



Síntesis del día de la población europea

¿El proceso urbanístico europeo es un modelo duradero?

Denise Pumain

Profesor
Universidad París I
Instituto Universitario de Francia
13 rue du Four
75 006 París
Francia
pumain@parisgeo.cnrs.fr

Los participantes en las mesas redondas que debatieron acerca del proceso urbanístico europeo aportaron ideas fundamentales, tanto desde el punto de vista científico como para esclarecer las medidas a adoptar. Las ciudades albergan a más de tres cuartos de la población europea, y por consiguiente ahí es donde se concentran los mayores problemas sociales y donde está en juego fundamentalmente el futuro de la cohesión entre las distintas categorías de la población, las actividades y los territorios. Asimismo, las ciudades son actores básicos de la conservación y valoración del patrimonio cultural europeo. Se enfrentan a ecosistemas urbanos muy complejos y alrededor de ellas se ejercen presiones muy fuertes sobre el entorno, ya sea éste agrícola o preservado. Por último, las ciudades son los nexos de las redes por las que transitan múltiples influencias vinculadas a la globalización de los intercambios, dado que en ellas confluyen las fuerzas vivas de la innovación y del desarrollo económicos. Ya sea en cuestiones de cohesión social, desarrollo duradero o competitividad internacional, lo cierto es que todas las grandes políticas europeas pasan obligatoriamente por las ciudades.

En un proceso de planificación urbanística del territorio iniciado a escala de un continente, hay muchas posibilidades de que se olvide o se altere irreversiblemente lo que constituye la especificidad del urbanismo europeo. Por todo ello, debería haber una filosofía común que inspire las políticas comunitarias en este campo. Sin adoptar un punto de vista demasiado normativo ni conservador, nos gustaría destacar aquí la necesidad de tener en cuenta y de seguir defendiendo una verdadera *geodiversidad urbana* en Europa, del mismo modo que se han asentado programas para mantener una biodiversidad. La Europa de las ciudades se enfrenta a un reto: ante los procesos que se derivan de la globalización, ¿cómo se pueden encontrar soluciones que preserven la calidad y la originalidad, y por consiguiente, la “durabilidad”, del modelo urbano europeo? La primera condición de una política de geodiversidad urbana es conocer bien las particularidades que caracterizan el proceso urbanístico europeo, frente al de los otros continentes.

1. La originalidad del proceso urbanístico europeo

Europa no es una de las grandes regiones del mundo donde aparecieron las primeras ciudades, pero es, sin duda, el continente donde se han desarrollado a lo largo de la historia, con la mayor continuidad posible. De ahí se desprenden tres características principales del proceso urbanístico europeo, como son una elevada densidad de población en las ciudades, que se traduce por una jerarquía menos contrastada que en otros lugares entre grandes ciudades de tamaño razonable a escala mundial y una gran cantidad de pequeñas y medianas ciudades; una amplia diversidad de tipos de ciudades que cuentan con un patrimonio histórico, económico y cultural muy variado y la preocupación, que de hecho no se da por igual en todo el mundo, por lograr una buena integración social e urbanística de los distintos barrios en las ciudades donde se sigue valorando mucho ese carácter mixto funcional, e incluso, residencial.

Un territorio muy urbanizado pero bastante poco jerarquizado

La Unión Europea es una de las regiones del mundo más urbanizadas, en la que 240 millones de personas, es decir, casi tres tercios de la población, viven en aglomeraciones de más de 10 000 habitantes. Pero no es una región con ciudades muy grandes, dado que en las aglomeraciones de más de 200 000 habitantes tan sólo vive el 40% de la población total, frente al 55% de los Estados Unidos, o el 67% de Japón. Las ciudades más grandes de la

Unión Europea, París y Londres son aglomeraciones de menos de 10 millones de habitantes cada una. Tokio y Osaka, en Japón, son más grandes, al igual que ocurre con Nueva York, Los Ángeles y Chicago en Estados Unidos y Seúl en Corea del Norte (y con otras doce aglomeraciones del Tercer Mundo, tal y como se expone en Moriconi-Ebrard, 1994). Estas diferencias aparecen claramente en las curvas de distribución de los tamaños de ciudades de Europa y Norteamérica: las treinta primeras ciudades americanas son todas más grandes que las treinta primeras ciudades europeas. En cambio, si comparamos la Unión Europea con las regiones del mundo desarrollado de dimensiones comparables, lo que más llama la atención es la gran cantidad de ciudades pequeñas y medianas, que constituyen una red muy densa en el territorio europeo. De modo que para albergar a una cantidad de población urbana que supera tan sólo en un 30% a la de Estados Unidos, la Unión Europea tiene el triple de ciudades (unas 3500 frente a 1000 aglomeraciones de más de 10 000 habitantes). La distancia que hay entre dos ciudades europeas es de 13 Km. como promedio, mientras que esa distancia es de 48 Km. en Estados Unidos (Moriconi-Ebrard, 1993). Esta mayor densidad de núcleos urbanos se explica por la antigüedad de la mayoría de las ciudades, que se han instalado como mercados, fortalezas o centros administrativos, al mismo tiempo que progresaba el desarrollo agrícola, y en épocas de circulación lenta exigiendo muchas etapas en los grandes itinerarios (Bretagnolle, 1999). Por el contrario, la urbanización de los nuevos países, ocurrida más tardíamente y contemporánea a la instalación de los trenes ha producido redes en las que las ciudades están por lo general más espaciadas.

