

Las políticas de desarrollo y renovación urbana en Europa

Andrés PRECEDO LEDO

Catedrático Universidad de Santiago y Director Gabinete Planificación y Desarrollo Territorial de la Xunta de Galicia

RESUMEN: Hemos intentado presentar una perspectiva global de los modelos de intervención urbana aplicados en las ciudades europeas. Los cambios estructurales acaecidos y la internacionalización de la economía dieron preeminencia a la planificación estratégica, pero –en la mayor parte de los casos– este modelo encontró un amplio nivel de rechazo, unas veces por su difícil aplicabilidad, otras por su carácter reiterativo que anula las ventajas diferenciales posibles, y las más por la inadecuación existente entre la ciudad y la empresa. Los principios y objetivos del marketing urbano, y la modelización de las grandes actuaciones de renovación y desarrollo urbano son objetivo de sistematización y valoración. Pero en todos los casos se detecta la necesidad de complementar los principios economicistas con otros de naturaleza social, porque las operaciones iniciadas –y el propio sistema económico– están de nuevo aumentando las desigualdades sociales en la ciudad.

INTRODUCCIÓN: LA ESTRATEGIA DE LAS CIUDADES EN EUROPA

La década de los noventa está introduciendo en Europa Occidental una fase de rápidos cambios en el desarrollo de las ciudades. La creación del Mercado Único en 1992, la apertura de las fronteras orientales y, la internacionalización de la economía abren nuevas oportunidades para algunas ciudades, pero al mismo tiempo introducen factores de incertidumbre en otras.

A estos factores específicamente europeos hay que agregar otros propios de la sociedad postindustrial, como son los efectos derivados de la revolución tecnológica, la entrada en un nuevo ciclo de la transición demográfica y las nuevas tendencias en el estilo de vida, en el uso del tiempo y del espacio, y en los hábitos de consumo, relacionados todos ellos con los cambios en la movilidad de las personas, de los bienes y de la información.

Por otro lado, está surgiendo una interesante corriente urbana en el seno de las estrategias políticas europeas, pues si en las décadas anteriores el proceso de regionalización había supuesto una

aspiración comúnmente sentida, las experiencias llevadas a cabo pusieron de manifiesto la pérdida paulatina del poder competencial que anteriormente correspondía a los Estados, y a su vez la descentralización regional está limitando –o al menos restringiendo– a las áreas metropolitanas, que se debaten entre el incremento de sus dimensiones básicas y de sus necesidades y la dependencia competencial y presupuestaria de los entes regionales.

Este proceso dialéctico, al coincidir con los hechos antes señalados, está poniendo en primer lugar el debate sobre las ciudades. En este contexto los programas de desarrollo metropolitano con un enfoque estratégico, constituyen objetivos preferentes para los directivos de las políticas urbanas y para los planificadores. Aunque los datos empíricos todavía no lo recogen, son muchos los investigadores y planificadores urbanos que hablan de la formación de una nueva jerarquía urbana europea, en la que las ciudades medias con mayor capacidad de innovación y mejor oferta medioambiental están empezando a funcionar como centros urbanos emergentes, mientras que algunas de las grandes áreas metropolitanas están perdiendo su preeminencia anterior. Esta dinámica, fuertemente competitiva, es uno de los rasgos básicos que caracterizan a la sociedad actual y a los propios sistemas económicos. Esta competición adquiere especial vigencia en las regiones periféricas de la CEE donde la continuidad del desarrollo de sus ciudades constituye un factor decisivo para su futuro, pero las restricciones estructurales y geográficas locales son un importante obstáculo para alcanzar ese potencial de innovación necesario para superar con éxito esta competitividad. En estos casos el grado de acierto en las propuestas de objetivos de desarrollo urbano son, por lo tanto, de una importancia decisiva.

Este es el contexto general en el que se insertan las políticas urbanas en marcha, que quieren ser una respuesta estratégica a los requerimientos de las nuevas realidades urbanas.

En esta ocasión nos detendremos en cuatro aspectos relacionados con los contenidos de las políticas de intervención urbana:

- 1.^a La evolución de las políticas de renovación urbana
- 2.^a Los objetivos comunes de desarrollo urbano
- 3.^a El diagnóstico de los problemas y aspiraciones prioritarias
- 4.^a Los modelos de renovación urbana

I. LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS URBANAS

El contenido de las políticas de renovación y desarrollo urbano ha experimentado en Europa, como en todas partes, importantes cambios desde mediados de la centuria hasta la actualidad. Estos cambios no sólo están determinados por los factores económicos y tecnológicos del sistema global, sino que también se deben a una nueva percepción cultural y vital de la ciudad por parte de los ciudadanos. Extrapolando la secuencia elaborada para los Países Bajos (VAN DER LAAN y VAN DER KNAAP, 1991) se puede obtener una generalización válida para el resto de Europa Occidental, en la que pueden identificarse cuatro períodos o fases, los cuales –como siempre ocurre– ni son simultáneos en el tiempo ni coincidentes en el espacio, ni tan siquiera sucesivos en todos los países, y menos aún en todas las ciudades, pero proporcionan un marco académico de clasificación interesante.

PRIMERA FASE: El Desarrollismo Urbano

Fue una etapa de reestructuración y ordenación urbana (1950-1970). En ella, los principales objetivos estuvieron directamente relacionados con la difusión de las ciudades en el territorio, coincidiendo con una fase de expansión de las Áreas Metropolitanas. Los objetivos principales que guiaban las políticas urbanas estaban asociados a las políticas de transporte y apertura de grandes accesos y circunvalaciones (redes arteriales), así como a los desarrollos residenciales intensivos y la zonificación del uso del suelo (zoning). Eran medidas adecuadas a una fase de encauzamiento del fuerte crecimiento urbano.

SEGUNDA FASE: Recuperación del tejido urbano (1980-1985)

Los objetivos anteriores fueron objeto de fuertes controversias y a las políticas orientadas casi exclusivamente al progreso de la ciudad, entendido en términos cuantitativos y de crecimiento, se opusieron nuevas formulaciones de contenido marcadamente cultural, para las cuales la rehabilitación y la renovación del tejido urbano se convirtió en tarea prioritaria, con el fin de recuperar el valor patrimonial de la ciudad heredada, y asimismo para rediseñar un marco urbano más adecuado a una concepción de la ciudad como espacio de relación y encuentro personal.

Las tendencias del crecimiento económico y urbano, y la difusión del nuevo modelo cultural de naturaleza ecológica, hicieron que el énfasis de las actuaciones urbanas se orientase hacia la intervención en los espacios ya construidos, mediante políticas de rehabilitación y renovación, especialmente importantes en los intentos de recuperación de los Centros Históricos. Al mismo tiempo, los aspectos sociales y la mejora de las áreas periféricas contribuyeron a conformar un modelo urbano de calidad, que satisfaciera las nuevas aspiraciones de vida, en una fase de estancamiento demográfico y económico.

TERCERA FASE: Descentralización urbana (desde 1986 hasta la actualidad)

En esta fase, las políticas ponen énfasis en el desarrollo basado en intervenciones a gran escala en el tejido urbano, para alcanzar una mayor calidad urbanística de la estructura y el diseño urbanos. La urbanización postindustrial, las nuevas formas de consumo de espacio (cultura, esparcimiento) y la necesidad de desarrollar el potencial urbano en un Sistema de Ciudades más competitivo, pusieron en marcha el nuevo modelo, algunos de cuyos ejemplos-tipo constituyen el objeto de esta exposición.

