

## Políticas urbanas y gobierno metropolitano en el proceso de integración europea

Oriol NELLO

*Geógrafo. Director del Instituto de Estudios Metropolitanos de Barcelona.*

**RESUMEN:** El trabajo tiene por objetivo analizar las raíces de la actual crisis de políticas urbanas en los países de Europa Occidental y reflexionar sobre la conexión de estos fenómenos con los procesos de integración económica y política hoy en curso. Así, se expone cómo la abolición progresiva de las barreras espaciales en Europa que ha tenido como resultado el incremento de la competencia entre ciudades conllevaba la necesidad de adaptar las políticas urbanas a la nueva situación. En un marco en el que no sólo el sistema urbano sino la misma morfología interna de las ciudades se encuentra en rápida transformación, esta necesidad de adaptación ha contribuido a poner en crisis los fundamentos –estadísticos, sociales, ecológicos, fiscales, urbanísticos y administrativos– en los que las políticas urbanas tradicionales se basaban. Para superar esta crisis es necesario dotar las grandes ciudades europeas –hoy administrativamente fragmentadas– de formas y medios de gobierno que permitan diseñar y aplicar proyectos estratégicos y físicos a escala de toda la metrópolis.

**E**n Europa occidental nos encontramos hoy ante una interesante paradoja: en el preciso momento en que es posible por vez primera aplicar con cierta solvencia políticas generales a escala comunitaria, las políticas locales cobran más y más importancia y atraen mayor interés que nunca. O, si queremos ponerlo en términos más abstractos: la remoción generalizada de las barreras espaciales en Europa no se ha visto acompañado de una reducción, sino de un incremento de la importancia de la diversidad territorial y de las políticas que sobre esta diversidad inciden.

El presente trabajo (1) se propone, en primer lugar, analizar las razones de esta renovada importancia de las políticas locales. Así, se expone de qué forma la eliminación progresiva de las barreras espaciales ha resultado en un incremento de la competencia entre ciudades y en la necesidad de adaptar las políticas urbanas a la nueva situación. A continuación, se detallan los motivos por los cuales esta necesidad de adaptación –unida a otros factores– ha puesto en crisis los fundamentos que sustentaban la actuación de los gobiernos locales en buena parte de las ciudades europeas. Finalmente, se argumenta

Recibido: 30-03-95. Revisado: 25-01-96.

(1) El artículo se deriva de las reflexiones presentadas por el autor en la Jornada Internacional de debate sobre «Las regiones

metropolitanas y el territorio europeo», organizada por The Economist y la Consejería de Política Territorial de la Comunidad de Madrid y celebrada en esta ciudad el mes de febrero de 1995.

que una crisis de planteamientos como la actual, con raíces estructurales, sólo podrá ser afrontada a través de una revisión profunda de las formas, los objetivos y los medios de gobierno en nuestras grandes ciudades.

### **1. EL COLAPSO DE BARRERAS ESPACIALES: LA ABOLICIÓN DEL ESPACIO POR EL TIEMPO**

Decíamos que asistimos hoy en Europa a un colapso generalizado de barreras espaciales. En efecto, los impedimentos que durante siglos han dificultado el movimiento de personas, mercancías, capital e información sobre el espacio continental tienden a reducirse, al menos sobre una parte del mismo.

Las razones de esta reducción son, como es sabido, dobles. Por un lado, se han producido profundos cambios tecnológicos (nuevas redes transeuropeas de transporte,

telecomunicaciones, etc.) que han resultado en una reducción y unificación de los costes de transporte sobre el espacio continental. Por otro lado, la progresiva unificación del mercado en el Oeste y la caída de los regímenes llamados socialistas en el Este ha hecho posible una reducción de barreras político-administrativas y ha liberalizado (desigualmente) la movilidad de factores sobre el territorio europeo.

De la combinación de ambos factores ha resultado un «encogimiento» del espacio continental. Un espacio en el cual la distancia física real tiene siempre menor importancia; el factor decisivo es el tiempo de comunicación y éste, en muchos casos, ha dejado de ser una función de la distancia entre los puntos y depende, más bien, de los medios de comunicación de los que estos puntos están dotados. En buena parte del continente europeo, el aforismo de David Harvey es válido: el tiempo ha aniquilado al espacio (HARVEY, 1990, pp. 284-307).

### **2. LA PARADOJA CENTRAL: LA ELIMINACIÓN PROGRESIVA DE LAS BARRERAS ESPACIALES REFUERZA LA IMPORTANCIA DE LOS FACTORES TERRITORIALES**

Ahora bien, esta reducción de las barreras espaciales no se ha traducido –como algunos,

quizás ingenuamente, esperaban– en una redistribución de actividades, población y riqueza sobre el espacio continental, sino al contrario, ha provocado una jerarquización territorial todavía más elevada.