Diversidad de los estilos de urbanización

Sin embargo, la urbanización no está igualmente repartida por todo el territorio de la Unión Europea y la trama de las ciudades presenta formas bastante contrastadas. A partir de una base de datos comparativas (*Geopolis*, Moriconi-Ebrard, 1994) y de las estadísticas de Eurostat, se han clasificado las regiones (nivel NUTS3) en función de los niveles de urbanización, de la densidad de población rural, de la distancia entre las ciudades y del grado de desigualdad de sus tamaños, así como del peso de la ciudad más grande (SPESP, 2000). El territorio se divide así en tres estilos principales de población: 1) sistemas macrocéfalos, en los que una capital aislada domina ampliamente una red de ciudades mucho más pequeñas. Así ocurre por ejemplo en Francia, en los alrededores de París, en Gran Bretaña con Londres, en España alrededor de Madrid o incluso en Grecia en la región de Atenas; 2) sistemas jerárquicos densos, generalmente formados por múltiples ciudades cercanas y ubicadas en regiones muy pobladas, tal y como ocurre en la parte central del Reino Unido, en los países del Rín, o en el norte de Italia; 3) sistemas más laxos, pero con una disposición espacial regular, de tipo *christallerien*, como en las regiones centrales de Francia o las llanuras de la Alemania oriental (este modelo se reproduce también en la Europa oriental en una parte de Polonia y en las llanuras del Danubio).

Cada uno de estos grandes estilos de ocupación del territorio por parte de las ciudades presenta variaciones locales, sobre todo en función de las densidades de población, por ejemplo entre las regiones centrales más densas y las regiones periféricas menos pobladas. La formación de redes urbanas diferenciadas se explica una vez más por la diversidad de relaciones históricas, entre las ciudades y los territorios políticos. Una centralización política continuada en grandes estados de formación precoz ha dado lugar al nacimiento de los macrocéfalos, mientras que una fragmentación territorial mantenida más tardíamente ha permitido que ciudades competidoras se desarrollasen conservando entre ellas relaciones de tamaño menos fuertes. Colonizaciones más tardías, concretamente la de la Edad Media en la Europa oriental, así como regiones en las que las funciones urbanas se redujeron durante

mucho tiempo a las funciones centrales sin perturbaciones procedentes de las creaciones industriales permitieron que pudieran nacer sistemas espaciados más regularmente.

Un modelo urbano para una diversidad de ciudades

Si hemos creído necesario recordar cuáles eran las especificidades de la organización del territorio en las redes de las ciudades de Europa, es sin duda menos necesario insistir sobre lo que constituye la originalidad del paisaje urbano de las ciudades europeas. Casi siempre poligénico, y muy a menudo construido antes de que el automóvil imprimiese en las composiciones urbanas sus marcas de homogeneidad a través del mundo, el “modelo urbano europeo” se caracteriza muy a menudo por un centralismo claramente perceptible, simbolizado por monumentos antiguos y concretizado en las redes por una organización radio-concéntrica. Los desarrollos industriales del siglo XIX y la fase de dispersión residencial de la segunda mitad del siglo XX han complicado este esquema y han hecho que surjan centros secundarios, pero que no se han traducido nunca por un abandono de los centros antiguos. La mayoría de las ciudades europeas llevan reflejadas las marcas de sus adaptaciones sucesivas a los cambios de las condiciones sociales, técnicas y económicas y empezaron muy pronto a valorar su patrimonio histórico.

Al analizar por vez primera la forma de las ciudades europeas a partir de la base de datos armonizada CORINE Land Cover, **Marianne Guérois** ha resaltado claramente la unicidad del modelo morfológico europeo que asocia en torno a cada centro metropolitano dos espacios concéntricos estructurados por gradientes de densidad muy contrastados. A este modelo corresponden las zonas construidas en continuidad y traduce la atracción de la proximidad al centro hasta en las zonas periurbanas, pero con una fuerza de diferenciación espacial menor que el anterior. Siguen existiendo elementos de diferenciación morfológica según la localización, que ha producido como promedio ciudades más extendidas en Europa del norte, más compactas en Europa del sur, y que traducen las herencias arquitecturales y urbanísticas de un pasado en el que las relaciones territoriales eran más cerradas. **Giovanni Fusco** destaca también la originalidad del modelo urbano europeo, que surge como tal en una clasificación multivariada de las elecciones de las ciudades en materia de velocidad y medios de transporte. La complejidad la disposición de los servicios establece sólidamente la posición de las ciudades europeas en un *benchmarking* internacional, a partir de una tipología evolutiva muy interesante sobre la relación de las ciudades con la velocidad y la accesibilidad.

