



Unión Europea
Política regional



ES

Ciudades del Mañana

Retos, visiones y caminos a seguir



Octubre de 2011

***Europe Direct es un servicio concebido para ayudarle
a dar respuesta a las preguntas sobre la Unión Europea.***

**Número de teléfono gratuito (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Algunos operadores de telefonía móvil no permiten acceder
a números 00 800 o pueden facturar estas llamadas.

Derechos de autor: Portada: © ZAC DE BONNE – AKTIS ARCHITECTURE – Capítulo 1: © iStockphoto
Página 6: © CE – Página 9: © PHOTOGRAPHIEDEPOT Frank-Heinrich Müller – Capítulo 2: © Tova Svanfeldt
Página 15: © Corinne Hermant – Página 17: © iStockphoto – Página 20: © Krisztina Keresztely
Página 23: © Carmen Vossen – Capítulo 3: © Iván Tosics – Página 36: © iStockphoto – Página 37: © iStockphoto
Página 41: © Henrik Johansson – Página 43: © La Citta Vita – Página 48: © CE – Página 47: © iStockphoto
Página 54: © Anja Schlamann – Página 55: © Marie Schmerkova – Página 60: © iStockphoto – Capítulo 4: © Iván Tosics
Página 67: © Iván Tosics – Página 73: © iStockphoto – Página 77: © Bernard_in_va – Página 84: © W. Vainqueur
Conclusiones: © Ayuntamiento de Växjö

© Unión Europea, 2011

Se autoriza la reproducción siempre que se cite la fuente.

ISBN 978-92-79-23154-4

doi: 10.2776/5206

Comisión Europea, Dirección General de Política Regional

Unidad C.2 - Desarrollo urbano y cohesión territorial

Wladyslaw Piskorz

Correo electrónico: regio-urban-territorial@ec.europa.eu

Internet: http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/citiesoftomorrow/index_en.cfm

Unidad B.1 – Comunicación, información y relaciones con terceros países

Raphaël Goulet

Avenue de Tervuren 41

B - 1040 Bruselas

Fax: +32 22966003

Correo electrónico: regio-info@ec.europa.eu

Internet: http://ec.europa.eu/regional_policy/index_es.htm

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan
necesariamente el punto de vista de la Comisión Europea.

Ciudades del Mañana

Retos, visiones y caminos a seguir



Prefacio

Más de dos tercios de la población europea vive en zonas urbanas. Las ciudades son lugares donde surgen problemas y se encuentran soluciones. Son un terreno fértil para la ciencia y la tecnología, para la cultura y la innovación, para la creatividad individual y colectiva, y también para mitigar el impacto del cambio climático. Sin embargo, las ciudades también son lugares donde se concentran problemas como el desempleo, la segregación y la pobreza.

Necesitamos comprender mejor los retos a los que se enfrentarán las distintas ciudades europeas en los años venideros. Por esta razón decidí reunir un grupo de expertos urbanos y representantes de ciudades europeas para reflexionar sobre el futuro. Este informe es el resultado de esa reflexión.

El informe sensibiliza sobre los posibles futuros impactos de tendencias como el declive demográfico y la polarización social, y la vulnerabilidad de los distintos tipos de ciudades. También pone de manifiesto las oportunidades de las ciudades y el papel fundamental que pueden desempeñar para conseguir los objetivos de la UE, especialmente en la implementación de la Estrategia Europa 2020. Además, presenta algunas concepciones y modelos de inspiración y confirma la importancia de un enfoque integrado del desarrollo urbano.

El proceso de reflexión Ciudades del Mañana servirá de inspiración para los responsables de la elaboración de políticas y para los profesionales involucrados en el desarrollo urbano, ya sea a nivel local, regional, nacional o europeo.

Las perspectivas de futuro y las nuevas concepciones de las ciudades del mañana están adquiriendo cada vez más importancia a todos los niveles. El desarrollo de nuestras ciudades determinará el futuro de Europa.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Hahn'.

*Johannes Hahn,
Comisario Europeo de Política Regional*

Colaboradores

Nos gustaría agradecer a todos los colaboradores del proceso de reflexión Ciudades del Mañana, tanto su participación como asistentes o ponentes en los tres seminarios organizados en mayo, junio, octubre y diciembre de 2010, como sus contribuciones escritas en forma de documento de debate o de respuestas a nuestras consultas.*

Isabel	André	Universidad de Lisboa
Thierry	Baert	Agencia de urbanismo de la metrópolis de Lille
Alessandro	Balducci	Universidad de Milán
Catalin	Berescu	Universidad de Arquitectura y Urbanismo «Ioan Mincu», Bucarestsidad de Arquitectura y Urbanismo, Bucarest
Fiona	Bult	Bilbao Metropoli-30
Antonio	Calafati	Universidad Politécnica de Las Marcas
Pierre	Calame	Fundación Charles Leopold Mayer para el Progreso del Hombre
Jennifer	Cassingena	Consejo para la Ciencia y la Tecnología de Malta
Patrick	Crehan	CKA Bruselas
Philippe	Destatte	Instituto Destrée
Jean-Loup	Drubigny	Secretaría de URBACT
Dominique	Dujols	CECODHAS Housing Europe
Martin	Eyres	Ciudad de Liverpool
Elie	Faroult	Consultor independiente
Sonia	Fayman	ACT Consultores
Birgit	Georgi	Agencia Europea de Medio Ambiente
Grzegorz	Gorzela	Universidad de Varsovia
Sir Peter	Hall	University College London
Tomasz	Kayser	Ciudad de Poznań
Krisztina	Keresztély	ACT Consultores
Clemens	Klikar	Stadt Menschen Berlín
Vanda	Knowles	EUROCITIES
Moritz	Lennert	Universidad Libre de Bruselas
Bernhard	Leubolt	Universidad de Viena

* El presente informe ha sido elaborado por Corinne Hermant-de Callataj y Christian Svanfeldt bajo la supervisión de Wladyslaw Piskorz y Santiago García-Patron Rivas, Comisión Europea, Dirección General de Política Regional, unidad «Desarrollo urbano y cohesión territorial».

Heinrich	Mäding	Ex-director del Instituto Alemán de Urbanística
Gérard	Magnin	Energy Cities
Karel	Maier	Universidad Técnica Checa de Praga
Torsten	Malmberg	Ciudad de Estocolmo
Simon	Marvin	Universidad de Salford
Frank	Moulaert	Universidad Católica de Lovaina
Rémy	Nouveau	Ciudad de Lyon
Andreas	Novy	Universidad de Viena
Stijn	Oosterlynck	Universidad Católica de Lovaina
Beth	Perry	Universidad de Salford
Yaron	Pesztat	Miembro del Parlamento en Bruselas
Angelika	Poth-Mögele	Consejo de Municipios y Regiones Europeas
Anne	Querrien	URBAN-NET
Francisca	Ramalhosa	Porto Vivo, Sociedad de Rehabilitación Urbana
John S.	Ratcliffe	The Futures Academy
Joe	Ravetz	Universidad de Manchester
Stefan	Rettich	KARO*, Leipzig
Gerda	Roeleveld	Deltares
Karl-Peter	Schön	Instituto Federal de Investigación en Construcción, Asuntos Urbanos y Desarrollo Espacial, Alemania
Antonio	Serrano Rodriguez	Universidad Politécnica de Valencia
Manfred	Sinz	Ministerio Federal de Transportes, Obras Públicas y Urbanismo
Uno	Svedin	Universidad de Estocolmo
Roey	Sweet	Universidad de Leicester
Luděk	Sýkora	Universidad Carolina, Praga
Nuria	Tello Clusella	EUROCITIES
Jacques	Theys	MEEDDAT (Ministerio Francés de Ecología, Energía, Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio)
Iván	Tosics	Instituto de Investigación Meropolitano, Budapest
Ronan	Uhel	Agencia Europea de Medio Ambiente
Michaël	Van Cutsem	Instituto Destrée
Jan	Vranken	Universidad de Amberes
Martin	Zaimov	Ciudad de Sofía
Marie	Zezůlková	Ciudad de Brno

Resumen

Las ciudades son fundamentales para el desarrollo sostenible de la Unión Europea

- **Europa es uno de los continentes más urbanizados del mundo.** Hoy en día, más de dos tercios de la población europea vive en zonas urbanas y esta cifra continúa creciendo. El desarrollo de nuestras ciudades determinará el futuro desarrollo económico, social y territorial de la Unión Europea.
- **Las ciudades desempeñan un papel fundamental como motores de la economía, como lugares de conectividad, creatividad e innovación y como centros de servicios** para sus alrededores. Debido a su densidad de población, las ciudades ofrecen un potencial enorme para el ahorro de energía y para avanzar hacia una economía neutra en cuanto a las emisiones de carbono. Sin embargo, también son lugares donde se concentran problemas como el desempleo, la segregación y la pobreza. Las ciudades son, por lo tanto, fundamentales para el éxito de la Estrategia Europa 2020.
- Los **límites administrativos de las ciudades ya no reflejan la realidad física, social, económica, cultural o medioambiental del desarrollo urbano**, y se necesitan nuevas formas de gobernanza más flexibles.
- En cuanto a los propósitos, objetivos y valores, existe una **visión común de la ciudad europea del mañana** como:
 - lugar de progreso social avanzado con un alto grado de cohesión social, con alojamientos socialmente equilibrados, y con servicios sociales, de salud y de «educación para todos»;
 - plataforma para la democracia, el diálogo cultural y la diversidad;
 - lugar de regeneración verde, ecológica o medioambiental;
 - lugar de atracción y motor de crecimiento económico.
- **Las ciudades son un factor clave para el desarrollo territorial de Europa.** Hay consenso sobre los principios clave del futuro desarrollo urbano y territorial de Europa, que debería:
 - basarse en un crecimiento económico equilibrado y en la organización territorial de las actividades, con una estructura urbana policéntrica;
 - centrarse en regiones metropolitanas fuertes y en otras zonas urbanas que puedan aportar una buena accesibilidad a los servicios de interés económico general;
 - caracterizarse por una estructura de asentamiento compacta con una expansión urbana limitada;
 - alcanzar un alto nivel de protección y calidad medioambiental dentro y alrededor de las ciudades.

El modelo europeo de desarrollo urbano sostenible está amenazado

- **El cambio demográfico** da lugar a una serie de retos que difieren de una ciudad a otra, como el envejecimiento de la población, la despoblación de las ciudades o los intensos procesos de suburbanización.
- **Europa ya no se encuentra en una situación de crecimiento económico continuo** y muchas ciudades se enfrentan a una seria amenaza de estancamiento o retroceso económico, especialmente las de Europa Central y Oriental que no son capitales y también las antiguas ciudades industriales de Europa Occidental.
- Nuestras economías en su forma actual no son capaces de ofrecer trabajo para todos. **Unos lazos cada vez más débiles entre el crecimiento económico, el empleo y el progreso social** han arrastrado a un número elevado de la población fuera del mercado laboral o hacia trabajos poco cualificados y con remuneraciones bajas.
- **Aumento en las disparidades de ingresos y el empobrecimiento de los pobres.** En algunos barrios, las poblaciones locales sufren desigualdades en términos de viviendas precarias, educación de mala calidad, desempleo y dificultad o incapacidad para acceder a ciertos servicios (salud, transporte, TIC).
- **Aumento de la polarización y segregación sociales:** La reciente crisis económica ha ampliado aún más los efectos de la evolución del mercado y el paulatino declive del estado del bienestar en la mayoría de los países europeos. La segregación social y temporal son problemas cada vez mayores, incluso nuestras ciudades más ricas.
- Los procesos de **segregación espacial** (como consecuencia de la polarización social) dificultan cada vez más que los grupos con pocos ingresos o marginados encuentren una vivienda digna a precios asequibles.
- **Un número creciente de «marginados sociales»** puede conducir en muchas ciudades al desarrollo de subculturas cerradas con actitudes fundamentalmente hostiles hacia la sociedad mayoritaria.
- **La expansión urbana** y la propagación de asentamientos con baja densidad de población son unas de las mayores amenazas para el desarrollo territorial sostenible, ya que los servicios públicos son más caros y más difíciles de ofrecer, los recursos naturales están sobreexplotados, las redes de transporte público son insuficientes y la dependencia de los coches y la congestión de las carreteras dentro y fuera de las ciudades son muy fuertes.
- **Los ecosistemas urbanos están bajo presión.** La expansión urbana y el sellado de suelo amenazan la biodiversidad e incrementan el riesgo de inundaciones y de escasez de agua.

Es posible convertir estas amenazas en desafíos positivos

- Las ciudades europeas siguen distintas trayectorias de desarrollo y se debe explotar su diversidad. La competitividad en la economía global se debe combinar con **economías locales sostenibles**, anclando las competencias y recursos clave en el tejido económico local y apoyando la participación y la innovación sociales.
- **Creación de una economía fuerte e integradora.** El modelo de desarrollo económico actual, en el que el crecimiento económico no se corresponde con más empleo, entraña ciertos desafíos: asegurar una vida decente para quienes se encuentran fuera del mercado laboral y conseguir que se comprometan con la sociedad.
- El **potencial que proporciona la diversidad socioeconómica, cultural, generacional y étnica** se debe explotar más como fuente de innovación. Las ciudades del mañana tendrán que ser adecuadas para las personas mayores y para las familias, y también lugares de tolerancia y respeto.
- **La lucha contra la exclusión espacial y la pobreza energética mediante mejores viviendas** es clave no solo para hacer que una ciudad y su aglomeración sean más atractivas y habitables, sino también para hacerlas más respetuosas con el medio ambiente y más competitivas.
- La conversión de las ciudades en «ecológicas y saludables» va más allá de la simple reducción de las emisiones de CO₂. Hay que adoptar un **enfoque holístico de los temas medioambientales y energéticos**, ya que los múltiples componentes del ecosistema natural están estrechamente interrelacionados con los del sistema social, económico, cultural y político.
- **Unas ciudades de pequeño y mediano tamaño florecientes y dinámicas** pueden desempeñar un papel importante no solo en el bienestar de sus propios habitantes, sino también en el de las poblaciones rurales vecinas. Son fundamentales para **evitar la despoblación rural y el éxodo hacia las grandes ciudades** y para promover un desarrollo territorial equilibrado.
- Una ciudad sostenible debe tener **espacios públicos abiertos y atractivos**, y fomentar una **movilidad sostenible, integradora y saludable**. La movilidad sin coches tiene que ser más atractiva y se deben favorecer los sistemas de transporte público multimodal.

Para responder a estos desafíos urbanos son imprescindibles nuevas formas de gobernanza

- **Las Ciudades del Mañana deben adoptar un modelo holístico de desarrollo urbano sostenible y:**
 - Resolver los desafíos de una manera holística e integrada;
 - Hacer coincidir los planteamientos basados en el territorio con los basados en las personas;
 - Combinar las estructuras de gobernanza formales con otras informales y flexibles que resulten adecuadas a los tipos de desafíos;
 - Desarrollar sistemas de gobernanza capaces de construir perspectivas compartidas que concilien objetivos y modelos de desarrollo contradictorios;
 - Cooperar para asegurar un desarrollo espacial coherente y un uso eficaz de los recursos.
- Los **sistemas de gobernanza necesitan adaptarse a unas circunstancias cambiantes** y tener en cuenta varias escalas territoriales (p. ej. supraurbanas e infraurbanas) y temporales.
- **Las ciudades deben adoptar un enfoque transectorial** y no dejar que las perspectivas «monosectoriales» decidan lo que deber ser la vida urbana.
- Hace falta una **coordinación horizontal y vertical**, ya que las ciudades deben trabajar con otros niveles de gobernanza y reforzar su cooperación y su trabajo en red con otras ciudades para compartir las inversiones y los servicios necesarios a una escala territorial mayor.
- Se necesitan **nuevas formas de gobernanza** basados en la responsabilización de los ciudadanos, la participación de todas las partes interesadas y un uso innovador del capital social.
- En el contexto de unos lazos cada vez más débiles entre el crecimiento económico y el progreso social, **la innovación social** ofrece la oportunidad de ampliar el espacio público para el compromiso cívico, la creatividad, la innovación y la cohesión.
- **La prospectiva es una herramienta especialmente relevante para gestionar transiciones**, resolver conflictos y contradicciones entre objetivos y desarrollar una mejor comprensión de las realidades, las capacidades y los objetivos.

Índice

Prefacio	III
Colaboradores	IV
Resumen	VI
1. Hacia una visión europea de la ciudad del mañana	
1.1. Introducción	1
1.2. ¿A qué llamamos «ciudades»?	1
1.3. La creciente importancia de las ciudades	2
1.3.1. Las ciudades desempeñan un papel clave en el crecimiento económico	4
1.3.2. Las ciudades generan problemas pero también soluciones	4
1.4. El contexto de las políticas europeas	7
1.4.1. El «Acervo urbano»	7
1.4.2. La agenda territorial	8
1.5. Hacia una visión compartida del desarrollo urbano	10
1.5.1. ¿Podemos compartir una misma visión?	10
1.5.2. Una visión europea de las Ciudades del Mañana	10
1.5.3. Una visión europea del desarrollo territorial de las ciudades	12
1.6. Conclusiones – objetivos europeos de desarrollo urbano compartidos	12
2. Un modelo europeo de desarrollo urbano amenazado	
2.1. Diagnóstico – declive demográfico	15
2.2. Diagnóstico – competitividad y desarrollo económico amenazados	18
2.2.1. Las ciudades europeas siguen trayectorias de desarrollo muy diferentes	18
2.2.2. Un capital de talento amenazado	19
2.2.3. Ciudades que se enfrentan a la crisis	19
2.2.4. La competencia como juego de suma cero	22
2.3. Diagnóstico – una creciente polarización social	22
2.3.1. Segregación espacial y vivienda	24
2.3.2. Cada vez más personas en situación de exclusión social	26
2.4. Diagnóstico – agotamiento de los recursos naturales	26
2.4.1. Dispersión de la urbanización y consumo de suelo	26
2.4.2. Ecosistemas urbanos bajo presión	28
2.5. Un sistema de gobernanza diverso	29
2.6. Conclusiones – un futuro lleno de retos para las Ciudades del Mañana	31
3. Los principales retos de las Ciudades del Mañana	
3.1. Introducción – ¿qué podemos decir sobre los retos que nos aguardan?	33
3.2. La ciudad diversa, cohesionada y atractiva	34
3.2.1. El potencial de la diversidad	34
3.2.2. Convertir la diversidad en un activo dinámico	34
3.2.3. Crear una ciudad para todos – la ciudad cohesionada	36
3.2.4. Erradicar la pobreza energética y la exclusión espacial	38
3.2.5. Desarrollar la innovación social	38
3.2.6. Adaptar la vida social y económica de la ciudad a una población envejecida	39
3.2.7. Atraer a los jóvenes y crear espacios para los niños	40

3.3. La ciudad verde y sana	40
3.3.1. Un enfoque holístico de las cuestiones medioambientales y la eficiencia energética	40
3.3.2. Una movilidad sostenible, inclusiva y saludable	45
3.3.3. Una ciudad sostenible con espacios públicos abiertos y atractivos	48
3.4. Crear una economía flexible e inclusiva	49
3.4.1. Gestionar las transiciones hacia una economía local viable	50
3.4.2. Estimular la creación de empleo, el espíritu emprendedor y la creación de un capital de talento local diverso	51
3.4.3. Desarrollar el capital social	53
3.4.4. Utilizar la tecnología para fomentar la innovación y la inteligencia colectiva	53
3.4.5. Integrarse en la economía global – las ciudades como centros neurálgicos de redes globales	53
3.4.6. El reto de la conectividad	56
3.5. Una Europa urbana policéntrica con un desarrollo territorial equilibrado	57
3.5.1. Un desarrollo de la ciudad en armonía con sus alrededores	57
3.5.2. Fomentar la diversidad y la autenticidad de las ciudades	59
3.6. Hacia un modelo más holístico de desarrollo sostenible de las ciudades	61
3.6.1. Hacia un modelo holístico e integrado de desarrollo urbano sostenible	61
3.6.2. Superar conflictos y contradicciones	61
3.6.3. Una mejor comprensión de las realidades, las capacidades y los objetivos	62
4. Gobernanza – cómo responder a los retos	
4.1. Introducción – del gobierno a la gobernanza	65
4.2. Un enfoque integrado del desarrollo urbano y la gobernanza	65
4.3. Nuevos modelos de gobernanza territorial	68
4.3.1. Nuevas realidades urbanas	68
4.3.2. La creciente importancia de la ciudad en el ámbito regional o metropolitano	69
4.3.3. La necesidad de una gobernanza multiescalar flexible	72
4.4. Crear capacidad de visión y planificación estratégica a largo plazo	74
4.4.1. La necesidad de una base de conocimientos sólida	74
4.4.2. La previsión como herramienta de gobernanza participativa para gestionar la complejidad	78
4.5. Movilización colectiva entorno al modelo de desarrollo urbano europeo	82
4.5.1. Movilización de los residentes	82
4.5.2. Enfoques de desarrollo impulsados por la comunidad local	82
4.5.3. Necesidad de desarrollar las capacidades para lograr la responsabilización	85
4.6. La cooperación entre ciudades es fundamental para el desarrollo urbano europeo sostenible	85
4.7. Conclusiones – reforzar el modelo de desarrollo urbano europeo	87
4.7.1. Consideraciones sobre la gobernanza para las Ciudades del Mañana	87
4.7.2. Hacia la gobernanza multiescalar socialmente innovadora, integrada e inclusiva	89
Conclusiones	91
Anexos	94
Capítulo 1 – Anexo 1	94
Capítulo 1 – Anexo 2	95
Capítulo 2 – Anexo 1	96
Capítulo 4 – Anexo 1	97
Capítulo 4 – Anexo 2	98
Capítulo 4 – Anexo 3	99
Lista de figuras, mapas y tablas	100

1. Hacia una visión europea de la ciudad del mañana



1.1. Introducción

«Nuestras ciudades cuentan con cualidades arquitectónicas y culturales únicas, poseen grandes fuerzas de inclusión social y ofrecen posibilidades de desarrollo económico excepcionales. Son centros de conocimiento y fuentes de crecimiento e innovación. Sin embargo, paralelamente, experimentan problemas demográficos, desigualdades sociales, exclusión social en determinados grupos de población, una falta de vivienda digna y asequible y problemas medioambientales»¹.

Las ciudades son un factor clave en la vida de la mayoría de los europeos, ya que no solo la mayor parte de la población vive en núcleos urbanos, sino que, además, las ciudades también tienen un papel fundamental en el desarrollo socioeconómico de los territorios europeos. Resulta casi paradójico que no haya una definición común del término «urbano», o incluso de «ciudad», y que la Unión Europea no tenga competencia política explícita en desarrollo urbano. No obstante, en este capítulo demostraremos no solo la importancia de las ciudades, sino también el papel crucial que Europa desempeñará en este ámbito en el futuro. De hecho, existe un modelo europeo explícito de desarrollo urbano.

El «modelo europeo de ciudad» es apasionante: recoge la esencia de la historia cultural europea y entronca con el pasado, de modo que establece un vínculo con la cuestión identitaria, al tiempo que capta los aspectos básicos de la visión política de la Unión Europea y, por consiguiente, de la idea de futuro de la sociedad que la conforma².

Antes de llegar al modelo europeo de desarrollo urbano, se analizan brevemente las diferentes definiciones de ciudades funcionales y administrativas y se destaca la importancia de comprender las cuestiones urbanas en un contexto territorial. Asimismo, subrayaremos el creciente peso de las ciudades especialmente a la hora de cumplir los objetivos de la Estrategia Europa 2020, pero también los establecidos en el Tratado, es decir, la promoción de la cohesión económica, social y territorial.

Finalmente, se describe el contexto de las políticas europeas y se presenta el modelo europeo de desarrollo urbano, una visión europea compartida de las Ciudades del Mañana y una visión europea compartida del desarrollo territorial de las ciudades.

1.2. ¿A qué llamamos «ciudades»?

Existen muchas definiciones de ciudad. «Ciudad» puede hacer referencia a una unidad administrativa o a una determinada concentración de población. A veces se distingue entre pueblos y ciudades, siendo los primeros más pequeños (entre 10 000 y 50 000 habitantes) y más grandes las segundas (más de 50 000 habitantes). «Ciudad» también puede utilizarse de forma más genérica para referirse a las percepciones de una forma de vida urbana y características sociales o culturales específicas, así como los espacios funcionales de intercambio y actividad económicos.

«Ciudad» también puede referirse a dos realidades diferentes: la ciudad *de iure*, es decir, la ciudad administrativa, y la ciudad *de facto*, es decir, la aglomeración socioeconómica más amplia. La ciudad *de iure* corresponde generalmente a la ciudad histórica con el territorio claramente delimitado en cuanto a comercio y defensa, y un centro bien definido. La ciudad *de facto* corresponde a las realidades físicas o socioeconómicas según una definición funcional o morfológica. Con el fin de facilitar el análisis, la Comisión Europea y la OCDE han establecido una definición conjunta de ciudad según una densidad mínima y el número de habitantes, que se puede consultar en el Anexo.

Un Área Morfológica Urbana (MUA, Morphological Urban Area) describe la continuidad del espacio construido con un nivel de densidad definido. Un Área Funcional Urbana (FUA, Functional Urban Area)³ se define por su mercado de trabajo y los patrones de movilidad de las personas que se desplazan diariamente al lugar de trabajo, e incluye el sistema urbano más amplio de las poblaciones cercanas que son altamente dependientes económica y socialmente de un núcleo urbano

1 Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles (acordada en la Reunión Ministerial Informal sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial celebrada en Leipzig el 24/25 de mayo de 2007).

2 Calafati, Antonio, colaboración temática *Cities of tomorrow* (Ciudades del Mañana), diciembre de 2010.

3 Otro concepto similar es el de «áreas metropolitanas» – cf. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo, Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa, ponente: Joost van Iersel, abril de 2007.

mayor⁴. Por ejemplo, la ciudad administrativa de Londres tiene una población de 7,4 millones, con una MUA de 8,3 millones de residentes y una FUA de 13,7 millones.

La población de la ciudad administrativa de Katowice es relativamente pequeña, 320 000 habitantes, mientras que la población de su MUA es siete veces mayor, es decir, 2,3 millones. La FUA de Lille es 11 veces mayor que su ciudad administrativa: 2,6 millones frente a 230 000⁵.

Las FUA pueden ser monocéntricas o policéntricas (según correspondan a redes de ciudades estrechamente vinculadas entre sí o a aglomeraciones sin un centro dominante). Ni las Áreas Urbanas Morfológicas ni las Funcionales son entidades estables, ya que los patrones de densificación y de movilidad evolucionan a medida que lo hacen los patrones paisajísticos y económicos urbanos.

Existen otros conceptos y enfoques para describir y definir las ciudades *de facto*. Independientemente del concepto que se prefiera, es evidente que la realidad de la ciudad *de facto* abarca mucho más que la ciudad *de iure* y que es a este nivel que la política urbana debe encontrar su perspectiva a largo plazo.

Con la expansión de las ciudades *de facto*, la delimitación de urbano y rural es mucho más borrosa e incluso no tiene sentido. «El límite entre la ciudad y el campo está desapareciendo, y lo rural y lo urbano se funden en una nueva condición *rururbana*»⁶. Esta tendencia se refuerza cuando las FUA cercanas que se superponen forman grandes sistemas urbanos complejos, como en el caso del Norte de Inglaterra, el Benelux o el área del Ruhr.

Los Estados miembros presentan grandes diferencias en el funcionamiento de las ciudades y la forma de gobernarlas. En algunos países, no hay unidades administrativas específicas para las ciudades, mientras que en otros, las ciudades tienen derechos y responsabilidades administrativos concretos.

En este informe adoptamos un punto de vista pragmático y utilizamos el término «ciudades» para definir las aglomeraciones urbanas en general así como las unidades administrativas que las gobiernan. Desde la perspectiva de las políticas es importante comprender el ámbito territorial de las cuestiones urbanas, que puede abarcar desde el vecindario o la ciudad administrativa hasta una FUA o una unidad más amplia. Un problema urbano puede tener síntomas muy locales pero requerir una solución territorial a mayor escala. Por consiguiente, el nivel de gobernanza adecuado puede ser desde local hasta europeo, o bien una combinación de varios ámbitos. En otras palabras, la política urbana debe entenderse y funcionar en un contexto multiescalar.

Así pues, por «Ciudades del Mañana» entendemos futuras concentraciones urbanas, ciudades y pueblos en un contexto territorial.

1.3. La creciente importancia de las ciudades

En el siglo pasado, Europa ha pasado de ser un continente mayormente rural a un continente predominantemente urbano. Se estima que cerca del 70% de la población de la UE, aproximadamente 350 millones de personas, viven en concentraciones urbanas de más de 5 000 habitantes. Aunque el ritmo de transformación ha disminuido, el porcentaje de población urbana sigue creciendo⁷.

Europa también se caracteriza por tener una estructura urbana menos concentrada y más policéntrica que, por ejemplo, EE. UU. o China. Hay 23 ciudades de más de 1 millón de habitantes y 345 ciudades de más de 100 000 habitantes en la Unión Europea, lo que representa unos 143 millones de personas. Solo el 7% de la población de la UE vive en ciudades de más de 5 millones de habitantes frente al 25% de la población de los EE. UU. Asimismo, el 56% de la población urbana europea (cerca del 38% de la población europea total) vive en pueblos y ciudades pequeños o medianos de entre 5 000 y 100 000 habitantes⁸.

4 Tosics, Iván, *Cities of tomorrow*, enero de 2011 – referencia al estudio 1.4.3 de ESPON (ESPO, 2007).

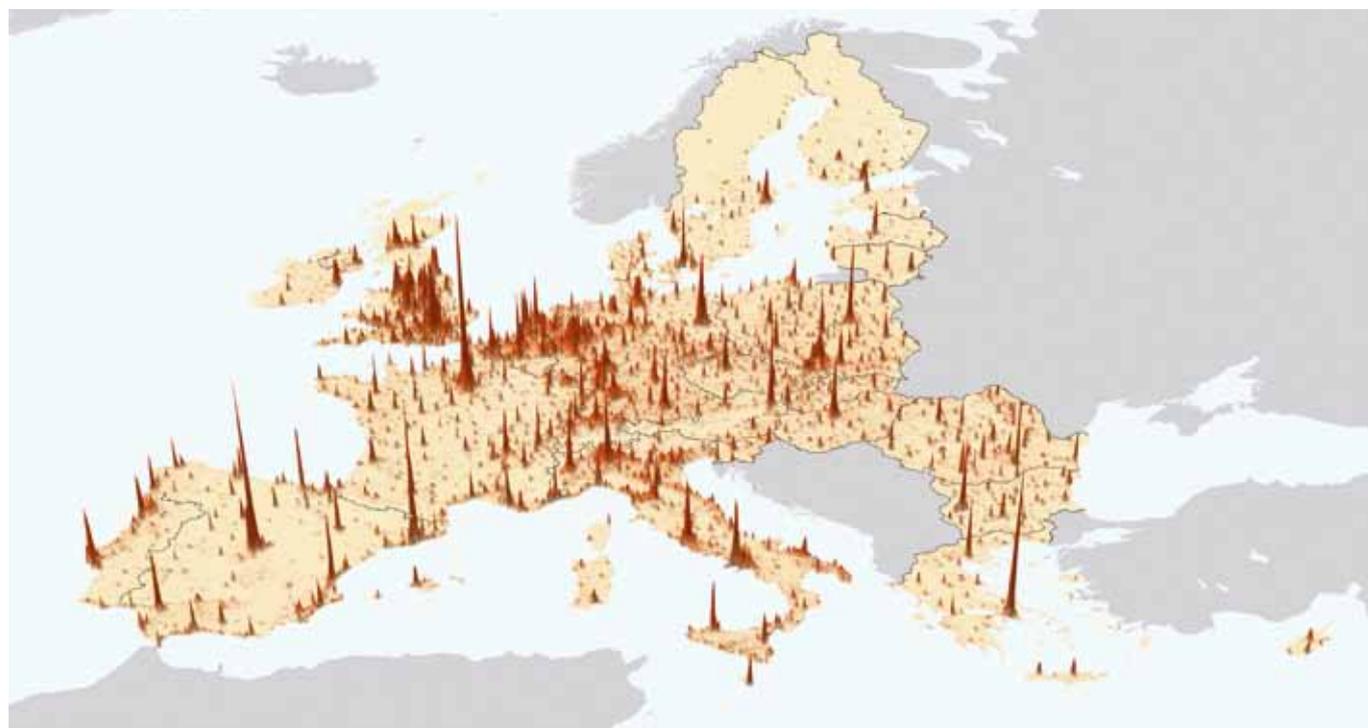
5 Tosics, Iván, *op. cit.*, ver tabla del Anexo.

6 Allingham, Peter y Raahauge, Kirsten Marie, «Introduction: Post City Represented» in «Knowledge, technology and policy» (Introducción: «Posciudad representada» en «Conocimiento, tecnología y política», Volumen 21, número 6, Springer 2008).

7 10% de incremento continuado de la población urbana hasta 2050, en *World Urbanisation Prospects: The 2009 Revision*, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, 2010.

8 Las cifras basadas en una definición de ciudades y pueblos en términos de densidad (ver Capítulo 1 del Anexo 2 y Tabla 1 a continuación).

Mapa 1 Densidad de población en Europa, 2001



Nota: Los colores y las elevaciones representan la densidad de la población por celdas de trama de 1 km². Fuentes: Eurostat, JRC, EFGS, REGIO-GIS

Tabla 1 Definición de las ciudades según la densidad de la población

Tipo de población	Número de ciudades *		Población	
	Absoluto	En %	Absoluto	En %
población rural			154 125 040	32.1
pueblos y barrios			156 398 720	32.6
50 000 – 100 000	387	52.9	26 690 068	5.6
100 000 – 250 000	224	30.6	35 708 402	7.4
250 000 – 500 000	62	8.5	21 213 956	4.4
500 000 – 1 000 000	36	4.9	27 041 874	5.6
> 1 000 000	23	3.1	59 292 080	12.3
Total	732	100.0	480 470 140	100.0

Nota: Basado en una distribución de la población por celdas de trama de 1 km²⁹. Las ciudades de más de 50 000 habitantes se definen como clústeres de celdas de al menos 1 500 habitantes/km². Las áreas de fuera de las aglomeraciones urbanas se definen como barrios o pueblos si se hallan en clústeres urbanos de celdas de trama con una densidad de más de 300 habitantes/km² y una población de concentración total de al menos 5 000 habitantes¹⁰. Las áreas rurales son las áreas restantes¹¹.

Todas las figuras son estimaciones de la población de 2001 de los 27 países miembros de la UE.

Fuentes: Comisión Europea (JRC, EFGS, Dirección General de Política Regional).

9 Territorios de ultramar franceses, las Azores y Madeira no se incluyen en estas cifras debido a la falta de disponibilidad de los datos.

10 La definición de clúster utilizada en la clasificación urbana/rural de regiones NUTS 3:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-HA-10-001-15/EN/KS-HA-10-001-15-EN.PDF

11 Los «metro cores» son clústeres de trama y suelen representar solo parte del territorio de una unidad LAU 2.

Una definición de ciudad basada en áreas administrativas locales tiende a incluir poblaciones que viven fuera de las ciudades pero dentro de los límites administrativos de la entidad. Por ello, la misma ciudad definida en términos de límites LAU 2 a menudo tendrá una cifra de población mayor que su equivalente en formato de trama (aunque a veces también puede darse el fenómeno contrario).

1.3.1. Las ciudades desempeñan un papel clave en el crecimiento económico

La concentración de consumidores, trabajadores y negocios en un punto o un área, junto con las instituciones formales e informales que hacen que una aglomeración sea «densa» y cohesionada, posee el potencial de producir externalidades e incrementar los rendimientos crecientes de escala. El sesenta y siete por ciento del PIB de Europa se genera en las regiones metropolitanas¹², mientras que su población solo representa el cincuenta y nueve por ciento del total de la población europea. Si se realiza una comparativa del rendimiento económico de las ciudades europeas, también se observa que las ciudades grandes obtienen mejores resultados que el resto¹³. Sin embargo, existe una marcada diferencia en rendimiento entre la capital y las demás ciudades. Resulta difícil aislar los efectos de la aglomeración para distinguirlos de las externalidades positivas que se generan por ser una ciudad capital y el centro de las administraciones pública y privada. Asimismo, la diferencia es aún mayor entre las ciudades occidentales y orientales que no son capitales y que no se explican únicamente por su tamaño. La concentración de actividad ni es necesaria ni es condición suficiente para generar un gran crecimiento.

Después de unas décadas en el olvido, las economías de aglomeración vuelven a cobrar vigencia en el ámbito político, ya que ponen el acento en la diversidad y la disponibilidad general de recursos en un espacio con una elevada densidad de diferentes actividades¹⁴. No obstante, los estudios más

recientes no dicen mucho sobre cómo actúan exactamente estas economías de aglomeración, ni sobre los umbrales clave de los diferentes elementos en juego, lo cual hace que sea muy difícil poner en práctica el concepto.

Se ha sugerido que los efectos de la aglomeración son limitados y que las externalidades negativas que puede generar una aglomeración¹⁵, como los embotellamientos, la subida de precios, la falta de vivienda asequible, la contaminación, la dispersión de la urbanización, el incremento de los costes de la infraestructura urbana, las tensiones sociales y los índices de delincuencia más elevados, podrían ser mayores que las ventajas. Además de los costes económicos directos de una economía menos eficiente, también hay que tener en cuenta el coste adicional de un entorno degradado, de los problemas sanitarios y de una menor calidad de vida. Según la OCDE, la relación entre los ingresos y el tamaño de la población pasa a ser negativa entorno a los 6-7 millones, lo que sugiere deseconomías de aglomeración debido a la congestión y otros costes relacionados¹⁶.

1.3.2. Las ciudades generan problemas pero también soluciones

Por ejemplo, las ciudades desempeñan un papel clave en la reducción de emisiones de CO₂ y en la lucha contra el cambio climático. El consumo energético en áreas urbanas, mayormente en transporte y vivienda, genera gran parte de las emisiones de CO₂.

12 Las regiones metropolitanas se definen como «zonas urbanas más amplias» con más de 250 000 habitantes (Fuente: Dirección General de Política Regional).

13 Comisión Europea, segundo «Informe del estado de las ciudades europeas», RWI, DIFU, NEA Transport research and training y PRAC, Bruselas, diciembre de 2010, pág. 75: «It is remarkable that in most European countries there is an exceptional agglomeration of wealth in the capital city. This verifies the dominant and unique position of capitals in a (national) economic system. In eight European capitals, the GDP per head is more than double the national average. Not surprisingly, this applies to London and Paris, but also to the capitals of the EU-12 Member States such as Warsaw, Bratislava, Sofia, Bucharest, Prague, Budapest, Riga and Tallinn [Es interesante destacar que en la mayoría de los países europeos hay una concentración excepcional de riqueza en la capital, lo cual corrobora la posición dominante y única de las capitales en un sistema económico (nacional). En ocho capitales europeas, el PIB per cápita es más del doble de la media nacional. Este fenómeno, que no resulta sorprendente en cuanto a Londres o París, también se da en las capitales de los 12 Estados miembros de la UE como Bratislava, Bucarest, Budapest, Praga, Riga, Sofia y Tallin].»

14 «Agglomeration economies, the benefits that firms and workers enjoy as a result of proximity, make it likely that output density will increase more than proportionately with employment or population density (Economías de aglomeración, las ventajas que la proximidad proporciona a empresas y trabajadores hacen que sea más probable que el incremento de la densidad de los resultados sea mayor que lo que correspondería proporcionalmente por densidad de población o de empleo). Reshaping Economic Geography, World Development Report 2009, pág. 85.

15 Barca, Fabrizio, An agenda for a reformed Cohesion Policy – A place-based approach to meeting European Union challenges and expectation (Una agenda para una política de cohesión reformada: un enfoque territorial para satisfacer los retos y las expectativas de la Unión Europea), informe independiente, abril de 2009 http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf

16 OECD Territorial Reviews: Competitive Cities in the Global Economy (Revisiones territoriales de la OCDE: ciudades competitivas en la economía global), París, 2006, citado en An agenda for a reformed Cohesion Policy (Una agenda para una política de cohesión reformada) (ver arriba).

La importancia de las ciudades pequeñas y medianas¹⁷

La importancia de las ciudades pequeñas y medianas no debe subestimarse. Gran parte de la población urbana vive en ciudades pequeñas o medianas distribuidas por el continente europeo. Estas ciudades desempeñan un papel en el bienestar y la subsistencia no solo de sus propios habitantes sino también de las poblaciones rurales circundantes. Son centros de servicios públicos y privados, así como de producción de conocimientos, innovación e infraestructura local y regional.

En muchos casos, las ciudades pequeñas y medianas tienen un papel fundamental en las economías regionales. Son el pilar de las regiones urbanas y confieren carácter

y especificidad a su entorno regional¹⁸. Se ha defendido que su estructura de desarrollo y crecimiento en Europa Occidental constituye el sistema urbano más equilibrado del mundo¹⁹.

Las características generales de las ciudades pequeñas y medianas, particularmente su escala humana, su habitabilidad, la cordialidad de los vecinos, su ubicación geográfica y su carácter histórico, constituyen en muchos aspectos el ideal de urbanismo sostenible²⁰.

Así pues, las ciudades pequeñas y medianas son esenciales para evitar la despoblación rural y la deriva urbana, al tiempo que resultan indispensables para el desarrollo regional equilibrado, la cohesión y la sostenibilidad del territorio europeo.

Según estimaciones mundiales²¹, cerca de dos tercios de la demanda energética final están relacionados con el consumo urbano y hasta el 70% de las emisiones de CO₂ se genera en ciudades.

Las ciudades son lugares en los que se concentran numerosos problemas. Aunque las ciudades son generadoras de crecimiento, también presentan las tasas de desempleo más elevadas. La globalización ha conllevado una pérdida de empleo, especialmente en el sector industrial, y que se ha visto agravada por la crisis económica. Muchas ciudades sufren una notable pérdida de poder inclusivo y de cohesión, así como un incremento de la exclusión, la segregación y la

polarización. El incremento de la inmigración junto con la pérdida de empleo ha generado problemas de integración y la aparición de actitudes racistas y xenófobas que intensifican la gravedad de estos fenómenos.

Es evidente que las ciudades europeas merecen especial interés y que su futuro influirá en el futuro de Europa²².

El modo de vida urbano forma parte del problema y de la solución a la vez.

En Europa, la emisión de CO₂ por persona es muy inferior en las áreas urbanas que en las rurales²³. La densidad de

17 Referencias basadas en Mahsud, A. Z. K., Moulart, F., Prospective Urbaine – Exploring Urban Futures in European Cities (Proyección urbana: explorar futuros urbanos en ciudades europeas), (cuestionario e informe de antecedentes, taller Urban Futures – 9 de noviembre de 2010, Leuven).

18 Knox, Paul L. y Mayer, Heike, Small Town Sustainability: Economic, Social, and Environmental Innovation (Sostenibilidad en las pequeñas ciudades: innovación económica, social y ambiental), Birkhauser Verlag, Basilea 2009.

19 The Role of Small and Medium-Sized Towns (SMESTO) [El papel de las ciudades pequeñas y medianas (SMESTO)], informe final, ESPON 1.4.1, 2006; ref. a Sassen, S., Cities in a world economy, segunda edición, Sociology for a new century, Londres, Nueva Deli, 2000.

20 Farr, D., Sustainable Urbanism: Urban Design with Nature (Urbanismo sostenible: diseño urbano con naturaleza), John Wiley & Sons, Nueva Jersey, 2008.

21 Existen varias estimaciones del consumo urbano de energía y de las emisiones relacionadas. Según World Energy Outlook (noviembre de 2008) <http://www.worldenergyoutlook.org/index.asp>, gran parte de la energía mundial (aproximadamente 7 908 millones de toneladas equivalentes de petróleo en 2006) se consume en las ciudades. Actualmente, las ciudades alojan entorno a la mitad de la población mundial pero consumen dos tercios de la energía mundial. Los residentes de las ciudades consumen más carbón, gas y electricidad que la media mundial, pero menos petróleo. Debido a su mayor consumo de combustibles fósiles, las ciudades emiten el 76% de CO₂ energético de todo el mundo. Sin embargo, según D. Satterthwaite (International Institute of Environment and Development, Reino Unido), las ciudades contribuyen mucho menos a la emisión de gases de efecto invernadero (GHG) de lo que se cree, especialmente en los países más pobres (Environment and Urbanisation, septiembre de 2008).

22 Es difícil indicar una medición exacta de las emisiones de CO₂, puesto que algunas cifras son estimaciones basadas en el consumo urbano de energía que se produce en otro lugar.

23 Un residente de un área rural consumiría una media de 4,9 toneladas equivalentes de petróleo anuales en Europa, mientras que un residente urbano consumiría 3,5 toneladas. Fuente: AIE, 2008 y World Energy Outlook, 2008, Agencia Internacional de Energía, Ginebra.

La contribución de las ciudades a la Estrategia Europa 2020²⁴

Las ciudades serán clave en la implementación de la Estrategia Europa 2020 y sus siete iniciativas emblemáticas.

Crecimiento inteligente: en las ciudades se concentra la proporción más elevada de población con educación superior. Están a la vanguardia de la implementación de estrategias de innovación. Los indicadores de innovación como la intensidad de patentes demuestran que hay una mayor actividad innovadora en las ciudades que en el conjunto de un país. Los niveles de innovación son particularmente elevados en las aglomeraciones más grandes²⁵. Los tres proyectos emblemáticos: la «Agenda Digital para Europa»²⁶, la «Unión por la Innovación»²⁷ y «Juventud en Movimiento»²⁸ abordan una serie de retos urbanos como: la explotación de todo el potencial de la tecnología de la información y la comunicación para una mejor asistencia sanitaria, un entorno más limpio y un acceso más fácil a los servicios públicos; el desarrollo de las cooperaciones de innovación para una movilidad urbana más inteligente y limpia; la reducción de la tasa de abandono escolar y el apoyo para los jóvenes en riesgo de exclusión social, los jóvenes emprendedores y los autónomos.