Así, como constata el documento *Europa 2000+*, elaborado por la Comisión Europea y aprobado en Septiembre de 1994, se estaría produciendo un incremento de la concentración de la población y de los puestos de trabajo en las zonas más prósperas y pobladas. Ello entrañaría el riesgo de un agravamiento de las disparidades regionales, la expansión de las grandes ciudades y el afianzamiento de algunos grandes pasillos a lo largo de los cuales se concentra la actividad (CE, 1994, pág. 31-40).

En mi opinión, es importante señalar, sin embargo, que la jerarquización territorial tiende a tomar hoy en Europa formas nuevas. Las mayores disparidades no se encuentran ya sólo entre grandes regiones (que en muchos casos ven reducir sus diferenciales) sino también en el interior de un mismo espacio regional y hasta urbano. Las mayores desigualdades (término que debemos preferir al equivoco «desequilibrios») tienden pues a presentarse entre áreas de menor extensión; toman forma de manchas, se «leopardizan», si queremos decirlo en la expresión acuñada por geógrafos italianos (CELANT & MORELLI, 1986, p. 38).

Las razones de estas transformaciones territoriales se encuentran en las nuevas lógicas localizativas derivadas de las innovaciones tecnológicas y los cambios político-administrativos (CONTI, 1991). Nuevas lógicas que responden a: a) una mayor volatilidad del capital; b) la configuración de canales de distribución integrados y selectivos; c) una mayor movilidad de la fuerza de trabajo, especialmente aquella más calificada.

En este contexto, extremadamente competitivo, la importancia de la ventaja comparativa que puede derivarse de la localización de las actividades aumenta. Así, las diferencias en la oferta de fuerza de trabajo, beneficios fiscales, calidad de vida, infraestructuras urbanas, etc., que pueden darse entre una localización y otra ven incrementar extraordinariamente su

importancia. Se llega así la paradoja a la que nos referíamos al inicio: la remoción de las barreras espaciales incrementa la relevancia de las diferencias territoriales (NELLO, 1990, pág. 91).

Esto es especialmente cierto en aquellos lugares bien integrados en las redes de comunicación transeuropeas: las grandes ciudades metropolitanas. Es decir, en aquellas áreas que, además de disponer de un potente armazón urbano están equipadas con telepuertos, trenes de alta velocidad, autopistas y una amplia panoplia de servicios (financieros, institucionales, tecnológicos) que les permiten actuar como las bisagras, como puntos de engarce, entre el sistema continental y los sistemas locales (GIBELLI, 1994; BIDEAU, ed., 1992; SOLDATOS, 1990; RECLUS/DATAR, 1989).

### 3. LA NUEVA CONDICIÓN URBANA: OFERTA Y PROMOCIÓN TERRITORIAL

Como es bien sabido, en este contexto las ciudades europeas se ven abocadas a competir entre ellas. Competir para atraer factores y actividades positivas y para evitar el drenaje de recursos y de población frente a ubicaciones más ventajosas (BORJA, 1990, pp. 46-50; PERULLI, 1992, pp. 113-133). Esto implica, necesariamente, un cambio de perspectiva: para conservar y mejorar su jerarquía internacional, las ciudades han debido pasar de ser ámbitos en los que se generan y circulan bienes, capital e información a actuar también como agentes de atracción y retención de los mismos (MARTINOTTI, 1990, pp. 127-129).

Para ello, las ciudades tratan, por un lado, de ofrecer las mejores condiciones posibles para las actividades que quieren atraer y, por otro, de promocionarse publicitariamente. Es en la promoción institucional de la oferta urbana donde se encuentran las raíces de la proliferación del «city marketing» al que hemos asistido en la última década (ASHWORTH & VOOGD, 1990).

Cuando hablamos de las mejores condiciones, de la mejor oferta urbana, nos referimos a aquello que los anglosajones llaman «a good business climate». Es decir, a

cambio de las cargas tributarias más bajas posibles, se espera que la ciudad provea:

- a) infraestructuras para la producción y el intercambio (accesibilidad externa, accesibilidad interna, telecomunicaciones, centros de investigación, suelo bien equipado).
- b) servicios personales (educación, sanidad, servicios públicos, transporte).
- c) calidad de vida (seguridad urbana, cultura).

Los «rankings», más o menos serios, más o menos fiables, que la prensa especializada elabora siempre con mayor asiduidad, se encargan de medir la competitividad de la oferta de cada ciudad (ZUMIN, 1994; CATTAN, 1995)

Por otra parte, para competir (y para atraer los recursos necesarios para competir) las ciudades han de construirse una imagen de marca individualizada y promoverla. La organización de grandes eventos (olimpiadas, exposiciones universales, capitalidades culturales, etc.) y a la singularización de algunos espacios urbanos (frentes marítimos, parques temáticos) son, como es bien sabido, los recursos más comúnmente utilizados para «poner la ciudad en el mapa». Ello ha conllevado la «festivalización» de las políticas urbanas, sobre la que ha escrito Marco Venturi (VENTURI, 1994, pp. 9), y ha tenido a menudo como irónico resultado no la individualización, sino la homogeneización de los espacios urbanos significativos (centros históricos, puertos urbanos, etc.).

