese planteamiento, frente a la debilidad de las interpretaciones al respecto existentes hasta el momento en la bibliografía internacional (SOTO, 2010; PERLÓ, 2011; COHEN, 2012).

Figura 5. Crisis, vulnerabilidad y resiliencia metropolitana: una propuesta interpretativa.



Fuente: Elaboración propia.

Pueden considerarse factores de riesgo aquellos que en el periodo de crecimiento anterior no eran percibidos como un problema por muchos análisis económicos convencionales, pero que más tarde hicieron evidentes sus devastadores efectos. Se vinculan, pues, de forma directa con la insostenibilidad de modelos de crecimiento dependientes, a menudo apoyados desde el discurso dominante por las altas plusvalías que generan a corto plazo, infravalorando los riesgos y los costes derivados hasta que el cambio de tendencia demostró su fragilidad. El primero a considerar será el grado de financiarización de la economía local reflejado en una elevada dependencia de inversiones a menudo destinadas a operaciones urbanísticas e

inmobiliarias de grandes dimensiones, afectadas hoy por la creciente volatilidad de esos capitales. Aunque cierta capacidad para atraer recursos del exterior que se localicen en el territorio puede generar actividad y empleo, el sometimiento a las estrategias financieras de esa fracción de *capital migrante* especializado en obtener rápidas plusvalías mediante operaciones de inversión y desinversión a corto plazo puede fragilizar muchas economías metropolitanas, que son los lugares preferidos por este tipo de fondos. En paralelo, un elevado endeudamiento privado y/o público incrementará también ese grado de dependencia financiera que se traduce en consecuencias negativas al elevarse las tasas de interés o restringirse el crédito.

La exposición al riesgo también se relaciona con la estructura económica metropolitana, pues aquellas que cuentan con una base económica diversificada suelen mostrar mayor estabilidad que las altamente especializadas, pero entre estas últimas los comportamientos resultan muy heterogéneos según el tipo de especialización al inicio de la crisis. Hace ahora tres décadas, el agotamiento del modelo de producción fordista generó impactos de especial gravedad en ciudades mineras, industriales y portuarias que se enfrentaron a la reconversión de su base productiva. Por el contrario, la actual crisis tuvo un reflejo inmediato en los principales centros financieros y en las ciudades de la *burbuja inmobiliaria*, afectando también a algunos núcleos industriales poco competitivos, afectados por su creciente dificultad para exportar y el freno de la demanda interna. A su vez, aquellas metrópolis que contaron con un importante volumen de actividades y ocupaciones intensivas en conocimiento, junto a un sistema de innovación bien articulado, gozaron de cierto efecto de protección al menos en comparación a aquellas otras dominadas por servicios al consumo de baja productividad, que emplean a trabajadores poco cualificados, con bajos ingresos y numerosas situaciones de precariedad, lo que les convirtió en presa fácil del desempleo al iniciarse la recesión económica. Modelos urbanizadores de baja densidad, generadores de un creciente despilfarro tanto de suelo como de otros recursos naturales y también financieros para sostenerlo serían otro factor de exposición al riesgo que en este caso afectó en mayor o menor medida a todas las metrópolis españolas.

Pero la vulnerabilidad metropolitana también aumentará por la acumulación de debilidades internas derivadas de un limitado *stock* de capital territorial. Los déficits de capital físico en forma de infraestructuras y equipamientos de baja calidad, de capital humano en forma de trabajadores cualificados y de capital social reflejado en estrategias de cooperación entre actores locales capaces de propiciar mayor eficiencia colectiva se encuentran entre los más mencionados. La escasez de recursos financieros disponibles por los gobiernos locales y su dependencia en muchos casos de la promoción inmobiliaria, junto a una gestión pública en algunos casos ineficiente y afectada por fenómenos de *captura del Estado* en su relación con los grupos económicos dominantes deben entenderse también como factores de vulnerabilidad urbana. Finalmente, cierta *esclerosis institucional* capaz de actuar como freno para promover las

diversas formas de innovación social o económica capaces de dinamizar a la sociedad local y generar una mayor eficiencia colectiva puede ser otra debilidad apenas mencionada hasta el momento, pero que también podría orientar en el futuro próximo la investigación sobre las razones del desigual impacto metropolitano de la crisis desde una perspectiva institucionalista.

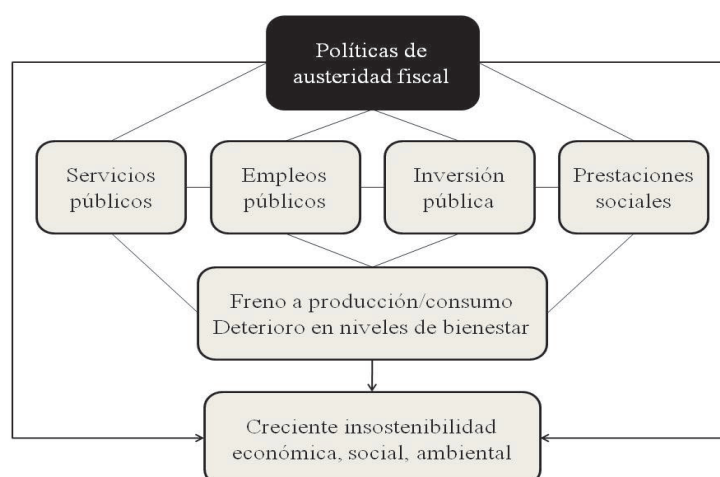
## **5. ¿RECUPERAR LOS ESPACIOS METROPOLITANOS EN UN CONTEXTO DE AUSTERIDAD FISCAL?: ALGUNAS PROPUESTAS PARA LA ACCIÓN.**

Pese a su responsabilidad directa en la desregulación de los mercados financieros e inmobiliarios que está en el origen de la actual crisis, el neoliberalismo como *proyecto de clase* destinado a restaurar y mantener el poder de las élites económicas (HARVEY, 2009; AALBERS, 2013) no ha experimentado un retroceso de su influencia en estos últimos años, al menos en el seno de la Unión Europea (ÁLVAREZ PERALTA *et al*, 2013). Se produce así la paradoja de que a un sistema que implosiona por efecto de la desregulación se le aplique como tratamiento un aumento de la dosis. Cabe entender, incluso, la crisis como oportunidad para revitalizar un *neoliberalismo tardío* que aplaude la injerencia del Estado en los rescates financieros al tiempo que presiona para imponer a los ciudadanos y sus gobiernos medidas de ajuste fiscal, nuevas privatizaciones y un incremento de la desregulación laboral ante la pretendida inexistencia de alternativas. En palabras de FONTANA (2013: 66), «la finalidad de la austeridad es la de aprovechar la crisis, no la de resolverla».

Exponente de esa influencia ha sido su capacidad para encaminar a numerosos gobiernos hacia una senda de austeridad fiscal. Aunque en casos como el español el aumento del gasto público y la profundización del déficit fue consecuencia más que causa de la propia crisis, la frecuente acusación de despilfarro y mala gestión, unida a la necesidad de poner freno al creciente endeudamiento y dificultad para financiarse en los mercados han difundido el objetivo de equilibrio presupuestario como prioridad. En consecuencia, la imposición de esa agenda ha puesto en marcha una espiral recesiva (figura 6) que supone una reducción de servicios y empleo público directo, inversión pública en infraestructuras, promoción económica o I+D+i, así como del gasto en prestaciones sociales y en recursos para los territorios más desfavorecidos o para limitar los impactos ambientales del proceso urbanizador. Además de un ataque directo al *Estado de Bienestar*, el olvido de la función dinamizadora del gasto público para reactivar la economía y amortiguar el impacto de las crisis cíclicas se refleja en un freno de la producción y del consumo que mantiene a la economía entre la recesión y el estancamiento, lo que también deteriora los niveles de bienestar de la mayoría, incrementa las desigualdades y acaba por incrementar los anteriores problemas metropolitanos en términos de sostenibilidad tanto económica, como social y ambiental.



Figura 6. Efectos de las políticas de austeridad fiscal



Fuente: Elaboración propia.

En ese contexto, que además viene a cuestionar también la asignación de recursos financieros y competencias para las administraciones locales en aras de una recentralización del Estado justificada por su supuesta mayor eficacia en la asignación del gasto, resulta especialmente difícil plantear hoy respuestas a la crisis de los territorios y, en concreto, de los metropolitanos. No obstante, pueden al menos someterse a debate algunos criterios en esa dirección, destinados a impulsar modelos de crecimiento futuro más sostenibles en las diferentes dimensiones con que aquí se utiliza ese concepto.

La primera evidencia a considerar es que las transformaciones que han tenido lugar desde el inicio de la crisis no tienen vuelta atrás, por lo que la expectativa de que en breve se recobrará una imaginaria situación de equilibrio y todo volverá a una supuesta *normalidad* resulta ilusoria. Se necesitan, por tanto, respuestas proactivas y no sólo defensivas frente a las causas y consecuencias de la crisis que, sin ignorar la importancia del entorno nacional e internacional, deberán también surgir desde las propias aglomeraciones metropolitanas –sobre todo en las más afectadas negativamente por la crisis- para reorientar su trayectoria y *reinventarse* en cierta medida con objeto de revitalizar su actividad económica, regenerar su tejido social y renovar su cultura territorial a favor de procesos de urbanización menos insostenibles que en el pasado reciente, que intenten restaurar la herencia de *paisajes devastados* (OBSERVATORIO METROPOLITANO DE MADRID, 2013) que dejó el ciclo anterior. Cómo lograrlo es, por tanto, una pregunta esencial, de particular complejidad en este momento y en la búsqueda de respuestas basadas en investigaciones sobre determinados territorios que enfrentaron crisis precedentes y lograron recuperarse suscita creciente atención el concepto de *resiliencia*, aplicable aquí a los espacios metropolitanos (PIKE, DAWLEY y TOMANEY, 2010; LANG, 2011; MARTIN, 2012; MÉNDEZ, 2012).

En los términos en que aquí se utiliza, la *resiliencia* debe entenderse como la capacidad de adaptación positiva que muestran lugares que han padecido algún tipo de *shock* de origen externo -puntual o de duración más prolongada como una crisis económica- siempre reforzado por ciertas debilidades internas, para superar esa situación y resurgir a partir de una estrategia consciente de transformación. Esto equivale a reconocer que, ante adversidades graves que cualquier ciudad puede padecer en el transcurso de su historia, todas son vulnerables en distinto grado, pero que existen determinadas características y estrategias internas que pueden favorecer -o dificultar en otros casos- respuestas de adaptación positiva. Esa capacidad se conseguirá tras un proceso de trabajo colectivo capaz de movilizar cierto volumen de recursos o capital (financiero, humano, social, intelectual...), tomar decisiones adecuadas y emprender acciones innovadoras -tanto en lo económico como en lo social- para atender, en primer lugar, necesidades urgentes, pero también para intentar superar estructuras heredadas que se han mostrado disfuncionales. Así entendida, no puede depender sólo de la ayuda externa -lo que no exime en absoluto al Estado ni a las instituciones internacionales de sus responsabilidades - sino que exigirá combinar políticas de dinamización a diferentes escalas, basadas en un diagnóstico realista de debilidades y potencialidades existentes. No existirá tampoco una única vía para avanzar en el objetivo de ser una metrópoli más *resiliente*, ni se trata de un logro que una vez alcanzado resulte duradero, por lo que cada una deberá explorar entre alternativas posibles, evitando la simple imitación de aquellas recetas de éxito en otros lugares y manteniendo un esfuerzo de adaptación constante a un entorno tan cambiante como el actual.

Respecto a los factores que pueden impulsar la capacidad de resiliencia de ciudades y aglomeraciones metropolitanas hoy en crisis el debate está abierto y la investigación sobre las múltiples experiencias del pasado reciente será esencial para generar interpretaciones más sólidas sobre las claves del éxito en esa recuperación. Debe tenerse en cuenta, ante todo, que los procesos sociales tienen un carácter evolutivo y las respuestas dadas desde las ciudades en un momento dado no pueden ser ajenas a su propio pasado, por lo que esa *path dependence* afectará su diversa capacidad de recuperación frente a la crisis presente. De este modo, cada área urbana hereda un *stock* de recursos materiales diferente en volumen y calidad (capital físico en forma de infraestructuras y equipamientos, capital productivo en forma de empresas, capital humano y cultura emprendedora...) que será una base sustancial para la etapa post-crisis. Pero no menos importante será su dotación de capital institucional, que incluye los valores y comportamientos colectivos, normas u organizaciones, junto a unos estilos de gobierno y gestión de los asuntos públicos que pueden impulsar o frenar la búsqueda de nuevas soluciones.

Al mismo tiempo, ese potencial para la resiliencia será mayor en relación con la densidad de actores locales públicos y privados implicados en la búsqueda de soluciones y mayores los recursos o capacidades de que dispongan. Pero, junto a las estrategias aplicadas por



cada uno de ellos, un factor clave de diferenciación será la construcción de redes densas de colaboración para poner en práctica tanto una reflexión conjunta y un intercambio de conocimiento tácito que puedan propiciar un proyecto de futuro, junto a actuaciones colectivas destinadas a promover la competitividad económica, la cohesión social o una mayor sostenibilidad del proceso urbanizador. No se trata de proponer una visión ingenua donde esas redes de gobernanza se cimenten en el establecimiento de *vínculos fuertes* basados en la solidaridad entre unos actores con intereses y valores a menudo contrapuestos, sino más bien de *vínculos débiles* basados en la necesidad de aunar esfuerzos en un objetivo de interés común, que no eliminan el conflicto pero lo negocian. Valorar, por tanto, de forma positiva una gobernanza más participativa no supone ignorar las relaciones de poder y los desequilibrios entre los integrantes de esas coaliciones locales, que pueden orientar sus acciones en direcciones muy diversas. En la perspectiva que ha guiado este texto, pueden apuntarse algunas acciones tendentes a promover una resiliencia orientada a consolidar modelos metropolitanos más sostenibles, aunque se trata de propuestas inevitablemente genéricas y necesitadas de adaptación a cada realidad y a las prioridades que puedan establecerse de forma participativa en cada lugar.

En el plano de la sostenibilidad económica, resulta hoy especialmente necesario fomentar el surgimiento de iniciativas mediante el asesoramiento y aval a nuevos emprendedores, diversificar la base productiva fomentando aquellos sectores estratégicos por su capacidad innovadora o sus efectos multiplicadores sobre otras actividades, reforzar la formación de *clusters* locales y densificar las redes de conocimiento entre las empresas locales y con el exterior. La promoción de espacios destinados a albergar esas iniciativas innovadoras en sus primeras fases (*viveros y centros de empresas*), facilitar la transferencia de conocimiento hacia las PYMEs (*institutos tecnológicos*) o generar relaciones de proximidad entre profesionales cualificados y con capacidad de iniciativa (*hubs o fábricas de creación*) puede ser una eficaz herramienta en esa dirección.

Para lograr una mayor sostenibilidad social las acciones orientadas a generar empleo para aquellos segmentos de población joven hoy sin apenas acceso al mercado laboral y para desempleados de larga duración deben entenderse como una estrategia complementaria a las anteriores, pero con objetivos a corto plazo para atender situaciones de urgencia social como las que hoy se viven en nuestras metrópolis. Recuperar las políticas de vivienda social, destinar recursos a la rehabilitación de barrios deteriorados, elevar de nuevo los estándares en materia de servicios y equipamientos, hoy afectados negativamente por el imperio de la austeridad, o revitalizar los espacios públicos como lugares generadores de capital social pueden ser algunas medidas a considerar.

Por su parte, lograr una gestión ambiental más sostenible, en la que se cobre plena conciencia de los límites a que se enfrenta un proceso de urbanización como el de las dos

últimas décadas, debe suponer la recuperación del modelo de ciudad compacta y de un cierto *urbanismo de austeridad* frente a los excesos de la urbanización dispersa, generadora de costes ahora inasumibles, junto al reforzamiento de las acciones tendentes a limitar la movilidad diaria forzada, la mejora de la eficiencia energética para limitar la huella ecológica, o una mejor protección de los espacios naturales y del paisaje que avance en «una recomposición de la relación entre naturaleza y ciudad no supeditada o dependiente, sino equilibrada y permanente» (FERIA, 2009: 312).

En conclusión, quienes han vivido y, en su caso, estudiado la evolución metropolitana de las tres últimas décadas han sido testigos de una evidente mutación de sus formas, sus funciones y su base social, acompañada por el paralelo desarrollo de todo un conjunto de contradicciones. Durante la mayor parte de ese periodo las metrópolis fueron exponente de lo mejor y lo peor de nuestras sociedades: focos de innovación y creatividad, centros de dirección y gestión de la economía, viveros de movilización social, asiento de la mayor cantidad, calidad y diversidad de servicios públicos, al tiempo que territorios con crecientes problemas de sostenibilidad, exclusión e ingobernabilidad. La perspectiva y los valores desde los que se abordó esa suma de procesos permitió considerarlas como exponente paradigmático del *triunfo de las ciudades* (GLAESER, 2011) o de una creciente *explosión del desorden* (FERNÁNDEZ DURÁN, 1993). La actual crisis sistémica encuentra en ellas buena parte de su origen y de sus manifestaciones más agudas, mediatizadas en cada caso por las herencias económicas, sociales e institucionales y por las formas construidas, origen de nuevos cambios en su organización interna, así como en sus relaciones con el conjunto del sistema urbano y los territorios circundantes. Los estudios metropolitanos no pueden permanecer ajenos a una demanda de respuestas en las instituciones públicas y en una ciudadanía progresivamente movilizadora, destinadas tanto a identificar y localizar esos múltiples efectos como a proponer alternativas viables e incluyentes para reconstruir su futuro. Tal como escribió Georges Orwell, ver lo que está delante de nuestros ojos requiere un esfuerzo constante y, en momentos en que esas instantáneas se suceden con tanta rapidez, el esfuerzo de hacer inteligible lo que vivimos colectivamente para responder de forma consciente sigue siendo un reto para la investigación y la acción.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- AALBERS, M.B. 2013. «Neoliberalism is dead...Long live neoliberalism!» *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 37(3), 1083-1090.
- ALONSO, L.E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C.J. 2012. *La financiarización de las relaciones salariales. Una perspectiva internacional*. Madrid: Los Libros de la Catarata-FUHEM.

- ALTVATER, E. 2010. «Las plagas del capitalismo», AMIN, S. *et al.* *Crisis financiera, económica, sistémica*. Madrid: Maia Ediciones, 125-144
- ÁLVAREZ PERALTA, I.; LUENGO, F. y UXÓ, J. 2013. *Fracturas y crisis en Europa*. Buenos Aires: Eudeba.
- ASCHER, F. 1995. *Metapolis ou l'avenir des villes*. París: Odile Jacob.
- BELIL, M.; BORJA, J. y M. CORTI (eds.). 2012. *Ciudades, una ecuación imposible*. Barcelona: Icaria.
- BORSODORF, A. 2005. «La transformación urbana-rural en Europa. ¿Hacia una unificación espacial en post-suburbia?», DE MATTOS, C. *et al.* (eds.), *Gobernanza, competitividad y redes. La gestión de las ciudades en el siglo XXI*. Santiago: Pontificia Univ. Católica de Chile, 21-30.
- BRENNER, N. y THEODORE, N. 2002. *Spaces of neoliberalism: urban restructuring in north America and Western Europe*. Londres: Blackwell.
- BURRIEL, E. 2011. «Subversion of land-use plans and the housing bubble in Spain». *Urban Research & Practice*, vol. 4(3), 232-249.
- CAPELLE-BLANCARD, G. y TADJEDDINE, Y. 2010. «The impact of the 2007-2010 crisis on the geography of finance», CEPPII, *Document de Travail*, 16, 1-28.
- CARAVACA, I. y MÉNDEZ, R. 2003. «Trayectorias industriales metropolitanas: nuevos procesos, nuevos contrastes». *EURE. Revista de Estudios Urbanos y Regionales*, vol. 29 (87), 37-50.
- CHESNAIS, F. 2001. «La théorie du régime d'accumulation financiarisé: contenu, portée et interrogations». *Forum de la Régulation*, París: <<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/ec/jec8/Datos/documentos/ponencias/Chenais%20F%20plenario.PDF>>.
- COHEN, M. 2012. «La ciudad en el contexto de la crisis mundial: entender los efectos y reforzar la eficacia de los paquetes de estímulo», BELIL, M., BORJA, J. y CORTI, M. (eds.) *Ciudades, una ecuación imposible*. Barcelona: Icaria, 35-58.
- CREVOISIER, O.; THEURILLAT, T. y ARAUJO, P. 2011. «La circulation du capital. Les territoires de l'industrie financière: quelles suites à la crise de 2008-2009?». *Working Papers*, nº 1, Université de Neuchâtel, Maisson d'Analyse des Processus Sociaux.
- DAHER, A. 2013. «El sector inmobiliario y las crisis económicas». *EURE Revista de Estudios Regionales y Urbanos*, vol. 39 (118), 47-76.
- DE MATTOS, C. 2007. «Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana». *Nueva Sociedad*, 212, 82-96.
- DEMATTEIS, G. 1998. «Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas», F. MONCLÚS (ed.). *La ciudad dispersa*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània.
- FARINÓS, J., ROMERO, J. y SALOM, J. (eds.). 2009. *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*. Valencia: Publicaciones de la Universidad de Valencia.

- FERIA, J.M. 2009. «Modelos para la gestión sostenible del espacio metropolitano: el papel del espacio libre y del paisaje», FARINÓS, J., ROMERO, J., y J. SALOM, J. (eds.) *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*. Valencia: Publicaciones de la Universidad de Valencia, 311-336.
- FERIA, J.M. y ALBERTOS, J.M. (coords.). 2010. *La ciudad metropolitana en España. Procesos urbanos en los inicios del siglo XXI*. Pamplona: Thomson-Reuters.
- FERNÁNDEZ DURÁN, R. 1993. *La explosión del desorden*. Madrid: Fundamentos.
- FERNÁNDEZ DURÁN, R. 2011. *La quiebra del capitalismo global: 2000-2030*. Madrid: Libros en Acción-Virus Editorial.
- FONTANA, J. 2013. *El futuro es un país extraño. Una reflexión sobre la crisis social de comienzos del siglo XXI*. Barcelona: Pasado y Presente.
- FRENCH, S.; LEYSHON, A. y THRIFT, N. 2009. «A very geographical crisis: the making and breaking of the 2007-2008 financial crisis». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2, 287-302.
- GLAESER, E. 2011. *El triunfo de las ciudades*. Madrid: Taurus.
- Hackworth, J. 2006. *The neoliberal city. Governance, ideology and development in American urbanism*. Ithaca, Cornell University Press.
- HARVEY, D. 2007. *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal.
- HARVEY, D. 2009. *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- HERCE, M. 2013. *El negocio del territorio. Evolución y perspectivas de la ciudad moderna*. Madrid: Alianza Editorial.
- LANG, T. 2011. «Urban resilience and new institutional theory. A happy couple for urban and regional studies?», MÜLLER, B. (ed.). *Urban regional resilience: how do cities and regions deal with change?* Berlín-Heidelberg: Springer Verlag, 15-24.
- LÓPEZ, I. y RODRÍGUEZ, E. 2010. *Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- MARTIN, R. 2011. «The local geographies of the financial crisis: from the housing bubble to economic recession and beyond». *Journal of Economic Geography*, vol. 11(4), 587-618.
- MARTIN, R. 2012. «Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks». *Journal of Economic Geography*, vol. 12(1), 1-32.
- MÉNDEZ, R. 2007. «El territorio de las nuevas economías metropolitanas». *EURE. Revista de Estudios Regionales y Urbanos*, 33 (100), 51-67.
- MÉNDEZ, R. 2012. «Ciudades y metáforas. Sobre el concepto de resiliencia urbana». *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 172, 215-231.