2. LOS PRINCIPIOS REGULADORES DEL DESARROLLO Y LA RENOVACIÓN URBANA

Además de los problemas relacionados con las infraestructuras físicas y las redes, que canalizan los flujos de información y comunicación, hay en la actualidad cuatro problemas urgentes que son comunes a todas o a la mayoría de las metrópolis europeas:

1. El envejecimiento de la población, en razón de la caída de la natalidad y del aumento de la vida media.

2. La aparición de nuevas formas de pobreza, especialmente los parados de larga duración, ciertas personas mayores o minusválidas y familias monoparentales, etc., que están por debajo del mínimo vital, (se puede añadir la droga, la delincuencia, etc. pero es otro tipo de personas y de problemas).

3. La gran cantidad de problemas que se acumulan y la rapidez del cambio, a los cuales los procedimientos de regulación y planificación están inadaptados. La incertidumbre es general y, en muchos casos, los modelos participativos están en crisis, siendo paulatina la implantación de una tecnocracia.

4. La metrópoli aparece como un mosaico de territorios de tamaño diverso, de funciones heterogéneas y de composición social desigual. Esta segregación origina problemas socio-políticos y étnicos, acrecentados por el aumento de las corrientes inmigratorias procedentes del Norte de África.

La convergencia de estos cuatro factores puede provocar la ruptura del equilibrio de la dinámica urbana en muchas ciudades, perfilándose en el horizonte la idea de una metrópoli a dos velocidades (...), es decir, la ciudad en desarrollo y la ciudad de la crisis, como dos espacios tangenciales en el espacio, e incluso superpuestos, pero con modelos de intervención y ritmos de evolución diferentes.

En un caso, las políticas de desarrollo económico, competitivo, de atracción de inversiones, del potencial de innovación y del marketing urbano en el marco internacional, constituyen objetivos preferentes.

Pero, con otra perspectiva, la salida de la crisis urbana demanda políticas urgentes de acción social y cultural, subordinando el problema del crecimiento al del equilibrio social. Pero en ambos casos, la mejora de la calidad medioambiental constituye una condición necesaria para el desarrollo económico y sociocultural de la ciudad.

En este caso, la noción de medioambiente urbano es tan amplia como se quiera, siendo sus principales componentes los siguientes:

1. La calidad del aire, del agua y el nivel de ruidos.
2. Las condiciones de la vivienda
3. Elementos menos tangibles como la seguridad, las posibilidades de actividades recreativas, la calidad estética del paisaje, y la accesibilidad a los servicios urbanos
4. Factores socioculturales, tales como, la integración social, el ambiente de la ciudad, la atmósfera de acogida, las actividades culturales, los espacios públicos, etc.

Son características cualitativas de las que dependen el grado de armonía y cohesión de la propia ciudad, de la vida urbana y del espacio edificado. Condicionan la calidad de vida y la consecución de un equilibrio global, de ahí su carácter esencialmente integrador. Desde esta óptica, las acciones sectoriales aisladas corren el riesgo de conducir a acciones carentes de coordinación, por eso la mejora de la calidad medioambiental demanda, en primer lugar, una política urbana integrada y coordinada.

Calidad de vida, del medioambiente natural, organización urbanística y seguridad son signos, para muchos, del equilibrio interno de la ciudad.

Enumeraremos a continuación algunos de los objetivos más relevantes que actualmente orientan las políticas urbanas en las ciudades europeas.

2.1 La ciudad, polo de innovación

En un reciente artículo sobre las ventajas competitivas el economista M. PORTER (...), dijo que la competitividad depende de la capacidad de un espacio geográfico o de un sistema funcional para innovar y mejorar. Por eso, ninguna ciudad puede ser competitiva en todos sus sectores, ni

siquiera en la mayoría de ellos, sino que triunfarán en los sectores determinados donde las potencialidades del entorno presenten un medio más progresivo, dinámico y estimulante. Si en cualquier parte la innovación es crucial para competir, lo es de un modo especial en las ciudades de la Europa Unificada. De ahí que la provisión de los factores que acompañan el potencial de innovación, sea el objetivo prioritario en toda política urbana, que se concreta en la inversión en los inputs de conocimiento.

Históricamente la ciudad ha ejercido siempre el papel de centro de las innovaciones, debido a que son los más importantes centros de recursos de conocimiento y potencial de innovación. Pero además de los recursos endógenos ya existentes, las ciudades se preparan para atraer actividades innovadoras mejorando para ello la oferta de bienestar cultural, medioambiental y social, con el fin de proporcionar las condiciones de vida que el personal de alta cualificación demanda. Las ciudades como centros de ciencia y de nuevas tecnologías aplicadas a los recursos locales, son hoy un paradigma selectivo en el nuevo modelo de ciudad.

2.2. El rango internacional

La mundialización de la información y de la economía, unidas a la unificación del espacio económico europeo, ha supuesto un cambio en el alcance de las funciones urbanas, si bien los niveles clásicos de ciudades como centros regionales o nacionales, se mantienen, al igual que el grupo de las ciudades mundiales. Pero, muchas áreas metropolitanas aspiran a convertirse en ciudades internacionales, mediante la definición de un perfil funcional capaz de insertarse en la red internacional de flujos.

Digamos, en primer lugar, que el concepto de ciudad internacional, tal como se desprende de los modelos de planificación, tiene un aspecto subjetivo de marketing urbano, siendo una respuesta a la internacionalización del sistema de ciudades: una nueva generación de ciudades. Para alcanzar ese rango la ciudad debe poseer funciones internacionales e

influencia internacional de los poderes locales, siendo ambos aspectos un objetivo de los políticos urbanos.

Se han propuesto algunas definiciones operativas que incluyen criterios de internacionalidad como la posición geográfica, la existencia de factores de producción y flujos comerciales relacionados con el exterior, ser sede de instituciones internacionales; multiplicidad de comunicaciones sociales con el extranjero; conexión directa internacional por medios de transporte; posesión de un sector de servicios orientado al mercado internacional; tener una media de difusión internacional; acoger de manera regular actividades internacionales, etc.

Pero, aparte de estos y otros indicadores de internacionalidad, hay dos criterios estratégicos del perfil internacional. En primer lugar, la presencia de grandes empresas y de organizaciones internacionales, y, sobre todo, tener sedes sociales o al menos unas divisiones regionales de empresas internacionales; y, en segundo lugar, presentar un amplio desarrollo de servicios estratégicos de soporte a la actividad económica de las grandes empresas. Ambos constituyen también objetivos básicos de las políticas europeas de desarrollo urbano.

En relación con estos, y desde un punto de vista práctico, surge la problemática de la masa crítica de internacionalidad. Todos coinciden que en este aspecto es imposible una evaluación unívoca, uniforme y omnifuncional. La masa crítica dependerá de cual sea la referencia del sistema urbano, pudiendo incluso hablarse de una masa crítica para cada criterio de clasificación o para cada modelo funcional de ciudad; pues así como el tamaño hace referencia directa a la calidad de vida y la diversificación funcional, la masa crítica constituye un mínimo de eficiencia económica que no siempre está relacionada con el tamaño de la ciudad; es más, la obtención de una masa crítica puede lograrse mediante la incorporación de ciudades próximas que forman parte de la red urbana regional.