La diversidad de las ciudades en Europa se refleja en primer lugar en las desigualdades de su tamaño, que son correlativas no sólo a la cantidad, la variedad y el alcance espacial de sus funciones, sino que se traducen también más cualitativamente por diferencias en los niveles y modos de vida, así como por la composición de su población. La diversidad se explica también por la especialización económica: aunque las ciudades nacidas de la Revolución industrial hayan perdido gran parte de lo que constituía su particularidad y hayan recuperado su retraso en equipamiento de servicios a lo largo de las últimas décadas, sigue existiendo esa gran separación que las diferencia, sobre todo por los ingresos menos elevados y por los problemas sociales y económicos más graves. Pero desde entonces han surgido otros modelos de especialización, que han marcado las trayectorias de algunas ciudades, mediante el desarrollo del turismo, las tecnópolis, las funciones financieras, la administración e incluso la concentración en determinados lugares de reversiones de los fondos públicos.

2. La dinámica de los sistemas de ciudades

Por el solo hecho de la intensidad y de la frecuencia de las interacciones de todo tipo entre las ciudades de un mismo territorio (intercambios de personas, de bienes, de información, etc.), las ciudades constituyen sistemas complejos en los que cada ciudad no puede evolucionar independientemente de las otras. Las múltiples interdependencias entre las ciudades conllevan similitudes en las formas de organización jerárquica, funcional y espacial, entre los sistemas de ciudades de territorios que son muy distintos, pero también coherencias de evolución que perpetúan ciertas particularidades en su organización, mucho después que se hayan modificado las condiciones que les permitieron nacer. Sin embargo, no hay nadie, ni ninguna institución, que controle de hecho el sistema, ni desde dentro ni desde fuera. El sistema jerarquizado y diferenciado de las ciudades de un territorio aparece como “autoorganizado”, por analogía con las descripciones de ciertos sistemas físicos situados lejos del equilibrio (Prigogine, Stengers, 1973), o incluso como uno de estos “procesos sin sujeto” que evoca Jean-Pierre Dupuy (1999). La expresión podría parecer bastante paradójica, dados los múltiples participantes en el campo de lo urbano. De hecho, se aplica a redes conectadas constituidas de subsistemas en interacción, en los que surgen propiedades colectivas no intencionales.

La dinámica de las redes urbanas las aparenta a esta categoría de sistemas. Según esta dinámica, los sistemas de ciudades tienen la propiedad de mantener durante largos periodos las mismas relaciones cuantitativas (tamaño) y cualitativas (especializaciones) entre las ciudades que las forman, al margen de todos los cambios que les afectan a lo largo del tiempo. Se constata efectivamente una pesada tendencia a la persistencia de la estructura en los sistemas de ciudades, es decir, de los principales factores (o agrupamientos de atributos relacionados) que suponen las diferencias relativas observadas entre las ciudades. De ese modo, los sistemas de las ciudades conservan durante mucho tiempo, a veces durante varios siglos, configuraciones jerárquicas y funcionales y una trama espacial que no varían casi en sus proporciones. Esta persistencia no es un simple rastro del pasado o la expresión de una fuerza de inercia. Si las ciudades mantienen entre ellas diferencias de tamaño y de complejidad que pueden durar varias décadas, e incluso varios siglos, es porque todas participan en las transformaciones que ocurren continuamente en su entorno social y sobre todo técnico. La persistencia de la configuración general de los sistemas de ciudades refleja la extraordinaria capacidad de adaptación de cada ciudad a modificaciones considerables de la economía, la sociedad, la técnica y las culturas urbanas (Pumain, 1997 y 2006). Proponemos denominar “encadenamiento histórico” a esta “*path dependency*” claramente identificada por algunos analistas de la dinámica de los sistemas (Arthur, 1999).

El sistema general de las ciudades forma parte de estas organizaciones espontáneas que no se gobiernan desde un centro particular y que emergen de forma no intencionada en un conjunto en interacción. Una de sus propiedades es permitir localmente a cada ciudad que se mantenga en un entorno menos incierto y obligatorio que el que se reduciría a su propio emplazamiento de recursos locales. Por lo que respecta a esa red constituida por todas las ciudades de un territorio, por un lado está la invención continua de nuevos recursos que garantizan la duración y el crecimiento del sistema y por otro lado la adaptación a los cambios sin un replanteamiento brutal de la estructura, siendo ambas propiedades características de los sistemas de ciudades. La competitividad entre las ciudades no es sólo la ocasión de rivalidades estériles, sino que es también sin duda un estímulo para la capacidad de invención, una verdadera emulación. Además, la difusión generalizada del cambio, dado que se efectúa mediante múltiples ajustes locales cuya mayoría no están concertados, no es tendenciosa y permite concentraciones localizadas de ciertas novedades y una cierta especialización, así

como reclasificaciones progresivas del peso político, demográfico o económico de algunas ciudades. Estas modificaciones de la estructura del sistema, por lo general progresivas, aparecen sobre todo a favor de los grandes ciclos de innovaciones económicas y técnicas que se han dado en la historia de las sociedades, o incluso con motivo de modificaciones importantes y duraderas de los perímetros de los territorios en los que ocurren interacciones entre las ciudades.