### 4. LA CRISIS DE LAS POLÍTICAS URBANAS: EXPRESIÓN DE LA TRANSFORMACIÓN FÍSICA Y SOCIAL DE LA CIUDAD

Ahora bien, el proceso de internacionalización de las economías urbanas se ha visto acompañado, y no por casualidad, por una crisis profunda de planteamientos en las políticas urbanas. Y no podía ser de otra forma. No podía ser de otra forma porque el proceso de apertura de sus economías está transformando de forma tal las ciudades europeas, que el mismo concepto de ciudad ha dejado de ser unívoco (GAMBI, 1990; CHAMPION, 1991; DEMATTEIS, 1991 y 1995).

En efecto, el proceso de integración está alterando no sólo el sistema urbano europeo, sino la misma morfología de sus ciudades: la estructura social, física y administrativa de las urbes. Así, las grandes ciudades europeas de hoy se caracterizan por: *a)* ignorar sus confines; *b)* desconocer el número real de sus habitantes; *c)* no saber quien usa sus infraestructuras y servicios; y *d)* tener graves dificultades para pagarlos. Se trata de una situación debida, en buena parte, al hecho que el impacto de la globalización económica sobre la morfología urbana ha reforzado y ha acelerado las dinámicas de metropolización ya en curso (ASHER *et al.* 1993, pp. 15-30; MARTINOTTI, 1993, pp. 19-60).

En efecto, es bien conocido el proceso a través del cual, la revolución industrial y los medios de locomoción modernos rompieron la diferenciación neta entre la ciudad y el campo circunstante. Si en la ciudad preindustrial los que trabajaban en la urbe solían ser, en la práctica totalidad de los casos, residentes en ella, la expansión de las ciudades hasta conformar vastas áreas metropolitanas llevó a una situación diversa. Una situación en la que no todos los que trabajan en la ciudad habitan en ella, ni todos los habitantes de la ciudad trabajan allí. Residente y trabajador pasaron a ser categorías separadas y no siempre coincidentes. Esto planteó en muchas áreas metropolitanas los primeros problemas de gobierno y políticas urbanas, especialmente en países con fuerte fiscalidad local. Así, surgió la cuestión de los *free riders*, es decir, los problemas generados por los individuos y empresas que, escapando de las tasas locales a través de los límites administrativos, seguían gozando de las infraestructuras y servicios de la ciudad central.

Es este un tema bien estudiado y sobre el cual existe abundante literatura. Nos encontramos hoy, sin embargo, frente a una nueva problemática. Como ha explicado Guido Martinotti, las ciudades europeas, empujadas por el proceso de apertura de sus economías, están pasando de ser metrópolis de primera generación a metrópolis de segunda generación (MARTINOTTI, 1993, pp. 137-198). Unas metrópolis en las cuales a las dos categorías básicas de residente y trabajador se

añade otro grupo: los usuarios de la ciudad. Es decir, aquellas personas que sin residir en una ciudad o área metropolitana se desplazan a ella para usar sus espacios y servicios, públicos y privados: comprar, hacer turismo, ir al cine, a restaurantes, a museos, a discotecas. El origen de esta población es mucho más variado que el del *commuter*: su procedencia puede ser regional, nacional o internacional. A estos usuarios, puede añadirse una cuarta categoría específica: los «profesionales interurbanos», que visitan grandes ciudades para trabajar y de hecho viven entre ellas. La magnitud de estos fenómenos es difícil de evaluar directamente. Una cosa es clara, sin embargo: su importancia es creciente. Así, áreas extensas y significativas de la ciudad están siendo transformadas de manera radical por estas dinámicas, en conflicto, más o menos abierto, con los intereses de los residentes.

Estos procesos de transformación se traducen en una competencia para los usos del espacio urbano que a su vez resulta en la acentuación de la valorización diferenciada del suelo y en una difusión de la ciudad sobre el territorio. Así, las grandes metrópolis europeas ven como su población, sus actividades productivas y sus servicios se esparcen sobre un espacio siempre más amplio que, a menudo, se especializa funcionalmente y se segrega socialmente (INDOVINA, 1992, pp. 34-40). Un espacio, además, que en la mayoría de los casos supera con creces los límites administrativos de la ciudad y sus entorno inmediato.

Es este el marco en el cual las ciudades deben tratar, como decíamos, de competir para promocionarse y para mejorar su oferta urbana. Encuentran en ello enormes dificultades. Dificultades que, a mi entender, se derivan de problemas de seis órdenes:

*a)* Las limitaciones de conocimiento y análisis. Las ciudades no disponen hoy, en su mayoría, de los instrumentos estadísticos y analíticos suficientes para conocer los datos básicos sobre cuantos y quienes son sus habitantes, definidos no sólo como aquellos que en ella duermen, sino también como quienes la usan como ámbito para el trabajo, los servicios o el ocio. De igual manera, las administraciones locales tienen graves

problemas para evaluar la actividad económica que en sus términos se realiza. Finalmente, el proceso de difusión territorial de la ciudad hace siempre más difícil tratar de definir de forma unívoca sus límites. Las propuestas de delimitación basados en datos estadísticos (EUROSTAT, 1992; NUREC, 1994; MERLO & ZACCHERINI, 1992) se suceden con más o menos fortuna, sin alcanzar resultados plenamente satisfactorios. Las grandes ciudades europeas son hoy redes de redes, a menudo discontinuas territorialmente. Redes de geometría variable, que, además desconocen la carga de sus arcos y nodos.

