

Presentación

Trayectorias y recomposiciones metropolitanas en el sur de Europa después de la crisis

Este número de Ciudad y Territorio Estudios Territoriales propone afrontar la hipótesis de la recomposición del hecho metropolitano en España, pero también en otros países del sur de Europa¹. En todo este ámbito se dan efectivamente numerosos indicios similares de un cambio estructural, tanto a través de la consolidación de los procesos metropolitanos de las últimas décadas como en cuanto a la fragilidad económica y social consecuencia de la crisis de 2008. Junto a la valoración territorial y urbanística, siempre necesaria, y que se ha tratado a menudo en el caso de España en esta revista, es pertinente, diez años después, llamar la atención también sobre la evolución del ámbito de la gobernanza urbana.

Efectivamente, si reiteradamente se ha constatado la eficacia muy relativa o incluso el fracaso de las operaciones de regulación del crecimiento urbanístico y de la planificación urbana y territorial, los nuevos factores modifican considerablemente el contexto: por ejemplo, la innegable evolución de las relaciones con las administraciones central y regional, generadoras de políticas de redistribución territorial, de austeridad o de integración europea, o también el cambio de las prácticas y expectativas democráticas, que llevan incluso a la aparición de nuevos líderes urbanos, creadores de agendas urbanas de ruptura y defensores de una nueva cultura territorial.

Entre los factores estructurales de una transformación de estas cuestiones en la última década, cabe citar la caída de la participación de la construcción/promoción en la actividad

económica y, en el plano urbanístico, la falta de conclusión de numerosos proyectos de construcción en el centro, pero sobre todo en las periferias urbanas. Sin embargo, estas grandes ciudades, especialmente las que se encuentran cerca del Mediterráneo, no han renunciado a desempeñar su papel de ciudades tradicionales: centradas principalmente en un núcleo histórico denso, acogen también importantes migraciones, ya sea hacia nuevas condiciones de vida y de trabajo o para la práctica de un turismo que puede seguir siendo un motor importante de su base económica a la vez que una fuente de conflictos sociales y de degradación del espacio urbano. Una expansión urbana periférica, a veces errática, y un *sprawl* urbano a menudo difícil de medir se combinan así con una vinculación territorial más clásica que aún se mantiene. Esta evolución, muy característica de la coyuntura española, tiene traducciones en todos los países del sur de Europa.

Si estos cambios se pueden observar durante la última década, también hay que aplicarlos en una escala temporal más amplia. Este prisma debe permitir poner en perspectiva las huellas de distintos momentos de esta reorganización, a la vez política y geográfica, del hecho metropolitano ¿Qué horizontes y que perspectivas ofrecen en la actualidad estas evoluciones territoriales de nueva índole? ¿Qué capacidad están teniendo los agentes presentes en las grandes ciudades para elaborar o no una agenda habiendo aprendido de los errores del pasado?. En cualquier caso, enmarcar las grandes ciudades en un movimiento de amplia trayectoria pretende principalmente comprender cómo los agentes públicos (tradicionales y emergentes) de las instituciones municipales, metropolitanas, regionales y estatales, así como los inversores privados y la sociedad civil, negocian un

¹ Este monográfico es también el resultado del coloquio de marzo 2017 organizado con y en la Casa de Velázquez en

el marco del programa «Métropoles/Metrópolis».

Presentación

cambio de modelo de ciudad metropolitana en un contexto de profunda mutabilidad en la evolución de los ritmos y las escalas de su transformación social, física e institucional.

El monográfico que sigue tiene por tanto en cuenta las dos dimensiones de la cuestión. Por un lado, una realidad urbana y territorial sumamente dinámica y compleja. Así, a nivel geográfico, la «metropolitanización», concepto de uso muy generalizado en Francia, remite a una serie de fenómenos de crecimiento espacial y demográfico de las ciudades más importantes de un país y designa una serie de transformaciones materiales e inmateriales, como pueden ser la evolución formal y funcional del espacio construido y el crecimiento de la movilidad bajo el efecto de la producción de infraestructuras de transporte. Esto genera objetos espaciales calificados de diferentes formas (área metropolitana, área urbana funcional, regiones urbanas, etc.) que dan lugar a problemas de definición, clasificación y análisis dinámico, que la rapidez de las fases de crecimiento y la superposición de las categorías estadísticas y políticas complican en gran medida.

La segunda dimensión es el proceso de naturaleza político-institucional que corresponde a la aparición de una escala de enfoque supramunicipal e integrado en el ámbito de la planificación y gestión de políticas públicas. En este sentido, es importante, en primer lugar, reconocer como está evolucionando el grado de institucionalización de las formas de gobernabilidad en relación con las reformas jurídicas e institucionales pasadas y recientes, y cómo los sistemas de gobernanza multinivel y multiagente producen (o intentan producir) un territorio metropolitano integrado mediante competencias (ordenación del territorio, vivienda, transporte, etc.) y programas concretos de desarrollo y, en segundo lugar de forma más específica, cómo se puede leer e interpretar la recomposición metropolitana actual a la luz de los conflictos urbanos y de los cambios programáticos recientes de proyectos emblemáticos.