De todos modos, el papel internacional de una ciudad no es tan solo una cuestión de tamaño, también es una dimensión vital. La atractividad de una ciudad es, en fin, una

noción dinámica y la voluntad y la vitalidad de la ciudad son factores esenciales.

2.3. El marketing urbano y las políticas de renovación urbana

El término "city marketing" se introdujo en la literatura europea en los años ochenta, aunque ya anteriormente había sido desarrollado por la Geografía Económica, al ocuparse de las ventajas comparativas y de localización de las actividades económicas y de las ciudades. En el sentido de política estratégica ya había sido practicado en Estados Unidos, aplicándola a las ciudades que eran centros comerciales (trade centers), pero en Europa adquirió recientemente un contenido más amplio al incluir la promoción de todos los aspectos que contribuyen al bienestar económico y a la calidad de vida.

2.3.1. Las motivaciones de esta política urbana

Fueron varias las circunstancias, todas ellas vinculadas a la crisis del modelo industrial y al estancamiento del crecimiento urbano, las que rompieron el ciclo optimista de la fase anterior. Las causas concretas fueron las siguientes:

- Los intereses de los promotores de suelo ante la recesión de la demanda.
 - La necesidad de suelo terciario y los nuevos modelos de localización de las actividades.
 - La importancia adquirida por los valores medioambientales.
 - Las políticas de desconcentración y descentralización hacia las ciudades medias.
 - El éxito de algunas ciudades con la innovación tecnológica y la atracción de sedes de multinacionales que llevó a otras a su imitación.
 - El creciente poder de los municipios.
- En el nuevo contexto, el potencial de desarrollo de muchas ciudades dependerá de su capacidad para adaptarse a la nueva situación. Se pueden esperar tres cambios importantes:
- a) La creciente importancia de la calidad de vida y de los factores medioambientales como determinantes del desarrollo

económico. La calidad medioambiental al determinar la localización de la mano de obra más cualificada y su elección de lugar de residencia, constituye un fuerte factor de atracción para las empresas.

b) La creciente intensificación de las relaciones entre las ciudades europeas, en bienes, negocios, ocio y desplazamientos personales. La desaparición de las barreras en Europa incrementó la accesibilidad entre ciudades y regiones y favoreció que la demanda creciente de bienes y servicios, variados y de calidad, generara un aumento de los desplazamientos interurbanos.

c) La creciente competencia entre las ciudades y las regiones. Uno de los factores influyentes fue la necesidad de relocalización de muchas empresas para alcanzar un nuevo ajuste locacional, lo cual, unido al declive de muchas ciudades industriales, hizo que unas aparecieran como ganadoras y otras como perdedoras. Son estas últimas las que quieren desarrollar sus potencialidades para atraer nuevas localizaciones. Así se pretende producir un efecto en cascada que alcance a todas las ciudades.

d) La disminución de la influencia de los gobiernos nacionales y el incremento de los poderes regionales y locales.

2.3.2. ¿Qué pueden hacer las ciudades para desarrollarse?

Esta es la pregunta que dirige toda política de promoción urbana. Las respuestas extraídas de las experiencias recientes son del tipo de las que siguen, variando su importancia de acuerdo en el diagnóstico de cada ciudad y región.

a) Dar prioridad a la promoción del medioambiente residencial (calidad de la vivienda, comercios, servicios culturales y de ocio, medio ambiente natural no polucionado, agua, aire, suelo).

b) Favorecer la accesibilidad a la ciudad y en particular a los centros, para reducir la congestión, siendo probablemente la política de tráfico el reto más importante para los planificadores en el futuro.

c) Intensificar las conexiones interurbanas (negocios, viajes, etc.) en

particular las comunicaciones áreas con otras ciudades europeas.

d) Dar preferencia al city marketing para competir, siendo necesario un eficiente Urban Management como un directivo de empresa, mediante una política de cooperación público-privada y pública-pública.

2.3.3. Los contenidos básicos

Se puede hacer una descripción de los contenidos de este tipo de política urbana:

- Una forma de cooperación entre la empresa privada y el poder público local para desarrollar los recursos locales.
- La adopción por parte de los planificadores de una línea filosófica basada en el punto de vista de los usuarios: habitantes, empresarios, turistas, y otros.
- Una serie de actividades que tienden a optimizar la oferta de las funciones urbanas que hacen referencia al habitar, al trabajar y al ocio, y en la demanda de los habitantes y las empresas.

A la vista de esto, se detectan varios elementos esenciales:

1. Que es una especial forma de marketing empresarial aplicado a la política municipal, en lo concerniente por ejemplo a política de empleo y a la planificación espacial. Aspectos básicos del marketing comercial, como la investigación del mercado, análisis de competidores, organización de campañas de promoción, son también principios generales del city marketing.

2. Un objetivo general estratégico de la política municipal es promover las interrelaciones entre los que viven o desarrollan su actividad en la ciudad: empresas, instituciones, y otros agentes locales.

3. La práctica del marketing implica pensar desde el punto de vista de los consumidores, lo cual lleva a que para tener éxito una planificación estratégica debe ser organizada, planificada y controlada, con el fin de satisfacer las necesidades de los diferentes grupos de consumidores, al mismo tiempo que da respuesta a los objetivos empresariales.

4. La complejidad en el caso de las ciudades es manifiesta, debido al gran número y diversidad de productos seleccionables para una estrategia de mercado, la cual varía según el tamaño y las funciones urbanas dominantes, aunque también la ciudad, como conjunto, pueda ser objeto de un plan de marketing, a través de una campaña de promoción que incite a la visita o a la inversión.

5. Las ciudades son centros de extensas regiones funcionales, con estrechas relaciones de dependencia y, aunque en Europa el concepto de área metropolitana ha tenido una aceptación común, raras veces tiene una expresión administrativa, siendo, sin embargo el término de la política urbana. Y el marketing debe abarcar a toda el área.

Finalmente, son cuatro los principios generales que regulan el marketing urbano:

1. Con respecto al producto: la ciudad es un producto poco flexible y lento al cambio con su propio ritmo de ajuste.

2. Con respecto a la distribución: los segmentos de demanda son muy variables, siendo el más estable la propia región.

3. Con respecto al precio: no se pueden aplicar los modelos de formación de precios, ni tampoco la finalidad de lograr beneficios; el precio se traduce generalmente en coste de aceptación por la población y en coste político.

4. Con respecto a la promoción: su primer objetivo es ofrecer una imagen a los posibles usuarios. La fama y el prestigio de la ciudad o la región son factores positivos, pero la promoción no debe crear una imagen distinta de la realidad.

Por otro lado, las estrategias pueden estar subordinadas a las prioridades políticas, aunque también pueden plantearse como un programa de desarrollo de potencialidades.

2.3.4. Desarrollo Urbano y Política de Renovación Urbana

La consideración de los objetivos enunciados, normalmente implica la puesta en marcha de una política de renovación urbana.

El fin primordial, como acabamos de ver, es promover la prosperidad de la ciudad, haciendo de ella un lugar atractivo para el

establecimiento de empresas, e indistintamente para la atracción de visitantes; y hacer de la ciudad un lugar agradable para vivir, porque también la calidad de las áreas residenciales tiene atractivo locacional.