*b)* Las contradicciones sociales y ecológicas del crecimiento. Hemos visto como el proceso de globalización de la economías fuerza, por una parte, a tratar de mejorar la oferta urbana y, por otra, impulsa transformaciones de la morfología de las ciudades. El problema reside en que, a menudo, estas transformaciones son contradictorias con aquella necesidad de mejora. Así, la difusión de la ciudad sobre el territorio conlleva un consumo de suelo extraordinariamente elevado (en la región metropolitana de Barcelona, por ejemplo se ha ocupado, entre 1975 y 1992, tanto suelo como en toda la historia anterior; SERRATOSA, 1994, p. 43). Ello, unido al crecimiento de la movilidad, genera costes económicos y ecológicos que a medio plazo pueden resultar insostenibles (SALZANO, 1992; GAMBINO, 1992; HAUGHTON & HUNTER, 1994; PIGEON, 1994). Por otra parte, en muchas ciudades europeas la segregación y polarización social que se derivan de la reestructuración económica y las dinámicas urbanas han llegado a ser difícilmente compatibles no ya a los principios elementales de la justicia social, sino incluso con la imagen, la seguridad y la calidad de vida urbanas necesarias para la promoción exterior de la ciudad (TOWNSEND, 1991; FERNÁNDEZ DURÁN, 1993; ROCA, 1994; CASTELLS, 1994).

*c)* La crisis fiscal. Se ha explicado como la provisión de infraestructuras para la actividad económica, en un contexto de competencia entre las diversas ciudades, es un requerimiento ineludible para el mantenimiento del atractivo de una localidad. Sin embargo, la demanda de buena infraestructura y servicios públicos a las

empresas suele ir acompañada de exigencia de beneficios fiscales («vacaciones fiscales», «incentivos», etc.) para las firmas que en ellas se instalen. El argumento favorable a este tipo de reducciones suele indicar que el aumento de actividad inducido por la instalación de las empresas compensará las posibles pérdidas iniciales. Sin embargo –como advirtiera hace ya años W. Oates– para las ciudades ésto no siempre es así, al escapar a través de sus límites administrativos parte de las consecuencias positivas que para la tributación local podría tener el aumento de actividad (OATES, 1972, pp. 193-195). De esta forma, cuando una ciudad, o un territorio, entra en este espiral de competencia puede encontrarse abocada –como muchas ciudades europeas lo están ahora– a importantes dificultades financieras, al tratar de cubrir, con una base fiscal menguante, gastos de infraestructuras y servicios crecientes.

*d)* El desconcierto en las políticas sociales. Existe asimismo una crisis de planteamientos respecto a las formas y los objetivos de las políticas sociales, fruto, en buena parte, de la ofensiva teórica y práctica contra los mecanismos de protección social. Ofensiva que, lejos de ser conyuntural, responde a lógicas estructurales (SASSEN, 1991; RODRIGUES, 1995; CASTELLS, 1995). Pero el desconcierto afecta incluso a aquellas administraciones locales que más proclives se han mostrado en desarrollar políticas de este tipo. Esto se debe a que, más allá de los servicios básicos que pueden llegar con cierta facilidad a toda la población, la provisión de servicios sociales avanzados ha tendido en algunos casos a beneficiar no a los grupos más desposeídos de la ciudad sino a capas medias. En efecto, el acceso a estos servicios es filtrado por la disposición de información sobre los mismos y por el conocimiento y la capacidad de proceder a través de los mecanismos burocráticos para obtenerlos. Así, las políticas sociales en las grandes ciudades se ven hoy cuestionadas –incluso entre sus defensores– desde tres frentes: debido a la dificultad de alcanzar los grupos sociales a los que teóricamente se dirigen, debido a la problemática fiscal para sostenerlos, y

debido a sus resultados electorales (que son, como mínimo, dudosos).

e) El descrédito del planeamiento urbanístico. La oleada desreguladora de los años ochenta ha sacudido hasta sus cimientos la estructura del planeamiento urbanístico en la mayoría de países de Europa Occidental (y quizás en esto, España es, ¿hasta cuando?, una notable excepción). Los instrumentos normativos ordinarios son substituidos por actuaciones extraordinarias, públicas y/o privadas, más «rápidas y eficaces». De ello se ha derivado un predominio exacerbado de la llamada «cultura del proyecto» (y más aun, del gran proyecto) como forma privilegiada de intervención urbanística. Proyectos que se realizan a menudo con escasa consideración por su impacto físico y social sobre el conjunto de la ciudad (MARCELLONI dir., 1990-1991; THORNLEY, 1991; INDOVINA ed., 1993; VENTURI, 1994; RIVAS & MUZIO, 1992).