- MÉNDEZ, R. 2013a. «Las escalas de la crisis. Ciudades y desempleo en España». Madrid, Fundación 1º de Mayo, *Colección Estudios*, nº 60: <<http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/Estudio60.pdf>>.
- MÉNDEZ, R. 2013b. «Crisis económica, vulnerabilidad urbana y desempleo en España». *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 178, 1-20.
- MUÑOZ, F. 2010. *Urbanización. Paisajes comunes, lugares globales*. Barcelona: Gustavo Gili.
- NAREDO, J.M. 1994. «El funcionamiento de las ciudades y su incidencia en el territorio». *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. II (100-101), 233-249.
- NEL·LO, O. 2004. «¿Cambio de siglo, cambio de ciclo? Las grandes ciudades españolas en el umbral del siglo XXI», *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, vol. 26 (141-142), 523-542.
- OBSERVATORIO METROPOLITANO DE MADRID. 2013. *Paisajes devastados. Después del ciclo inmobiliario: impactos regionales y urbanos de la crisis*. Madrid, Traficantes de Sueños.
- OCDE (2007) *Competitive cities: a new entrepreneurial paradigm in spatial development*. París: OCDE.
- OIT. 2012. *Global employment trends 2012*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- PERLÓ, M. 2011. «Cities in times of crisis. The response of local governments in light to the global economic crisis: the role of the formation of human capital, urban innovation and strategic planning». *IURD Working Papers*, Berkeley Institute of Urban and Regional Development, nº 01.
- PIKE, A.; DAWLEY, S. y TOMANEY, J. 2010. «Resilience, adaptation and adaptability». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3, 59-70.
- ROMERO, J. 2010. «Construcción residencial y gobierno del territorio en España. De la burbuja especulativa a la recesión. Causas y consecuencias». *Cuadernos Geográficos*, 47, 17-46.
- ROSS, A. 2008. «The new geography of work. Power to the precarious?» *Theory, Culture & Society*, vol. 25(7-8), 31-49.
- SASSEN, S. 1991. *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- SASSEN, S. 2007. *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz Editores.
- SOJA, E. 2000. *Postmetropolis*. Oxford: Blackwell.
- SOTO, P. 2010. *Cities at the economic crisis. A survey on the impact of the economic crisis and the responses of URBACT II cities*. Bruselas: Unión Europea, Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
- SWYNGEDOUW, E. 2005. «Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-State». *Urban Studies*, vol. 42(11), 1991-2006.
- TAYLOR, P.J. 2004. *World cities network: a global urban analysis*. Londres, Routledge.

THEODORE, N.; PECK, J. y BRENNER, N. 2009. «Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados». *Temas Sociales*, 66, 1-11.

TOURAINÉ, A. 2010. *Après la crise*. París: Éditions du Seuil.

VELTZ, P. 1999. *Mundialización, ciudades y territorio*. Barcelona: Ariel.

## Capítulo 7. Notas sobre la crisis económica en las ciudades europeas

Oriol Nel·lo  
Universitat Autònoma de Barcelona

«Llegué a las ciudades en tiempos de desorden» escribía el poeta en los años treinta, en plena tormenta del siglo pasado. Cerca de ocho décadas más tarde, en los albores de una nueva centuria, el desorden, las privaciones, la explotación, e incluso las pulsiones del autoritarismo político, que nunca habían sido plenamente vencidas, parecen cobrar renovada fuerza en las ciudades europeas a caballo de la crisis económica. Lo que sigue es un conjunto de notas, redactadas al hilo de los acontecimientos de los últimos años, con la intención de que, pese a su carácter fragmentario, puedan resultar de alguna utilidad, por modesta que sea, en la discusión sobre de la deriva por la que se adentran las ciudades europeas y en el debate acerca las políticas necesarias para corregirla.

Las notas se centran en la discusión de las implicaciones de la crisis sobre las dinámicas y las políticas territoriales y urbanas. Como el lector verá, las reflexiones integran diez breves apartados. Los tres primeros se refieren a la *importancia de las variables espaciales en los orígenes y los efectos de la presente crisis económica y social*: se constata en primer lugar la paradoja de que, pese a la importancia que las políticas urbanas han tenido –por activa o por pasiva- en los orígenes de la crisis, el debate sobre la misma, en el campo urbanístico se caracterice por una notable atonía; se enuncian, a continuación, algunas de las conexiones entre los aspectos territoriales y los orígenes de la crisis; finalmente, se ejemplifican sus efectos territoriales a partir del caso de la región metropolitana de Barcelona. La incapacidad (o la renuencia) de los poderes públicos para dar respuesta a la evolución de la situación económica y social ha dado lugar, como es bien sabido, a una notable *crisis de legitimidad política en toda Europa*, cuestión que es tratada en los apartados cuarto, quinto y sexto. Esta crisis política y de las políticas ha comportado la necesidad, por parte de los movimientos urbanos y las autoridades locales, de buscar, entre notables dificultades, *nuevos planteamientos e instrumentos*: la voluntad de incrementar la llamada competitividad territorial, el auge de los movimientos locales y nacionales, así como la expansión de las alternativas comunitarias. Los apartados seis, siete, ocho y nueve se refieren a las potencialidades y, sobre todo, a los riesgos y las carencias, de estos expedientes. Las notas se cierran con una *reivindicación de la reflexión*

*crítica y la acción colectiva* como base para superar las amenazas presentes y para garantizar los derechos sociales y políticos en nuestras ciudades<sup>10</sup>.

## **1. EL URBANISMO DE LA CRISIS**

Quien viaja estos días por las grandes ciudades europeas obtiene una sensación paradójica. Por una parte, la vida parece fluir inalterada: en Londres la temporada de *proms* en el Royal Albert Hall se ha desarrollado con gran afluencia de público, en Rotterdam los comensales aprovechan el otoño benigno para sentarse en las terrazas junto al río, en Lisboa los oficinistas salen como cada día del metro de Marqués de Pombal a las ocho de la mañana... Por otra parte, en cambio, la situación de pesimismo respecto de la situación económica y el futuro inmediato es abrumadora, tanto en la Administración pública como en los círculos profesionales y en sectores cada vez más mayoritarios de la ciudadanía.

En el campo del urbanismo -en la Bial de Urbanistas Europeos celebrada en Génova, en el congreso de la Royal Geographical Society en Inglaterra, entre los colegas universitarios- reina a menudo una impresión extraña de redundancia e impotencia. La disciplina, tan vibrante y polémica en los últimos años, parece ahora agotada e inútil. Quienes habían visto el crecimiento y la remodelación urbana sobre todo como un instrumento de enriquecimiento económico privado han perdido su interés, escarmentados por la falta de perspectivas del sector inmobiliario y por las restricciones al crédito. Y quienes, desde la Administración o los movimientos ciudadanos, habían querido hacer del urbanismo una herramienta para la creación de espacio público, la dotación de servicios, la provisión de vivienda asequible y la mejora de las condiciones de vida se encuentran ahora atezados por la desorientación respecto a las políticas, la falta de recursos públicos y las exigencias de contención del gasto.

En España (y otros países) algunos cuestionan incluso las tímidas medidas racionalizadoras del desarrollo urbano introducidas en los últimos años, con el pretexto de que limitan el crecimiento económico. Así, proponen reducir las garantías ambientales, disminuir la obligación de aportar suelo para vivienda asequible, atenuar la protección del paisaje y levantar las restricciones a la urbanización de determinadas áreas. Como si la expansión alocada del sector inmobiliario y la urbanización no hubiera contribuido, precisamente, a la crisis, como si ordenar la urbanización no fuera un requisito imprescindible para la eficiencia económica, la cohesión social y la sostenibilidad ambiental, y como si -fuera de las pulsiones especulativas siempre vivas- hubiera hoy alguna necesidad real de clasificar de nuevo como urbanizables grandes extensiones de suelo.

---

<sup>10</sup> Una primera versión de estas notas, diversa en la forma y más reducida en su extensión, ha sido publicada en FERREIRA, A. *et al.*, (coord.). 2013. *Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano-rurais*, Rio de Janeiro, Consequência ed., 75-96.



Lo más sorprendente, sin embargo, es que este estado de espíritu parece haber contagiado incluso a buena parte de aquellos que se han dedicado y se dedican profesionalmente a la práctica urbanística. Es como si se hubieran resignado a compartir el sino que Bertolt Brecht atribuía a los poetas líricos en el periodo de entreguerras: «*Pintan naturalezas muertas en las paredes de un barco que se hunde*». Se olvida así que la política territorial y el urbanismo, y los profesionales que a ello se dedican, han tenido responsabilidades destacadas en el origen de la crisis y pueden contribuir a salir de ella.

En efecto, los urbanistas no pueden pretender ser ajenos al proceso que engendró la crisis: en España, en el 2006, en el punto más alto del ciclo inmobiliario que tanto ha influido en la situación económica actual, se iniciaron cerca de 800.000 unidades de vivienda<sup>11</sup>. Cada una de ellas había sido diseñada por un arquitecto y colocada en el territorio por un urbanista. En el campo del urbanismo, todos tenemos responsabilidades: sea por haber contribuido activamente a generar las circunstancias en las que nos encontramos, sea por no haber sabido oponernos con suficiente inteligencia a la deriva que nos llevaba a ellas.

Del mismo modo, quienes se dedican al urbanismo no pueden asistir impávidos e inactivos a la tormenta. Más del 70% de la población europea vive en ciudades y la situación actual puede tener efectos notabilísimos -de hecho los está teniendo ya- sobre la evolución de nuestras áreas urbanas: en la degradación de los barrios, en el empeoramiento de los servicios, en la financiación del transporte público, en la marginación de quienes menos tienen. Para ello es necesario, de manera urgente, debatir la manera de afrontar estos retos desde el planeamiento y la práctica urbanística. Hay que diseñar un urbanismo para la crisis que tenga como preocupación principal evitar la degradación de la ciudad, asegurar la vivienda, hacer frente a los efectos de la segregación, proveer servicios, contribuir a generar empleo. Una visión renovada que, en el marco de una estrategia económica de alcance europeo, permita el impulso de otra política urbana: la defensa y mejora de la calidad de la ciudad como medio de atemperar los efectos devastadores de la crisis y de romper con la retórica y la práctica de la austeridad. Para avanzar en esta dirección resulta en primer lugar comprender cuál es el carácter de la crisis presente y el papel que los factores territoriales y urbanos tienen en ella.

## **2. EL CARÁCTER DE LA CRISIS Y LA IMPORTANCIA CRUCIAL DE LAS VARIABLES ESPACIALES**

En buena parte de los países de Europa Occidental -pese a la existencia de excepciones, contradicciones y retrocesos- la situación creada después de la Segunda Guerra Mundial

---

<sup>11</sup> Véase para los datos sobre el ciclo ascendente del mercado inmobiliario español, BURRIEL, E. 2008. «La ‘década prodigiosa’ del urbanismo español (1997-2006)», *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XII, 270.

permitió que el progreso económico, se combinara con la mejora de las condiciones de vida de la población, el gozo de las libertades políticas y la reducción de las incertidumbres asociadas al mercado de trabajo. Así, después de una larga pugna por la democracia política y social, la acción del Estado pudo aparecer como el garante del trabajo digno, de los derechos a la salud y a la educación, de la tranquilidad de una vejez segura; certidumbres cuyos corolarios territoriales eran el derecho a la vivienda, la defensa del espacio público como elemento configurador de la ciudad, el transporte colectivo como medio para la vertebración y la equidad territorial, la lucha contra la degradación de barrios y áreas urbanas, la preservación del medio ambiente, los recursos y el paisaje. La situación actual desgarró de forma dramática estas confianzas, de modo que situaciones como el paro, la pobreza, y las dificultades de acceso a los servicios básicos se afirman, no ya como una coyuntura efímera y superable, sino como una realidad cada vez más permanente para amplios sectores de la población. En el ámbito territorial esto implica, ante la impotencia o la aquiescencia de las instituciones, el empeoramiento de las dificultades de acceso a (e incluso de mantenimiento de) la vivienda, el encarecimiento del transporte, la tendencia a la privatización del espacio público, la profundización de la segregación urbana y la pérdida de liderazgo colectivo en la transformación de la ciudad y el territorio<sup>12</sup>.

En esta coyuntura resulta perentorio, como decíamos, un relanzamiento de las políticas urbanas de provisión de servicios y redistribución de la renta. Pero aun cuando estas puedan ser un elemento fundamental para paliar los efectos de la crisis e incluso para ir levantando una alternativa a la regulación y ordenación de las actividades económicas, resulta evidente que, por ellas mismas, no podrían en modo alguno alcanzar los cambios sociales y políticos necesarios. JOSEP FONTANA, maestro de historiadores, ha dedicado su último libro a mostrar cómo la crisis económica y social que ha llegado al paroxismo en los últimos años no es, en modo alguno, un evento esporádico y transitorio, sino la expresión de un cambio profundo en las relaciones entre capital y trabajo a escala planetaria. Los orígenes de la crisis se remontarían por lo menos hasta los años setenta del siglo pasado, *«cuando se rompieron las reglas que habían alimentado la ilusión de un mundo que evolucionaba hacia un progreso continuado, no solo en el terreno de la producción de bienes y servicios, sino en el del bienestar colectivo. La propia crisis fue una consecuencia del proceso de desregulación de la actividad empresarial y del empobrecimiento gradual de los trabajadores y de las clases medias, que se inició en los años setenta y que condujo a una situación en que iban a perder no solo sus bienes, sus derechos sociales y sus libertades»*<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> HARVEY, D. 2012. *The Enigma of Capital and the Crises of Capitalism*, Londres: Profile Books.

<sup>13</sup> Véase FONTANA, J. 2013. *El futuro es un país extraño. Una reflexión sobre la crisis social a comienzos del siglo XXI*, Barcelona: Pasado y Presente, 18.

Ciertamente, esta ruptura de los equilibrios y los pactos alcanzados, mal que bien, a mediados del siglo pasado tiene su origen, ante todo, en el cambio de relaciones de fuerza entre los grupos sociales. Los avances conseguidos habían sido el resultado de dos siglos continuados de luchas colectivas, las cuales habían presionado y atemorizado a los grupos y clases dirigentes hasta llevarlas a ceder tanto en el campo económico, como en el político y social. Sin embargo, el retroceso de las últimas décadas, particularmente agudo a partir del año 2008, viene a mostrar que aquellos avances no eran, en modo alguno, irreversibles. La progresiva desorganización política de los grupos sociales subalternos, el debilitamiento de los sindicatos, la capacidad de persuasión de los medios de comunicación, así como el cambio en las relaciones internacionales provocado por el hundimiento de las economías planificadas en la Unión Soviética y Europa del Este se encuentran entre los factores que han permitido aquello que, sin duda, puede ser considerado una reacción ofensiva -económica, ideológica y política- a escala planetaria.

Demasiado a menudo se olvida, sin embargo, el papel clave que han tenido las variables espaciales en este proceso, a todos los niveles de escala. Desde el punto de vista general, la asimetría inherente a la globalización económica, que ha supuesto la liberalización prácticamente irrestricta de los movimientos de capital, mercancías e información, mientras las personas y las instituciones políticas seguían ancladas en sus territorios respectivos, ha constituido, como es bien sabido, uno de los factores básicos en la ruptura del equilibrio de fuerzas entre capital y trabajo. Por otra parte, el desplazamiento de las tensiones y las crisis entre continentes ha sido, como ha explicado DAVID HARVEY, uno de los recursos que ha permitido aliviar las contradicciones del sistema económico durante las últimas décadas «*el capitalismo nunca resuelve los problemas de sus crisis, sino que los desplaza geográficamente*»<sup>14</sup>. Finalmente, la integración de la economía mundial lejos de reducir la importancia de las variables espaciales, ha exacerbado la relevancia de las características de cada lugar: en un marco caracterizado por una movilidad cada vez más libre e irrestricta de capital, mercancías e información, las diferencias entre lugares, la ventaja comparativa que cada ciudad o región puede ofrecer, devienen mucho más decisivas que en el pasado. Se trata de la «paradoja espacial» a la que el propio Harvey se refirió hace ya cerca de un cuarto de siglo<sup>15</sup>. Por todo ello, si es cierto, como afirma Fontana, que «*para recomenzar una nueva etapa de progreso*» hay que recuperar las conquistas sociales «*con métodos nuevos*»<sup>16</sup>, estas nuevas formas de organización, defensa y propuesta deberán, necesariamente, tomar muy en cuenta las variables espaciales. En particular, deberán romper la contradicción y la limitación que supone

---

<sup>14</sup> HARVEY. 2012.

<sup>15</sup> HARVEY, D. 1989. *The Condition of Postmodernity*, Oxford: Basil Blackwell. 284-307.

<sup>16</sup> Josep FONTANA, *op. cit.* 19.

para los grupos subalternos dar respuestas políticas exclusivamente locales a aquello que son lógicas económicas y sociales globales. Es por esta razón que la pugna por las nuevas políticas urbanas en cada una de nuestras ciudades debe combinarse con la voluntad de levantar alternativas desde la escala de barrio a la mundial. La mejora de las condiciones de vida en las *banlieues* de París, los barrios de Barcelona o las *borgate* de Roma es inescindible de la organización del trabajo en las fábricas de Shenzhen, la «pacificación» de las favelas de Río de Janeiro, el control de los flujos de capital en la bolsa de Frankfurt o el drama de la inmigración en los muros de Ceuta o las costas de Lampedusa.

### **3. LOS IMPACTOS TERRITORIALES DE LA CRISIS EN LAS GRANDES CIUDADES: EL EJEMPLO DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BARCELONA**

Ahora bien, la importancia de las variables espaciales no se circunscribe en absoluto al papel que éstas han tenido en los orígenes y desarrollo de la crisis. Sus consecuencias también tienen implicaciones y variantes espaciales a todos los niveles de escala, que a su vez condicionan la posterior evolución económica, social y política. De esta forma, las variables espaciales se configuran a un tiempo como motor y resultado de las dinámicas económicas y sociales. En pocos ámbitos esta relación ha sido tan evidente como en las grandes ciudades europeas. El caso de la región metropolitana de Barcelona constituye una excelente muestra de ello<sup>17</sup>.

Como es bien sabido, debido a las peculiares características de la historia contemporánea española, buena parte de las conquistas del Estado del bienestar al que nos hemos referido en el apartado anterior tuvieron lugar en el período comprendido entre los años 1975 y 2006. De esta forma, los avances sociales alcanzados en otros países de Europa occidental sólo fueron accesibles, y aun de forma parcial, en las grandes ciudades españolas (y para la sociedad española en general) con treinta años de retraso, justo en el período en el que, en el resto del continente, estos habían empezado a ser cuestionados y revertidos. Sea como fuere, desde el retorno de la democracia política, el proceso de urbanización en la región metropolitana de Barcelona se entreveró con el progreso económico, la mejora de las condiciones de vida de la población, el gozo de las libertades políticas y el incremento de la seguridad por lo que se refiere a la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos en el campo de la salud, la educación y la asistencia social. Así, resulta innegable que el último cuarto del siglo XX fue en su conjunto –pese a la presencia de episodios no desdeñables de

---

<sup>17</sup> Hemos las repercusiones territoriales de la crisis económica para el ámbito metropolitano de Barcelona en NEL·LO, O. y DONAT, C. 2013. «Los efectos territoriales de la crisis económica en la región metropolitana de Barcelona», ALBERTOS J.M. y SÁNCHEZ HERNÁNDEZ J.L. (coords.), 2014. *Geografía de la crisis económica en España*, Valencia, Publicaciones de la Universidad de Valencia. En ese epígrafe seguimos, en parte, las conclusiones de aquel estudio.

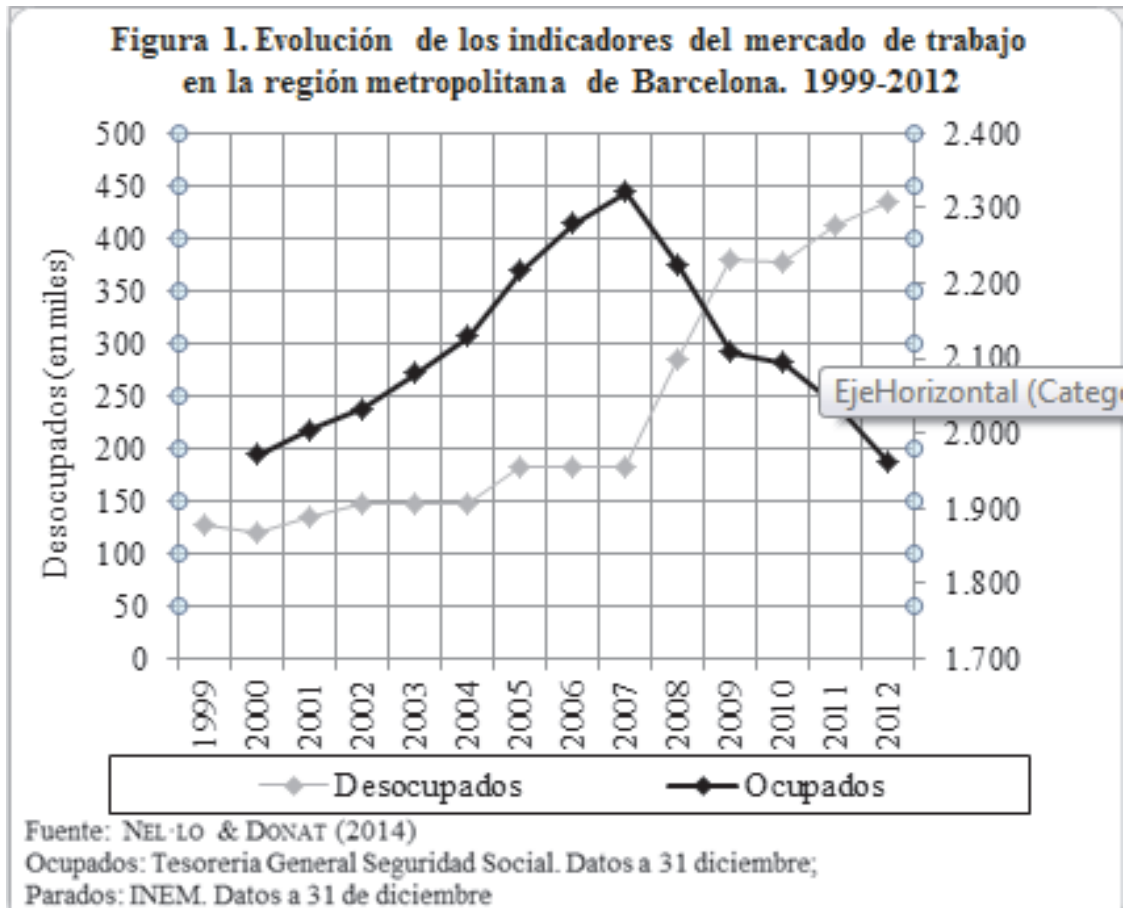
crisis y dificultades- una etapa de progreso económico, de mejora generalizada de las condiciones de vida y de conquista de las libertades políticas. Esto supuso la conformación de la Barcelona metropolitana –con sus 5 millones de habitantes y más de 3.000 km<sup>2</sup> de extensión- como una de las diez principales metrópolis europeas. Una realidad urbana crecientemente extensa e integrada, donde los efectos de las desigualdades sociales, sin que desaparecieran en modo alguno, se habían atemperado hasta el punto que se ha podido afirmar que la sociedad metropolitana había transitado de «la necesidad a la libertad»<sup>18</sup>. Pues bien, la crisis económica ha venido a alterar de manera notable esta trayectoria<sup>19</sup>.

