

N.º 7 | Octubre 2008 | LECCIÓN INAUGURAL DEL CURSO 2008-2009 DE LA UOC

La planificación urbanística y sus implicaciones en el mundo en globalización

Por Alfonso Vegara

Presidente de la Fundación Metròpoli

Miembro del Consejo de los Eisenhower Fellowships

Cónsul honorario de Singapur en Madrid

Presentación

Imma Tubella, rectora de la UOC

Contrapunto

Francesc Muñoz, Observatorio de la Urbanización

Departamento de Geografía (UAB)

Presentación

De la UOC en la red a la UOC red

Imma Tubella

Hace dos años, cuando abríamos el curso con la lección del profesor Mustapha Cherif, quise destacar su trabajo militante y obstinado por el diálogo y la diversidad, por la apertura al mundo, por el enlace entre la modernidad y la tradición. Asimismo, en la lección del año pasado subrayaba cómo hacíamos nuestros los valores de la innovación, el trabajo en colaboración, la interdisciplinariedad y el rigor que representaba William Mitchell, catedrático y director académico del Media Lab del MIT. Siguiendo un hilo que no estaba escrito, este año tengo la satisfacción de que sea Alfonso Vegara –arquitecto, economista y sociólogo, pero, sobre todo, un innovador de espíritu y hechos– quien se ocupe de abrir el curso académico y enlazar con los cursos anteriores. Me gustaría compartir con todos vosotros mi admiración por su afán de buscar y encontrar respuestas en los efectos del mundo globalizado; por la cultura de la innovación y la internacionalización que destilan sus proyectos, y por su trabajo desde hace muchos años para la mejora del desarrollo sostenible de ciudades y territorio –es decir, de las personas.

Este afán por la calidad, la sostenibilidad, la convivencia, la apertura al mundo, la movilidad, la cooperación y la innovación también marca el rumbo de nuestra universidad.

A punto de cumplir quince años de actividad, la UOC inicia, con el curso que empieza, una etapa decisiva en su consolidación en el sistema universitario catalán, iberoamericano y europeo. Será un año de cambios, no sólo por el inicio de los primeros grados adaptados al espacio europeo de educación superior (EEES), sino también por la necesidad de repensar un modelo educativo del cual la UOC ha sido referente en la última década, reformar los Estatutos de nuestra fundación para adaptarlos al nuevo marco legal y redimensionar nuestro espacio de docencia, trabajo e investigación, el Campus Virtual, sometido a la exigencia de una comunidad de más de cien mil usuarios, comprometida con el aprendizaje a lo largo de toda la vida. La UOC tiene que evolucionar con las TIC.

Ante este ambicioso reto, el Consejo de Gobierno de esta universidad ha decidido impulsar unos objetivos estratégicos para

la organización, específicos para el curso 2008–2009, que tienen que convertirse en la punta de lanza de los principios estratégicos del septenio actual. Cooperación, comunicación, transversalidad, flexibilidad, movilidad y calidad son los ejes en torno a los cuales pivotará la renovada cultura corporativa de la organización.

Si durante el curso 2007–08 los principales objetivos fueron el desarrollo del Campus Virtual, el posicionamiento del campus iberoamericano dentro del sistema universitario español, la aprobación de las primeras propuestas de grado adaptadas al EEES, la consolidación del Instituto Internacional de Posgrado (IIP), la puesta en marcha de proyectos de innovación motores, la realización del plan estratégico de la Biblioteca, la finalización del proceso de evaluación institucional y la negociación del contrato programa, los retos clave de este nuevo curso, 2008–09, son situar la UOC en el mundo, repensar la investigación, desplegar las nuevas herramientas y aulas del Campus y consolidarnos como un referente internacional en *e-learning*.

Nuestra agenda para esta etapa estará marcada por la ampliación de la cooperación con entidades locales e internacionales, por la movilidad (de conocimiento, estudiantes y profesores), la innovación tecnológica (Campus Virtual 5.0) y docente (oferta de calidad y multilingüe), un impulso a la investigación (nuevas áreas de conocimiento), el compromiso con el bienestar social (calidad de vida) dentro y fuera de nuestra universidad y el compromiso humanitario, mediante el impulso de proyectos de cooperación (ecouniversidad, escuela virtual de cooperación, etc.).

Estos objetivos se convierten en una prioridad y, al mismo tiempo, un estímulo para todos los equipos docentes y de gestión, con la intención de fortalecer la comunidad UOC y culminar la transformación de nuestra organización en una universidad red que ha nacido en la red, en línea y abierta a las personas, a las culturas y a las ideas.

Imma Tubella
Rectora de la UOC

<http://uocpapers.uoc.edu>

artículo

Lección inaugural del curso 2008-2009 de la UOC

La planificación urbanística y sus implicaciones en el mundo en globalización

Alfonso Vegara

Fecha de presentación: setiembre de 2008

Fecha de aceptación: setiembre de 2008

Fecha de publicación: octubre de 2008

Resumen

La globalización ha cambiado completamente la escala de la intervención territorial. La economía global ha generado espacios continentales de cooperación económica y comercio. Paralelamente se crearon reguladores internacionales. Análogamente, hace falta una cultura territorial que tenga en cuenta estas mutaciones macroeconómicas. Este artículo comparte algunas reflexiones sobre qué podría implicar esta nueva cultura territorial y cómo influiría en los profesionales que tratan con el entorno construido.