Crecimiento verde: las ciudades forman parte del problema y de la solución a la vez. La promoción de ciudades verdes, compactas y energéticamente eficientes es fundamental

para el crecimiento verde. Las ciudades tienen una función importante en la implementación de la agenda de los dos proyectos emblemáticos «Una Europa eficiente en el uso de los recursos»²⁹ y «Una política industrial integrada para la era de la globalización»³⁰. Estas políticas industriales y energéticas se basan en enfoques estratégicos integrados, que dependen, entre otras cosas, del apoyo y de la implicación sin reservas de las autoridades locales, las partes interesadas y los ciudadanos.

Crecimiento integrador: la segregación y la exclusión social son fenómenos predominantemente urbanos. Las ciudades es donde se halla el mayor número de empleos, pero también donde se registran las tasas de desempleo más elevadas. Las ciudades pueden contribuir especialmente al crecimiento integrador combatiendo la polarización social y la pobreza, evitando la segregación de los grupos étnicos y abordando las cuestiones relacionadas con el envejecimiento de la población. La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social³¹ se propone lograr el objetivo de reducir la pobreza y la exclusión social en al menos 20 millones en 2020 en la UE. Para ello, se identificarán las prácticas recomendadas y se promoverá el aprendizaje entre municipios. Asimismo, la UE ha puesto en marcha otra iniciativa emblemática, la «Agenda para nuevas cualificaciones y empleos»³², para lograr el objetivo de una tasa de empleo del 75 % para hombres y mujeres de entre 20 y 64 años en 2020.



las áreas urbanas permite habilitar formas de vivienda, de transporte y de servicios más eficientes desde el punto de vista energético. Por consiguiente, las medidas para luchar contra el cambio climático pueden resultar más eficientes y rentables en las ciudades grandes y compactas que en los espacios de menor densidad poblacional. El impacto de las medidas para reducir las emisiones de CO₂ que se tomen en una gran metrópolis como Londres puede ser enorme.

1.4. El contexto de las políticas europeas

La planificación urbana como tal no es competencia de la Unión Europea. Sin embargo, la cohesión económica, social y territorial tiene una dimensión urbana importante. Dado que la gran mayoría de los europeos vive en ciudades o depende de ellas, su desarrollo no puede aislarse del marco de la política europea. A lo largo de las últimas décadas, cada vez es más patente la influencia de la UE en el desarrollo de las ciudades, especialmente gracias a la política de cohesión.

1.4.1. El «Acervo urbano»

Gracias a un proceso intergubernamental continuado de más de dos décadas de duración y las experiencias adquiridas con los proyectos piloto URBAN y dos rondas de iniciativas comunitarias URBAN³³, se ha establecido un consenso europeo explícito sobre los principios del desarrollo urbano: el «Acervo urbano».

Las sucesivas Presidencias del Consejo de la UE han reconocido la relevancia de las cuestiones urbanas y las políticas de desarrollo urbano a todos los niveles de gobierno. En particular, se han celebrado una serie de reuniones ministeriales sobre desarrollo urbano (Lille 2000, Rotterdam 2004, Bristol 2005, Leipzig 2007, Marsella 2008 y Toledo 2010) donde se han establecido unos objetivos y principios europeos comunes para el desarrollo urbano. Estas reuniones han facilitado la creación de una cultura de cooperación sobre asuntos urbanos entre los Estados miembros, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones y otras instituciones europeas, así como otros agentes urbanos interesados como el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CEMR) y EUROCIITIES.

La Carta Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles de 2007 es el principal resultado de este proceso. En ella se subraya la importancia de un enfoque integrado del desarrollo urbano con especial énfasis en los barrios deprimidos para poner fin a los círculos viciosos de pobreza y exclusión social. En 2010, la Declaración de Toledo va más allá y, además de corroborar la necesidad de un enfoque integrado del desarrollo urbano, también aboga por establecer una definición común del concepto. La Declaración de Toledo vincula específicamente la Carta de Leipzig con los objetivos de Europa 2020³⁴. La Estrategia Europa 2020 consta de siete iniciativas emblemáticas donde las autoridades nacionales y las comunitarias deberán coordinar esfuerzos.

24 http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm

25 Segundo «Informe del estado de las ciudades europeas», op. cit.

26 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, Una Agenda Digital para Europa, Bruselas, COM(2010) 245 final/2.

27 Iniciativa emblemática «Unión por la Innovación» de Europa 2020, Comisión Europea COM(2010) 546 final.

28 Comunicación de la Comisión, Juventud en Movimiento – Una iniciativa destinada a impulsar el potencial de los jóvenes para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en la Unión Europea, Bruselas, COM(2010) 477 final.

29 Comunicación de la Comisión, Una Europa que utilice eficazmente los recursos – Iniciativa emblemática con arreglo a la Estrategia Europa 2020, Bruselas, COM(2011) 21 final.

30 Comunicación de la Comisión, Una política industrial integrada para la era de la globalización – Poner la competitividad y la sostenibilidad en el punto de mira, Bruselas, COM(2010) 614.

31 Comunicación de la Comisión, La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial, Bruselas, COM(2010) 758 final.

32 Comunicado de la Comisión, Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo, Bruselas, COM(2010) 682 final.

33 URBAN I (1994–99) y URBAN II (2000–06) eran dos iniciativas comunitarias del Fondo de Desarrollo Regional Europeo (FEDER) para el desarrollo integrado sostenible de los distritos urbanos deprimidos.

34 http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/pdf/201006_toledo_declaration_es.pdf

El proceso político se ha llevado a la práctica con el apoyo al desarrollo urbano del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), especialmente a través de los proyectos piloto Urban (1989–99) y las iniciativas comunitarias URBAN y URBAN II (1994–2006). Estas iniciativas de la UE se centran en cuatro objetivos principales: (i) incrementar la prosperidad económica y el empleo en pueblos y ciudades; (ii) promocionar la igualdad, la inclusión social y la regeneración en áreas urbanas; (iii) proteger y mejorar el entorno urbano para lograr la sostenibilidad local y global y (iv) contribuir a la buena gobernanza urbana y la responsabilización local. Las iniciativas comunitarias URBAN pusieron de relieve las virtudes del enfoque integrado para centrarse en inversiones para recuperar el entorno físico y del medio ambiente y en proyectos de inclusión social. Asimismo, la implicación en los proyectos y el sentido de la apropiación por parte de las partes interesadas, incluidos los ciudadanos, contribuyó notablemente al éxito de las iniciativas. Otro factor importante para el éxito fue el porcentaje relativamente elevado de inversión per cápita, es decir, las inversiones por objetivos con una masa crítica suficiente.

La dimensión urbana se ha establecido durante el período de programación actual del FEDER, que ha proporcionado a todos los Estados miembros y regiones la posibilidad de diseñar, programar e implementar operaciones de desarrollo integrado personalizadas en sus ciudades. La cooperación con las ciudades y el intercambio de experiencias de desarrollo urbano integrado se promocionan en el programa URBACT (2002–13)³⁵.

1.4.2. La agenda territorial

Con el Tratado de Lisboa, la cohesión territorial se reconoce como un objetivo clave de la Unión Europea, como resultado de un proceso de creación de políticas paralelo y vinculado al del desarrollo urbano. Las respectivas adopciones de la Estrategia Territorial Europea³⁶ (ETE) en 1999 y de la Agenda Territorial de la Unión Europea³⁷ (ATUE), así como la Carta de Leipzig en 2007, suponen un avance importante en este sentido. La ATUE se revisó en 2011 con el fin de reflejar mejor los retos europeos y las prioridades políticas, especialmente la Estrategia Europa 2020, lo cual supuso la posterior adopción de la Agenda Territorial de la Unión Europea 2020 (TA2020).

Se basa en el principio de que se necesita un enfoque integrado e intersectorial para transformar los grandes retos territoriales de la Unión Europea en potenciales para garantizar un desarrollo territorial sostenible, armonioso y equilibrado.

TA2020 vincula la cohesión territorial con la Estrategia Europa 2020 de manera efectiva. Proporciona orientaciones estratégicas para el desarrollo territorial y pone el acento en que la mayoría de las políticas pueden ser más eficientes y lograr sinergias con otras políticas si se tienen en cuenta la dimensión territorial y los impactos territoriales.

TA2020 promociona el desarrollo territorial policéntrico equilibrado y la aplicación de enfoques de desarrollo integrado en las ciudades así como en las regiones rurales y en determinadas regiones. Apunta la necesidad de integración territorial en las regiones funcionales transfronterizas y transnacionales y subraya el papel de una economía local fuerte para garantizar la competitividad a nivel global. Finalmente, hace hincapié en la importancia de mejorar la conectividad territorial para las personas, las comunidades y las empresas, así como de gestionar y conectar los valores culturales, ecológicos y paisajísticos de las regiones.

35 cf. <http://urbact.eu>

36 cf. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_en.htm

37 cf. <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Territorial-Agenda-of-the-European-Union-Agreed-on-25-May-2007.pdf>

LEIPZIG – Aplicación de la iniciativa comunitaria URBAN: consolidación de la regeneración urbana con una reducción de las subvenciones³⁸

Leipzig, la segunda ciudad más grande del este de Alemania, es un modelo de renovación urbanística.

Durante la década de los 90, Leipzig perdió gran parte de su población, empleo e infraestructura industrial. Sin embargo, los residentes y el municipio lograron evitar el colapso total mediante incentivos para atraer a nuevos residentes y empresas y la población pronto empezó a crecer. Los fondos regionales europeos fueron vitales para la regeneración urbana y la reestructuración del parque de viviendas, incluidos los edificios de la época de Guillermo II.

A partir del año 2000, a pesar del esfuerzo del municipio y sus residentes y del contacto establecido con los inversores para llevar a cabo una estrategia de desarrollo urbano integrado, persistían las malas condiciones del parque de viviendas y la presencia de zonas industriales abandonadas. La parte occidental de la ciudad se había

transformado a través de la iniciativa URBAN II, pero se necesitaban más programas dotados de fondos para otras áreas.

Puesto que se ha reducido la dotación de fondos, las autoridades de Leipzig se han visto obligadas a adaptar de nuevo la estrategia. Por ello, aunque el desarrollo urbano y del parque de viviendas sigue siendo prioritario, la atención se centra ahora en otras áreas, como la planificación escolar, la cultura, la educación y la calidad de la vida social. Una propuesta consiste en crear una ruta en barca que enlace los canales de la ciudad con los lagos de los alrededores.

Gracias a su experiencia y conocimientos adquiridos sobre ciudades sostenibles, Leipzig lidera un proyecto URBACT, LC-FACIL, con el objetivo de contribuir a la creación del marco de referencia de ciudades sostenibles europeas³⁹.



38 En respuesta al concurso convocado en el contexto del proceso de reflexión de «Ciudades del Mañana», el centro de estudios «ACT Consultants» ha realizado diez estudios de casos en las ciudades siguientes: Ámsterdam, Barcelona, Brno, Florencia, Gliwice, Leipzig, Newcastle, Plaine Commune, Seraing y Växjö. El objetivo consistía en proporcionar ejemplos de experiencias y políticas urbanas exitosas frente a los retos que habían detectado los expertos.

39 <http://urbact.eu/en/projects/disadvantaged-neighbourhoods/lcfacil/homepage/>

1.5. Hacia una visión compartida del desarrollo urbano

1.5.1. ¿Podemos compartir una misma visión?

Una *visión* puede definirse como una imagen compartida de un futuro deseable descrito en términos precisos. No hay una única visión de cuál debe ser *el* modelo europeo de ciudad. De hecho, puede ver tantas visiones como ciudadanos europeos. Muchas ciudades han desarrollado, a través de procesos más o menos participativos, su propia visión de cómo les gustaría ser en el futuro. Estas visiones son diversas y se basan en realidades diferentes, puntos fuertes, vulnerabilidades, oportunidades y amenazas diferentes, y valores diferentes.

Desarrollar una visión normativa europea de la ciudad del futuro puede parecer un ejercicio trivial, ya que las ciudades deben desarrollar sus propias visiones, implicar a sus habitantes, organizaciones, administraciones y a otros recursos y agentes locales, pero el papel de Europa es establecer el marco que proporcione una guía de principios y permita a las ciudades decidir su futuro. Una visión puede describirse por sus cuatro elementos principales:

- sus metas, es decir, los objetivos generales percibidos como un ideal que puede conseguirse;
- sus principales proyectos y los resultados esperados, que trazarán el futuro camino que elija la ciudad;
- un sistema de valores compartidos⁴⁰, valores tradicionales y modernos, que es preciso cultivar para unir y gestionar nuestras diferencias, así como las «cualidades que deben adquirirse» y que contribuirán a hacer realidad la visión si cuentan con el apoyo colectivo;
- un deseo colectivo de conseguir los objetivos que deben poder expresarse simbólicamente.⁴¹

Europa tiene un papel que desempeñar en cada uno de estos elementos. En cuanto a metas y objetivos, así como a valores, hay un acuerdo explícito sobre el carácter de la ciudad europea del futuro y los principios sobre los que debe

basarse una ciudad europea ideal. Lo mismo sucede con los principios de desarrollo urbano en el territorio europeo.

Estos principios se encuentran en los objetivos del Tratado, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en el Modelo Social Europeo y en los objetivos de la Agenda Territorial. Reflejan los valores sobre los que se fundó la UE.

Asimismo, hay un consenso entre los ministros responsables del desarrollo urbano sobre los objetivos y los valores específicos de las ciudades, sobre cómo deben lograrse y sobre el papel instrumental que pueden desempeñar las ciudades a la hora de implementar Europa 2020. Este consenso se ha conseguido a lo largo de un continuo proceso intergubernamental marcado por el Acuerdo de Bristol, la Carta de Leipzig y la Declaración de Toledo.

1.5.2. Una visión europea de las Ciudades del Mañana

La visión compartida de la Ciudad Europea del mañana tiene en cuenta todas las dimensiones del desarrollo urbano sostenible de forma integrada.

Las Ciudades Europeas del mañana son lugares de progreso social avanzado:

- con un alto nivel de bienestar y calidad de vida en todas las comunidades y barrios de la ciudad;
- con un elevado nivel de cohesión social, equilibrio e integración, seguridad y estabilidad en la ciudad y sus barrios, con pequeñas disparidades dentro de los barrios y entre ellos, y un nivel bajo de segregación espacial y marginalización social;
- con gran justicia social, protección, bienestar y servicios sociales, sin pobreza, exclusión social ni discriminación, y unas condiciones de vida dignas para todos, con buen acceso a los servicios generales, atención sanitaria preventiva y tratamiento médico;

40 Por valor entendemos un tipo de creencia que representa y fomenta modos de conducta ideales.

41 Destatte, Philippe, colaboración en el Taller 1 *Cities of tomorrow – Urban challenges* (Ciudades del Mañana - Retos urbanos), Bruselas, junio de 2010.

- con el acceso a la vivienda socialmente equilibrado, y un parque de vivienda social adecuado, digno, saludable y asequible, adaptado a los nuevos patrones demográficos y familiares, con un elevado nivel de diversidad, identidad y calidad arquitectónica;
- con buena educación, oportunidades de formación profesional continua, también para las personas que viven en barrios deprimidos;
- donde los mayores puedan llevar una vida digna e independiente y participar en la vida social y cultural, donde los barrios sean atractivos para personas de todas las edades, donde las personas con discapacidades tengan independencia, estén social y ocupacionalmente integradas y participen en la vida de la comunidad, y donde hombres y mujeres sean iguales y los derechos de los menores estén protegidos.

Las Ciudades Europeas del mañana son plataformas para la democracia, el diálogo cultural y la diversidad:

- con una rica diversidad lingüística y cultural, y un diálogo social e intercultural;
- donde se respeten los derechos de libertad de expresión, pensamiento, conciencia y religión, y el derecho de manifestar una religión o una creencia en el culto, la enseñanza, la práctica y la observancia;
- con una buena gobernanza basada en los principios de apertura, participación, responsabilidad, efectividad, coherencia y subsidiariedad, donde los ciudadanos tengan oportunidades de participación social y democrática y se impliquen en el desarrollo urbano con las otras partes interesadas.

Las Ciudades Europeas del mañana son lugares de regeneración verde, ecológica o medioambiental:

- donde se proteja la calidad del medioambiente, la ecoeficiencia sea elevada y la huella ecológica pequeña, donde los flujos y los recursos materiales se gestionen

de forma sostenible y el progreso económico se haya desvinculado del consumo de recursos;

- con gran eficiencia energética y uso de energías renovables, bajas emisiones de carbono y capacidad de adaptación ante los efectos del cambio climático;
- con poca dispersión de la urbanización y consumo del suelo reducido, donde los campos y las áreas naturales se dejen sin explotar gracias al reciclaje del suelo y la planificación de una ciudad compacta;
- con transporte asequible, eficiente, sostenible y no contaminante para todos los ciudadanos a escala urbana, metropolitana e interurbana con modos de transporte interconectados, donde la movilidad no motorizada se vea favorecida por una infraestructura para la circulación de peatones y bicicletas, y donde las necesidades de transporte sean menores gracias a la promoción de esquemas de proximidad y uso mixto y a la planificación integrada del transporte, la vivienda, las áreas de trabajo, el medio ambiente y los espacios públicos.

Las Ciudades Europeas del mañana son polos de atracción y motores de crecimiento económico:

- donde haya creatividad e innovación y se genere, comparta y difunda conocimiento, se estimule la inteligencia con innovación proactiva, políticas educativas y formación continua para los trabajadores, y se utilice información sofisticada y tecnologías de la comunicación para la educación, el empleo, los servicios sociales, la sanidad, la seguridad, la prevención de la delincuencia y la gobernanza urbana;
- con una elevada calidad de vida y calidad arquitectónica, con unos servicios, una infraestructura y un espacio urbanos funcionales de calidad pensados para los usuarios, donde los aspectos culturales, económicos, tecnológicos y ecológicos estén integrados en la planificación y construcción, donde la vivienda, el empleo, la educación, los servicios y el ocio compartan espacio y atraigan a empresas de la industria del conocimiento, capital humano creativo y turismo;

- con economías locales urbanas regeneradas, sistemas de producción locales diversificados, políticas de mercado laboral local y el desarrollo y la explotación de fuerzas económicas endógenas en los barrios, que consuman productos ecológicos locales y tengan circuitos de consumo cortos;
- donde la herencia cultural y el valor arquitectónico de los edificios históricos y espacios públicos se tengan en cuenta al desarrollar y mejorar el paisaje urbano, y donde los residentes locales se identifiquen con el entorno urbano.

1.5.3. Una visión europea del desarrollo territorial de las ciudades

El objetivo de la Unión Europea es promover la cohesión económica, social y territorial. El principal papel de las ciudades en todos los aspectos de la cohesión es indiscutible no solo en términos de su desarrollo interno sino también de su desarrollo territorial. Como ya se ha mencionado, aunque la UE no tenga competencia formal en planificación espacial, hay un consenso sobre los principios básicos que deben tenerse en cuenta a la hora de crear una visión europea compartida.

El patrón del futuro desarrollo territorial urbano

- refleja un desarrollo sostenible de Europa basado en el crecimiento económico y la organización territorial equilibrados con una estructura urbana policéntrica;
- contempla regiones metropolitanas fuertes y otras áreas urbanas fuertes, como los centros regionales, especialmente fuera de las principales áreas de Europa, que facilitan el acceso a los servicios de interés económico general;

- se caracteriza por una estructura urbana compacta, con limitada dispersión de la urbanización a través de un fuerte control de la oferta de suelo y de los desarrollos especulativos;
- goza de un elevado nivel de protección y calidad del espacio circundante (la naturaleza, el paisaje, los bosques, los acuíferos, las áreas agrícolas etc.) y una conexión bien articulada entre las ciudades y su entorno.

1.6. Conclusiones – objetivos europeos de desarrollo urbano compartidos

No se puede negar la importancia de las ciudades para el presente y el futuro de Europa. La gran mayoría de la población europea es urbana. El papel de las ciudades como motores de la economía, lugares de conectividad, creatividad e innovación y como centros de servicio para las áreas circundantes es fundamental. Sin embargo, también son lugares en los que se concentran problemas como el desempleo, la segregación y la pobreza. El desarrollo de nuestras ciudades determinará el futuro desarrollo territorial, social y económico de la Unión Europea.

Aunque la Unión Europea no tiene competencia política directa en el desarrollo territorial y urbano, a lo largo de los últimos veinte años se ha hecho patente la creciente importancia de la influencia comunitaria en este ámbito. En este capítulo, hemos demostrado que hay un modelo europeo explícito de desarrollo urbano que abarca tanto el desarrollo interno de las ciudades como su desarrollo territorial. La visión compartida del modelo europeo de desarrollo urbano tiene en cuenta todas las dimensiones del desarrollo sostenible de forma integrada.

Las Ciudades Europeas del mañana son lugares de progreso social avanzado; plataformas para la democracia, el diálogo cultural y la diversidad; lugares de regeneración verde, ecológica o medioambiental; polos de atracción y motores de crecimiento económico.

El futuro desarrollo territorial urbano europeo debe reflejar un desarrollo sostenible de Europa basado en el crecimiento económico y la organización territorial equilibrados con una estructura urbana policéntrica; debe contar con centros regionales fuertes que faciliten el acceso a los servicios de interés económico general; y caracterizarse por una estructura urbana compacta con dispersión de la urbanización limitada; y gozar de un elevado nivel de protección y calidad del espacio circundante de las ciudades.

Sin embargo, hay muchos indicios de que el modelo europeo de desarrollo urbano está amenazado. El crecimiento de la población urbana ha ido acompañado de un aumento de la presión sobre el territorio. Actualmente, nuestras economías son incapaces de generar empleo para todos, y los problemas asociados con el desempleo se concentran en las ciudades. Incluso en la más rica de las ciudades europeas, el problema de la segregación espacial es cada vez más acusado. Las ciudades son un agente ideal para promover la reducción del consumo energético y las emisiones de CO₂, pero en muchas de nuestras ciudades experimentan un aumento de la dispersión de la urbanización y de la congestión por los desplazamientos diarios al trabajo. Si queremos conseguir nuestro ambicioso objetivo de desarrollo realmente sostenible y armonioso de las ciudades, hay una serie de retos que debemos afrontar colectivamente. En los tres capítulos siguientes analizaremos en más detalle las amenazas, las visiones y la gobernanza de las Ciudades del Mañana.

2. Un modelo europeo de desarrollo urbano amenazado



En el capítulo anterior se hace referencia a la importancia de las ciudades para el presente y el futuro de Europa y se demuestra que existe un modelo europeo explícito de desarrollo urbano. En el presente capítulo se abordan los puntos débiles de las ciudades europeas y las amenazas que se ciernen sobre su desarrollo próspero y armonioso. Se realiza un diagnóstico de las ciudades europeas desde la perspectiva demográfica, económica, social, medioambiental y de la gobernanza. El objetivo no es establecer un diagnóstico de cada uno de los retos a los que se enfrentan las ciudades, sino concentrarse en las amenazas y puntos débiles más acuciantes que tienen un impacto grave en su potencial de desarrollo.

2.1. Diagnóstico – declive demográfico

Las tendencias demográficas europeas presentan una serie de retos que varían en función del país y de la ciudad. Hay una tendencia general de envejecimiento de la población de la UE. Las grandes cohortes del boom demográfico que tuvo lugar al finalizar la Segunda Guerra Mundial ahora cumplen los sesenta y entran en la edad de jubilación. La población europea de más de 60 años aumenta en más de 2 millones cada año, aproximadamente el doble de la tasa que se observaba hasta hace unos tres años. En 2014, se prevé que la población en edad de trabajar comprendida entre los 20 y 64 empezará a disminuir. Dado que el nivel de fecundidad se mantiene por debajo de las tasas de reemplazo, en la mayoría de los Estados miembros de la UE el crecimiento relativamente pequeño de la población de la UE que se observa todavía se debe principalmente a los flujos de inmigración⁴². No obstante, un análisis detallado a nivel regional revela una realidad más diversa de los patrones demográficos.



La demografía es mucho más que tasas de natalidad y esperanza de vida. Las tendencias demográficas no solo vienen determinadas por las tasas de natalidad y la esperanza de vida, sino también por la movilidad y la migración. Cuanto más precisa es la unidad de análisis, más importancia cobran la movilidad y la migración. Una tendencia demográfica relativamente estable de un Estado miembro puede ocultar importantes discrepancias entre sus ciudades o entre las áreas urbanas y rurales. En Alemania, por ejemplo, la evolución de la población entre 1991 y 2004 en diferentes ciudades oscila entre un crecimiento del 10% y una reducción del 23%⁴³.

A principios del período de posguerra, el dinamismo demográfico en toda Europa permitió que se produjeran grandes flujos migratorios de jóvenes hacia las ciudades. Según Naciones Unidas, la población urbana europea creció un 90% entre 1950 y 2009, mientras que la población total solo registró un crecimiento del 34%. Los flujos de población no solo compensaron el envejecimiento de la población nativa, sino que en varias ciudades tuvieron un efecto de rejuvenecimiento del área metropolitana. Estos flujos internos o intracomunitarios han empezado a decrecer progresivamente sobre todo por razones económicas y demográficas. Sin embargo, las Naciones Unidas siguen proyectando un incremento de la población urbana en Europa únicamente por debajo del 10% para el periodo 2009–2050, mientras que está previsto que la población europea en su conjunto empiece a declinar a partir del año 2025 aproximadamente⁴⁴.

42 Las proyecciones de 2008 elaboradas por Eurostat.

43 Mäding, Heinrich, presentación sobre demografía en el Taller 1 Cities of tomorrow – Urban challenges (Ciudades del Mañana - Retos urbanos), Bruselas, junio de 2010.

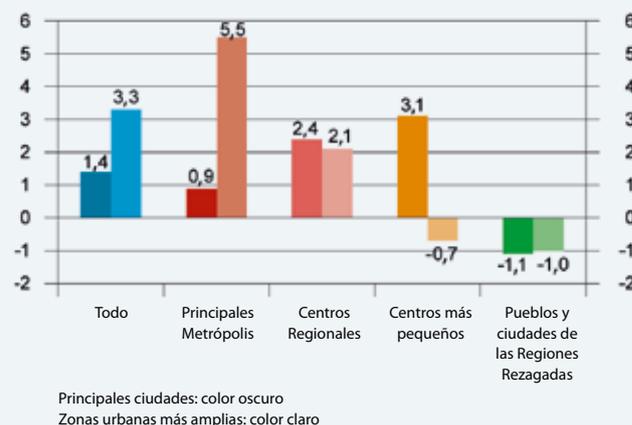
44 Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, World Urbanisation Prospects: The 2009 Revision, 2010.

Diversidad de cambios demográficos en Europa⁴⁵

Mientras que la población global del norte, el oeste y el sur de Europa ha seguido creciendo, en Europa Central se ha experimentado un estancamiento e incluso un declive. En algunos países centroeuropeos, como la República Checa, Eslovaquia o Eslovenia, se había registrado un crecimiento global equilibrado entre 2001 y 2004, mientras que la población de las ciudades principales había descendido. En Rumanía, la pérdida de población en las ciudades fue menor que en el conjunto del país. En otros países, como Bulgaria, Hungría o Polonia, el fenómeno era más diverso, ya que algunas ciudades habían perdido mucha más población que el conjunto del país, mientras que otras habían experimentado tan solo un pequeño descenso de la población o incluso habían crecido. En las regiones rezagadas en su desarrollo, las zonas periféricas de las ciudades habían aumentado de población y las ciudades principales habían perdido población; pero en algunos casos excepcionales, principalmente Hungría

y Rumanía, la situación se había invertido. Estas tendencias también se reflejan en los datos anuales más recientes de la Auditoría Urbana.

Cambios poblacionales 2001-04 por tipo de ciudad⁴⁶, (en %)



Fuente: Comisión Europea, segundo «Informe del estado de las ciudades europeas».

Hay un crecimiento continuo en las principales ciudades y un proceso continuo de migración hacia las principales ciudades de la UE como Atenas, Barcelona, Berlín, Londres, Madrid, París y Viena. Dado que el excedente de población rural ha descendido en la mayoría de los Estados miembros, excepto en Polonia y Rumanía, la cuota de población inmigrante de los flujos urbanos ha aumentado. En muchas ciudades europeas el número de personas de origen extranjero ya supera el 20%⁴⁷ de la población menor de 25 años. Las proyecciones a nivel de ciudad indican que el porcentaje de personas de origen extranjero seguirá en aumento, ya que muchos de los Estados miembros, especialmente el Reino Unido, Irlanda y los países mediterráneos, han recibido grandes flujos de jóvenes inmigrantes durante los últimos 15 años.

Las dimensiones económica y social del cambio demográfico son tan importantes como las propias tendencias demográficas. Las ciudades se enfrentarán a diferentes retos según la composición y evolución de su estructura poblacional en términos de edad, composición del hogar, cuota de inmigrantes, situación socioeconómica y educación, especialmente en relación con los cambios en las circunstancias económicas.

Las ciudades deberán gestionar la creciente diversidad cultural. En muchas ciudades europeas el número de personas de origen extranjero en las cohortes de edad más jóvenes (< 25) ya supera el 20%. Las proyecciones a nivel de ciudad indican que el porcentaje de personas de origen extranjero seguirá en aumento, ya que muchos de los Estados miembros, especialmente el Reino Unido, Irlanda y todos los países mediterráneos,

45 Comisión Europea, segundo «Informe del estado de las ciudades europeas», op.cit.

46 (1) «Principal Metropolises» (Principales Metrópolis) se compone de 52 ciudades de gran envergadura, como las capitales con una media de >1 000 000 habitantes. Son las ciudades más dinámicas de Europa en términos de innovación y capacidad emprendedora. (2) (1) «Regional Centres» (Centros Regionales) consta de 151 ciudades de diferentes partes de Europa Occidental con una población de aproximadamente 290 000 habitantes. Estas ciudades no son tan dinámicas como las principales metrópolis pero están por encima de la media nacional.

(3) «Smaller Centres» (Centros más pequeños) se compone de 44 ciudades, principalmente de Europa Occidental y de fuera de las principales zonas económicas, con economías menos dinámicas pero con un elevado porcentaje de residentes en edad laboral altamente cualificados.

(4) «Towns and Cities of the Lagging Regions» (Pueblos y Ciudades de las Regiones Rezagadas) se compone de 82 ciudades más pequeñas de regiones económicamente rezagadas de Europa Central y del Sur, que presentan un mayor índice de desempleo y un PIB por cápita inferior, pero un porcentaje más elevado de industria.

47 Análisis de la recopilación de datos de 2001 y 2004 de la Auditoría Urbana; datos de la red de ciudades CLIP.

Tres tipos de ciudad europea en términos de cambio socioeconómico y demográfico⁴⁸:

Ciudades económicamente dinámicas que experimentan un incremento de la población a través del flujo de migrantes altamente cualificados y menos cualificados atraídos por su potencia económica y riqueza sostenidas. Se trata principalmente de las mayores ciudades de Europa Occidental estrechamente conectadas con la economía mundial, que proporcionan un entorno favorable a la innovación y la actividad económica además de condiciones de vida atractivas. El principal reto al que se enfrentan estas ciudades es la implementación de las estrategias de integración adecuadas para los inmigrantes menos cualificados.

Las ciudades económicamente fuertes y con poblaciones estancadas o en progresivo declive. La mayoría de las pequeñas y medianas ciudades europeas se hallan en esta categoría. En estas ciudades, el descenso gradual de la población de una ciudad no necesariamente causa dificultades graves, e incluso puede resultar una ventaja, ya que reduce la densidad del entorno urbano. El reto para estas ciudades consiste en crear estrategias urbanas flexibles que puedan adaptarse a los cambios de descenso y aumento poblacional, así como a los cambios en la composición socioeconómica.

Ciudades con áreas urbanas con una reducción compleja de la población, donde está presente tanto el declive demográfico como el económico. Estas áreas urbanas se hallan principalmente ubicadas en la parte central y oriental de la UE (en la parte oriental de Alemania y las regiones orientales



de Bulgaria, Eslovaquia, Hungría, Polonia y Rumanía). Sin embargo, algunas áreas periféricas de Europa Occidental también se ven afectadas (por ejemplo, el sur de Italia, el norte de Inglaterra, el norte de Escandinavia, etc.).

Estas ciudades deben buscar estrategias para redefinir y renovar su base económica, ya que el declive poblacional puede llevar a una espiral de reducción de los ingresos impositivos locales, disminución de la demanda de bienes y servicios, pérdida de empleo y reducción de la oferta de empleo y de las inversiones, con la consiguiente pérdida general de atractivo. Asimismo, el declive de la población conlleva la aparición de pisos, locales y oficinas vacíos, lo cual reduce el valor capital de los edificios. Un menor número de usuarios de la infraestructura pública puede provocar un incremento de los costes per cápita o incluso el cierre de escuelas, bibliotecas, etc.⁴⁹

han recibido grandes flujos de jóvenes inmigrantes durante los últimos 15 años.

Asimismo, Europa deberá depender más de los migrantes para equilibrar su población activa en declive que en otras épocas. Una Europa con inmigración cero supondría aproximadamente 15 millones de personas activas menos en 2020 que en 2010⁵⁰.

Un gran incremento del número de personas de edad avanzada es un aspecto importante de la población envejecida. El número de las personas de más de 80 años de edad aumentará rápidamente y se doblará cada 25 años. En los próximos 30 años, este grupo de edad representará más del 10% de la población en muchas ciudades de la UE.

48 Impact of the European demographic trends on regional and urban development (Impacto de las tendencias demográficas europeas en desarrollo regional y urbano), informe resumido redactado en el contexto de la Presidencia húngara de la Unión Europea, Budapest 2011.

49 Mäding, Heinrich, presentación sobre demografía en el Taller 1 «Cities of tomorrow: urban challenges (Ciudades del Mañana - Retos urbanos)», Bruselas, junio de 2010.

50 Eurostat: proyecciones demográficas Europop 2008.

El coste del envejecimiento en Alemania⁵¹

De los cerca de 11 millones de hogares con al menos una persona de más de 65 años de edad, 2,5 millones se enfrentan a problemas de movilidad, una cifra que en 2013 alcanzará los 2,7 millones. La mitad de estos hogares son unipersonales, siendo la media general el 43%. Sin embargo, solo el 7% de las familias viven en apartamentos de fácil acceso y libres de obstáculos.

Más de dos tercios de las personas que necesitan asistencia (1,54 millones) la reciben en casa. Desde 2005, el número de personas que necesitan asistencia ha aumentado en casi el 6%, es decir, 118 000 habitantes. En los próximos años, se invertirán casi 40 000 millones de euros en medidas para adaptaciones estructurales (eliminación de obstáculos en un piso, mejora de la accesibilidad), con 18 000 millones de euros de gastos adicionales para proporcionar unas condiciones de vida adecuadas para las personas de edad avanzada.

Tener en cuenta y comprender *las dinámicas intraurbanas*, es decir, el relativo declive o crecimiento de las principales ciudades o del centro de las ciudades en comparación con sus áreas funcionales más grandes, es tan importante como comprender el crecimiento o el declive global. La mayoría de las ciudades europeas, especialmente en la Europa Central, la Europa Oriental y el sur de Europa, han experimentado un proceso de suburbanización, con un crecimiento más rápido fuera del centro urbano, mientras que se ha producido el fenómeno opuesto en ciudades del Reino Unido, especialmente, pero también en Alemania, Austria y el norte de Italia, donde las principales ciudades han crecido más rápido que sus barrios periféricos. En cambio, en Europa Oriental, salvo algunas excepciones (por ejemplo, Varsovia y Praga), las ciudades se caracterizan por el declive de la población junto a un intenso proceso de suburbanización⁵².

2.2. Diagnóstico – competitividad y desarrollo económico amenazados

Europa ya no se halla en una situación de crecimiento demográfico y económico continuo. El declive o la desaparición de las industrias tradicionales ha conllevado la pérdida de empleo cualificado y un desajuste entre la oferta y la demanda del mercado laboral. Con el incremento de la inmigración y la movilidad, las presiones sobre el sistema de bienestar y los mercados laborales más vulnerables, las ciudades europeas sufren una polarización económica y social, tanto interna como entre ellas. La reciente crisis económica y financiera,

cuyos efectos negativos aún no se han dejado sentir del todo, han afectado a muchas ciudades europeas, han acelerado el proceso de polarización y han puesto a prueba el modelo de desarrollo urbano europeo.

2.2.1. Las ciudades europeas siguen trayectorias de desarrollo muy diferentes

El desarrollo económico de una ciudad depende en gran medida de las decisiones tomadas anteriormente, por lo que vendrá determinado por su trayectoria de especialización económica y desarrollo institucional. Cada ciudad europea sigue su propia trayectoria de desarrollo. Estas trayectorias pueden resultar más o menos sensibles a las influencias y los impactos externos, en función de la capacidad de adaptación y resistencia a los acontecimientos externos de las ciudades, y también se ven alteradas por las intervenciones con políticas públicas.

La diversidad de las ciudades europeas en cuanto a tamaño, mezcla demográfica y patrimonio cultural, social y económico les ofrece posibilidades muy diferentes de cambiar su trayectoria de desarrollo. Sin embargo, a medida que la competencia aumenta, las ciudades han intentado mejorar sus respectivas posiciones desarrollando y atrayendo actividades económicas mediante el establecimiento de visiones estratégicas, esforzándose para implicar a los agentes económicos clave, mejorando la calidad de vida de los profesionales, desarrollando centros de creatividad, etc.

51 Según una comisión de expertos establecida en diciembre de 2008 por la German Association for Housing, Urban and Spatial Development (Asociación Alemana para la Vivienda y el Desarrollo Urbano), con el apoyo del Ministerio Federal de Transportes, Obras Públicas y Urbanismo.

52 ESPON-FOCI, Informe Científico Final, Capítulo 2, op.cit.

No obstante, varios estudios han demostrado que el crecimiento económico de las ciudades suele estar integrado en el sistema económico nacional, y a menudo está estrechamente relacionado con el desarrollo de este último. El 74% de las diferencias en crecimiento (en PIB) entre algunas ciudades de Europa se debe a las diferencias entre las tasas de crecimiento de los diferentes países, y solo el 26% a las diferencias entre las tasas de crecimiento de las ciudades del mismo país⁵³. Aun así, existe una marcada diferencia entre el crecimiento de las grandes ciudades en la UE-12 y la UE-15. Las ciudades más grandes de los Estados miembros de la UE-15 crecieron marginalmente más rápido que el conjunto de las ciudades de cada país en el periodo 1995-2001 y más o menos al mismo ritmo en el periodo 2001-06. En cambio, las ciudades más grandes de los Estados miembros de la UE-12 crecieron mucho más rápido en ambos periodos⁵⁴.

2.2.2. Un capital de talento amenazado

La evolución del capital de talento de la gran mayoría de las ciudades europeas ha dependido de los cambios en la organización de la producción industrial y el incremento del contenido en servicios tanto en los recursos como en los productos finales, desde el campo de la investigación y el desarrollo hasta el mantenimiento, gran parte de lo cual precisa mano de obra cualificada. La pérdida de empleo en el sector industrial no solo ha reducido la demanda de mano de obra poco cualificada, sino que también ha afectado a la demanda de trabajadores altamente cualificados.

Un porcentaje importante de los servicios de alto nivel que las ciudades han intentado desarrollar en las últimas décadas está relacionado con el sector financiero, como los servicios jurídicos y contables que los nutren. El sector financiero se ha considerado clave en la economía del conocimiento pero, con la crisis económica y financiera, su utilidad para las economías en su conjunto cada vez es más dudosa.

La pérdida de empleo en el sector industrial es difícil de compensar con la creación de nuevos tipos de empleo más

cualificados y competitivos. La transición hacia una mano de obra más cualificada es complicada, ya que los desempleados poco cualificados, especialmente los de largo plazo, tienen serias dificultades para reciclarse y reintegrarse en el mercado laboral.

Además, el presente modelo de crecimiento, al disociar el crecimiento económico del empleo, ha provocado que un mayor porcentaje de la población haya quedado excluido del mercado laboral o se haya visto obligada a aceptar empleos de baja remuneración en los sectores de servicios no cualificados. Por ejemplo, la evolución del empleo en Bélgica entre 1991 y 2001 muestra una ganancia neta de empleo cualificado entorno a los 60 000 puestos de trabajo, pero esta creación de empleo se ve superada por la pérdida masiva de 230 000 puestos de trabajo manuales. Ciudades como Liège o Charleroi han experimentado pérdidas netas en ambas categorías de empleo, aunque la proporción de trabajos cualificados ha aumentado⁵⁵.

En muchos países europeos, el sector público está ajustando presupuestos mediante el despido directo y una mayor dependencia del sector privado. En algunas ciudades con un elevado porcentaje de empleo del sector público, esta tendencia puede tener graves consecuencias si no existe demanda por parte del sector privado.

2.2.3. Ciudades que se enfrentan a la crisis

La volatilidad de los negocios internacionales, duramente experimentada por muchas ciudades con la crisis, hace que las que dependen fuertemente de la inversión directa sean vulnerables ante los cambios en competitividad a nivel internacional. Lo mismo sucede con las ciudades que dependen de un solo sector, especialmente el de las industrias manufactureras o basadas en materias primas tradicionales. Entre las ciudades más vulnerables se hallan las que dependen de una base manufacturera monosectorial en declive, ya que al tiempo que necesitan reestructurar y diversificar su base económica, deben hacer frente al éxodo migratorio y la pérdida

53 ESPON-FOCI, informe final, pág. 44; PIB medido en estándar de poder adquisitivo.

54 ESPON-FOCI, informe final, págs. 44-5.

55 Van Hamme, Gilles, Wertz, Isaline y Biot, Valérie, «Economic growth devoid of social progress: the situation in Brussels (Crecimiento económico sin progreso social: el caso de Bruselas)» en Brussels Studies (www.brusselsstudies.be) número 48, 28 de marzo de 2011. Según el censo de 1991; Encuesta Socioeconómica de 2001; INS (Instituto Nacional de Estadística).

GLIWICE – Uso de fondos regionales para apoyar a las PYME locales y fomentar la revitalización económica de la ciudad

Gliwice, con 192000 habitantes, es la segunda ciudad más grande de la región industrial de la Alta Silesia, una de las principales zonas industriales de Polonia. Superadas las dificultades de los primeros años de reestructuración política e institucional tras la transición hacia la economía de mercado, Gliwice consiguió transformarse y hoy se halla en una buena posición.

Ha logrado atraer a la zona a grandes compañías, como Opel, NGK Ceramics, Mecalux y Roca. El apoyo institucional también es vital para las PYME, que representan el 99% de las empresas de Gliwice, y para las entidades que realizan actividades basadas en el conocimiento, como la Universidad Técnica y los centros de investigación. El municipio, sus agentes (Agencia de Desarrollo Local, centro de ONG), la Asociación de Fomento Empresarial de Silesia y otras instituciones (Parque Tecnológico, Cámara

de Comercio, etc.) trabajan en colaboración para asegurar la continuidad de este apoyo.

Sus actividades se centran en programas de consultoría y formación para determinados colectivos (desempleados, ONG, jóvenes, etc.) y también proyectos de inversiones físicas (reconstrucción de minas abandonadas, creación de un Parque Tecnológico, etc.).

Como ciudad que depende en gran medida de los fondos europeos, Gliwice es un ejemplo ilustrativo de los diferentes aspectos de esta financiación. El principal objetivo de la ciudad – cumplir los requisitos y las prioridades establecidos por la UE – tiende a favorecer proyectos estandarizados en lugar de proyectos personalizados según las necesidades locales, por lo que es preciso llevar a cabo una gran coordinación en áreas como la supervisión de los programas y el análisis del impacto a nivel municipal.



de capacidad financiera. La deslocalización de la industria ha acarreado una espiral negativa de pérdida de empleo cualificado y destrucción de capital humano. La externalización de la fabricación de determinados componentes ha tenido consecuencias negativas similares, con una pérdida tácita de conocimientos de producción y la sustitución del trabajo de producción cualificado por trabajo de montaje poco cualificado⁵⁶.