El problema es que, en muchos casos el principal objetivo a alcanzar debiera ser el bienestar urbano y no el desarrollo económico. Esto ocurre por dos razones:

- El bienestar está asociado a la prosperidad económica (el desempleo es el principal factor desencadenante de patologías urbanas).

- Una condición para la prosperidad es la calidad de vida (sin un adecuado nivel de renta familiar y un mercado de viviendas adaptado, los aspectos cualitativos no son suficientes).

Son pues factores interactivos, siendo aspectos básicos comunes la accesibilidad, el medio ambiente y la calidad de los servicios; pero, a su vez, todos ellos dependen de factores socio-económicos, y la posibilidad de incidir en su trayectorias es reducida, porque obedece a políticas de rango regional y, las más de las veces, nacional e internacional. Con todo los tres aspectos cualitativos enunciados, aunque sean como medidas de acompañamiento, son susceptibles de constituir el objeto de diversas políticas coordinadas de renovación urbana.

Hay, además, otros factores que determinan el atractivo de un lugar, y que exigen programas de renovación urbana, por ejemplo:

1. La mejora de la oferta cualitativa de mano de obra (recursos humanos) que implica una política de dotaciones universitarias y de formación especializada.

2. La posibilidad de acceder a tecnologías que hagan posible el establecimiento de empresas modernas exige determinadas actuaciones urbanas y dotación infraestructural (business park, technological parks, etc.). Su consecución implica una interrelación directa del sector público en la planificación de la ciudad.

3. La calidad de las infraestructuras (carreteras, aeropuertos, ferrocarril, transporte urbano, etc.), que conduce al diseño de grandes obras de infraestructura viaria.

Estos tres elementos: calidad de los recursos humanos, apoyo técnico para la localización de empresas y calidad técnica de las infraestructuras, determinan, a su vez, la calidad del entorno productivo. Después vendrá la prosperidad (más empleo y más ingresos) y el bienestar (la calidad de la ciudad depende del nivel de servicios, del entorno residencial, la seguridad ciudadana, o el mantenimiento de plazas, calles o jardines).

Con este enfoque amplio, la planificación urbana, derivada de las políticas de city marketing, deja de ser un modelo desarrollista, para convertirse en un modelo de calidad, siendo precisamente los aspectos cualitativos los que diferencian ambos modelos.

Sus contenidos y objetivos concuerdan con las aspiraciones y los problemas que se detectan en las ciudades europeas según los estudios realizados, y que de manera resumida pueden sintetizarse en cinco:

1. Mejorar la calidad de la vivienda y las áreas residenciales, de los servicios urbanos y del medioambiente.
2. Crear empleos y diversificar la economía urbana, para dar respuesta a las rigideces del mercado de trabajo.
3. Mejorar las infraestructuras de transporte (transporte público, aparcamientos, transporte aéreo y ferrocarril) y dotar a la ciudad de las redes de telecomunicaciones precisas (telepuertos).
4. Incrementar el presupuesto municipal y el poder político de las ciudades, ya que la necesidad de provisión de suelo a precios asequibles, la oferta de viviendas públicas, las políticas de subsidios a la construcción y a la renovación urbana, exige fuertes disponibilidades financieras de las instituciones urbanas, aun cuando las fórmulas de gestión mixta adquieran cada vez más importancia.
5. Dotar de ventajas comparativas a las bases del "knowledge" de la ciudad, para fundamentar en ello el potencial de innovación.

Frente al énfasis en estos objetivos, orientados al desarrollo económico de la ciudad y de la calidad de vida ha descendido el interés de los planificadores

por la resolución de los problemas sociales en la ciudad, aunque se haya incrementado el grado de intensidad de cuestiones tales como la segregación residencial, los conflictos étnicos provocados por la llegada masiva de inmigrantes, la delincuencia e inseguridad ciudadana. Todo lo cual obliga a un replanteamiento de las políticas urbanas, por cuanto el modelo desarrollista derivado de las políticas enunciadas, está produciendo, una vez más, el aumento de las desigualdades sociales en la ciudad.

3. LAS CIUDADES EN LAS ORGANIZACIONES DEL TERRITORIO EUROPEO. DE LA COMPETIVIDAD A LAS ALIANZAS ESTRATÉGICAS

Siguiendo inicialmente los esquemas de ejes de desarrollo, retomados de los años sesenta, se puede trazar un diseño –más abstracto que real– de las estructuras espaciales que configuran los ejes de desarrollo urbano en la Europa actual, y particularmente en la CEE. Su examen nos aporta de nuevo una visión bien conocida de la dinámica urbana y territorial, cuyas características esenciales vienen determinadas por cuatro hechos: la consolidación de la Megalópolis Europea, el desplazamiento de los ejes dinámicos hacia el Sur, la desarticulación de los espacios periféricos y la incorporación de los países del Este, cuya estructura urbana difiere sustancialmente de la occidental.

Frente a esta visión de grandes ejes –a la que muchos han calificado como una mera descripción didáctica– la mayoría de los autores nos inclinamos por presentar una estructura urbana de Europa compuesta por subconjuntos de ciudades, que configuran regiones o corredores urbanos policéntricos. En su interior se organizan redes urbanas regionales formadas por ciudades especializadas y complementarias, que confieren al conjunto un perfil diversificado y con mayor potencial de concurrencia que si se presentaran cada una de las ciudades por separado. Estos conjuntos policéntricos ofrecen un dimensionamiento crítico viable

y, por ello, muchas de las ventajas que los centros megalopolitanos presentan, mientras que bastantes de sus aspectos negativos están ausentes, como ocurre con la congestión o la degradación ambiental. En todo caso, cabe pensar en estrategias diversas para los modelos de desarrollo urbano, dependiendo siempre de los caracteres geográficos de cada región urbana, pero la asociación de ciudades como estrategia de desarrollo urbano, tiende a complementar las políticas individuales.

Cada vez estamos más de acuerdo en que, en los últimos años, se ha insistido demasiado sobre el carácter competitivo de las relaciones urbanas. El mismo autor que divulgó el diseño de los ejes de desarrollo (R. BRUNET) dijo que "adoptando una perspectiva mundial, Europa es percibida como un conjunto o sistema unitario y no como una red de ciudades en competencia, la mayoría de ellas desconocidas para los observadores del exterior"; y propone, por ello, un nuevo modelo estratégico de asociación, que descansa en los principios de la especialización y la complementariedad, dando más importancia a las relaciones horizontales que a las jerarquías verticales de la teoría clásica. Es, en definitiva, el conocido modelo de los Sistemas Regionales Integrados.

Pero la idea de los Sistemas Regionales Integrados supone que las ciudades vecinas se asocian en Corredores Urbanos cada vez más extensos y alargados, repartiéndose entre ellas ventajas y equipamientos. Es por esta razón por lo que estas políticas pueden resultar muy adecuadas para las regiones con estructuras urbanas policéntricas, en razón de la proximidad entre las ciudades; en contraste con las políticas estratégicas de competición, que son más adecuadas a las grandes ciudades o a las estructuras urbanas monocéntricas.