En efecto, en apenas cinco años, entre 2007 y 2012, se han perdido en Catalunya 1 de cada 6 lugares de trabajo y el paro afecta más de una cuarta parte de la población activa (Figura 1). En la región metropolitana la crisis ha supuesto la pérdida de la mitad de los lugares de trabajo en el sector de la construcción y un tercio en la industria, mientras la ocupación resiste mejor en los servicios, especialmente en la hostelería y los servicios personales. La antigua «fábrica de España» ve, así, como se profundiza la tendencia a la terciarización de la economía y como los lugares de trabajo industriales representan apenas el 13,2% del total. Al mismo tiempo la renta de los ciudadanos catalanes se ha reducido, en términos medios, en cerca de un 15% y la desigualdad social se ha incrementado de forma acentuada debido, sobre todo, a la disminución de los ingresos de los sectores más desfavorecidos: si en 2006 la renta del decil más favorecido de la población era 3,8 veces superior a la del último decil, sólo cinco años más tarde, en 2011, la distancia había aumentado hasta 5,3 veces. Por otra parte, la situación de pobreza relativa alcanza una quinta parte de la población catalana y se estima que 600.000 personas (es decir, el equivalente a la población de Navarra) viven en situación de pobreza extrema.

---

<sup>18</sup> Véase el análisis de la estructura social de la Barcelona metropolitana de Marina SUBIRATS. 2012.

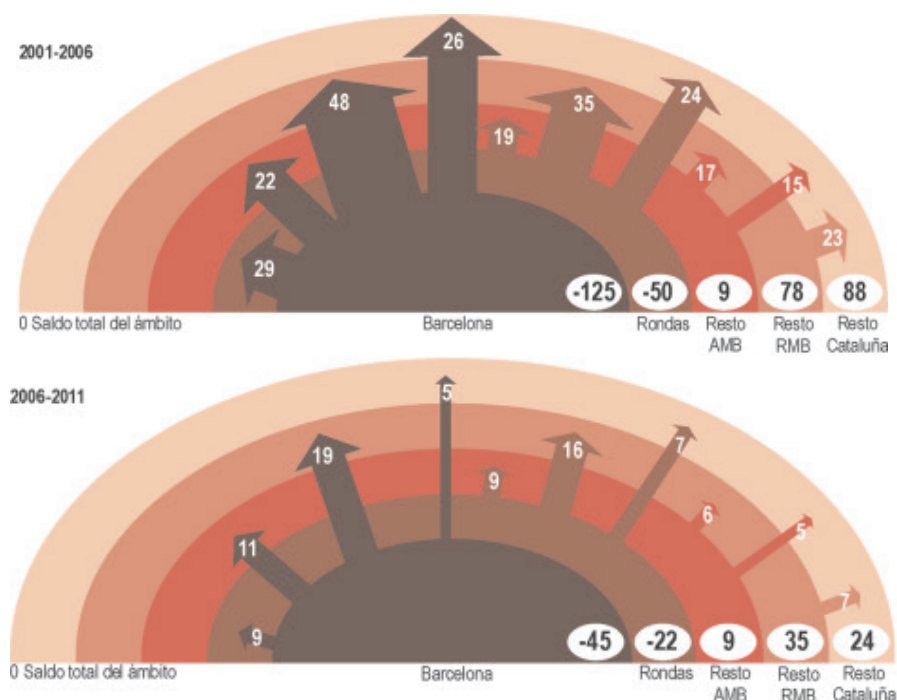
<sup>19</sup> Para un contraste con aquellas que habían sido las principales tendencias en la transformación del territorio metropolitano, puede resultar útil comparar la evolución que a continuación se detalla con el análisis recogido en un número monográfico de la revista *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona* 51. 2010, dedicado al análisis de las transformaciones territoriales de la región metropolitana en el período 1986-2006 (NEL·LO, ALBERICH, DONAT, OLIVER, 2010).



En esta coyuntura, las variables demográficas han conocido una destacada inflexión. Del crecimiento acelerado de los últimos lustros, que habían llevado la población de la región metropolitana a crecer un 14,5% en el periodo 1996-2006 (de los 4,2 a los 4,8 millones) se ha pasado a una situación de estancamiento. Este ha sido provocado sobre todo por la disminución del saldo migratorio positivo con el extranjero –que había sido el principal factor explicativo del crecimiento en el periodo anterior- sin que los modestos avances resultantes del movimiento natural de la población consigan alterar de manera significativa el cuadro: así, el saldo migratorio positivo que había alcanzado los 511.794 efectivos en el quinquenio 2001-2006, en el paroxismo de la expansión, se redujo hasta 134.781 en el lustro siguiente. Por otra parte, las migraciones intrametropolitanas, fundamentales para explicar la evolución del poblamiento en el interior de la región y para impulsar la expansión de las dinámicas metropolitanas sobre el territorio, también se han modificado notablemente: los movimientos residenciales desde el centro hacia el entorno metropolitano, tradicionalmente dominantes, han perdido en buena parte su preeminencia y, en particular, los saldos migratorios positivos de los municipios situados en los confines de la región metropolitana se han reducido notablemente (Figura 2). Parece, pues,

como si las dinámicas metropolitanas, que no han dejado de integrar siempre más territorio en las últimas décadas, tuvieran ahora mayor dificultad para hacerlo

Figura 2. Saldos migratorios totales en la región metropolitana de Barcelona, por ámbitos territoriales (2001-2006 y 2006-2011)



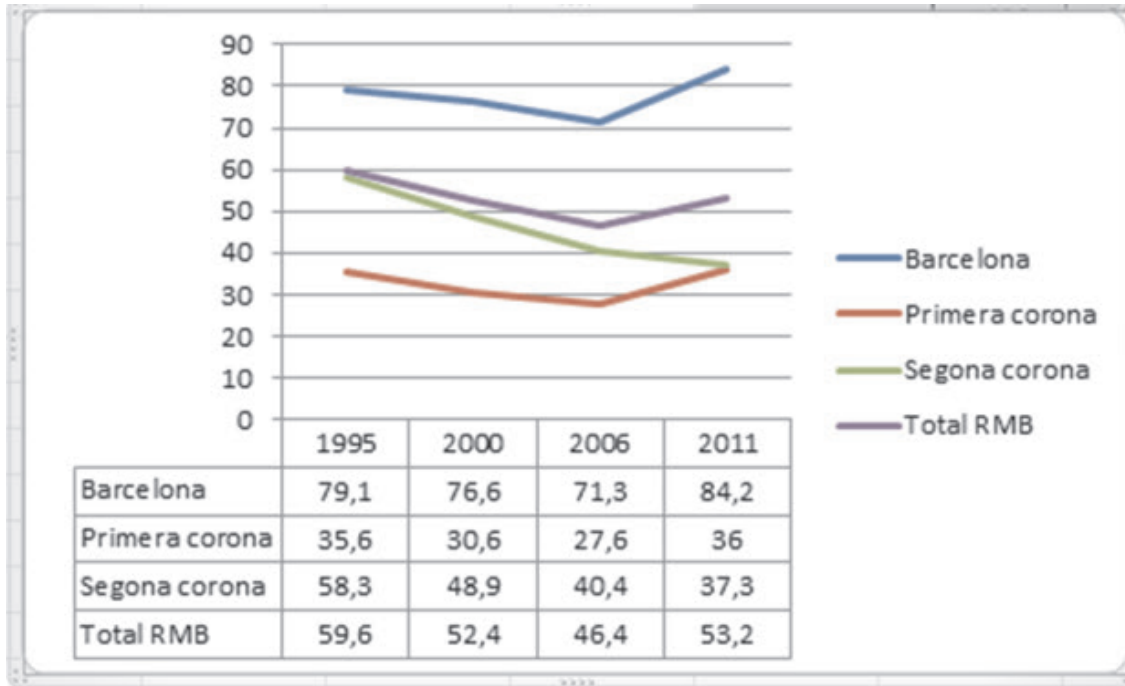
Fuente: NEL·LO y DONAT. 2014.

La dinámica relativa a los asentamientos se confirma con el estudio de los patrones de movilidad cotidiana de la población. En efecto, no es solo que la movilidad debida a razones ocupacionales haya caído en una cuarta parte, sino que han variado también los pesos relativos de los medios de transporte (con el incremento de los desplazamientos a pie y en bicicleta, acompañada por la disminución del uso del vehículo privado). Además, de forma particularmente llamativa, la autocontención de los municipios, que no había cesado de disminuir desde que se dispone de datos, vuelve a crecer, de manera inusitada y considerable (remontando en un lustro un 14,7% y situándose por encima del 53%). Así pues, la reducción de la capacidad expansiva de las dinámicas metropolitanas a la que se hacía referencia en el párrafo anterior parece combinarse con una cierta pérdida de la integración interna. Podría pues aventurarse la hipótesis de que, con la crisis, el área metropolitana barcelonesa está perdiendo capacidad expansiva e interrelación.

Esta situación contrasta con la evolución de los intercambios exteriores de la región metropolitana de Barcelona, las cuales, pese a conocer una cierta disminución, mantienen una considerable vitalidad. Así, el comercio de bienes el comercio exterior consigue mantenerse y experimenta, además, una muy significativa redistribución, por la cual las exportaciones hacia el

extranjero (62,7%) superan ahora notablemente las que se dirigen al resto de España (37,3%, en datos de 2011). También se mantiene, e incluso aumenta, pese a la coyuntura, el volumen de pasaje en el puerto y el aeropuerto de Barcelona. Si la región metropolitana de Barcelona puede estar perdiendo capacidad de expansión y de cohesión interna, esto no parece afectar, por lo menos de momento, su apertura e internacionalización.

Figura 3. Índice de autocontención municipal de la movilidad obligada en la región metropolitana de Barcelona, por ámbitos territoriales (1995-2011)

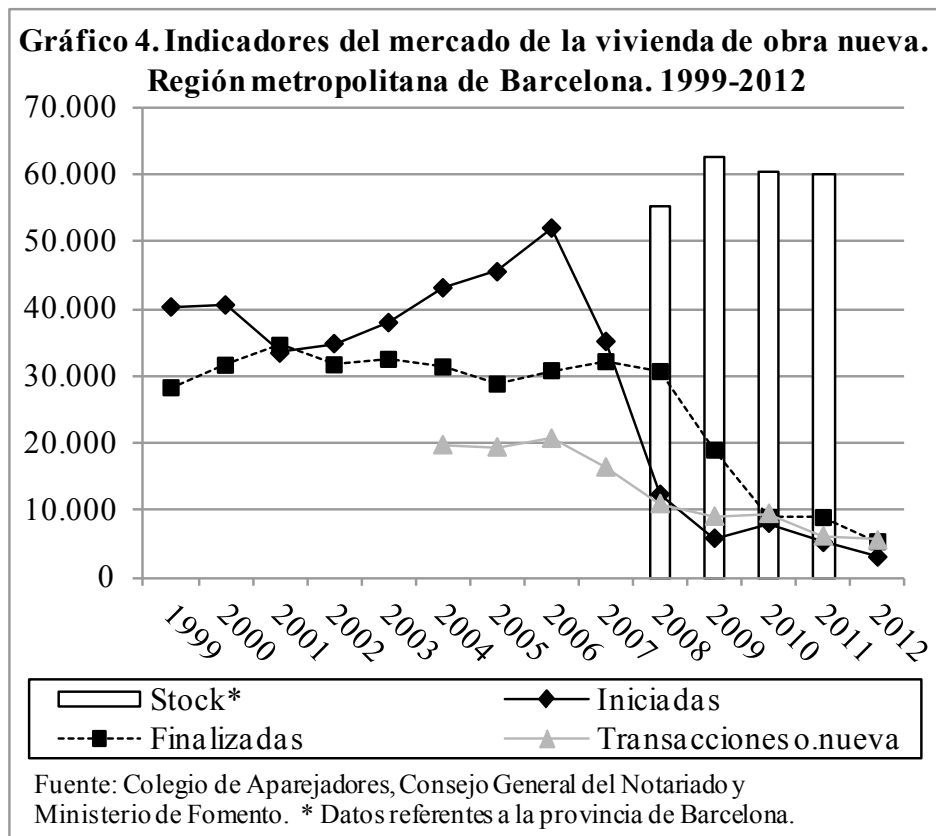


Fuente: IERMB y IDESCAT, *Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població*

Este conjunto de factores tiene su reflejo en la evolución del mercado residencial, causa y consecuencia de los procesos de transformación económica y territorial. Así, se ha producido una reducción vertiginosa de la producción de vivienda nueva, de forma que en la región metropolitana por cada 17 viviendas que se iniciaban en 2006 se inició 1 en 2012. El stock de vivienda nueva vacía de la provincia de Barcelona supera, según estimaciones, las 60.000 unidades, lo cual viene a corresponder, aproximadamente, a toda la vivienda de una ciudad como Tarragona (secundarias y vacías incluidas). Por otra parte, por razones demográficas, la entrada en el mercado de vivienda de segunda mano sigue siendo muy elevada. Pese a la conjunción de estos factores, los precios no han conocido una disminución comparable a los extraordinarios incrementos experimentados en la fase expansiva del ciclo inmobiliario. Esto, junto a la disminución de los ingresos de las familias, las restricciones del crédito y la dificultad de producir vivienda protegida, ha contribuido a mantener e incrementar las dificultades de acceso de partes substantivas de la población a la vivienda, que se hacen patentes en el freno de



la disminución del tamaño medio del hogar, la modificación en el régimen de tenencia (donde el alquiler aumenta de forma considerable) y el agravamiento de las situaciones de exclusión. En esta circunstancia resulta particularmente llamativa la coincidencia del elevado número de desahucios de hogares que no pueden hacer frente al pago del alquiler o de la hipoteca de su vivienda, con la existencia del extenso parque de vivienda vacía (propiedad además, en buena parte, de bancos que han tenido que ser rescatados con fondos públicos).



Fuente: NEL·LO y DONAT, 2014.

Finalmente, por lo que a las políticas territoriales se refiere, la coyuntura de crisis ha comportado una notable reducción de la capacidad de actuación de los poderes públicos sobre el territorio. Esta resulta, en primer lugar, de las dificultades financieras por las que atraviesan las administraciones públicas debido a la reducción de sus fuentes de ingresos, agravadas por las políticas de austeridad y el mantenimiento de un sistema fiscal que descansa, en muy buena medida, sobre las rentas del trabajo. Ahora bien, la disminución de la intervención de la administración sobre el territorio ha sido también en buena parte voluntaria, es decir, fruto de una pulsión desreguladora derivada del convencimiento de que la reducción y la flexibilización de legislación, normativa y planeamiento son un requisito básico para el relanzamiento de la actividad económica. De esta forma, por poner sólo unos pocos ejemplos, en los últimos años se ha producido en la región metropolitana de Barcelona y en el conjunto de Cataluña una

acentuada desregulación de la normativa en materia de vivienda (a través, entre otras medidas, de la Ley 9/2011, de Promoción de la Actividad Económica), así como una modificación de la normativa urbanística para permitir, en casos, la implantación de actividades económicas consideradas estratégicas siguiendo procedimientos diversos a los del planeamiento ordinario (Ley 3/2012, e modificación del Texto Refundido de la ley de Urbanismo). Se ha producido también la suspensión de diversos programas de rehabilitación urbana (Ley de Barrios, Ley de Urbanizaciones), así como un impase en el campo del desarrollo del planeamiento territorial y de la institucionalización del gobierno metropolitano. Para el futuro inmediato se anuncian nuevas medidas destinadas a *«reorientar las políticas de ordenación del territorio y de urbanismo en Cataluña con el objetivo de reactivar la economía y dar un nuevo impulso estratégico para responder a los grandes retos y oportunidades que actualmente se plantean en nuestra sociedad»*<sup>20</sup>. Se produce de esta forma la paradoja de que en el momento en que serían especialmente necesarias políticas públicas urbanas para paliar los efectos de la crisis sobre la población, los poderes públicos, ya por necesidad, ya por propia voluntad, reducen de forma destacada su capacidad de regulación e intervención.

#### **4. LA INTERVENCIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS Y LA CUESTIÓN DE LA LEGITIMIDAD POLÍTICA**

Los efectos de la crisis en la región metropolitana barcelonesa se corresponden, con las lógicas variantes, a aquello que ocurre en el conjunto de las áreas metropolitanas españolas y en buena parte de las europeas. Asimismo, la falta de políticas capaces de hacer frente a la evolución económica y a la crisis social tiene su parangón a diversos niveles de escala, hasta el punto que la orientación de las políticas públicas –o la falta de ellas- se ha revelado no ya inútil para paliar los efectos sociales de la evolución económica, sino un verdadero agravante de estos.

En España, por ejemplo, el número de parados superó los 6 millones de personas en el primer semestre de 2013: el 27% de la población activa se encontraba en esta situación. En un año se destruyeron casi 800.000 puestos de trabajo, de manera que la población ocupada se redujo a 16,6 millones de personas, la misma que en 2002 (entonces la población de España era de poco más de 41 millones, ahora se acerca a los 47). Había cerca de 2 millones de hogares con todos sus miembros en paro. Estos son los principales resultados de la Encuesta de Población Activa del primer trimestre de 2013<sup>21</sup>.

La reacción del gobierno español y de las autoridades europeas ante estos datos, calamitosos y escandalosos, ha consistido esencialmente en propugnar reducir aún más los

---

<sup>20</sup> Ordre TES/110/2013, de 4 de juny, per la qual es crea el Comitè d'experts per a la reforma de les polítiques d'ordenació territorial i d'urbanisme a Catalunya, *Diari Oficial de la Generalitat*, 7 de julio 2013.

<sup>21</sup> Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta de Población Activa (EPA) Primer trimestre de 2013*, abril 2013. <http://www.ine.es/>

debilitados instrumentos que podrían aportar alguna seguridad a una sociedad atribulada: reducción de las pensiones, recorte del gasto pública, endurecimiento de la presión fiscal sobre las rentas del trabajo. Una reacción que podría parecer una paradoja, pero no lo es. Para decirlo en las palabras de ZYGMUNT BAUMAN «*el Estado contemporáneo no puede seguir cumpliendo la promesa del Estado social y sus políticos ya ni siquiera la repiten. Las políticas que el Estado contemporáneo pone en marcha presagian, por el contrario, una vida aún más precaria y cargada de riesgos que hará necesarias políticas aún más arriesgadas e imposibilitará casi por completo cualquier proyecto de vida consistente. Los políticos de nuestros días piden «mayor flexibilidad» a sus electores, (lo que equivale a pedirles que se preparen para las inseguridades aún mayores que se avecinan)*»<sup>22</sup>.

Durante cerca de medio siglo, la principal fuente de legitimación del llamado «Estado social» en Europa había sido la reducción de las incertidumbres que para la mayoría de la población supone la evolución de los mercados laborales. Después de décadas de luchas obreras, tras las grandes convulsiones del siglo XX, el Estado social había podido aparecer como el garante del trabajo digno, así como los derechos a la salud, a la educación y a la atención social, asociados a este. PIERRE BOURDIEU habló alguna vez de la «mano izquierda» y la «mano derecha» del Estado. La primera sería aquella de la que depende la garantía del ejercicio de estos derechos sociales; la segunda, aquella que controla y reprime<sup>23</sup>. La ofensiva neo-liberal está suponiendo, en toda Europa, una reducción del papel de la «mano izquierda» – desarrollada, no lo olvidemos, como resultado de las conquistas de los grupos sociales subalternos- y un fortalecimiento de la «mano derecha»,

No es pues de extrañar que los poderes públicos, desprovistos de aquella que había sido su fuente principal de legitimidad, se vean hoy cuestionados. Ofrecen una imagen patética de sumisión al poder económico, con clara desatención hacia lo que debería ser su compromiso político hacia la ciudadanía. La violencia de las relaciones económicas campa así de forma irrestricta ante la impotencia y, muy a menudo, la anuencia, la complicidad y la complacencia de la política. Como ha dicho BAUMAN, hasta que no se levante una alternativa, a escala, como mínimo, europea, capaz de reunir poder y política -es decir, de afirmar la voluntad de un poder político defensor de los intereses de la colectividad por encima de los intereses económicos privados- no habrá salida viable y duradera a la precariedad y las penalidades por las que atravesamos.

---

<sup>22</sup> Véase BAUMAN, Z. 2008. *Archipiélago de excepciones*, Barcelona: Centre de Cultura Contemporània, 79.

<sup>23</sup> BOURDIEU, P. 1993. «La démission de l'État», Pierre Bourdieu (dir.), *La misère du monde*, Paris, Éditions du Seuil, 219-228.

## 5. LAS POLÍTICAS EUROPEAS Y LA ECONOMÍA MORAL DE LA MULTITUD

Ahora bien, la incapacidad y la renuencia a construir una alternativa de este tipo es bien patente no sólo a escala local, sino también en la europea, donde la sumisión de la política a los dictados de los intereses económicos (o de la utilización de la política para la imposición de los intereses económicos) resulta patente. Una muestra especialmente ilustrativa de las contradicciones y las paradojas de esta situación han sido las reacciones ante los reiterados episodios de la rebaja del *rating* de solvencia de la deuda soberana de varios países europeos por parte de las agencias especializadas constituyentes. Los mismos exponentes de la industria financiera internacional que hace pocos meses logró, a través de todo tipo de presiones, que Estados acudieran a su rescate, con un menoscabo extraordinario de recursos públicos, sospechan ahora que en el proceso de rescatarles los gobiernos nacionales podrían haberse expuesto demasiado y, por tanto, sus finanzas no merecen confianza. Para restaurarla, reclaman de manera estentórea la imposición de políticas de austeridad y, al mismo tiempo, expresan dudas -en este caso bien fundadas - basadas en el hecho de que estas políticas pueden frustrar las posibilidades de crecimiento económico y, por lo tanto, la recuperación de los recursos invertidos en deuda pública. Por toda respuesta, los Estados y las instituciones europeas insisten en las políticas desreguladoras y los criterios de austeridad que tanto han contribuido a desencadenar la crisis, primero, y a agravar sus efectos, después.