Las ciudades europeas comparten esta dinámica de conjunto con los otros sistemas de ciudades. Han adquirido durante una larga historia su configuración particular, que conserva los rasgos de las grandes bifurcaciones ocurridas sucesivamente en esta evolución, pero también de múltiples accidentes más fortuitos. Intervenir en ese tipo de dinámica es una acción delicada. Para que una política de planificación urbanística tenga alguna posibilidad de producir los resultados esperados, es importante conocer bien no sólo el estado actual del sistema, lo que caracteriza su configuración respecto a otras configuraciones posibles, sino también cuales son las tendencias espontáneas de la fase de evolución en curso.

3. Las tendencias espontáneas de la evolución

Las grandes tendencias que afectarán al futuro de las ciudades europeas a medio plazo son de sobra conocidas en la actualidad, de hecho fueron ya evidentes desde la publicación del informe “Europa 2000+” de la Comisión Europea (1994). Hemos entrado en una fase nueva de aceleración de las comunicaciones, de intensificación de los intercambios internacionales y de transformación de las formas de organización del trabajo, cuyos efectos se tradujeron a partir de finales de los años ochenta por una tendencia a la metropolización, es decir, al reforzamiento de las grandes ciudades. Este cambio puede verse de hecho mucho más en sus aspectos cualitativos que cuantitativos. Si los incrementos de población son mínimos en valor absoluto, las grandes ciudades realizan una selección de los grupos cualificados y de las actividades de tecnología punta (Hall, 1993). **Mats Johansson** muestra hasta qué punto la migración residencial es selectiva, sobre todo por lo que respecta a la edad de las poblaciones y modifica la distribución cualitativa entre ciudades y medios rurales, pero también en dentro de las ciudades. Las zonas centrales de las grandes ciudades cuentan con una concentración diferencial mayor de jóvenes activos, cualificados e innovadores.

La apertura internacional, un aspecto importante de la puesta en red de las ciudades, a una escala que va más allá de las fronteras de sus Estados para extenderse hasta los límites de Europa e incluso más allá, ilustra también esta difusión jerárquica de las innovaciones. En efecto, las empresas multinacionales prefieren a la hora de implantarse lugares favorecidos por su accesibilidad y por la diversidad y la complejidad de sus relaciones económicas y sociales. En 1990, en Londres y en París se hallaban casi dos tercios de estas empresas y formaban una red imitada en las ciudades más grandes, por lo general capitales, de los otros Estados europeos. En 1996, el sistema de las ciudades concernidas se ha ampliado, pero las ubicaciones se limitan todavía a las aglomeraciones de más de 200 000 habitantes (Rozenblat, 1998). Incluso si una parte de las innovaciones que aparecen actualmente, primero en las grandes ciudades, acabaran por extenderse más hacia las ciudades de tamaño medio, es probable que las diferencias que existen en la actualidad entre las ciudades grandes y las pequeñas no desaparezcan completamente. **Paul Cheshire** ha resaltado la importancia de las actividades de investigación y desarrollo y de lo que los economistas denominan el “capital humano”, no tanto para el crecimiento demográfico de las ciudades, como para la mejora de su situación en términos de competitividad económica respecto del conjunto de las otras

ciudades. La atracción heliotrópica aporta únicamente un corrector mínimo a las tendencias a la concentración de las actividades más competitivas en las regiones más ricas de Europa, ya que su amplitud no tiene más que un alcance nacional y no aporta ningún reequilibrio de conjunto a escala europeo.