De hecho, continuar insistiendo en las redes de competencia contribuye a poner en marcha acciones comunes en varias ciudades, que al final terminan siendo concurrentes entre sí. En lugar de ello puede ser mucho más efectivo establecer un frente común para atraer la inversión, lo cual siempre será más eficaz que continuar una política de rivalidades. Este progreso de la cooperación entre los rivales puede

conducir a un modelo de red urbana "lo menos jerarquizada posible, lo más desconcentrada posible, lo más interrelacionada posible, formada por ciudades que tenderán a reducir sus desigualdades -no de tamaño- en lo concerniente a sus propias posibilidades de acceso a la información y a la cultura, y a una reducción de las disparidades sociales internas".

Sin embargo, este modelo de agrupamiento en redes urbanas regionales, entra en contradicción con la tendencia de las actividades a localizarse en los nodos urbanos o centros de gravedad de las megalópolis, particularmente las actividades de mayor especialización y máximo rango, lo cual reafirma el principio de jerarquización y dominio frente al modelo desjerarquizado; el cual puede considerarse como un modelo particular de estrategia para las regiones policéntricas, las cuales, mediante un proceso de asociacionismo y complementariedad, podrían competir con los grandes centros urbanos megalopolitanos a que nos referimos.

Es decir, estas alianzas estratégicas configuran un modelo "ideal", pero a él se oponen las tendencias observadas en el funcionamiento actual del proceso de urbanización que, según Peter Hall, se pueden concretar en:

1. Concentración creciente en las megalópolis.
2. Formación de ejes de concentración, que son los ejes comerciales tradicionales reforzados por las nuevas infraestructuras de transporte.
3. Concentración de las actividades terciarias en los nodos megalopolitanos, y desconcentración de la población y nuevas actividades -industria de alta tecnología, investigación y desarrollo, trabajo a domicilio- que favorecen a su vez un subproceso de reconcentración en las ciudades medianas, que se desarrollan rápidamente, en particular las situadas en los ejes o corredores.
4. Las grandes actuaciones urbanísticas siguen una tendencia paralela, concentrándose en los nudos megalopolitanos y en los centros secundarios.

En este contexto dinámico, se ha producido una pérdida de la confianza en la

planificación económica regional, dado que no existen procesos uniformes. Las ciudades -al igual que las empresas privadas- quieren ser responsables de su propio destino económico, y rivalizan por obtener segmentos de mercado, mediante la identificación de sus puntos fuertes y la promoción de la imagen, para lo que adquiere especial importancia la puesta en marcha de mega-proyectos como elementos de desarrollo. Pero en la realidad muchos de estos grandes proyectos -telecomunicaciones, infraestructuras de transporte, centros del terciario internacional avanzado- dependen de decisiones que se toman por otros organismos distintos a las propias ciudades, lo cual introduce un nuevo factor de tensión.

En definitiva, en este nuevo marco territorial europeo, el "éxito" de algunas ciudades ha puesto en marcha de un modo generalizado el modelo de planificación estratégica a que nos estamos refiriendo. Pero, como investigaciones empíricas anteriores demuestran (PRECEDO, 1991) los grandes trazos de la jerarquía urbana europea se mantienen estables, produciéndose la mayor movilidad en el nivel de las ciudades medias (entre 250 y 1 millón de hab.), donde el ascenso de unas es contrapesado con el descenso de otras, pero que, en conjunto, no alteran sustancialmente las relaciones jerárquicas anteriores. Por ello, tanto la planificación estratégica individual, como lo referente a las Asociaciones de Ciudades, no son más que instrumentos de gestión de la ciudad con un enfoque empresarial, pero que en ambos casos presentan los peligros de la recurrencia -porque también la planificación estratégica regional reitera los mismos objetivos- y la asignación poco selectiva de las inversiones. Así se explica el reducido éxito de muchos de los instrumentos de desarrollo urbano que se pusieron en marcha (parques tecnológicos, parques empresariales, palacios de congresos, etc.), porque la competencia de las localizaciones en el Sistema Territorial sigue siendo selectiva, y no basta la creación de infraestructuras y equipamientos locales para asegurar los resultados.

En síntesis, la planificación estratégica -que no es más que una metodología de

trabajo y un modelo de marketing político- no ha logrado en sus aplicaciones los resultados esperados. Tal vez porque parte de un supuesto poco consistente, como es el de considerar que los modelos de estrategia empresarial son trasladables a las ciudades, y en la realidad resulta imposible asimilar la dirección, la planificación y el funcionamiento de la empresa con el de la ciudad, siendo, como son, realidades de naturaleza diferente.

Esta corriente de los planes estratégicos que invade la mayoría de las ciudades europeas -más como mimetismo que por necesidad- se revela menos eficaz que la política de potenciación de las ventajas comparativas de cada ciudad y de su potencial de innovación, dentro de un esquema diferenciado de ofertas urbanas especializadas.

Con todo, esta tendencia ha servido -entre otras cosas- para definir importantes actuaciones de renovación urbana, de las cuales nos ocupamos a continuación:

4. POLÍTICAS DE RENOVACIÓN URBANA EN EUROPA

En relación o no con la planificación estratégica, muchas ciudades europeas están poniendo en marcha importantes intervenciones urbanísticas, que afectan tanto al tejido edificado como a las funciones urbanas. Nuestra aportación consiste en proponer una clasificación de dichas políticas, ordenadas de acuerdo con la naturaleza de las realidades urbanas existentes y los cambios que la nueva etapa está produciendo en su funcionalidad.

Hemos detectado siete modelos de políticas de intervención urbana, cuyos rasgos más sobresalientes se exponen a continuación:

4.1. Recuperación del frente marítimo

Debido al paulatino traslado de la actividad marítima internacional del Océano Atlántico al Pacífico y, sobre todo, a la configuración de la CEE como potencia económica que refuerza el comercio interno y, por tanto,

mayoritariamente terrestre entre sus países miembros, se ha prescindido en buena medida del anterior comercio con América y territorios de Ultramar, que ha llevado al abandono generalizado de amplias zonas portuarias europeas.

Por otra parte, la modernización de los sistemas de transporte marítimo ha producido la obsolescencia de amplios sectores portuarios situados en el centro de las ciudades, generalmente coincidiendo con los fondos de estuarios. Allí, en los antiguos muelles y almacenes, las áreas centrales encontraron interesantes espacios para la expansión de sus actividades y para la introducción de otras nuevas. En Europa los proyectos más significativos fueron los de Londres, Rotterdam y Antwerp.

La renovación urbana de los London Dockland constituyó el precedente de una corriente que se extendió a casi todas las ciudades marítimas, donde se están realizando interesantes obras de recuperación de espacios portuarios para nuevos usos terciarios y residenciales y al mismo tiempo para la mejora de la fachada urbana.

The London Docklands Development Corporation es una agencia gubernamental establecida en 1981, cuya finalidad principal fue generar la infraestructura, las actividades económicas y la renovación morfológica de los muelles comerciales de Londres. Su objetivo fundamental fue de tipo social, proponiéndose como meta que entre 1980 y 2001 la población residente pasara de 40.000 a 95.000 hab. y los empleos creados en el área llegasen a los 200.000 (la superficie de actuación comprendía 22 km).