f) La fragmentación administrativa. Finalmente, la mayor parte de las grandes áreas urbanas europeas deben hacer frente a estos procesos de transformación sin disponer de estructuras administrativas propias, unitarias y específicas para tratar las cuestiones que se plantean a escala metropolitana: el planeamiento urbanístico y estratégico, las grandes infraestructuras, el transporte público, la gestión de la red viaria, el ciclo del agua, las políticas redistributivas, la promoción externa. Al contrario, el modelo que tiende a imponerse recuerda cada vez más el sistema de gobierno de las grandes ciudades estadounidenses: una gran fragmentación administrativa y una proliferación del número de agentes institucionales que intervienen sobre el espacio urbano (entes locales, agencias estatales y regionales, empresas de servicios, etc.). La ciudad europea de hoy es, desde el punto de vista administrativo, un espacio triturado, opaco y conflictivo (DAHRENDORF, 1990; CUCHILLO & MORATA, 1991; VAN DEN BERG *et al.*, 1993).

## 5. LA GOBERNABILIDAD DE LA METRÓPOLIS: LA CLAVE PARA LA VIABILIDAD DE LA CIUDAD

Es en el último elemento, en la cuestión del gobierno urbano, donde a mi parecer, se encuentra la clave para afrontar este conjunto de problemas. Se trata de problemas políticos y su solución, pese a todos los disfraces que quiera dársele, sólo puede ser política. Incluso el tema de la definición y la delimitación de la ciudad es un tema eminentemente político. Si es imposible delimitar estrictamente la ciudad de hoy con criterios científicos, sólo podemos hacerlo con criterios normativos; y entonces no estaremos ya hablando de lo que la ciudad es, sino de lo que queremos que sea.

En este sentido, pienso que es necesario que las grandes ciudades europeas que así lo deseen puedan dotarse cuanto antes de formas de gobierno unitarias y comprensivas. Para ello habrá que vencer importantes resistencias, en primer lugar ideológicas. Medios influyentes propugnan desde hace tiempo la traslación mecánica y absoluta de los principios del «libre mercado» a la organización del gobierno urbano. Así, por ejemplo, el editorial de *The Economist* del 20 de agosto de 1994, «Lessons from London. Big cities do not need big government» proponía Londres como modelo de una ciudad que, gracias a estar fragmentada administrativamente, puede funcionar y crecer de manera flexible sin ningún tipo de planeamiento central. Su conclusión era: «los distritos (*boroughs*), compitiendo por oficinas, lugares de trabajo y residentes bienestantes, pueden hacer de Londres un lugar mucho mejor para vivir. Si el Cairo, Calcuta y México quieren llegar a ser gobernables en el próximo siglo deben aprender la lección de Londres: los barrios autogobernados funcionan mejor que un único municipio y son una base más segura para la economía urbana» (2).

No estoy en absoluto seguro de compartir los presupuestos y las implicaciones generales de este análisis. Más bien al contrario. Se

(2) Una exposición académica de los argumentos desfavorables a la existencia de un gobierno metropolitano integrado en el polémico caso del Gran Londres puede encontrarse en BENNET (1991). Sobre el proceso de abolición de la administración

metropolitana existente hasta 1986 y sus consecuencias, véase O'LEARY (1987) y HEBBERT & TRAVERS (1988). Para una propuesta de recuperación de un gobierno para el conjunto metropolitano del Gran Londres, véase DAHRENDORF (1990).

trata de revisiones escasamente innovadoras de viejo principio de Tiebout, el economista estadounidense que ya en 1956 explicaba como, en condiciones ideales, una organización competitiva del gobierno local, en el que empresas y ciudadanos pudieran desplazarse libremente en busca de la mejor relación entre tasas pagadas y servicios recibidos, permitiría optimizar los resultados (TIEBOUT, 1956). La aplicación de este tipo de modelos en la organización administrativa de las grandes áreas metropolitanas de los EUA ha tenido como consecuencia (bien estudiada por JACOBS, 1992; SASSEN, 1992; CASTELLS, 1995 y otros autores) una profundización de los procesos de diferenciación social en las ciudades. Sin llegar, por el momento, a tales extremos, la ausencia de gobierno metropolitano implica grandes costes en la mayoría de áreas metropolitanas de Europa:

- a) Costes de eficiencia debidos a descoordinación y sectorialización en la aplicación de políticas por parte de las administraciones y las empresas públicas.
- b) Costes democráticos debidos a la falta de correspondencia entre el espacio de vida de los ciudadanos y los ámbitos territoriales donde se eligen representantes y se toman decisiones.
- c) Costes administrativos debidos a la fragmentación, la hipertrofia y la redundancia administrativa.
- d) Costes sociales debidos a la dificultad de practicar políticas redistributivas a escala urbana.
- e) Costes institucionales por la pérdida de capacidad de negociación y representación frente a terceros (empresas, administraciones, instituciones europeas).