Estudios retrospectivos que utilizan las bases de datos comparativas revisadas por los historiadores (Bairoch, Batou, Chèvre, 1988) han resaltado que existe una tendencia histórica a la jerarquización del sistema de las ciudades europeas y a la decadencia relativa de las ciudades pequeñas y medianas (Bretagnolle et al. 2000). La explicación de esta tendencia se halla en parte en el proceso de difusión jerárquica de las innovaciones, y, en parte también en la contracción aparente del territorio debido a la aceleración de la velocidad de las comunicaciones. Las ciudades pequeñas y medianas se hallan por consiguiente cortocircuitadas en su papel de etapas y su clientela la captan las ciudades más grandes que amplían el alcance de su influencia. Esta tendencia es preocupante en la medida en que Europa es un continente donde, debido a la antigüedad del proceso urbanístico, estas ciudades son muchas y además disponen de un patrimonio importante (Cattan et al, 1999). **Alexandru Ungureanu** al estudiar la evolución reciente de las ciudades de Europa oriental muestra hasta qué punto los efectos de las políticas del periodo socialista, que habían intentado un desarrollo equilibrado de los territorios apoyando el desarrollo de numerosas ciudades pequeñas y medianas, sobre todo mediante la industrialización, son contestados en la actualidad por las tendencias a la metropolización. Con todo, las desigualdades de estructuración de las redes urbanas entre los distintos países se han reactivado gracias a esta evolución reciente, dificultando la labor sobre todo de los núcleos de la red que se han mantenido más alejados de los ejes transeuropeos.

Al mismo tiempo, la mayoría de las grandes metrópolis deben hacer frente a una tendencia a la agravación de las desigualdades sociales dentro de las ciudades, con formas y grados de segregación y de exclusión que varían en función de las ciudades (Martens, Verwaeke, 1997). **Catherine Rhein** nos ha sensibilizado acerca de la complejidad de las evoluciones. Las aspiraciones y las elecciones de las unidades familiares, sus “estrategias residenciales”, diferenciadas en función de los distintos grupos sociales contribuyen sobre todo a reproducir los esquemas preexistentes de división social del espacio mucho más de lo que los engendran, a diferencia de lo que ciertos modelos microeconómicos podrían suponer. En efecto, estas elecciones se realizan bajo el fuerte peso de las estructuras socioespaciales del alojamiento, ellas mismas fuertemente determinadas por los ciclos históricos del desarrollo de las ciudades. La complejidad nace también de la multiplicidad de las escalas de tiempo y de espacio en juego, dado que hay tendencias mundiales que afectan a las relaciones de las poblaciones con el trabajo y la ciudad, mientras que la intervención de los Estados en términos de políticas del alojamiento o de cohesión social puede tener efectos ambiguos.

La evolución reciente se traduce todavía dentro de las ciudades por una adaptación más o menos lograda del tejido urbano a la concentración de las funciones, que sigue siendo elevada en los centros. La emergencia o la dinamización de las ciudades satélites en las periferias es un proceso frecuente, pero todavía menos extendido que en otros lugares del mundo. Las ciudades europeas que son tradicionalmente más compactas y monocéntricas experimentan dificultades de la planificación urbanística ante las presiones vinculadas al reforzamiento de las competitividades comunales en las partes centrales que ya son en la actualidad las más densas. Incluso si la población tiene tendencia a irse de las ciudades, las actividades siguen monopolizando ampliamente los espacios centrales (Méndez, 2001) y las ciudades no han resuelto totalmente los problemas de adaptación de los tejidos urbanos densos y antiguos a las condiciones de circulación moderna. Asimismo, la expansión de las grandes áreas metropolitanas en el espacio periférico plantea graves problemas de gestión del

entorno físico y del entorno construido, con congestiones, problemas y contaminaciones en medio urbano y una fuerte presión al vecindario de las ciudades o en las grandes zonas de esparcimiento (Bertuglia et al., 2002). **Pascal Pochet** ha mostrado muy bien que, en un contexto general de valoración social de la movilidad, la cuestión de la circulación en ciudad presenta una gran variabilidad de las situaciones locales, a pesar de variables casi universales como por ejemplo la cantidad de lugares frecuentados o de tiempo dedicado diariamente a los desplazamientos. Teniendo en cuenta las evoluciones demográficas, las previsiones son de un crecimiento, continuo pero moderado y de una “motorización de los modos de vida”. Para **Yves Crozet** el futuro urbano en Europa pasa por una mejor organización cualitativa de las relaciones de proximidad. En efecto, el crecimiento de las velocidades de circulación en ciudad favorece sobre todo la expansión de las ciudades, el consumo de espacio, cuando las políticas municipales se orientan en realidad hacia una ralentización de las circulaciones intraurbanas, que debería llevar a afirmar un modelo de “ciudad intensiva”.

4. Orientaciones para políticas

El estado actual del conocimiento de los dinamismos urbanos permite que no tenga que considerarse como inevitable una evolución que tendería a crear un acercamiento entre las ciudades europeas del modelo de las ciudades norteamericanas, modelo que se consideraría producido por el sistema económico dominante o técnicamente más avanzado. Se sabe efectivamente que en materia de evolución urbana, procesos similares pueden producir formas de organización muy distintas, que son igualmente “duraderas”. El futuro de las ciudades europeas no debe buscarse por consiguiente en la imitación de ciudades o de sistemas de ciudades que se han desarrollado en otro contexto totalmente distinto, sino en la invención de soluciones nuevas al problema, que hasta el momento han sabido resolverse durante siglos y adaptarlas desde el punto de vista de la forma a nuevas funciones.