Intentando responder a esta batería de cuestiones, un total de “X” contribuciones afrontan diferentes realidades metropolitanas y ámbitos temáticos que nos permiten acercarnos a un mejor conocimiento de los procesos metropolitanos en España y el sur de Europa.

Los dos primeros artículos tienen una perspectiva nacional. Así, para el caso español, José M^a FERIA aborda su universo metropolitano en la parte jerárquica superior,

ofreciendo algunos elementos de referencia, tanto conceptuales como empíricos, que ayudan a entender mejor el complejo proceso de crecimiento y crisis que ha afectado al conjunto del sistema. Tomando una referencia temporal de dos décadas (1990-2010), la interpretación de los datos disponibles y la vinculación, a su vez, con procesos socio-demográficos relevantes, como la movilidad residencial y la inmigración exterior, permiten aportar algunas claves sobre la intensidad del fenómeno y su posterior aguda crisis. Los resultados muestran el carácter estructural y sistémico del proceso masivo de crecimiento urbano e inmobiliario metropolitano en España, que además se desarrolló en un contexto, a lo largo de todo ese periodo, de ausencia o inoperancia casi absoluta de marcos de planificación y regulación a dicha escala, lo cual no hizo sino agravar las consecuencias de dicha crisis.

Para el caso francés, y desde una perspectiva más conceptual, Daniel BÉHAR desarrolla la hipótesis de que el proceso de metropolitanización podría estar acelerando el cambio de paradigma del histórico referente nacional de igualdad de los territorios, acercándose gradualmente hacia el principio de la cohesión territorial, basada en las políticas europeas. Para ello, se exploran estas transformaciones en el marco del modelo territorial francés, confrontado a la metropolitanización, en tres escalas y según tres puntos de vista: en primer lugar, la del espacio nacional y la tensión entre poder y equilibrio; en segundo lugar, la de las relaciones entre territorios y el encaje entre la redistribución vertical y la reciprocidad horizontal y, finalmente, en tercer lugar, la de la cuestión social y la diferenciación de la acción pública.

Un segundo bloque de artículos aborda los casos singulares de grandes ámbitos metropolitanos, concretamente de la fachada litoral mediterránea. El primero de ellos es el del área metropolitana de Valencia, en un artículo colectivo elaborado por J. ROMERO, J. SALOM, J.M. ALBERTOS, M.D. PITARCH & C. MELO, quienes afrontan los dos grandes tipos de cuestiones planteadas para este Monográfico. De una parte se analizan las características del modelo de crecimiento en este ámbito antes de la crisis en tres dimensiones básicas; la urbanística, la social y la económica. De otra, se aborda la reciente reorientación de las políticas metropolitanas a raíz del cambio de ciclo político iniciado en 2015, en este caso centrándose en la reorientación del modelo económico y, sobre todo, en los nuevos instrumentos de ordenación

y gestión del espacio periurbano, constatando una leve mejoría en el proceso de recuperación económica y social en un contexto que debe asumir importantes cargas económicas heredadas y una escasa tradición, además interrumpida, de gobernanza metropolitana.

El ejemplo de la región metropolitana de Barcelona es tratado por Oriol N'ELLO. En este caso, la aproximación es distinta pero también afrontando ambos tipos de cuestiones básicas. Así, se parte de una descripción básica de la constitución y configuración de la región metropolitana, para centrar temáticamente el análisis en la segregación residencial y su evolución como reflejo y causa de las desigualdades en el espacio metropolitano, constatando su incremento a partir de la crisis. En relación a esta cuestión, y desde la óptica de las políticas públicas, el artículo se orienta hacia la cuestión de la vivienda como factor clave en la lucha contra la segregación residencial, pasando a presentar la políticas de rehabilitación urbana, concretamente las Ley de Barrios de Cataluña y el Plan de Barrios de Barcelona, como instrumentos pioneros y efectivos por un espacio metropolitano más cohesionado e integrado socialmente.

El texto de Elena PATATOUKA & Guy BURGEL sobre Atenas demuestra cómo los procesos de financiarización y endeudamiento han podido transformar la geografía inmobiliaria de esta capital. Los datos bancarios así como las encuestas orales acerca de los habitantes convergen para mostrar en qué medida las transformaciones de los años 1990-2000 han cambiado el estatuto de la vivienda en la sociedad, tanto en las trayectorias de las familias como la de los individuos. La especulación durante el periodo de expansión económica anterior a la crisis ha distorsionado en profundidad estos equilibrios. En consecuencia, en una situación comparable a las metrópolis del sur de Europa a principios del siglo XXI, el caso de Atenas mantiene características propias.