Así, las problemáticas de crisis fiscal, planeamiento, infraestructuras y políticas sociales detalladas más arriba se agravan de forma decisiva en muchas ciudades europeas debido a la ausencia de gobiernos metropolitanos unitarios.

Ahora bien, es obvio que la existencia de un gobierno metropolitano es condición necesaria pero no suficiente para afrontar los retos planteados. Hacen falta, además, las condiciones legales, financieras, políticas y sociales para que estas administraciones puedan actuar. Y han de ser capaces de

dotarse de un proyecto. Un proyecto cuya primera afirmación ha de ser, precisamente: queremos que la ciudad sea resultado de un proyecto. Es decir, frente a la ciudad ineficiente, segregada e insostenible económicamente que tiende a configurarse a partir de la actuación irrestricta de los agentes privadas, hay que defender la necesidad de un diseño, un planeamiento y una estrategia colectiva y democrática (INDOVINA, 1992 y 1995).

A mi entender, cinco son los aspectos que han de configurar este proyecto en las metrópolis europeas de hoy (NELLO, 1993; VALLES & NELLO, 1993):

a) Vertebrar territorialmente la ciudad para evitar los costes económicos, ecológicos y sociales del crecimiento difuso. Esto implica necesariamente conseguir –a través de políticas de suelo, infraestructuras y planeamiento que garanticen la convivencia de usos– la reducción de la jerarquización urbana y sus corolarios, la exacerbación de la valorización diferenciada del suelo y la especialización funcional casi absoluta de algunas áreas de la ciudad.

b) Defender, con políticas eficaces de servicios sociales y de vivienda, el derecho a la ciudad de quienes menor capacidad tienen para vivir en ella. Y esto no sólo como un principio de justicia social, sino como una forma de calificar el espacio a través de la justicia social.

c) Asegurar, a través de políticas prioritarias de transporte público y de la gestión unitaria de la red viaria, la eficiencia y la sostenibilidad de las redes que integran el sistema urbano. Aprovechar las oportunidades de igualdad territorial que las nuevas tecnologías de la información ofrecen, evitando que la implantación de las redes telemáticas resulte –por su concentración en determinadas áreas y su acceso limitado a ciertos grupos sociales– en nuevos episodios de jerarquización urbana y exclusión social.

d) Recuperar la calidad ambiental, preservando el patrimonio natural, histórico y cultural, reduciendo la contaminación y la congestión en el conjunto de la ciudad. Para ello es de vital importancia el tratamiento y defensa de los espacios no urbanizados en el interior de las regiones metropolitanas. Estos

espacios deben dejar de ser vistos como una reserva de suelo a ocupar en el futuro, o (en el mejor de los casos) un ámbito residual: deben ser considerados como el elemento primigenio, estructural y estructurante del territorio, de cuya preservación depende, en buena medida, la sostenibilidad de la vida urbana y el bienestar de sus habitantes.

e) Dotarse de los instrumentos adecuados no sólo para competir con otras ciudades sino también para cooperar con ellas: desarrollando conjuntamente tecnologías, defendiéndose frente a pretensiones de terceros, contribuyendo al proceso de integración continental y estableciendo mecanismos de solidaridad con otras ciudades y territorios dentro y fuera de Europa.

Para llevar a la práctica un proyecto de estas características no hace falta dotarse de *big government* sino de *good, flexible and democratic government*. Es decir, un gobierno metropolitano cuyas principales características deben ser:

a) Abarcar el ámbito más extenso posible de la ciudad difusa, que puede coincidir con lo que en muchos países europeos se denomina región metropolitana o región funcional urbana.

b) Disponer de legitimación democrática de origen, es decir, ser de carácter electo aunque sea por vía indirecta.

c) Contribuir a la simplificación administrativa, coordinando (y substituyendo, cuando sea preciso) otros entes existentes en su ámbito.

d) Dotarse de competencias y recursos para tratar los temas que se plantean a escala metropolitana (planeamiento físico y estratégico, gestión de servicios, políticas perequativas, promoción exterior) y que deben ser objeto de un proyecto de conjunto como el enunciado más arriba.

e) Evitar las estructuras centralizadas adoptando un sistema de gobierno flexible, basado en el principio de subsidiariedad, que permita la intervención en la gestión de las infraestructuras y los servicios de una multiplicidad de agentes (públicos, privados, mixtos) y fortalezca la capacidad de organización y participación de las comunidades locales.

La resolución de los problemas que nuestras ciudades tienen hoy planteados depende, en buena parte, de la capacidad de hacer frente a estas cuestiones de gobierno y proyecto urbano. Y esta capacidad está ligada no sólo a la situación de cada ciudad sino también de factores y decisiones que superan con mucho el ámbito local y deben resolverse en los marcos regionales, estatales y europeo. A su vez, el proceso de integración europeo se verá estrechamente condicionado desde el punto de vista económico, ecológico y social por la forma y el contenido que adopten las políticas urbanas.