Aunque tal vez lo que más se ha difundido de esta actuación haya sido los referente a la rehabilitación física de los antiguos edificios, la naturaleza del programa era fundamentalmente social, porque entre sus objetivos tenía preferencia la función residencial, como queda dicho. La experiencia obtenida presenta algunas debilidades, especialmente en lo referente a la mezcla de grupos étnicos en el área, debido a que una gran parte de los nuevos habitantes son inmigrantes procedentes de diferentes culturas y grupos raciales. De los habitantes establecidos hasta 1990, el 20%

pertenecían a grupos étnicos minoritarios. Los problemas de cohesión social, acceso a la financiación de la vivienda, y provisión de servicios constituyen hoy un problema importante que dificulta la atracción de grupos de status elevado, salvo en las actuaciones singulares más próximas a la City.

Otras acciones fueron las siguientes:

1) Se llegó a un acuerdo con la Olympia and York -agencia canadiense- para crear un **espacio financiero y de negocios**, con 40.000 puestos de trabajo y equipamiento comercial y hotelero.

2) Se pretende, también, convertir a esta área en el más avanzado centro de telecomunicaciones del mundo: el "**London Teleport**".

3) Otra peculiaridad ha sido la ubicación en el área de los más importantes periódicos del país, agencias de comunicación e inversores japoneses.

4) Paralelamente, se ha procedido a la **mejora de las comunicaciones**: conexión con el resto del sistema existente, mediante una red ferroviaria totalmente computerizada, y construcción de un aeropuerto de negocios.

En el caso de ROTTERDAM, los objetivos fueron diferentes, aunque en esencia la operación y renovación urbana tuviera características semejantes. La diferencia estriba en la intención de crear un área residencial de calidad para habitantes de status elevado, lo cual permitiría incrementar los ingresos fiscales a la municipalidad, contrarrestando la tendencia de la población de status alto de trasladarse a los municipios de la periferia metropolitana. Asimismo, se crean nuevos centros de negocios, como prolongación de las áreas del terciario empresarial ya existentes al otro lado del río. Junto a esto, se están llevando a cabo importantes actuaciones de regeneración urbana. Resaltamos las siguientes:

El primer programa, denominado "Waterstad" desarrolló las siguientes actividades:

- Parques empresariales y áreas de oficinas

- Un área de actividades turísticas y recreativas

- Un área de bares y restaurantes en el Old Harbour

Más recientemente, se puso en marcha el programa "The Kop van Zuid", cuyo horizonte temporal es de 20 años. Este programa significa la creación de 300.000 a 400.000 m² de oficinas, 4.000 viviendas, incluidas las de alta calidad, lugares de ocio y esparcimiento, áreas de aparcamiento y nuevos centros de trabajo, junto con la construcción de grandes infraestructuras de comunicaciones, con nuevo puente y ferrocarril suburbano.

En este proyecto el concepto de "logistic center" y de "service city" se superponen y, al mismo tiempo, su localización en el frente del río refuerza simbólicamente la unión entre el puerto y la ciudad, ya que la integración entre ambas y la proyección de las actividades internacionales del puerto hacia el sector de servicios, constituyen fines específicos.

Un tercer ejemplo de la renovación urbana de los sectores portuarios, para integrarlos en el City Center, es el de ANTWERP. Esta ciudad puede ser considerada como pionera entre las que pusieron en marcha planes de renovación en la Inner City. El éxito alcanzado en la primera fase, dio lugar a la puesta en marcha de una segunda, que afectó a las áreas del siglo XIX (las anteriores formaban parte de la ciudad histórica medieval). Simultáneamente se elaboró un plan de desarrollo metropolitano para los próximos diez años, cuyas bases fueron las siguientes:

1. Renovación social en las áreas del S. XIX
2. Mejora del transporte público local y regional
3. Nuevas relaciones entre la ciudad y el puerto

Esta última actuación incluyó la renovación de la imagen del waterfront. El área puede acomodar –según el proyecto– viviendas, oficinas y centros culturales, así como funciones de servicio del puerto en pequeña escala, dando lugar a una transición gradual entre la ciudad y el puerto.

En el proyecto colaboraron ciento veinte arquitectos y planificadores urbanos de todo el mundo y sus trabajos fueron presentados en 1990. Simultáneamente se desarrolló un

programa de eventos culturales, y de otro tipo, destinados a enfatizar las posibilidades económicas, turísticas y recreativas del área sometida a renovación, a la vez que se ponía en marcha un atractivo sistema de participación de los ciudadanos.

Hay otras ciudades que han desarrollado políticas urbanas semejantes. Citaremos algunas:

- Amsterdam: con una especial atención al medio ambiente, al diseño urbano y al ocio.

- Copenhague: donde se dio gran importancia a las instalaciones turísticas y de ocio.

- Cardiff: puerto carbonero degradado, que se recupera mediante especiales medidas de protección medioambiental, además de espacios de ocio y turismo, viviendas, etc., y la promoción por medio de una "marketing image".

- Barcelona: nuevo centro comercial, instalaciones deportivas y hostelería, además de haberse suprimido barreras físicas. El aumento de su atracción se completa con la ubicación en la ciudad del telepuerto.

- Sevilla: dentro de un proyecto global y en estrecha relación con la celebración de la EXPO'92, ha trasformado espacios del antiguo puerto fluvial, en desuso, creando nuevas instalaciones para el ocio y el esparcimiento y dotando nuevas líneas de atraque para pequeños barcos de turismo, todo ello acompañado de una mejora de la imagen física del frente fluvial.

Marsella, mediante su recuperación del Port Vieux, como espacio central de calidad; Génova, La Coruña, son también ejemplos de operaciones de este tipo.

4.2. Políticas de regeneración urbana en las ciudades industriales en crisis

Las características comunes a las ciudades implicadas en este epígrafe son: el haber sido centros de la revolución industrial, cuyo desarrollo económico estuvo basado en industrias siderúrgicas, lo cual provocó que en el momento del cambio de modelo económico se produjera una pérdida masiva de empleos.

Las políticas urbanas emprendidas siguieron una estrategia múltiple pero todas tienen en común los mismos factores de apoyo:

- Crear infraestructuras modernas y capaces
 - Promover servicios orientados a la exportación
 - Desarrollar actividades de conocimiento
 - Crear un medio empresarial atractivo
- Los objetivos concretos, en estos casos, suelen estar orientados hacia las siguientes áreas de oportunidad económica:
- a) Reconversion hacia industrias de alta tecnología, automatización e ingenierías tele-comunicación.
 - b) Terciarización y equipamientos: servicios financieros, turismo cultural y de negocios.
 - c) Optimizar las ventajas diferenciales: especialización de los recursos humanos, y de la capacidad empresarial existente.
 - d) Mejora del medioambiente físico y provisión de infraestructuras urbanas.
 - e) La universidad como soporte para el desarrollo tecnológico.
 - f) Crear un Centro Internacional de Negocios
 - g) Revitalizar el centro urbano y diversificar sus actividades, mediante una regeneración física del dicho centro, para atraer población y servicios de calidad, en particular sedes de empresa.

Como se observa, estos objetivos están basados en las potencialidades adquiridas en la fase de desarrollo anterior, puesto que la etapa de crecimiento industrial estaba asociada a las escuelas técnicas, finanzas, empresas comerciales y de servicios, centros de formación de empresarios y de la mano de obra, ambiente de negocios, etc.

Como siempre, las reformas urbanas implicaron la colaboración con el capital privado, siguiendo modelos avanzados de planificación urbana y de construcción. Dado que era necesario un cambio de imagen, y la nueva no era bien percibida, se hicieron grandes esfuerzos para realizar una política de marketing urbano, con un horizonte, normalmente, de diez años.