Ajustando el foco, en el tercer bloque se abordan grandes operaciones o conjuntos urbanísticos correspondientes a metrópolis capitales de Estado, que en una gran mayoría de los casos han constituido el escenario privilegiado de los contrastes y contradicciones urbanísticas derivados del intenso ciclo de crecimiento y posterior crisis que ha tenido lugar en estas dos últimas décadas. El caso de la capital de España es analizado por Dolores BRANDIS, confrontando políticas públicas y modelos urbanos en Madrid antes y después

de 2015, cuando una coalición progresista asume el poder el Ayuntamiento tras más un cuarto de siglo de gobiernos neoliberales. Para este ejercicio se escogen como referentes dos grandes iniciativas de intervención urbana: el proyecto Chamartín y los desarrollos residenciales de la periferia madrileña. Con un enfoque eminentemente cualitativo y atendiendo a fuentes de diferente naturaleza, se constata un obvio cambio de modelo urbano, que frente a una ciudad cada vez más segregada no sólo desde el punto de vista urbanístico, sino también económico y social, apuesta por su transformación moderada y la contención del crecimiento espacial.

Dominique RIVIÈRE por su parte examina el caso de la capital italiana, Roma y su periferia, Fiumicino, afrontando, dentro del contexto de la crisis global, el problema de la crisis de las periferias metropolitanas, así como la forma en que dicha crisis cuestiona la acción pública, marcada por la institución de las ciudades metropolitanas (*città metropolitane*) pero también por un deslegitimación del poder local. Se constata que la crisis de las periferias es, en primer lugar, multiescalar, en el sentido de que se refiere escalas que van del nivel local al nivel nacional y supranacional, pero también multidimensional porque en la escala suburbana, como sucede en Fiumicino, la crisis de las periferias afecta a conjuntos inmobiliarios morfológicamente complejos, desde las "borgate" formadas por viviendas individuales o pequeños colectivos, hasta los grandes complejos habitacionales privados construidos alrededor de inmensos centros comerciales, pasando por los barrios de viviendas sociales. En este contexto, el nuevo poder de la *città metropolitane* parece ser una solución lejana e incierta pero que necesariamente hay que explorar y dejar más tiempo para evaluar su real alcance y efectividad.

El monográfico se cierra con dos aportaciones que inciden en la dimensión de los usos y las funciones del territorio metropolitano en su conjunto, no como mero receptor o escenario pasivo de los crecimientos y operaciones urbanísticas sino como parte central de la sostenibilidad y equilibrio del propio sistema metropolitano. Gwendoline DE OLIVEIRA compara los procesos morfológicos de expansión urbana de cuatro principales áreas metropolitanas españolas (Madrid, Barcelona, Valencia y Sevilla) utilizando principalmente la cartografía Corine Land Cover, en el periodo de crecimiento urbano (hasta 2006). Esta comparación sistemática, que incluye una tipología de ocupación del suelo lo más

Presentación

desagregada posible, permite concluir que no hay contradicción entre los procesos de dispersión urbana y los de consolidación de los sistemas metropolitanos. En todos los casos, las modalidades de crecimiento de la periferia metropolitana, en detrimento de las zonas agrícolas, es esencial en el balance que se puede hacer del periodo de crecimiento urbano exacerbado de finales de siglo pasado y comienzos de éste.

Como contrapartida a ese escenario, el artículo de Carolina YACAMÁN aborda desde una perspectiva alternativa, y ya claramente necesaria, la cuestión de la recomposición de los espacios metropolitanos teniendo en cuenta el conjunto de los usos y funciones presentes en dichos territorios, entre los cuáles está la agricultura. El texto se centra en la figura del Parque Agrario, planteando una revisión crítica del concepto y la figura instrumental y de su implementación en entornos metropolitanos. Tomando como estudio de caso el Parque Agrario de Fuenlabrada ubicado en la región metropolitana de Madrid, se constata su valor como instrumento de gobernanza territorial en grandes ámbitos metropolitanos, como el de Madrid. Ello tiene que venir dado por el reconocimiento de la agricultura en los ámbitos metropolitanos como elemento de desarrollo territorial, priorizando la dimensión económica sobre la ambiental y la socio-cultural, para evitar que pierda su capacidad de generar riqueza frente a la presión siempre presente de urbanización del suelo.

Coordinadores:
JOSÉ-MARÍA FERIA TORIBIO²
NACIMA BARON³
LAURENT COUDROY DE LILLE⁴

jmfertor@upo.es

Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5331-3815>

nacimabaron@gmail.com

Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1421-3069>

laurent.coudroydelille@wanadoo.fr

Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3441-0027>