Una aportación reciente que resulta útil para interpretar el juego de contradicciones que atenazan la política económica a escala europea es el artículo del sociólogo alemán WOLFGANG STREECK, «*The Crises of Democratic Capitalism*»<sup>24</sup>. El autor coincide en la tesis, enunciada más arriba, según la cual la actual crisis, lejos de ser un episodio excepcional y transitorio, es una manifestación de las tensiones políticas y económicas de las sociedades capitalistas avanzadas, unas tensiones «*que hacen del desequilibrio y de la inestabilidad en la regla y no la excepción*». STREECK argumenta que, en Europa Occidental, una vez transcurridas las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, caracterizadas por el pacto a través del cual las clases trabajadoras aceptaban los mercados capitalistas y los derechos de propiedad a cambio de democracia política, seguridad social y un incremento continuado de los estándares de vida, los gobiernos de los países capitalistas democráticos se han encontrado atrapados en una contradicción irresoluble: la necesidad de atender simultáneamente los requerimientos de las fuerzas del libre mercado y las demandas sociales. El desenlace de la contradicción habría podido ser sucesivamente postergado en el tiempo a través de varios expedientes dilatorios: la inflación de los años setenta, la expansión de la deuda pública en los ochenta, la desregulación de los mercados financieros en los noventa. Esta última ha permitido el mantenimiento del

---

<sup>24</sup> STREECK, W. 2011. «The Crisis of Democratic Capitalism», *New Left Review*, 71, set. /oct. 5-29.

crecimiento a través del incremento de la deuda privada de los últimos años, lo que ha venido a llamarse «*Keynesianismo privado*», hasta que en el año 2008 colapsó la pirámide financiera.

Ahora, agotados estos expedientes, los gobiernos de los Estados europeos se encuentran ante la cruda necesidad de deber elegir entre satisfacer las demandas de las instituciones financieras o los requerimientos de sus poblaciones. Las dudas sobre la compatibilidad entre capitalismo económico y democracia política, que no son nuevos en absoluto, emergen así con una fuerza abrumadora. Esta tensión ha llevado, de hecho, a la alteración del funcionamiento democrático regular en países como Irlanda, Portugal y Grecia y se expresa también con la imposición creciente de la autoridad de instituciones alejadas del control democrático directo, como los bancos centrales «independientes», el Banco Central Europeo, la Comisión Europea o la IMF.

STREECK argumenta que los riesgos de la situación son enormes tanto desde el punto de vista económico como social y político. Es cierto, afirma, que se han hecho todos los esfuerzos para hacer pasar como conocimiento científico la utopía de la teoría económica liberal, según la cual «*la verdadera justicia es la justicia del mercado, bajo la cual cada uno es remunerado de acuerdo con su contribución, en vez que de acuerdo con sus necesidades, redefinidas como derechos*». Pero en el mundo real «*no ha resultado tan fácil convencer a la gente de abandonar sus 'creencias irracionales' en derechos sociales y políticos, diversos de la ley del mercado y del derecho de propiedad (...) La gente tercamente rehusó abandonar la noción de una economía moral en la que tiene derechos que prevalecen sobre los resultados de los intercambios mercantiles*»<sup>25</sup>.

Para el autor, la persistencia de esta economía moral de la multitud -término que, como se recordará, fue acuñado por E.P. THOMPSON para describir los orígenes de las reacciones populares en Inglaterra ante la instauración del capitalismo<sup>26</sup>- hace que «*los ciudadanos perciban de manera creciente sus gobiernos no como sus agentes, sino como los de otros Estados u organizaciones internacionales, como el FMI o la UE, inconmensurablemente más aisladas de las presiones electorales de lo que lo eran los Estados-Nación tradicionales*»<sup>27</sup>. Esto puede tener, está teniendo ya, efectos devastadores sobre la confianza en las instituciones democráticas, puesto que de hecho «*las elecciones en las que los votantes no tienen capacidad efectiva de elegir (...) pueden ser vistas como falsas, lo que puede causar todo tipo de desórdenes políticos, desde la baja de la participación, a la subida de partidos populistas o*

---

<sup>25</sup> STREECK, *op. cit.* 8.

<sup>26</sup> THOMPSON E.P. 1971. «The Moral Economy of the English Crowd in the 18th Century», *Past & Present*, 50. 76-136.

<sup>27</sup> STREECK, *op.cit.* 26.

*revueltas callejeras»<sup>28</sup>. Y esto lleva a STREECK a concluir con una pregunta impactante: «allí donde la democracia como nosotros la conocemos ha sido efectivamente suspendida (...) , las revueltas callejeras y las insurrecciones populares pueden ser la última forma de expresión política que queda a aquellos desprovistos de poder en el mercado. ¿Debemos desear, en nombre de la democracia, que tengamos pronto la oportunidad de observar unos cuantos ejemplos más de ellas?»<sup>29</sup>.*

## **6. LOS RIESGOS DEL PROVINCIANISMO ESPACIAL Y TEMPORAL**

La combinación de la liberalización casi absoluta de los movimientos de capital, con el mantenimiento de los marcos estatales como ámbitos de políticas fiscales y la transferencia a escala europea de las políticas monetarias conduce a la impotencia a los gobiernos de los Estados europeos. Impotencia que se agrava aún, como acabamos de señalar, por la voluntad de conferir «independencia» de las propias instituciones políticas europeas a instancias como el Banco Central Europeo o el Fondo Monetario Internacional. Así, mientras en el tablero planetario el capital se mueve con la libertad, la rapidez y la potencia de una reina, las instituciones europeas se enrocan en la anuencia a aquello que denominan el dictado de «los mercados» y los gobiernos estatales se ven reducidos a menudo a las limitaciones, la lentitud y la debilidad de los peones.

La construcción de una política económica - no sólo monetaria- de ámbito europeo podría ser, en parte, un antídoto contra estas carencias. No constituiría, ciertamente, un elemento suficiente -ya que habría que debatir la orientación de esta política- pero en todo caso se trata de un elemento necesario. Sin embargo, el avance hacia políticas de este tipo choca no sólo con las reticencias de los gobiernos neoliberales hoy hegemónicos en Europa, sino con el provincianismo que, demasiado a menudo, domina la política en todo el continente.

Se trata, en primer lugar, de un provincianismo espacial. El marco de referencia de la acción política de los gobiernos y los intereses a lo que estos responden sigue siendo, en gran medida, estatal. Bien es verdad, de todos modos, que resultaría injusto atribuir exclusivamente a las instancias gubernamentales esta falta de perspectiva más amplia. También los agentes sociales, los partidos políticos, los movimientos de los trabajadores y de defensa de los sectores más desfavorecidos, tienen, en la inmensa mayoría de los casos, unas perspectivas espaciales limitadas, que contrastan con la realidad de un mundo irremisiblemente integrado. A ello se añade la *vulgata* de las explicaciones sobre los orígenes de la crisis que, con aplastante reiteración, difunde buena parte de los medios de comunicación, incluidas, lamentablemente, no

---

<sup>28</sup> *Ibidem* 27.

<sup>29</sup> *Ibidem* 28.

pocas publicaciones académicas. Así, como recordaba DOREEN MASSEY en una reciente conferencia en Barcelona<sup>30</sup>, se nos explican las dificultades que padecemos como si obedecieran a problemas exclusivos de lugares concretos -Grecia, Irlanda, España,...- cuando, en realidad, el disfraz espacial, la aparente contradicción entre países, oculta la contradicción básica entre capital y trabajo. La frontera política es así el biombo tras el que se esconden los contrastes sociales. En este sentido, la reiterada apelación a las diferencias entre países, a sus pretendidas características morales, no hacen más que difuminar las contradicciones entre los grupos sociales de cada país y desdibujar la identidad de intereses entre los grupos subalternos de todos ellos, sean alemanes, italianos, griegos, ingleses o españoles. Desde una definición relacional del espacio, argumenta MASSEY, cada lugar es híbrido por naturaleza, de manera que sus características, sus fortunas y sus penalidades, se derivan, de manera decisiva, de sus relaciones con los otros: esto excluye cualquier posibilidad de establecer una «*geografía moral*» de los lugares, en el sentido de considerar a unos virtuosos y otros perniciosos o indolentes en términos económicos o sociales.

Ahora bien, la política en Europa no sólo responde demasiado a menudo a un estrecho provincianismo territorial, sino también a una falta notable de perspectiva histórica. Parece pues que, en buena medida, podría aplicársele la advertencia formulada por T. S. ELIOT en los meses finales de la Segunda Guerra Mundial en su célebre ensayo *What is a Classic?*. «*En la época actual* « - escribía Eliot -*en la que los hombres parecen más inclinados que nunca en confundir sabiduría con conocimiento, y conocimiento con información, y a tratar de resolver problemas vitales en términos de ingeniería, está naciendo una nueva especie de provincianismo que quizás merece un nuevo nombre. No es un provincianismo espacial sino temporal; un provincianismo para el cual la Historia es una mera crónica de instrumentos humanos que han servido en su momento y después han sido cancelados, un provincianismo para el que el mundo es propiedad exclusiva de los vivos, sin ninguna participación de los muertos [ni de quienes vendrán más tarde, podríamos añadir]. El peligro de esta clase de provincianismo es que todos, todos los pueblos de la tierra, podemos ser conjuntamente provincianos*»<sup>31</sup>.

¿Cuáles serán los proyectos políticos capaces de romper este doble provincianismo espacial y temporal? ¿Cuáles serán los sujetos sociales capaces de impulsarlos? Estas son, hoy más que nunca, las cuestiones clave en la política europea. En ausencia de respuesta, los agentes económicos y políticos de cada una de las grandes ciudades europeas buscan, de forma a menudo contradictoria, y no pocas veces desesperada, su propia vía para salir de la crisis.

---

<sup>30</sup> «Espacio, lugar y política en el momento actual», conferencia pronunciada el día 6 de junio de 2012, en el Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, con motivo de la presentación del libro de ALBET, A. y BENACH, N. 2012. *Doreen Massey. Un sentido global del lugar*, Barcelona: Icaria.

<sup>31</sup> ELIOT, T. S. 1945, *What is a Classic? An address delivered before de Virgil Society on the 16<sup>th</sup> of October 1944*, Londres: Faber & Faber, 30.

Veamos a continuación las potencialidades y los riesgos de tres de las sendas más frecuentemente seguidas en este trance: la búsqueda de la competitividad territorial, el auge de los nacionalismos y la acción comunitaria.

## **7. EL MITO DE LA COMPETITIVIDAD TERRITORIAL Y LAS CIUDADES-MARCA**

Al analizar la relevancia de los factores espaciales en la presente situación económica hemos recordado como la integración de la economía mundial, lejos de reducir la importancia de las diferencias entre lugares ha venido a exacerbarla. Como es bien sabido, la facilidad en la movilidad del capital, las mercancías, la información, -que contrasta, por cierto, con la permanencia e incluso el endurecimiento de las dificultades a la movilidad de buena parte de la población del planeta- acrecienta la importancia de aquello que los geógrafos han denominado los factores de localización.

De aquí, se derivaría, según las doctrinas económicas más difundidas, la necesidad de que los «territorios» –«ciudades» y «regiones»- compitan entre sí, a fin de atraer inversiones, puestos de trabajo y consumo. Más todavía, la «salida» de la crisis solo podría producirse a expensas de un incremento de dicha competencia, la cual obligaría a cada territorio a devenir más competitivo, a través de una «oferta territorial» (en términos de fuerza de trabajo, niveles salariales, regulaciones urbanísticas y ambientales, dotaciones infraestructurales, etc.) adecuada a las demandas del mercado, hasta que se alcanzara un equilibrio global.

Lo cierto es que la lógica de la «competitividad territorial» resulta, a nuestro entender, objetable<sup>32</sup>. Por un lado, lo que está en competencia no son, obviamente, ciudades o territorios, sino los portadores de intereses económicos que en ellos están radicados. Así, por ejemplo, la reducción de los costes salariales, que pueden hacer atractivo un territorio para la inversión, suponen casi siempre un empeoramiento de las condiciones de vida para los grupos sociales subalternos. Las políticas económicas que en este momento se están aplicando en Europa proveen ejemplos reiterados de esta lógica. La competencia entre territorios implica la existencia de vencedores y vencidos, su resultado, salvando todas las distancias, recuerda a menudo los versos del poeta alemán sobre la guerra: «*Al final de la última/ hubo vencedores y vencidos./ Entre los vencidos, el pueblo llano/ pasaba hambre. Entre los vencedores / el pueblo llano la pasaba también.*»

Desde el punto de vista urbano, sin embargo, resulta de gran interés estudiar no solo los efectos de la retórica (y la práctica) de la «competitividad territorial» sobre la oferta urbana –en

---

<sup>32</sup> Véase al respecto una interesante discusión (e impugnación) de los supuestos en los que se basan las doctrinas de la “competitividad territorial”, INDOVINA, F. 2009. *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, Milano: Franco Angeli, 178-181.



términos de capital fijo o de capital social- sino también en lo que se refiere a la construcción y a la promoción de la imagen de la ciudad. Es decir, analizar las prácticas, cada vez más difundidas, que tienen por objeto dotar a los territorios de imágenes de marca: es lo que ha venido a llamarse *city branding* o *place branding*, que ha conocido un gran florecimiento en los últimos años.

El punto de partida de estas prácticas consiste en la selección y difusión de una serie rasgos característicos del paisaje de cada lugar, que se reputan «positivos» o «atractivos», para construir su «imagen de marca». Al hacerlo, el *marketing* territorial debe enfrentarse enseguida a una paradoja: la integración de la economía mundial tiene como corolario la transformación de los paisajes urbanos a través de lógicas y agentes comunes a muchas ciudades. Esto tiende a homogeneizar su carácter, a aplanar sus contrastes, a hacer desaparecer los rasgos diferenciadores, de manera que deviene a menudo difícil encontrar las singularidades de cada lugar, los rasgos identificadores únicos -inconfundibles y atractivos- que ayuden a perfilar la imagen de la ciudad que se quiere promover.

Por otra parte, el mismo proceso de creación de marcas conlleva necesariamente una simplificación de los mensajes. Si, siguiendo NAOMI KLEIN<sup>33</sup>, podemos afirmar que las marcas tienen más a ver con imágenes que con cosas, convendremos en que el empeño de transformar el paisaje o una ciudad en marca requiere de forma obligada un esfuerzo de simplificación, de reducción. De esta manera, la utilización del paisaje urbano a efectos de etiquetado territorial puede resultar del todo contraproducente para la preservación de los mismos valores de la diversidad del paisaje.

Esto es así, en primer lugar, porque la reducción de paisaje urbano a imágenes estables no sólo elimina la complejidad y la corporeidad, sino que al fijar determinados rasgos, deviene en buena medida incompatible con la noción de cambio, de transformación, que es inherente a la ciudad y, por lo tanto, contribuye a hacer incomprensibles los procesos y los conflictos sociales y territoriales que la crean y la transforman. En segundo lugar, la mercantilización icónica del paisaje urbano tiende a reducir las percepciones posibles a una sola. Así los valores de la visión contradictoria del paisaje urbano, su carácter polisémico, el hecho de que haya tantos paisajes posibles como personas, se debilitan. En tercer lugar, la reducción de las ciudades a etiquetas destinadas a la promoción ayuda a que nos relacionemos con el espacio urbano no como individuos o como ciudadanos, sino únicamente como clientes o como consumidores («devoradores de paisajes», para usar el término acuñado hace años por JOST KRIPPENDORF<sup>34</sup>). Finalmente, el etiquetado de las ciudades suele ser una mala guía –

---

<sup>33</sup> KLEIN, N. 1999. *No Logo. Taking Aim at the Brand Bullies*, New York: Picador USA.

<sup>34</sup> KRIPPENDORF, J. 1977. *Les devoreurs de paysages : le tourisme doit-il détruire les sites qui le font vivre?*, Lausanne: 24 Heures.

discriminadora e ideológica- para las políticas de intervención en el paisaje: de la misma manera que algunas cadenas de supermercados sacan de las estanterías los productos que no se ajustan a su imagen de marca, se puede acabar por impulsar la cancelación o a la ocultación de determinados rasgos del paisaje urbano (barrios, calles, actividades, personas) simplemente porque no se adecuan a la marca comercial que se pretende crear.

El proceso de etiquetado de las ciudades tiende a reducirlas a unos pocos rasgos publicitables, adelgaza su complejidad, esconde sus contradicciones y sus conflictos, las hace ininteligibles. Propicia que, en vez de vivir en lugares, los ciudadanos acaben viviendo en marcas, en logos: preguntad, sino, a los residentes de las ciudades y los barrios «turísticos» que prestan su imagen para la promoción del conjunto de la localidad. Por ello, parafraseando a KLEIN, podemos afirmar que las ciudades necesitan *No Logo Landscapes*: paisajes caracterizados por su complejidad y su polisemia, para no esconder las contradicciones que los han creado ni los conflictos que los explican, para oponerse tanto a la ola homogeneizadora de la integración como la falsa singularización del etiquetado, para disponer de políticas que preserven la diversidad de sus valores.

*The world is not for sale!* han dicho los partidarios de una nueva articulación de las estructuras económicas mundiales. Si queremos preservar la complejidad y la riqueza de los paisajes, si queremos vivir en pueblos y ciudades y no dentro de etiquetas y marcas, debemos añadir, necesariamente, *Cities are not brands! Landscapes are not for sale!*

## **8. EL RENACIMIENTO DEL LUGAR Y EL AUGE DE LOS NACIONALISMOS CON Y SIN ESTADO**

Otro de los rasgos definitorios de la incapacidad de encontrar alternativas políticas a la deriva de la crisis económica y social en Europa es el fortalecimiento de las pulsiones nacionalistas que arrecia en el continente. Estas proceden, en primer lugar, de territorios que, sin disponer de un Estado propio, presentan, por razones históricas, características culturales, económicas y/o lingüísticas diferenciadas. Así, en diversos de ellos –Flandes en Bélgica, Escocia en el Reino Unido, Cataluña y el País Vasco en España, por citar solo unos pocos ejemplos- toman renovada fuerza movimientos políticos que reclaman su derecho, en tanto que naciones, a constituir su propio Estado. El carácter disruptivo del orden institucional establecido que tales movimientos entrañan les confiere una notable visibilidad y los coloca, a menudo, en el centro de la controversia política.

Esta irradiación de los movimientos nacionales que –pese a descansar en realidades y dinámicas sociales pluriseculares- podrían denominarse emergentes esconde, a menudo, la presencia de otro nacionalismo: el que se expresa a través de la voluntad de fortalecimiento de los propios Estados existentes. Se trata de un nacionalismo peculiar, que precisamente por tener

que enfrentarse en no pocas ocasiones a los nacionalismos emergentes, niega su propia condición y se reclama portador de valores universales. Pero pese a los ejercicios retóricos, el nacionalismo expresado a través de los Estados constituye hoy una fuerza determinante en toda Europa. Una fuerza que se expresa, sobre todo, en una doble dirección: por una parte, la propia concepción de la arquitectura institucional (y de la práctica cotidiana) de la Unión Europea como un conglomerado en el que la representación y los intereses expresados por los Estados se mantiene en permanente tensión con las instituciones comunes; por otra, la voluntad homogeneizadora de los respectivos territorios estatales que, tomando en casos el pretexto de la crisis, está dando lugar en diversos países europeos a procesos de recentralización y a proyectos de fortalecimiento del Estado central.

El fenómeno según el cual la integración de la economía —que ha hecho depender la vida en cada lugar de flujos globales muy difíciles de comprender y, no digamos, de gobernar— ha contribuido a un fortalecimiento de los sentimientos de identidad local ha sido ampliamente estudiado. Se trata, como es sabido, de aquello que ha venido a denominarse el «*renacimiento del lugar*» como espacio de identidad y refugio. La situación de crisis, exacerba estas pulsiones y contribuye a convertirlas en proyectos políticos que acaban vehiculando las esperanzas y los temores de una población atribulada. Volvamos a BAUMAN: «*Nuestra presente obsesión con las fronteras es el producto de la desesperada esperanza de que podamos separarnos de vagas amenazas indeterminadas, de las cuales el mundo en el que vivimos parece saturado. En breve, uno podría decir que nuestra actual obsesión por las fronteras procede del carácter irrealizable de nuestras esperanzas, del hecho de que estamos tratando desesperadamente de encontrar soluciones locales a problemas de procedencia global, aun cuando estas soluciones no existen ni pueden ser encontradas. Sólo puede haber soluciones globales a problemas globales. Pero estas soluciones globales están, hasta ahora, fuera de nuestro alcance*»<sup>35</sup>.

Hay que decir que, en la presente situación de crisis, la mayor parte de la población de las ciudades europeas no debe hacer frente a «*vagas amenazas indeterminadas*», sino a problemas bien tangibles y a dificultades sin cuento. Esto, sin duda, contribuye todavía más a que las pulsiones nacionalistas —de Estado o de los movimientos deseosos de disponer de Estado— sean una de los principales motivos de polémica política y movilización social en buena parte de Europa, lo cual, en un momento de agudas tensiones sociales, no deja de ser una notabilísima paradoja. Como paradójico resulta que quienes propugnan la creación de nuevos Estados se muestren, casi siempre, favorables de integrarse en la Unión Europea, lo cual, en principio, supone una limitación a la soberanía estatal; y paradójico es que quienes desde los Estados constituidos denuestran la voluntad de los nacionalismos emergentes de «*levantar*

---

<sup>35</sup> BAUMAN, Z. 2004. *New Frontiers and Universal Values*, Barcelona: Centre de Cultura Contemporània, 29-30.

*fronteras*» sean, en la mayoría de los casos, firmes defensores de una Europa basada en los Estados y partidarios del fortalecimiento de las fronteras externas de la Unión.

Resulta muy llamativo que el concepto movilizador sea, precisamente el de «nación», concepto cuya definición ha sido, como es bien sabido, compleja y controvertida desde su mismo origen<sup>36</sup>. Más aun cuando la integración económica mundial, la difusión de determinados comportamientos culturales y de formas de vida, así como la creación de redes de relación basadas en las tecnologías de la comunicación, han contribuido a hacer esa definición aún más difícil de concretar: no es ya que el concepto de nación de origen germánico -aquel basado en la existencia de unos rasgos de identidad configuradores de una «alma colectiva» de carácter sustantivo, en la que los individuos pertenecen independientemente de su voluntad- sea hoy claramente insostenible, sino que el mismo concepto de nación emergido de la revolución francesa -como la comunidad integrada por todos aquellos que expresan la voluntad de conformar una misma entidad política, al margen de sus diferencias culturales, religiosas o étnicas- se ve sacudida por la configuración, a través de las nuevas redes de relación, de comunidades cuyos miembros comparten intereses, valores, creencias y hasta voluntad y capacidad de acción política, sin convivir en un mismo territorio, ni compartir ciudadanía.