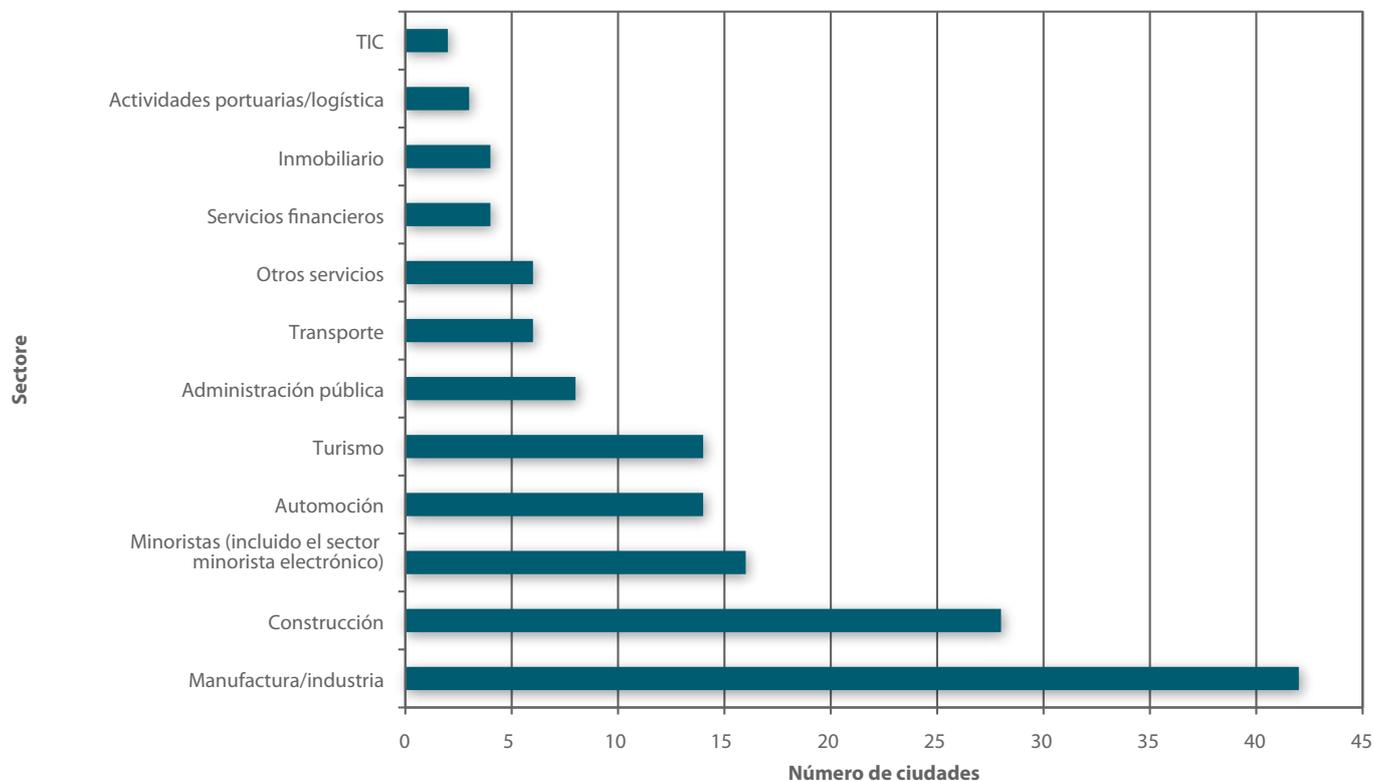
Muchas ciudades, especialmente en los países de Europa Central y Europa Oriental, incluida la antigua Alemania del Este, empezaron a experimentar el fenómeno de la deslocalización y el declive de la población a mediados de los 90. La creciente presión que la globalización y la integración europea han ejercido sobre las ciudades europeas en las últimas dos décadas ha tenido como consecuencia una polarización del rendimiento urbano, que se ha visto

agravada por el proceso de ampliación. Además, las ciudades de Europa Central y Europa Oriental han tenido que hacer frente a un incremento de la competencia al tiempo que transformaban radicalmente su economía y sus bases institucionales. Este proceso de ajuste está resultando extremadamente difícil, especialmente para las ciudades que no se benefician de inversiones extranjeras directas. Por ello, el notable descenso de la financiación pública ha generado situaciones de emergencia en la mayoría de estas ciudades, que acusan una infraestructura deteriorada, un elevado índice de desempleo, zonas interiores desérticas y un incremento de la segregación.

Los efectos negativos de la reciente crisis económica y financiera, especialmente de la crisis fiscal, con las políticas de austeridad y la reducción de los presupuestos públicos, junto con la creciente necesidad de gasto social, han sumido

Figura 1 Pérdida de empleo en las ciudades debido a la crisis económica

Principales sectores afectados por el incremento del desempleo



Fuente: *Cities and the economic crisis – A survey on the impact of the economic crisis and the responses of URBACT II cities (Las ciudades y la crisis económica: encuesta sobre el impacto de la crisis económica y las respuestas de las ciudades URBACT II)*, abril de 2010.

56 Calafati, Antonio, colaboración en el Taller 1 *Cities of tomorrow – Urban challenges* (Ciudades del Mañana - Retos urbanos), Bruselas, junio de 2010.

a varias ciudades (especialmente en el sur de Europa) en una situación similar. Es posible que lo peor de la crisis esté aún por llegar en estas ciudades, ya que muchas de sus economías dependen en gran medida del sector industrial, uno de los más castigados por la crisis (véase Fig. 1 en la página anterior)⁵⁷.

2.2.4. La competencia como juego de suma cero

Los vínculos entre las ciudades de Europa son notablemente más amplios que en otros continentes⁵⁸. A lo largo de las últimas décadas, las ciudades europeas se han desarrollado de manera conjunta y cuando han sufrido crisis, no ha sido por mucho tiempo. En el futuro, con el incremento de la competencia, parece probable que no solo habrá ciudades ganadoras, sino también un número bastante elevado de ciudades perdedoras que se sumarán en una crisis más profunda debido a la causalidad acumulativa.

La competencia entre las ciudades para atraer a las empresas o a los profesionales altamente cualificados también puede acabar siendo un juego de suma cero (o negativa), por el que las ciudades compiten a la baja por unos recursos humanos y monetarios limitados en el espacio europeo. Una estrategia de reducción de impuestos podría no solo disminuir la capacidad de mejorar la infraestructura, desarrollar servicios públicos de alta calidad y mejorar las condiciones de vida de la propia ciudad, sino también socavar las políticas fiscales de las ciudades cercanas. Las políticas excesivamente expansivas dirigidas a atraer inversiones o recursos humanos pueden resultar menos exitosas debido a la competencia de las ciudades próximas y no generar suficientes beneficios para poder mantenerlas a largo plazo.

2.3. Diagnóstico – una creciente polarización social

Las ciudades europeas se han caracterizado tradicionalmente por una menor segregación y polarización espacial y social que, por ejemplo, las ciudades estadounidenses. Esto ha sido

especialmente cierto en el caso de las ciudades de los países que gozan de sistemas de bienestar fuertes. Sin embargo, hay muchos indicios de que la polarización y la segregación van en aumento. La crisis económica ha amplificado aún más los efectos de la globalización y la gradual reducción del estado de bienestar en la mayoría de los países europeos.

Aunque el nivel de vida medio ha aumentado con el tiempo, empiezan a aparecer indicios no solo de crecientes disparidades en los ingresos, sino también de que los pobres cada vez son más pobres. En algunos casos, la población local sufre un cúmulo de desigualdades: vivienda precaria, educación de mala calidad, desempleo, y dificultades o incapacidad para acceder a algunos servicios (sanidad, transporte, TIC). En muchas ciudades, la reducción de las finanzas públicas ha derivado a la implementación de políticas cíclicas restringidas que agravan estos problemas. Con menos oportunidades de empleo, existe el riesgo de que aumente la intolerancia y la polarización entre los contribuyentes y los beneficiarios de las ayudas sociales.

En Europa la situación es muy diversa: la crisis ha castigado a algunas ciudades más que a otras, también en los países de la Europa Central y de la Europa Oriental, donde la reestructuración política ha generado nuevos patrones de segregación social y espacial. Las ciudades más ricas de Europa Occidental también acusan un incremento de la segregación y la polarización. A partir de los datos de la Encuesta Comunitaria sobre la Renta y las Condiciones de Vida (EU-SILC), se ha demostrado que el porcentaje de personas que viven en situación de privación material grave en la población urbana es más elevado que en el resto de la población de los Estados miembros de la UE-15 (véase Anexo 1 – Capítulo 2). En Bélgica, por ejemplo, además de producirse una mayor desigualdad en la renta en las ciudades, las personas con las rentas más bajas son cada vez más pobres⁵⁹.

La polarización es una cuestión no solo de ricos y pobres, sino también de diversidad cultural, social y étnica. La globalización ha llevado a una circulación acelerada de personas, bienes, capital, identidades e imágenes, así como a una

57 Calafati, Antonio, colaboración temática, *Cities of tomorrow* (Ciudades del Mañana), Bruselas, diciembre de 2010.

58 ESPON-FOCI, informe final.

59 Fuente: IGEAT, proyecto de Crecimiento y Exclusión Social para la Oficina Federal Belga de Política Científica, borrador de informe final; aproximación de las ciudades a nivel NUTS 3.

ÁMSTERDAM – Repensar la política de la diversidad para reforzar la cohesión social y combatir el riesgo de segregación

Como la mayoría de las grandes ciudades europeas, Ámsterdam se enfrenta al reto de la cohesión social. Mientras que otras ciudades se centran en la integración de los migrantes, Ámsterdam es más abierta y dispensa un trato igualitario a todas las minorías, incluidos los migrantes y los grupos discriminados o desfavorecidos.

Ámsterdam ha vivido dos flujos migratorios en los últimos tiempos: de sus antiguas colonias, principalmente Surinam, las islas antillanas como Aruba, Curazao, San Martín y las Molucas, y de otros países; ambas por motivos de privación económica y represión política.

Las políticas nacionales sobre minorías étnicas se consideran tolerantes en general y Ámsterdam es el paradigma de este tipo de políticas. Sin embargo, actualmente las autoridades municipales han pasado del enfoque de la «política de minorías» al de la «política de ciudadanía» para centrarse en la atención a la persona.

Una posible consecuencia de este cambio de enfoque es que si las personas actúan con mayor independencia de su grupo étnico la cohesión interna del grupo podría verse debilitada.

Para que esto no ocurra y luchar contra el creciente racismo y xenofobia, las autoridades municipales promueven la participación y cooperación entre todos los habitantes y se llevan a cabo acciones para deslegitimar y combatir el racismo y la discriminación. La ciudad de Ámsterdam, más que cualquier otra ciudad holandesa, ha emprendido acciones positivas de apoyo a minorías étnicas, incluidos los inmigrantes de países no occidentales y refugiados. Estas acciones incluyen mecanismos para captar a holandeses de origen extranjero o a personas de otras nacionalidades para trabajar en los servicios públicos (actualmente, el 22% de los funcionarios; con un nuevo objetivo del 27%).



En este montaje fotográfico, la concejala Fatima Elatik toma la palabra. Aparece rodeada de las mujeres, las «regentas», que controlaban el gobierno municipal en el siglo XVII, en referencia al espíritu de la edad de oro de Ámsterdam, que todavía está muy vivo en la ciudad. Fatima Elatik es de origen marroquí y muy activa en el campo de la política de la diversidad.

mayor movilidad de ideologías, principios económicos, políticas y estilos de vida. El uso extendido de las aplicaciones sociales de las TIC como Facebook, por ejemplo, ha cambiado el concepto de espacio y ubicación. Ha habido una transición de una sociedad moderna de clases a una sociedad urbana posmoderna con muchos grupos que viven unos junto a otros, a veces sin interactuar.

Estos cambios han puesto a prueba el concepto mismo de cohesión social. Determinados grupos o comunidades urbanos pueden estar muy cohesionados internamente y al mismo tiempo ser intolerantes e incluso violentos con los demás grupos y comunidades. Este tipo de cohesión es constrictiva, opresiva y excluyente, e impide la movilidad social. Por lo tanto, la cohesión social debe ser analizada a diferentes escalas y niveles territoriales, y deben entenderse sus posibles elementos negativos para poder combatirlos. Necesita construirse sobre valores universales, como saber compartir los espacios y los servicios públicos, más que los valores históricos asociados a las identidades nacionales, religiosas o étnicas.

En algunos casos, las partes más pobres de la población se han dejado de lado o se han puesto en riesgo de quedar rezagadas debido a políticas diseñadas para incrementar el atractivo de las ciudades, pensadas para modernizar el centro, construir ecobarrios nuevos, parques empresariales o centros comerciales, con lo que aumenta la segregación social y espacial. Un ejemplo de esto es la pobreza energética: con el incremento de los precios de la energía, los que más necesitan las inversiones en eficiencia energética son los que no pueden permitírselas o no pueden beneficiarse de los incentivos fiscales. La accesibilidad a los servicios, incluido el transporte público y la cultura, también tiende a estar menos desarrollada en las partes menos atractivas de las áreas urbanas, lo cual agrava la exclusión y el aislamiento de los más pobres. La creciente dependencia de las iniciativas privadas y las organizaciones benéficas para paliar los problemas relacionados con la pobreza plantea algunas preguntas acerca de la transparencia y la democracia de estas organizaciones, ya que muchas de ellas son de una determinada creencia religiosa o tienen su propia agenda política.

2.3.1. Segregación espacial y vivienda

Unas condiciones de vivienda de calidad son básicas para que una ciudad y su aglomeración resulten atractivas y habitables. Sin embargo, en muchas ciudades, los procesos de segregación espacial (como resultado de la polarización social) hacen que cada vez resulte más difícil para las personas con bajos ingresos o de grupos marginados encontrar una vivienda digna a precios asequibles.

En Rumanía, más de 900 000 personas viven en espacios de entre 3 y 3,5 metros cuadrados, el equivalente de una cama y media mesa⁶⁰. Es posible que las estrategias de integración social basadas en la educación y la formación funcionen en situaciones de pobreza relativa pero no sirven en estas situaciones de extrema pobreza y segregación: «it is impossible to learn mathematics in a nice school and go back to the shack, sharing the only bed with four other brothers (es imposible aprender matemáticas en una buena escuela y volver a la chabola, donde comparto la única cama que hay con mis cuatro hermanos)»⁶¹.

Las tendencias socioeconómicas y demográficas tienen un impacto en las estructuras de asentamiento espacial, con lo que exacerbarán la polarización social y a su vez reforzarán los vínculos entre determinados grupos socioeconómicos y determinadas condiciones y ubicaciones de las viviendas. Este problema no solo afecta a las personas que viven en condiciones precarias, sino también a aquellos cuyos ingresos han disminuido o que deben hacer frente a un fuerte incremento de los precios del mercado inmobiliario. Este colectivo podría incluir, por ejemplo, a las personas que han perdido el empleo, las familias monoparentales y los jubilados, así como a un número cada vez mayor de jóvenes debido al impacto de la crisis económica en el mercado laboral.

La gentrificación o aburguesamiento de los centros urbanos y el aumento del precio de la vivienda hacen que para muchas personas resulte cada vez más difícil encontrar una vivienda digna o asequible en el barrio donde crecieron.

60 Datos del Censo de 2002, en Berescu, Catalin y Celac, Mariana, Housing and Extreme Poverty. The Roma Communities Case (Vivienda y extrema pobreza. El caso de las comunidades gitanas), UAUIM, Bucarest, 2006.

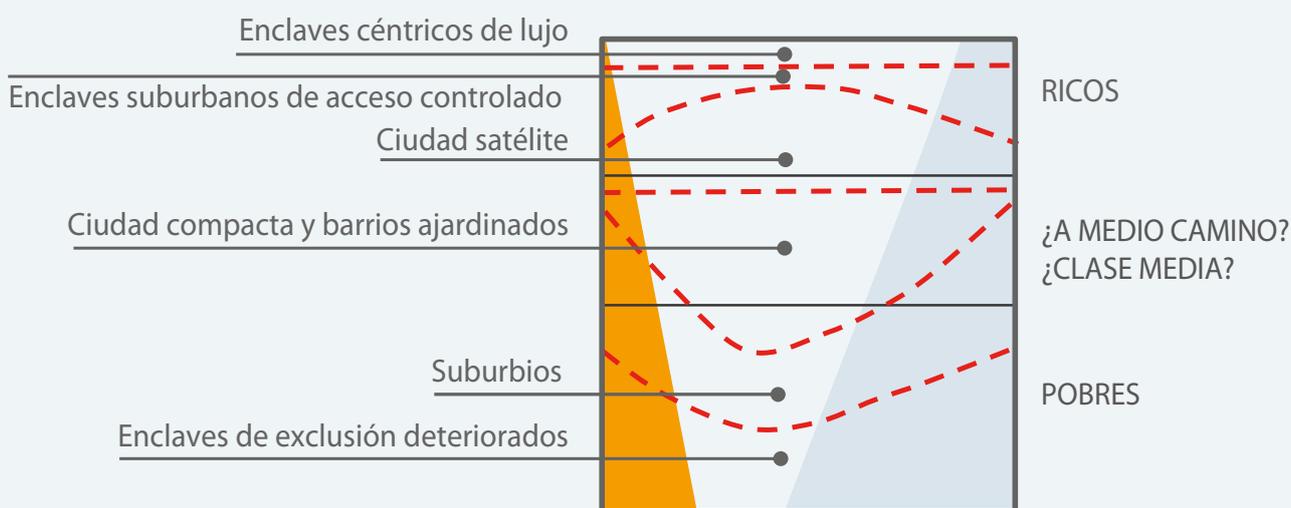
61 Berescu, Catalin, Taller 1 Cities of tomorrow – Urban challenges (Ciudades del mañana - Retos urbanos), Bruselas, junio de 2010.

Evoluciones sociodemográficas en la República Checa entre 1990 y 2010⁶²

La huella espacial de la polarización social reproduce parcialmente el patrón espacial de las regiones de las ciudades de Europa Occidental pero con algunas características propias. Las urbanizaciones que concentran a un gran porcentaje de la población nacional (el 30% en el caso de la República Checa) han pasado de albergar mayormente a familias jóvenes de clase media entre la década de los 60 a los 80 a convertirse en residencias de ancianos y, cada vez en más ocasiones, a albergar a migrantes y otras poblaciones de tránsito.

Se han formado enclaves de exclusión especialmente en antiguos distritos obreros y en suburbios de antiguas zonas industriales en declive. Asimismo, la gentrificación está cambiando algunos núcleos históricos atractivos y determinados distritos del centro de las ciudades.

Los ricos se instalan en las zonas del centro y en determinados barrios altos, mientras que los pobres, incluida la mayor parte de los migrantes y las personas de edad avanzada, terminan en suburbios y en deteriorados enclaves de exclusión.



Área amarilla = migrantes; área gris = personas de edad avanzada
Fuente: Maier, Karel, op. cit.

En Francia, el porcentaje de los costes de la vivienda en los presupuestos familiares ha pasado del 10% en 1960 al 30% en 2010, y representa hasta el 37% para aquellos que se incorporan al mercado inmobiliario⁶³. En el periodo 1994–2005, los costes de la vivienda en la UE-15 pasaron de estar justo por debajo del 25% de la renta disponible a justo por encima

del 28%, un incremento de casi 4 puntos porcentuales. No obstante, este incremento fue ligeramente superior para las personas que se hallan en el quintil inferior de la distribución de la renta: de justo por encima del 29% de los ingresos a casi el 34%⁶⁴.

62 Maier, Karel, Taller 1 Cities of tomorrow – Urban challenges (Ciudades del Mañana - Retos urbanos), Bruselas, junio de 2010.

63 «Le coût du logement», Informations sociales N° 155, CNAF, París, 2009.

64 The Social Situation in the European Union 2009 (La Situación Social en la Unión Europea 2009), Eurostat, 2010, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KE-AG-10-001/EN/KE-AG-10-001-EN.PDF

2.3.2. Cada vez más personas en situación de exclusión social

La creciente complejidad de las decisiones políticas y el aparente incremento de la influencia de los intereses privados globales han generado una situación donde la política parece haberse subordinado a los intereses económicos. Por consiguiente, «there is a growing perception that democratic elections seem to lose importance (no matter who will be elected policies will be approximately the same) pushing citizens into a more and more passive role [hay una percepción cada vez mayor de que las elecciones democráticas pierden importancia (en el sentido de que independientemente de quién salga elegido, las políticas serán más o menos las mismas), con lo que los ciudadanos adoptan una actitud cada vez más pasiva]»⁶⁵.

Los recientes disturbios urbanos y las movilizaciones contra las decisiones de los políticos locales son síntomas de que los residentes locales están cada vez más descontentos con esta situación.

A esto hay que sumarle que un porcentaje cada vez mayor de la población siente que no pertenece a la comunidad en la que vive. Las ciudades deberán hacer frente a un número elevado de personas en situación de exclusión social. Un ejemplo de esta tendencia es la sensación que comparte gran parte de los jóvenes desempleados de que no hay futuro, que podría desembocar en episodios de violencia urbana. Dada la escasez de empleo y la reducción de los presupuestos públicos, las ciudades que se enfrentan al declive económico tendrán graves dificultades a la hora de facilitar la inserción socioeconómica. Un creciente porcentaje de desempleados están en riesgo de caer en la marginación. Además, las ciudades corren el peligro de experimentar un «development of closed subcultures with fundamentally hostile attitudes to mainstream society, governed by different ideologies and social codes ranging from religious (or quasi-religious) to gangsterism (and overlaps

between these) desarrollo de subculturas cerradas con actitudes fundamentalmente hostiles [desarrollo de subculturas cerradas con actitudes fundamentalmente hostiles hacia el global de la sociedad, gobernadas por un amplio espectro de ideologías y códigos sociales, desde ideologías religiosas (o cuasi religiosas) hasta el gansterismo (que se superponen entre sí)]»⁶⁶.

2.4. Diagnóstico – agotamiento de los recursos naturales

2.4.1. Dispersión de la urbanización y consumo de suelo

La dispersión de la urbanización es una forma específica de ocupación del suelo que resulta de la dispersión de asentamientos de poca densidad, y es uno de los principales desafíos que deben afrontar las ciudades⁶⁷. La dispersión de la urbanización afecta al atractivo de las ciudades, el uso eficiente de los recursos, la infraestructura de transporte y la ubicación de los servicios públicos y privados. Asimismo, es un fenómeno muy difícil de controlar, ya que el suelo que consume suele quedar fuera de las áreas administrativas de las ciudades. Dado que es frecuente que en muchas ciudades europeas no exista una regulación fuerte de la planificación o una aplicación estricta de la misma, los intereses privados tienen margen para desarrollar proyectos con una lógica de beneficios a corto plazo donde no se valoran los bienes públicos de la comunidad.

La Agencia Europea del Medio Ambiente ha expresado serias preocupaciones acerca de la dispersión de la urbanización en la UE, y el problema del uso del suelo en Europa es cada vez más importante⁶⁸.

Existen varios factores que explican el aumento de la dispersión de la urbanización. Muchas personas se establecen en áreas periurbanas porque encuentran viviendas de mejor

65 Tosics, Iván, colaboración temática, *Cities of tomorrow (Ciudades del Mañana)*, Bruselas, enero de 2011.

66 Hall, Sir Peter, colaboración en el Taller 1 *Cities of tomorrow (Ciudades del Mañana)*, Bruselas, abril de 2010.

67 Cf. proyecto URBACT LUMASEC (Land Use Management for Sustainable European Cities - Ordenación Territorial para las Ciudades Europeas Sostenibles) <http://urbact.eu/en/projects/metropolitan-governance/lumasec/homepage/>

68 The European Environment State and Outlook 2010 – Land Use (El Medio Ambiente en Europa: Estado y Perspectivas 2010 – Uso del suelo) (SOER 2010), Agencia Europea del Medio Ambiente, Copenhague 2010. [<http://www.eea.europa.eu/soer/europe/land-use/>]

calidad con más superficie habitable per cápita. Sigue habiendo una gran diferencia en el promedio de superficie habitable por persona entre las ciudades de la UE-15 y las ciudades de la UE-12: 15m² por persona es la media en las ciudades rumanas, frente a los 36m² por persona en las ciudades italianas y el 40m² en las ciudades alemanas⁶⁹. El éxodo migratorio del centro de la ciudad a las áreas periurbanas también puede deberse a la demanda de un entorno más verde, más atractivo y más adecuado para las familias.

El aumento de la dispersión de la urbanización está estrechamente vinculado a la segregación espacial. Por ejemplo, la creciente gentrificación de los centros urbanos obliga a las personas a buscar una vivienda más asequible más lejos del centro de la ciudad mientras que las clases media y alta se quedan en el centro o bien, a la inversa, las clases sociales ricas abandonan los centros urbanos degradados y depauperados. La dispersión urbana también está relacionada con los casos más extremos de segregación espacial con la aparición de una serie de comunidades de acceso controlado dentro y fuera de las ciudades.

La privatización de los Estados miembros de Europa Central y Europa Oriental ha provocado que las constructoras privadas tuvieran vía libre para actuar masivamente en las áreas periurbanas con menos restricciones sobre la calidad arquitectónica, el uso del suelo o los posibles planes maestros. Estos diversos factores explicarían por qué se produce la dispersión urbana en los alrededores de las ciudades en expansión y en declive⁷⁰. La dispersión urbana también puede estar originada por la zonificación comercial descoordinada del suelo en áreas periurbanas debido a sistemas de planificación y acciones de gobierno locales fragmentadas, con municipios que intentan cada uno maximizar sus ingresos locales⁷¹.

*La dispersión de la urbanización tiene muchas consecuencias negativas.*⁷²

La dispersión de la urbanización dificulta la organización de los servicios: asistencia sanitaria para las personas de edad avanzada, educación primaria y secundaria para los más jóvenes, etc. Ello implica un mayor riesgo de aislamiento social. Puesto que la dispersión suele producirse fuera de las áreas administrativas locales, es posible que la base impositiva que financia los servicios públicos no coincida con la distribución territorial de los usuarios.

La dispersión urbana incrementa el consumo energético y la congestión. El uso de transporte privado se incrementa en los lugares en los que la dispersión hace que sea muy difícil y costoso implementar un buen servicio de transporte público debido a la baja densidad de población. Se trata de un círculo vicioso, puesto que en estos casos, la modernización de la infraestructura viaria constituye la única forma de reducir el tiempo de desplazamiento y de mejorar la accesibilidad, lo que a su vez genera más dispersión de la urbanización.

La dispersión de la urbanización genera segregación espacial y exclusión social. La distancia para acceder a los servicios básicos como la educación, los servicios sanitarios y los servicios sociales y la falta de un buen servicio de transporte público que conecte los hogares con los lugares de trabajo y los centros educativos incrementa la dependencia del automóvil. Por consiguiente, la dispersión de la urbanización, excluye a las personas que no pueden permitirse la compra o el uso de un vehículo, y que no tienen la posibilidad de desplazarse andando, en bicicleta ni en transporte público.

La dispersión de la urbanización contribuye a la pérdida de suelo agrícola y al incremento del porcentaje de compactación del suelo, lo cual redundará en un incremento del riesgo de inundaciones de las áreas urbanas. Está previsto que el consumo de suelo agrícola siga produciéndose en toda Europa⁷³.

69 Datos de la Auditoría Urbana de 2001 y 2004.

70 Bauer, A., Röhl, D., Haase, D. y Schwarz, N., «Leipzig – between growth and shrinkage» (Leipzig: entre el crecimiento y el declive) en Pauleit, S., Bell, S., and Aalbers, C., (eds), Peri-Urban Futures: Land Use and Sustainability, Springer, Berlín, 2011.

71 Tosics, I. (2011): Sustainable land use in peri-urban areas: government, planning and financial instruments (Uso del suelo sostenible en áreas periurbanas: gobierno, planificación e instrumentos financieros), en: Pauleit, S., Bell, S., y Aalbers, C., (eds), Peri-Urban Futures: Land Use and Sustainability (Futuros periurbanos: uso del suelo y sostenibilidad), Berlín: Springer.

72 Subgrupo temático del Grupo de trabajo sobre Cohesión Territorial y Cuestiones Urbanas, Final Report on Urban and Development Sprawl (Informe Final sobre Dispersión de la Urbanización y Desarrollo), julio de 2010.

73 Un consorcio de institutos que trabaja sobre las estrategias y el desarrollo de herramientas de sostenibilidad para los vínculos entre el ámbito rural y el urbano, el proyecto PLUREL (Peri-urban Land Use Relationships - Relaciones del Uso del Suelo Periurbano) www.plurel.net

La dispersión de la urbanización es una de las causas de la pérdida de biodiversidad y de la sobreexplotación de los recursos naturales. El desarrollo de las infraestructuras y la dispersión de la urbanización tiene como consecuencia la expansión de las superficies artificiales en toda Europa en detrimento de los ecosistemas agrarios, los pastos y los humedales⁷⁴.

El actual ritmo de explotación de los recursos naturales está reduciendo la biodiversidad y degradando los ecosistemas, de modo que amenaza la sostenibilidad de los territorios rurales y urbanos⁷⁵.

La dispersión de la urbanización contribuye al declive económico del centro urbano tradicional. La mezcla funcional siempre ha sido característica del centro de las ciudades. Con la fragmentación de los espacios de residencia y trabajo y con el desplazamiento de las empresas y los centros de investigación fuera de los centros urbanos, la dispersión urbana podría

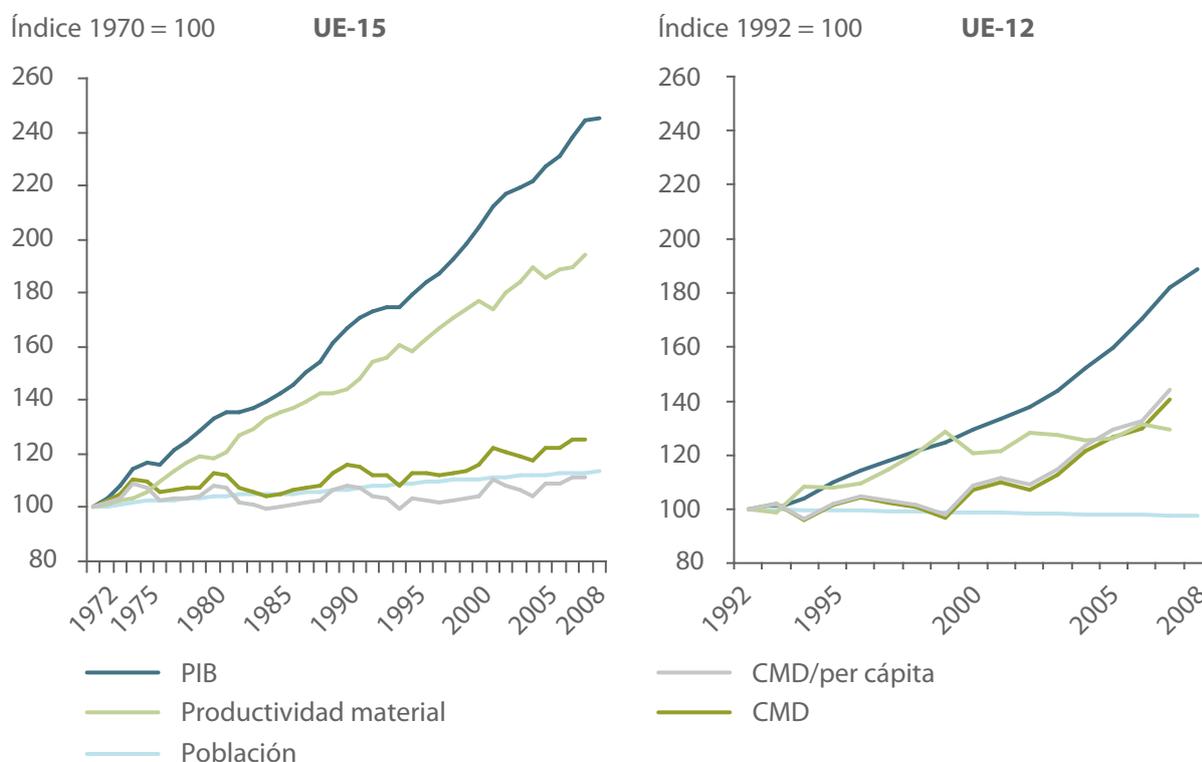
tener un impacto negativo en las dinámicas económicas de los centros urbanos.

2.4.2. Ecosistemas urbanos bajo presión

En muchos aspectos, las ciudades ofrecen soluciones para llevar una forma de vida más sostenible pero, a pesar de las mejoras de la calidad del agua y del aire, así como de los esfuerzos para adaptarse al cambio climático y de mitigar sus efectos, las ciudades europeas todavía tienen que hacer frente a varios desafíos medioambientales. Como motores de crecimiento y generadoras de riqueza, las ciudades también impulsan el consumo y utilizan recursos materiales.

La densidad y compactación de las ciudades reduce las necesidades energéticas de calefacción y movilidad, al tiempo que ofrecen posibilidades de uso del suelo más eficientes.

Figura 2 Tendencias en el uso de recursos materiales en la UE-15 y en los países de reciente acceso a la UE-12 comparado con el PIB y la población (Agencia Europea del Medio Ambiente, 2010a)



CMD: Consumo material directo.

74 Entre 2000 y 2006, se registra una pérdida de ecosistemas agrarios, pastos y humedales del 0,9%, 1,2% y 2,7% respectivamente. Durante el mismo período, se produjo un incremento del 8% de las superficies artificiales en Europa. Corine Land Cover Inventory (Inventario de Cobertura Terrestre CORINE), Agencia Europea del Medio Ambiente, 2010.

75 <http://www.eea.europa.eu/publications/eu-2010-biodiversity-baseline/flyer-european-biodiversity-baseline-2014>

¿Por qué preocupa el agotamiento de los recursos naturales en Europa?⁷⁶

En general, la pérdida de ecosistemas naturales y la degradación del suelo afecta a un variado elenco de servicios ecosistémicos, la regulación de los ciclos del agua y el carbono y la provisión de alimentos y fibra. Garantizar el aprovisionamiento de alimentación y de agua constituye una de las principales preocupaciones. La fragilidad de los sistemas de alimentación globales se puso de manifiesto hace unos años. A causa de las sucesivas crisis económicas y alimentarias del periodo

2006 a 2009, el número de personas desnutridas en todo el mundo superó los mil millones en 2009.

La proporción de personas desnutridas en los países en desarrollo, que había empezado a disminuir, ha vuelto a incrementarse en los últimos años (FAO, 2009). Estas tendencias pueden desembocar en conflictos regionales e inestabilidad social. Para Europa, ello puede significar cambios en la diversidad de las especies, cambio climático, incremento de la demanda de los recursos propios y mayor degradación de los mismos (como las provisiones y la biomasa leñosa) y flujos de inmigración por motivos medioambientales desde los países en desarrollo.

Pero la densidad plantea cuestiones importantes acerca de la capacidad del medio ambiente para soportar la concentración de residuos y la contaminación que genera. La falta de suelo natural y humedales está alterando los ecociclos naturales, especialmente los del agua. La escasez de suelo en las ciudades genera una presión que desemboca en una expansión descontrolada fuera de los centros urbanos marcada por los precios en lugar de por consideraciones medioambientales. La generación de residuos conlleva el uso de terreno para vertederos. La concentración de partículas finas en el aire tiene efectos nocivos para la salud. La contaminación acústica se amplifica debido a las concentraciones de actividades, especialmente de transporte, y al uso de materiales duros que reflejan el ruido, lo que causa problemas de salud⁷⁷.

El progresivo agotamiento de los recursos naturales a nivel global genera una competencia global por los recursos. El grado de competitividad y vulnerabilidad de las ciudades europeas en el futuro dependerá de la capacidad de estas para pasar a un modo de vida y una producción que requiera un uso menos intensivo de los recursos, con una menor generación de desechos y un mayor reciclaje. El agua ya empieza a ser un recurso periódicamente escaso en muchas

ciudades europeas y, con el calentamiento global, la escasez de agua irá en aumento. Asimismo, la pérdida de humedales, simas naturales y terrenos no impermeabilizados, junto con la expansión de las ciudades a lo largo de orillas marítimas o cauces fluviales antiguos o junto a costas o lechos fluviales, incrementa sobremedida el riesgo de inundaciones a medida que se empiecen a acusar los efectos del cambio climático.

2.5. Un sistema de gobernanza diverso

La forma en que se gobiernan las ciudades de los diferentes Estados miembros varía sustancialmente: el número de niveles gubernamentales o administrativos oscila entre dos y cuatro⁷⁸ y el tamaño medio de la población del nivel inferior (comunas o municipios) se sitúa entre menos de 2000 a más de 150000 habitantes. Aunque los países con cuatro niveles de administración suelen tener un mayor número de municipios – por ejemplo, más de 36000 en Francia, 12000 en Alemania y 8000 en Italia y en España – el Reino Unido, que también cuenta con cuatro niveles de gobierno, tiene solo 406 municipios⁷⁹. En algunos países, se han creado estructuras intermedias adicionales, como las agrupaciones

76 Agencia Europea del Medio Ambiente, The European Environment – State and Outlook 2010 (El Medio Ambiente en Europa: Estado y Perspectivas 2010), <http://www.eea.europa.eu/soer/europe-and-the-world/megatrends/decreasing-stocks-of-natural-resources>

77 Agencia Europea del Medio Ambiente, The European Environment – State and Outlook 2010 (El Medio Ambiente en Europa: Estado y Perspectivas 2010), entorno urbano, Copenhague, 2010.

78 Países con dos niveles de gobierno (central y subestatal): Bulgaria, Chipre, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Lituania, Luxemburgo y Malta; países con tres niveles de gobierno: Austria, Dinamarca, Eslovaquia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Países Bajos, Portugal, República Checa, Rumanía y Suecia; países con cuatro niveles de gobierno: Alemania, Bélgica, España, Francia, Italia, Polonia y el Reino Unido.

79 Cifras proporcionadas por el Consejo de Municipios y Regiones de Europa basadas en los datos de sus asociaciones miembro.

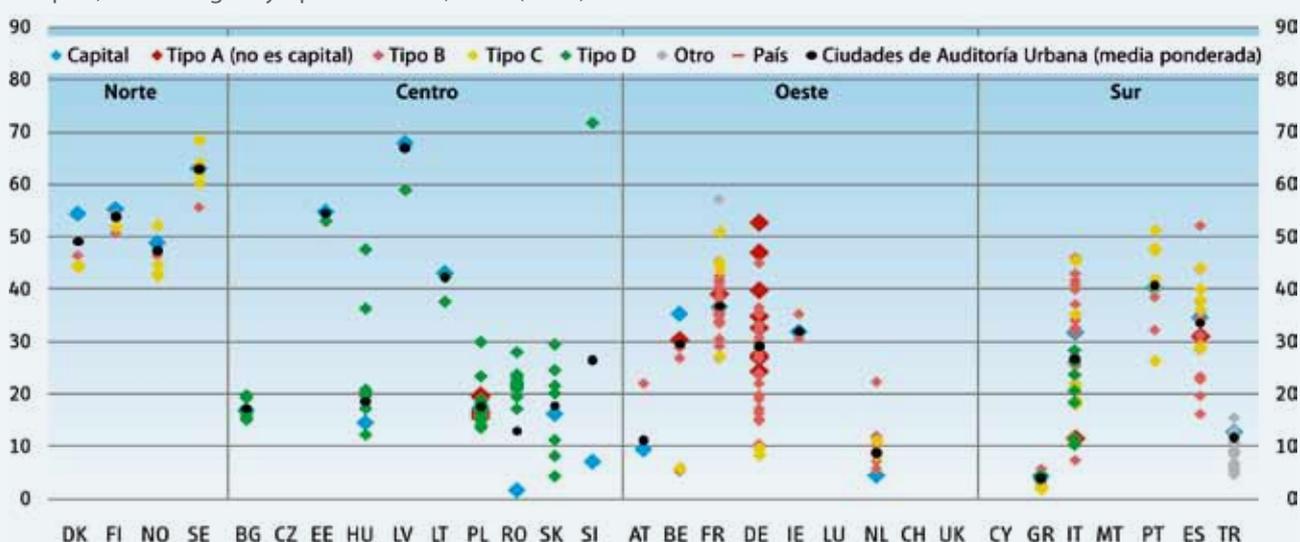
administrativas de primer nivel, para facilitar la planificación y la acción conjuntas sobre cuestiones estratégicas o infraestructuras compartidas.

El número de niveles de gobierno no es indicativo de la influencia del nivel municipal en el sistema gubernamental estatal. Las administraciones locales fuertes son aquellas que ejercen un elevado nivel de autonomía política y de control sobre el presupuesto mediante el sistema impositivo local⁸⁰.

Sin embargo, disponer solo de gran autonomía fiscal no implica tener el mismo grado de autonomía política, que depende de si la financiación de los puestos de mayor gasto con poco margen de maniobra, como los servicios educativos y sanitarios, se realiza de forma local o a un nivel gubernamental superior. En algunos países, las (principales) ciudades gozan de un estatus especial que les supone recursos y responsabilidades adicionales⁸¹.

Figura 3 Proporción de ingresos municipales derivados de impuestos locales

Por país, macrorregión y tipo de ciudad, 2004 (en %)



Nota: Tipo A = «Principales Metrópolis»; Tipo B = «Centros Regionales»; Tipo C = «Centros más pequeños»; Tipo D = «Pueblos y Ciudades de las Regiones Rezagadas» (véase la explicación del apartado 2.1; aquí la categoría tipo A se ha subdividido en capitales y no capitales).

Las ciudades de los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia) y los países bálticos (Estonia, Letonia y Lituania) dependen en mayor grado de los impuestos locales (entre el 40% y el 70%) que las ciudades de otras partes de Europa; las ciudades suecas obtienen la mayor parte de los ingresos de los impuestos locales.

La variación entre los países de Europa Central y Europa Occidental es mucho más acusada, con porcentajes de ingresos derivados de los impuestos locales que oscilan entre el 0% y más del 70%. Los países de Europa Occidental presentan un patrón relativamente heterogéneo, con porcentajes de entre el 5% al 55%. Entre los Estados miembros y no miembros del sur de Europa, las ciudades griegas y turcas solo obtienen un pequeño porcentaje de ingresos derivados de impuestos locales (menos del 10% en el caso de Grecia y menos del 20% en el caso de Turquía), mientras que en las ciudades de Italia, España y Portugal, el porcentaje es superior y presenta más variaciones entre ellas.

Fuente: Comisión Europea, «Informe del estado de las ciudades europeas», 2010

80 Segundo «Informe del estado de las ciudades europeas», op. cit.

81 Segundo «Informe del estado de las ciudades europeas», op. cit.

Muchos Estados miembros han experimentado una tendencia descentralizadora durante los últimos treinta años, pero, en muchos casos, los niveles de gobierno superiores han aprovechado el proceso de descentralización para recortar presupuestos. A su vez, la ampliación de las responsabilidades locales no ha ido aparejada de la correspondiente dotación de recursos. Aunque la descentralización esté asociada a una mayor rendición de cuentas, flexibilidad y eficiencia, en un grado demasiado elevado podría dificultar las tareas e inversiones más complejas que necesitan sustanciosos recursos financieros o una coordinación territorial de envergadura, sin olvidar que también presenta un riesgo añadido de burocracia excesiva y corrupción⁸².

Las diferencias de poder de financiación y regulación confieren a las ciudades posibilidades muy distintas de actuar sobre los principales aspectos sobre los que depende su atractivo y su desarrollo socioeconómico, incluso si no son oficialmente su responsabilidad. Los recursos propios de las ciudades en términos de recursos humanos para la planificación estratégica y urbana varían enormemente en Europa. La vivienda es una de las cuestiones más importantes para las ciudades, pero no todas las ciudades tienen competencias en este ámbito.

2.6. Conclusiones – un futuro lleno de retos para las Ciudades del Mañana

El modelo europeo del desarrollo urbano se basa en la cohesión económica, social y territorial y en la sostenibilidad. Un diagnóstico del estado y las perspectivas de las ciudades europeas indica que hay una serie de amenazas que se cierren sobre el modelo europeo de ciudad tal y como se ha presentado en el Capítulo 1.

Los efectos negativos de la globalización, las tendencias demográficas descendientes y la crisis económica suponen una seria amenaza para la cohesión económica, social y territorial. Estamos presenciando un incremento de la polarización y la segregación socioeconómica. Existe un riesgo importante de que la mayor diversidad de la población urbana europea conlleve una fragmentación social. Los sistemas de gobernanza

que no han evolucionado tan rápidamente como exigen las necesidades, junto con la creciente presencia de los intereses económicos privados, podría generar una mayor dispersión de la urbanización, del uso no sostenible de los recursos naturales y energéticos y una mayor segregación espacial.

No se pueden dejar de lado las dimensiones territoriales del desarrollo urbano. La capacidad de adaptación de las ciudades a las nuevas circunstancias económicas no solo constituye una cuestión interna para las propias ciudades sino también una preocupación para las áreas rurales circundantes. Cuando se toma en consideración la diversidad de situaciones que presentan las ciudades europeas (desde centros de innovación globales hasta instalaciones fabriles abandonadas) se hace patente que las ciudades se enfrentan a muchas realidades y retos diferentes. Si queremos mantener vivo el modelo europeo de desarrollo urbano, es fundamental que las ciudades en crisis lleven a cabo una transición a trayectorias de desarrollo más sostenibles. Necesitamos políticas para las ciudades en crisis tanto como políticas para las ciudades que han sabido adaptarse a las nuevas circunstancias. De lo contrario, corremos el riesgo de ver una Europa a dos velocidades, cuyas consecuencias sociales, económicas y medioambientales serían catastróficas.

Aunque las perspectivas de muchas ciudades no parezcan nada halagüeñas, es posible encontrar oportunidades de transformar los problemas más graves en retos en positivo.

Para ello, es preciso que las ciudades lleven a cabo la transición hacia nuevos modelos de desarrollo, ecológicos, inclusivos y económicamente sostenibles. La competitividad en la economía global debe poderse conciliar con las economías locales sostenibles, que exigen retener los recursos y las competencias clave en el tejido económico local. Hay que combatir la segregación espacial y la exclusión social. Los sistemas de gobernanza deben adaptarse a los cambios de circunstancias e incluir un enfoque territorial. Asimismo, es imprescindible que los servicios públicos y las estrategias urbanas se adapten a la diversidad de situaciones que generan los recortes presupuestarios y las poblaciones en declive, el incremento de los flujos migratorios o el crecimiento económico que deja atrás a un número cada vez mayor de personas.

82 Segundo «Informe del estado de las ciudades europeas», op. cit.

3. Los principales retos de las Ciudades del Mañana



3.1. Introducción – ¿qué podemos decir sobre los retos que nos aguardan?

Un *reto* es una «task or situation that tests someone's abilities (tarea o situación que pone a prueba las habilidades de alguien)»⁸³. Aunque «reto» se utilice a menudo como eufemismo de «problema», un problema solo se convierte en un reto cuando se reformula en una tarea de mayor o menor envergadura. El mismo problema puede presentar diferentes retos, es decir, si el problema es un incendio, el reto podría ser o bien cómo salir indemne o cómo extinguirlo. El mismo reto también puede estar vinculado a varios problemas. Así, por ejemplo, si el reto es garantizar la movilidad urbana sostenible, los problemas sobre los que se intenta actuar podrían ser la obesidad y los problemas de salud, la segregación y la exclusión, la congestión viaria, etc.