Un primer problema es el de la *competitividad de las grandes ciudades*, que requiere una masa crítica en las grandes metrópolis, sin la cual difícilmente se puede alcanzar el grado de diversidad y de complejidad de las funciones que se requiere para participar y adaptarse a la innovación a escala mundial. Europa tiene quizás dos ciudades mundiales con Londres y París pero no tiene megápolis. Cuenta, sin embargo con una trama de ciudades densas y muy bien conectadas de las que existen pocos ejemplos más en el resto del mundo. Quizás convenga inventar una manera de compartir y de poner en red grandes tipos de función, siempre y cuando el espíritu de rivalidad que ha caracterizado a dichas ciudades durante siglos, se substituya por un poco de solidaridad y de concierto. La rotación de algunas funciones, como sucede actualmente con la presidencia de Europa o incluso con la designación de capital cultural europea podrían ser dos ejemplos de dicho cambio.

Esta acción en términos de competitividad no es necesariamente contradictoria en su objetivo con una acción que debería realizarse en las ciudades de tamaño medio. Dicha política se destinaría a preservar lo que se considera su principal baza en la actualidad, a saber, que ofrecen una mejor calidad de vida para sus residentes. Sin duda también, su patrimonio cultural, extremadamente rico y variado, es una baza económica muy importante para el siglo XXI, dadas las transformaciones que se esperan en las prácticas sociales. Una forma de mantener abiertas las opciones de estas ciudades de tamaño medio es probablemente difundiendo lo más rápidamente posible los equipamientos y los servicios que les permiten no permanecer durante mucho tiempo al margen de la apertura internacional, sobre todo en términos de accesibilidad. Se necesita por tanto una articulación entre las políticas urbanas y

las políticas de transportes. La contribución de **Philippe Mathis** ha ilustrado ampliamente la estrecha correspondencia a todos los niveles, continental o regional, entre la densidad y la capacidad de las redes de transportes europeas y la importancia de las ciudades. La organización comunitaria de las redes de transporte rápidas es por tanto un motor esencial en una política urbana a escala del territorio europeo. Teniendo en cuenta que los plazos para que se instauren los nuevos ejes son distintos, las soluciones que se pueden adoptar a corto plazo son reducir las velocidades máximas en los grandes ejes interurbanos, a medio plazo quizás la construcción de barcos (programable con plazos de 3 a 5 años) puede ayudar a desatascar los ejes de las carreteras del flete pesado mediante un cabotaje europeo, mientras que a más largo plazo (15 años) se mantendría el objetivo de construir nuevas autopistas.

A esta escala del sistema de las ciudades, la política del *desarrollo policéntrico* es por tanto una medida necesaria, pero difícil. Es necesaria para contrarrestar los efectos sistémicos del desarrollo urbano. Este último es ventajoso en primer lugar para las ciudades más grandes y facilita una tendencia de larga duración al crecimiento de las desigualdades de peso entre las ciudades. La difusión de las funciones innovadoras, como por ejemplo las impulsadas por la apertura internacional, beneficia sobre todo a las metrópolis, mientras que las aglomeraciones de menos de 200 000 habitantes por ahora no han obtenido ninguna ventaja de dicha difusión. ¿Cómo se podría difundir más rápidamente y más ampliamente el beneficio de las innovaciones en la red de las ciudades? ¿Se trata acaso de una función que pueda hacerse circular, como ocurre por ejemplo cuando se decreta que una determinada ciudad la ciudad cultural durante un año determinado? ¿Se sabe cual ha sido el papel histórico que han desempeñado las infraestructuras de transporte y de accesibilidad a las ciudades en el crecimiento de las ciudades europeas? Sin duda hay que seguir desarrollando las comunicaciones de las ciudades que se quieran promover, mediante una política de transportes apropiada. Pero hay que pensar también en la accesibilidad en términos de sociedad de comunicación y buscar los medios para mejorar los accesos a la información en las ciudades pequeñas y medianas. Una política de ese tipo es difícil, ya que debe concebirse no sólo para aplicarse a un ámbito de actividad concreto, sino para todo un entramado de condiciones interrelacionadas, y también desde el sistema de las ciudades en su conjunto. Hasta la fecha, ha habido pocas medidas que hayan logrado contrarrestar las tendencias a la concentración en un sistema de ciudades.

Sea cual sea la escala considerada, si consideramos las prácticas llevadas a cabo en otros lugares, las políticas urbanas tienen que mejorar aún mucho en términos de mejora de la distribución de la información. No se trata de promover soluciones concretas, o de patentar prácticas que serían mejores que otras fuera de todo contexto, sino de permitir una evaluación más pertinente de las potencialidades locales, desde el momento en que se conocen las condiciones exactas en las que se realizan las acciones.