No cabe, sin embargo, despreciar los movimientos nacionalistas como simples expresiones irracionales o sentimentales<sup>37</sup>. En primer lugar, porque expresan la insatisfacción de parte relevante de la ciudadanía por el funcionamiento de las instituciones estatales, las cuales resultan, en buena parte de los países de Europa, manifiestamente mejorables. Se trata pues, de una insatisfacción para la que se deben encontrar expresiones y soluciones democráticas, no expedientes dilatorios y estigmatizaciones ideológicas. Pero la efervescencia entorno al lugar o a la nación es expresión en muchos casos de un malestar y unos temores más profundos, más básicos, a los que se debería dar respuesta con otro tipo de alternativas políticas y sociales, de mayor ambición y alcance.

Para ello sería necesario que surgieran nuevos actores, con capacidad de establecer solidaridades básicas entre aquellos que, en cada uno de los países y las ciudades de Europa, están sufriendo, con la reducción de su bienestar y de sus derechos, los efectos de la crisis económica y de las políticas que la han acompañado. Se trataría pues de configurar un conjunto de movimientos sociales y políticos lo bastante potentes y articulados como para impugnar la

---

<sup>36</sup> Véase, por ejemplo, HOBBSAWM, E. 1992. *Nations and Nationalism since 1780. Programme, Myth, Reality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992. Puede verse también nuestro “La Catalunya-ciutat i la Nació-xarxa”, en *L’Avenç*, 388, marzo 2013, que seguimos en parte en este pasaje.

<sup>37</sup> Nos hemos referido a este tema por lo que atañe a la situación en Cataluña en NEL·LO, O. 2013. «La crisis catalana: orígenes y alternativas», GÓMEZ MENDOZA, J., LOIS, R. y NEL·LO, O., (eds.). 2013. *Repensar el Estado. Crisis económica, conflictos territoriales e identidades políticas en España*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, 41-51.

ofensiva de las medidas neoliberales e impulsar alternativas que permitan salir de la situación de postración social en la que las sociedades europeas van cayendo. Desde el punto de vista espacial resultaría conveniente que estos movimientos tomaran como dato de partida el hecho que las dinámicas actuales de transformación de la sociedad permiten configurar nuevas territorialidades que casan mal con el concepto tradicional de Estado-nación y, en cambio, se corresponden mejor con los de sistema urbano y de red. Estas nuevas territorialidades, no necesariamente basadas en los límites territoriales y la vecindad administrativa en un mismo espacio, podrían ser, quizás, las bases multiescalares para la constitución de aquellas nuevas solidaridades entre los grupos sociales subalternos, de nuevos proyectos capaces de detener y revertir el retroceso actual en el campo de los derechos y las libertades que está asolando Europa.

## **9. LA ACCIÓN COMUNITARIA Y LA NUEVA TRAGEDIA DE LOS COMUNES**

Vemos pues como, ante la situación de crisis, la retórica de la competitividad es empleada sobre todo por las instituciones internacionales, los gobiernos territoriales y los agentes económicos, mientras que la pulsión nacionalista se expresa tanto a través de los gobiernos como de los movimientos sociales. Ahora bien, otras entidades y movimientos han buscado también una salida a la problemática económica y social, o por lo menos paliar sus efectos, en la acción comunitaria de carácter solidario. Así, a socaire de la crisis y ante la impotencia o la reducción de los mecanismos del Estado del bienestar para hacer frente a sus consecuencias sociales, ha surgido en las ciudades europeas una miríada de iniciativas, del más variado jaez, destinadas a dar respuesta a las necesidades básicas de los ciudadanos desde la propia sociedad<sup>38</sup>.

En primer lugar, existen o han surgido, como es sabido, un gran número de iniciativas de carácter asistencial sin ánimo de lucro, vinculadas a entidades cívicas, fundaciones privadas, cooperativas o instituciones religiosas que actúan en campos muy diversos: de la atención a los ancianos a la protección de la infancia, de la asistencia social a la provisión de alimentos, del apoyo a las personas sin techo al auxilio a quienes se encuentran en una situación de drogodependencia. Se estima que cerca el 20% de la población europea está asociada o participa en algún tipo de entidad del tercer sector, aun cuando esta proporción varía mucho en los

---

<sup>38</sup> Para el caso español, en el año 2012, la realidad del así denominado “tercer sector” ha sido estimada en las siguientes magnitudes básicas: 8.000 millones € de financiación (algo menos del 1% del PIB), alta dependencia de la financiación pública (70% del total), 400.000 empleados remunerados y más de 3 millones de socios (*Estudio sobre el presente y el futuro del tercer sector social en un entorno de crisis*, Obra Social de La Caixa, 2013).

diversos países y resulta, en términos generales, más alta en los países del Norte y el Oeste de Europa que los del Sur y el Este del continente<sup>39</sup>.

La acción de estas entidades, basada en gran medida en el trabajo voluntario, está resultando de gran importancia para atenuar el impacto de la crisis sobre la población. Sin embargo, la misma situación económica comporta notables dificultades para su actuación, tanto por el aumento de la demanda a la que deben hacer frente, como por la disminución de las aportaciones públicas y privadas, debida a la voluntad de reducir el gasto público por parte de las administraciones públicas, a la limitación de las aportaciones empresariales, a la reestructuración del sector bancario (que comporta una acentuada reducción de la obra social de las cajas de ahorros y de fundaciones privadas) y a la menor capacidad de contribuir de los ciudadanos<sup>40</sup>. Por otra parte, los mismos objetivos de estas iniciativas, en principio beneméritas, están sujetos a debate, precisamente por la utilización de la existencia del tercer sector como argumento por parte quienes propugnan, de manera más o menos abierta, el desmantelamiento del Estado del bienestar y «retornar a la sociedad» la responsabilidad de paliar los aspectos más problemáticos que la actual organización social y económica entraña.

Más allá de la acción asistencial, que se revela imprescindible en las circunstancias actuales, ha florecido otro conjunto de iniciativas que tiene por objetivo la defensa de los derechos básicos de los ciudadanos no sólo a través de la provisión de servicios y ayudas directas, sino también del apoderamiento de la población a la hora de reclamar y ejercer sus derechos, así como del impulso de una transformación social en una perspectiva de mayor equidad. Se trata de un conjunto de iniciativas también muy diversas, que van desde la defensa del derecho a la vivienda al apoyo de la población inmigrada, de los movimientos vecinales a la creación de centros culturales alternativos, de la promoción de nuevas formas no monetarias de intercambio a la construcción de plataformas de cooperación a través de la red. Agrupadas a menudo bajo la imprecisa denominación de iniciativas de «*innovación social*», se caracterizan por conjugar la acción directa sobre los problemas, con la crítica hacia las circunstancias que los generan. En no pocas ocasiones contribuyen también al impulso de movilizaciones ciudadanas de carácter más o menos disruptivo.

---

<sup>39</sup> Según el Global Giving Index del año 2012, elaborado por Charities Aid Foundation, en el Reino Unido el 72% de la población aportó dinero y el 26% tiempo voluntario a alguna entidad del tercer sector. En Alemania las proporciones fueron 43% y 22%, en Francia, 29% y 29%, mientras en España 26% y 13%. En el ranking de países del mundo según la implicación de la población en el tercer sector y actividades caritativas Irlanda figura en la 2 posición, los Países Bajos en la 6, Reino Unido 8, Dinamarca 10, Alemania 34; mientras Francia ocupa el lugar 54, Italia 57, España 72, Portugal 119 y Grecia 145 al final de la tabla de los países estudiados (Charities Aid Foundation, *Global Giving Index 2012*, 84 p. <<http://www.cafonline.org/PDF/WorldGivingIndex2012WEB.pdf>>).

<sup>40</sup> El estudio citado en la nota 28, estima la reducción de la financiación del tercer sector en España para el año 2012 entre un 11% y un 33%. Aunque con magnitudes diversas el fenómeno es general en todo el mundo desde el año 2007 según el Global Giving Index.

El impulso de estas iniciativas no se ha visto tampoco exento de debate. Mientras algunos autores han visto en ellas la simiente de un movimiento social de resistencia cívica, de transformación social y de democracia de base, otros les han achacado incurrir en el resistencialismo y el comunitarismo. Peor todavía, en ocasiones su acción ha podido ser vista como una desviación respecto la verdadera cuestión clave: la defensa de los derechos de la ciudadanía a través de la provisión de bienes y servicios públicos. Por este camino la discusión sobre los movimientos de innovación social enlaza de forma directa con la polémica acerca de la provisión y la defensa de los bienes comunes. En efecto, algunos teorizadores de la innovación social, inspirándose en autores como ELINOR OSTROM, MICHAEL HARDT o TONI NEGRI, han podido afirmar que una de las virtudes esenciales de estos movimientos sería la defensa para la comunidad de aquellos bienes que, siendo finitos y escasos, se deben mantener fuera de la lógica del mercado y de la propiedad (incluso de la pública) y a disposición de todos los miembros de la comunidad<sup>41</sup>. La vía propuesta resulta de gran interés, pero no se encuentra en absoluto desprovista de dificultades teóricas y prácticas<sup>42</sup>.

En primer lugar, la reclamación de estos bienes se conecta en ocasiones con la idealización de formas de vida comunitaria y de propiedad precapitalista que se corresponden escasamente con la realidad histórica. Si uno quiere remontarse a los clásicos, se puede recordar que ya el joven Marx, en sus crónicas del debate de la Ley sobre el robo de la leña en la Dieta Renana, no incurre en forma alguna en un embellecimiento de las formas de tradicionales de propiedad y de los derechos de la comunidad bajo el Antiguo Régimen. Al contrario, su objetivo consiste en utilizar el debate para mostrar, por una parte, como la transformación del derecho consuetudinario en derecho racional burgués ha sido realizado en beneficio de unos grupos sociales y en detrimento de otros; y, por otra, para señalar como el ejercicio del derecho a la propiedad privada puede ser contrario al bienestar colectivo<sup>43</sup>.

Más allá de cuestiones ideológicas e históricas, la misma definición de aquello que entendemos por bien común resulta notablemente problemática. En el ámbito de las políticas urbanas se ha considerado a menudo que estos comprendían el espacio público y los servicios básicos (como la educación y la sanidad universales). Sin embargo, resulta evidente para

---

<sup>41</sup> Puede verse para esta discusión el capítulo «The Creation of the Urban Commons» en el libro de David HARVEY. 2012. *Rebel cities. From de the Right to the City to the Urban Revolution*, Londres: Verso, 67-88.

<sup>42</sup> Se ha producido en los últimos años un auténtico alud de literatura sobre el tema de los bienes comunes. Uno de los países europeos donde el tema ha alcanzado una más alta presencia pública ha sido Italia. Para un compendio de las posiciones allí expresadas, favorables y críticas a los postulados de los movimientos basados en la reclamación de los bienes comunes, pueden verse en MATTEI, U. 2011. *Beni comuni. Un manifesto*, Bari: Laterza y en VITALE, E. 2013. *Contro i beni comuni*, Bari: Laterza.

<sup>43</sup> MARX, K. 1842. *Debatten über das Holzdiebstahls-gesetz*, en *Rheinische Zeitung*, 298, 300, 303, 305 y 307 [Trad. Castellana de Julián Vernal: “Los debates sobre la Ley acerca del robo de Leña”, en Karl MARX, *Los debates de la Dieta Renana*, Barcelona, Gedisa, 2007, 23-77].

cualquier conocedor de las dinámicas urbanas que el espacio público puede ser objeto de usos, regulaciones y simbolismos excluyentes de determinados grupos sociales y que la misma prestación de servicios públicos como la educación o la sanidad puede transmitir valores contrarios a la equidad social o de género. En este sentido, la existencia de servicios y espacios públicos de calidad puede ser vista como una condición necesaria para el acceso a los bienes comunes, pero no como una condición suficiente y aún menos como el bien común mismo.

Si la definición de aquello que entendemos por estos bienes es compleja, la delimitación de la colectividad a la que se asocian resulta también espinosa. En el caso de las áreas urbanas, por ejemplo, uno de las características básicas del proceso de urbanización capitalista es el de la segregación de los grupos sociales sobre el espacio, de forma tal que los ciudadanos de parecida extracción social y nivel de renta tienden a agruparse, como es sabido, en barrios o municipios separados. En este contexto la cuestión de cuál es la escala adecuada para la definición de la comunidad titular del bien común deviene clave. ¿Debe reconocerse a la comunidad de cada barrio, distrito o municipio el derecho de apropiarse y disfrutar de «sus» bienes comunes? ¿Cómo deben conjugarse los intereses de los residentes permanentes en un área con los de los visitantes y turistas, cuya percepción y expectativas respecto a los bienes comunes (el paisaje urbano, el espacio público, los monumentos, los equipamientos culturales,...) pueden no coincidir?

Finalmente, la creación de bienes comunes en un contexto urbano dominado por las relaciones de mercado puede tener también efectos perversos. DAVID HARVEY ha ejemplificado esta paradoja con toda crudeza: *«Una comunidad que lucha por mantener la diversidad étnica en su barrio y protegerlo contra la gentrificación puede de pronto ver como los precios de la propiedad (e impuestos) suben por razón de que los agentes inmobiliarios señalan el ‘carácter’ de su barrio a los más ricos como un lugar multicultural, vital y diverso. Para cuando el mercado haya realizado su labor destructiva, no solo los residentes originales habrán sido desposeídos del bien común que habían creado (a menudo habiendo sido desplazados de manera forzosa a través del incremento de alquileres e impuestos a la propiedad), sino que el mismo bien común habrá sido tan desnaturalizado como para ser irreconocible»*<sup>44</sup>. Parafraseando el célebre artículo de Garrett Hardin, Harvey ha denominado estos efectos perversos *«la verdadera tragedia de los comunes urbanos de nuestro tiempo»*.

De hecho, las impugnaciones que pueden hacerse a la lógica de los bienes comunes no difiere excesivamente de aquella que haya podido dirigirse a quienes han impulsado actuaciones de renovación y rehabilitación urbana y sonarán familiares a cualquier urbanista: la dificultad de establecer los límites entre lo público y lo privado en la ciudad, el problema de definir la colectividad beneficiaria de las actuaciones, los riesgos de generar efectos contrarios a los

---

<sup>44</sup> Véase HARVEY. 2013. 77-78.



objetivos iniciales. Se trata de objeciones en absoluto desdeñables, pero que, llevadas hasta el extremo, entrañarían la imposibilidad de acometer ninguna actuación urbana tendente a mejorar las condiciones de los sectores sociales más desfavorecidos hasta haber transformado previamente por completo las estructuras económicas y sociales.

Podría pero considerarse que los avances que se consigan en cada caso, pese a no ser permanentes y seguros, pueden contribuir al avance hacia aquella transformación estructural más profunda. Eso sí, el impacto positivo y la posibilidad de pervivir de cada acción comunitaria dependerá en gran medida no sólo de sus objetivos y realización concretos, sino también de su voluntad y capacidad de no permanecer como una iniciativa aislada sino de contribuir a la modificación profunda las relaciones políticas y sociales: es decir, de la capacidad de incrementar los recursos disponibles, capitalizar y difusión la experiencia, voluntad política e implicar sectores amplios de la ciudadanía, y transformar el marco institucional y político.

Como estos elementos están relacionados, a su vez, de forma más o menos directa, con las relaciones de fuerza y los conflictos entre los grupos sociales, esto nos devuelve al tema central de estas notas: hoy, la posibilidad de hacer pervivir (y eventualmente ampliar) los mecanismos de redistribución social, ya sea aplicados directamente desde el Estado, ya sea a través de la acción comunitaria, depende de la capacidad de invertir las relaciones de fuerza entre los intereses económicos objetivamente favorecidos por la destrucción del Estado del bienestar y la limitación democracia política plena y los grupos sociales que precisan de uno y otra como garantía para el acceso a sus derechos básicos

## **10. EL MAÑANA NO ESTÁ ESCRITO**

La crisis europea presenta cuatro vertientes, estrechamente inter-relacionadas: la económica, la social, la política y la ambiental. Resulta, a nuestro entender, imposible superarla sin acometer transformaciones profundas en cada uno de estos ámbitos, transformaciones que, si han de redundar en la mejora del bienestar colectivo, requerirán una destacada movilización social. Para ello será necesario subvertir la hegemonía ideológica de quienes afirman que el sistema económico actual es el único posible y trascender, entre otras, la lógica del Estado-nación. La tarea de definir y organizar nuevos sujetos sociales y políticos capaces de impulsar esta movilización transformadora resulta a un tiempo ingente y perentoria. Pero la crisis económica actual, que está desproviniendo a tanta gente de sus seguridades, que está situando a una parte tan relevante de la población *«muy cerca de rebasar la frontera»* de un deterioro social difícilmente reversible puede ayudar a cimentar, en Europa y no solo en Europa, la reacción social necesaria.

*«Ha de producirse un cambio decisivo de la situación social de un hombre en sentido descendente, su desvinculación de todas las seguridades de carácter humano y social, para que*

*tome conciencia de una relativa exterioridad hacia las relaciones económico-sociales básicas. Solo entonces podrá perder verdaderamente la existencia propia la creencia en el carácter natural de sus relaciones y descubrir hasta qué punto había elementos socialmente condicionados en el amor, la amistad, la atención y la solidaridad de las que había disfrutado (...)*». Todos aquellos que se encuentren en esta situación «*verán entonces claro lo que antes consideraban obvio. Todos se encuentran muy cerca de rebasar la frontera*»<sup>45</sup>. Hete aquí las reflexiones que MAX HORKHEIMER incluyó a *Dämmerung. Notizen in Deutschland*, un volumen escrito en plena crisis de la república de Weimar y publicado en Suiza en 1934, después de que el ascenso del nazismo al poder hubiera forzado al autor a marchar al exilio.

Hay que releer la obra que el filósofo, uno de los miembros principales de la Escuela de Frankfurt, confeccionó en medio de la gran convulsión de entreguerras. Hay que releerla porque proyecta una luz al mismo tiempo inquietante y reveladora sobre nuestras circunstancias actuales. El lector encontrará la advertencia contra «*la prisa a la hora de comprender*», como si ante la evidencia del mal pudiera calmarnos el hecho de poseer una teoría en la que éste se pueda insertar; tropezará con aforismos de resonancias brechtianas: «*el ascenso social constituye en cualquier caso un mal síntoma por lo que al escrúpulo moral se refiere*»; se verá confrontado con cuestiones turbadoras: «*¿y si la humanidad se hundiera más profundamente en la barbarie si no fuera por los que siempre han luchado violentamente por su liberación? ¿y si la violencia fuera una necesidad?*». Y, sobre todo, hallará una impugnación demoledora de la ideología con la que se justificaba (y se justifica) la explotación económica: «*la opinión según la que cada uno se merece el destino que tiene (...) implica no sólo la afirmación de la clarividencia de la naturaleza ciega, sino también la afirmación de la justicia del sistema económico actual*».

Pero si hemos querido traer a colación el texto del *Dämmerung* de HORKHEIMER para finalizar estas notas es, sobre todo, por su reivindicación de la reflexión crítica y la acción colectiva como base de la esperanza. El mañana no está escrito, nos viene a decir, no podemos saber lo que nos depara el futuro, pero tenemos la obligación de prepararlo: «*no son las hogueras lo que el imperialismo de los grandes Estados europeos debería envidiar a la Edad Media; sus símbolos se amparan en aparatos más refinados y en guardianes más temiblemente armados que no los clérigos de la Iglesia medieval. Los enemigos de la Inquisición, pero, trasmataron aquel crepúsculo en el amanecer de un nuevo día; tampoco el crepúsculo del capitalismo debe iniciar inevitablemente la noche de la humanidad, aunque hoy, sin duda, es esta la amenaza*».

---

<sup>45</sup> HORKHEIMER, M. 1934. *Dämmerung. Notizen in Deutschland*, Zurich: Oprecht y Helbling. Las citas se corresponden a la traducción catalana de Gustau Muñoz, *Hora foscant*, Barcelona: Edicions 62, 1984 (páginas 74-75, 79, 72, 73, 82 y 65, respectivamente).

## BIBLIOGRAFIA

- ALBET, A, y BENACH, N. 2012. *Doreen Massey. Un sentido global del lugar*, Barcelona: Icaria, Colección «Espacios Críticos».
- BAUMAN, Z. 2004. *New Frontiers and Universal Values*, Barcelona: Centre de Cultura Contemporània.
- BAUMAN, Z. 2008. *Archipiélago de excepciones*, Barcelona: Centre de Cultura Contemporània.
- BOURDIEU, P. 1993. «La démission de l'État», BOURDIEU, P. (dir.), *La misère du monde*, Paris: Éditions du Seuil, 219-228.
- BURRIEL, E. 2008. «La 'década prodigiosa' del urbanismo español (1997-2006)», *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XII. 270 (64). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270/sn-270-64.htm>>.
- ELIOT, T.S. 1945. *What is a Classic? An address delivered before de Virgil Society on the 16th of October 1944*, Londres: Faber & Faber.
- FONTANA, J. 2013. *El futuro es un país extraño. Una reflexión sobre la crisis social a comienzos del siglo XXI*, Barcelona: Pasado y Presente.
- HARVEY, D. 1990. *The Condition of Postmodernity. An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Oxford: Basil Blackwell.
- HARVEY, D. 2012. *The Enigma of Capital and the Crises of Capitalism*, Londres: Profile Books.
- HARVEY, D. 2013. *Rebel cities. From the Right to the City to the Urban Revolution*, Londres: Verso.
- HOBBSAWM E. 1992. *Nations and Nationalism since 1780. Programme, Myth, Reality*, Cambridge: Cambridge University Press.
- HORKHEIMER, M. 1934. *Dämmerung. Notizen in Deutschland*, Zurich: Oprecht & Helbling [Trad. catalana de Gustau Muñoz, *Hora foscant*, Barcelona: Edicions 62, 1984].
- INDOVINA, F. 2009. *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, Milano: Franco Angeli.
- KLEIN, N. 1999. *No Logo. Taking Aim at the Brand Bullies*, New York: Picador USA.
- KRIPPENDORF, J. 1977. *Les dévoreurs de paysages: le tourisme doit-il détruire les sites qui le font vivre?*, Lausanne: 24 Heures.
- MATTEI, U. 2011. *Beni comuni. Un manifesto*, Bari: Laterza.
- MARX, K. 1842. «Debatten über das Holzdiebstahlsgesetz», *Rheinische Zeitung*, 298, 300, 303, 305 y 307 [Trad. Castellana de Julián Vernal: «Los debates sobre la Ley acerca del robo de Leña», en MARX, K., *Los debates de la Dieta Renana*, Barcelona: Gedisa, 2007 (p. 23-77)]
- NEL·LO, O. 2013. «La Catalunya-ciutat i la Nació-xarxa», *L'Avenç*, 388, marzo 2013.

NEL·LO, O. 2013. «La crisis catalana: orígenes y alternativas», GÓMEZ MENDOZA, J., LOIS, R. y NEL·LO, O. (coord.). *Repensar el Estado. Crisis económica, conflictos territoriales e identidades políticas en España*, Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela. 41-51.