La imagen a proyectar fue la de una ciudad internacional en Europa, conformada por cinco características:

- Un buen lugar para localizar negocios e industrias

- Un centro de excelencia para las actividades del conocimiento
- Un centro para congresos, exposiciones e intercambio de información
- Un lugar deseable para vivir y gozar de una alta calidad de vida (artes, espaciamiento y deportes)

Las ciudades más destacadas en su aplicación de este modelo son: Birmingham, Göteborg, Lille y Glasgow.

4.3. Estrategias de terciarización urbana de las metrópolis turísticas

Los avances en el turismo constituyen un objetivo común a todas las estrategias urbanas, pero son pocos los casos en donde los planes de renovación urbana se aplican a las ciudades con función turística predominante, porque en ellas la coyuntura se presenta favorable. De todos modos, es también cada vez más frecuente la necesidad de transformación de centros turísticos masivos en centros de atracción de alta calidad.

Un caso singular es el de Venecia. Debido a sus especiales características, el centro tradicional perdió la mitad de su población y los negocios se relocalizaron en tierra firme. La base económica de la ciudad era cada vez más débil y su futuro no podía garantizarse. Las "circunstancias venecianas" constituyen una singularidad no extrapolable, pero un hecho común a todas las ciudades de este tipo fue el efecto de expulsión de la población y las actividades económicas provocado por el turismo masivo. Los objetivos propuestos para resolverlo fueron dos:

1. La cualificación del turismo
2. La implementación de actividades innovadoras de pequeña escala en el centro (centros de investigación científica aplicada, por ej.).
3. Una política de marketing orientada a la promoción de las cualidades del área para la residencia, para centro de negocios y como atracción turística.

En estos casos adquiere enorme importancia la política de rehabilitación de los centros históricos, la regeneración de la imagen urbana, la mejora de la accesibilidad y del medioambiente físico y cultural.

Más recientemente se está produciendo un nuevo cambio en la demanda del turismo, que -por efectos relacionados con la salud y también por la adopción de nuevos estilos de vida- parece sustituir el modelo de "sol y playa" (el modelo mediterráneo) por otras formas más activas de descanso y por ofertas más especializadas. Como siempre ocurre cuando un cambio se produce, estas tendencias afectan más a unas áreas que a otras, y como antes ocurrió con el cambio industrial, unas serán ganadoras y otras perdedoras en el mercado turístico. Pero, en todo caso, parece que, en general, las ciudades pueden obtener ventajas con este cambio de demanda, ya que se puede pensar en una sustitución parcial de las áreas litorales por los destinos urbanos. La razón es que, en la mayor parte de los casos, las zonas turísticas están masificadas, con un balance ambiental negativo, y un ambiente social poco atractivo para el turismo de calidad.

Dado que el cambio está inciándose, es pronto para poner ejemplos, pero por el momento se detectan los siguientes objetivos:

- a) En las ciudades de turismo de playa se pretende rehabilitar las áreas hoteleras, sustituyendo instalaciones obsoletas por zonas verdes, y una mejora de las infraestructuras y dotaciones urbanas.
- b) En las ciudades recientemente incorporadas al mercado turístico, se pretende favorecer la atracción de las inversiones hacia los centros renovados. La promoción de la imagen urbana es fundamental en estos casos.
- c) Las ciudades artísticas presentan una problemática especial, definida por los siguientes hechos: la demanda creciente ha superado la oferta de alojamientos en períodos de alta frecuentación, lo cual provoca una imagen negativa; el turismo masivo está deteriorando la calidad del medioambiente urbano, del entorno monumental y a los mismos monumentos; la masificación de la calle y de los servicios provoca el rechazo de

la población local que tiende a cambiar su lugar de residencia, y -finalmente- dicha masificación afecta a la calidad de la experiencia vivida por los visitantes que, a menudo, fomenta sentimientos de rechazo o, cuando menos, reduce la valoración del lugar.

Estos y otros problemas implican que en este tipo de ciudades, las políticas urbanas han de adaptarse a cada tipo de situación, huyendo de todo intento de mimetismo, que podría introducir un factor de homogeneización que redundaría en la pérdida de esa singularidad diferenciadora que los centros monumentales poseen.

4.4. Estrategias de terciarización urbana en metrópolis no turísticas

Una metrópoli es, por definición, una ciudad que posee una base económica diversificada, bien dimensionada y con una orientación preferente hacia las actividades terciarias, por tanto, es difícil que pueda producirse en una estructura urbana como ésta, una situación de crisis que conduzca a la necesidad de una planificación estratégica como modelo para superar situaciones de debilidad. No obstante el reforzamiento de la centralidad, la competitividad internacional, la necesidad de reforzar la terciarización y de atraer nuevos negocios, así como la necesidad de mejorar la calidad de vida, son objetivos que pueden justificar un plan de renovación urbana destinado a mejorar posiciones en el "ranking" urbano de prestigio. Un ejemplo de este tipo lo constituyen Zurich y Frankfurt.

Presentamos una relación de los cuatro problemas críticos detectados y de las soluciones aportadas. Los problemas fueron:

- 1) Necesidad de reestructurar las actividades centrales a favor de las orientadas a la exportación y conveniencia de atraer compañías internacionales, para reforzar el potencial terciario.
- 2) La suburbanización creciente de la población y del empleo, con el incremento excesivo de los costes de provisión de infraestructuras y equipamientos.

3) Cambios en las pautas generales de localización residencial y económica, debido al elevado precio del suelo en el centro, donde los cambios de uso han dejado amplios espacios vacantes.

4) Rápido incremento de los flujos de commuters, y aumento de los tiempos empleados en los desplazamientos, de la congestión y de los costes.

Las soluciones que a estos problemas han dado en las experiencias que nos sirven de referencia fueron las siguientes:

1) Coordinación de la planificación física (urbanística), local (municipal) y metropolitana, presentando ambos niveles de planificación importantes problemas de acoplamiento. Ante estas dificultades, y con fines operativos, se optó por solucionar problemas concretos, sin abandonar el objetivo global.

2) Planificación del transporte urbano con la reducción de los commuters al centro, mediante:

- Restricción del automóvil en el centro
- La mejora del transporte público.
- El drenaje del tráfico de automóviles hacia las áreas residenciales, a través de un número limitado de ejes de acceso.
- Dar prioridad a los residentes en el centro para aparcar.

Estas medidas fueron contestadas por los comerciantes, por ser hostiles al commuter, y, por ello, reducir el potencial de ventas de los establecimientos minoristas centrales.

3) Aumentar la calidad de vida urbana y lograr una imagen física atractiva. Para ello se propone la construcción de:

- Un teatro de la ópera y museos de prestigio.
- Edificios de oficinas con arquitectura internacionalmente valorada y reconocida, es decir, de prestigio.
- Construcción de áreas residenciales de alta calidad en el centro, con áreas recreativas, y desarrollo de la oferta de suelo edificable.
- La promoción de nuevo suelo para oficinas.

4) A partir de estas actuaciones, se define la imagen de marca a transmitir, compuesta por los siguientes atributos: Ciudades cosmopolitas, multiculturales y atmósfera vital diversificada. Ciudad como "hogar" para sus ciudadanos: (peatonalización y

mantenimiento del centro histórico). Gran variedad de oferta cultural y de eventos de ámbito internacional.