Los obstáculos básicos que plantean la definición, la coordinación y la evaluación de las políticas urbanas en Europa son de dos tipos, técnicos y jurídicos (y los jurídicos, de hecho, explican en parte los de carácter técnico). Europa carece absolutamente de ese instrumento de conocimiento indispensable que le permitiría evaluar y comparar las situaciones de las ciudades a una escala mucho más precisa: una base de datos urbanos armonizada. Para eso hay que definir entidades urbanas coherentes y avanzar en la comparación de los indicadores. Eurostat, la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas, empezó hace unos años a tratar esta cuestión sobre la que todavía no se han tomado todas las medidas que deberían haberse puesto en marcha (Eurostat, 1999). El grupo de trabajo de la planificación urbanística del territorio europeo ha concluido en sus recomendaciones la necesidad de hacer converger las observaciones en el marco de las áreas urbanas funcionales europeas (EUFA). Se trata de mejorar considerablemente una primera recopilación de indicadores realizada en el marco de

una auditoría urbana, dirigida totalmente por Eurostat con la ayuda de los Institutos Nacionales de estadísticas. **Tony Champion** es el defensor de una concepción armonizada de la definición de las ciudades en Europa, que tenga en cuenta las modificaciones recientes de las relaciones entre ciudad y medio rural para una mejor delimitación de las ciudades europeas. ¿Cómo se pueden evaluar y comparar los logros locales, si las entidades espaciales que permiten medirlas no están debidamente definidas? La urgencia de un acuerdo sobre esta materia es también un reto a la hora de hacer comparaciones a escala mundial, y en este sentido Europa parece estar muy retrasada para poder evaluar a estas ciudades si se compara el estado de la información urbana en el continente con lo que se ha construido en otros lugares del mundo, por ejemplo en Estados Unidos (Champion, Hugo, 2004).

Un segundo problema para la formulación de políticas urbanas consiste en identificar a los interlocutores locales. La diversidad de los estatutos de las colectividades territoriales urbanas y su nivel de poder es considerable en Europa y la definición de interlocutores responsables susceptibles de entrar a formar parte de asociaciones colaboradoras es un problema importante, entre otros, en este ámbito urbanístico, que debe solucionar la Comunidad Europea. Ahí se encuentra uno de los requisitos necesarios para una buena gestión territorial, una expresión muy utilizada y de moda que recuerda la importancia de asociar adecuadamente distintos niveles de responsabilidad territorial y a las entidades públicas y privadas en una política definida, con una concertación democrática lo más amplia posible. **Andrés Precedo Ledo** nos ha mostrado las dificultades que supone traducir a las distintas escalas territoriales la política de desarrollo policéntrico preconizada para una mejor cohesión social y solidaridad territorial en Europa, en arras de un desarrollo duradero.

Conclusión

En los grandes congresos internacionales donde las sociedades admiten que el conocimiento que tienen de ellas mismas puede conducir a la definición de normas, Río precedió a Estambul. Los programas de protección del medio ambiente, el gran miedo al cambio climático y la preocupación de un desarrollo duradero primaron sobre las exigencias de la cohesión social y del gobierno de las ciudades. ¿Acaso iba a ser más difícil lograr acuerdos sobre un modelo de ciudad que sobre una buena gestión de los recursos planetarios? ¿El ideal urbano sería una de esas cuestiones subsidiarias que requieren primero una definición local? ¿O bien las ciencias humanas no habrían logrado su misión teórica, al no construir suficientes modelos de referencia, de alternativas, plausibles o inaccesibles, es decir, de ciudades ideales? Podríamos incluso concederles el atenuante de que cualquier ciudad sobrepasa en complejidad e imprevisión al más inestable de los ecosistemas.

Las políticas europeas han permitido en primer lugar intervenciones a dos niveles geográficos: el nivel de los estados y el de las regiones. Desde hace cuarenta años, la mayoría de las negociaciones para la construcción de la Unión Europea buscaban una armonización del desarrollo económico, social y cultural entre los distintos Estados y en este nivel es donde las consecuencias en términos de planificación urbanística de los territorios han sido más sensibles (incluso si las medidas no afectaban explícitamente a la planificación urbanística del territorio, sus efectos en este ámbito han sido considerables). Las políticas regionales han sido concebidas para ayudar a reducir los retrasos de desarrollo de algunas regiones en los Estados, o a reconvertir las economías demasiado especializadas de las viejas regiones industriales.

¿Por qué Europa debería entonces interesarse por la planificación urbanística del territorio a mayor escala, la de las redes urbanas dentro de las distintas regiones y la de la

ciudad? Se trata primero de reconocer la diversidad territorial y las tendencias recientes al incremento de las desigualdades, dentro de una misma región, entre los tipos de ciudades, por un lado, y entre los barrios de una misma ciudad, por otro. Asimismo, la similitud de los problemas que surgen a estos dos niveles para todos los países europeos incita a desarrollar intercambios de información y a coordinar los esfuerzos destinados a aportar soluciones. Por esa razón, las cuestiones urbanas adquieren cada vez más importancia en el Esquema de Desarrollo del Espacio Comunitario (ESDP, 1999).