NEL·LO, O. y DONAT C. 2014. «Los efectos territoriales de la crisis económica en la región metropolitana de Barcelona», en ALBERTOS, J.M. y SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, J.L. (coord.), *Geografía económica de la crisis en España*, Valencia: Publicacions de la Universitat de València y Asociación de Geógrafos Españoles.

STREECK, W. 2011. «The Crises of Democratic Capitalism», *New Left Review*, 71, set./oct. 5-29.

SUBIRATS, M. 2012. *Barcelona: de la necessitat a la llibertat: les classes socials al tombant del segle XXI*. Barcelona: l'Avenç.

THOMPSON, E.P. 1971. «The Moral Economy of the English Crowd in the 18th Century», *Past & Present*, 50. 76-136.

VITALE, E. 2013. *Contro i beni comuni*, Bari: Laterza.

# Capítulo 8. Los servicios sociales en el área metropolitana de València: la cooperación necesaria

Francesc Xavier Uceda-Maza

Lucía Martínez-Martínez

Universitat de València

## 1. INTRODUCCIÓN

Cabe interpretar la historia del siglo XX, al menos en Europa, como el resultado de un juego entre la lógica del capitalismo (que con la generalización del trabajo asalariado introduce una profunda fractura social), y la lógica de la democracia (que extendiendo el estatuto de ciudadanía posibilita un proceso no sólo simbólico, sino de homogeneización social). El resultado de todo ese proceso ha sido la configuración de un impresionante mecanismo de integración social, no exento de contradicciones y conflictos, que denominamos Estado de Bienestar o Social (AGUILAR y LAPARRA, 2001).

El sistema de los Servicios Sociales es el más joven de los sistemas de protección, habiéndose desarrollado intensamente en los últimos treinta años. Constituye uno de los pilares del Estado de Bienestar conjuntamente con el sistema de salud, la educación y las pensiones. Para su desarrollo, ha sido fundamental la descentralización en las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

Podemos afirmar que ha habido una ordenación y estructuración similar hasta mediados de los años 90, concibiendo el sistema desde dos niveles: el primer nivel que hace referencia a los servicios sociales generales y son organizados desde los ayuntamientos; y el segundo nivel, los servicios sociales especializados y son estructurados desde las comunidades autónomas.

A partir de mediados de los años 90, el sistema se ha desarrollado de forma heterogénea, tanto en lo que es su concepción intrínseca, es decir la naturaleza de las prestaciones, derecho subjetivo o prestación asistencial, como en su organización extrínseca, es decir, los niveles prestadores de servicios sociales. A modo de estudio de caso analizamos los procesos de Navarra y Catalunya, para observar que su organización administrativa ha respondido a la complejidad actual, bien creando un nivel intermedio entre las prestaciones y los servicios de la comunidad autónoma y de los ayuntamientos, o bien reformulando las condiciones y capacidades del primer nivel para la prestación de los Servicios.

La Comunitat Valenciana no ha avanzado en el desarrollo del sistema desde los años 90, siendo su prestación de servicios sociales de orden asistencial y su organización estructurada en dos niveles.

En España no existe tradición de prestación del sistema de servicios sociales desde las áreas metropolitanas, sólo hemos hallado la referencia del área metropolitana de Vigo<sup>46</sup>, que pese a ser aprobada su constitución en el 2012 (Ley 4/2012, de 12 de abril), todavía no se ha constituido. Su ley de creación prevé en los artículos 15 y 19 la asunción de las competencias de servicios sociales, tanto los básicos como los específicos, así como aquellos especializados que le sean transferidos por la Xunta de Galicia.

Para conocer la situación del Área Metropolitana de València<sup>47</sup> se ha desarrollado trabajo de campo cualitativo, mediante entrevistas en profundidad a los profesionales que ejercen en los diferentes ayuntamientos de dicha área.

## **2. LOS SERVICIOS SOCIALES EN ESPAÑA**

Los servicios sociales personales<sup>48</sup> en España se han desarrollado en los últimos treinta años adquiriendo identidad suficiente para ser reconocidos como un instrumento fundamental del Estado del Bienestar. Se desarrollan, al igual que en Europa, a partir de los sistemas de protección social surgidos del pacto social capital-trabajo/estado, cuya expresión más significativa son los sistemas de seguridad social (LAS HERAS, 1992). Los conflictos sociales que caracterizaron los últimos años de la dictadura, la presión democrática, la crisis económica y el auge de las clases medias han sido identificados como los factores que propiciaron el desarrollo del Estado de Bienestar, durante la transición democrática, desde finales de los años setenta hasta la actualidad (RAYA, 1997).

Junto al proceso democratizador de las instituciones se produce el desarrollo de los servicios sociales<sup>49</sup>. Comienzan a construirse sobre la base de la teoría de la necesidad, lo que explica en un primer momento, su carácter residual que viene a paliar los fallos, carencias, desajustes y exclusiones que provocan el resto de sistemas que configuran la política social (BELIS y MORENO, 2002).

En la actualidad es uno de los cuatro pilares del Estado del Bienestar, junto con el sistema de pensiones, sanidad y educación. Es un sistema de plena competencia autonómica, por tanto no existe un marco estatal que lo defina, a diferencia de los otros sistemas descentralizados de una forma o de otra pero siempre con una legislación básica estatal.

---

<sup>46</sup> Pese a ser aprobada en el año 2012, todavía no se han constituido los órganos por diferencias entre los ayuntamientos.

<sup>47</sup> En adelante, AMV.

<sup>48</sup> Los servicios sociales personales son un conjunto de programas y servicios dirigidos a las personas para garantizar su supervivencia, protección y emancipación social. Se agrupan en dos grandes tipologías generales o comunitarios, y especializados.

<sup>49</sup> En adelante SS.SS

Constituye el único sistema donde no existe una cartera de servicios mínimos definida que establezca la extensión e intensidad de la protección, lo que supone grandes desigualdades territoriales a nivel autonómico y local (UCEDA, 2011).

A partir del Plan Concertado el sistema se estructura en SS.SS. de atención primaria (dependencia local) y especializados (dependencia autonómica). Los primeros constituyen la estructura básica del sistema público de SS.SS., siendo su finalidad conseguir unas mejores condiciones de vida de la población mediante una atención integrada y polivalente. Los segundos deben entenderse como aquellos que requieren el desarrollo de una atención específica (nivel secundario) a usuarios/as con circunstancias especiales<sup>50</sup>.

### 3. DESARROLLO Y ORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES

Los servicios sociales es el más joven de los sistemas de protección social. Otros sistemas del bienestar han tenido tiempo para su configuración, identificación por parte de la ciudadanía y una larga trayectoria de formación de cuerpos profesionales; sin embargo en los SS.SS:

«El escaso tiempo que han tenido los Servicios Sociales para superar sus vínculos con la Beneficencia y el asistencialismo, y ubicarse en las nuevas estrategias del Estado Social de Derecho, ha producido en su nueva etapa no pocas confusiones y desfases entre su práctica y las formulaciones teóricas y conceptuales que la sustentan o que desde la misma se va deduciendo» (GARCÍA y RAMÍREZ, 1992: 9).

Después de casi treinta años se ha configurado un sistema con una trayectoria bien definida, con una elaboración teórica y técnica propia, una imagen social diferenciada, y sobre todo con unas referencias jurídicas, unas estructuras políticas y administrativas y unas partidas presupuestarias propias y diferenciadas de otros servicios del bienestar social. En la actualidad lo podemos definir como: SISTEMA PÚBLICO PARA LA GARANTÍA UNIVERSAL DE DERECHOS SOCIALES, en el que existen:

«...prestaciones técnicas y otras actividades en las que se brinda ayuda o apoyo, fundamentalmente relacional y de proximidad, para la cobertura de carencias y el desarrollo de potencialidades en lo que tiene que ver con la autonomía (o dependencia) personal y la integración (o exclusión) comunitaria y social en general» (CASADO y FANTOVA, 2007: 11).

Esto conlleva el desarrollo de unos elementos de identidad que los servicios sociales exhiben, para configurarse como un sistema público dentro de las políticas del bienestar social, éstos son: a) un ámbito específico de necesidades sociales de referencia (derechos sociales que

---

<sup>50</sup> Coincidimos con CASADO y FANTOVA cuando señalan que “el nivel de atención especializada no debe el grueso de la demanda que plantean las clases sociales con alguna circunstancia especial (problemas familiares, infancia, discapacidad, etc.) sino que debe seguir un criterio minimalista o subsidiario respecto a la atención primaria” (23007:29)

garantiza); b) una oferta específica de prestaciones sociales; c) una red de equipamientos propia; y d) normativa, planificación y presupuestos propios.

Veamos cómo estos elementos que confieren identidad en el sistema se han ido configurando a lo largo de los años.

### **3.1. El desarrollo del sistema**

La ley 7/1985 de Bases de Régimen Local, estableció la obligatoriedad, por parte de los ayuntamientos, de prestar SS.SS.<sup>51</sup> en los municipios de más de 20.000 habitantes, aunque no se especifique el contenido de las prestaciones, figuras profesionales, ratios... dado que ello dependía de la legislación de las CC.AA. En 1987, impulsado desde la administración central, se aprueba el Plan concertado de prestaciones básicas de servicios sociales. Se pone en marcha desde la Dirección General de Acción Social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con la aceptación de la Federación Española de Municipios y Provincias y tomando como referencias las aportaciones de las CC.AA., concretándose en cuatro compromisos: gestión, cofinanciación, colaboración técnica e información (LINARES y MARÍN, 1992).

Define las prestaciones básicas (información y orientación, ayuda a domicilio, alojamiento y prevención de la marginación e inserción social) y los equipamientos prioritarios (centros de SS.SS, albergues y centros de acogida). Actúa como base de la subvención y el reparto de financiación entre las tres administraciones públicas (local, regional y nacional), de forma que a cada una de ellas se les asigna un tercio del presupuesto destinado para su desarrollo, es decir, una equidad financiera entre los tres niveles de responsabilidad pública de un sistema que garantiza el acceso a los derechos básicos de ciudadanía. Adquiere gran relevancia, pues a los tres años de su puesta en marcha triplica el número de centros y de personas que trabajan en los mismos (LINARES y MARÍN, 1992). De hecho, en el año 1988 son 247 los municipios acogidos al Plan, con un índice de cobertura del 3,22%, en el año 1990 alcanzan a 6.256 municipios con el 81,44% de cobertura y en la actualidad el grado de cobertura es del 97,36% y 7.402 municipios, es decir es un sistema presente en todo el territorio del Estado (PLAN CONCERTADO, 2009-2010: 18).

El esquema básico de los servicios sociales queda establecido en el cuadro 1, donde se concretan los objetivos, necesidades y prestaciones etc. La red se organiza en equipamientos comunitarios de los cuales serán titulares los ayuntamientos y equipamientos específicos las comunidades autónomas.

---

<sup>51</sup> En realidad ya la Ley 41/1975 de 19 de noviembre, de Bases del Régimen Local asignaba capacidad y competencia en materia de asistencia social a los municipios y a las provincias, que a su vez derivaba de la Ley General de Beneficiencia de 1848, por lo que cabe colegir que no es una innovación del momento y, en parte, aquí yace la explicación de las competencias locales en el sistema.



**Cuadro 1: Conceptualización del Sistema de Servicios Sociales**

	Objetivos Generales	Necesidades Sociales	Objetivos Específicos	Prestaciones	Red del Sistema de Servicios Sociales	
					Equipamientos comunitarios	Equipamientos específicos
<b>ATENCIÓN PREVENCIÓN PROMOCION SOCIAL</b>	Garantizar una PROTECCIÓN SOCIAL a través de prestaciones sociales básicas de Servicios Sociales ante situaciones de necesidad	Acceso a los recursos sociales	Prevenir desigualdades en el uso de los recursos sociales	Información, orientación y tratamiento social.	CENTROS SERVICIOS SOCIALES GENERALES  Unidades de Trabajo Social de Zona. Equipos inter-profesionales	Albergues. Casas de Acogida. Pisos Tutelados. Mini-residencias Residencias. Centros Ocupacionales – Centros de Inserción Social. – Centros de Relación Social: • Clubes • Hogares
		Convivencia personal	Facilitar la realización personal y la autonomía en el marco	Ayuda a domicilio.  Alojamiento		
		Integración social	Posibilitar condiciones personales y sociales para la participación en la vida social	Inserción Social		
	Promover la Cooperación Social, con organizaciones no gubernamentales (Instituciones sin fin de lucro)	Solidaridad Social	Potenciar la responsabilidad ante las necesidades sociales	Financiación a ONG's. Apoyo Técnico	Iniciativa social: - Familias de acogida. - Asociaciones. - Grupos Autoayuda. - Iniciativas apoyo mutuo. - Voluntariado Social. - Fundaciones.	

Fuente: Transcripción del cuadro editado en la revista «Cuadernos de Acción Social» nº 14. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Asuntos Sociales. 1988.

Entre 1982 (País Vasco) y 1992 (Cantabria), todas las CC.AA. promulgaron leyes de acción social y/o SS.SS. con objetos materiales bastante homogéneos. Así mismo, en el curso de 1983 y 1984 el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social preparó un borrador de ley nacional de servicios sociales<sup>52</sup> con voluntad de configurar el marco general para el conjunto del Estado.

<sup>52</sup>El borrador de la Ley preveía la integración de los SS.SS en la Seguridad Social. DE este modo, se disponía de base competencial de la administración central, a la vez que la constitución reserva al Estado la normativa básica y el régimen económico de la Seguridad Social. Sus objetivos eran: garantizar la asistencia y prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad, regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en su derecho al bienestar social y conseguir la unificación de los SS.SS, dispersos entre distintas entidades públicas dentro de cada nivel territorial (CASADO y FANTOVA, 2007: 129).

Esta fracasó<sup>53</sup> por la velocidad con que se anticiparon algunos gobiernos autonómicos para dotarse de una legislación propia.

En la última década se han aprobado nuevas leyes autonómicas de SS.SS., con una tendencia hacia el reconocimiento del derecho subjetivo. En esta situación se hallan las CC.AA. de: Asturias, Aragón, Illes Balears, Cantabria, Catalunya, Navarra y País Vasco; y aquellas otras que siguen moviéndose en el ámbito de las prestaciones no garantizadas: Canarias, Castilla La Mancha, Castilla y León, Extremadura, C. Valenciana, Murcia, Madrid, Galicia y La Rioja. Este hecho no es baladí, pues que los SS.SS. se enmarquen en el ámbito del derecho subjetivo supone un cambio de relación entre los ciudadanos y la administración proveedora de servicios. Ello implica un cambio de procedimiento y de metodología, así como de conciencia ciudadana, es decir, los SS.SS. son exigibles ante el orden jurisdiccional (como el derecho a la educación o a la salud). Sin embargo, continuar en el ámbito asistencial supone que se encuentran sujetos a limitaciones presupuestarias, organizativas y valorativas sobre su conveniencia o no, es decir, se basan en la discrecionalidad que se acusaba precisamente al marco de beneficencia y asistencia social, hecho que la administración repite hasta la saciedad que está superado<sup>54</sup>.

Otro hito de desarrollo del sistema fue la aprobación de la Ley de la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (la conocida como ley de Dependencia del año 2006) pues supone un salto cualitativo en la protección social en España. Se crea el sistema para la atención a la autonomía y dependencia en el que participan todas las administraciones públicas y cuya finalidad principal, según su preámbulo, es garantizar unas condiciones básicas y el establecimiento de un derecho subjetivo. El Sistema nace con la vocación de integración en los SS.SS. existentes (autonómicos y locales), de hecho se concibe como una red de utilización pública que comprende centros y servicios (art. 6.2), cuyas prestaciones se integrarán en las redes de SS.SS. de las CC.AA (Art. 3.0 y 6.3). El modelo se basa en la cooperación interadministrativa y responderá a una acción coordinada y cooperativa de la participación, en su caso de las Entidades Locales (art 1. 2).

Como última red de protección social se han desarrollado las Rentas Mínimas y los programas para situaciones especiales (apoyo a familias, inmigración, mujer, etc.), con grandes desigualdades en su concepción y prestación en las diferentes CC.AA. LAPARRA (2004)

---

<sup>53</sup> Un elemento importante fueron los conflictos positivos de competencia que promovió la Xunta de Galicia. El Tribunal Constitucional en su sentencia 148/86 de 25 de diciembre, considera que no había conflicto de competencias puesto que en el ámbito de la acción social existía concurrencia o complementariedad de intereses y competencias.

<sup>54</sup> Nos encontramos con tres formas diferentes de relación entre la administración proveedora del bienestar y la ciudadanía: a) cuando la relación se basa en el derecho subjetivo, es decir, aquellas situaciones en las que el ciudadano que reúne los requisitos lo solicita y la Administración está obligada a otorgárselo; b) cuando la relación se basa en que el ciudadano tiene legitimidad y el derecho de hacer saber sus circunstancias, y la administración tiene obligación de atenderlas, pero el ciudadano no tiene el derecho propio a exigir la prestación específica; y c) las acciones graciabiles o discrecionales, que la administración puede otorgar o no.

identifica tres tipos de situaciones en función del nivel de cobertura (proporción de hogares) y el gasto por perceptor: a) comunidades generosas, tienen niveles de cobertura bajo pero conceden un volumen alto de recursos para cada usuario (normalmente porque se incluye aquí las actividades de inserción): Asturias, Cataluña, Castilla y León, Madrid y Castilla-La Mancha; b) comunidades con programas restrictivos, el gasto por usuario y nivel de cobertura es reducido: Galicia, Islas Baleares, Aragón, Murcia, La Rioja, Andalucía, Extremadura, Cantabria y la C. Valenciana; y c) comunidades con niveles de cobertura alto: País Vasco y Navarra.

Es un sistema complejo que precisa de gobernanza multinivel (nivel primario y secundario), colaboración entre las administraciones públicas (Corporaciones Locales, Comunidades Autónomas y Administración General del Estado) y cooperación social (asociaciones y fundaciones, empresas, etc.) para su consolidación como cuarto pilar del Estado del Bienestar (SUBIRATS *et al.*, 2007).

En estos momentos asistimos a un escenario de incertidumbre y gran preocupación por la consolidación del sistema, y es la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la administración local, que modifica el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local sobre competencias de los ayuntamientos y, específicamente, de los servicios sociales, ya que señala que la competencia de servicios sociales será en exclusiva de las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes tendrán como competencia propia «la evaluación e información de situaciones de necesidad y la atención inmediata a personas en situación de riesgo o riesgo de exclusión social». La memoria económica de la Ley describe un ahorro de algo más de 8.000 millones de euros, de los que alrededor de 3.282 vendrán de los servicios sociales.

Presentado a grandes rasgos el sistema y sus acontecimientos históricos más importantes incidiremos a continuación en la ordenación del sistema, desde el punto de vista de los niveles organizativos.

### **3.2. La ordenación del sistema**

En los treinta años de desarrollo del sistema, los niveles de prestación de SS.SS se han desarrollado de diferente forma entre sí, y no se ha realizado un esfuerzo por su armonización. De forma general ha decrecido la implicación ministerial a través del Plan Concertado (tanto presupuestariamente como técnicamente) y se han desarrollado fundamentalmente los niveles autonómico y local, y en éste último los ayuntamientos más que las diputaciones provinciales, de tal manera que el sistema ha quedado regulado en dos niveles.

El compromiso inicial entre administraciones hacía referencia a que la atención primaria en servicios sociales sea financiada por partes equitativas entre el Estado, las comunidades autónomas y las corporaciones locales, aunque serían estos últimos los responsables de la

ejecución de este nivel de atención que se denominó «servicios sociales generales». No obstante, con el correr de los años, el aporte conjunto del Estado y de los gobiernos autónomos se redujo, y los ayuntamientos son los valedores y sostenedores del sistema, aportando el 60% de su financiación. Nos hallamos ante la paradoja de derechos y prestaciones que son definidos desde el ámbito exclusivamente autonómico y se financian desde el ámbito local, haciendo depender las prestaciones de la voluntad política y de la capacidad económica de los ayuntamientos (UCEDA, 2011).

No obstante, algunas CC.AA como Aragón, Cataluña o Navarra han desarrollado las comarcas o las áreas de servicios sociales como estructuras intermedias para el desarrollo y gestión de los mismos.

Veamos a continuación a modo de ejemplo la organización de Navarra (cuadro 2) y Catalunya (cuadro 3).

**Cuadro 2.- Ordenación de los Servicios Sociales en Navarra**

<b>NIVELES SISTEMA</b>	<b>CARACTERÍSTICAS</b>
Nivel 1.- Servicios Sociales de Base	Ayuntamientos. Coincide con las áreas básicas de salud. Desarrollan los programas previstos en el Plan Concertado (SS.SS Generales): a) Programa de acogida y orientación social; b) Servicio de Ayuda a Domicilio; c) Programa de Incorporación Social; d) Programa de Prevención (familia e infancia). Es un nivel de atención básica e intensidad leve.
Nivel 2.- Áreas de Servicios Sociales Especializados	Gobierno de Navarra. Agrupa a diferentes Servicios Sociales de Base. En el área se prestan los siguientes programas: a) Servicios de atención residencial para personas mayores; b) Servicios de atención diaria de personas mayores; c) Servicios de Centro Ocupacional para personas con discapacidad intelectual; d) Servicios de Atención Temprana; e) Servicios de Rehabilitación Psicosocial para personas con Trastorno Mental Grave Es un nivel de atención principalmente diurno e intensidad moderada.
Nivel 3.- Comunidad Foral de Navarra	Gobierno de Navarra. Agrupa al conjunto de las diferentes Áreas de Servicios Sociales Especializados. Se prestan Servicios como: centros de acogida de menores, pisos tutelados, etc. Es un nivel principalmente residencial y de intensidad fuerte.

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Estratégico de Servicios Sociales de Navarra 2008-2012.

El Gobierno de Navarra diferencia entre tres niveles. El sistema es muy parecido al de salud y supone la existencia de tres niveles donde la intensidad de la intervención es la que los delimita, es decir a mayor intensidad mayor especialización. Las zonas básicas las gestionan los ayuntamientos (nivel 1) y las áreas de servicios sociales especializados (nivel 2) y los servicios residenciales el Gobierno de Navarra (nivel 3), a excepción de Pamplona que gestiona el nivel 1 y el nivel 2, aunque estos últimos sean de titularidad del Gobierno Foral.

La Generalitat de Catalunya, diferencia en dos niveles, pero el primero queda configurado para un mínimo de 20.000 habitantes, por tanto si el municipio no alcanza esa

población, obligatoriamente habrá de mancomunarse o la prestación de servicios sociales básicos será asumida por la comarca. Precisamente al reforzar el nivel primario (nivel 1) permite delegar en ellos servicios sociales especializados sin constituir un propio nivel.

**Cuadro 3.- Ordenación de los Servicios Sociales en Catalunya**

NIVELES SISTEMA	CARACTERÍSTICAS
Nivel 1.- Servicios Sociales de Base denominada Área Básica	Ayuntamientos mayores de 20.000 habitantes, o de las mancomunidades (agrupación de ayuntamientos para alcanzar los 20.000 habitantes) o las comarcas. Para ello, se pueden constituir consorcios. Desarrollan los programas previstos en el Plan Concertado: a) Información, orientación y asesoramiento; b) Servicio de ayuda a domicilio y teleasistencia; y c) Intervención socioeducativa no residencial. Asimismo se podrán delegar servicios sociales especializados.
Nivel 2.- Servicios Sociales Especializados	Generalitat de Catalunya y agrupa los servicios fundamentalmente residenciales.