El *futuro* es lo que está por venir. En este sentido, podría ser cualquier momento desde ahora hasta la eternidad. En lo que aquí nos concierne, el futuro está vinculado a la naturaleza y el calendario de los retos y las posibles estrategias para abordarlos. El reto de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero tiene un horizonte temporal y la mitigación de los efectos negativos del cambio climático, otro.

Los retos a los que se enfrentan las Ciudades del Mañana son aquellos que consideramos que serán los más importantes en una perspectiva a largo plazo, más allá de esta década. El futuro que nos interesa es el que se sitúa más allá del presente inmediato y del horizonte de planificación normal, donde se abren muchos *futuros* posibles.

Al no tener la capacidad de prever el futuro ni de conocer las situaciones específicas de cada una de las ciudades europeas, no podemos precisar cuáles serán los retos a los que se enfrentarán en el futuro. Para ello sería necesario poder prever los acontecimientos perturbadores e inciertos. Por ejemplo, la reciente revolución que ha vivido el mundo árabe ha sido una auténtica sorpresa para la mayoría de los gobiernos de los Estados miembros e ilustra la forma en que los acontecimientos imprevistos, o las cadenas de eventos, pueden tener consecuencias de gran trascendencia que cambien radicalmente una situación o que alteren una trayectoria de desarrollo.

Dicho esto, muchos de los impulsores de los principales retos evolucionan de forma estable y más o menos previsible. Por ejemplo, el envejecimiento de la población de la UE puede proyectarse con exactitud a largo plazo; la globalización seguirá ejerciendo una fuerte influencia en dónde se ubicarán las empresas y en la evolución del mercado laboral; y las simulaciones y los modelos de cambio climático y sus efectos serán cada vez más precisos. Por consiguiente, es posible, si no prever los retos a los que se enfrentarán nuestras ciudades, al menos tener un buen conocimiento de la clase de retos que serán.

Este capítulo se centra en lo que los expertos consideran que serán los mayores retos a los que las ciudades deberán enfrentarse para lograr un futuro deseable. Nuestra aspiración no es proporcionar una descripción exhaustiva de los retos de las Ciudades del Mañana, ni especulativa sobre los retos que pueden materializarse en un futuro imprevisible; sino sencillamente sensibilizar sobre la clase de retos a los que se enfrentan las ciudades ahora y más adelante, y que tendrán una gran influencia sobre su futuro.

Los retos no pueden abordarse por separado; sus interrelaciones y contradicciones deben entenderse correctamente. Raras veces pueden aislarse y tratarse individualmente, puesto que están interrelacionados, y a menudo tienen objetivos aparentemente contradictorios. Por ejemplo, el reto de que las ciudades sean neutras en carbono debe entenderse desde una perspectiva de inclusión social, donde la tecnología verde sea necesariamente accesible para todos si queremos evitar la exclusión y la pobreza energética.

También nos gustaría poner el acento en la forma en que los retos se formulan y en el tipo de marcos de gobernanza que se establecen para abordarlos. Un reto nunca es neutral. La forma en que se plantea refleja valores y prioridades.

Los retos deben formularse en sintonía con nuestro objetivo global de desarrollo territorial sostenible en ciudades habitables en toda Europa. Nuestro objetivo global, o nuestra base de valor, es el modelo europeo de desarrollo urbano presentado en el Capítulo 1 (véase el apartado 1.5). Dicho objetivo debe reflejarse en la forma en que se formulan los retos.

Los retos de las Ciudades del Mañana no son problemas por resolver sino oportunidades que hay que aprovechar. En el Capítulo dos se presentaba un diagnóstico de los puntos débiles de las ciudades europeas y las amenazas que sobre ellas se ciernen. En este capítulo señalaremos los puntos fuertes y las oportunidades que pueden presentar las ciudades europeas, y plantaremos hipotéticas situaciones para nuestras Ciudades del Mañana que son a la vez deseables y posibles.

3.2. La ciudad diversa, cohesionada y atractiva

3.2.1. El potencial de la diversidad

El incremento de los flujos de inmigración, el envejecimiento de la población, la proliferación de comunidades reales y virtuales y la creciente segregación económica, social y espacial pueden provocar la fragmentación de las ciudades, con comunidades locales aisladas, pérdida de cohesión social y la formación de guetos de todo tipo, tanto ricos como pobres. El reto para las Ciudades del Mañana consiste en atajar esta segregación y convertir la diversidad en una fuerza negativa de innovación, crecimiento y bienestar.

La diversidad socioeconómica, étnica y cultural puede tener efectos positivos sobre la cohesión social, el rendimiento económico y la movilidad social. Ello depende en gran medida de la perspectiva que se adopte sobre la diversidad y de si la ciudad se ve como un foco de problemas o como un espacio de libertad y creatividad. La población urbana, y los migrantes en especial, no debe verse como una carga o una fuente de generación de déficit sino como una oportunidad. Hay una correlación positiva entre la proporción de extranjeros y la riqueza económica urbana⁸⁴, que se explica tanto por la atracción de inmigrantes hacia las ciudades ricas económicamente como por las oportunidades económicas que crea la diversidad.

Aunque una buena integración depende principalmente de las políticas y la reglamentación estatales, las ciudades también tienen un papel importante a la hora de contrarrestar los efectos negativos y estimular los efectos positivos para sacar el máximo partido del potencial de creatividad e innovación que ofrece la diversidad. Existen fuertes vínculos entre la diversidad y la cohesión social y territorial de una ciudad y su atractivo y competitividad económica que hay que saber aprovechar. Es preciso fomentar la cooperación entre las fronteras étnicas, socioprofesionales y socioculturales, así como entre las fronteras territoriales internas de las ciudades. Es fundamental crear iniciativas sociales para mejorar las relaciones sociales y el acceso a las oportunidades que ofrece una ciudad diversa.

La diversidad significa cultura, identidad, historia y patrimonio. Las personas son el alma de las ciudades, por lo que deben estar diseñadas para todos los ciudadanos, no solo para la élite, los turistas o los inversores. Las personas deben considerarse el principal activo de una ciudad en lugar de un problema demográfico o social⁸⁵.

3.2.2. Convertir la diversidad en un activo dinámico

La inmigración y la diversidad son fuentes de creación de riqueza. La inmigración, los inmigrantes y las minorías étnicas como los gitanos suelen utilizarse para alimentar las divisiones políticas. En tiempos de crisis se les acusa de ser los causantes de la reducción de los recursos fiscales locales, de robar el empleo a los autóctonos, de rebajar los sueldos, de incrementar la delincuencia y la inseguridad, etc. Su contribución a la estimulación del crecimiento se olvida fácilmente⁸⁶. Es fundamental entender el valor potencial de cada una de las comunidades y su papel en el crecimiento urbano, a fin de generar riqueza a partir de los activos culturales y las diferencias de cada grupo.

84 Segundo «Informe del estado de las ciudades europeas», págs. 15-16.

85 Boraine, Andrew, Presentation of Cities of tomorrow (Presentación de las Ciudades del Mañana), marzo de 2011.

86 «In 2008, 36.4% of the [New York] city's population and 42% of its work force were immigrants. According to a recent report by the state controller, New York City immigrants accounted for \$215 billion in economic activity in 2008, 32% of the gross city product (GCP). Immigration's contribution to the GCP increased by 61% from 2000 to 2008, indicating a high workforce participation rate and growth in wages. Immigrants are also starting a greater share of new businesses than native-born residents, revitalising commercial districts in every city neighbourhood» (En 2008, el 36,4% de los habitantes de la ciudad [Nueva York] y el 42% de su población activa eran inmigrantes. Según un informe reciente del controlador del estado, los inmigrantes de la ciudad de Nueva York generaron una actividad económica por valor de 215 000 millones en 2008, el 32% del producto interior bruto (PIBC) de la ciudad. La contribución de la inmigración al PIBC aumentó en un 61% entre 2000 y 2008, lo cual indica una tasa elevada de participación de la mano de obra y de incremento de los salarios. Asimismo, los inmigrantes crean un mayor número de negocios que los residentes autóctonos, con lo que revitalizan los distritos comerciales en todos los barrios de la ciudad.). Artículo de E.R. Fuchs, Universidad de Columbia, en New York Business de Crain, 8-14 de febrero, 2010.

Una visión de la ciudad diversa⁸⁷

El principio básico en el que se sustenta la ciudad diversa no es solo el socrático «*Gnothi seauton*» («conócete a ti mismo») que aparece inscrito en el pronaos del Templo de Apolo de Delfos, sino también el de «conoce al prójimo». Debemos trabajar en estrategias para fomentar el conocimiento mutuo entre todas las culturas presentes en la ciudad: las europeas y las no europeas, la de clase media y la obrera (y las culturas de la pobreza, que no son necesariamente «culturas pobres»), la cultura «alta» y la «baja» y, sobre todo, las culturas de determinados colectivos de jóvenes.

En la ciudad diversa, no hay guetos ni comunidades de acceso controlado, ni una delimitación estricta de territorios según los diferentes orígenes culturales o étnicos. Las ciudades diversas se parecen al Montreal de finales del siglo XX, con sus numerosos «vecindarios étnicos», barrios con símbolos de identidad cultural (restaurantes, verdulerías, etc.). Otras ciudades presentan una mezcla cultural y étnica: las viviendas reflejan diferentes culturas⁸⁸ y la diversidad cultural se hace patente en los espacios públicos y las tiendas que, aunque no sean de propiedad, están regentadas por personas de todo el mundo. En cualquiera de estas tiendas es posible encontrar todo tipo de productos que refleja la diversidad de hábitos (de cocinar, de vestir, etc.) y estilos de vida.

En una ciudad diversa, los espacios públicos se convierten en puntos de encuentro en el sentido más amplio: desde la mera observación mutua, los encuentros, la

interacción y la comunicación, hasta los foros donde puede debatirse abiertamente sobre las cuestiones que afectan a la forma en que la ciudad invierte su presupuesto, ya que las personas tienen derecho a opinar sobre la asignación de los presupuestos públicos.

En una ciudad diversa, la solidaridad se organiza no solo de arriba abajo – mediante la imposición de un marco cultural estandarizado o a través de un sistema generalizado de cámaras de videovigilancia – sino también, e incluso en mayor medida, de abajo arriba, facilitando y estimulando proyectos comunes para los habitantes. Esta evolución también debería incidir en una menor necesidad de control social vertical y permitir volver a las formas de control social horizontal. Las tecnologías de la información y la comunicación son muy importantes, puesto que las utilizamos para expresar nuestra creatividad, transmitir nuestra cultura y, en algunos casos extremos, «para asegurarnos de que nos comunicamos de una forma que guardezca, no que hiera» (discurso del Presidente Obama en Tucson).

En una ciudad diversa, deben respetarse las perspectivas espaciales y sociales de las personas. A los ojos de los ciudadanos, no hay una sola ciudad, sino un caleidoscopio de puntos de vista. Cada cual percibe la ciudad de forma distinta y utiliza el «tejido urbano» de forma distinta. Diferirán en la selección de los sitios que evitarán (porque considerarlos poco seguros o desagradables), en la selección de los sitios favoritos (cafeterías, tiendas, espacios públicos o museos) o en las trayectorias que seguirán (para llegar a su destino o por la presencia de estos puntos favoritos).

Algunas ciudades ya están convirtiendo la creciente diversidad en un motor de crecimiento y progreso social. El proyecto URBACT Open Cities (Ciudades Abiertas)⁸⁹ está pensado para desarrollar estrategias para atraer e integrar a migrantes cualificados. Sin embargo, a las ciudades castigadas por la crisis económica probablemente les resulte difícil llevar

a cabo estas estrategias, especialmente si su población no ve la migración como un activo sino como un riesgo para el empleo local. *La ciudad diversa es una ciudad atractiva*. La diversidad no tiene que ver únicamente con el origen étnico o geográfico, sino también en cuanto a expresiones culturales distintas y diferencias sociales.

87 Basado en la presentación y las aportaciones de Jan Vranken (Universidad de Amberes).

88 Por ejemplo, las casas de los gitanos con su estilo arquitectónico único, cf. presentación de Berescu, Catalin, Taller 1 Cities of tomorrow – Urban challenges (Ciudades del Mañana - Retos urbanos), Bruselas, junio de 2010.

89 <http://urbact.eu/en/projects/human-capital-entrepreneurship/open-cities/homepage/>

3.2.3. Crear una ciudad para todos – la ciudad cohesionada

La ciudad cohesionada no es necesariamente una ciudad con una población homogénea donde reine la igualdad total, sino una ciudad donde todo el mundo sea bien recibido y se respete su integridad. La cuestión de los barrios más pobres o más asequibles debe analizarse desde el contexto de la diversidad y la inclusión. En los barrios excesivamente homogéneos, los estilos de vida diferentes no suelen ser bien acogidos, lo cual no estimula la creatividad. La diversidad debe estimularse en un contexto de interacción y respeto. Algunas ciudades ya aplican estrategias de mezcla social, por ejemplo, las intervenciones en el sector de las viviendas de alquiler.

Evolucionar de la tolerancia al respeto, de la cohesión del interior del grupo a la cohesión en el conjunto de la ciudad y de la sociedad, es uno de los principales retos que las Ciudades del Mañana tienen por delante.

«Perhaps the most important question for the future of European cities is the following: how are cohesion and exclusion, polarisation and diversity related to tolerance and respect between the people and groups that are living in, working in, and visiting our cities? We define tolerance as the absence of conflicts between individuals and groups, and respect as a concept that relates to a more active attitude with a much more positive connotation than tolerance. Do, for example, more social contacts between individuals of different social groups also imply that

Una visión de la ciudad creativa

Las artes vivas y la cultura son claramente visibles en la ciudad creativa. Las instituciones culturales tradicionales y los movimientos y los grupos artísticos callejeros proporcionan una oferta cultural rica y diversa.

La cultura es la forma en que los habitantes «viven» la ciudad: su uso del espacio público, el arte callejero, la gastronomía, los eventos comunitarios, las festividades; todos estos elementos son activos que enriquecen la vida cultural de la ciudad. Se manifiesta en varias formas, desde el uso creativo de los espacios públicos hasta un mobiliario y alumbrado urbanos distintivos. Se promueve la expresión cultural.

En la ciudad creativa, la cultura se integra en la provisión de servicios públicos. Un diseño urbano original e innovadores sistemas de señalización facilitan la identificación de los espacios. El predominio de los mensajes del sector privado (anuncios) se contrarresta y se sustituye por una mayor visibilidad de las instalaciones y los servicios públicos y de la comunidad. Esta visibilidad puede verse beneficiada por unos sistemas de orientación urbana unificados. Las leyendas e historias urbanas, que están estrechamente ligadas a un lugar y conforman su identidad, también pueden hacerse visibles mediante estatuillas, mensajes o símbolos en el asfalto.



En la ciudad creativa, la capacidad emprendedora de los recién llegados se promoverá no solo como un recurso económico, sino también como un reto cultural, representado en eventos sociales, en un constante esfuerzo político y cultural para establecer vínculos no solo en el interior de las comunidades, sino también con el resto del mundo.

these individuals will develop a different perspective on these groups (less stereotyped, more tolerance or perhaps even respect)?» [(Quizás la pregunta más importante para el futuro de las ciudades europeas es la siguiente: ¿en qué medida la cohesión, la exclusión, la polarización y la diversidad están relacionadas con la tolerancia y el respeto entre las personas y los grupos que viven, trabajan y visitan nuestras ciudades? Definimos tolerancia como la ausencia de conflictos entre las personas y los grupos, mientras que respeto es un concepto que se asocia a una actitud más activa, con una connotación mucho más positiva que la tolerancia. Por ejemplo, ¿un mayor contacto social entre personas de diferentes grupos sociales también implica que estas cambiarán su perspectiva sobre los grupos (menos estereotipada, más tolerante o incluso más respetuosa).]⁹⁰.

La lucha contra la pobreza no debe poner en peligro la diversidad ni la movilidad social. Las ciudades deben lograr un sutil equilibrio entre la erradicación de la pobreza y la privación y la provisión de viviendas asequibles y barrios que puedan acoger estilos de vida distintos. Hay que evitar la estigmatización de los barrios más desfavorecidos y comprender su papel funcional como espacios de transición para los recién llegados, los jóvenes y los grupos de población con menos recursos que no pueden permitirse vivir en las áreas más ricas de las ciudades. Un gran reto para la política urbana es garantizar esta función del espacio de transición, evitando que los barrios se conviertan en callejones sin salida, sin movilidad social y sin cohesión con el resto de la ciudad. Esta cuestión es importante para la integración de los recién llegados, para que los jóvenes autóctonos tengan la posibilidad de encontrar su primera vivienda y para la diversidad cultural y social de la ciudad.

La importancia de la vivienda social y pública

Los programas de ayuda pública para la vivienda tienen un papel destacado en muchas ciudades. «Integrated strategies to address housing exclusion and homelessness have an important role to play in post-crisis policies, with a view to build cohesive and environmentally sustainable societies [...]. Concentrations of housing exclusion and homelessness can only be addressed through housing and urban regeneration programmes to promote sustainable communities and social mix» (Las estrategias integradas para atajar el problema de la exclusión residencial y las personas sin hogar son claves para las políticas posteriores a la crisis que aspiran a crear sociedades cohesionadas y ecológicamente sostenibles [...]. Las concentraciones de exclusión residencial y personas sin techo solo pueden resolverse desde programas de vivienda y regeneración urbana para promover la existencia de comunidades sostenibles y la mezcla social⁹¹. En la mayoría de los Estados miembros, los municipios son los que llevan a cabo la implementación de programas de vivienda social para garantizar el acceso a una vivienda digna para todos. Algunos países, como Suecia y Austria,

cuentan con un parque de viviendas municipal bastante amplio (21 % y 14 % del parque de viviendas estatal respectivamente). En Francia, los municipios con más de 3 500 habitantes están obligados por ley a proporcionar al menos un 20 % de vivienda social⁹².



90 Vranken, Jan, colaboración temática, Bruselas, 2010.

91 Comisión Europea, Informe conjunto sobre protección e inclusión social, 2010. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=es>

92 CECODHAS, contribución a Cities of tomorrow (Ciudades del Mañana), junio de 2010, y CECODHAS Housing Europe, Review of Housing Systems in the EU, 2011 (Revisión de los Sistemas de Vivienda en la UE 2011), disponible próximamente.

3.2.4. Erradicar la pobreza energética y la exclusión espacial

El 90 % de la vivienda social son edificios que deben rehabilitarse. Estos edificios, con muchos de sus inquilinos instalados en la pobreza energética, suelen presentar una baja eficiencia energética. Así pues, para paliar la pobreza de los más vulnerables, al tiempo que se mejora de la calidad de vida del conjunto de los ciudadanos, es fundamental mejorar la eficiencia energética. Para ello, las ciudades deberán modernizar el parque de viviendas existente y encontrar las soluciones más adecuadas, siendo conscientes de que los sistemas evolucionarán, con lo que, las soluciones deben ser flexibles, rentables y sostenibles. La eficiencia energética deberá tenerse especialmente en cuenta en algunas ciudades de los Estados miembros de la UE-12, donde todavía hay extensos barrios suburbanos que presentan un elevado consumo energético. En algunos países, la privatización de los pisos ha dado lugar a una falta de gestión colectiva eficiente y a la escasez o inexistencia de recursos para llevar a cabo su renovación.

La modernización del espacio físico es una condición necesaria, pero no la única, para garantizar la calidad de vida y la existencia de barrios y ciudades con sostenibilidad a largo plazo. Hay otro tipo de inversiones que resultan igualmente importantes para combatir la exclusión además de las inversiones pensadas para incrementar la eficiencia energética. Por ejemplo, la accesibilidad al transporte y a los servicios públicos y la calidad de los espacios públicos y las áreas comerciales son dos factores muy importantes para la inclusión social y la calidad de vida.

Para evitar los efectos de confinamiento e inmovilidad social, es fundamental poder garantizar que todas las personas, especialmente los más jóvenes, tengan acceso a una educación de calidad. Los principales problemas sociales de nuestras ciudades no están tan relacionados con el nivel de ingresos sino con la desigualdad de acceso a los recursos y a la desigualdad de capacidades. La educación mantiene a los ciudadanos implicados en la sociedad y la vida pública, al tiempo que actúa como contención de un cierto tipo de populismo. Las ciudades a menudo dedican grandes esfuerzos para atraer y retener a personas con talento de

otras partes del mundo, pero podría resultar más inclusivo y rentable desarrollar el talento que ya tienen sus residentes. Además, las estrategias para atraer inversiones proporcionando mano de obra barata solo suponen una ventaja a corto plazo, puesto que, a largo plazo, las ventajas se consiguen a través de la cualificación, el conocimiento y la innovación.

3.2.5. Desarrollar la innovación social

La creatividad y la innovación forman parte de la estrategia clásica de una ciudad que quiere ser atractiva y competitiva. Sin embargo, el concepto de «entorno creativo» a veces se limita a determinados grupos sociales: trabajadores del conocimiento o del sector del ocio, artistas, etc. Pero en el contexto de la crisis económica y financiera, la innovación social ofrece una oportunidad de ampliar el espacio público para fomentar la creatividad y la innovación.

«The scope for social innovation is particularly large at the moment when many existing institutions are showing signs of strain and when many social problems such as social cohesion, job creation, inner-city decay and youth unemployment seem resistant to orthodox solutions» (El margen para la innovación social es particularmente amplio en un momento en que muchas instituciones empiezan a dar muestras de fatiga y cuando muchos problemas sociales, como la cohesión social, la creación de empleo, la decadencia de los centros urbanos y el paro juvenil parecen no responder a las soluciones ortodoxas)⁹³.

El concepto de innovación social puede hacer referencia tanto a los procesos sociales de innovación como a la innovación con un objetivo social. Constituye una herramienta para fomentar y movilizar la creatividad de las personas y el resultado de su acción. La innovación social responde a las demandas sociales que normalmente no cubren el mercado ni las instituciones existentes, y puede ir dirigida a los grupos vulnerables de la sociedad. Se trata de un concepto amplio, que se manifiesta de muchas formas distintas: proyectos creados por los propios ciudadanos, como nuevos itinerarios formativos para los niños y los jóvenes de grupos desfavorecidos; proyectos dirigidos a mejorar la calidad de vida de determinados

93 Mulgan, Geoff y Landry, Charles, *The other invisible hand: Remaking charity for the 21st century* (La otra mano invisible: renovar la beneficencia para el siglo XXI), 1995, citado por Jan Vranken, colaboración temática, Bruselas, 2010.

colectivos; proyectos que abordan cambios sociales; o la innovación sistémica de capacitación, como los microcréditos⁹⁴.

Para fomentar la inclusión, las ciudades deberán desarrollar programas sociales para movilizar a los grupos marginados. Por ejemplo, con programas como la «Community Self Build Agency» (Agencia de autoconstrucción comunitaria)⁹⁵ en el Reino Unido, las ciudades pueden proporcionar oportunidades a las personas en situación de desempleo a largo plazo para capacitarlas a través del trabajo comunitario y la creación de redes de actividad. Tales iniciativas pueden convertirse en un trampolín que estimule la creación de otros itinerarios formativos y la implicación en otras actividades económicas.

La obtención de financiación para los proyectos de innovación social puede resultar difícil, puesto que el retorno de la inversión social no es fácil de justificar en términos financieros directos como en el caso de los proyectos puramente empresariales o las inversiones materiales.

Estos proyectos suelen ser de presupuesto bajo pero intensivos en mano de obra. Para sacar el máximo partido de la innovación social, las ciudades deben saber adaptar el nivel de gobernanza y articular proyectos y estrategias de innovación social dentro de sus estrategias de inversión global. Una forma de hacerlo consiste en centrarse en la opinión pública sobre las instalaciones urbanas y adaptar las prioridades según los cambios que se recomienden, aunque no sean espectaculares⁹⁶, o bien utilizar procesos participativos más amplios, como los presupuestos participativos, las previsiones con participación ciudadana, etc. La financiación pública (o la capacidad de atraer fondos privados) puede actuar de catalizador para movilizar otros recursos (voluntariado y participación) que generan muchos efectos positivos en forma de actividades sociales, políticas y económicas en las ciudades.

3.2.6. Adaptar la vida social y económica de la ciudad a una población envejecida

La mayoría de las ciudades se enfrentan al reto de adaptarse a las necesidades, las demandas y las exigencias de una población envejecida. Incluso las ciudades con un elevado porcentaje de población joven acabará teniendo residentes de edad avanzada que vivirán más años y que estarán acostumbrados a una vida cultural y social de calidad. Una gran parte de esta población de edad avanzada necesitará algún tipo de atención diaria.

El envejecimiento afectará a las ciudades de diferentes formas en función del poder adquisitivo, la vitalidad y la implicación de la población de edad avanzada en la sociedad. Al igual que sucede con la diversidad étnica y cultural, una población envejecida pero social, cultural y económicamente activa no debe verse como una desventaja. Mientras que la combinación de poder adquisitivo y el consumo de las personas de entre 50 y 65 años de edad es uno de los motores económicos más fuertes, las personas de más de 65 años exigen más recursos públicos. Las ciudades con buena calidad de vida, especialmente en términos de clima y servicios sociales, culturales y de ocio, tienen el potencial de atraer a personas jubiladas acomodadas, que seguirán contribuyendo a una economía residencial viable.

En cambio, es posible que las ciudades menos afortunadas acusen una disminución de las tasas de nacimiento y un éxodo migratorio de la población más activa, lo cual generará un incremento del porcentaje de población de edad avanzada con recursos económicos limitados.

El reto de las ciudades con un porcentaje de población inactiva cada vez mayor radica en la reducción de su base impositiva, que deberá hacer frente a un incremento de la demanda de servicios. En el caso de una población en declive, las autoridades locales no solo deberán lidiar con la disminución de

94 Cf. BEPA, Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union (La Innovación Social en la Unión Europea), Bruselas, mayo de 2010.

95 Bajo la supervisión de un arquitecto, un grupo de personas (unos 15) construye una casa comunitaria. La mayoría de estos proyectos están dirigidos a las personas en situación de desempleo a largo plazo y a otros grupos marginados, como las personas con problemas de drogodependencia o alcoholismo, con las que se establece una especie de acuerdo social, que integra las necesidades de la comunidad (vivienda) con un programa de reinserción social (aprender un oficio). A través de estos proyectos, se responsabiliza a los participantes, se refuerza la confianza en sus propias capacidades y se les vincula al mundo laboral.

96 Querrien, Anne, Taller 3 Cities of tomorrow – How to make it happen? (Ciudades del Mañana – ¿Cómo hacerlas realidad?), Bruselas, diciembre de 2010.

los ingresos por vía impositiva, sino también con el cierre de tiendas y de servicios privados y con un parque de viviendas vacías cada vez mayor. Ello conlleva el riesgo de entrar en un círculo vicioso, puesto que la desertización de los barrios aceleraría la pérdida de interés del sector privado.

En ambos casos, las ciudades deben satisfacer una creciente demanda de servicios sociales, particularmente en el ámbito sanitario. Deberán adaptar el transporte público y mejorar el acceso a la vivienda y los espacios públicos. Los más ancianos exigirán una atención especial, sobre todo teniendo en cuenta el drástico incremento del número de personas afectadas por enfermedades neurológicas asociadas al envejecimiento. Estos cambios demográficos no son totalmente negativos para las ciudades. La necesidad de contar con nuevas formas de servicios y de atención sanitaria avanzada generará oportunidades de empleo y de creación de empresas, además de ampliar las posibilidades de innovación social y de innovación más orientada al mercado.

Independientemente del desarrollo directo de servicios para una población en proceso de envejecimiento, hay que tener en cuenta las diferentes necesidades del conjunto de la población. Las Ciudades del Mañana no solo deberán garantizar que las personas de edad avanzada estén bien integradas en la sociedad, sino que también deberán procurar ser atractivas en términos de calidad de vida y oportunidades para los jóvenes, incluidas las familias jóvenes. La creación de las condiciones que favorezcan el intercambio y la integración intergeneracional es básica. Los ancianos podrían tener un papel importante en el sector de las instituciones benéficas, por ejemplo, en facilitar la inclusión de grupos marginados ayudándoles con el refuerzo escolar, tratando con las administraciones, ayudando a los recién llegados a descubrir el patrimonio cultural de la ciudad, etc.

La función de las personas de edad avanzada en la integración de migrantes y de grupos marginados podría en cierta medida compensar la falta de recursos públicos y resultar una herramienta efectiva para fomentar el sentimiento de comunidad. Asimismo, contribuiría a incrementar la tolerancia y el respeto hacia los inmigrantes, con lo que se fomentaría la llegada de inmigración para suplir el déficit de población activa.

3.2.7. Atraer a los jóvenes y crear espacios para los niños

Un enfoque demasiado centrado en las necesidades específicas de las personas de edad avanzada puede repercutir negativamente a la hora de atraer a residentes jóvenes y de fomentar que los jóvenes funden familias e inducir a las familias con niños a trasladarse a las áreas periurbanas. Incluso las ciudades capaces de atraer a las personas jubiladas con recursos necesitarán atraer a población joven para garantizar el buen funcionamiento de los servicios y una mayor prosperidad sostenible a largo plazo.

Un patrón común en muchas ciudades europeas es que los jóvenes, por lo general solteros, se mudan a las ciudades, pero se trasladan a las áreas periurbanas cuando forman una familia y tienen hijos. Otro desafío al que deben hacer frente las ciudades es resultar atractivas como residencia para las familias con niños. Es evidente que disponer de guarderías y escuelas de calidad y fácil acceso es un factor clave para ese fin. La oferta de vivienda asequible, atractiva y adecuada para las necesidades familiares también es importante, así como las zonas verdes, los parques infantiles y las calles seguras para los niños. Las familias deben poder conciliar la vida laboral y personal, llevar a los niños a las guarderías de camino al trabajo, realizar la compra familiar, llevar a los niños al parque o a pasear en bicicleta por el barrio, etc. Este enfoque orientado a los niños beneficiaría también a la población de edad avanzada y mejoraría el atractivo de la ciudad en su conjunto. Y además fomentaría el incremento de las tasas de fecundidad.

3.3. La ciudad verde y sana

3.3.1. Un enfoque holístico de las cuestiones medioambientales y la eficiencia energética

Las ciudades, además de ser motores económicos, no tienen rival como proveedoras de los elementos básicos para gozar de calidad de vida en todos los sentidos: medioambiental, cultural y social. Las ciudades deben gestionar una serie de

VÄXJÖ – Políticas energéticas sostenibles: elementos de un modelo complejo de gestión del cambio urbano

El municipio de Växjö en el sur de Suecia tiene un área urbana densa y cohesionada (15 km², 63 000 habitantes) así como una extensa área rural (1 900 km², 20 000 habitantes), con un crecimiento poblacional del 1-2% anual y un 18% de población inmigrante.

Los agentes responsables de abordar los retos locales son el municipio de Växjö, el condado de Kronoberg, la Universidad de Växjö, las empresas (aproximadamente 8 000, mayormente PYME) y las ONG. Estas entidades han sabido responder al desafío de la política energética sostenible con una estrategia medioambiental a largo plazo, con informes estratégicos en colaboración con residentes y representantes de entidades públicas, privadas y académicas, que incorporan una combinación interrelacionada de políticas, metas, mediciones e indicadores de éxito. El documento principal, de 2006, es un programa medioambiental exhaustivo.

Establece una política energética que aborda los retos medioambientales a nivel local y global, estructurada en tres secciones: «Living Life» (Vida viviente), «Our Nature» (Nuestra naturaleza) y «Fossil-Free Fuel Växjö» (Växjö libre de combustibles fósiles).

Hasta la fecha, las emisiones de dióxido de carbono por habitante han disminuido en un 35% en 10 años y se ha registrado un crecimiento económico del 69% (2008). Otras medidas incluyen la limpieza del lago Trummen, la creación de un sistema urbano de refrigeración y calefacción sin combustibles fósiles, la construcción de edificios de madera, la mejora de la eficiencia energética de los edificios y una planificación del tráfico respetuosa con el medio ambiente. Växjö cree que su estrategia es aplicable a otras ciudades del mismo tamaño o más pequeñas.



Una visión de la metrópolis plurigeneracional⁹⁷

«La nueva metrópolis será plurigeneracional. Seguirá presentando algún grado de concentración y de diferenciación del modo de vida por grupos de edad, es decir, los estudiantes vivirán en barrios más asequibles pero con fácil acceso a los puntos estratégicos y los ancianos, salvo los más acomodados, organizarán su vida colectiva en barrios más periféricos. Las unidades de vivienda multigeneracional se hallarán en los centros urbanos, en edificios con servicios técnicos y sociales de calidad, donde las personas de edad avanzada realizarán voluntariados de enseñanza o ayudarán a los jóvenes.

Actualmente, los centros culturales públicos, con la participación de los ciudadanos, preparan actividades que permiten descubrir la riqueza que aporta la población autóctona y la de otras partes del mundo. Se trata de espacios para aprender, imaginar y experimentar con las nuevas tecnologías. Son espacios públicos, como un teatro, un cine o una cafetería, pero se gestionan a través de un partenariado público-privado, como las instituciones culturales».

aspectos medioambientales, como la calidad del aire y del agua, la energía, los residuos y los recursos naturales. En el futuro, es posible que las ciudades también tengan que garantizar el aprovisionamiento de alimentos, especialmente en un contexto de desarrollo de cadenas de producción y consumo más locales y más cortas.

Una ciudad es un lugar donde los numerosos elementos del ecosistema natural están entrelazados en el sistema urbano social, económico, cultural y político de una forma única. Una ciudad debe poder conciliar las actividades económicas y el crecimiento con los aspectos medioambientales, culturales y sociales. Asimismo, debe saber conciliar los estilos de vida urbanos con las exigencias medioambientales. Como puntos de consumo e innovación, las ciudades pueden ser decisivas a la hora de fomentar formas de consumo y comportamiento más ecológicas.

Su flexibilidad también permite una rehabilitación gradual del parque de viviendas teniendo en cuenta las limitaciones medioambientales, como la atenuación del impacto del cambio climático y la adaptación al mismo. Otro reto consiste en garantizar que los costes de la vivienda sigan siendo asequibles para evitar el éxodo migratorio a las áreas suburbanas.

«Verde y saludable» implica mucho más que reducir las emisiones de CO₂. El cambio climático es un factor importante

que impulsa a las ciudades a ser más eficientes en la gestión y el uso de los recursos. Como todos los agentes económicos, las ciudades deberán aceptar la responsabilidad de reducir las emisiones de CO₂. Asimismo, las ciudades son, en muchos aspectos, el lugar ideal para fomentar el buen uso de los recursos naturales y evitar su abuso, y desempeñan un papel clave para la consecución de la Estrategia Europa 2020. El cumplimiento colectivo de los objetivos climáticos globales reducirá los riesgos de fuertes inundaciones y sequías, migración descontrolada de refugiados climáticos y otros efectos adversos de las condiciones meteorológicas extremas. Sin embargo, la sola reducción de las emisiones de CO₂ proporciona pocas ventajas directas para las ciudades.

Para las ciudades, la mejora de la calidad del aire, la reducción de la congestión del tráfico y la buena salud de los ciudadanos son ventajas mucho más directas derivadas de prácticas más ecológicas. La contaminación atmosférica por partículas finas está asociada a las más de 455 000 muertes prematuras que anualmente se producen en los 27 Estados miembros de la UE⁹⁸. Un reciente estudio de la calidad del aire en 25 ciudades grandes europeas indica que si se observaran las directrices de la OMS referentes a esta contaminación atmosférica, la esperanza de vida de las personas mayores de 30 años aumentaría en una media de 22 meses, y se generaría un ahorro de más de 30 000 millones de euros anuales en gastos sanitarios⁹⁹. También se podrían disminuir los casos de

97 Anne Querrien, colaboración en el tercer taller Cities of tomorrow (Ciudades del Mañana), diciembre de 2010.

98 Estudio del Centro Temático Europeo sobre el Aire y el Cambio Climático (ETC/ACC) y la Agencia Europea del Medio Ambiente (EEA).

99 Proyecto de investigación Aphekom cofinanciado por el Programa de Acción Comunitaria en el Ámbito de la Salud de la Comisión Europea.

Una visión de la ciudad compacta y ecológica

«Una clave importante para alcanzar un uso eficiente y sostenible de los recursos es una estructura urbana compacta. Ésta puede alcanzarse a través de la planificación territorial y urbana, que puede prevenir los fenómenos de dispersión de la urbanización (urban sprawl) a través de un fuerte control de la oferta de suelo y de los desarrollos especulativos. La estrategia de mezclar las zonas residenciales con las de trabajo, los centros educativos, los servicios y las zonas de ocio en las distintas zonas urbanas se ha demostrado como especialmente sostenible» [*La Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*]¹⁰⁰.

La ciudad compacta y verde ofrece un paisaje urbano interesante, una mezcla funcional que garantiza un buen nivel de sanidad pública y un diseño y una arquitectura

de calidad (espacios públicos, edificios y vivienda). Facilita el acceso a las zonas verdes y los espacios abiertos a todos los ciudadanos. Cuida y hace un buen uso de sus monumentos y lugares históricos.

Dado que las personas ya no se ven obligadas a buscar áreas verdes fuera de la ciudad, han regresado al centro y ya no necesitan desplazarse en coche para ir a trabajar o a divertirse. Ahora pueden utilizar un transporte público limpio y cómodo y que funciona con eficiencia gracias a la mayor concentración de clientes potenciales. Estos ahorros en transporte liberan más espacio público y hacen de las ciudades lugares más limpios y tranquilos. Así también se evita el fenómeno de la dispersión de la urbanización, de modo que las zonas rurales siguen siendo un espacio reservado a la agricultura, los bosques y la naturaleza.



asma y otras enfermedades respiratorias, especialmente entre los jóvenes. La obesidad es otro de los grandes problemas de salud que padece el mundo occidental. Existen numerosas enfermedades relacionadas con la obesidad que causan la muerte prematura e incrementan los costes de la atención sanitaria.

Un incremento de la movilidad no motorizada no solo reduciría la contaminación atmosférica sino que también mejoraría la salud y la forma física de la población. Una menor congestión del tráfico también reportaría beneficios económicos, puesto que permitiría un uso más eficiente y productivo del

100 La Carta Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles es un documento estratégico fundamental sobre el desarrollo urbano propuesto por la Presidencia alemana y adoptado por los Ministros responsables de la planificación urbana [http://www.eu2007.de/en/News/download_docs/Mai/0524-N/075DokumentLeipzig_Charta.pdf]

Una visión de modos de consumo sostenibles¹⁰¹

La ciudad del futuro se rige por el principio de la «subsidiariedad energética». En 2050, las ciudades son muy eficientes energéticamente. La baja demanda energética (calefacción, refrigeración y electricidad) se satisfará mediante una diversidad de fuentes de energía renovables locales y regionales y mediante la cogeneración. Las redes de distribución de energía inteligentes permiten contar con soluciones descentralizadas.

Los edificios nuevos no consumen combustibles fósiles, y la mayoría producen electricidad. Disponen de aparcamientos para vehículos de movilidad blanda, como las bicicletas. Se edita una «guía del usuario» que debe proporcionarse obligatoriamente al alquilar cualquier clase de edificio.

Los edificios más antiguos están rehabilitados para que su consumo energético no supere los 50 kWh/m² anuales. La pobreza energética se ha reducido drásticamente.

En 2050 se han adoptado los nuevos patrones de consumo. Las tiendas de proximidad se han redistribuido por las ciudades y las grandes superficies comerciales han desaparecido de la periferia. Los mercados semanales de fruta y verdura han aumentado su actividad. Las tiendas especializadas se hallan en los centros urbanos y la mayoría de las compras de mobiliario y enseres para el hogar se realiza en línea. Se ha mejorado la logística: el correo se recibe exclusivamente por vía electrónica, mientras que las entregas a domicilio han aumentado y se ha reducido el uso del vehículo privado. El suelo agrícola se emplea no solo para producir alimentos, sino también para producir material y energía. La producción de carne ha disminuido y las dietas vegetarianas y de bajo consumo de productos cárnicos han aumentado.

tiempo. La eficiencia energética de los edificios está directamente relacionada con la inclusión social y con la paliación de la pobreza energética.

La calidad del medio ambiente forma parte del enfoque integral para conseguir una ciudad atractiva y confortable. La mayor eficiencia energética reduce la vulnerabilidad energética y económica de las ciudades. El desarrollo de innovaciones, tecnologías y servicios relacionados con la eficiencia energética es una excelente forma de impulsar de una economía local más ecológica. Una ciudad que facilita los desplazamientos en bicicleta y a pie, que ofrece una buena calidad del aire y del agua, que dispone de un gran número de zonas verdes y de espacio construido de calidad resulta atractiva para las personas y también para las empresas.

El crecimiento urbano verde exige estrategias de innovación social y tecnológica, diseñadas teniendo en cuenta el desarrollo global del espacio urbano. Las cuestiones

medioambientales no pueden desvincularse de los aspectos demográficos, económicos, sociales, culturales y estéticos. La movilidad ecológica y limpia debe tomar en consideración las necesidades de las personas de edad avanzada y de las familias con niños, además de los requisitos de las tiendas y la pequeña empresa. La instalación de tecnologías energéticas renovables, como los paneles solares o la energía eólica, debe respetar el patrimonio arquitectónico y cultural y tener en cuenta el potencial turístico de la ciudad.

Los ecobarrios deben ser asequibles y permitir una mezcla funcional y de grupos socioeconómicos para evitar la segregación espacial. La necesaria modernización progresiva del parque de viviendas para reducir el consumo energético y adaptarlo a las nuevas condiciones medioambientales no debe suponer un incremento de los costes de la vivienda, para evitar que se produzca un flujo migratorio hacia las áreas periféricas.

101 Ciudades energéticas, Taller 2 Cities of tomorrow – Visions and models (Ciudades del Mañana - Visiones y modelos), Bruselas, octubre de 2010.

Una visión de la ciudad ecológica¹⁰²

Aunque nuestras ciudades han concentrado una densidad urbana elevada, un sueño se está haciendo realidad: la vegetación invade las ciudades y estimula los modos de vida y la ecología urbanas. Grandes zonas urbanas se han convertido en extensas redes de corredores y zonas verdes y azules; la vegetación se extiende por millones de metros cuadrados de azoteas y cubre muros, aprovechando todos los rincones disponibles.

Los ciudadanos están entusiasmados con su «biotopo urbano» y disfrutan de las zonas verdes y acuáticas, como los parques y áreas naturales más extensos, los huertos urbanos, los parques miniatura y las plantas en balcones y azoteas. Este entorno ofrece un sinfín de posibilidades y mantiene en forma a los ciudadanos de todas las generaciones. Los padres juegan con sus hijos en los numerosos parques infantiles, las familias de todos los tamaños se reúnen para disfrutar de barbacoas en las zonas verdes comunitarias, los ancianos contemplan los pájaros desde un banco de un parque cercano y se encuentran con sus amigos, los jóvenes se citan después de clase en algún jardín o se bañan en las aguas frescas del puerto, mientras que otros hacen ejercicio, pasean en bicicleta por las rutas verdes o en barca por el río. Las áreas verdes agradables y seguras invitan a los ciudadanos a pasar más tiempo en el exterior y fomentan la vida social en la ciudad. La mayoría de estos lugares son públicos, de modo que todo el mundo puede disfrutarlos. El modo de vida

ecológico hace de la ciudad un sitio agradable y atractivo para vivir; las personas están orgullosas de ello y se identifican totalmente con su ciudad.

Pero aún hay más ventajas por disfrutar, puesto que dejar que la naturaleza haya invadido nuestras ciudades implica que se han creado un mayor número de servicios gratuitos adicionales. A menudo, ello ha conllevado una menor necesidad de soluciones tecnológicas caras y ha permitido a las ciudades funcionar de una forma más inteligente. Los muros y azoteas verdes no solo son atractivos sino que aíslan a los edificios del frío y del calor, con lo que se ahorra energía y se reduce la huella ecológica de las ciudades. En el exterior, los árboles proporcionan sombra y aire fresco, lo cual es importante cuando se prevé que en el futuro se producirán más olas de calor en muchas regiones europeas. La vegetación urbana mejora la respiración de los ciudadanos. Los árboles y arbustos filtran las partículas que flotan en el aire, y una vegetación densa amortigua el ruido y protege de la contaminación visual. La vegetación es omnipresente en las Ciudades del Mañana y el asfalto y el cemento se reducen a la mínima expresión. Las raíces se hunden en la tierra, y el agua de la superficie cuando hay lluvias intensas se filtra rápidamente por el suelo evitando que se produzcan inundaciones. Los estanques y los humedales urbanos almacenan más agua de lluvia, por lo que no es necesario invertir en una costosa modernización del sistema de alcantarillado. Algunos muros y áreas verdes incluso reciclan las aguas grises al tiempo que ofrecen un hábitat atractivo para la fauna local.

3.3.2. Una movilidad sostenible, inclusiva y saludable

El desarrollo de la movilidad sostenible es uno de los principales retos de las Ciudades del Mañana. La movilidad sostenible tiene varias dimensiones y componentes: sistemas de transporte público sostenibles, asequibles y con un consumo energético eficiente; un entorno que fomente el transporte blando, como los desplazamientos a pie y en bicicleta; fácil acceso a todos los barrios, a pie, en bicicleta y en transporte

público; redes de transporte local bien conectadas a las redes regionales; redes periurbanas que deben planificarse teniendo en cuenta el desarrollo espacial y el uso global del suelo; y nodos de transporte bien integrados con las actividades sociales, culturales y económicas, incluidas las de ocio.

La infraestructura de movilidad debe desarrollarse con una perspectiva a largo plazo que tenga en cuenta las necesidades futuras, así como la futura evolución tecnológica, espacial y urbana.