Aunque todas ellas son actuaciones aplicables a cualquier ciudad, en este tipo de metrópolis encuentran una base de apoyo más consistente, que puede garantizar su utilidad y la rentabilidad de las inversiones.

4.5. Ciudades capital

La principal característica de las ciudades capitales es que su economía está excesivamente dependiente del sector público y presentan un débil desarrollo del sector privado, ya que, en general, no se corresponde con los centros de decisión económica, careciendo también de empresarios y de ambiente "con capacidad de riesgo"; pero, a la vez, tienen la ventaja de que la ubicación del gobierno favorece la política inversora del mismo en la ciudad, su presencia en los foros internacionales, la calidad de los servicios urbanos, el mantenimiento de una demanda estable de actividades de servicios, y una buena comunicación mediante un aeropuerto internacional y la red telemática.

Ante esta situación los objetivos planteados para promover el desarrollo urbano son los que siguen:

- Atracción de pequeñas y medianas empresas terciarias y cuaternarias
- Convertirse en centros turísticos y culturales de ámbito nacional (congresos, convenciones de negocios, museos, teatros, centros culturales) o internacional.
- Mejorar la imagen física mediante operaciones de renovación urbana y rehabilitación, apoyándose en el carácter representativo que estas ciudades poseen.

Ciudades que han emprendido actuaciones de este tipo son: Atenas, Varsow, Copenhagen y Praga.

Se trata siempre de ciudades cuya función de capitalidad es la predominante, lo cual es diferente a las capitales que, a su vez, son grandes metrópolis mundiales o centros internacionales de negocios, donde la función de capitalidad queda englobada en un contexto urbano más amplio.

4.6. Áreas urbanas periféricas en regiones rurales

Las ciudades de las regiones periféricas, generalmente en vías de desarrollo, se encuentran en una situación de partida desventajosa. Son muchos los factores causantes: baja accesibilidad, limitado poder económico, reducido tamaño y escaso dinamismo urbano, con bajo potencial de innovación y tecnología, con organizaciones municipales carentes de agilidad, de capacidad técnica y presupuestaria; en fin, su situación de cara al futuro resulta crítica, máxime cuando el sistema productivo regional no ofrece buenas perspectivas de crecimiento.

En estos casos, y ante el fenómeno de la expansión creciente de las metrópolis próximas, resulta imprescindible poner en marcha mecanismos de compensación, que reduzcan las limitaciones derivadas de su perifericidad. Caben dos tipos de actuaciones:

1. Un programa de desarrollo metropolitano basado en una actuación de choque de rango internacional, que sirva como pretexto para actualizar las dotaciones y equipamientos urbanos. El ejemplo más notable es el de Sevilla, donde la organización de la Exposición Universal procuró a la ciudad las siguientes actuaciones estratégicas (además de las operaciones de waterfront ya señaladas):

a) Un recinto de exposiciones bien dotado, que pretende servir como soporte para un parque tecnológico y un campus universitario innovador, aprovechando la operación de imagen que el evento proporciona.

b) Mejora de la accesibilidad y de las infraestructuras: tren de gran velocidad, autopistas, nuevo aeropuerto internacional, telepuerto, red de accesos, etc.

c) Construcción de grandes hoteles (aunque en este caso sobredimensionados).

d) Centros culturales: teatros, palacio de congresos, teatro de la ópera, museos, institutos universitarios de investigación, etc.

e) Operaciones de rehabilitación y restauración del tejido histórico, que refuerza la imagen turística de la ciudad, la calidad residencial y en general la calidad de vida.

f) Establecimiento de servicios financieros y sedes de empresas que fortalecen la centralidad urbana.

g) Un centro internacional de negocios Lógicamente una actuación como ésta constituye un caso singular, porque en raras ocasiones las inversiones necesarias están justificadas, por eso hemos de prestar atención a los modelos de actuación más comunes, que normalmente se basan en la proposición de objetivos cuya realización depende en buena medida de la capacidad de gestión de la municipalidad. Suelen ser los siguientes:

- a) Palacios de congresos, exposiciones y espectáculos.
- b) Museos y centros culturales especializados.
- c) Accesibilidad interior y exterior (aeropuerto, autopistas, red arterial, etc.) telecomunicaciones.
- d) Nuevas áreas residenciales de calidad
- e) Asociación con otras ciudades europeas para formar ligas regionales o lograr las ventajas de las economías de escala
- f) Desarrollo del turismo y promoción de la ciudad en ámbitos regionales y nacionales.

En realidad estas actuaciones no difieren de las anteriores, lo que sí es distinto es una relación con el entorno económico y social, ya que al tratarse de regiones en vías de desarrollo, con sectores poco competitivos, baja cualificación profesional y nivel reducido de actividad económica y de renta, la rentabilización de los nuevos equipamientos no siempre se consigue, quedándose en meras inversiones estratégicas.

Las más de las veces esta concentración de inversiones en las ciudades constituye una merma para las asignaciones a otros sectores económicos o áreas territoriales, mientras que se produce una sobredotación urbana relativa en ciudades que, a menudo, reproducen las mismas actuaciones, más por razones de prestigio político que por otras causas. Esta misma multiplicidad de objetivos reduce la capacidad de uso y de competencia de cada ciudad, principalmente en las redes urbanas policéntricas, donde es imprescindible racionalizar las actuaciones siguiendo principios de especialización y complementariedad. El resultado es que una

política de mimetismo está conduciendo a un aumento de la concurrencia entre ciudades próximas que reduce la capacidad de éxito de las políticas específicas.

4.7. Políticas nuevas en ciudades tecnológicas

Durante la transición postindustrial, el ejemplo del Silicon Valley, fue tomando como paradigma de la anticrisis industrial convirtiéndose en lugar mitico de las nuevas formas de éxito económico. En Europa fue Francia quién desarrolló los ejemplos más notables de este modelo de desarrollo urbano, unas veces asociado a metrópolis regionales, caso de Lyon o Burdeos; y, en otras, a pequeñas o medias ciudades que tenían universidades o centros de investigación especializados, como Montpellier; o también lugares situados en áreas geográficas confortables y de calidad como el caso de Sophia Antípolis en la Costa Azul. La instalación de una gran empresa de alta tecnología sirvió de arrastre a otras actividades, todas ellas basadas en el binomio innovación tecnológica-investigación.

La imagen de las tecnópolis francesas funcionó en toda Europa como una referencia inexcusable a la hora de plantear el futuro de tantas ciudades industriales de la anterior generación, pero más que un modelo de ciudad se tomó como una innovación sectorial, tanto en la economía como en la estructura urbana. Muchas ciudades están creando o tienen programados parques diversificados de actividades innovadoras (no son parques industriales como el caso californiano) pero dentro de un programa de desarrollo urbano más amplio, como pudimos ver. La ciudad tecnológica, como modelo, puede ser sin embargo muy útil para pequeñas y medianas ciudades que reúnen características excepcionales para su implantación, pero no son un soporte suficiente para un desarrollo urbano, si no está acompañado de otras medidas horizontales.

La realidad es que la multiplicación de parques tecnológicos, áreas de innovación, etc., está produciendo una elevada tasa de fracaso, y en muchas ocasiones se utilizan como objetivos de carácter político, sin meditar en la capacidad del entorno para generar este tipo de actuaciones.