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Estratégico de Servicios Sociales de Catalunya. 2010-2013.

Como se observa estas dos comunidades han configurado sus Servicios Sociales, bien incorporando un segundo nivel, bien reforzando el primer nivel mediante la obligatoriedad de constituir unidades de más de 20.000 habitantes a las que se les puedan delegar Servicios Sociales Especializados.

No se contempla ninguna excepcionalidad para las áreas metropolitanas, a excepción que el Ayuntamiento de Pamplona es responsable de la gestión del nivel primero y segundo, y en el resto de Navarra, del nivel segundo es el Gobierno Foral. Por otra parte, para la ciudad de Barcelona se ha constituido entre la Generalitat y el ayuntamiento el Consorcio de Servicios Sociales para la gestión de la atención primaria y los servicios sociales especializado. En ninguno de los casos se incorporan los municipios que forman el área metropolitana de Pamplona o de Barcelona.

Una vez ilustrado el desarrollo y la ordenación de los Servicios Sociales, veamos específicamente la situación de la Comunitat Valenciana y la gestión del área metropolitana de València.

#### **4. LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA COMUNITAT VALENCIANA: DESARROLLO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL**

Los inicios de los SS.SS. valencianos tal y como los conocemos ahora, los podemos situar en el año 1982, en los primeros años de la autonomía y en un suceso trágico que forma parte del

imaginario colectivo («la pantanada» de Tous, 1982). En ese momento, la Dirección General de Servicios Sociales decide enviar equipos multidisciplinares a las poblaciones más afectadas por la riada. Estos profesionales son el germen de los Equipos Sociales de Base, dependientes de las corporaciones locales (BELIS y MORENO, 2002).

El día 5 de mayo de 1988 se suscribe el Plan Concertado entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Generalitat Valenciana, renovable cada año. El acuerdo de financiación posee dos momentos (que coinciden con lo que se ha denominado «primera y segunda descentralización del Estado»): el primer momento de concertación es entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y el segundo momento se produce entre las Comunidades Autónomas y cada una de las Corporaciones Locales que las integran. En el caso de la Comunitat Valenciana, se desdobra ésta última en el concierto entre la Generalitat Valenciana (Conselleria de Benestar Social) y los municipios con más de 10.000 habitantes, por un lado; y por otro, entre las Diputaciones Provinciales (Alacant, Castelló y València) y los municipios con menos de 10.000 habitantes.

Fruto de estos acuerdos se produce un crecimiento importante y sostenido llegando a cubrir el 99,5% de la población de la C. Valenciana en el año 1996. Esto representa, en cuanto alcance e implantación en el territorio, un salto cualitativo importantísimo, al estructurar una red básica de servicios sociales que garantiza la proximidad y la accesibilidad a los recursos (ZARAGOZA, 2001).

Se inicia, así, una etapa de fuerte desarrollo normativo con el plan conjunto de actuación en barrios de acción preferente de 1988, el plan de ordenación de los servicios sociales en la C.V. de 1987, el plan de medidas de inserción social de 1990 y finalmente la Ley 5/1989 de servicios sociales de la C. Valenciana que se aprueba cuando el sistema se encuentra prácticamente implantado (DOMÉNECH y GARCÍA ROCA, 1990).

En prácticamente una década, los SS.SS. valencianos se han hecho presentes en todo el territorio valenciano y han definido los principales ejes de su marco normativo. A partir de estas bases, como el resto de CC.AA, cabía desarrollar el sistema.

Posteriormente se aprueba la Ley 5/1997 de Servicios Sociales por la que se regula el Sistema de SS.SS. en el ámbito de la Comunitat Valenciana; para la ordenación del sistema se prevé el desarrollo de los siguientes planes:

«Plan concertado de servicios sociales generales (preámbulo II), Plan general de servicios sociales (art. 5), Plan de financiación concertado con las entidades locales (art. 6.2), Plan valenciano de servicios sociales (art. 39.3), Plan integral de servicios Sociales (disposición adicional 1<sup>a</sup>), Plan de desarrollo integral de minorías étnicas (art. 25), Comisión de participación del Plan concertado con las entidades locales (art. 8.2), Comisión mixta de carácter interdepartamental (Disposición adicional 2<sup>a</sup>)...» (BELIS y MORENO, (2002: 15)

Sin embargo, después de 17 años no se ha desarrollado ninguno de los planes anunciados, tampoco se halla en la misma ninguna referencia a una ordenación diferente que estructure el espacio intermedio entre los municipios y la Generalitat Valenciana. No existe ninguna mención al Área Metropolitana de València.

En la Comunitat Valenciana no se ha producido ningún avance en el sistema a partir de los años 90 en cuanto su concepción y ordenación, de hecho a pesar de la aprobación de la Ley 5/97, sigue en vigor parcialmente la ley anterior (Ley 5/1989) y menos que haga referencia al Área Metropolitana de València.

#### Cuadro 4.- Ordenación de los Servicios Sociales en la Comunitat Valenciana

NIVELES SISTEMA	CARACTERÍSTICAS
Nivel 1.- Servicios Sociales de Base denominada Área Básica	Ayuntamientos o agrupación de ayuntamientos. Desarrollan los programas previstos en el Plan Concertado: a) Información, orientación y asesoramiento; b) Servicio de ayuda a domicilio y c) Prevención e inserción.
Nivel 2.- Servicios Sociales Especializados	Generalitat Valenciana y agrupa los servicios fundamentalmente residenciales.

Fuente: Elaboración a partir de la Ley 5/1997 de Servicios Sociales de la Comunitat Valenciana

En la Comunitat Valenciana no se produce el despliegue de los servicios sociales especializados de carácter no residencial, en todo caso se produce la delegación de algunos programas como la renta garantizada de ciudadanía (no implica recursos humanos para su gestión), los Servicios Especializados de atención a la familia e infancia (SEAFI), las agencias AMICS (Oficinas locales de información, mediación, asesoramiento y orientación para el colectivo de inmigrantes) y los SMAD (Servicios municipales de atención a la dependencia).

Estos servicios, que en otras comunidades constituyen el segundo nivel (Navarra), o se integran en el primer nivel reforzando la estructura de atención primaria (Catalunya), en la Comunitat Valenciana adquieren a veces demarcaciones diferentes a las municipales (SMAD), roles diferenciadores de los SS.SS. de atención primaria (SEAFI o AMICS), aunque prestan servicios sociales generales y en todo caso programas específicos (sin que adquieran el carácter de especializados) sin formar parte de la red básica, por decisión de la Generalitat Valenciana.

Son servicios que se integran débilmente en la estructura ya consolidada de servicios sociales, implicando grandes dificultades en la gestión, y en la actualidad motivada por las reducciones presupuestarias de la Generalitat, incluso en proceso de desaparición o reducción a la mínima expresión, sin que ello suponga una percepción de quebranto del sistema como en otras CC.AA pues nunca formaron parte del sistema.

## **5. LOS SERVICIOS SOCIALES Y EL ÁREA METROPOLITANA DE VALÈNCIA**

A diferencia de otras comunidades como hemos mencionado anteriormente, la Comunitat Valenciana no ha previsto la diferenciación del sistema en tres niveles ni la agrupación obligatoria en un área de 20.000 habitantes o más para la gestión del sistema. Entre la Generalitat Valenciana, representada por sus direcciones territoriales (una por cada provincia) y los municipios sean del tamaño que sean no existe ninguna estructura intermedia.

Por otra parte, al igual que el conjunto del Estado, con la excepción de Vigo, no se ha estructurado una visión de AMV para el desarrollo del sistema.

El Ayuntamiento de València, por su tamaño, gestiona servicios sociales generales y especializados. La ciudad dispone de 11 centros municipales donde se gestionan los programas básicos: a) Programa de información; b) Programa del menor; c) Programa de servicios domiciliarios; d) Programa de inserción (Renta garantizada de ciudadanía, Programa de atención a la exclusión social y Vivienda); e) Tramitación de prestaciones sociales; f) Coordinación de las mesas de solidaridad; g) Tramitación del servicio de teleasistencia; h) Dependencia; i) Atención psicológica; y j) Orientación jurídica.

Asimismo dispone de servicios sociales especializados, no habituales en otros municipios dirigidos a la familia, menor y juventud como: Centro de día para jóvenes Malva-Rosa, Equipo de medidas judiciales en medio abierto, Punto de encuentro familiar y Servicio especializado de atención a la familia y a la infancia; Inmigración: Centro de apoyo a la inmigración; Mujer: Centro municipal de la mujer; Personas con discapacidad: Residencia y Centro municipal de día discapacitados intelectuales, centros ocupacionales y oficina municipal de atención a la discapacidad; Personas Mayores: Centros de días, Centros municipales de actividades, defensor del mayor y Oficina municipal de atención a las personas mayores; y Personas sin techo: Centro municipal de atención a personas sin techo.

En el marco de esta investigación, se ha incidido sobre el sentido y la necesidad de una cooperación entre los Servicios Sociales de los diferentes municipios del Área Metropolitana de València, entrevistando a 8 informantes clave, todos ellos/as personas de reconocido prestigio en el sistema que han desarrollado su tarea en los últimos diez años y testigos en primera persona de la evolución del sistema.

De la categorización de los discursos, haremos referencia en los que han sido coincidentes los informantes obteniendo tres claves: 1) Grandes desigualdades entre los Servicios Sociales de Base entre los municipios; 2) Necesidad de cooperación para la intervención con colectivos de especial vulnerabilidad; y 3) Cooperación en los barrios de València que forman conurbación con otros municipios.



### 1.- Desigualdad entre los Servicios Sociales de Base.

El área metropolitana se caracteriza por la proximidad de los municipios, algunos de ellos los cascos urbanos se encuentran unidos, lo que hace que se perciba con mayor intensidad las diferencias en la prestación de estos servicios:

«...yo creo que es necesario la colaboración, los municipios están muy pegados, y la gente tienen necesidades que superan su pueblo, pues a menudo residen en una parte de la familia y en el pueblo de al lado otros, etc., y notan la gran desigualdad en la prestación de Servicios Sociales entre ellos, programas que dispone un Ayuntamiento y otro no...» (TS-01-AMV).

Se produce una incompreensión por parte de los ciudadanos, pues los desajustes entre un municipio y otro son de índole mayor:

«...en uno de ellos la madre cuando va a vivir a casa de los hijos tiene derecho al SAD, en otro no; en uno se efectúa copago en otro es gratuito...» (TS-08-AJT-VLC).

### 2.- Cooperación para la intervención con colectivos de especial vulnerabilidad.

Existen colectivos en situación de vulnerabilidad y/o exclusión social, poblaciones con especiales dificultades, o personas con necesidades muy específicas que el sistema de servicios sociales ha de responder desde recursos y programas de los que no disponen habitualmente los ayuntamientos:

«...hace falta ya, sobretodo desarrollar el segundo nivel de Servicios Sociales como lo tienen otras Comunidades Autónomas, y quizás en el área metropolitana generar un consorcio de servicios sociales para intervenir con una serie de colectivos vulnerable y personas de especial dificultad, por ejemplo transeúntes, población chabolista, etc.; sólo el ayuntamiento de València dispone de algunos programas y recursos, pero el resto no tenemos nada de nada porque el tamaño de nuestro municipio no lo requiere, etc.... pero si tenemos casos y situaciones que se quedan sin atender...» (TS-07-AMV).

En este sentido, los informantes indican una y otra vez que si bien existe la necesidad, no existe la respuesta, por lo ya ahondado anteriormente:

«...yo no necesito un equipo para la violencia de género a diario, pero si una cierta presencia, eso habría de estar en algún lugar (...) los servicios más especializados deberían planificarse por comarca (...)» (TS-06-AMV).

«...entre el ayuntamiento y la dirección territorial no hay nada, o una cosa o la otra, o el programa municipal o la Conselleria (...), el ayuntamiento en el que yo estoy no tiene capacidad, muchas veces lo hemos hablado las trabajadoras sociales de los pueblos para ver si podíamos hacer cosas conjuntas (...) pero claro no tenemos un marco que lo posibilite...» (TS-05-AMV).

Se hace referencia al modelo sanitario para ordenar el de servicios sociales señalando que en el sanitario existes tres niveles: centro de salud, centro de especialidades y hospitales, y sin embargo en el de servicios sociales dos: centro de servicios sociales y centros residenciales de la Conselleria:

«...es muy sencillo es como si en la Sanidad, no estuviera el Centro de Especialidades, y del Centro de Salud pasases directamente al Hospital, pues eso pasa en Servicios Sociales, de los municipales a los residenciales de la Generalitat». (TS-03-AMV).

3.- Cooperación en los barrios de València que forman conurbación con otros municipios.

En los profesionales del Ayuntamiento de València no se percibe con nitidez la necesidad de cooperación, pues consideran que la institución municipal es suficientemente grande como gran ciudad para desarrollar tanto los programas de servicios sociales generales como los Especializados:

«...yo no lo veo (...) el Ayuntamiento de València es suficientemente potente para tener un buen sistema de Servicios Sociales...» (TS-02- Ajt València).

A excepción de aquellos que realizan su labor en los barrios muy conurbados con los municipios limítrofes:

«...si en barrios como Benimàmet que tienen su referencia muy a menudo en Burjassot, o Massarrojos con Montcada (...)!» (TS-08-Ajt València).

Sin lugar a dudas, todos los informantes claves coinciden en la necesidad de articular redes de cooperación en el área metropolitana de València, ya que la estructura actual ahonda en las desigualdades en la prestación de servicios sociales.

Asimismo la existencia de cascos urbanos unidos refuerza la necesidad de planificar desde un entramado superior a los ayuntamientos e inferior a la comunidad autónoma, en el que se desarrollen los servicios sociales especializados de apoyo los ayuntamientos.

## **6. CONCLUSIONES**

Si bien el sistema de Servicios Sociales hasta los años 90 se desarrolló desde dos niveles en el conjunto de España, nivel primario y secundario, a partir de los años 90 con la implementación de un número mayor de programas algunas comunidades autónomas han introducido cambios en la ordenación del sistema, bien introduciendo un nivel intermedio (el caso de Navarra), bien redefiniendo los dos niveles y potenciando fundamentalmente el primario. Sin embargo esta tendencia no ha sido seguida por la Comunitat Valenciana, donde el sistema se articula en torno a dos niveles.

En España no existe tradición en la prestación de servicios sociales de forma conjunta desde entes que alberguen el conjunto del área metropolitana de referencia, de hecho, el único

caso que hubiera podido ser observable era la experiencia del área metropolitana de Vigo, pero no se ha puesto en marcha. La fórmula del consorcio utilizada en la ciudad de Barcelona, permite integrar como un único actor a la Generalitat y al Ayuntamiento, lo que supone un avance en la gestión del sistema, pero sigue sin existir la visión de área metropolitana para la planificación y gestión del sistema.

En el caso de València no se ha avanzado ni hacia fórmulas de área metropolitana en la gestión del sistema (como Vigo), ni se ha avanzado en la integración de actores mediante la fórmula de consorcios (como en Catalunya).

Del análisis se infiere que existe necesidad de ordenar los servicios sociales con una mirada más amplia sobre el territorio, donde se opte bien por la vía catalana del consorcio (integración de actores) y fortalecimiento de la red básica con especializados, bien por la vía navarra de instituir un nivel intermedio entre los municipios y la dirección territoriales.

En el caso concreto del área metropolitana de València existe entre los informantes clave la conciencia de formar parte de una realidad homogénea, donde la ciudadanía interactúa, y con problemas sociales que precisan de un abordaje conjunto. En este sentido, lo único que se percibe del trabajo de campo es el consenso de la necesidad de cooperar dentro del área metropolitana de València, aunque por otro lado no se visualiza en ningún ente o estructura, quizás por la carencia de referentes en España.

Un desarrollo óptimo de los servicios sociales en los próximos años, fundamentalmente del segundo nivel, precisa de una planificación y gestión de área metropolitana.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- AGUILAR, M., LAPARRA, M. 2001. «Las empresas de inserción. Algunas reflexiones para seguir avanzando», en PALLARÉS, J., PELEGRÍ, X. y AMÉZAR, J. *Yacimientos profesionales para el Trabajo Social. Nuevas perspectivas de intervención*. Madrid: Mira Editores, 35-62.
- BELIS, V, MORENO, A. 2002. «Evolución del sistema de servicios sociales en la comunidad valenciana». *Revista Arxius de Ciències Socials*, nº 11, 8-29.
- CASADO, D., FANTOVA, F. 2007. *Perfeccionamiento de los Servicios Sociales. Informe con ocasión de la Ley sobre la autonomía y dependencia*. Madrid: Cáritas España.
- DOMENECH, M., GARCÍA-ROCA, J. 1990. «Presentación y desarrollo de la Ley». *Revista de Serveis Socials*, nº 4, 5-12.
- FANTOVA, F. 2008. *Sistemas públicos de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- GARCÍA G., RAMÍREZ, J.M. 1992. *Los Nuevos Servicios Sociales. Síntesis de conceptos y evolución*. Zaragoza: Certeza.

- LAPARRA, M. 2004. «La travesía del desierto en las rentas mínimas en España». *Revista Documentación Social*, nº 135, 57-76.
- LAS HERAS, P. 2002. «El sistema público de servicios sociales: contribución del trabajo social, desafíos, oportunidades y estrategias». *I Jornada de Servicios Sociales Municipales*, organizadas por la Universitat de València.
- LINARES, E., MARÍN, M. 1992. «España y la C.E.E.: un reto para los servicios sociales». *Revista Documentación Social*, nº 87, 38-58.
- PLAN CONCERTADO DE PRESTACIONES BÁSICAS DE SERVICIOS SOCIALES EN CORPORACIONES LOCALES, 2007-2008. 2010. Madrid: Ministerio de Sanidad y Política Social.
- RAYA, E. 1997. *Dando sentido a la práctica. Los servicios sociales y el trabajo social*. Granada: Maristan.
- SUBIRATS, J. (Dir.), ADELANTADO, J., FERNÁNDEZ, M., GIMÉNEZ, M., IGLESIAS, M., RAPOPORT, A., SAN MARTÍN, J. 2007. *Los Servicios Sociales de Atención Primaria ante el Cambio Social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- UCEDA-MAZA, F. 2011. «Los Servicios Sociales en España: desarrollo y articulación en los nuevos escenarios». *Revista Documentación Social*, nº 162, 235-258.
- ZARAGOZA, G. 2001. *Luces y sombras del sistema de servicios sociales municipales*. Valencia: Nau Llibres.

# Capítulo 9. Los servicios sociales en el área metropolitana de Valencia

Gustavo Zaragoza  
Universitat de València

## 1. INTRODUCCIÓN

El trabajo que se presenta tiene por finalidad analizar la importancia del territorio en el proceso de implantación de los Sistemas de Bienestar y concretamente la relación entre el Sistema de Servicios Sociales y su desarrollo en el Área Metropolitana de Valencia. El análisis realiza un repaso en el proceso de implantación del Sistema de Protección Social más reciente, su evolución y también procede a mostrar elementos comparativos entre estudios prospectivos realizados a finales del siglo pasado y la realidad actual de los Servicios Sociales, su expansión territorial y las modificaciones que se han producido en función de los cambios socio demográficos más recientes.

## 2. LOS SERVICIOS SOCIALES COMO SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

La identificación de los Servicios Sociales como Sistema y su reconocimiento como un elemento de protección social es relativamente reciente y no alcanza los niveles de unanimidad en su identificación que tienen otros como Sanidad, Educación o Pensiones. A modo de resumen podemos afirmar, siguiendo a BUENO ABAD (1992) que el Sistema de Servicios sociales se configura a través de una atención generalizada y universal de los ciudadanos atendiendo carencias básicas. Una característica propia de los Servicios Sociales es la perspectiva descentralizadora desarrollando programas sumamente accesibles al ciudadano y con una importante participación de la comunidad. Siguiendo las orientaciones planteadas por KHAN y KANERMAN (1987) podemos definir el Sistema de Servicios Sociales como aquel que procura facilitar o mejorar la vida diaria de las personas, capacitando a los individuos, a las familias y a otros grupos para desarrollarse, contribuir a la socialización, distribuir información, asegurar niveles básicos de atención social facilitar ayuda y orientación que les permita restablecer sus propias capacidades.

El Sistema se estructura a través de dos niveles de intervención, Servicios Sociales Generales y Servicios Sociales Especializados, el primero de ellos es de ámbito municipal, con algunos matices que veremos más tarde. Tiene un carácter universalista, es decir con implantación en el conjunto de la población y se desarrolla a través de cinco programas básicos: Información Emergencia, Convivencia, Cooperación y Prevención e Inserción Social. Se

consideran la puerta de entrada al sistema y ejerce de primer filtro para aquellos ciudadanos que requieran de prestaciones propias del Sistema.

En cuanto a los Servicios Sociales Especializados actúan con un carácter paliativo y asistencial sobre determinados colectivos con problemas sociales. Entre los principales grupos poblacionales objeto de este segundo nivel se encuentran las personas mayores, drogodependientes, personas con discapacidad, mujeres víctimas de malos tratos, inmigrantes, ex reclusos y otros grupos carenciales. La forma de intervención se realiza mediante prestaciones monetarizadas y servicios. En este nivel se lleva a cabo la intervención, básicamente mediante centros de día y centros residenciales en función del tipo de necesidades a atender.

### **3. EL AREA METROPOLITANA DE VALENCIA, ALGUNAS PECULIARIDADES.-**

El Área Metropolitana de Valencia, como ocurre en otro tipo de conurbaciones, se agrupa en un conglomerado urbano de gran dimensión, está asentada en un radio de 15 kilómetros que reúne un total de 45 entes locales y cerca de 1.700.000 personas empadronadas, con un elevado grado de homogeneidad de sus problemáticas y necesidades tanto en términos urbanos como económicos y sociales.

La elevada densidad municipal es uno de los rasgos diferenciadores del Área Metropolitana de Valencia frente a otras regiones urbanas europeas, lo cual multiplica las dificultades de gestión y coordinación política y social entre los distintos agentes competenciales. Conforme indicamos estamos hablando de un Área de una elevada complejidad en la que se producen determinadas paradojas y elementos un tanto contradictorios, estamos hablando 45 municipios, los cuales ocupan una extensión que no llega al 3% de la superficie de la Comunidad Valenciana, exactamente el 2,7% sobre el total de la superficie de la Comunidad Valenciana pero en la que viven aproximadamente el 34% del total de la población de toda la Comunidad Autónoma.

Un Área en la que también se producen desequilibrios demográficos relevantes, con diferencias tan notables como la existencia de dos grandes urbes: Valencia con más de 800.000 habitantes o Torrent que está muy próxima a los 80.000 vecinos, coexistiendo con otros municipios que apenas superan el centenar de habitantes empadronados, como Lugar Nuevo de la Corona o con apenas 600, como es el caso de Emperador.