102 Georgi, Birgit, Agencia Europea del Medio Ambiente, colaboración en Cities of tomorrow (Ciudades del Mañana), enero de 2011.

Una visión de la transformación de la infraestructura de tráfico obsoleta en los espacios públicos¹⁰³

«¿Qué aspecto ofrecerá la movilidad después del pico de consumo de petróleo en una sociedad pospetrolera?

Habrà una reducción dràstica del tráfico heredado de vehìculos privados. La generaci3n m1s joven ya no considerar1 que la forma de movilidad preferida sea el coche, y quiz1s m1s importante aùn, ya no lo ver1 como un sìmbo- lo de estatus social.

Los espacios reservados al tráfico de nuestras ciudades vehìculodependientes ofrecen un potencial enorme

para la redensificaci3n o la recuperaci3n de estas àreas como espacios pùblicos. ¿Los sistemas de tráfico obso- letos y sobredimensionados proporcionan la estructu- ra necesaria para acomodar nuevos espacios pùblicos y parques como sucedi3 en el siglo diecinueve cuando las murallas medievales se transformaron en lugares de paseo para la sociedad civil?

La Highline de Nueva York, una antigua vìa ferroviaria elevada, se ha transformado en un parque lineal que constituye un modelo de espacio pùblico de referencia. En el àrea del Ruhr, la autopista A40 se cerr3 durante un fin de semana para celebrar la camp1a *RUHR, Capital Europea de la Cultura 2010*».

La movilidad sostenible debe formar parte de un enfoque integral. La reducci3n de la congesti3n del tráfico es importante desde el punto de vista de la salud, pero no consiste ùnicamente en disminuir las emisiones de CO₂, la contaminaci3n y el ruido, sino tambi3n en brindar a las personas la posibi- lidad de reconquistar la ciudad. La congesti3n del tráfico es ineficiente en cuanto al uso de recursos, consume energìa y genera contaminaci3n innecesaria, y consume tiempo y espacio. Deteriora el atractivo y la calidad de vida¹⁰⁴ de un lugar. Las carreteras que concentran gran densidad de tráfico actúan como barreras que dividen a las ciudades, aislando barrios y disminuyendo su atractivo.

Sin embargo, una tecnologìa m1s respetuosa con el medio ambiente por si sola no es la soluci3n: a medida que aparecen paulatinamente modelos de vehìculo de bajo consumo y los coches el3ctricos son cada vez m1s asequibles y se adaptan mejor a las necesidades de los usuarios, existe el riesgo de que se produzca un incremento del tráfico, de modo que podrìa suceder que, aunque a nivel local se reduzcan las emisiones de CO₂, la contaminaci3n y el ruido, la congesti3n de tráfico empiece a ser un problema cada vez mayor. A escala mundial, los elevados niveles de emisiones

de CO₂ se mantendr1n hasta que la producci3n el3ctrica no sea completamente verde.

La movilidad sin coches tiene que resultar m1s atractiva. Las ciudades se enfrentan al reto de cambiar los h1bitos y valores de movilidad tanto de los residentes como de las personas que se desplazan diariamente a ellas para trabajar. Esto no es f1cil. La movilidad sin coches tiene que presentarse de una forma m1s atractiva y, a su vez, el tráfico de coches particulares tiene que resultar menos atractivo econ3mica y socialmente.

Para que la movilidad sin autom3vil resulte m1s atractiva es preciso contar con un *transporte pùblico accesible*, es decir, accesible en la ciudad y para su fuerza laboral, pero tambi3n accesible para las personas de edad avanzada y las familias con ni1os. Requiere *servicios de f1cil acceso* de todo tipo: pù- blicos, privados, sociales, econ3micos y culturales. Asimismo, requiere un *transporte pùblico atractivo* que proporcione una experiencia positiva de movilidad, con nodos de transporte que se conviertan en lugares donde apetezca ir de compras, reunirse, jugar, realizar actividades culturales y dem1s formas de intercambio social. Implica contar con carreteras y vÌas adaptadas a los peatones y las bicicletas.¹⁰⁵ Los corredores

103 Rettich, Stefan, Taller 3 Cities of tomorrow – How to make it happen? (Ciudades del Ma1ana - ¿C3mo hacerlas realidad?), Bruselas, diciembre de 2010.

104 Encuestas de percepci3n de la calidad de vida en ciudades europeas, 2004, 2007 y 2010.

105 En el periodo de programaci3n de la polÌtica de cohesi3n 2007-2013, se han asignado cerca de 700 millones de euros para carriles de bicicletas. Aunque esta cifra no solo incluye los carriles de bicicletas urbanos sino tambi3n los rurales, es un buen indicador de la importancia que algunas ciudades confieren al uso de la bicicleta. Los carriles de bicicletas forman parte del transporte integrado y de los planes de desarrollo urbano. En una ciudad como Helsinki, los ciclistas disfrutaban de 1 120 km de pista para bicicletas, de los cuales m1s de 700 km est1n asfaltados.

BARCELONA – cohesión territorial, transporte urbano sostenible y la lucha contra la segregación espacial

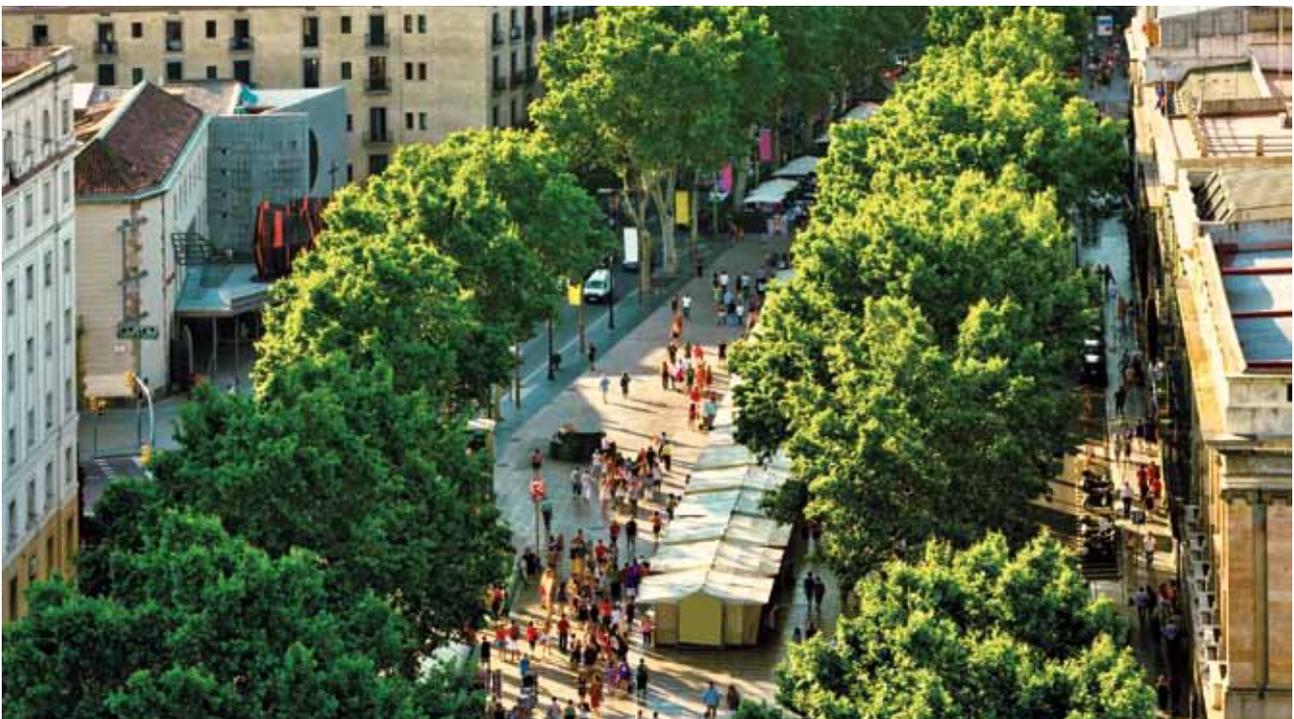
El Ayuntamiento de Barcelona y las administraciones metropolitanas locales reconocen que la movilidad sostenible es un derecho fundamental y social de todos los ciudadanos y es necesaria para la interacción social y las relaciones humanas. Durante los últimos veinte años, el transporte ha formado parte de sus políticas de cohesión social.

En los 101 km² de Barcelona residen 1 638 000 habitantes (4 992 000 en su gran área metropolitana). Con 16 217 habitantes/km², Barcelona es una de las ciudades más densas en Europa, por lo que la movilidad es un gran desafío.¹⁰⁶

Se ha trabajado para «democratizar» las calles y los espacios públicos, integrar proyectos de movilidad para un transporte urbano limpio y sostenible y fomentar las buenas prácticas de movilidad sostenible.

Barcelona ilustra a la perfección cómo puede ser una ciudad europea sostenible, con iniciativas que mejoran la accesibilidad, el precio y la eficiencia de la red de transporte público, promocionan los desplazamientos en bicicleta, a pie o en otras formas de transporte alternativo, y apoyan los procesos participativos que permiten expresar las demandas de la sociedad e incrementan la cooperación.

El servicio público de bicicletas de Barcelona, Bicing, constituye un buen ejemplo de un programa de movilidad sostenible de éxito, que la población objetivo ha adoptado rápidamente. Su introducción demuestra el firme compromiso de promocionar el uso de bicicletas como un modo de transporte asequible, eficiente, sostenible y más saludable.



¹⁰⁶ Algunas cifras clave ilustran la complejidad de las implicaciones en transporte: la ciudad tiene una densidad viaria de 6 000 vehículos por km² (mientras que, por ejemplo, Madrid tiene 2 300 vehículos por km² y Londres 1 600 vehículos por km²). Barcelona también es la ciudad europea.



verdes y azules pueden contribuir a la renovación del espacio urbano y ofrecer rutas más placenteras a pie, en bicicleta o en barca, ya sea para pasear o para ir a trabajar.

Para que la movilidad sin coches sea más atractiva, las ciudades deben combinar e integrar eficazmente varias formas de movilidad y facilitar la transición entre desplazarse a pie, en bicicleta, en tranvía, en autobús, en tren, etc. Debe fomentarse la multimodalidad e incrementarse el atractivo del transporte público; toda vez que facilitarse el pasar del uso del automóvil al transporte público. Ante la creciente dependencia del sector privado para desarrollar y gestionar determinados modos o secciones de transporte, la multimodalidad constituye un reto importante para las ciudades, especialmente en un contexto territorial más amplio. Deben desarrollarse sistemas de tarifas unificadas con precios únicos independientemente del modo de transporte, y los horarios deben integrarse y planificarse para fomentar el uso multimodal. El transporte público puede hacerse más atractivo.

3.3.3. Una ciudad sostenible con espacios públicos abiertos y atractivos

La calidad y la estética del entorno construido y de los espacios públicos son factores importantes para el atractivo de una ciudad. Unos espacios públicos atractivos y funcionales y un entorno con una estética general cuidada pueden erigirse en símbolos de una ciudad y de convivencia y generar un sentimiento de pertenencia entre sus habitantes. En Alemania, la iniciativa política «Baukultur» ha propiciado la participación de todas las partes implicadas, los agentes económicos, la sociedad civil y los urbanistas en un debate sobre una cultura de construcción del entorno mejor, más sólida y sostenible. Ello representa un cambio de rumbo en la planificación, que supone pasar de la cultura de planificación convencional «top-down» (donde las decisiones vienen de «arriba») a un proceso más «bottom-up» (desde la base), a partir de la implicación de las partes interesadas y los residentes.¹⁰⁷

107 Rettich, Stefan, op. cit.

Una visión de la ciudad de crecimiento cero¹⁰⁸

«Solíamos decir "Dios creó la naturaleza y el hombre creó la ciudad". Hemos sido muy buenos diseñando ciudades y modelando, gestionando y controlando el entorno. El problema es que esto ha tenido consecuencias imprevisibles. El punto de vista actual se basa en herramientas que no cumplen nuestros objetivos. Por ejemplo, cuando pensamos en el futuro, nos fascinan los mapas obtenidos vía satélite y mediante sistemas de información geográfica. Sin embargo, a la hora de crear una buena ciudad y una buena sociedad, en muchos aspectos, estos mapas no nos sirven. Algunas de las herramientas que tenemos para construir ciudades pueden tener consecuencias indeseadas. La idea de gestionar al máximo la ciudad puede ser totalmente contraproducente.

En gran medida, el hecho de que nuestras ciudades han dejado de crecer supone una ventaja extraordinaria para Europa. El mayor reto es ahora lograr la simplicidad

– des-mecanizar, des-comercializar, des-jerarquizar, de-crecer – sin perder el espíritu, la emoción y la esperanza en el futuro.

Hoy, al visitar Atenas, Sofía o cualquier otra ciudad búlgara, puede verse una dinámica que reproduce exactamente experiencias pasadas y que muy difícil de detener. La gente quiere ser internacional. No se dan cuenta de lo bien que están donde están. Pero esta noción de "crecimiento cero" no es fácil de explicar. Uno de los retos a los que nos enfrentamos, el de la sostenibilidad, requiere un cambio de modo de vida, lo cual supone mucho más que apagar la luz o no malgastar agua. Implica un proceso político mucho más sofisticado que será muy controvertido. El papel de la gobernanza urbana consiste en crear las condiciones que permitan cambiar hábitos, comportamientos y estilos de vida. Debe conducir a elecciones individuales menos agresivas y menos egoístas, sin caer en la trampa de las instituciones y la toma de decisiones colectivistas, centralizadas, ineficientes y despilfarradoras. [...]»

El ideal de espacio público es multifuncional y plurigeneracional, debe tener en cuenta las necesidades de las personas de edad avanzada y ser acogedor para los niños; un lugar de reunión que dé cabida a funciones específicas (bibliotecas, parques infantiles, educación, etc.)¹⁰⁹.

La combinación de funciones en los edificios o espacios públicos también puede facilitar la comunicación y ofrecer oportunidades de negocio y de innovación. Por ejemplo, algunas universidades ponen a disposición de los antiguos alumnos un espacio en sus instalaciones para que puedan utilizar como sede de su primera empresa tras graduarse. Estos entornos abiertos a las empresas no solo facilitan la transición de los estudiantes a la vida profesional, sino que también proporcionan oportunidades de cooperación entre los jóvenes emprendedores.

3.4. Crear una economía flexible e inclusiva

Europa ya no se halla en una situación de crecimiento demográfico y económico continuo. Los efectos negativos de la reciente crisis económica y financiera, especialmente la reducción de los presupuestos públicos y la creciente necesidad de gasto social, han sumido a varias ciudades en una situación similar. Se enfrentan al reto de volver a desarrollar y diversificar su economía, crear vínculos más estrechos entre la economía local y la global y ser más atractivas para la mano de obra cualificada y activa.

Incluso las ciudades que funcionan mejor y cuyas economías son más competitivas y diversificadas tienen problemas de desempleo estructural entre los jóvenes y los colectivos menos cualificados y más marginados. Se enfrentan al reto de establecer una relación más estrecha entre el desarrollo social y económico y la reducción de la polarización socioeconómica.

¹⁰⁸ Zaimov, Martin, Taller 2 Cities of tomorrow – Visions and models (Ciudades del Mañana – Visiones y modelos),

¹⁰⁹ Esto ya sucede en Bruselas donde numerosos proyectos de regeneración urbana contemplan estos «espacios compartidos». Bruselas, octubre de 2010.

El hecho de que todas las ciudades sean muy dependientes de las políticas económicas y de los patrones de desarrollo estatales es un reto en sí mismo. Por consiguiente, deben ser creativos en términos de políticas y de instrumentos políticos y asignar los recursos donde puedan invertirse mejor.

3.4.1. Gestionar las transiciones hacia una economía local viable

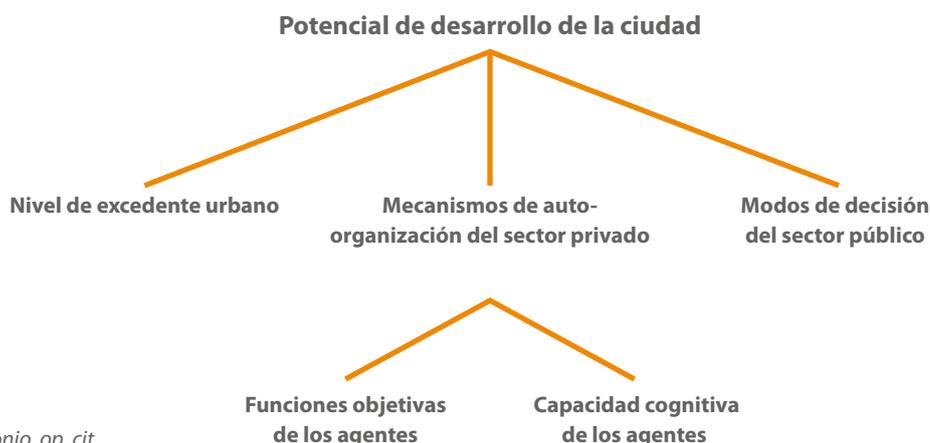
¿Hasta qué punto son capaces las ciudades de modificar la trayectoria de su desarrollo o de cambiar de trayectoria radicalmente? En primer lugar, los determinantes de las trayectorias deben identificarse teniendo en cuenta el potencial de desarrollo de la ciudad. Al analizar este potencial, no basta con entender únicamente los rendimientos de los sectores público y privado – que disponen de sistemas de contabilidad y son medibles mediante indicadores convencionales – sino que también hay que incluir los bienes colectivos y las externalidades positivas, es decir, las fuentes complementarias no monetarias del bienestar. Ambos generan conjuntamente un excedente urbano.

Se busca evitar desvincular el desarrollo económico y social de la creciente polarización en las ciudades, es preciso contar con nuevos paradigmas de desarrollo económico que refuerce el papel de la economía urbana estatal.

Una economía de este tipo no dependería únicamente de los sectores orientados a la exportación sino que se basaría mayormente en el desarrollo de los recursos endógenos.

Una de las cuestiones más importantes sobre la diversificación de la economía local es conocer la magnitud del excedente económico derivado de las actividades económicas, cómo se distribuye y los mecanismos de gobernanza que afectan a la forma en que se reinyecta en el proceso de desarrollo de la ciudad. Asimismo, los bienes colectivos, es decir, los bienes públicos o los bienes que no se intercambian en el mercado pero que producen e intercambian entre sí pequeños grupos, como una familia, un club o una asociación o una red social, son de gran importancia y siempre aparecen infravalorados en los análisis económicos que únicamente tienen en cuenta el PIB. Este tipo de bienes son fundamentales para la calidad de vida y suelen ser importantes para el desarrollo económico.

Figura 4 Representación gráfica del potencial de desarrollo de una ciudad¹¹⁰



Fuente: Calafati, Antonio, *op. cit.*

110 Calafati, Antonio, *op. cit.* «When assessing the development potential of European cities, three spheres have to be examined: (1) the amount of urban surplus; (2) the private sector's self-organisation mechanisms and (3) the public sector's decision modes. Insufficient "development potential" may be rooted in one or more of these spheres and to assess its precise origin from a regional, national or European perspective is not a minor task» [Cuando se analiza el potencial de desarrollo de las ciudades europeas, hay que tener en cuenta tres esferas: (1) la cantidad de excedente urbano; (2) los mecanismos de auto-organización del sector privado y (3) los modos de decisión del sector público. La causa de un «potencial de desarrollo» insuficiente puede hallarse en una o más de estas esferas, de modo que establecer su origen con precisión desde una perspectiva regional, nacional o europea es una tarea harto difícil].

Utilización de la previsión para gestionar las transiciones económicas

La transición económica es un objetivo clave de muchos ejercicios de planificación o de proyección de las ciudades europeas. Hay dos tipos de lógica de transición económica:

- la clásica, que ve a las ciudades de las antiguas cuencas industriales occidentales y de la Europa Central y Oriental en el proceso de superar el reciente o no tan reciente declive de sus capacidades industriales. Existen varias estrategias en este campo: inversiones culturales (Metz, Liège, Lens, Bilbao y Emscher Park), consolidación industrial (Valenciennes, Turín, Barcelona), transición hacia sistemas terciarios innovadores (Linz, Belfast, Leeds),

rutas tecnológicas en colaboración con las universidades (Manchester, Lausanne) e inversión en infraestructura de transporte de rendimiento (Charleroi);

- la reflexión posterior a la crisis financiera, que empieza a analizar las limitaciones de una estrategia únicamente enfocada a servicios financieros e intangibles o que depende de factores económicos que la región o el estado apenas controlan. En este tipo de reflexión, la naturaleza de la transición que se requiere suele presentarse como inteligente, ecológica, sostenible, razonable, etc. Va aparejada a conceptos de economía residencial, calidad de desarrollo, innovación abierta e instalaciones tecnológicas.

Fuente: Instituto Destrée

La forma en que se genera y asigna el excedente urbano influye enormemente en el potencial de desarrollo de las ciudades. No solo forman parte de este proceso de asignación los sectores públicos y privados, sino también a los hogares. Las Ciudades del Mañana no solo deben entender el potencial de desarrollo de la ciudad, sino también encontrar formas innovadoras de explotarlo y dirigirlo hacia los objetivos compartidos y la apropiación de estrategias.

Las ciudades deben desarrollar indicadores más variados y sensibles para comprender los problemas y el potencial inherente en la economía local y sus recursos. También deben movilizar a las partes interesadas y a los ciudadanos para que se impliquen en ejercicios colectivos y participativos de planificación y de elaboración de visiones compartidas. La prospección y otras herramientas de planificación estratégica pueden ser muy adecuadas para ello.

3.4.2. Estimular la creación de empleo, el espíritu emprendedor y la creación de un capital de talento local diverso

Las ciudades experimentan serios problemas para transformar o cambiar su trayectoria de desarrollo. Probablemente, es ilusorio pretender que un sector de servicios basado en el turismo pueda reemplazar al sector industrial¹¹¹. Un enfoque demasiado basado en la competitividad puede correr el riesgo de favorecer únicamente inversiones en las partes más céntricas de las ciudades. El desarrollo empresarial mediante inversiones directas también puede significar una dependencia de mano de obra cualificada externa en lugar de crear oportunidades de empleo para la población local¹¹². En especial, existe el riesgo de desvincular a la economía y la sociedad local de la economía global, dejando partes de la población al margen de estas inversiones y excluidas de la economía.

El sector industrial seguirá siendo importante para muchas ciudades, pero la deslocalización persistirá con la globalización y el tejido industrial europeo seguirá erosionándose. Sin embargo, la deslocalización también afecta al sector servicios, puesto que este depende de la base industrial.

111 Incluso si se evita una visión «demasiado optimista» según la cual el turismo o el desarrollo de servicios permitiría a todas las ciudades desarrollar un nuevo modelo competitivo [Calafati, op.cit.].

112 Ejemplo de *Plaine Commune*: Creación de un gran número de puestos de trabajo pero no para la población local (inadaptación de competencias y débil vinculación con la economía local).

Es crucial que las ciudades adapten su fuerza de trabajo a las nuevas oportunidades de empleo y modernicen el sector industrial al máximo a fin de contar con una base económica más diversificada.

Para diversificar su economía, las ciudades deberán fomentar la innovación a todos los niveles, creando un entorno emprendedor favorable y estimulando la educación, el empleo y el debate sobre cuestiones sociales para evitar la marginación de los grupos vulnerables. Esto no se consigue de la noche a la mañana. Se trata de un proceso a largo plazo, especialmente en los casos en que se parte de una economía unisectorial.

«We have to highlight the social position, prestige and public image of the people creating jobs. Policies to support entrepreneurial activity are part of city governments' responsibilities» (Tenemos que destacar la posición social, el prestigio y la

imagen pública de las personas que crean empleo. Las políticas de apoyo a la actividad emprendedora forman parte de las responsabilidades de los gobiernos locales».¹¹³

El actual modelo de desarrollo económico, donde crecimiento económico no se traduce en más empleo, plantea el reto no solo de garantizar una vida digna para las personas excluidas del mercado laboral, sino también de implicarles en la sociedad. Cada vez hay más jóvenes que han crecido con sus padres en una situación de desempleo de larga duración. Los que abandonan los estudios sin haber adquirido las cualificaciones adecuadas o no encuentran un trabajo al finalizar los estudios tienden a entrar en un círculo vicioso de inactividad. La ciudad de Rotterdam, tras el impacto de la crisis económica, ha puesto en marcha un programa específico para abordar este problema. La idea de base es «mantenerles ocupados». La formación para jóvenes se negocia con empresas de sectores que presentan oportunidades de empleo. Las

Liverpool – hacer de la necesidad una oportunidad¹¹⁴

En 2009 Liverpool adoptó una estrategia a 15 años vista para convertirse en una «próspera ciudad internacional» en 2024. Todas las principales organizaciones de los sectores público, privado y voluntario de la ciudad se implicaron para desarrollar la estrategia y anunciaron su compromiso con la ciudad y sus habitantes de convertirla en competitiva, conectada, destacada, próspera (en los barrios) y en un lugar saludable para vivir. <http://www.liverpoolfirst.org.uk/what-we-do/vision-for-liverpool>

Para ser competitiva, la ciudad necesita «un sector empresarial sostenible y una economía del conocimiento fuerte, con una fuerza laboral formada por ciudadanos con competencias y niveles de aptitud competitivos». Esto es un verdadero reto, ya que Liverpool tiene «grandes concentraciones de población con tasas de paro elevadas» y, en algunos barrios, «no trabajar» es una forma de vida.

Así pues, durante los últimos 10 años se han puesto en marcha una serie de iniciativas pensadas para ofrecer a los colectivos más vulnerables la oportunidad de introducirse en el mercado laboral o de recibir educación y formación profesional. Algunas de estas iniciativas incluyen, por ejemplo, utilizar locales vacíos de antiguas tiendas para ofrecer asesoría en cuestiones de empleo y formativas; organizar sesiones informativas para los padres que llevan a los niños a la guardería o al jardín de infancia; ayudar a las familias que los trabajadores sociales han identificado como «problemáticas»; apoyar, asesorar y subvencionar a las personas emprendedoras y las empresas que empiezan; y recorrer las calles en una minifugoneta preguntando casa por casa si alguien necesita ayuda.

Hasta la fecha, se ha conseguido proporcionar empleo a unos 10000 residentes de barrios deprimidos, pero queda mucho por hacer y el apoyo continuado (incluidos FEDER y FSE) sigue siendo imprescindible.

113 Kayser, Tomasz, Teniente de alcalde de Poznań, Taller 2 *Cities of tomorrow – Visions and models* (Ciudades del Mañana - Visiones y modelos), Bruselas, octubre de 2010.

114 Eyres, Martin, contribución al Taller 2 *Cities of tomorrow – Visions and models* (Ciudades del Mañana – Visiones y modelos), Bruselas, octubre de 2010.

personas para las que no se puede encontrar oportunidades de formación o de empleo se inscriben en programas de trabajo comunitario¹¹⁵.

3.4.3. Desarrollar el capital social

«Previously we believed that we especially needed investment capital, later we realised that human capital was more important, now we understand that the most important is the social capital» (Antes creíamos que sobre todo necesitábamos capital de inversión, más tarde nos dimos cuenta de que el capital humano era más importante y ahora comprendemos que lo más importante es el capital social)¹¹⁶.

El desarrollo de capital social es fundamental para el desarrollo de economías locales diversificadas e intensivas en conocimiento. El capital social no solo tiene que ver con la educación y los conocimientos, sino también con la capacidad de las personas de confiar en los demás, de estar dispuestas a cooperar y a participar en debates y en redes sociales, así como de ser proactivas para abordar retos y trabajar para conseguir objetivos comunes. El capital social es básico para fomentar la capacidad emprendedora y la creación de pequeñas empresas.

El capital social también es un ingrediente básico para poder aprovechar las capacidades locales y el desarrollo de los aspectos más locales e informales de la economía. Permite mejorar la calidad del consumo y la demanda locales, y enfocar el desarrollo hacia una economía intensiva en conocimiento. También puede ser un motor de innovación social y esta, a su vez, puede constituir una herramienta importante a la hora de fomentar el capital social. Por consiguiente, el capital social es un factor clave para el atractivo de una ciudad.

3.4.4. Utilizar la tecnología para fomentar la innovación y la inteligencia colectiva

Las Tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y tecnologías específicamente urbanas pueden aportar soluciones a muchos de los retos urbanos, que abarcan desde soluciones puramente tecnológicas en el campo de la eficiencia energética urbana, la energía renovable, el transporte o la seguridad hasta soluciones más inmateriales para fomentar la interacción social, la participación ciudadana o los sistemas de gestión global para las administraciones municipales.

Los responsables de la gestión urbana deben evitar caer en la trampa de visiones sectoriales basadas exclusivamente en la tecnología. La dimensión sistémica de los problemas y el elevado grado de incertidumbre actual reclaman una comprensión afinada de los retos y de las posibles respuestas tecnológicas en un contexto social más amplio¹¹⁷. Una tendencia interesante consiste en la utilización de los procedimientos de contratación precomercial que permiten que la compra pública sea más innovadora, sistémica y holística¹¹⁸. Uno de los principales retos consiste en implicar a los ciudadanos en el codiseño activo de tecnologías en un contexto social que podría generar innovación tecnológica y social.

3.4.5. Integrarse en la economía global – las ciudades como centros neurálgicos de redes globales

Una ciudad no es solo un «espacio físico», sino que, con el auge de la interactividad global, se está convirtiendo en un «espacio de flujos»¹¹⁹. Las ciudades pueden entenderse como nodos de redes globales de multinacionales. Algunas ciudades europeas actúan como nodos más destacados. No solo tienen vínculos empresariales más estrechos con otras

115 «From statistics, we know that many people – if they are out of work for too long – will have additional difficulties in working again. [...] We hope that the economy will improve in two to three years, providing employment prospects» (Las estadísticas demuestran que un gran número de personas, si pasan demasiado tiempo sin encontrar trabajo, tendrán mayores dificultades para volver a trabajar. Giuseppe Raaphorst, Ayuntamiento de Rotterdam, *Mesa redonda sobre el impacto de la crisis en las ciudades*, Conferencia URBACT, 1 de diciembre de 2010.

116 Kayser, Tomasz, Teniente de alcalde de Poznań, contribución al Taller 2 *Cities of tomorrow – Visions and models* (Ciudades del Mañana - Visiones y modelos), Bruselas, octubre de 2010.

117 El creciente uso de tecnologías para garantizar nuestra seguridad también constituye un factor de ansiedad y no necesariamente resuelve el problema de la percepción negativa de la seguridad urbana. Asimismo, algunas ciudades intentan mejorar los vínculos sociales entre las personas para reforzar la solidaridad. Por ejemplo, eventos como el «día europeo del Vecino» permiten que las personas se conozcan y confíen más en los demás, lo cual contribuye a crear la sensación de seguridad y confianza en el barrio.

118 http://ec.europa.eu/information_society/tl/research/priv_invest/pcp/index_es.htm

119 Castells, Manuel, *The Informational City (La ciudad informacional)*, Blackwell Publishers, 1989.

ciudades europeas y de otros continentes, sino que también están mejor situadas dentro de la jerarquía de estas redes en términos de control de las decisiones y los flujos de inversión.

Las empresas que se han establecido en estas ciudades, les proporcionan una relación más estrecha y directa con los centros tecnológicos y financieros globales¹²⁰.

Una visión de laboratorios de interacción social para la innovación social¹²¹

La escasez de fondos públicos, el declive demográfico, entre otros factores, reclamarán enfoques radicalmente nuevos para afrontar los problemas de la sociedad. Los laboratorios de interacción social nos permitirán abordar simultáneamente varias cuestiones, como el envejecimiento de la población, la inclusión social o la transformación ecológica de la ciudad, de modo que las personas más afectadas pasarán de ser el objeto de la acción a ser el sujeto de la misma, es decir, pasarán de formar parte del problema a ser parte de la solución.

Los laboratorios de interacción social se basan en cuatro elementos principales: la creación conjunta, la exploración, la experimentación y la evaluación. Un laboratorio de interacción social enmarcará estos pasos

en un proceso de más amplio, que implica la movilización, el refuerzo de capacidades, la proyección y la supervisión. Asimismo, un laboratorio de interacción social debe constituir una forma de desarrollar la democracia participativa y proporcionar una plataforma donde pueda definirse el interés público con mayor concreción. Esta plataforma también estaría en la línea de la noción de «ciudad negociada», puesto que permitiría la conciliación entre valores y visiones aparentemente opuestos.

Para funcionar bien, los laboratorios de interacción social necesitan movilizar a los ciudadanos y las partes implicadas para que definan objetivos, establezcan el contenido y el proceso y participen en su implementación. Además, requiere una nueva visión más inclusiva de la sociedad del conocimiento y el fomento de alianzas del conocimiento.



120 Basado en el análisis de ESPON-FOCI sobre el emplazamiento de las 3000 multinacionales más grandes y sus filiales.

121 Visión derivada de la noción de «Living lab» (laboratorio de interacción), que puede definirse como un «ecosistema de innovación abierta y centrada en el usuario, que suele operar en un contexto territorial (por ejemplo, una ciudad, una aglomeración o una región), donde la innovación impulsada por los usuarios se integra totalmente en el proceso de creación conjunta de nuevos servicios, productos e infraestructuras sociales» http://ec.europa.eu/information_society/activities/livinglabs/index_en.htm

BRNO – mejora del estatus internacional de la ciudad y su región mediante la captación de personas y actividades altamente cualificadas

La ciudad de Brno tiene 370 000 habitantes y el área metropolitana 520 000. Brno es una ciudad industrial tradicional que en 1990 empezó un proceso de gran transformación. En 2011, el sector terciario domina la economía local. Brno también cuenta con todo el potencial para disfrutar de un estatus internacional, dada su ubicación en Europa Central, sus numerosos centros de investigación y universidades, y su capacidad para atraer desarrollo en I+D. Brno se enfrenta al reto de desarrollar sus economías innovadoras y las capacidades de I+D a nivel internacional para hacerlas sostenibles.

Para ello, la ciudad se ha puesto manos a la obra a fin de atraer personas altamente cualificadas a través de programas de investigación y becas. En 2002, la región de Moravia del Sur formuló su estrategia de innovación regional con el objetivo de figurar entre las cincuenta regiones más innovadoras de Europa en 2013. La financiación del FEDER representa el 58 % del presupuesto total.

El plan de acción asociado subraya la importancia de la cooperación entre la ciudad, la región y las universidades. Esta política ha creado una sólida red de agentes, donde todos trabajan para conseguir los mismos objetivos.

La sostenibilidad sigue siendo el reto más difícil, puesto que el desarrollo de la infraestructura de instalaciones para la investigación es limitado, y la infraestructura urbana debe modernizarse y ampliarse (ferrocarril, carreteras y aeropuertos). Esta voluntad de atraer a personas y actividades también suscita varias cuestiones importantes en cuanto a las acciones que deben llevarse a cabo: desarrollar una política de integración para los recién llegados, ampliar las ventajas para los estudiantes locales y convencer a la población autóctona de los beneficios a largo plazo de estos programas.



En muchos casos, el tamaño de la ciudad es un indicador de la posición jerárquica que ocupan en estas redes globales, aunque las ciudades más pequeñas también pueden estar bien situadas si son la sede de grandes compañías. No obstante, existe una marcada diferencia entre Europa Occidental y del Norte y Europa Oriental y Central. Las empresas que se establecen en Europa Oriental y Central tienden a ocupar una posición inferior en las jerarquías y menos central en las redes globales, incluso si se hallan en la capital. Esta debilidad estructural hace que las ciudades de acogida resulten más vulnerables ante los cambios de la demanda global.

La posición de una ciudad en las redes globales depende en gran medida de su trayectoria de desarrollo y suele estar relacionada con circunstancias históricas positivas, inversiones privadas y públicas a largo plazo, conocimientos locales, etc., que resultan difíciles de reproducir o de modificar. Así pues, un reto importante para las ciudades es comprender el papel de las compañías en las redes internacionales y cómo pueden reforzar su posición. Crear vínculos de contacto es fundamental: no solo con los mercados y los recursos tecnológicos y financieros, sino también con las tendencias culturales.

3.4.6. El reto de la conectividad

La conectividad entre las ciudades europeas es un elemento clave para la fomentar un desarrollo territorial equilibrado. La mayoría de las ciudades europeas disfrutan de las ventajas de estar bien conectadas por aire o por ferrocarril con otras grandes ciudades europeas, lo cual permite realizar viajes de negocios y reuniones en un solo día. Estas ciudades tienen una gran «contactabilidad»¹²². Es el caso de la mayoría de las ciudades de Europa Occidental y de las capitales de Europa Central y Oriental. Sin embargo, para las ciudades de Europa Central y oriental que no son capitales el nivel de contactabilidad con otras ciudades europeas es bajo. Los enlaces ferroviarios son principalmente a nivel nacional, y el grado de conectividad ferroviaria transfronteriza es bajo incluso para las distancias relativamente cortas. Uno de los principales retos que afrontan estas ciudades radica en aumentar su nivel de contactabilidad de forma sostenible. Una posibilidad sería, por ejemplo, concentrarse en desarrollar una infraestructura de trenes de alta velocidad en lugar de las conexiones aéreas, especialmente si se tienen en cuenta la naturaleza y la magnitud de esta inversión, que escapan al control de cada ciudad por sí sola.

Una visión del desarrollo urbano sin dispersión de la urbanización¹²³

Para reducir la dispersión de la urbanización, las Ciudades del Mañana mejoran el nivel de densidad y el atractivo de los centros urbanos en términos de calidad de vida, precio de la vivienda y facilidades para las familias, a fin atraer a un mayor número de hogares con niños pequeños. Proporcionan servicios e infraestructuras de transporte público, fomentando así la densificación de áreas ya densas.

Las Ciudades del Mañana desarrollan patrones espaciales policéntricos para aliviar la presión que sufren sus aglomeraciones centrales más grandes.

Planifican cinturones y corredores verdes en su interior y en la periferia como elementos estructurados de la movilidad verde (carriles de bicicletas y circuitos peatonales).

Las Ciudades del Mañana implementan políticas de planificación sólidas con sus correspondientes medidas de apoyo, como incentivos fiscales o la regulación del precio del suelo. Desarrollan herramientas para la monitorización dinámica del uso del suelo, así como para la evaluación comparativa del uso del suelo en otras ciudades y áreas urbanas europeas. Ello deriva del requisito de presentar un plan integral de utilización del suelo (incluida una evaluación ambiental estratégica –Strategic Environmental Assessment–, según la regulación europea) para recibir financiación de la UE.

122 Informe de ESPON–FOCI, Bruselas, 2010. «Contactabilidad» se define como la posibilidad de realizar un viaje de negocios en un día (en tren, avión o una combinación de ambos) con 6 horas hábiles en el lugar de destino y un tiempo de desplazamiento de 6h a 10h y 17h a 23h puerta a puerta.

123 Subgrupo temático del Grupo de trabajo sobre Cohesión Territorial y Cuestiones Urbanas, *Final Report on Urban and Development Sprawl* (Informe Final sobre Dispersión de la Urbanización y Desarrollo), julio de 2010.

3.5. Una Europa urbana policéntrica con un desarrollo territorial equilibrado

El modelo europeo se basa en una estructura urbana policéntrica equilibrada, que permite el desarrollo de todo el territorio europeo. Las ciudades desempeñan un papel clave como centro de negocios, servicios y cultura de su área metropolitana. El desarrollo de las ciudades es básico para la viabilidad y el desarrollo de las áreas rurales circundantes. Sin embargo, el desarrollo de las ciudades plantea varios retos a diferentes escalas geográficas: desde la relación entre la ciudad y su área periurbana hasta la relación entre ciudades y el desarrollo territorial de la UE en su conjunto.

3.5.1. Un desarrollo de la ciudad en armonía con sus alrededores

La interrelación entre los centros urbanos y su espacio rural regional circundante es un reto de gran envergadura, así como la capacidad de adaptación y la vulnerabilidad de los recursos naturales de dicho espacio periurbano. Una gran ciu-

dad necesita contar con un extenso traspais, y en ocasiones se producen conflictos por la disponibilidad y el uso de los recursos con otras ciudades o con los agricultores. Los ecosistemas pueden verse amenazados por la sobreexplotación del suelo, la falta de regulación de su uso y las presiones demográficas o del mercado, por ejemplo, en el caso de priorizar una producción agroalimentaria intensiva para un mercado global en lugar de para un circuito productor-consumidor mucho más corto con producción local diversificada.

La dispersión de la urbanización es un proceso difícil de revertir, pero puede controlarse, dirigirse, coordinarse y minimizarse. «This is especially important in the transition countries that have not been able to sufficiently coordinate metropolitan growth» (Esto es especialmente relevante en los países en transición que no han podido coordinar lo suficiente el crecimiento metropolitano)¹²⁴.

La ciudad y su región circundante deben analizarse en términos de densidad de hábitat y puestos de trabajo, y estas densidades deben reforzarse y deben estar bien comunicadas con los nodos de transporte. En algunos casos, hasta el 80 % de personas que trabajan en una ciudad no viven en ella.

Una visión de un crecimiento urbano interior sostenible¹²⁵

Forma, sostenibilidad y territorios de intervención

Las Ciudades del Mañana dejarán de crecer hacia el exterior para empezar a crecer hacia el interior en varias formas de redensificación. Las ciudades se reagruparán y tendrán varios centros y diferentes formas de barrios. La sostenibilidad necesita redensificación; la densificación precisa consenso social y el consenso social parte de la innovación social. Las diferentes generaciones y clases sociales deberán estar dispuestas a volver a convivir, pero en un territorio aún más denso. Los antiguos barrios deberán adaptarse para acoger a las nuevas familias, las diferentes generaciones y una sociedad cada vez más multicultural y multiétnica.

Los bloques de viviendas de la posguerra y los primeros barrios periféricos de casas unifamiliares están predestinados a la redensificación. Las ciudades satélite monótonas y monofuncionales experimentarán un proceso de urbanización que las convertirá en lugares más coloridos, socialmente mixtos y multifuncionales. La población de las primeras áreas periféricas de casas unifamiliares está compuesta principalmente de personas de edad avanzada, por lo que la transición de una generación a otra brinda una gran oportunidad para llevar a cabo este tipo de intervenciones. Posteriormente, las grandes extensiones periféricas edificadas de los 90 estarán listas para la redensificación.

124 Gorzelak, Grzegorz, Universidad de Varsovia, *Cities of tomorrow – Contributions from experts* (Ciudades del Mañana – Contribuciones de expertos), Bruselas, 2010.

125 Rettich, Stefan, Taller 3 *Cities of tomorrow – How to make it happen?* (Ciudades del Mañana - ¿Cómo hacerlas realidad?), Bruselas, diciembre de 2010.

Un nuevo espacio público y nuevas instituciones sociales – los catalizadores de la invención y la renovación en el ámbito social

Los espacios públicos y las nuevas instituciones sociales constituirán uno de los pilares de este proceso. Estos espacios e instituciones deben tener en cuenta las necesidades de la población actual y de los nuevos residentes, es decir, deberán ser espacios públicos para conocerse y plataformas de respeto e intercambio de opiniones. La elaboración de formas de educación y de compartir conocimientos adaptadas en función del barrio constituye el segundo pilar de esta estrategia de cohesión social. Nuevas formas de bibliotecas de distrito (por ejemplo, las tiendas IDEA de Londres en el Reino Unido), nuevas formas de escuelas (como la Westminster Academy de Londres) facilitarán la integración de personas poco cualificadas. En las áreas en declive, estos proyectos y espacios pueden servir de cohesionador social (por ejemplo, la biblioteca al aire libre de Magdeburg en Alemania).

Planificación, participación y comunicación

La planificación será un proceso abierto y flexible, donde todas las partes implicadas y los ciudadanos tengan los mismos derechos y su opinión el mismo peso. Los usuarios y las redes sociales y económicas tendrán un papel muy relevante en este debate público sobre el futuro. Se desarrollarán nuevas formas de participación real totalmente abiertas, donde todos los ciudadanos, incluidos aquellos con menos formación, se sientan cómodos y puedan participar. La comunicación, no solo verbal, será fundamental en esta nueva forma de planificación moderna. Las acciones temporales y los espacios experimentales de futuras soluciones constituirán una importante herramienta de comunicación con un público más amplio.

Temporalidad

¿Podemos permitirnos que haya edificios abandonados en ciudades superpobladas por motivos especulativos? ¿Y qué debemos hacer con estos edificios en las zonas en recesión demográfica? En ambos casos, el uso temporal es una solución. En el primer caso, el parque de inmuebles abandonados puede utilizarse con mayor eficiencia, y los emprendedores y las personas del ámbito creativo pueden beneficiarse de alquileres temporalmente reducidos, mientras que los propietarios se beneficiarán del prestigio que confiere un uso tal de los edificios.

En el segundo caso, la temporalidad puede utilizarse como estrategia para dirigir y concentrar acciones de revitalización de determinadas áreas. En ambos casos, el uso temporal constituye la base de nuevas formas de cohesión social y de redes económicas locales.

Un vínculo distinto entre campo y ciudad

Durante el siglo pasado, la relación entre el campo y la ciudad se desequilibró. El campo se consideraba un espacio para la suburbanización y la agricultura industrial. Con el desarrollo sostenible, esta relación podría cambiar: las grandes extensiones de terreno ofrecen espacio para los parques eólicos y la producción de biomasa, de modo que el campo, que anteriormente constituía una fuente de suministro de alimentos esencial, se ha convertido en una fuente de suministro de energía. La producción regional de alimentos volverá a estar de moda a causa del aumento de los precios del carburante y del transporte. La producción de bioalimentos se consumirá primero en las instalaciones públicas de las ciudades como escuelas, guarderías, comedores municipales, etc. y más adelante la mayoría de los alimentos que se consuman en las ciudades volverá a ser de producción regional.

Fuente: Rettich, Stefan, op.cit.