Hoy, la configuración del espacio europeo depende del devenir de sus metrópolis. Y la viabilidad de las metrópolis depende de su gobernabilidad.

## BIBLIOGRAFÍA

ASHER, François *et al.* (1993): *Les territoires du futur*, La Tour d'Aigues, DATAR/Éditions de l'Aube (178pp.)

ASHWORTH, G. J. y VOOGD, H. (1990): *Selling the City. Marketing Approaches in Public Sector Urban Planning*, London, Belhaven Press

BENNETT, Robert J. (1991): «Rethinking London Government», en Keith HOGGART y DAVID R. GREEN *London. A New Metropolitan Geography*, London, Edward Arnold (pp. 207-219)

BIDEAU, Alain, dir. (1992): *Villes européennes et internationalisation*, Lyon, Programme Rhône-Alpes Recherches en Sciences Humaines (213 pp.)

BORJA, Jordi (1990): «Políticas para la ciudad europea de hoy», en *Barcelona y el sistema urbano europeo*, Barcelona, Ayuntamiento (pp. 11-65)

CASTELLS, Manuel (1994): «European Cities, the Informational Society and the Global Economy» en *New Left Review*, 204 (pp. 18-32).

- (1995): *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*, Madrid, Alianza (504 pp.).

CATTAN, Nadine (1995): «Comparative Studies of Sets of European Cities: An Overview» en *Europolis*, NUREC Working Papers 3, (pp. 7-21)



- CELANT, Atilio & MORELLI, Paolo (1986): *La geografia dei divari territoriali in Italia*, Firenze, Sansoni (501 pp.)
- COMMISSION Européenne (1994): *Europa 2000+. Coopération pour l'aménagement du territoire européen*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés Européennes (247 pp)
- CONTI, Sergio (1990): «Innovazione tecnologica e nuove logiche localizzative», in Sergio CONTI & Paolo SPRIANO, *Effetto città. Sistemi urbani e innovazione: prospettive per l'Europa degli anni Novanta*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli (pp. 77-96).
- CUCHILLO, Montserrat & MORATA, Francesc (1991): *Organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas. Un análisis comparado*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas (279 pp.)
- CHAMPION, Anthony Gerald (1991): «Counterurbanization: the Conceptual and Methodological Challenge», en A. G. CHAMPION, ed., *Counterurbanization. The Changing Pace and Nature of Population Deconcentration*, London, Edward Arnold (pp. 19-33)
- DAHRENDORF, Ralf (1990): *Does London Need to Be Governed?* London, LWT (18 pp.)
- DEMATTEIS, Giuseppe (1991): «Sistemi locali nucleari e sistemi a rete. Un contributo geografico all'interpretazione delle dinamiche urbane» en Cristoforo S. BERTUGLIA & Agostino LA BELLA, *I sistema Urbani*, Milano, Franco Angeli (Volumen I, pp. 417-439).
- (1995): «Reti e nodi urbani nella strutturazione del territorio», in *Actes de les I Jornades de Geografia i Urbanisme*, Girona, Universitat de Girona (pp. 17-39)
- EUROSTAT (1992): *Le concept statistique de la ville en Europe*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés Européennes (89 pp.)
- FERNÁNDEZ DURÁN, Ramón (1993): *La explosión del desorden. La metrópoli como espacio de la crisis global*, Madrid, Fundamentos (412 pp)
- GAMBI, Lucio (1990): «Ragionando di confini della città», en *La città e il limite*, Firenze, la Casa Usher (pp. 25-27)
- GAMBINO, Roberto (1992): «Condizioni ambientali, consumo del suolo e infrastrutture», en Giuseppe DEMATTEIS, ed., *Il fenomeno urbano in Italia: interpretazioni, prospettive, politiche*, Milano, Franco Angeli (pp. 165-184)
- GIBELLI, Maria Cristina (1994): «Città in competizione: quali politiche?» en Corinna MORANDI, ed., *I vantaggi competitivi delle città: un confronto in ambito europeo*, Milano, Franco Angeli (pp. 13-36)
- HARVEY, David (1990): *The Condition of Postmodernity*, Oxford, Basil Blackwell (378 pp.)
- HAUGHTON, Graham & HUNTER, Colin (1994): *Sustainable Cities*, London, Jessica Kingsley Publishers (357 pp.)
- HEBBERT, Michael & TRAVERS, Tony, eds., (1988): *The London Government Handbook*, London, Cassell (233 pp.)
- INDOVINA Francesco (1995): «Intorno alla pianificazione urbana et territoriale», en *Actes de les I Jornades de Geografia i Urbanisme*, Girona, Universitat de Girona (pp. 41-52)
- (1992): «La città possibile», in Francesco INDOVINA, ed., *La città fine millennio*, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma, Torino, Milano, Franco Angeli (pp. 11-74)
- ed. (1993): *La città occasionale*, Firenze, Napoli, Torino, Venezia, Milano, Franco Angeli (438 pp.)
- JACOBS, Brian D. (1992): *Fractured Cities. Capitalism, Community and Empowerment in Britain and America*, Routledge, London (302 pp.)
- MARCELLONI, Maurizio, dir. (1990-1991): *La riqualificazione urbana in Europa*, Venezia, Dipartimento di Analisi Economica e Sociale del Territorio, Istituto Universitario di Architettura di Venezia (7 vol.)
- MARTINOTTI, Guido (1990): «La población de la nueva morfología social metropolitana. Reflexiones a partir del caso italiano», en Jordi BORJA et al. eds., *Las grandes ciudades en la década de los noventa*, Madrid, Sistema (pp. 65-139)
- (1993): *Metropolis. La nuova morfologia sociale della città*, Bologna, Il Mulino (240 pp.)
- MERLO, Valerio & ZACCHERINI, Rita (1992): *Comuni urbani, comuni rurali. Per una nuova classificazione*, Milano, Franco ANGELI (71 pp.)
- NELLO, Oriol (1990): «Políticas urbanas en una Europa en transición», in *Barcelona metrópolis mediterránea*, 15 (p. 90-96)
- (1993): «El territorio metropolitano de Barcelona. Dinámicas metropolitanas y políticas públicas» en Manuel FERRER REGALES, ed., *Planeamiento y gestión metropolitana, comarcal y municipal*, Pamplona, EUNSA (pp. 107-129)
- NUREC (1994): *Atlas of Agglomerations in the European Union*, Duisburg, NUREC (3 vol.).
- O'LEARY, Brendan (1987): «Why was the Greater London Council Abolished?», en *International Journal of Urban and Regional Research*, 2/11 (pp. 193-217)
- OATES WALLACE E. (1972): *Federalismo fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977 (323 pp.)
- PERULLI, Paolo (1992): *Atlante metropolitano. Il mutamento sociale nella grandi città*, Bologna, Il Mulino (148 pp.)