En este marco hay sitio en Europa para una amplia diversidad de ciudades, más o menos compactas o expandidas, con funciones especializadas por zonas o por el contrario desarrolladas con un sistema mixto, organizadas alrededor de un único centro o multipolarizadas. Asimismo, no hay un diseño óptimo de la red de ciudades en un territorio, sino redes urbanas más o menos centralizadas, herederas cada una de una historia particular muy larga y que continúan funcionando con su forma actual. Adaptar las redes existentes y sacar partido de lo que existe es sin duda más realista que intentar aportar correctores. De ese modo, el peso de París o de Londres ha podido parecer excesivo en el marco de un solo Estado, pero es sin duda menos desproporcionado si se evalúa actualmente a escala del territorio de Europa. Construir una “visión compartida” para la ciudad es también un reto de las políticas europeas.

Referencias:

- Bairoch P. Batou J. Chèvre P. 1988, *La population des villes européennes de 800 à 1850*. Genève, Droz.
- Bertuglia C.S., Stanghellini A., Staricco L. 2002, *La diffusione urbana : tendenze attuali, scenari futuri*. Milano, Franco Angeli.
- Bretagnolle A., Pumain D., Rozenblat C., 2000: Long-term dynamics of European towns and cities: towards a spatial model of urban growth. *Cybergeo*, 131, 17 p.
- Bruinsma, F., Rietveld, P. 1998, The Accessibility of European Cities: Theoretical Framework and Comparison of Approaches. *Environment and Planning A*, 30, 499-521.
- Cattan N. Pumain D. Rozenblat C. Saint-Julien T. 1999, *Le système des villes européennes*. Paris, Anthropos, coll. Villes (1^{er} édition 1994).
- Champion T., Hugo G., 2004, *New Forms of Urbanization : beyond the Urban-rural Dichotomy*. Ashgate.
- Cheshire P., Magrini S. 2002, The Distinctive Determinants of European Urban Growth: does one size fit all? *Research Papers in Environmental and Spatial Analysis*, No 73, Department of Geography and Environment, London School of Economics.
- Comisión Europea 1994, *Europa 2000+*. Bruselas-Luxemburgo, CECA-CE-CEEA.
- Conti S., Spriano G. 1990, *Effetto città: Sistemi urbani e innovazione: prospettive per l'Europa degli anni Novanta*. Edizioni dell Fondazione Giovanni Agnelli.
- Dematteis, G. 1996, Towards a Unified Metropolitan Urban System in Europe : Core Centrality Versus Network Distributed Centrality, in Pumain D. Saint-Julien (eds): *Urban Networks in Europe*. Paris, John Libbey-INED, Congresses and Colloquia, 15, 252 p.
- Dupuy J.P. 1999, *Aux origines des sciences cognitives*. Paris, La Découverte.
- ESDP 1999, *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of EU*. Postdam

- Eurostat, 1999, Les zones densément peuplées dans l'Union européenne, essai de délimitation et caractérisation des agglomérations urbaines. *Statistiques en bref*, Thème 1, 2/1999, 8 p.
- Hall, P. 1993, Forces Shaping Urban Europe. *Urban Studies*, 30, 883-898.
- Kunzmann, K.R., Wegener, M. 1991, The Pattern of Urbanization in Western Europe. *Ekistics*, 350, 282-291.
- Martens A. Vervaeke M. (eds) 1997, *La polarisation sociale des villes européennes*. Paris, Anthropos, coll.Villes, 304 p.
- Méndez R. (coord.) 2001, *Atlas de las actividades económicas de la comunidad de Madrid*. Comunidad de Madrid, D.G. de Economía y Planificación.
- Moriconi-Ebrard F. 1993, *L'urbanisation du monde*. Paris, Anthropos.
- Moriconi-Ebrard F. 1994, *Geopolis, pour comparer les villes du monde*. Paris, Anthropos.
- Prigogine I. Stengers I. 1973, *La nouvelle alliance*. Paris, Gallimard.
- Pumain D. 1997 : Vers une théorie évolutive des villes. *L'Espace Géographique*, 2, 119-134.
- Pumain D. (ed.) 2006, *Hierarchy in natural and social sciences*. Springer, Methodos serie 3.
- Rhein C. 1998, Globalization, social change and minorities in metropolitan Paris : the emergence of new class patterns », *Urban Studies*, vol.35, 3, 429-447.
- Rozenblat C. 1998, La reti delle imprese transnazionale nella reti urbana europea, in Bonaverio P. e Danscro, E. (eds), *L'Europa delle regioni e delle reti. I nuovi modelli di organizzazione territoriale nello spazio unificato europeo*. Torino, UTET, 337-360.
- SPESP, 2000, Study Program on European Spatial Planning. Final Report. *Nordregio*, 4.