En otros, las personas que viven fuera de la ciudad deben entrar en ella para llevar a sus hijos a la escuela o para utilizar los servicios sanitarios, sociales o culturales. Por consiguiente, no tiene sentido planificar la movilidad de una ciudad sin tener en cuenta los patrones de movilidad de las personas que viven en las grandes áreas funcionales metropolitanas y el flujo de bienes entre ésta y la ciudad y viceversa.

La planificación y la gestión del transporte público a nivel de áreas urbanas funcionales suponen la asociación y colaboración entre todas las autoridades locales implicadas, al tiempo que plantean desafíos específicos en cuanto a cooperación, coordinación y financiación. Muchas ciudades de Europa Oriental cuentan con redes de tranvía metropolitano bien desarrolladas. Algunos expertos defienden que debe priorizarse la renovación y modernización de estas redes, ya que constituyen una oportunidad única de desarrollar la movilidad con baja emisión de carbono a gran escala territorial.

Sin embargo, dado el alcance metropolitano de estas redes y el coste de su modernización, la renovación de las estructuras municipales afectadas plantea un gran reto de gobernanza.

3.5.2. Fomentar la diversidad y la autenticidad de las ciudades

El atractivo de las ciudades tiene que ver tanto con su calidad de vida como con su competitividad. Las ciudades no solo compiten para atraer empresas sino también para atraer talento. Mientras que las ciudades dinámicas que se hallan en el centro de la economía europea atraen a muchos migrantes interiores y de otros países, las ciudades periféricas presentan flujos de migración más modestos o prácticamente inexistentes de otras regiones y países. Para las ciudades periféricas es una prioridad natural proporcionar las condiciones favorables que mantengan a sus habitantes económicamente activos en la región¹²⁶.

Para ser más competitivas, las ciudades se anuncian como «verdes», «creativas» o «culturales». Su atractivo depende de la calidad de los activos en educación y formación, los atributos culturales y estéticos, las oportunidades de ocio y deporte, los activos ambientales, la calidad del agua y del aire, la vida social y la seguridad.

Este atractivo es el resultado de un desarrollo urbano integrado y sostenible: una planificación urbana coherente; un sistema de transporte urbano sostenible; políticas que tengan en cuenta todos los tramos de edad; vivienda asequible; buenos servicios públicos, aire limpio, agua de calidad, espacios verdes, etc. Asimismo, un enfoque funcional integral del desarrollo urbano deberá tener en cuenta todos los aspectos de la vida. Por ejemplo, el transporte público urbano deberá servir para los viajes de placer así como para desplazarse al trabajo, y la adaptación de las infraestructuras de transporte para tener en cuenta la evolución generacional puede crear nuevos servicios para una clase de personas de edad avanzada activas.

Una ciudad atractiva posee una creatividad que va más allá de los aspectos culturales convencionales, ya que se extiende a procesos más amplios de acción creativa, innovación social, aprendizaje organizativo y construcción de una «inteligencia urbana». Estos procesos pueden aplicarse a la actividad económica, la gobernanza pública, las estructuras sociales y la expresión cultural¹²⁷.

No hay una única fórmula para generar atractivo. La gran diversidad de ciudades es un activo para Europa y permite que cada una cree su propio atractivo. Las ciudades deben basarse en su pasado para preparar el futuro. Algunas se apoyan en su tradición propia de producción, en su patrimonio cultural o arquitectónico, además de en su base de conocimientos locales y regionales. El atractivo específico de cada ciudad debe verse como un elemento de una transición urbana de mayor alcance en el contexto de una proyección de futuro.

126 Segundo «Informe del estado de las ciudades europeas», págs. 15–16.

127 Ravetz, Joe, *Cities of tomorrow – Contributions from experts* (Ciudades del Mañana – Contribuciones de expertos), Bruselas, 2010.

FLORENCIA – Agentes privados como motores de revitalización de la economía local y tradiciones manufactureras basadas en el patrimonio cultural

Florenca tiene 368 901 habitantes (datos de 2009) y se halla en el centro de un área metropolitana de 618 990 habitantes. Florenca es conocida por el turismo y por sus actividades manufactureras, artísticas y artesanales, especialmente el arte de la restauración. Sin embargo, la ciudad empieza a mostrar signos de desgaste de su estabilidad urbana y económica: hay menos turistas y plantas manufactureras, más edificios vacíos y una mayor competencia por parte de otras ciudades culturales italianas y europeas. El principal reto de Florenca es, pues, volverse a imponer en el ámbito internacional.

Confindustra, la confederación sindical de empresas comerciales e industriales italianas, respaldada por la asociación CNA en representación de las PYME locales,

ya ha aceptado este reto. En noviembre de 2010, el consorcio organizó Florens2010 – *Semana Internacional de Bienes Culturales y Ambientales*, un evento de nueve días de duración que incluía varias manifestaciones culturales, exposiciones, ferias y una conferencia para los 90 000 visitantes. La estrategia consistía en promocionar Florenca como la nueva capital de la restauración de patrimonio cultural.

Esta estrategia se enmarca en la línea de la estrategia de desarrollo urbano recientemente adoptada por Florenca, que cuenta con planes para crear un núcleo económico innovador, el «*Technological District on Cultural Heritage*» (Distrito Tecnológico sobre Patrimonio Cultural).



Las ciudades que obtienen mejores resultados por su atractivo son aquellas con una trayectoria de desarrollo ascendente. Disponen de más recursos financieros y más espacio para gestionar las inversiones públicas y privadas creativas más allá de las necesidades básicas. Sin embargo, también existen ejemplos de ciudades donde la transformación de antiguas zonas industriales abandonadas en barrios culturales y creativos y la renovación del centro urbano han compensado trayectorias de desarrollo más negativas.

3.6. Hacia un modelo más holístico de desarrollo sostenible de las ciudades

3.6.1. Hacia un modelo holístico e integrado de desarrollo urbano sostenible

Actualmente, nuestras ciudades se enfrentan a una serie de retos que, por separado, ya resultan muy complejos de por sí. La diversidad debe convertirse en un motor positivo de innovación y atractivo, que refuerce la cohesión en lugar de erosionarla. Las ciudades deben adaptar las estrategias económicas y los servicios sociales a una población envejecida.

Para desarrollar una ciudad ecológica, saludable y atractiva, es preciso adoptar un enfoque holístico sobre las cuestiones ambientales y energéticas. Deben reducirse la contaminación y el uso poco sostenible de recursos naturales, y la movilidad hacerse sostenible, inclusiva y saludable. El espacio público abierto debe revalorizarse. Las ciudades deben gestionar las transiciones hacia las economías locales viables que estén vinculadas a la economía global y a los nodos globales de excelencia e innovación, para desarrollar economías inclusivas, con capacidad de adaptación y basadas en el conocimiento. Estimular la creación de empleo y la creación de un capital de talento local diverso.

Las ciudades tienen que desarrollarse en armonía con su región circundante y desempeñar su papel de motor de crecimiento regional, para favorecer una Europa urbana policéntrica con un desarrollo territorial equilibrado. Deben

mantener su identidad y sus características diferenciales así como desempeñar diferentes papeles en las redes de cooperación de territorios más extensos y en la economía global.

Las ciudades deben tender hacia un modelo holístico de desarrollo urbano sostenible, que permita superar objetivos aparentemente contradictorios y en conflicto. El crecimiento económico debe conciliarse con el uso sostenible de los recursos naturales, la competitividad global debe ser inclusiva y beneficiar a la economía local, y el atractivo para captar a la élite económica y social mundial no puede excluir a los grupos menos favorecidos.

Esencialmente, para afrontar bien los retos del mañana, las ciudades necesitan adoptar enfoques integrales de planificación y desarrollo que tengan en cuenta las dimensiones sociales, climáticas, ambientales, económicas y territoriales del desarrollo urbano.

3.6.2. Superar conflictos y contradicciones

Existen algunas contradicciones evidentes entre los modelos de desarrollo social, ambiental y económico. El desarrollo económico no siempre redundaba en progreso social, y cada vez se producen más situaciones en las que se observa una desvinculación entre desarrollo económico y desarrollo social. Por ejemplo, la dinámica económica de algunas compañías puede contrastar con la miseria social del área en la que se establecen. Las ciudades deben seguir siendo motores de crecimiento económico y participar en la competición mundial sin dejar de mantener la cohesión social de su territorio¹²⁸.

El modelo de desarrollo ecológico de una sociedad equilibrada y saludable es contradictorio con el modelo de crecimiento económico basado en la competitividad y el crecimiento económico continuado.

Las cuestiones ambientales y sociales no siempre van de la mano. Es posible que surjan tensiones en las ciudades donde los objetivos ambientales tengan prioridad sobre los sociales. Los ecobarrios y las tecnologías verdes pueden no resultar

128 Jacquier, Claude, Director de investigación, CNRS, nota introductoria para la *Conference on Multilevel Urban Governance* (Conferencia sobre Gobernanza Urbana Multinivel), Presidencia belga de la Unión Europea, Liège, 1-2 de diciembre de 2010.

¿Visiones de sociedad que compiten entre sí?¹²⁹

Existen dos visiones que compiten a la hora de definir la economía y la sociedad modernas:

- 1) La visión de una economía de bajas emisiones de carbono en el contexto de los debates más amplios sobre el cambio climático y el desarrollo sostenible;
- 2) La visión de una sociedad posfordista basada en el conocimiento donde los conocimientos y las competencias se consideran los factores clave de la competitividad y generadores de riqueza.

Mientras que la primera visión tiene que ver con la *restricción* y la *reducción* del impacto ambiental, la segunda se centra en el *crecimiento* y la *mejora* de la competitividad económica. Por lo tanto, existe un conflicto potencial entre las aspiraciones de crecimiento económico en una era marcada por el cambio climático y las restricciones en el uso de recursos. La forma en que se conciben, se debatan y se materialicen estas visiones de futuro tendrá grandes implicaciones para las transiciones sociotecnológicas en contextos urbanos y regionales.

inaccesibles las personas más expuestas a la pobreza energética. Las políticas de cohesión social no están necesariamente siempre en sintonía con las políticas medioambientales.

Asimismo, existen contradicciones entre las expectativas, las visiones y los objetivos formulados a diferentes escalas territoriales y entre territorios vecinos. Si los problemas de un barrio solo se abordan a nivel del barrio, es probable que el problema se traslade a otra parte de la ciudad o fuera de ella. Si la competencia entre ciudades vecinas es demasiado fuerte, es posible que en lugar de haber una clara vencedora, solo haya perdedoras parciales. Los modelos de desarrollo con una orientación social también pueden competir y ser contradictorios con los modelos con una orientación más tecnológica.

La capacidad de las ciudades para crear visiones consensuadas que integren y concilien los diferentes modelos de desarrollo y visiones de ciudad, es un reto en sí mismo.

3.6.3. Una mejor comprensión de las realidades, las capacidades y los objetivos

El reto de evolucionar hacia visiones compartidas de modelos holísticos de desarrollo sostenible es, en cierta medida, equiparable al reto de llegar a una comprensión más profunda y compartida de las realidades urbanas. Los objetivos globales deben formularse en términos más amplios como objetivos finales como, por ejemplo, en cuanto a condiciones

de vida y calidad de vida sostenible, y no solo como medios para conseguirlo (crecimiento económico, tasa de empleo, nivel de ingresos).

Una mejor comprensión de las realidades urbanas requiere la creación de indicadores más adecuados y complejos, capaces de medir los aspectos más cualitativos de la vida social y económica urbana (el entorno, el potencial de desarrollo económico, los activos culturales, etc.). Los indicadores actuales no están suficientemente desarrollados para medir el progreso ambiental de las ciudades o para vincular las cuestiones ambientales a otros aspectos. Los datos no permiten evaluar los riesgos a los que se enfrentan las ciudades en términos de suministro de recursos naturales, a pesar de ser un factor clave para la capacidad de adaptación ambiental de la ciudad. Además, es preciso complementar el análisis cuantitativo con un análisis cualitativo que incluya los recursos intangibles y no monetarios.

El consenso sobre la visión global debe basarse en un proceso compartido de concepción de la visión y de comprensión de las realidades potenciales presentes y futuras. Para que la visión se haga realidad, es imprescindible que todos los actores que determinan el futuro de la ciudad, como las administraciones locales, los habitantes, las empresas, otras partes socioeconómicas interesadas, etc., la comprendan y se la apropien. Ello requiere llevar a cabo procesos colectivos de planificación estratégica.

129 Perry, B., Hodson, M., Marvin, S. y May, T., SURF, The Centre for Sustainable Urban and Regional Futures, Universidad de Salford, Reino Unido, contribución a *Cities of tomorrow* (Ciudades del Mañana).

Tabla 2 Formas alternativas de entender y describir la realidad

Característica	Respuestas dominantes	Respuestas alternativas
Objetivos	Econocéntricas	Variadas
Medidas	Tangibles	Intangibles
Escalas	Excelencia global	«Excelente pertinencia» global y «excelencia pertinente»
Procesos	Modelo lineal, basado en productos, orientado a la oferta y la demanda, reversible (push/pull)	Ecosistemas, redes y flujos
Conocimiento	Puntual; disciplinario; sectorial; codificado	Amplio; interdisciplinar; intersectorial; tácito
Mecanismos	Soluciones tecnológicas, mecanicistas	Varios mecanismos e intervenciones
Aprendizaje	Modelos transferibles	Enfoques contextualizados
Intereses sociales	Élites: empresas, gobiernos, principales instituciones	Amplio espectro de partes interesadas, beneficiarios potenciales y participantes
Conceptos de seguridad económica y ecológica	Divisibles	Colectivos

Fuente: Simon Marvin & Beth Perry¹³⁰

130 Marvin, Simon y Perry, Beth, Taller 1 *Cities of tomorrow – Urban challenges* (Ciudades del Mañana - Retos urbanos), Bruselas, junio de 2010.

4. Gobernanza – cómo responder a los retos



4.1. Introducción – del gobierno a la gobernanza

Los grandes retos a los que se enfrentan las ciudades europeas no tienen una solución directa y sencilla. Sus interrelaciones a menudo contradictorias requieren enfoques integrales y holísticos capaces de conjugar varios intereses y objetivos. Además, los retos no respetan los límites administrativos, y las estrategias para abordarlos pueden tener consecuencias territoriales profundas, más allá del área de intervención.

Es evidente que los diferentes niveles de estructuras gubernamentales fijos establecidos no bastan para abordar los retos futuros de una forma sostenible. Sin embargo, tampoco tiene sentido adaptar las estructuras gubernamentales para responder a estos retos, puesto que no solo la naturaleza dinámica de los retos exige una adaptación constante, sino que su complejidad implica ofrecer respuestas a varios niveles. Así pues, los diferentes niveles gubernamentales deberán desempeñar varios roles en un sistema de gobernanza multiescalar.

En este capítulo se analizan los elementos clave de un sistema de gobernanza multiescalar: un enfoque holístico e integral para afrontar los retos; planificación estratégica a largo plazo, previsión y concepción de visión; implicación de la comunidad y movilización colectiva sobre los objetivos a largo plazo; colaboraciones y cooperación entre ciudades. Asimismo, se destaca la creciente importancia de la gobernanza a nivel urbano y metropolitano.

4.2. Un enfoque integrado del desarrollo urbano y la gobernanza

En el Capítulo 3 hemos visto que los principales retos de las Ciudades del Mañana están estrechamente vinculados y a menudo su naturaleza es aparentemente contradictoria. Las estrategias para reforzar el crecimiento económico pueden fundarse sobre un uso menos sostenible de los

recursos naturales; las estrategias de competitividad y atractivo globales pueden conducir hacia una sociedad dual, con menos oportunidades de empleo para los colectivos poco cualificados o más desfavorecidos y una disociación entre la economía local y la global; las estrategias de crecimiento verde y de reducción de emisiones de CO₂ centradas en las nuevas tecnologías pueden no solo excluir a las personas poco cualificadas del mercado laboral, sino también incrementar la exclusión social mediante la pobreza energética, debido a una falta de conocimientos y recursos para aquellos que más necesitan los beneficios de las nuevas tecnologías, es decir, una se podría producir una «fractura verde». Por consiguiente, las ciudades necesitan integrar las dimensiones sociales, ambientales, económicas y territoriales del desarrollo urbano en la planificación y el desarrollo.

«Due to the complexity of challenges there is a need for integration of the different social, economic and spatial dimensions [...] Concrete (sectoral) interventions [...] will never result in sustainable answers and can have negative and even dangerous social, environmental and spatial consequences» (La complejidad de los retos exige la integración de las diferentes dimensiones sociales, económicas y espaciales [...] Las intervenciones concretas (sectoriales) [...] jamás proporcionarán respuestas sostenibles y pueden tener consecuencias sociales, ambientales y espaciales negativas e incluso peligrosas)¹³¹.

Un enfoque integral del desarrollo urbano consta de varias dimensiones. Los retos urbanos deben analizarse teniendo en cuenta el contexto en el que se manifiestan y aquellos para quienes son más relevantes. También pueden considerarse en términos del nivel territorial o de gobernanza más adecuado que se requiere para abordarlos de una manera efectiva. La mayoría de retos predominantemente urbanos, incluso aquellos que son más visibles a nivel de barrio, como la integración y la responsabilización de grupos marginados, dependen de políticas nacionales y a veces europeas. Aunque un problema sea local y tenga una solución local, es posible que dicha solución simplemente traslade el problema a otra localidad cercana, de modo que un enfoque excesivamente territorial sea contraproducente. Por lo tanto, es fundamental entender la dimensión territorial de los retos urbanos.

El debate sobre la sostenibilidad de los biocombustibles ha evidenciado que los retos y los objetivos deben entenderse y formularse en un contexto más amplio y teniendo en cuenta los efectos secundarios. Es posible responder a los objetivos a un nivel muy local pero no a una escala territorial mayor. Por ejemplo, el desarrollo de ecobarrios contribuye a reducir el consumo energético o el mal uso de los recursos energéticos en las viviendas y los estilos de vida, pero podría provocar un incremento del uso del transporte privado si no está bien integrado espacialmente en términos de proximidad a los servicios y facilidad de acceso al transporte público. Los objetivos y metas deben ser relevantes y efectivos a diferentes escalas territoriales.

También es importante comprender la forma en que los retos están interrelacionados. Las inversiones sectoriales aisladas, especialmente las inversiones en infraestructura a gran escala que pueden encallarse, podrían resultar contraproductivas para los objetivos de desarrollo sostenible a largo plazo. Las políticas de transporte no pueden evaluarse únicamente en términos de resultados como, por ejemplo, los kilómetros de carretera o de transporte público construidos, sino también en términos de sus repercusiones y su contribución a la consecución de los diferentes objetivos ambientales y socioeconómicos. Las infraestructuras de transporte tienen un impacto sobre la facilidad de acceso al trabajo, a la formación, el ocio y los servicios. En el contexto de la planificación territorial, permiten reforzar la densidad de determinadas áreas sobre la base de redes de transporte locales bien conectadas al centro de la ciudad. Existen demasiados ejemplos de infraestructura viaria que han provocado la segregación espacial, contribuido a la congestión del centro urbano, incrementado las emisiones de CO₂ y la contaminación, la dispersión de la urbanización y la disminución de la calidad de vida. Aunque se generalizara el uso de vehículos de cero emisiones, la congestión de tráfico, la segregación espacial y la dispersión de la urbanización seguirían siendo un problema.

La atenuación de la vulnerabilidad energética y la reducción de las emisiones de CO₂ mediante programas pensados para implementar nuevas tecnologías pueden tener un impacto importante en términos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, pero no resolver uno de los

problemas más graves de la actual dependencia del petróleo: la pobreza energética. La mayoría de programas para incorporar nuevas tecnologías de ahorro energético se basan en incentivos fiscales o en préstamos ventajosos que, o bien no tienen ninguna consecuencia para los grupos más desfavorecidos, o bien están fuera de sus posibilidades porque no pueden permitírselo. El hecho que estos colectivos habiten en viviendas mal aisladas y con sistemas de calefacción poco eficientes les convierte en aún más vulnerables a los elevados costes energéticos. Por lo tanto, una estrategia para abordar el reto del cambio climático y la vulnerabilidad energética basada principalmente en soluciones técnicas regidas por el mercado podría tener efectos adversos para la cohesión social y crear una fractura verde.

Existen muchos más ejemplos de retos interrelacionados. Desarrollar parques tecnológicos y científicos que concentren empresas de innovación e investigación fuera del centro urbano podría aliviar la presión sobre el parque de viviendas del centro y crear una masa crítica de actividades, pero también podría ir en detrimento del objetivo de conseguir una mezcla de actividades sociales y funcionales. Una inversión en investigación de este tipo debe formar parte de una inversión orientada a fomentar el atractivo y la conectividad de las ciudades. «We have welcomed the fact that important funds be allocated to us for innovation and research. However, a better balance should have been found with related investment in transport infrastructure. International connectivity is very low, which contradicts our ability to access places of interest for cooperation and the possibility to attract knowledge workers from abroad» (Hemos celebrado el hecho de que nos hayan asignado fondos de importante cuantía para la investigación y la innovación. Sin embargo, debería encontrarse un mejor equilibrio entre la inversión asociada a la infraestructura de transporte.)¹³².

En la mayoría de ciudades, las diversas áreas suelen ser económica y socialmente complejas, y las administraciones locales tienen que tener en cuenta esta realidad. Se necesitan nuevos modelos institucionales que puedan combinar, por ejemplo, iniciativas a nivel climático con actividades paralelas de regeneración urbana, rehabilitación de edificios, desarrollo económico, sociocultural y laboral.

132 Zezůlková, Marie, Ayuntamiento de Brno.

Integración y condicionalidad – intervenciones locales antisegregación en Hungría¹³³

Para equilibrar mejor las inversiones en infraestructura técnica con el desarrollo social a nivel local, la planificación antisegregación se ha establecido como condición que deben cumplir los gobiernos locales que desean obtener financiación de la UE durante el periodo de programación 2007–13.

En 2007, se exigió obligatoriamente la elaboración de una estrategia de desarrollo urbano (Integrated Urban Development Strategy, IUDS) a las ciudades que solicitaban Fondos Estructurales para acciones de renovación urbana (ROP 2007–13). La estrategia IUDS, que se presenta en un documento sobre la implementación estratégica a medio plazo (7–8 años) con objetivos sectoriales y territoriales, debe debatirse y aprobarse mediante una resolución de la asamblea municipal para dotarla de legitimidad.

La verdadera novedad de la IUDS radica en que las ciudades tenían que elaborar planes antisegregación. Estos planes tenían que contener la delimitación de áreas segregadas y de áreas en peligro de deterioro y segregación. Asimismo, debían incluir una evaluación de las áreas delimitadas y de los impactos sociales de los desarrollos y políticas previstos basándose en indicadores precisos.

Además, tenían que preparar programas antisegregación que incluyeran un proyecto de regeneración o eliminación de las áreas degradadas y de las principales directrices de intervención. Tenían que utilizar un complejo conjunto de herramientas que tuvieran en cuenta las condiciones sociales, sanitarias, de vivienda y de educación locales.

Los programas y planes antisegregación se elaboraron con la asesoría de expertos independientes. Sin su aprobación, la solicitud de financiación con Fondos Estructurales para acciones de renovación urbana no se aceptaría, es decir, la dimensión social (antisegregación) era una condición sine qua non para obtener financiación de la UE.

Estos estrictos requisitos toparon con una fuerte oposición por parte de los políticos locales, entre otras razones, por la falta de conocimientos sobre desarrollo urbano y de expertos en planes integrales, la falta de datos relevantes y la percepción negativa de una obligación impuesta «desde arriba». Sin embargo, a pesar de los problemas, la IUDS húngara puede considerarse un éxito. Cerca de 200 ciudades elaboraron estrategias de desarrollo integrado que incluían planes antisegregación. Estos últimos se convirtieron en un elemento clave de la «política de igualdad de oportunidades» general, reconociendo así que solo se podía obligar a las ciudades a pensar sobre cómo reducir la segregación si se establecía como condición previa para obtener financiación de la UE.



Debe fomentarse el diálogo entre los agentes responsables de las diferentes políticas sectoriales, como las de transporte, vivienda, energía y medioambiente, y los responsables del desarrollo social, cultural y económico.

Al formular el reto en sí ya suele haber un enfoque implícito para abordarlo, a veces de forma no intencionada. Suele suceder que los grupos con fuertes intereses en la cuestión lo planteen de una forma que también sirva a sus intereses particulares. Existe el riesgo de que solo se oigan las voces más fuertes y de que los intereses privados a corto plazo pasen por delante de los intereses públicos a largo plazo. El modelo de desarrollo urbano europeo se basa en la capacidad de las ciudades de formular retos y estrategias que correspondan a visiones y objetivos a largo plazo que sean sostenibles e inclusivos. Esto implica buscar la participación de las partes implicadas más débiles en la formulación de visiones futuras y en el desarrollo de las ciudades, tanto al nivel de barrio como a un nivel territorial más amplio, y la transparencia en los procesos de planificación estratégica. Deben establecerse relaciones de colaboración real entre todos los principales agentes implicados de los sectores público y privado, y también de la sociedad civil.

4.3. Nuevos modelos de gobernanza territorial

4.3.1. Nuevas realidades urbanas

La nueva realidad urbana se caracteriza por el desarrollo periurbano. Actualmente, se está desarrollando otro tipo de relación entre el núcleo urbano y sus alrededores, marcada por una mayor movilidad individual: las personas que viven en áreas rurales viven vidas urbanas y utilizan los servicios urbanos; los residentes urbanos utilizan los servicios rurales, además de los bienes públicos como la naturaleza; la elección de escuela y de otros servicios no se realiza por motivos de proximidad sino de calidad; el ámbito de los desplazamientos para ir a trabajar y otros patrones de movilidad cotidianos se extiende por zonas cada vez más amplias.

«In older industrial countries the peri-urban is a zone of social and economic restructuring; in the EU growth zones, and most of the developing world, the peri-urban is often a zone of rapid and chaotic urban sprawl. In both situations, it is clear that the peri-urban is not just an in-between fringe; rather it is a new and distinct kind of multi-functional territory. It is often the location for airports, business parks and high-value housing, which are seen as essential to urban/regional development (as per the Lisbon Agenda). It is also the location for problems: urban sprawl; wasted public funds; transport congestion; loss of agricultural land; damage to landscapes and biodiversity; fragmented communities; and lack of spatial planning» (En los países con una tradición industrial más antigua, el área periurbana es una zona de reestructuración social y económica: en las zonas de crecimiento de la UE, y en la mayor parte del mundo desarrollado, el área periurbana suele ser una zona de dispersión de la urbanización rápida y caótica. En ambas situaciones, es evidente que el área periurbana no es una periferia intermedia, sino un nuevo tipo de territorio multifuncional diferenciado. Es el espacio donde se suelen construir los aeropuertos, los parques empresariales y las residencias de calidad, que se consideran esenciales para el desarrollo urbano o regional (según lo establecido en la Agenda de Lisboa). También es el lugar donde surgen problemas: dispersión de la urbanización; despilfarro de fondos públicos; congestión de transporte; pérdida de suelo agrícola; degradación del paisaje y de la biodiversidad; comunidades fragmentadas y falta de planificación espacial¹³⁴.

Aunque es preferible abordar un reto urbano a nivel de gobernanza, ello no implica que no pueda hacerse a otros niveles, ya sean inferiores o superiores. En términos de democracia representativa, cada nivel tiene una función determinada y ofrece sus propias ventajas. Hay muchos argumentos de peso para abordarlo a los niveles gubernamentales más próximos a los ciudadanos. Los problemas se experimentan a nivel de ciudad o de barrio, y los habitantes pueden movilizarse más rápidamente sobre cuestiones que les conciernen directamente en su vida cotidiana. «The more we widen the subject matter, the more we move to the larger territory, the more we also may move away from people's concerns and

134 Ravetz, Joe, *Cities of tomorrow – Contributions from experts* (Ciudades del Mañana – Contribuciones de expertos), Bruselas, abril de 2010.

risk losing pragmatic issues» (Cuanto más ampliamos el tema objeto de estudio, más nos interesamos sobre el global del territorio, más nos podemos alejar de las preocupaciones de las personas y mayor riesgo corremos de olvidar los temas concretos.)¹³⁵.

Lo que resulta problemático es la potencial discrepancia entre las realidades urbanas, especialmente en términos de áreas urbanas funcionales, y la ciudad administrativa y su democracia representativa. Una base impositiva que no se corresponde a las áreas o poblaciones a las que sirve en términos de bienes y servicios públicos, o un sistema fragmentado de gobierno local, cada uno con su propia base impositiva, dificulta la elaboración de políticas integrales. Las actuales formas institucionales y espaciales de los gobiernos locales de muchos países europeos no son apropiadas para abordar con eficacia los grandes y complejos retos urbanos de forma integral. Existe el riesgo de poner en juego la competitividad de numerosas áreas urbanas y el modelo equilibrado europeo de desarrollo urbano¹³⁶.

4.3.2. La creciente importancia de la ciudad en el ámbito regional o metropolitano

Dada la magnitud de muchos retos, existe un consenso relativo sobre la necesidad de establecer un nivel de gobierno que refleje la ciudad *de facto* en lugar de la ciudad *de iure*. La planificación estratégica y la implementación de políticas públicas sobre desarrollo económico, mercado laboral, movilidad, transporte, vivienda, educación, agua, energía, residuos, inmigración, etc. no pueden plantearse a un nivel demasiado local. Las buenas estructuras de gobierno y de gobernanza a nivel metropolitano son otra condición clave para la competitividad de las ciudades. «The better they are managed, the stronger they become, and the more competitive position they can achieve in the global metropolitan network, which would benefit individual Member States and the entire European Union» (Cuanto mejor gestionadas, más fuertes serán y mayor capacidad tendrán para conseguir una mejor posición competitiva en la red metropolitana global, lo cual beneficia a los Estados miembros individualmente y a toda la Unión Europea.)¹³⁷.

Las áreas metropolitanas alemanas: alianzas para el crecimiento y la corresponsabilidad¹³⁸

La idea de Metropolregionen aparece en 1995 y tras su adopción oficial como parte de la estrategia de desarrollo espacial alemana en 2005, se ha ampliado a 11 regiones¹³⁹. Las tres funciones más importantes que asumen estas regiones conciernen a la toma de decisiones relativas a: concentración espacial de centros económicos; presencia de centros de investigación y de un entorno creativo y competitivo; buen nivel de accesibilidad internacional y buenas infraestructuras de tráfico. Desempeñan un importante papel en cuanto a marketing, resolución de problemas de tráfico y refuerzo de los vínculos científico-económicos.

El establecimiento de áreas metropolitanas fue el resultado de un proceso político que se inicia con la Conferencia

Permanente de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio. Con excepción del apoyo financiero que concede a las nuevas iniciativas y determinados proyectos piloto, el gobierno federal no financia ni subvenciona las áreas metropolitanas. Las iniciativas regionales han sido voluntarias, y los objetivos y estrategias se determinan conjuntamente por parte de todos los socios. Las seis mayores aglomeraciones urbanas (Rin–Ruhr, Berlín, Hamburgo, Frankfurt, Múnich y Stuttgart) fueron las primeras en ser designadas «Áreas Metropolitanas Europeas». Otras cinco aglomeraciones urbanas más pequeñas (Leipzig–Halle, Hanóver, Núremberg, Bremen y Rin–Neckar) también presionaron para que se las incluyera en esta política. Las regiones entraron en una competición cuasi-oficial a medida que preparaban informes sobre su potencial y competitividad y definían los conceptos de gobernanza regional y ordenación territorial.

135 Zaimov, Martin, representante electo de Sofía.

136 Tosics, Iván, op.cit.

137 Gorzelak, Grzegorz, *Cities of tomorrow – Contributions from experts* (Ciudades del Mañana – Contribuciones de expertos), Bruselas, abril de 2010.

138 Sinz, Manfred, *Cities of tomorrow – Contributions from experts* (Ciudades del Mañana – Contribuciones de expertos), Bruselas, abril de 2010.

139 Tosics, Iván, op.cit.

Existen varios ejemplos de sistemas de gobernanza supra-local en una gran ciudad (regiones urbanas monocéntricas como Berlín o Madrid) o en redes más policéntricas (áreas monocéntricas que se superponen como la región del Ruhr, la periferia del Randstad y las áreas policéntricas sin una gran ciudad dominante)¹⁴⁰.

Anteriormente, las implicaciones territoriales de crecimiento urbano se daban por sentadas. Se suponía que el crecimiento de las ciudades equivalía a generar crecimiento en las áreas periféricas. Sin embargo, en algunos casos, la falta de políticas territoriales ha llevado al resultado contrario. Por ejemplo, hace 15 años, las áreas de Italia con un crecimiento más lento no se hallaban en el sur del país, sino en las áreas periféricas remotas de Milán y Turín.

En comparación con el ejemplo alemán de un área metropolitana, cuya lógica se basa en el desarrollo económico y la innovación, el ejemplo italiano de *Città di Città* («Ciudad de ciudades») se centra en la «habitabilidad» y las múltiples facetas de la calidad de vida. Existe un modelo implícito donde pueden surgir varios nodos alrededor de la ciudad nuclear de

Milán basándose en las dinámicas sociales y culturales que se establecen entre las ciudades. Aunque también tenga en cuenta la innovación, la lógica de este nivel metropolitano de cooperación/gobernanza estriba en la construcción de una red de ciudades atractivas y orientadas a los servicios.

La gobernanza al nivel metropolitano o de ciudad-región no se limita al marco estatal, sino que también ir más allá de las fronteras estatales, tal y como ilustra el área metropolitana de Lille, que ha desarrollado una serie de proyectos sobre: la cooperación en cuanto al desarrollo económico y a la coordinación de la planificación del uso del suelo; la planificación conjunta de un entramado verde y azul; la gestión del agua, transporte público y de mercancías; la renovación urbana, etc. La cooperación también implica la creación de una identidad para el área en su conjunto. La complejidad del territorio ha desembocado en el desarrollo de procesos de cooperación innovadora y gobernanza.

Estos tres ejemplos de gobernanza metropolitana dependen de diferentes estructuras administrativas y gubernamentales; operan en diferentes contextos de planificación estatal y se

Un territorio funcional: el área metropolitana de Lille

El área metropolitana de Lille, con cerca de 3,8 millones de habitantes en 7 200 km², es una de las aglomeraciones transfronterizas más grandes de Europa. Abarca dos áreas lingüísticas y tres regiones, con Nord-Pas-de-Calais en el lado francés, con Lille como capital, y Flandes, donde se habla el neerlandés, y la francófona Valonia en el lado belga.

La cooperación territorial efectiva a la hora de definir una estrategia de desarrollo compartida se remonta a 1991, entre la Lille Métropole Communauté Urbaine (un gobierno metropolitano formal que comprende 85 municipios franceses) y 4 intercomunas belgas (alrededor de Mouscron, Ypres, Kortrijk y Tournai). Tras años de cooperación informal, en 2008 se estableció la «Eurometrópolis Lille–Kortrijk–Tournai». Esta primera Agrupación Europea para la Cooperación Territorial (AECT) reúne a 14 socios públicos.

Tres años antes, una llamada del gobierno francés a la cooperación metropolitana proporcionó la oportunidad de establecer otra asociación más amplia y más flexible con áreas ubicadas al sur de Lille, en la antigua cuenca carbonífera y alrededor de Arras, Cambrai y Maubeuge. En mayo de 2005, 23 autoridades públicas locales y regionales de Francia y Bélgica firmaron «un protocolo de acuerdo de cooperación» en lo que se llamó el «Área metropolitana de Lille». El propósito era «construir una metrópolis en red, que proporcionara el nivel de servicios de una ciudad europea y una excelente calidad de vida» a través de seis objetivos estratégicos: el desarrollo sostenible; la promoción de creatividad; el desarrollo de la innovación y la investigación; la mejora de la accesibilidad interna y externa; el turismo y la comunicación y la promoción. La entidad sin ánimo de lucro se creó en diciembre de 2007 para representar y desarrollar el proceso de cooperación y supervisar la implementación del programa de trabajo.

140 Referencia a Vandermotten, Christian en Tosics, Iván, contribución temática sobre *Governance challenges and models for the Cities of tomorrow (Retos y modelos de gobernanza para las Ciudades del Mañana)*, Bruselas, enero de 2011.

Città di Città – una red policéntrica a nivel metropolitano¹⁴¹

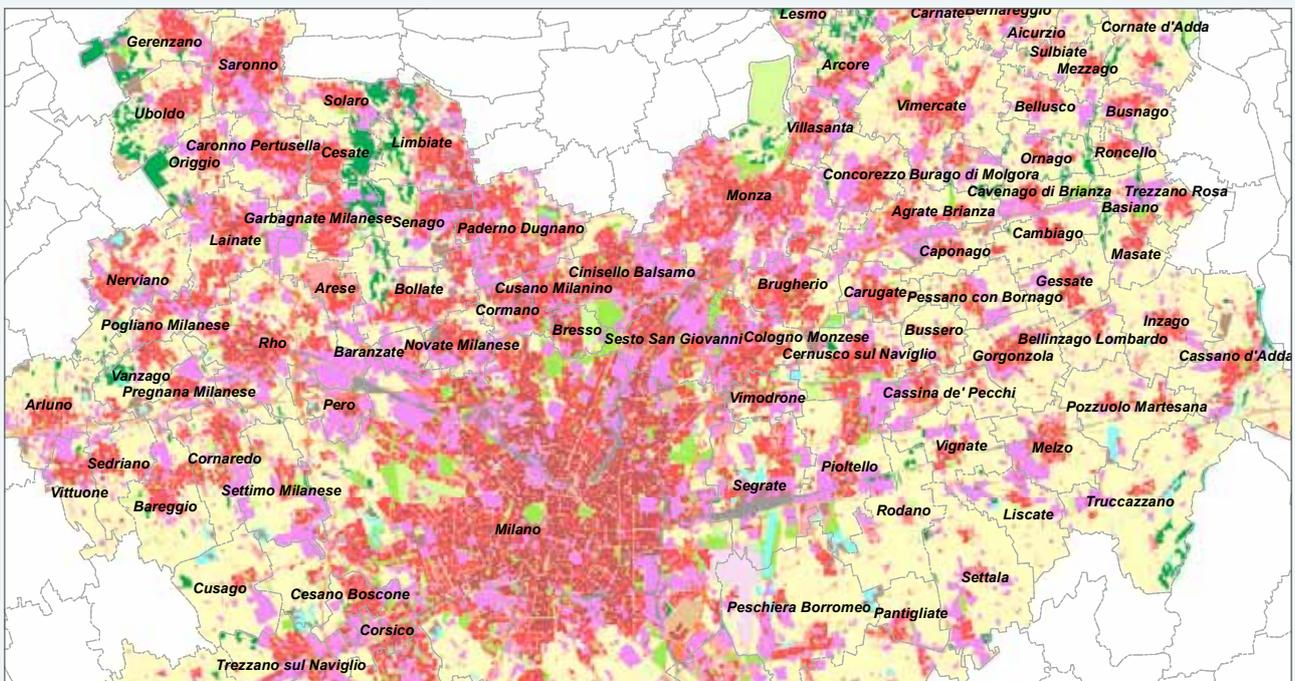
La macro ciudad-región alrededor de Milán es el resultado de la evolución de un patrón de nodo central, en el que Milán se erigía en una posición dominante dentro de un modelo ciudad central-periferia, hacia un modelo de urbanización más policéntrica basado en una red de ciudades y municipios alrededor de Milán.

Città di città es un proceso de planificación estratégica promovido por la Provincia de Milán para hacer frente a los problemas a la hora de orientar el desarrollo de esta área urbana tan dinámica. La necesidad de desarrollar este tipo de proceso de planificación estratégica surgió para gestionar el creciente número de externalidades de la región de Milán y reforzar los activos de las ciudades circundantes más pequeñas según una visión compartida. Actualmente, hay una serie de ciudades y pueblos que existen como entidades independientes con mercados y empleos locales y como parte de un área urbana funcional más amplia¹⁴². Gracias a la cooperación,

se han creado fuertes conurbaciones entre municipios que anteriormente solo eran satélites de Milán.

Città di città aborda varios aspectos: disponibilidad de residencias estables o temporales; accesibilidad a los espacios públicos; promoción de un nuevo bienestar local; movilidad por diferentes medios y en diferentes direcciones; promoción de la cultura en varios lugares; reducción de la congestión y la contaminación; conexión de las personas en nuevos espacios públicos de diferentes tipos; capacidad de encontrar silencio para bajar el ritmo de vida frenético; creación de un ambiente animado en otros lugares; espacio para actividades improvisadas; reintroducción de la naturaleza donde había desaparecido; etc.

Este proceso ha creado una densa red de ciudades ulterior a la Provincia de Milán. Las ciudades y los municipios ahora se identifican como algo más que simplemente la periferia de Milán. Trabajan juntos para desarrollar una infraestructura de transporte público común, espacios abiertos y servicios como parte de un proceso de desarrollo territorial más amplio que era inconcebible cuando solo eran ciudades satélite.



141 Balducci, Alessandro, Taller 2 *Cities of tomorrow – Visions and models* (Ciudades del Mañana - Visiones y modelos), Bruselas, octubre de 2010.

142 El concepto de «macro ciudad-región» desarrollado por Hall, P. y Pain, K. en *The polycentric metropolis: learning from mega-city regions in Europe* (La lección policéntrica de las megaregiones-ciudades de Europa), Earthscan Publications Ltd, Londres, 2006: «a series of anything between 10 and 50 cities and towns, physically separate but functionally networked, clustered around one or more larger central cities, and drawing enormous economic strength from a new functional division of labour» (entre 10 y 50 ciudades y pueblos, físicamente separados pero funcionalmente interconectados, agrupados alrededor de una o más ciudades centrales y que cuentan con una fuerza económica derivada de una nueva división funcional de la mano de obra).

han organizado con diferentes finalidades. No obstante, los tres se basan en la premisa subyacente de que el nivel de gobernanza supralocal es vital para el desarrollo de estas ciudades-regiones en términos de competitividad y cohesión. También indican que la combinación de densidad y diversidad, así como la identidad reforzada de las áreas en cuestión, aporta valor añadido, una especie de distintivo para las personas y las empresas.

4.3.3. La necesidad de una gobernanza multiescalar flexible

Los diferentes niveles territoriales y de gobernanza tienen mayor o menor relevancia dependiendo de los retos y los objetivos que se plantean. Las cuestiones como la gestión del agua se abordan mejor desde el nivel regional o subregional y las infraestructuras de transporte público y de investigación desde el nivel metropolitano o de ciudad-región, mientras que seguramente la igualdad y la integración exigirán un enfoque más local, a nivel de barrio. Es posible que un sistema de gobernanza formal pensado para reducir discrepancias entre la ciudad *de facto* y la ciudad *de iure* resulte inadecuado una vez que esté operativo, habida cuenta del tiempo que se requiere para poner en marcha un nuevo sistema administrativo¹⁴³.

Para abordar con eficacia los retos futuros, es preciso contar con enfoques coordinados dentro de un marco de gobernanza multinivel. Los problemas que se resuelven al nivel más próximo de los ciudadanos que los pueden gestionar con eficacia deben complementarse con una mejor coordinación a un nivel superior, a fin de evitar trasladarlos de un nivel local a otro o del centro de la ciudad a la periferia. Esencialmente, lo que se necesita es un enfoque funcional y flexible que respete los principios de subsidiariedad y que pueda adaptarse a una geografía funcional y a las especificidades de los diferentes niveles territoriales.

Hay muchos modelos para gestionar las crecientes discrepancias entre la organización administrativa y la organización funcional de las áreas urbanas. Algunos modelos persiguen

una mejor adaptación de la configuración administrativa con la realidad funcional, por ejemplo, mediante la fusión de algunos barrios con la ciudad y la creación de entidades metropolitanas fuertes que asuman una serie de funciones de los municipios locales. Otros, menos ambiguos, se basan en diferentes formas de cooperación entre municipios que pertenecen a la misma Área Funcional Urbana, por ejemplo, a través de agencias monofuncionales u organismos metropolitanas que gozan de cierto poder delegado. Debido a las dificultades políticas a la hora de modificar las fronteras administrativas o de crear organismos supralocales fuertes, este último modelo suele ser el elegido. Sin embargo, la legitimidad democrática de este modelo simplificado de gobernanza FUA puede ponerse en duda debido a su menor grado de transparencia y de rendición de cuentas ante los organismos de representación directa¹⁴⁴.

Los ejemplos de las áreas metropolitanas alemanas, *Città di Città* y el área metropolitana de Lille ilustran que aunque estas áreas de gobernanza más extensas se hayan establecido para responder a retos específicos, los niveles inferiores de gobernanza siguen teniendo un papel importante en su implementación y en otros asuntos más locales. La articulación de estructuras de gobernanza supralocales a los niveles local y vecinal es crucial, especialmente en lo relativo a las cuestiones de accesibilidad y vulnerabilidad, pero también en cuanto al atractivo y a la calidad del entorno urbano¹⁴⁵.

Aunque los proyectos locales y las intervenciones deben enmarcarse y entenderse en un contexto territorial más amplio, es igualmente importante que los agentes a niveles de gobernanza superiores tengan conocimiento de lo que sucede a nivel local o microlocal.

En algunos casos, las políticas locales centradas en los barrios deprimidos y en el desarrollo social y la regeneración urbana han sido sustituidas por políticas estatales, regionales o urbanas. Esta integración de proyectos locales en políticas regionales o estatales podría provocar una fragmentación y una falta de visión compartida de los objetivos y los temas que se barajan, incluso entre las diversas asociaciones implicadas. Es preciso utilizar visiones compartidas para establecer

143 Baert, Thierry, Taller 3 *Cities of tomorrow – How to make it happen? (Ciudades del Mañana - ¿Cómo hacerlas realidad?)*, Bruselas, diciembre de 2010.