En este mismo tipo de análisis, la densidad poblacional tan bien incluye diferencias notables entre ciudades como Mislata que pasa de los 20.000 habitantes por kilómetro cuadrado, mientras que Picassent apenas supera los 230 h/Km<sup>2</sup>.

Conforme acabamos de comprobar se trata de un núcleo poblacional de escasa extensión pero con un gran peso demográfico, estando considerada como la tercera aglomeración en número de habitantes de todo el territorio español. El Área en su conjunto está conformada por municipios de una gran diversidad sociodemográfica, circunstancia que incrementa la complejidad en la gestión de los distintos ámbitos posibles.

#### **4. LOS INICIOS DEL ESTADO DE BIENESTAR**

Para entender la composición actual del Sistema público de Servicios Sociales conviene hacer una breve referencia a los orígenes de los sistemas de Protección Social.

El moderno Estado de bienestar, se construye en nuestro país con bastante retraso, en relación con el referente europeo que llevaba ya varios lustros de adelanto, es fruto de la transición democrática y más concretamente los conocidos como Pactos de la Moncloa.

La forma en la que se han venido desplegando territorialmente los distintos niveles y prestaciones sociales tiene mucho que ver con la configuración de las primeras corporaciones democráticas, formando parte de esos procesos intangibles que nos dejó la transición en la que los primeros ediles democráticos eran conscientes que además de semáforos, cementerios y mercados querían ofrecer a sus vecinos servicios que actuaran directamente sobre cuestiones que afectaban a su calidad de vida cotidiana. De ahí que muy pronto en muchos municipios comienzan a aparecer servicios de *planificación familiar, escuelas de adultos, centros ocupacionales para discapacitados...* con esa actitud tan decidida estaba ya una parte de la tarea avanzada ya que la conciencia de servicio al ciudadano estaba muy presente en las primeras corporaciones locales.

En el momento en el que se configura la arquitectura del Sistema público de Servicios Sociales, era evidente que uno de los niveles de intervención debía descansar en la Administración Local, ser competencia municipal y aglutinar los servicios de carácter general. El municipio quedaba constituido como la puerta de entrada al Sistema, encargado de garantizar la información, las emergencias de los ciudadanos, promover la participación y la convivencia y los procesos de inserción y de prevención. Existe una gran coincidencia a la hora de valorar esta vocación municipalista como uno de los grandes aciertos del Sistema Público de Servicios Sociales al depositar una parte de su ámbito competencial en los ayuntamientos. Esta distribución territorial incorporaba un plus de proximidad a la gestión de prestaciones y servicios básicos para gran parte de los vecinos.

En el último tramo del franquismo, la situación en materia de protección social era realmente precaria, muy insuficiente, el régimen había construido un rudimentario sistema de protección social basado en formulas rígidamente contributivas y por tanto enormemente excluyentes. En cuanto a los colectivos más desfavorecidos las respuestas eran de carácter

segregado y poco más. Los niveles de responsabilidad pública eran prácticamente inexistentes. En esa fotografía en blanco y negro, de carencias clamorosa, se actuaba por impulsos guiados por la caridad o el espíritu benefactor y siempre desde la conciencia, en ningún momento se producían respuestas fruto de un análisis previo. Las ciencias sociales apenas un embrión, poco o nada tenían que aportar ante ese panorama. Es cierto que algunos años antes, de la larga noche de la dictadura, se había avanzado, en materia de políticas de igualdad, atención a los desfavorecidos... instituciones como el Instituto de Reformas Sociales, (IRS) había incorporado «técnicas modernas» como la estadística y habían impulsado iniciativas para combatir el trabajo infantil o proteger a la mujer, pero todo eso formaba parte de un pasado lejano que habían sido encapsulado y solamente eran un vago recuerdo. La realidad se dotaba de caridad, asistencialismo y beneficencia, todo muy insuficiente para lo que estaba pasando en las calles.

El nuevo modelo fruto de la transición democrática, opta por ofrecer la *intervención comunitaria* como vía de intervención y *profesionaliza* las respuestas dejando de lado las buenas intenciones de políticos, aficionados o entidades caritativas. No obstante la principal apuesta, del nuevo modelo, consiste en la *territorialización* de la actuación institucional, rompiendo con inercias del momento en las que cualquier tipo de decisión estaba condicionada a decisiones que se tomaban en la distancia, desde Madrid para los valencianos y desde Valencia para la gente de los pueblos. Por tanto depositar ámbitos decisorios próximos a los ciudadanos supone un avance relevante que cambiaba, absolutamente, el panorama preexistente.

Esos eran los mimbres, el punto de partida, complicado, no había muchos referentes a los que acudir para atisbar un cambio significativo hacia el futuro. Si para la población en general hablar de derechos sociales era una entelequia, algunas personas y grupos sociales lo tenían peor, mucho peor. Las personas con discapacidad, del momento, apenas tenían visibilidad prácticamente no pintaban nada en una sociedad que los excluía absolutamente y que apenas les ofrecía recursos y posibilidades. Las personas mayores, sobre todo las que tenían algún nivel de dependencia y necesitaban cuidados personales, estaban sometidas a las atenciones que les ofrecía la reciprocidad de sus familias y aquellos que no disponían de entorno acogedor y cuidador estaban condenados a terminar en alguno de los escasos centros asilares regentados por órdenes religiosas.

La pobreza, en sus diferentes manifestaciones, afectaba a una gran parte de la población carente de todo tipo de apoyo para salir de esa situación. Con toda la gravedad descrita, había un sector especialmente doloroso, la infancia, muchos menores en este país estaban en situación de desamparo, no tenían familia, habían atravesado procesos de exclusión grave y toda la respuesta que la sociedad les ofrecía consistía en la integración en un orfanato. En Valencia los dos referentes más emblemáticos eran la casa de la Misericordia para niños y la Beneficencia para



niñas. Grandes centros con enormes habitaciones compartidas por grupos de muchachos o de muchachas que crecían y se formaban entre los muros de la institución y que no lo abandonaban hasta que no alcanzaban la mayoría de edad. Las instituciones de reciente creación, en el último tramo del franquismo como el Instituto Nacional de Asistencia Social (INAS) y el Fondo Nacional de Asistencia Social (FONAS), apenas otorgaban elementos de modernidad, sobre todo dada su escasez de medios. Como muestra de los recursos del momento podemos identificar un centro para menores en Buñol, un par de comedores sociales en la capital y una macro residencia de ancianos recientemente construida en la localidad de Carlet. En cuanto a las prestaciones económicas, el Fondo de Asistencia Social, (FAS,) conocida coloquialmente, como «paga de la mujer de Franco», escasa, sesgada y desprestigiada, era la única fórmula de acceso a ingresos para los que no disponían de recursos propios.

Afortunadamente con el cambio democrático se produce la incorporación de nuevas instituciones asistenciales y sobre todo la configuración de sistemas universales de protección social que se concretan en torno a cuatro grandes sistemas universalistas que se han ido configurando mediante leyes autonómicas y estatales que han dado forma al Sistema Sanitario, Educativo, de Pensiones y también de Servicios Sociales.

## **5. UN ANÁLISIS PROSPECTIVO DEL AREA DE VALENCIA Y SU REALIDAD ACTUAL**

En el primer tramo de vigencia de los cambios democráticos, cuando apenas habían transcurrido 18 años se propone realizar un balance y sobre todo realizar un análisis prospectivo que permitiera atisbar cuales eran los problemas a los que se enfrentaba el Área Metropolitana de Valencia y especialmente cuales podían ser las formulas de abordaje de los principales problemas emergentes que estaban apareciendo. El estudio era complejo ya que abordaba cuestiones tan dispares como el Medio Ambiente, las Infraestructuras, los Sectores Productivos y también las prestaciones y servicios existentes en materia de Bienestar Social.

El desarrollo del análisis prospectivo se lleva a cabo durante los primeros seis meses del año 98 y es final de este año cuando se presenta, aportando las distintas necesidades y respuestas posibles del Área Metropolitana del Valencia en el Horizonte del 2015. Del total del informe, nos vamos a limitar a ofrecer algunos datos del capítulo que nos toco coordinar dedicado al Bienestar Social. Nos ha parecido interesante realizar un contraste de alguno de sus resultados, una vez alcanzada una fecha muy próxima al momento que se utilizaba como horizonte del informe. Consideramos que cuando el tiempo alcanza los análisis prospectivos es buen momento para extraer conclusiones y encontrar alguna que otra sorpresa.

Una primera evidencia que obtenía el informe realizado a finales del siglo pasado, la adelantábamos con anterioridad, la enorme disparidad territorial de un Área Metropolitana con

enormes diferencias. Pues bien, está misma conclusión se podía constatar al comprobar la gran heterogeneidad en el modelo de dispensación de los Servicios Sociales, el cual ha tenido un despliegue entre los distintos municipios del Área muy diferente, de hecho *no existe un modelo único de composición profesional de los Servicios Sociales Municipales*, la única figura presente en todos los equipos es la de trabajador social mientras que existen equipos en los que en su composición existen otras figuras como psicólogos o educadores. También resulta muy heterogénea la relación entre número de habitantes y profesionales, lo que permite concluir la ausencia de criterios de distribución territorial ya que la composición de los equipos tampoco se modificaba en función de la complejidad social del territorio concreto. Entre los municipios del Área metropolitana existen algunos cuya ratio se sitúa en un profesional por cada 2000 habitantes, en cambio, dentro del mismo Área Metropolitana existen otros municipios con ratios superiores al 1/5000. Grandes diferencias que sin duda afectan a la calidad asistencial dentro del sistema.

En cambio a la hora de analizar el desempeño profesional y el despliegue de los programas de actuación básico si que podemos afirmar que se produce de manera unánime y coincidente la asunción de los cinco programas básicos previstos: *Información, emergencia, convivencia, cooperación y Prevención/inserción*, ya que todos los ayuntamientos los han implantado. Además se produce idéntica forma de priorizar estos cinco programas básicos, destacando como gasto principal el programa de *emergencia*, mientras que la menor inversión es en materia de *prevención e inserción*. Circunstancia con la que resulta muy crítica la opinión de los propios trabajadores, ya que consideran que se debería de otorgar una mayor capacidad de gasto a los programas de tipo preventivo y no destinar el grueso de la disponibilidad presupuestaria a tratar las situaciones de emergencia.

En cuanto al desarrollo del segundo nivel de intervención los Servicios Sociales especializados en el Área Metropolitana, se han desplegado, a lo largo de la década de los ochenta y la primera mitad de los noventa, recursos especialmente dirigidos a personas con discapacidad, a través de Centros Ocupacionales y Centros Especiales de Empleo. También se pusieron en funcionamiento recursos asistenciales dirigidos a personas con problemas de drogodependencias. No obstante es en el sector de la tercera edad donde se ha equipado una mayor red de centros destinados a programas de atención tanto diurna como residencial. Precisamente en los municipios que constituyen el Área Metropolitana de Valencia es donde se concentra el mayor número de plazas residenciales para mayores de toda la Comunidad Valenciana. En cuanto al sector de la infancia, son años importantes para la atención de menores en situación de riesgo social desinstitucionalizando la atención mediante programas de acogimiento familiar y también poniendo en funcionamiento recursos más adecuados a una

atención personalizada de los problemas del menor como son las residencias comarcales, los centros de día y también, las residencias materno infantiles para los más pequeños.

Avanzando hacia la evolución prevista en el estudio prospectivo, sus conclusiones ya adelantaban los cambios de tipo sociodemográfico que comenzaban a apuntar y que iban a requerir de una adecuación de programas y prestaciones destinados a su atención. Prácticamente, se ha confirmado estas predicciones y sus consecuencias con la implantación y adecuación de recursos dirigidos a distintos colectivos y problemáticas. A modo de ejemplo podemos destacar como más relevantes los siguientes:

- En primer lugar los cambios en el modelo de familia que han generado la necesidad de centros específicos, concretamente se han puesto en marcha los SEAFI, (Servicios de Atención a la Familia y la Infancia) centros a mitad camino entre los Servicios Sociales Generales y Especializados que atienden las problemáticas de la infancia y también del modelo de familia propio de las sociedades postindustriales
- En segundo lugar se anunciaba en el informe prospectivo la necesidad de centros que atendieran el incipiente fenómeno migratorio, para evitar problemas como la xenofobia, el racismo y los nuevos grupos de vulnerabilidad social. Para atender esta problemática se han desplegado los conocidos como Agencias AMICS y distintos programas a cargo de ayuntamientos que han tenido unos resultados dispares.
- En tercer lugar fruto del envejecimiento poblacional y sus consecuencias, en todo el Área Metropolitana, se ha llevado a cabo una adaptación de gran parte de los antiguos centros de convivencia de mayores a los CEAM, (Centros de Atención a Mayores) en los que la vertiente rehabilitadora, asistencial y también de puesta en marcha de programas de envejecimiento activo/competente han sido una constante en estos últimos años.

Desde la perspectiva actual sorprende la falta de claridad a la hora de diseñar ámbitos territoriales y competenciales de los Servicios Sociales Especializados que han sido fruto de la agrupación voluntaria de municipios, o de creación propia por alguna de las Mancomunidades existentes en el Área Metropolitana, sin mayor elemento de ubicación territorial. Los Servicios Sociales Especializados prácticamente se han diseñado bajo la configuración autonómica sin considerar como elemento referencial básico la Comarca o el Área Metropolitana.

Por seguir con el análisis actual cabe destacar que la composición de los equipos de Servicios Sociales Municipales que se crearon en la década de los 80 continúa prácticamente con la misma composición profesional, desarrollando los cinco programas básicos anunciados con anterioridad. Se han visto sometidos a procesos de externalización de programas dirigidos a atender problemáticas como la *violencia de género*, *programas de igualdad*, *fomento del empleo*, *absentismo escolar*, *atención a los inmigrantes*, muchos de los cuales han realizado un

viaje de ida y vuelta al estar externalizados y por tanto de enorme fragilidad en su consistencia y duración, tampoco se advierte un modelo uniforme a la hora de plantear la coordinación con otras áreas próximas como las políticas de empleo, educativas, culturales o de juventud, en las cuales el puzzle y las diferencias dentro de la propia Área territorial continúa siendo muy significativa.

## **6. A MODO DE CONCLUSIONES. HACIA UN FUTURO INCIERTO.**

Para terminar deberíamos hablar de futuro, pero en estos momentos el calendario político no lo pone fácil ya que se anuncian cambios muy relevantes a corto plazo con el Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. A través de esa Ley se pone en cuestión los niveles de distribución competencial descritos anteriormente, trasladando ámbitos de responsabilidad que actualmente son municipales a las Comunidades Autónomas, en una operación que claramente podemos denominar de re-centralización y que modifica muy considerablemente el panorama existente en la actualidad. Se trata de un Proyecto de Ley muy controvertido que está teniendo enormes dificultades y un gran rechazo entre las corporaciones locales al considerar una agresión a su ámbito competencial y una pérdida de referencia para gran parte de los ciudadanos que habitualmente acuden a los Ayuntamientos como primera respuesta institucional para resolver sus problemas.

Una última conclusión a aportar consiste en la difícil relación entre el más nuevo de los sistemas de protección social, los Servicios Sociales con una forma organizativa muy descentralizadora, mientras que las Áreas Metropolitanas han sido desaprovechadas en el diseño de la intervención y apenas se han tenido en cuenta a la hora de establecer la arquitectura del Sistema. Quince años después de un primer análisis prospectivo, no se encuentran avances considerables en materia organizativa y de competencia institucional. Podemos hablar un diseño aceptables en materia de Servicios Sociales, con dos niveles organizativos diferenciados, pero de resultado muy dispar, mientras que la atención primaria ha contado con una gran implicación y respuesta municipales, la atención especializada ha quedado en evidencia al no disponer de una fórmula estable organizativa que permita fórmulas homogéneas de distribución de los distintos recursos.

## **BIBLIOGRAFIA**

ABRAHAMSON, P. 1995. «Regímenes europeos del bienestar y políticas sociales europeas: ¿convergencia de solidaridades?», SARASA, S. y MORENO, L. (comps.), *El Estado de Bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: C.S.I.C /M.A.S.

ALEMÁN BRACHO, C. y FERNÁNDEZ, T. 2006. *Política Social y Estado de Bienestar*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- ÁLVAREZ DE MIRANDA BERTA. 1996. «El Estado de Bienestar: veinte años de argumentos críticos» VV.AA, *Dilemas del Estado de Bienestar*. Madrid: Visor.
- BUENO ABAD, J. R. 1992. *Los Servicios Sociales como sistemas de protección social*. Valencia: Nau Llibres
- CASADO, D. y GUILLÉN, E. 1997. *Introducción a los Servicios Sociales*. Madrid: Editorial Popular
- CASADO, D. 1994. «Servicios Sociales», en *V Informe sociológico sobre la situación social en España*. Madrid: Fundación Foessa.
- DEL PINO E. y RUBIO MJ. (Ed.). 2013. *Los estados de bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos
- DE LA FUENTE ROBLES, Y. y SOTOMAYOR MORALES, E. 2009. «Las políticas sociales en España: orígenes y evolución». FERNÁNDEZ GARCÍA T. y DE LA FUENTE, Y. (coord.). *Política social y Trabajo social*. Madrid: Alianza.
- ESPING-ANDERSEN, G. 2000. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- GARCÍA ROCA, J. 2006. «Memorias silenciadas en la construcción de los servicios sociales», *Cuadernos de Trabajo Social*, 19, 197-212
- GOMA, R. y SUBIRATS, J. 1997. *Políticas públicas en España*. Barcelona: Ariel-Ciencia Política.
- KAHN, A. y KAMERMAN, S. 1987. *Los Servicios Sociales desde una perspectiva internacional. El sexto sistema de protección social*. Madrid: SXXI.
- MORENO L. 2012. *La Europa Asocial*. Barcelona: Península
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. 2007. «Financiación de los servicios sociales con especial referencia a la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia. Situación y propuestas de mejora», CASADO, D. y FANTOYA, F. (coords) *Informe con ocasión de la Ley sobre autonomía y dependencia*. Madrid: Caritas Española, 355-371.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. 1994. «Estado de bienestar y sociedad del bienestar: debates e ideologías en torno a la división mixta del bienestar», *Revista Internacional de Sociología*, 8-9.
- ZARAGOZA, G. 1997. «Los Servicios Sociales Municipales en la provincia de Valencia. Luces y sombras de un sistema». Valencia: Reproexpres
- ZARAGOZA G. y LÓPEZ A. 1998. *L'Horta Sud en el horizonte de 2015*. Estudios Prospectivos. Valencia: Fundación L'Horta Sud.
- ZARAGOZA G. 2013. «Y en eso comenzó a llover». VV.AA. *Brijujas de lo social. Voces para un futuro solidario*. Zaragoza: Grupo Editorial Luis Vives. 255-260.



## DESARROLLO TERRITORIAL

1. *Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos*, Joan Romero, Joaquín Farinós, eds.
2. *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible*, Joaquín Farinós, Joan Romero, eds.
3. *Los hábitos de movilidad en la Universitat de València (2005-2006). Problemas de acceso a los campus y sostenibilidad*, Juan M. Albertos, Joan Noguera, María D. Pitarch, Julia Salom
4. *De la economía global al desarrollo local. El alcance de la intervención de los agentes de empleo y desarrollo local*, Ana María Fuertes Eugenio, Leonardo Gatica Villarroel, eds.
5. *Nuevos factores de desarrollo territorial*, Joan Noguera Tur, Javier Esparcia Pérez, eds.
6. *Redes socioinstitucionales, estrategias de innovación y desarrollo territorial en España*, Julia Salom, Juan M. Albertos, eds.
7. *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*, Joaquín Farinós, Joan Romero, Julia Salom, eds.
8. *Desarrollo local y regional*, Andy Pike, Andrés Rodríguez-Pose, John Tomaney
9. *La gestión integrada de zonas costeras. ¿Algo más que una ordenación del litoral revisada?*, Joaquín Farinós Dasí, ed. y coord.
10. *Urbanismo y gobernanza de las ciudades europeas. Gobernar la ciudad por proyecto*, Gilles Pinson.
11. *Renovación y reestructuración de destinos turísticos en áreas costeras. Marco de análisis, procesos, instrumentos y realidades*, J. Fernando Vera Rebollo, Isabel Rodríguez Sánchez, eds.
12. *Turismo de interior: renovarse o morir. Estrategias y productos en Catalunya, Galicia y Murcia*, G. Cànoves, M. Villarino, A. Blanco-Romero, E. De Uña, C. Espejo, eds.
13. *Identity and Territorial Character. Re-Interpreting Local-Spatial Development*, Julia Salom Carrasco, Joaquín Farinós Dasí, eds.
14. *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*, Andrés Boix Palop, Reyes Marzal Raga (eds.)

## SERIE ESTUDIOS Y DOCUMENTOS

1. *Diagnóstico técnico sobre funciones urbanas y desarrollo territorial en Dénia. Aplicación de un sistema de indicadores*, Joan Romero (dir.), Fernando Vera (coord.), Jorge Olcina, Emili Obiol, Josep Sorribes, J.V. Sánchez
2. *Diagnóstico técnico sobre funciones urbanas en Cullera*, Fernando Vera Rebollo, Joan Romero González, Jordi Cortina Beltrán, Emili Obiol Menero
3. *Planificació i govern del territori a l'arc mediterrani espanyol. Noves i velles respostes en un context globalitzat*, Luis del Romero Renau
4. *Gestión y promoción del desarrollo local*, Joan Noguera Tur, M<sup>a</sup> Dolores Pitarch Garrido, Javier Esparcia Pérez
5. *El paisaje agrario aterrazado. Diálogo entre el hombre y el medio en Petrer (Alicante)*, Sabina Asins Velis
6. *La explosión urbana del litoral. Transformación de los usos del suelo en los municipios de Garrucha, Mojácar y Vera*, Juan Martín García
7. *Construyendo paisajes mediterráneos. Apropiación de tierras y transformaciones del paisaje en la sierra de Enguera (1580-1930)*, Josep Rafael Pérez Borredà
8. *Comarques centrals valencianes. Un nou marc cap al desenvolupament territorial sostenible*, Joan Ignasi Cervera Arbona
9. *Un territorio per al desenvolupament. Les comarques centrals valencianes davant el seu futur*, Josep-Antoni Ybarra
10. *Pla de recuperació i valorització dels recursos culturals de Tavernes de Valldigna*, Joan Noguera Tur, Adrián Ferrandis Martínez, Mar Riera Spiegelhalder
11. *The future of non-metropolitan regions in the European Union. A member-state comparative report*, Joan Noguera, Laura Morcillo
12. *Crecimiento urbanístico en la zona costera de la Comunidad Valenciana (1987-2009). Análisis y perspectivas de futuro*, Carmen Zornoza Gallego

# DESARROLLO TERRITORIAL

SERIE ESTUDIOS Y DOCUMENTOS

**idl**  
INSTITUTO  
INTERUNIVERSITARIO  
DE DESARROLLO LOCAL

VNIVERSITAT  
DE VALÈNCIA  
PUBLICACIONS **PUV**