- PIGEON, Patrick (1994): *Ville et environnement*, Paris, NATHAN (191 pp.)
- RECLUS/DATAR (1989): *Les villes européennes*, Paris, la Documentation Française (89 pp.)
- RIVAS, José L. DE LAS & MUZIO, Giovanni (1992): *Planeamiento urbano en la Europa comunitaria. Bélgica, Italia, Gran Bretaña, Francia, Portugal y España*, Valladolid, Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid (275 pp.)
- ROCA, Joan (1994): «Recomposició capitalista i perifèrització social», in *El futur de les perifèries urbanes. Canvi econòmic i crisi social a les metròpolis contemporànies*, Barcelona, Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya (pp. 511-788)
- RODRIGUES, Walter (1995): *Recomposições sócio-económicas e urbanísticas em Lisboa num contexto de competitividade internacional*, Lisboa, Centro de Estudos Territoriais (50 pp.)
- SALZANO, Edoardo, ed. (1992): *La città sostenibile*, Roma, Edizioni della Autonomie (347 pp.)
- SASSEN, Saskia (1991): *The Global City. New York, London, Tokio*, Princeton, Princeton University Press (397 pp.)
- SERRATOSA, Albert (1994): «Els espais oberts en el planejament metropolità: realitats i propostes», in *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 20 (pp. 37-47)
- SOLDATOS, Panayotis (1990): «L'espansione internazionale delle città europee: elementi di una strategia» en Sergio CONTI & Paolo SPRIANO, eds., *L'Europa degli anni Novanta*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli (pp. 3-25).
- THORNEY, Andy (1991): *Urban Planning under Thatcherism. The Challenge of the Market*, London, Routledge (273 pp.)
- TIEBOUT, Charles (1956): «A Pure Theory of Local Expenditures», en *Journal of Political Economy*, 64 (pp. 416-424)
- TOWNSEND, Peter (1991): «Poverty and Social Polarisation» en *Las ciudades y las políticas sociales en Europa*, Barcelona, Consejo Europeo de Bienestar Social- Ayuntamiento de Barcelona (pp. 205-214)
- VALLÉS, Josep M. & NELLO, Oriol (1993): «De ciutat a metròpoli. Notes per a una lectura del Pla Estratègic Barcelona-2000 des d'una perspectiva metropolitana», en *Barcelona Economia*, 18 (pp. 9-20)
- VAN DEN BERG, Leo *et al.* (1993): *Governing Metropolitan Regions*, Aldershot, Avebury (182 pp.)
- VENTURI, Marco (1994): «La resistible ascesa dei grandi progetti urbani», en Marco VENTURI, ed., *Grandi eventi. La festivalizzazione della politica urbana*, Venezia, Il Cardo (15-30 pp.)
- ZUMÍN, Laura (1994): «Los estudios urbanos en la última década: entre la dimensión global y la dimensión local», en *Documents d'Anàlisi Geogràfica* 24 (pp. 181-220).