144 Tosics, Iván, op.cit.

145 Balducci, Alessandro, Taller 2 *Cities of tomorrow – Visions and models (Ciudades del Mañana - Visiones y modelos)*, Bruselas, octubre de 2010.

NEWCASTLE-GATESHEAD – una estrategia a largo plazo como respuesta conjunta a la crisis financiera

La ciudad de Newcastle es la capital administrativa de la región del nordeste de Inglaterra, con una población de 2,5 millones de habitantes. Newcastle cuenta con 278 000 habitantes, mientras que Gateshead, a la otra orilla del río, tiene 200 000.

Durante los últimos 30 años, la economía de Newcastle y su área circundante ha experimentado una rápida transformación, pasando de la industria pesada (construcción naval, minería e ingeniería pesada) a una industria más diversificada donde el sector público representa un 38% del total de puestos de trabajo. La reciente crisis financiera y la recesión subsiguiente no han hecho más que agravar los retos a los que se enfrentaba la región.

A fin de evitar que un choque a corto plazo impidiera la elaboración de una visión a largo plazo, emprendieron

una serie de acciones. En junio de 2009, el ayuntamiento preparó un plan de acción de 10 puntos para apoyar a las personas y las empresas. Asimismo, junto con Gateshead, también crearon «1NG» (1 Newcastle Gateshead), un organismo estratégico encargado de llevar a cabo la estrategia económica y territorial «1PLAN» 2010 para ambas ciudades, con un horizonte temporal de 20 años. Los objetivos subyacentes incluyen reforzar la capacidad de ambas ciudades para afrontar los inevitables futuros choques externos, tener en cuenta las necesidades de las personas y las empresas, cooperar con comunidades que comparten puntos de vista, centrarse en el crecimiento sostenible y prestar especial atención a los entornos de vivienda y de trabajo. Estas ciudades están convencidas de que su estrategia y enfoque pueden transferirse y adaptarse a otras ciudades similares.



la comunicación entre las diferentes entidades implicadas, así como determinar los requisitos para la labor de formación y mediación. En este contexto, es fundamental garantizar la buena comunicación entre los diferentes niveles¹⁴⁶.

4.4. Crear capacidad de visión y planificación estratégica a largo plazo

En los dos apartados anteriores hemos hablado de la necesidad de adoptar un enfoque integral y holístico del desarrollo urbano que gestione y concilie retos aparentemente contradictorios teniendo en cuenta su dimensión territorial. Para que este enfoque sea efectivo hay que poner en marcha varios elementos. Probablemente lo más importante sea establecer una visión de la ciudad a largo plazo para orientar las acciones. Aunque el modelo de desarrollo urbano europeo contenga las bases para una visión de este tipo, cada ciudad debe elaborar su propia visión según su potencial y las aspiraciones de sus habitantes y organizaciones.

4.4.1. La necesidad de una base de conocimientos sólida

Las ciudades necesitan una base de conocimientos sólida para poder evaluar correctamente su situación actual y su futuro potencial de desarrollo. Ello implica que deben conocer mejor sus puntos fuertes y puntos débiles y ser conscientes de su diversidad, creatividad, base emprendedora, recursos humanos y capital social, etc. Necesitan indicadores para medir el progreso de la consecución de los objetivos sobre diferentes cuestiones y evaluar la eficacia de las estrategias. Lo ideal es que las ciudades no solo puedan evaluar su propia situación, sino también compararse con otras ciudades.

Para lograrlo, se necesitan varias cosas. Las diferentes administraciones municipales deben tener la capacidad de compartir y analizar información, vincular indicadores y acciones y, por último, pero no por ello menos importante, formular y medir objetivos a largo plazo. Los indicadores brutos, como las

mediciones del PIB y los diferentes tipos de indicadores de acción (input) y resultado (output), deben complementarse con indicadores de impacto así como con indicadores cualitativos, como las encuestas de percepción. Los datos sobre el PIB en particular deben utilizarse con cautela cuando se aplican a nivel urbano, puesto que muchas personas que viven en la ciudad trabajan fuera de ella y viceversa. De igual modo, es posible que los datos del PIB no reflejen las bolsas de pobreza.

Existe la necesidad de «shift of focus from actions and financial means to their outcome in terms of people's well-being and progress through appropriate indicators [...]: the time needed to travel from W to Y at an average speed (as an aspect of mobility); the results of tests in a given topic (as an aspect of competence); the share of firms denied credit at any interest rate (as an aspect of banks' rationing); the share of all children living in "jobless households" appropriately defined (as an aspect of jobless households)» [poner el acento no en las acciones y los medios financieros en sí mismos sino en sus efectos en términos de bienestar de la población y de progreso mediante los indicadores apropiados [...]: el tiempo necesario para desplazarse de W a Y a una velocidad media (como un aspecto de la movilidad); los resultados de las pruebas sobre un tema determinado (como un aspecto de la competencia); el porcentaje de empresas a las que se les ha denegado el crédito a una tasa de interés determinada (como un aspecto del racionamiento del crédito de los bancos); el porcentaje de todos los niños que viven "hogares sin empleo" adecuadamente definido (como un aspecto de hogares sin empleo)]¹⁴⁷.

Las ciudades también tienen que ser capaces de distinguir entre el efecto de los factores internos y externos de su desarrollo. Una política de empleo muy sofisticada puede dar como resultado cifras negativas en términos de empleo debido a circunstancias externas, como la reciente crisis económica y financiera.

Resulta difícil obtener datos sobre una ciudad determinada que sean coherentes y comparables a nivel europeo. Existe un elevado grado de discrepancia en cuanto al ámbito y la calidad de la información disponible sobre las ciudades

146 Fayman, Sonia, Taller 3 *Cities of tomorrow – How to make it happen?* (Ciudades del Mañana - ¿Cómo hacerlas realidad?), Bruselas, diciembre de 2010.

147 Barca, Fabrizio y McCann, Philip, «Outcome indicators and targets – Towards a performance-oriented EU Cohesion Policy» (Indicadores y objetivos de resultados: hacia una política de cohesión comunitaria orientada al rendimiento), febrero de 2011.

Datos a escala europea: la Auditoría Urbana¹⁴⁸ y el Atlas Urbano¹⁴⁹

La Auditoría Urbana proporciona datos comparables para 321 ciudades de los 27 Estados miembros de la UE, 10 ciudades de Noruega y Suiza y, con un número menor de variables, para 25 ciudades de Turquía. Constituye una fuente única de comparación entre ciudades. Consta de una larga lista de indicadores cuyos datos se recopilan cada tres años, y una breve lista de los indicadores principales de políticas cuyos datos se recopilan anualmente. Esta Auditoría se basa en diez años de estrecha cooperación entre institutos de estadística estatales, ciudades y la Comisión Europea (Eurostat y la Dirección General de Política Regional) y se irá desarrollando y adaptando a los objetivos políticos europeos, como la Estrategia Europa 2020.

Los informes del *estado de las ciudades europeas*, basados en el análisis de los datos de la Auditoría Urbana, proporcionan información acerca de la evolución demográfica, la competitividad urbana, las condiciones de vida y el poder administrativo de 321 ciudades de la UE.

El *Atlas Urbano europeo* proporciona datos cartográficos digitales detallados sobre la cobertura terrestre y el uso del suelo urbano, compilados a partir de imágenes vía satélite y fuentes de datos auxiliares. El *Atlas Urbano* es una iniciativa de la Comisión Europea (Bureau GMES de la Dirección General de Empresa y la Dirección General de Política Regional) con el apoyo de la Agencia Espacial Europea. Cubre todas las principales ciudades de la UE y sus alrededores, por lo que los datos de la Auditoría Urbana se complementan con una serie de indicadores armonizados de ocupación del suelo. El Atlas Urbano se actualiza cada cinco años.

Rotterdam



Clasificación del Atlas Urbano

- Tejido urbano continuo (S.L. > 80%)
- Tejido urbano denso discontinuo (S.L.: 50% - 80%)
- Tejido urbano medianamente denso discontinuo (S.L.: 30% - 50%)
- Tejido urbano poco denso discontinuo (S.L.: 10% - 30%)
- Tejido urbano muy poco denso discontinuo (S.L. < 10%)
- Estructuras aisladas
- Unidades industriales, comerciales, públicas, militares y privadas
- Red viaria de tráfico rápido y espacios asociados
- Red viaria y espacios asociados
- Red ferroviaria y espacios asociados
- Zonas portuarias
- Aeropuertos
- Extracción mineral y vertederos
- Solares en obras
- Suelo sin utilización actualmente
- Áreas verdes urbanas
- Instalaciones deportivas y de ocio
- Áreas agrícolas
- Bosques y áreas seminaturales
- Humedales
- Agua



148 http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/urban/audit/index_en.htm y http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/introduction
 149 <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/urban-atlas>

europas. Estas discrepancias se deben por un lado a los diferentes tipos de gobierno y de sistemas de gobernanza (ni siquiera hay una definición compartida de ciudad en Europa) y, por otro, a las diferentes tradiciones y capacidades de recopilación de datos. Los institutos de estadística de algunos Estados miembros tienen unas bases de datos muy completas sobre censos, educación, empleo, renta, seguridad social, etc. que pueden combinarse para obtener una imagen socioeconómica bastante detallada de los habitantes de los municipios, mientras que en otros países la recopilación de datos es menos sistemática y más fragmentada.

Sin embargo, aun disponiendo de datos socioeconómicos exhaustivos, resulta difícil comprender y analizar algunos fenómenos como la polarización social y la cohesión. Las relaciones sociales entre las personas y sus patrones de movilidad diaria y semanal, así como su uso y consumo de los servicios públicos, son tan importantes como los datos más tangibles sobre renta, empleo y educación. Por lo tanto, las ciudades deben desarrollar nuevas herramientas para medir estos aspectos más cualitativos.

«While the quantitative changes in terms of population numbers are not big except for the relative growth in suburban satellites of big cities, the qualitative change of population in different parts of urban regions and nationally seems to be significant. As there is lack of less empirical (quantitative) evidence, these are rather hypotheses based on some evidence from case studies. The less measurable

issues may prove to be essential but the contemporary science and science-driven policies tend to underestimate the 'dubious' observations and opinions without scientific proof. Research should therefore focus on the less palpable, soft evidence. All these hitherto changes in the physical urban space are extremely controversial vis-à-vis the upcoming change of external constraints in the respect of urban spatial pattern» [Aunque no existen grandes cambios cuantitativos en términos de número de habitantes excepto para el crecimiento relativo en las ciudades satélite de la periferia de las grandes ciudades, el cambio poblacional en términos cualitativos en las diferentes partes de las áreas urbanas y a nivel estatal sí parece importante. Puesto que hay una falta de evidencia menos empírica (cuantitativa), se trata más bien de hipótesis basadas en estudios de casos. Los aspectos menos medibles pueden resultar esenciales, pero las actuales políticas científicas y las políticas basadas en la ciencia tienden a subestimar las observaciones "dudosas" y las opiniones sin fundamento científico. Por consiguiente, la investigación debe concentrarse en pruebas inmateriales, menos tangibles. Todos los cambios que se han producido en el espacio urbano físico son extremadamente polémicos desde el punto de vista de la evolución de las limitaciones externas relativas al modelo espacial urbano]¹⁵⁰.

Para poder formular visiones a largo plazo y supervisar el progreso, es fundamental reforzar la recopilación y el análisis de la información no solo al nivel de las regiones y los países sino también a nivel local. Lo ideal es que esta base de

Encuesta de percepción de la calidad de vida en ciudades europeas¹⁵¹

La Comisión Europea lleva a cabo encuestas de percepción trianuales desde 2004 para evaluar la calidad de vida en las principales ciudades europeas (31 ciudades en 2004 y 75 ciudades en 2007 y 2010). Las encuestas más recientes han prestado más atención a las cuestiones medioambientales e incluían una serie de preguntas sobre:

- la disponibilidad y el uso del transporte público y otros medios de transporte para ir a trabajar o a estudiar;

- el compromiso de las ciudades para luchar contra el cambio climático (por ejemplo, la reducción del consumo energético en la vivienda o el fomento de alternativas al transporte en coche);
- la percepción de «ciudad saludable»;
- la percepción de «pobreza» en la ciudad;
- la satisfacción de los habitantes sobre la disponibilidad de espacios públicos y la calidad del entorno construido de su barrio.

150 Maier, Karel, contribución al Taller 1 *Cities of tomorrow – Urban challenges* (Ciudades del Mañana - Retos urbanos), Bruselas, junio de 2010.

151 http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/urban/audit/index_en.htm

SERAING – La proyección urbana participativa integrada en el Plan maestro de la ciudad

Seraing es una antigua ciudad industrial belga con 61 000 habitantes y una superficie de 36 km². El declive de la industria metalúrgica local ha contribuido a elevar las tasas de desempleo y a la disminución de la actividad comercial en algunas áreas, como Molinay, un céntrico barrio multicultural con una superficie de 1,5 km² y 1 700 habitantes. Desde 1997, la ONG *Centre d'Action Laïque* (CAL) ha desempeñado un papel clave a la hora de abordar determinados problemas en esta zona.

En 2006, la ciudad de Seraing adoptó un Plan maestro (plan urbano físico). Puesto que Molinay no era uno de los objetivos específicos, la CAL organizó nueve talleres de debate con residentes a fin de establecer una visión común para el barrio y trabajaran con socios y expertos independientes para identificar los principales retos.

Uno de los socios, el Instituto Destrée, un experto en proyecciones, consiguió integrar el proceso «Molinay 2017» en su proyecto INTERREG: Futurreg. Sin embargo, no estipularon ningún programa de supervisión ni acciones estratégicas, puesto que la CAL considera que ello es responsabilidad del municipio.

Posteriormente, los retos identificados fueron bien recibidos por las autoridades municipales y, aunque quedaban otros retos por abordar en el ámbito de la educación, la seguridad y la vivienda, en 2008 se pudieron integrar con éxito algunos trabajos de infraestructura local en el Plan maestro revisado. A pesar de las dificultades para llevar las estrategias a la práctica, Molinay 2017 sigue siendo un excelente ejemplo de un proceso participativo de proyección que combina el apoyo local y la experiencia profesional.



conocimientos incluyera un conjunto de series de datos como, por ejemplo, índices de condiciones de vivienda, accesibilidad y uso real de la infraestructura y los servicios públicos, pobreza, salud ambiental, aspectos culturales, etc., así como un conjunto de activos que a menudo no se tienen suficientemente en cuenta porque no son comercializables, como la calidad del aire, la contaminación acústica, la estética y la calidad arquitectónica, el patrimonio cultural, la cohesión y la paz social.

El hecho de contar con indicadores nuevos y más precisos no basta para comprender y analizar adecuadamente la situación actual de las ciudades y su futuro potencial de desarrollo. Las ciudades necesitan comunicar este tipo de información entre sus propias entidades para poder facilitar una comprensión compartida e integrada de su situación actual y del progreso realizado para conseguir los objetivos globales.

También es preciso que los diagnósticos urbanos se comprendan perfectamente y que su conocimiento no quede limitado a un pequeño grupo de expertos. Las políticas de información y comunicación para proporcionar información técnica comprensible y accesible a grupos más amplios deben complementarse con enfoques participativos para crear una comprensión compartida de retos y una apropiación conjunta de las estrategias. Una solución consiste en promover procesos que fomenten una inteligencia o una formación colectiva sobre los problemas cotidianos, por ejemplo, el aprendizaje basado en el desarrollo de un proyecto. La capacidad de formular una visión a largo plazo depende de la capacidad de realizar un diagnóstico sólido de las necesidades actuales y del potencial futuro, pero también se necesita una visión a largo plazo para que la movilización de la inteligencia y el aprendizaje se centren en las cuestiones adecuadas.

4.4.2. La previsión como herramienta de gobernanza participativa para gestionar la complejidad

La gobernanza urbana debe basarse en la comprensión de las posibles trayectorias de desarrollo de la ciudad y la transición a trayectorias sostenibles según una visión compartida y a largo plazo de la ciudad. Una base de conocimiento sólida en sí misma no es suficiente para crear una visión a largo plazo para orientar las acciones; las ciudades necesitan herramientas e instrumentos adecuados para la planificación estratégica y la elaboración de la visión colectiva. En este contexto, la capacidad de las ciudades de llevar a cabo ejercicios de proyección y de formulación de sus propias visiones de futuro es fundamental.

La capacidad de proyección supone pensar, debatir y decidir sobre el futuro. Se trata de un proceso de construcción de la visión a medio y largo plazo sistemática, participativa y de movilización de la inteligencia con el objetivo de tomar decisiones para situaciones presentes y realizar acciones conjuntas. Se trata de un conjunto de actividades de planificación estratégica y de elaboración de una visión estructurada y participativa que permita a las ciudades y regiones pensar, sopesar, debatir y decidir sobre el futuro a medio y largo plazo de su territorio. Muchos de los elementos principales del proceso prospectivo se utilizan con frecuencia en la planificación estratégica: el uso de paneles de expertos; las consultas de datos socioeconómicos y ambientales; las sesiones de lluvia de ideas; el análisis de tendencias y la extrapolación y el establecimiento de objetivos estratégicos. Una proyección se caracteriza por ser una orientación de futuro a largo plazo que va más allá de los retos y problemas inmediatos, y por

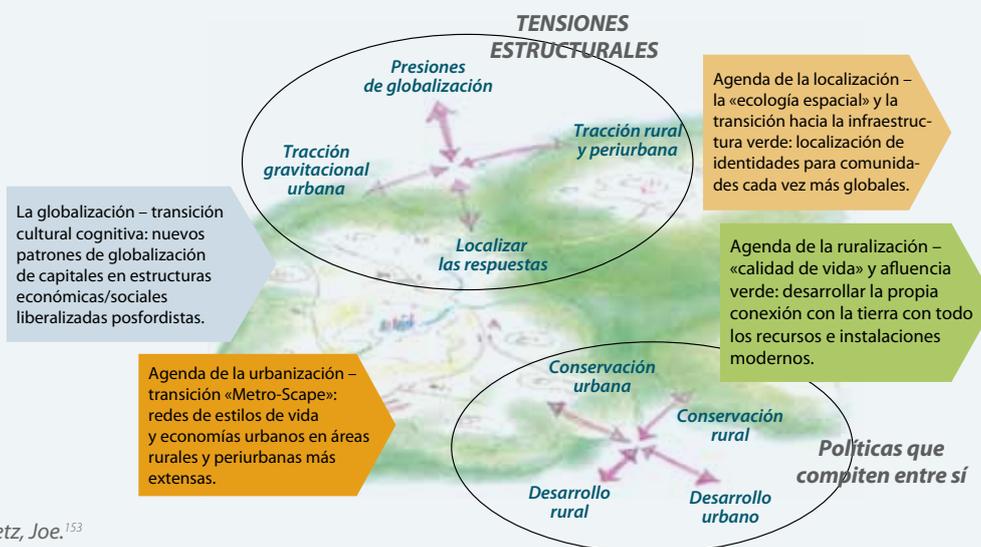
Retos de la transición periurbana: un problema enquistado que necesita un enfoque prospectivo

«Los responsables políticos se enfrentan a problemas “enquistados” que no pueden resolverse y a retos políticos multinivel, con varios objetivos y diversas partes implicadas. La práctica demuestra que el éxito no depende

únicamente de una mayor o mejor gobernanza, sino también de nuevas formas y sistemas de gobernanza, de modo que podemos ver los retos de gobernanza urbana desde varias perspectivas: desde abordar los problemas actuales, hasta el reto de cómo responder, adaptarse y evolucionar en el futuro».¹⁵²

152 Ravetz, Joe, «Challenges for urban governance» (Retos de gobernanza urbana), Bruselas, junio de 2010.

Retos / transiciones periurbanas



Fuente: Ravetz, Joe.¹⁵³

Una mayor movilización de las partes implicadas para gestionar la complejidad¹⁵⁴

La creciente complejidad del desarrollo territorial y urbano hace más acuciante la implicación de las partes interesadas, lo cual se refleja en la evolución de la proyección. Cuanto más nos alejamos de una práctica limitada a expertos y decisores políticos, empiezan a aparecer enfoques más participativos y abiertos que, en la mayoría de los casos, implican a las principales partes interesadas en varios talleres temáticos o transversales y, a veces, a una base ciudadana más amplia (por ejemplo, Charleroi 2020, Côtes d'Armor 2 mille20). En el segundo caso, es preciso contar con importantes medios financieros y de comunicación para apoyar el proceso.

Esta evolución ha tenido repercusiones para los métodos utilizados. La elaboración de escenarios hipotéticos y las encuestas Delphi realizadas por expertos están siendo sustituidas por talleres prospectivos más abiertos para debatir sobre cuestiones y posibles escenarios. En esta forma participativa de crear escenarios hipotéticos,

artistas, escritores o productores ayudan a describir las imágenes del mañana. Es interesante observar la cultura del debate que ahora caracteriza a la mayoría de los estudios de futuro, especialmente los métodos altamente participativos como el «World Café», un ejercicio de conversación sencillo pero bien estructurado¹⁵⁵. El uso de las tecnologías de la información es cada vez más frecuente como, por ejemplo, en el proyecto Urgent Evoke¹⁵⁶, y todavía queda mucho de su potencial por aprovechar.

La implicación de un mayor número de partes interesadas convierte a la proyección en un método más democrático e incrementa su legitimidad social. Los resultados de los ejercicios prospectivos se convierten en referencias del desarrollo de las ciudades y los ciudadanos y las organizaciones pueden citarlos al dialogar con los decisores políticos. Una mayor implicación también genera una mayor identificación con el ejercicio, sus resultados y el territorio. Por consiguiente, en algunos casos, como en el País Vasco francés o en algunas regiones españolas, las proyecciones resultan una práctica recurrente en lugar de un ejercicio puntual.

153 Ravetz, Joe, op

154 Van Cutsem, Michaël, Instituto Destrée, *Cities of tomorrow – Challenges, visions, dys-visions as seen by cities* (Ciudades del Mañana - Retos, visiones y dis-visiones desde la perspectiva de las ciudades), Bruselas, diciembre de 2010.

155 <http://www.theworldcafe.com/>

156 <http://www.urgentevoke.com/>

Tabla 3 Ejemplos de proyecciones urbanas¹⁵⁷

	Contexto de ciudad pequeña/mediana	Contexto de ciudad grande/global
Enfoque sistémico a largo plazo ≥ 20 años	Prospective des quartiers¹⁵⁸: Avignon, Rennes, Besançon (FR); Seraing, Ottignies-Louvain-la-Neuve 2050 (BE)	Randstad 2040 (NL); Grand Paris; Lyon; Rennes; País Vasco; Normandía 2020 (FR); Bruselas 2040 (BE); Göteborg 2050 (SE); Gipuzkoa +20 (ES)
Enfoque sectorial a largo plazo ≥ 15 años	Digital Thermi (Macedonia Central, Grecia); Martinica 2025 (FR)	Built Environment Foresight 2030 (UK); BMW 2025 (IE); Cyberterritoires et territoires en 2030; Lille 3000 (FR); TransBaltic Foresight Debate
Enfoque sectorial a corto plazo 5 - 10 años	Linz 21 (AT) y muchas iniciativas bajo la Agenda 21 en contextos de ciudades pequeñas	Programa Istanbul Digital City (TR) Manchester as a Knowledge Region (UK) Agenda 21 de Berlín
Enfoque sistémico a corto plazo 5 - 15 años	Hammarby Sjöstad (Estocolmo, SE); Chambery 2020 (FR); Castellón 2020 (ES); muchos ejercicios de planificación urbana	Piano Strategico Turin (IT); Andalucía 2020; Bilbao 2010 (ES)

Fuente: Van Cutsem, Michaël, *op. cit.*

el uso de metodologías como las sesiones de lluvia de ideas, el desarrollo de escenarios hipotéticos y su análisis mediante SWOT (strengths, weaknesses, opportunities and threats – análisis de puntos fuertes, puntos débiles, oportunidades y amenazas) o técnicas similares.

A diferencia de la mayoría de enfoques de planificación estratégica, la proyección trabaja con perspectivas a largo plazo y tiene en cuenta el punto de vista de numerosas partes implicadas. No se trata únicamente de una potente herramienta para reaccionar ante los acontecimientos externos y adaptarse a ellos, sino también de un método para implicar a individuos, comunidades, empresas, autoridades públicas y otras organizaciones de forma proactiva a fin de que definan qué futuro desean. Según este método, antes de que puedan tomarse decisiones con implicaciones a largo plazo, es preciso generar un diálogo sobre las preferencias y las opciones de futuro. Por consiguiente, la implicación de las partes interesadas es la base de la mayoría de los ejercicios prospectivos que se llevan a cabo actualmente.

Los ejercicios prospectivos pueden ceñirse a un enfoque sectorial o adoptar una perspectiva sistémica más amplia. En el primer caso, los enfoques suelen centrarse en la tecnología y la competitividad, mientras que en el segundo, la perspectiva es más social. Hace algunos años, las visiones a largo plazo estaban marcadas por la Agenda de Lisboa, por lo que priorizaban la idea de lograr la competitividad estatal o regional e incrementar la capacidad de atracción. Con la crisis económica y sus consecuencias sociales negativas, la percepción del cambio climático como una gran amenaza y el giro en la retórica política de la Agenda de Lisboa, actualmente las proyecciones tienden a tener una orientación más social y medioambiental. En ambos casos, se suele enfatizar la función de la proyección como instrumento de marketing y movilización, como ilustra la aspiración de Liverpool de ser una «ciudad próspera en 2040» (ver pág. 46) o la visión de Bilbao 2030 como «ciudad innovadora, abierta al mundo y excepcionalmente creativa» (en la página anterior).

La dimensión de creación de marca¹⁵⁹ de visiones futuras suele traducirse en frases como «la mejor gran ciudad del mundo», «una ciudad mundial en la competición internacional entre

157 Van Cutsem, Michaël, Instituto Destrée, *op.cit.*

158 Literalmente, «proyección de barrio».

159 Emile Hooge destaca una tendencia que consiste en convertir a la ciudad misma en marca de copyright («Quand les villes deviennent des marques»), «La cote des villes» en *Futuribles*, No 354, julio-agosto de 2009, pág. 49.

territorios», «la Capital del Conocimiento», «Conocimiento significa Cambio», «Cosmorregión en 2015», etc., la mayoría de las cuales se basan en el liderazgo económico, la calidad de vida, el desarrollo equilibrado y la proactividad tecnológica. Estas visiones no siempre reflejan la realidad y es posible que no resulten eficaces al no generar el suficiente nivel de apropiación social ni contar con los procesos de cambios necesarios. Pero las visiones compartidas y bien concebidas pueden ser herramientas efectivas para superar los conflictos y tener un fuerte impacto a la hora de orientar las inversiones y de formar una base de proyectos compartidos.

Las visiones negativas o «dis-visiones» pueden ser muy importantes a la hora de identificar los posibles conflictos y enfatizar la necesidad de emprender acciones correctivas. El escenario más negativo del ejercicio prospectivo «Liège 2020» giraba en torno de la fragmentación de la gobernanza y señalaba el riesgo de que se produjeran conflictos a nivel individual e institucional donde cada una de las partes implicadas seguiría su propia estrategia. Este escenario tuvo una acogida tan negativa por parte de los agentes locales que se interrumpió el proceso. Sin embargo, la dis-visión sirvió de aviso y puso de relieve la necesidad de actuar. Por lo tanto, se tomaron medidas para abordar algunos de los retos

Una visión de Bilbao en 2030

En 2030 Bilbao es una ciudad innovadora, capaz de prever los cambios, con un fuerte sentido de identidad y pertenencia, con comunidades que comparten un proyecto a largo plazo, abiertas al mundo y excepcionalmente creativas. Se desarrollan varios tipos de proyectos culturales, ambientales y de renovación urbana innovadores, así como una infraestructura adaptada para ser competitiva a nivel mundial.

Esta visión se basa en tres principios:

- Optimización de recursos y eficacia; cooperación con los territorios circundantes.
- Motivación de personas e ideas; analizar las cosas de forma más innovadora.
- El Bilbao metropolitano como el motor de la región (7 millones de personas en el traspais de Bilbao) y su desarrollo para elevarla a la categoría de región polinuclear frente a región metropolitana.

Las ciudades no compiten únicamente a nivel de infraestructuras sino también con intangibles, como conocimiento, capital humano, calidad de vida y capacidad de liderazgo. La visión de Bilbao es la de una ciudad capaz de atraer y materializar buenas ideas en beneficio de la comunidad. Se basa en las personas y sus valores, las actividades de la ciudad y su atractivo. Las empresas

e iniciativas innovadoras convertirán a Bilbao en un nodo de conocimientos de la red global.

La visión de Bilbao en 2030 subraya la necesidad de un entorno creativo, abierto, emprendedor, con un buen nivel educativo, multicultural, etc. Los esfuerzos se centran en la cohorte de edad de entre 25 y 35 años, puesto que muchos jóvenes han abandonado la ciudad por la reciente crisis. El cambio generacional entre los dirigentes y el papel de los profesionales se enfatiza con la colaboración en redes.

Para que esta visión se haga realidad hay que superar una serie de retos:

- Comprender un futuro incierto y adaptarlo a los cambios económicos, sociales y culturales que provoca la economía global;
- Lograr la colaboración efectiva entre los sectores público y privado;
- Movilizar a los dirigentes e implicar a la ciudadanía para que los proyectos resulten creíbles e interesantes.

La asociación Metropoli 30 se encarga de la puesta en marcha del proyecto. Supone la participación de más de 400 personas procedentes del sector público, el sector privado y la sociedad civil. Se basa en la experiencia del proyecto de regeneración de Bilbao, que fue un éxito en términos de desarrollo integrado.

que se presentaron en este escenario hipotético¹⁶⁰. Las divisiones también pueden ser útiles para poner de manifiesto las diferentes amenazas más o menos previsibles y como herramientas para reforzar la capacidad de adaptación de las ciudades ante los riesgos previstos e imprevistos.

4.5. Movilización colectiva entorno al modelo de desarrollo urbano europeo

El alcance de las proyecciones y de otras formas de iniciativas participativas de planificación suelen ser a nivel de ciudad o de ciudad-región, y a menudo tienen una orientación de mercado con especial énfasis en los agentes institucionales. Una mayor movilización colectiva, que implique a los ciudadanos en las principales cuestiones de desarrollo urbano, parece cada vez más importante para evitar la exclusión y la polarización socioeconómica, así como para contrarrestar los efectos negativos de la creciente diversidad. Los eventos deportivos o culturales pueden tener un efecto movilizador, ayudar a crear una identidad compartida y generar confianza en el futuro, pero también se necesitan acciones menos espectaculares que aborden los problemas cotidianos.

4.5.1. Movilización de los residentes

La implicación de los residentes en las ciudades es fundamental para el éxito de numerosas políticas, especialmente en un contexto de crisis y de posibles conflictos entre las diferentes partes interesadas. En las ciudades donde se han dedicado recursos y tiempo a organizar procesos participativos, la cohesión es mayor, especialmente al nivel de barrio, y también se registra un mayor nivel de apropiación de las visiones y estrategias a corto y largo plazo por parte de los residentes¹⁶¹. Algunos gobiernos locales han puesto en marcha mecanismos para implicar directamente a los residentes en las decisiones sobre presupuestos. Incluso si los procesos se limitan únicamente a algunas partes del presupuesto local,

crean una tendencia de mayor responsabilización por parte de los ciudadanos. Otros ejemplos de gobernanza participativa y basada en la solidaridad son los pactos para el empleo, el modelo del Quebec¹⁶², las empresas sociales, etc.¹⁶³

4.5.2. Enfoques de desarrollo impulsados por la comunidad local

Los enfoques territoriales sobre el desarrollo local impulsados por agentes locales se centran en el apoyo de procesos de desarrollo endógeno, es decir, en estimular el desarrollo desde el apoyo externo, facilitando así soluciones locales innovadoras. A diferencia de las iniciativas impulsadas por las autoridades locales, se apoyan en un mayor papel, implicación y compromiso de la propia comunidad y no quedan confinadas necesariamente a las fronteras administrativas. Por su naturaleza, también pueden adoptar estrategias de desarrollo económico de mayor alcance y a más largo plazo.

Los enfoques de desarrollo local fomentan el establecimiento de partenariados entre entidades públicas, privadas y voluntarias, proporcionando así una potente herramienta para movilizar e implicar a las comunidades y las organizaciones locales, así como a los ciudadanos. Constituyen un enfoque más integral e inclusivo a la hora de abordar retos locales, con un enfoque sobre la calidad, la capacidad de inclusión y la sostenibilidad de las estrategias de crecimiento. Son particularmente relevantes a la hora de abordar las áreas más desfavorecidas en varios aspectos, donde las herramientas de desarrollo convencionales no funcionan. También pueden utilizarse para mantener la inclusión activa, fomentar la innovación social o designar iniciativas para la regeneración de zonas empobrecidas.

Al igual que con cualquier otro instrumento o enfoque basado en la participación y el compromiso fuerte de los ciudadanos (bottom-up), el desarrollo local depende de que los agentes implicados tengan la capacidad suficiente para llevarlo a cabo.

160 Van Cutsem, Michaël, op.cit.

161 Moulart, Frank, referencia a la reciente historia de la política urbana de Amberes presentada en el Taller 3 *Cities of tomorrow – How to make it happen?* (Ciudades del Mañana - ¿Cómo hacerlas realidad?), Bruselas, diciembre de 2010.

162 Un modelo de gobernanza que garantiza la participación de numerosos agentes.

163 Referencia a la acción de coordinación KATARSIS FP6 en: Tosics, Iván, contribución temática, *Cities of tomorrow* (Ciudades del Mañana), enero de 2011.

Responsabilización y participación de los residentes de los barrios deprimidos de Berlín¹⁶⁴

Berlín experimentó flujos masivos de inmigración y emigración en los años posteriores a la caída del Telón de Acero. 1,7 millones de personas abandonaron la ciudad al tiempo que un número prácticamente equivalente de personas se instalaron en ella, de modo que uno de cada dos habitantes de una población aproximada de 3,4 millones no había nacido en la ciudad.

Los flujos masivos de población provocaron un empobrecimiento del centro urbano, puesto que las personas más acomodadas se fueron mudando a las afueras de la ciudad. Para remediar esta situación, el ayuntamiento creó el programa «Soziale Stadt» con el objetivo de revitalizar los barrios deprimidos de los distritos con necesidades de desarrollo especiales. Se establecieron treinta y cuatro áreas de intervención con una población total de 390 000 habitantes (más de una décima parte de los berlineses). Este programa está financiado por el Land, la Unión Europea y el Estado.

El objetivo del programa consiste en fomentar la participación, la activación y la responsabilización y se basa en una serie de principios:

- centrarse en las necesidades, las oportunidades y los recursos de los residentes y de su entorno;
- cooperación intensiva e interdisciplinaria con los grupos de interés locales y las partes implicadas locales;
- un cambio de perspectiva: pasar de un enfoque basado en grupos objetivo a uno que también tenga en cuenta el territorio y su situación social;
- proceso común de aprendizaje, innovación y desarrollo.

Se han instaurado estructuras formales con la participación de residentes (*Quartiersräte*). Estos consejos se encargan de decidir los presupuestos locales, el 75 % de los cuales se dedican al desarrollo de proyectos socioculturales (frente a una media de solo el 25 % para la totalidad del programa «Soziale Stadt»).

El impacto positivo de dar a los residentes locales mayor responsabilidad ha conllevado, entre otras cosas, una redefinición de las tareas que llevan a cabo los distritos y el Departamento del Senado responsable del desarrollo urbano. Se han establecido nuevas formas de cooperación entre los distritos y la administración del Senado, así como un diálogo continuo sobre los objetivos urbanos, las necesidades locales y otras prioridades territoriales.

Desarrollo local en un entorno urbano – URBAN I y II

Los proyectos piloto Urban y las subsiguientes iniciativas comunitarias URBAN (URBAN I 1994–99 y URBAN II 2000–06) son ejemplos de iniciativas con un enfoque de desarrollo local con el apoyo de la Unión Europea a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Se fomentaron colaboraciones locales para desarrollar un enfoque integral e innovador que abordara los retos sociales, económicos y ambientales de las áreas urbanas más desfavorecidas en diversos aspectos.

La evaluación ex-post de URBAN II puso de relieve que los enfoques de desarrollo local tuvieron impactos positivos en zonas del programa a juzgar por la mejora de los resultados en cuanto a la situación económica, la sanidad, la seguridad ciudadana, la educación y otros aspectos. Las partes interesadas disfrutaron de las ventajas que proporciona el programa URBAN en cuanto a la propia metodología, la promoción de la integración, la flexibilidad, el establecimiento de partenariados y su agenda local.

164 Klinkar, Clemens, Taller 3 Cities of tomorrow – How to make it happen? (Ciudades del Mañana - ¿Cómo hacerlas realidad?), (Ciudades del Mañana - ¿Cómo hacerlas realidad?), Bruselas, diciembre de 2010.

PLAINE COMMUNE – Un enfoque regional para incentivar a las empresas a ofrecer empleo a los residentes de las zonas desfavorecidas en transición

Plaine Commune (346 209 habitantes según datos de 2007) es una de las numerosas estructuras gubernamentales metropolitanas instaurada en 1999 para facilitar la colaboración entre las autoridades locales, y una de las más importantes de la región capital. Ocho municipios del *département* Seine-Saint-Denis forman parte de Plaine Commune: Aubervilliers, Epinay-sur-Seine, La Courneuve, l'Île-Saint-Denis, Pierrefitte, Saint-Denis, Stains y Villetaneuse. Se halla en una zona notablemente empobrecida, con un elevado índice de desempleo y trabajadores poco cualificados, víctima de la relocalización económica.

Plaine Commune optó por la estrategia de atraer a grandes empresas del sector servicios, pero estas compañías no suelen contratar a trabajadores poco cualificados. Otro problema radicaba en los desequilibrios de desarrollo urbano entre las diferentes áreas. En este sentido, Plaine Commune desarrolló una nueva estrategia para mejorar el acceso al empleo en colaboración con las empresas que se instalaban en la zona.

Una de las iniciativas estrella fue la creación de centros de recursos de búsqueda de empleo (*Maisons pour l'Emploi*) en cada uno de los ocho municipios con el apoyo de FEDER. Asimismo, Plaine Commune ha firmado cartas con unas 100 compañías para llevar a cabo acciones específicas de cohesión social. En abril de 2011, se inauguró el gran centro comercial *LE MILLÉNAIRE* en esta zona. La Carta firmada en 2006 establecía que el 75 % de los 700 puestos de trabajo previstos debía ser cubierto por población autóctona.

La principal baza de la estrategia de Plaine Commune es la voluntad de todas las autoridades locales implicadas y del nivel supralocal para colaborar en lugar de competir. Otros puntos fuertes de la estrategia son la capacidad de crear sinergias entre su propia administración y las empresas y el estrecho vínculo que se ha forjado entre Plaine Commune y sus residentes.



4.5.3. Necesidad de desarrollar las capacidades para lograr la responsabilización

Paralelamente a la creciente necesidad de movilización y participación de los residentes, existe una tendencia a completar los modelos antiguos de democracia representativa con modos más participativos de rendición de cuentas y compromiso democrático. Los nuevos marcos de gobernanza hacen pensar que los ciudadanos y las comunidades asumirán una mayor responsabilidad sobre su propio bienestar y los procesos políticos locales que tienen consecuencias directas sobre su vida y sobre el entorno en el que viven¹⁶⁵.

La participación y la responsabilización ciudadana plantean una serie de cuestiones acerca de la legitimidad democrática y la representatividad de las personas implicadas. Los grupos más débiles o marginales, por ejemplo, las personas que sufren una situación de desempleo de larga duración, las madres solteras, las minorías étnicas o las personas con menos estudios, tienen mayores dificultades para expresar su opinión. En ocasiones, el término «participación» se utiliza erróneamente para designar actividades informativas. Es posible que los grupos de interés más fuertes o aquellos que están más habituados a hacerse oír monopolicen la opinión y actúen como guardianes de la comunicación. Por consiguiente, es necesario adoptar métodos de vulgarización para garantizar que la participación no implica únicamente a los ciudadanos activos y representativos de las clases medias, sino también a una diversidad más amplia de agentes a los niveles comunitario y de gobierno local, que incluya a personas de todos los contextos socioeconómicos, grupos de edad y posiciones en la sociedad.

El éxito de los enfoques de desarrollo local radica en gran medida en la capacidad de gestión individual y en el compromiso de los responsables de los proyectos y sus redes sociales. La necesidad de formación a nivel local es especialmente acuciante en las comunidades donde la implicación cívica, tanto de los ciudadanos como de las organizaciones, es tradicionalmente débil o inexistente, cosa que sucede en la mayoría de los Estados miembros de la UE-12.

4.6. La cooperación entre ciudades es fundamental para el desarrollo urbano europeo sostenible

Los casos de ciudades que compiten y cooperan son frecuentes a lo largo de la historia. La expansión más reciente de las ciudades más allá de su centro y su mayor conectividad con un territorio mucho más amplio no solo ha incrementado las posibilidades de intercambio económico (y socio-cultural), sino que también ha aumentado la competencia. Actualmente, las ciudades compiten por inversiones nacionales e internacionales, capital humano, comercio, turismo, etc. Esta competencia a menudo genera procesos de emulación productiva, pero en ocasiones puede resultar perjudicial para el desarrollo económico y la cohesión territorial y conllevar un uso de los recursos no óptimo.

Por ejemplo, hay límites a la demanda de aeropuertos, universidades, parques empresariales y grandes instalaciones en un determinado territorio. En una situación de escasez de recursos públicos, la cooperación sobre cuestiones estratégicas como los servicios públicos, los grandes proyectos de desarrollo, la infraestructura de conocimientos y los nodos de transporte resulta fundamental para el desarrollo territorial y urbano sostenible. Por lo tanto, es crucial que las ciudades de los territorios vecinos entren en dinámicas de «cooperación» o de competición cooperativa en lugar de hacerse la competencia sin más.

«The main challenge for cooperation among EU cities is developing a strategic process of thinking, talking, planning and acting creatively and differently, yet together, towards a sustainable responsible and successful future» (El principal reto para la cooperación entre ciudades de la UE consiste en desarrollar un proceso estratégico para pensar, hablar, planificar y actuar de forma creativa y diferente, pero conjunta, con el fin de garantizar un futuro sostenible, responsable y próspero)¹⁶⁶.

La cooperación puede tener lugar a diferentes niveles territoriales dependiendo del tema de que se trate. Muchas autoridades locales ya cooperan para ofrecer un servicio de autobuses escolares, gestionar sistemas de transporte

165 Vranken, Jan, colaboración temática, *Cities of tomorrow (Ciudades del Mañana)*.

166 Taller 1 *Cities of tomorrow – Urban challenges (Ciudades del Mañana – Retos urbanos)*, Bruselas, junio de 2010.

multimodal, recolectar y tratar los residuos, proporcionar agua, etc. Algunos ejemplos de funciones compartidas en un territorio de gran extensión pueden ser las universidades, los principales nodos de transporte, los parques empresariales, los hospitales, etc. Esta cooperación intermunicipal es la base para la creación de las nuevas entidades de gobernanza del área urbana funcional más flexibles que hemos analizado en el apartado 4.3.

Estas entidades de cooperación no solo permiten la provisión de servicios públicos con recursos limitados, sino que también pueden garantizar el desarrollo territorial según el modelo europeo de desarrollo sostenible policéntrico.

La dispersión de la urbanización, la concentración y la despoblación no deseadas, el uso insostenible del suelo, el agotamiento de los recursos, etc. puede paliarse mediante una cooperación eficiente en el ámbito de un área funcional más extensa. La competitividad y la viabilidad de los sectores económicos también dependen de la cooperación eficiente que refuerza tanto la competitividad como el atractivo del área más amplia. Esta cooperación puede hacerse extensiva a áreas geográficas de mayor alcance que compartan determinadas características, ya sea la cuenca de un río, una cordillera o una extensión de aguas costeras, y tienen que ver con actividades como las rutas turísticas, la prevención de inundaciones, etc.

El valor añadido europeo de la cooperación urbana transnacional

La *cooperación transfronteriza* concierne a las ciudades vecinas que pertenecen a la misma Área Funcional Urbana de ambos lados de las fronteras estatales. En las regiones metropolitanas transfronterizas, las ciudades cooperan sobre aspectos como la planificación regional y del transporte, el desarrollo económico, el turismo, la cultura, la investigación, la educación y el empleo¹⁶⁷. Algunos ejemplos conocidos son Lille–Kortrijk–Tournai y Copenhague–Malmö. La cooperación transfronteriza también implica a las ciudades que pertenecen a una zona geográfica común más amplia con características compartidas, por ejemplo, Viena–Bratislava–Gyor–Brno. El ámbito transfronterizo del objetivo de Cooperación territorial europea fomenta esta cooperación.

Las redes de ciudades también operan al nivel de macrorregiones, como las ciudades bálticas, mediterráneas o atlánticas. Por ejemplo, mediante su cuarta prioridad «Promocionar ciudades y regiones atractivas y competitivas», el Programa de cooperación transnacional de la región del mar Báltico 2007–13 prevé una serie de medidas tangibles, como inversiones en infraestructuras, y otras

medidas menos tangibles, como acciones de marketing y la promoción de sinergias entre agentes para crear una «zona de integración global». Actualmente, el programa de cooperación está estrechamente vinculado a la estrategia macrorregional de la UE para la región del Mar Báltico, de mayor alcance.¹⁶⁸

Las ciudades también utilizan redes de comunicación a nivel europeo para compartir experiencias y aprender las unas de las otras. El programa URBACT de cooperación en red de la UE¹⁶⁹ permite este tipo de cooperación en una serie de áreas temáticas como las de «innovación y creatividad», «inclusión activa», «patrimonio cultural» o «capital humano y espíritu empresarial». Esta cooperación en red estimula el aprendizaje inter pares y refuerza la capacidad de las autoridades locales para enfrentarse a los problemas compartidos y a aprovechar los potenciales similares.

La Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)¹⁷⁰ es un instrumento jurídico europeo diseñado para facilitar y promover la cooperación interregional, transnacional y transfronteriza permitiendo a las autoridades públicas de diferentes Estados miembros proporcionar servicios conjuntos.

167 Proyecto METROBORDER, ESPON – *Informe provisional*.

168 http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/index_en.htm

169 <http://urbact.eu>

170 http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/gect/index_en.htm

La cooperación también puede orientarse hacia la explotación de elementos comunes o complementarios y puede efectuarse en distancias geográficas más grandes como, por ejemplo, entre ciudades que cuentan con núcleos pertenecientes a la misma cadena de valor o que son potentes en determinados campos de investigación y tecnología complementarios. Finalmente, existe una tercera forma de cooperación que se da cuando las administraciones locales comparten su inteligencia estratégica y los conocimientos adquiridos con la experiencia de sus políticas a fin de reforzar la capacidad de sus recursos humanos para abordar los retos urbanos comunes.

4.7. Conclusiones – reforzar el modelo de desarrollo urbano europeo

Las contribuciones, las experiencias compartidas y los debates entre académicos y agentes urbanos que han tenido lugar en el contexto del proceso de las Ciudades del Mañana han llevado a formular una serie de grandes principios de gobernanza que resultan especialmente relevantes para el modelo de desarrollo urbano europeo.

4.7.1. Consideraciones sobre la gobernanza para las Ciudades del Mañana

Para enfrentarse a los retos del mañana, las ciudades deben superar objetivos aparentemente contradictorios y en conflicto y decantarse por modelos más holísticos de desarrollo urbano sostenible: el crecimiento económico debe conciliarse con el uso sostenible de los recursos naturales, la competitividad global debe ser inclusiva y beneficiar a la economía local, el crecimiento verde no puede excluir a los grupos marginados y el atractivo para captar a la élite económica y social mundial no puede fomentarse en detrimento de los grupos menos favorecidos.

Las Ciudades del Mañana deben hacer frente a los retos de una forma holística e integrada.

Las ciudades necesitan adoptar enfoques holísticos de planificación y desarrollo que integren las dimensiones sociales, ambientales, económicas y territoriales del desarrollo urbano. Al formular el reto en sí ya suele haber un enfoque implícito para abordarlo. Por ejemplo, un enfoque únicamente centrado en la reducción de las emisiones de CO₂ mediante soluciones tecnológicas puede provocar una fractura verde, es decir, una situación donde los más necesitados de reducir su factura energética no pueden permitirse adquirir la nueva tecnología.

Asimismo, también se necesita un enfoque integral a nivel gubernamental y escala geográfica. Los retos no respetan las fronteras administrativas ni las estrategias para abordarlos y sus consecuencias. Ello requiere sistemas de gobernanza flexibles y dinámicos capaces de adaptarse a las diferentes escalas territoriales de los retos.

Las Ciudades del Mañana deberán compaginar los enfoques territoriales con los enfoques más centrados en la población.

Un enfoque integral no puede aplicarse a lugares que no tienen en consideración a las personas ni viceversa. Por consiguiente, deben conjugarse los enfoques territoriales y los enfoques más centrados en la población. Ambos enfoques son complementarios, por lo que debe reforzarse su vinculación.

El enfoque territorial es necesario en cuanto a la sensibilización sobre el contexto, las especificidades locales y la diversidad institucional; en cambio, los motivos para adoptar un enfoque más centrado en las personas son para fomentar una ciudadanía cívica, política y social, así como por la importancia de garantizar la igualdad de derechos a todos los habitantes. Si únicamente se tiene en cuenta el territorio, puede producirse un proceso de gentrificación, mientras que si solo se tiene en cuenta la población los problemas locales pueden agravarse a causa de procesos de pauperización imprevistos.

Conjugar los enfoques territoriales y los enfoques más centrados en la población para lograr la integración espacial¹⁷¹

La integración espacial puede lograrse a través de tres procesos interrelacionados que combinan enfoques territoriales y enfoques más centrados en la población: (i) adaptación de experiencias locales satisfactorias, como la innovación social, los métodos de aprendizaje, el diálogo intercultural, etc.; (ii) generalización previa a los diferentes tipos de intervención urbana, por ejem-

plo, identificación de la escala adecuada y del calendario apropiado; (iii) acciones entre escalas que fomenten la creación de vínculos estables y coherentes de cooperación a través de la negociación entre agentes y organizaciones con diferentes niveles espaciales de intervención, por ejemplo, a nivel de barrio, ciudad o ciudad-región.

Ello permitiría superar las perspectivas sectoriales del espacio urbano mediante la adopción de un punto de vista más holístico, con lo que se promovería la inteligencia colectiva y el aprendizaje sobre los problemas cotidianos.

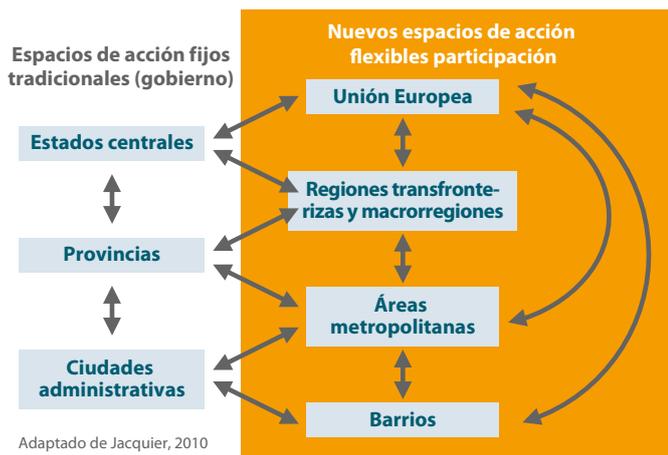
Las Ciudades del Mañana deben combinar estructuras de gobierno formales con estructuras de gobernanza informales en función de la escala de los retos.

Existen una gran variedad de modos de gobernar una ciudad o una ciudad-región en Europa. Algunas son muy próximas a sus ciudadanos y favorecen una democracia más directa. Otras operan a un nivel territorial superior, son más alejadas de los ciudadanos pero están mejor capacitadas para gestionar los aspectos territoriales complejas.

a un modo de gobernanza adecuado a la escala de los retos. Este modo de gobernanza debe poder integrar estructuras de gobierno formales y ser lo suficientemente flexible para abordar los retos a diferentes escalas.

Para conciliar los diferentes objetivos a largo plazo, es preciso contar con una comprensión compartida del presente y de los posibles futuros deseables, en otras palabras, con el acuerdo de una visión compartida por la que trabajar y de la estrategia para conseguirla.

De las fronteras fijas a las flexibles; del gobierno a la gobernanza



Ningún nivel o sistema de gobierno local puede considerarse más apropiado que otro, puesto que el nivel óptimo depende del problema que deba tratarse. Lo que parece cobrar importancia es la capacidad de pasar de un modo de gobierno

Las Ciudades del Mañana deben desarrollar sistemas de gobernanza capaces de crear visiones compartidas que concilien objetivos concurrentes y modelos de desarrollo opuestos.

Los enfoques integrales solo pueden implementarse si existen visiones y objetivos claros y compromiso político. La naturaleza contradictoria de los retos y los objetivos de desarrollo a veces en conflicto requieren un diálogo continuo entre las autoridades públicas y los numerosos agentes urbanos implicados, como hogares, empresas, ONG, asociaciones y otros representantes de diferentes grupos culturales, étnicos, económicos y sociales. Este diálogo debe tener en cuenta las diferentes escalas territoriales de los retos y poder conjugar estrategias a diferentes niveles de gobernanza. En este contexto, las ciudades pueden verse como plataformas sociales de diálogo entre los diferentes grupos de interés y comunidades. Así, los conflictos pueden transformarse en algo positivo, convirtiéndose en trampolines de innovación social y conjugando oportunidades y necesidades.

171 André, Isabel, contribución al Taller 3 *Cities of tomorrow – How to make it happen?* (*Ciudades del Mañana - ¿Cómo hacerlas realidad?*), (Ciudades del Mañana - ¿Cómo hacerlas realidad?), Bruselas, diciembre de 2010.

La capacidad de las ciudades para la planificación estratégica a largo plazo, la recopilación de información estratégica y el aprendizaje a nivel organizativo es muy importante, así como su capacidad para movilizar a las partes implicadas para que participen en los procesos de creación de una visión y una estrategia colectivas. La capacidad de las administraciones municipales de gestionar la cooperación horizontal es crucial para la elaboración de visiones, la planificación estratégica y la implementación de enfoques integrales. Además, los indicadores de acción (input) deben complementarse con indicadores de resultados (output) más acordes con los objetivos globales, a fin de que pueda medirse el progreso real y la eficacia de las estrategias.

Las ciudades no son islas en un territorio rural, sino que forman redes más o menos densas. El desarrollo sostenible de estas redes es fundamental para las propias ciudades y para la cohesión territorial de la UE.

La cooperación en la ciudad es indispensable para conseguir un desarrollo espacial coherente

Al desarrollo de las ciudades le ha sucedido un proceso paralelo de expansión alrededor del centro urbano y una mayor conectividad con un territorio mucho más amplio, que incluye otras ciudades.

Ello ha incrementado las posibilidades no solo de intercambio económico, sino también de competencia entre ciudades, competencia por capital humano, turismo, inversiones empresariales etc. Esta competencia puede resultar perjudicial para el desarrollo económico y la cohesión territorial y conllevar un uso de los recursos no óptimo. La cooperación sobre cuestiones estratégicas como los servicios públicos, los grandes proyectos de desarrollo, la infraestructura de conocimientos y los nodos de transporte resulta fundamental para un desarrollo territorial y urbano sostenible.

La cooperación entre municipios debe facilitarse en la medida de lo posible a través de estructuras formales e informales, evitando las trabas legislativas que puedan dificultar o imposibilitar la gestión conjunta de los servicios. Hay que estimular la aplicación de formas más intelectuales de cooperación a nivel europeo.

4.7.2. Hacia la gobernanza multiescalar socialmente innovadora, integrada e inclusiva

Las ciudades son un factor clave en la vida cotidiana de todos los ciudadanos de la UE. El futuro éxito del modelo europeo del desarrollo urbano es de suma importancia para la cohesión económica, social y territorial de la Unión Europea. Por consiguiente, es fundamental que las ciudades puedan desarrollarse de una forma equilibrada y socialmente inclusiva, a fin de reforzar su competitividad y atractivo sin tener un impacto negativo en el desarrollo más amplio del territorio.

El papel de las ciudades en la implementación de la Estrategia Europa 2020 se ha subrayado tanto a nivel europeo como por las propias ciudades. Su importancia no se ha exagerado. Las ciudades no solo son las más indicadas para implementar soluciones sostenibles para reducir las emisiones de CO₂ o para garantizar un crecimiento integrador, también son las que deben conciliar las contradicciones y las tensiones que surgen entre los diferentes objetivos.

Las ciudades deben adoptar la gobernanza multiescalar socialmente innovadora, integrada e inclusiva capaz de transformar las tensiones en oportunidades: tensiones entre objetivos concurrentes o contradictorios; entre intereses sectoriales; entre diferentes colectivos o grupos de interés; entre diferentes niveles de gobernanza; entre diferentes territorios en competencia; y entre visiones a corto, medio y largo plazo. En este sentido, las ciudades se convierten en plataformas no solo de innovación económica, tecnológica o ambiental, sino, sobre todo, de innovación social.

Sin embargo, no pueden hacerlo aisladas. Es esencial que las normativas y las políticas estatales reconozcan y faciliten el papel económico, social, ambiental y, sobre todo, territorial de las ciudades. Sin un marco de gobernanza multinivel ni fuertes políticas urbanas a un nivel superior que conduzcan a un enfoque territorial integral, las ciudades se hallarán en serias dificultades para abordar con eficacia los retos del futuro. El nivel europeo puede actuar como un facilitador y garantizar que sus políticas tengan en cuenta la dimensión territorial, pero la implementación de la Carta de Leipzig, la Declaración de Toledo y la Agenda Territorial 2020 depende fundamentalmente de los gobiernos estatales y regionales.

Conclusiones



Este informe se ha estructurado sobre tres ideas: demostrar que hay un modelo europeo de desarrollo urbano (capítulo 1); debatir las principales debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de este modelo (capítulos 2 y 3) y centrarse en los desafíos de la gobernanza de nuestras Ciudades del Mañana (capítulo 4).

Las conclusiones apoyan los principios fundamentales, las prioridades y los objetivos del desarrollo urbano y territorial recogidos en la Carta de Leipzig, en la Declaración de Toledo y en la Agenda Territorial 2020, y subrayan la importancia de **una dimensión territorial más fuerte** en la futura política de cohesión. El informe apoya los objetivos clave de la estrategia Europa 2020, pero señala la necesidad de planteamientos integrados, coherentes y holísticos en todos los sectores, niveles de gobernanza y territorios.

Los **desafíos** sociales, económicos y medioambientales **deben abordarse tanto a nivel de barrio como a nivel de contextos territoriales más amplios.**

Las ciudades ya no pueden definirse únicamente por sus límites administrativos, ni las políticas urbanas pueden dirigirse solo a unidades administrativas municipales. Hay que prestar atención a los aspectos complementarios entre planteamientos funcionales (a nivel de grandes aglomeraciones y metrópolis) y planteamientos sociales y culturales que impliquen el compromiso y la responsabilización de los ciudadanos (a nivel de barrio). Se tienen que tener en cuenta tanto la realidad territorial más amplia como la estructura urbana interna. Las políticas urbanas tendrán que asegurar la coherencia entre las iniciativas sectoriales con impacto en el espacio y las iniciativas basadas en el territorio.

Para conseguir estos objetivos, **los mecanismos fijos de coordinación se deben complementar con otros flexibles** para asegurar el diálogo y la cooperación entre los niveles

central y territorial, así como entre los sectores afectados por el desarrollo urbano. Se tendrán que superar las tensiones producidas por la diferencia de intereses y habrá que negociar acuerdos entre objetivos y modelos de desarrollo contradictorios. Para mantener este diálogo, es importante compartir una **misma concepción.**

Se necesita **una base sólida de conocimiento** para respaldar un entendimiento común de las capacidades de desarrollo; resulta imprescindible para sustentar cualquier visión de futuro. Un conocimiento así no puede provenir solo de los expertos, sino que necesita ser comprendido e incluso a veces coproducido por todos los implicados. Además de mejorar la disponibilidad y la comparabilidad de los datos territoriales y del conocimiento sobre la base de fuentes como la Red Europea de Observación sobre Cohesión y Desarrollo Territoriales (ESPON), la Auditoría Urbana y el Atlas Urbano, existe la necesidad de datos menos tangibles. La implicación de los responsables y de los ciudadanos es fundamental para

«[...] Creo que en las actuales turbulencias económicas, donde la crisis financiera ha tenido ya serias consecuencias en el desempleo y los presupuestos públicos, tenemos que unir nuestras fuerzas para paliar los efectos negativos en las poblaciones más vulnerables. La innovación social no es una panacea, pero si la promovemos y la valoramos puede aportar soluciones inmediatas a los asuntos sociales más urgentes a los que se enfrentan los ciudadanos. A largo plazo, veo la innovación social como parte de la nueva cultura de responsabilización que estamos intentando fomentar con nuestras iniciativas, empezando con la Nueva Agencia Social. [...]»

José Manuel Barroso, Presidente de la Comisión Europea, 31 de marzo de 2009

formular las preguntas correctas, evaluar las cosas adecuadamente, facilitar la identificación con las estrategias y movilizar el potencial endógeno.

Las estrategias deberán **tener en cuenta la diversidad de las ciudades**: sus vías de desarrollo, su tamaño, sus contextos demográficos y sociales y sus activos económicos y sociales. Por ejemplo, será importante examinar la importancia de estrategias de especialización inteligentes en aquellas ciudades o regiones que se enfrenten a problemas específicos, debido a la convergencia de dificultades demográficas, económicas y sociales.

Se deberá fomentar la **innovación** para apoyar la transición hacia las Ciudades del Mañana. Las Ciudades del Mañana deberían ser ciudades dispares, cohesionadas y atractivas, deberían ser ecológicas y saludables y deberían ser lugares propicios para una economía fuerte e integradora. El potencial que proporciona la diversidad socioeconómica, cultural, generacional y étnica se debe explotar más como fuente de innovación. Las estrategias de innovación deben ser múltiples y dirigirse a los servicios y a la tecnología, así como a la innovación institucional y social.

La innovación tendrá también que tratar asuntos organizativos e institucionales, ya que serán necesarias nuevas formas de gobernanza para abordar la complejidad de los próximos desafíos. Junto con la innovación social, varios expertos han subrayado, durante el proceso de reflexión, la cuestión de **la ética y los valores**.

Las estrategias de crecimiento inclusivo tendrán que superar las consecuencias negativas de la desvinculación entre el crecimiento económico y el desarrollo social y abordar los círculos viciosos del declive demográfico y económico al que se enfrentarán un número cada vez mayor de ciudades europeas en los años venideros. Se debe adoptar un **planteamiento coherente de las estrategias de crecimiento inteligentes, integradoras y ecológicas** para que se puedan superar los conflictos y las contradicciones entre los distintos objetivos y para que el cumplimiento de un objetivo no suponga ningún impedimento para conseguir otros.

La falta de recursos económicos, la baja capacidad fiscal o normativa o el insuficiente potencial de desarrollo endógeno dificultan que muchas ciudades europeas se desarrollen de forma sostenible y armoniosa, siguiendo el modelo ideal que aúna el atractivo con el crecimiento. **Las ciudades en proceso de despoblación tienen que redefinir su base económica** y llevar a cabo transiciones hacia nuevas formas de organización económica, social y espacial.

Además, si las tendencias actuales continúan, **la exclusión social y la creciente segregación espacial** afectarán a un número cada vez mayor de regiones y ciudades, incluyendo las más ricas. En las ciudades más ricas de Europa ya existen bolsas de pobreza, y la «pobreza energética» golpea a los grupos más vulnerables, especialmente en las ciudades con un parque de viviendas caracterizado por la escasez o por su obsolescencia.

Hay una fuerte tendencia política a prestar especial atención a los **barrios desfavorecidos** en el marco de la ciudad y de territorios más amplios, como se señaló en la **Carta de Leipzig** y en la **Declaración de Toledo**. La educación y la formación desempeñan un papel fundamental al permitir la movilidad social y espacial y al estimular el empleo y la iniciativa empresarial. Este informe subraya también la importancia del capital social, que va más allá de la educación y la formación, y que incluye las capacidades relacionales. Pero la integración social no debería ser únicamente un objetivo de las políticas centradas en las personas; estos planteamientos se deben combinar con los de base territorial. Centrarse solo en las «personas» puede contribuir a que la gente se aleje de los problemas y a empobrecer aún más los barrios desfavorecidos; centrarse solo en el «territorio» puede desplazar el problema o tener efectos «cerrojo» en las comunidades locales.

Como ya se indicó en la Declaración de Toledo, este informe señala el papel estratégico de la **regeneración urbana integrada**, enmarcada en el concepto más amplio de desarrollo urbano integrado, como una perspectiva importante para conseguir una serie de objetivos, tales como: asegurar la participación ciudadana y la implicación de los interesados en los trabajos encaminados a la consecución de un «modelo más sostenible y socialmente inclusivo en todos los tejidos urbanos y sociales de la ciudad consolidada»¹⁷²; considerar el cambio climático, el cambio demográfico y la movilidad como algunos de los principales desafíos urbanos; asegurar una mayor coherencia entre los asuntos urbanos y territoriales; y promover un entendimiento común del enfoque integrado.

Este informe señala las recomendaciones de la Agenda Territorial 2020 sobre la inclusión del desarrollo urbano en un contexto territorial ligado a la Estrategia Europa 2020, y sobre el fomento del desarrollo territorial policéntrico equilibrado y el uso de planteamientos de desarrollo integrado en ciudades y regiones rurales y específicas.

Uno de los desafíos del desarrollo territorial armonioso de Europa, como se identificó en la Agenda Territorial 2020, es la gran velocidad de consumo de suelo debido a la propagación de asentamientos de baja densidad de población, es decir, la **expansión urbana**. En el contexto de las políticas de cohesión, ya se han desarrollado estrategias para el **reciclaje de suelo** (regeneración urbana, restauración o reutilización de zonas abandonadas, marginadas o en desuso) que pueden desempeñar un papel fundamental en el futuro, al igual que otras estrategias ecológicas, como el desarrollo de cinturones o corredores verdes, la **ecologización de las ciudades** y el fomento de ciudades adecuadas para las familias y los mayores a través de espacios públicos y servicios para todos, a la vez que se mejoraba la gestión de los recursos energéticos y materiales y de los flujos en la ciudad (metabolismo urbano, reciclaje y soluciones de energía local).

En sintonía con la Agenda Territorial 2020, este informe resalta también la necesidad de la integración territorial en regiones funcionales transfronterizas y transnacionales, y hace hincapié en la importancia de mejorar la conectividad territorial y la cooperación entre las ciudades europeas.

Las ciudades no pueden definirse únicamente por sus límites administrativos, ni las políticas urbanas pueden dirigirse solo a unidades administrativas municipales. El Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones han resaltado también la importancia de la **gobernanza a varios niveles**, lo que sintoniza enteramente con las conclusiones de este informe: las políticas europeas, nacionales, regionales y locales deben articularse.

Este informe lleva más lejos el concepto de gobernanza a varios niveles. Las políticas dirigidas a los barrios necesitan coordinarse con políticas dirigidas no solo a las aglomeraciones mayores o a los territorios que engloban a las ciudades, sino también a las zonas limítrofes. El principio de subsidiariedad, que ha sido reforzado por el Tratado de Lisboa, no solo implica sustituir un nivel alto de gobernanza por uno más bajo, sino también que **se vayan forjando nuevas relaciones entre los distintos niveles**, p. ej. entre el nivel local y el europeo. Debe ampliarse la gama de actores involucrados en la formulación y elaboración y de las políticas hasta abarcar a todos los interesados, incluidos los ciudadanos. Fundamentalmente, las políticas deben operar en un **marco de gobernanza a varias escalas**.

Es responsabilidad de todos los niveles de gobernanza conseguir que el potencial de las ciudades y de las aglomeraciones urbanas se pueda explotar por completo en beneficio de todos los ciudadanos europeos. **El futuro de Europa depende de nuestras Ciudades del Mañana.**

172 Reunión Ministerial Informal de Toledo sobre la Declaración de Desarrollo Urbano, Toledo, 22 de junio de 2010.

Anexos

Capítulo 1 - Anexo 1

Áreas urbanas funcionales, morfológicas y administrativas de las grandes ciudades europeas

	Población ciudad administrativa	Población MUA	Ratio MUA/ciudad	Población FUA	Ratio FUA/ciudad
Londres	7,43	8,27	1,1	13,71	1,8
París	2,18	9,59	4,4	11,18	5,1
Madrid	3,26	4,96	1,5	5,26	1,6
Barcelona	1,58	3,66	2,3	4,25	2,7
Milán	1,30	3,70	2,8	4,09	3,1
Berlín	3,44	3,78	1,1	4,02	1,2
Birmingham	0,99	2,36	2,4	3,68	3,7
Roma	2,55	2,53	1,0	3,19	1,3
Katowice	0,32	2,28	7,1	3,03	9,5
Varsovia	1,69	2,00	1,2	2,79	1,7
Frankfurt	0,65	1,46	2,2	2,76	4,2
Lisboa	0,53	2,32	4,4	2,59	4,9
Lille	0,23	0,95	4,1	2,59	11,3
Viena	1,60	1,67	1,0	2,58	1,6
Manchester	0,44	2,21	5,0	2,56	5,8
Budapest	1,70	2,12	1,2	2,52	1,5
Liverpool	0,44	1,17	2,7	2,24	5,1
Estocolmo	0,76	1,48	1,9	2,17	2,9
Bucarest	1,93	2,06	1,1	2,06	1,1
Copenhague	0,50	1,36	2,7	1,88	3,8
Praga	1,17	1,18	1,0	1,67	1,4
Dublín	0,47	1,07	2,3	1,48	3,1
Ámsterdam	0,78	1,05	1,3	1,47	1,9
Rotterdam	0,60	1,03	1,7	1,43	2,4
Helsinki	0,56	1,07	1,9	1,29	2,3
Oslo	0,60	0,71	1,2	1,04	1,7
Bratislava	0,43	0,44	1,0	0,71	1,7
TOTAL	38,13	66,48	1,7	88,24	2,3

Fuente: Tosics, Iván

Capítulo 1 - Anexo 2

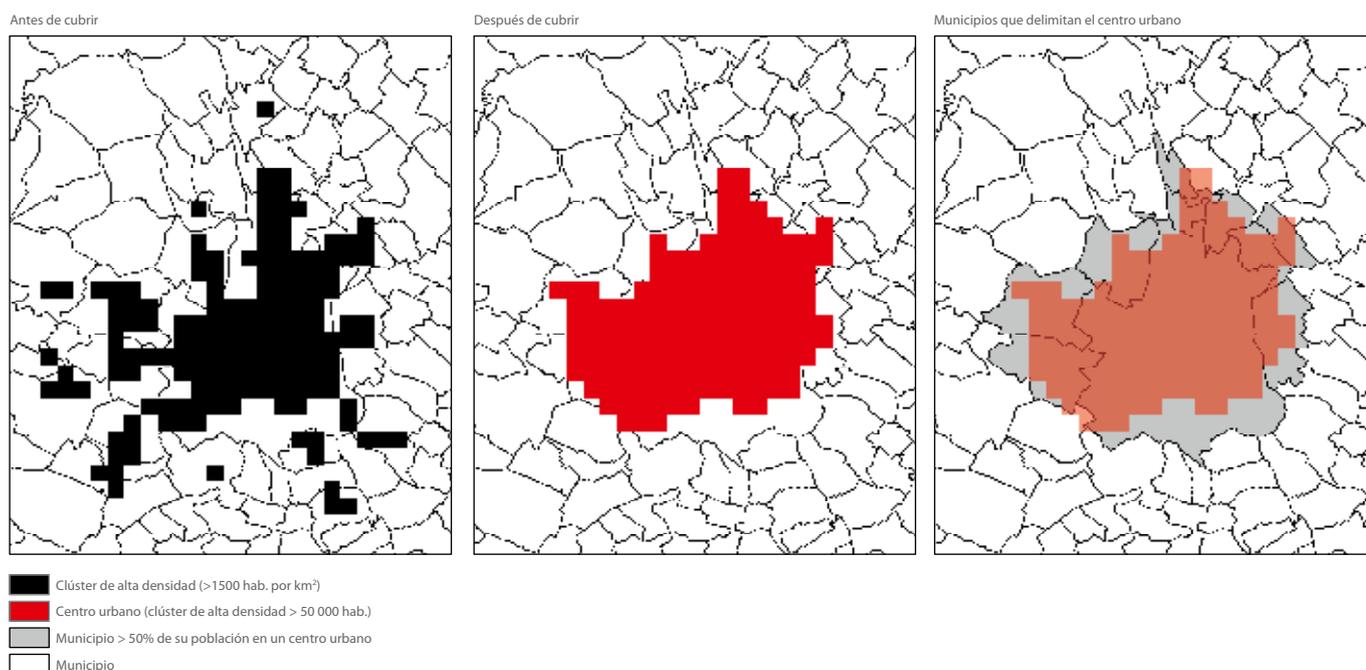
Una definición de ciudad

La falta de una definición consensuada de ciudad y de su área funcional ha dificultado el análisis de las ciudades en Europa. En colaboración con la OCDE, la Comisión Europea ha elaborado una definición sencilla y consensuada:

- Una ciudad está formada por uno o más municipios (unidad administrativa local de nivel 2 – LAU2).
- Al menos la mitad de sus residentes viven en un centro urbano (imagen 1.3).
- Un centro urbano tiene al menos 50 000 habitantes. Consta de un clúster extremadamente denso de celdas contiguas¹⁷³ de 1 km² con una densidad de al menos 1 500 habitantes por km² (imagen 1.1.), así como espacios vacíos cubiertos¹⁷⁴ (imagen 1.2).

Imágenes 1.1, 1.2 y 1.3: Cómo definir una ciudad

Clúster de alta densidad, centro urbano y ciudad (Toulouse)



Una vez definidas todas las ciudades, puede identificarse un área funcional a partir de los patrones de desplazamiento pendular mediante los pasos siguientes:

- Si el 15% de las personas con empleo que viven en una ciudad trabajan en otra, estas ciudades se combinan en un único destino.
- Todos los municipios con al menos el 15% de sus residentes con empleo que trabajan en una ciudad se han identificado (imagen 2.2).
- Se incluyen los municipios rodeados¹⁷⁵ por una única área funcional y se excluyen los municipios no contiguos (imagen 2.3).

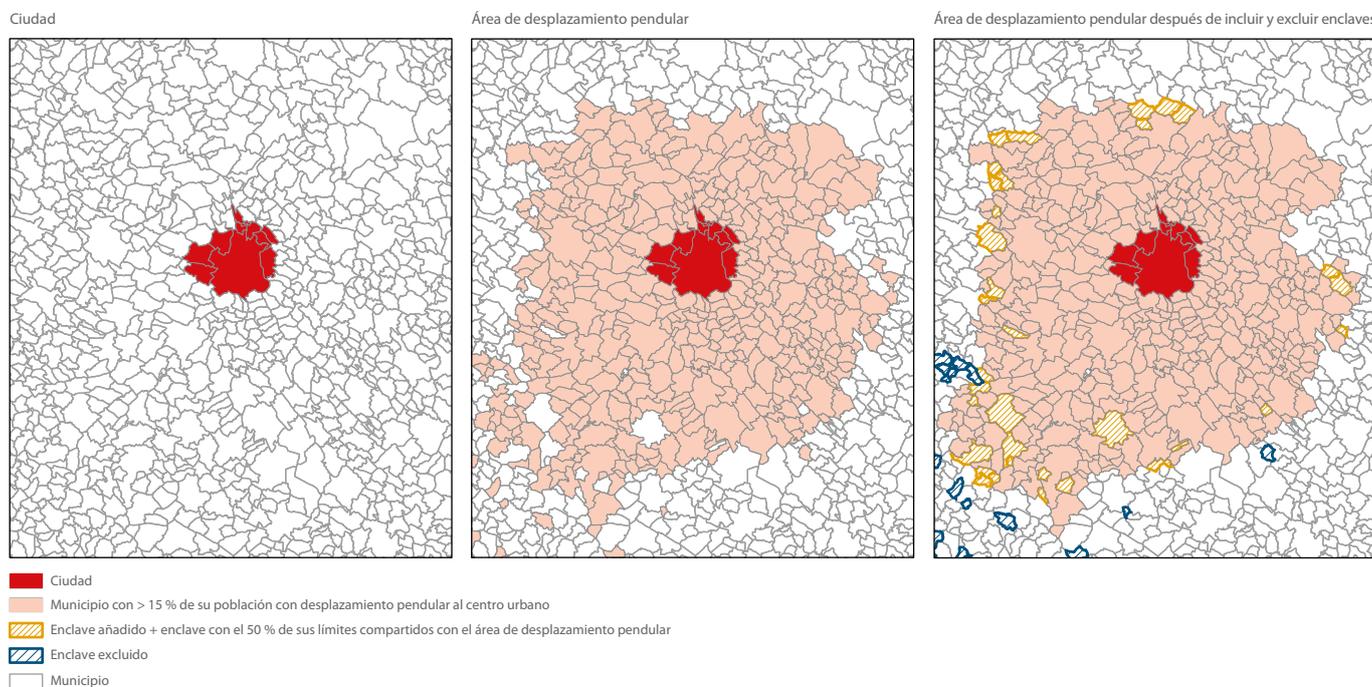
173 La contigüidad para los clústeres de alta densidad no incluye la diagonal (es decir, las celdas que únicamente se tocan por las esquinas).

174 Los espacios vacíos del clúster de alta densidad se cubren aplicando reiteradamente la regla de la mayoría. La regla de la mayoría establece que si al menos cinco de las ocho celdas que rodean una celda pertenecen al mismo clúster de alta densidad, esta se añadirá. Este procedimiento se repite hasta que no se añade ninguna otra celda.

175 El término «rodeado» significa que comparte al menos el 50% de su límite con el área funcional. Este procedimiento se aplica reiteradamente hasta que no se añade ninguna otra LAU2.

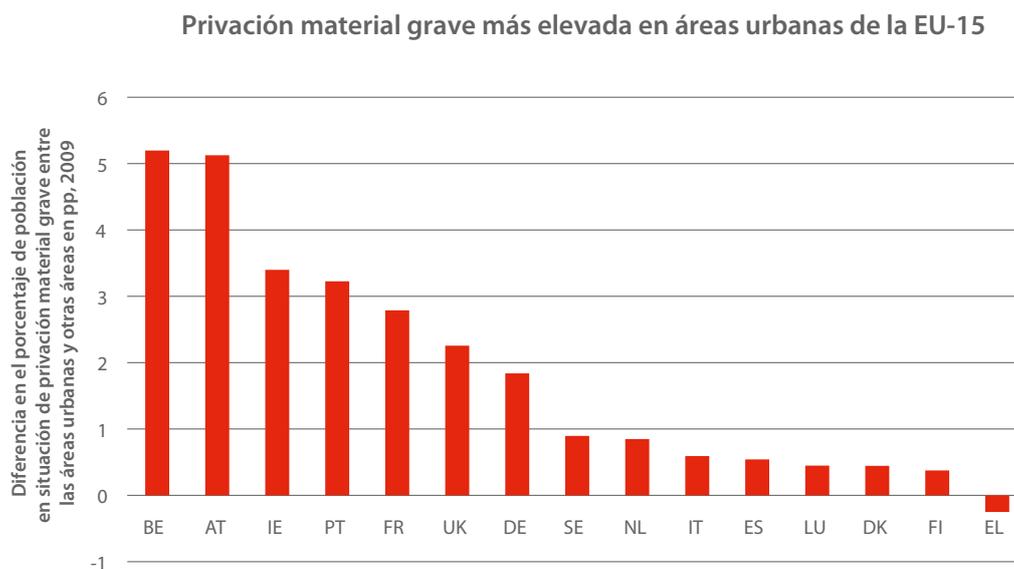
Imágenes 2.1, 2.2 y 2.3: Cómo definir una zona de desplazamiento pendular

La ciudad y su zona de desplazamiento pendular (Toulouse)



Capítulo 2 - Anexo 1

Figura 5 Diferencia entre el porcentaje de personas que viven en situación de privación material grave en la población urbana y este porcentaje en el resto de la población de los Estados miembros de la UE-15. (en puntos porcentuales), 2009



Fuente: EU-SILC (Encuesta Comunitaria sobre la Renta y las Condiciones de Vida)¹⁷⁶

176 Basada en el cálculo de Dirección General de Política Regional (Comisión Europea), marzo de 2011.

Capítulo 4 - Anexo 1

La opinión de los expertos. ¿Podemos consensuar unos valores, visiones y objetivos europeos?

Sí.

- Se trata de una condición previa, de una necesidad. Sin acordar unos valores comunes mínimos, no hay posibilidad de establecer una política europea. Los valores ya están presentes en la definición de los retos.

Bueno...

- Valores básicos, quizá, ¿pero visiones y objetivos?

No.

- La posibilidad de definir unos valores y visiones básicos europeos parece dudosa cuando las orientaciones ideológicas están tan erosionadas.
- Entre expertos, podría ser, pero a nivel global es imposible. Los «decisores políticos» y los «expertos» podrían ponerse de acuerdo sobre unos valores «básicos» pero discrepar en su interpretación política y económica. Fuera de este círculo habrá aún más desacuerdo por razones políticas, éticas, teológicas, culturales, etc. Sobre los valores, quizá, pero... ¿sobre visiones y objetivos?

¿Qué valores compartidos?

Libertad, igualdad, fraternidad...

- El legado de la Ilustración y la Revolución Francesa: Libertad, Igualdad y Solidaridad;
- Libertad de iniciativa económica, creación cultural, orientación sexual, opinión, religión y la vida cotidiana, junto con una lucha por la igualdad en el respeto de las diferencias y contra la discriminación;
- Equilibrio entre la libertad individual y la responsabilidad social (societal);
- Principios y derechos recogidos en la Convención Europea de Derechos Humanos y actualmente en la Carta de Derechos Fundamentales.

... y diversidad

- Las políticas coordinadas relacionadas con la igualdad deben permitir a los europeos ser libres para vivir su diversidad;
- En este sentido, la diversidad europea debe considerarse un activo que tiene que constituir un aspecto central de una estrategia europea.

¿Qué objetivos compartidos?

Europa 2020

- Los pilares comunes que podemos acordar son: dimensiones económica, social y ambiental (sostenibilidad). La Estrategia Europa 2020 representa el marco para los objetivos comunes; un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo.

Calidad de vida e inclusión

- Una calidad de vida digna para TODOS los ciudadanos de la UE y la lucha contra la exclusión y la pobreza en nuestra sociedad; garantizar la integración social (solidaridad); encontrar un empleo digno para todos (calidad de vida).

Medio ambiente

- Evitar los daños ambientales y espaciales irreversibles (sostenibilidad); reducir al máximo la contaminación (salud pública).

Innovación urbana y creatividad

- Fomentar la innovación en todas las esferas de la vida urbana (creatividad).

Gobernanza

- Formular y aplicar una comprensión compartida a nivel europeo del equilibrio entre libertad individual y responsabilidad colectiva; reconocimiento mutuo y repartición de las tareas de trabajo y de gobierno entre los niveles local (urbano), regional, estatal y comunitario, es decir, gobernanza multinivel.

Capítulo 4 - Anexo 2

La opinión de los expertos. ¿Cuáles son los principales obstáculos para alcanzar los objetivos (europeos compartidos)?

Falta de visiones (coherentes) y voluntad política; hegemonía

- Ausencia de voluntad política y de perspectiva a largo plazo en la formulación de políticas de la UE; no apropiación de los objetivos a nivel subeuropeo; con respecto a la organización política, necesitamos promover formas innovadoras de participación y democracia;
- Valores en ocasiones opuestos (por ejemplo, diversidad urbana e igualdad de derechos sociales);
- Tendencia de imponer un interés hegemónico, presentándolo como un interés público; algunos intereses siempre prevalecerán decididamente sobre otros, y algunas ideas, visiones y objetivos se distorsionarán en favor de algunos intereses.

Erosión del estado del bienestar y la solidaridad

- Combinación de políticas posdemocráticas que fomentan la desigualdad. La liberalización conlleva la destrucción del tejido social. Predominan las consideraciones económicas (en el sentido estricto de «solo por las ganancias»); la desaparición del estado del bienestar (resultante) y la carga se traslada al nivel local («devolución») que no dispone de los recursos necesarios;
- Tendencias económicas, sociales y demográficas: el desequilibrio entre grupos de edad, la polarización del mercado laboral (desaparición del grupo de trabajadores medianamente cualificados), la debilitación de las formas orgánicas de solidaridad y su sustitución por nuevas formas mecánicas (control jerárquico);
- Actitudes: xenofobia, racismo, desecularización (religión e ideologías ganan importancia frente al ideal «republicano»).

Falta de innovación en las administraciones y las normativas

- Desequilibrio en las normativas: incentivos y sanciones diseñados para situaciones específicas mientras que la situación en la práctica es más compleja, lo que genera bloqueos. Procedimientos que no sirven a los principios y objetivos. Los agentes implicados acaban discutiendo normativas que les hacen la vida imposible y no las visiones y los objetivos europeos;
- Temor a la innovación (social) en las administraciones: (mejor trabajar con el «piloto automático» y seguir las rutinas burocráticas); pensar en estereotipos (falta de tiempo, experiencia y voluntad reconocer lo que la gobernanza urbana podría significar realmente); inercia y tratamiento habitual de los fondos europeos por parte de las autoridades estatales y regionales.

Medios materiales e inmateriales

- Diferencias de medios financieros y experiencia entre Estados miembros; distribución desigual de oportunidades y riqueza entre las regiones y en su interior;
- Los recursos y poderes jurídicos no son suficientes para garantizar los recursos públicos/la calidad de los servicios públicos frente a los poderes económicos globales, que no asumen su parte proporcional de responsabilidad.

Comunicación

- El proyecto europeo depende no solo de un mercado común, sino también de una sociedad en la que los grupos individuales se comprenden mutuamente, un proceso a largo plazo;
- Falta de comprensión: la comunicación es lenta y limitada a los niveles superiores, el lenguaje profesional tiende a ser demasiado codificado, los niveles locales no pueden seguir los debates;
- Falta de un mensaje de la UE claro y basado en aspectos urbanos.

Capítulo 4 - Anexo 3

La opinión de los expertos. ¿Cuáles son las oportunidades que las ciudades prevén y ofrecen en relación con los retos, las visiones y los objetivos europeos?

«Tenemos una excelente oportunidad de dar al mundo un gran ejemplo de lo que creo que será una extraordinaria y profunda transformación sociopolítica durante los próximos 10 o 20 años».

Donde ocurren las cosas

- Geografía (aquí es donde existen retos y oportunidades), capital humano, liderazgo, integridad (responsabilidad), innovación, conocimiento local, enfoques integrales. Las ciudades no son solo territorios, sino también nodos de un sistema o una red global o regional;
- Motores de crecimiento, lugares de creatividad e innovación, principales ejes de mando y control en las esferas pública y privada, concentraciones de capital humano, el lugar central de las redes sociales. Las ciudades pueden mostrar el camino a seguir, alcanzar una masa crítica, proporcionar enfoques flexibles, locales y exhaustivos del desarrollo económico;
- Fomentar las alianzas en el ámbito del conocimiento combinando varios tipos de «saberes»; abordar conjuntamente los retos energéticos y de renovación urbana.

Calidad de vida

- Gestión efectiva de fondos públicos, más trabajos locales, inversiones privadas movilizadas, alta calidad de vida y del entorno de los ciudadanos, participación activa de las partes implicadas locales y los ciudadanos en la elaboración e implementación de las políticas, incentivo para otros sectores (por ejemplo, educación, cultura, etc.);
- Puede influir en la calidad de vida de los ciudadanos, permitiendo la implicación democrática de tantos ciudadanos como sea posible para definir el concepto de «buena vida», diseñar los conceptos holísticos apropiados e implementar las políticas relevantes.

Plataformas de participación y ciudadanía

- A nivel de ciudad, la democracia participativa y la democracia representativa pueden combinarse en sistemas eficaces; una plataforma (en el sentido de lugar/comunidad) donde el interés público puede definirse con concreción en función de los problemas cotidianos y de las relaciones entre las personas a nivel de barrio;
- Articular los objetivos a corto plazo de las acciones de cohesión social (agendas políticas) frente a la dinámica a largo plazo de la comunidad/el lugar; comprender los diferentes grados de prioridad y el sentido de la urgencia; funcionar como garantía de los compromisos sociales sobre la base de la confianza mutua.

Plataforma de negociación

- Una «ciudad negociada» que permite la negociación entre valores y visiones aparentemente opuestos; las ciudades pueden ser escenarios de contradicciones y de conflicto social; movilizar a los ciudadanos y negociar con el sector privado, combinar enfoques jerárquicos y enfoques más participativos y crear participación real;
- Las ciudades como espacios compartidos son el escenario de la renovación deseable de la responsabilidad compartida integrada en el concepto de gobernanza a fin de que tenga una base sustantiva para el diálogo y la negociación entre los diferentes grupos, organizaciones e instituciones sociales y culturales, cuyas visiones y acciones se desarrollan en un espacio urbano compartido.

Laboratorios

- Procesos de comparaciones de varios modelos de ciudades europeas, transferencias no solo de soluciones técnicas sino también de soluciones sociales, con la diversidad como activo, por ejemplo, un gran laboratorio. Las ciudades pueden ser lugares de prueba de nuevas orientaciones políticas de niveles superiores; pueden ser laboratorios de innovación social y cultural; ofrecer la capacidad de desarrollar nuevos modelos políticos, incluidos, entre otros, los mecanismos de participación.

Lista de figuras, mapas y tablas

Mapa 1	Densidad de población en Europa, 2001	3
Tabla 1	Definición de las ciudades según la densidad de la población.....	3
Figura 1	Pérdida de empleo en las ciudades debido a la crisis económica.....	21
Figura 2	Tendencias en el uso de recursos materiales en la UE-15 y en los países de reciente acceso a la UE-12 comparado con el PIB y la población (Agencia Europea del Medio Ambiente, 2010a)	28
Figura 3	Proporción de ingresos municipales derivados de impuestos locales ..	30
Figura 4	Representación gráfica del potencial de desarrollo de una ciudad.....	50
Tabla 2	Formas alternativas de entender y describir la realidad	63
Tabla 3	Ejemplos de proyecciones urbanas.....	80
Figura 5	Diferencia entre el porcentaje de personas que viven en situación de privación material grave en la población urbana y este porcentaje en el resto de la población de los Estados miembros de la UE-15 (en puntos porcentuales), 2009.....	96

Comisión Europea — Dirección General de Política Regional

Ciudades del Mañana – Retos, visiones y caminos a seguir

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

2011 — 112 p. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-79-23154-4

doi: 10.2776/5206

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UE

Publicaciones gratuitas:

- a través del servicio en línea EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- en las delegaciones o representaciones de la Unión Europea. Para obtener su información de contacto, consulte la página web (<http://ec.europa.eu>) o envíe un fax a (352) 29 29-42758.

Publicaciones no gratuitas:

- a través del servicio en línea EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Suscripciones no gratuitas (por ejemplo, series anuales del Diario Oficial de la Unión Europea e informes de casos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea):

- a través de un comercial de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm).



Oficina de Publicaciones

ISBN 978-92-79-23154-4



9 789279 231544