Palabras clave

planificación urbanística, globalización, megarregión, gobernanza, ecosistema urbano de innovación

Abstract

Globalisation has completely changed the scale of territorial intervention. The global economy has generated continental spaces of economic cooperation and trade. International regulators were created alongside. Similarly, a new spatial culture is needed to accommodate these macro-economic mutations. This paper shares some reflections on what such a new spatial culture could entail and how it would influence the professionals who deal with the built environment.

Keywords

planning, globalisation, mega-region, governance, urban ecosystem of innovation

Estado de la cuestión

La globalización ha cambiado completamente la escala de la intervención territorial. La economía global ha generado espacios continentales de cooperación económica y comercio. Paralelamente se crearon reguladores internacionales.¹ Análogamente, hace falta una cultura territorial que tenga en cuenta estas mutaciones macroeconómicas. Este artículo comparte algunas reflexiones sobre qué podría implicar esta nueva cultura territorial y cómo influiría en los profesionales que tratan con el entorno construido.

Evolución de la urbanización, el gobierno y la planificación urbanística

La industrialización y la urbanización provocaron un cambio sin precedentes en la estructura de las colonias de población y su administración. El crecimiento de la población, combinado con la migración a las ciudades, generó una demanda exponencial de espacio vital que dio como resultado una suburbanización, una densificación y una superpoblación. Las estructuras gubernamentales siguieron este crecimiento con ciudades que procuraban, y a menudo conseguían, incorporar autoridades locales adyacentes.

1. Algunos ejemplos son los siguientes: de la banca, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los bancos regionales equivalentes, como el EBRD (Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo); del libre comercio, la OMC (Organización Mundial del Comercio) (regulador), el NAFTA (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), el FTAA (Área de Libre Comercio de las Américas), el Mercado Único de la Unión Europea, el AFTA (Área de Comercio Libre) de la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático); de las telecomunicaciones, la UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones) (regulador), la ISO (Organización Internacional para la Estandarización) (regulador), la ECTA (Asociación Europea de Telecomunicaciones Competitiva), el Comercio Internacional y Desarrollo Económico.

Esta base territorial extendida afectó a la gestión territorial. La planificación urbanística tal como la conocemos se convirtió en un instrumento clave de la ordenación territorial. Se podría decir que tiene su origen en el siglo XIX, cuando las planificaciones de ciudades enteras se concebían para permitir su transformación.² En muchos sitios el desarrollo urbano se dejó para los industrialistas³ o para los agentes inmobiliarios en los EE. UU.,⁴ mientras que algunos empresarios filántropos llevaron a cabo establecimientos pensados para sus trabajadores en el Reino Unido ante la falta de planificación territorial pública.⁵

A comienzos del siglo XX, se formularon las respuestas clave por parte de los urbanistas y los diseñadores urbanos en la Carta de Atenas de 1933, que postulaban la ciudad racional.⁶ Sus ideas tomaron forma en las Nuevas Ciudades, aunque con resultados desiguales, ya que su funcionalismo urbano a menudo era mal entendido y mal interpretado. No hay ninguna duda de que influyeron en la planificación urbanística formal del siglo XX, aplicada por primera vez en el Reino Unido.⁷ Antes del modernismo funcionalista, a finales del siglo XX, el Movimiento de la Ciudad Jardín (*Garden City Movement*)⁸ reaccionó contra los entornos insalubres y las condiciones de vida que la industrialización había generado y llevó a cabo urbanizaciones privadas.⁹ Ambos conceptos urbanísticos exigían apoyo político para ponerlos en práctica y sus legados todavía persisten en la actualidad como modelos clave de planificación urbanística.

Utopías más rebuscadas han inspirado a los urbanistas y a sus dueños políticos durante muchos siglos. Continuamente hay visionarios, también entre los diseñadores, cuyas visiones a menudo se mueven por la estética, que sueñan nuevas utopías, que van de visiones apocalípticas a sitios para conseguir la felicidad total.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la tecnología aprovechada para la fabricación en serie trajo consigo bienestar económico y una motorización asequible. Estos dos hechos generalizaron la extensión urbana, empezando en los EE. UU. y extendiéndose hacia todas las naciones industrializadas y ahora, cada vez más, a economías emergentes. La expansión del tejido urbano, de una manera más evidente en ciudades

grandes, esparció la población hacia ciudades de tamaño medio y, todavía más lejos, hacia pueblos, de manera que la suburbanización se extendió incluso a las áreas rurales. Se pusieron en funcionamiento estructuras gubernamentales metropolitanas para ciudades grandes y su traspás para que pudieran ejercer una gestión territorial más integrada. Mientras tanto, en los países en vías de desarrollo la pobreza y el hambre continúan dirigiendo población hacia las ciudades, donde las colonias de ocupas se extienden por las afueras e invaden el tejido existente.

Desde que el posmodernismo renegó del modernismo, han surgido muchas nuevas concepciones de ciudad. Recibieron influencias, por un lado, de la revolución postindustrial de la tecnología de la información y su introducción a la virtualidad¹⁰ y, por otro lado, de las exigencias democráticas de los ciudadanos a implicarse más en la creación y la gestión de su entorno urbano.¹¹ Alimentada por la naturaleza contradictoria de la globalización, la revolución digital afecta a la estructura y a la función de las ciudades, como lo hace también el déficit democrático, reforzado por la cada vez mayor concentración territorial de poder alejado de los ciudadanos.

Cuestiones del planificación urbana en un mundo en globalización

Cambio climático

Además de las disfunciones territoriales y socioeconómicas producto de la fragmentación y de la polarización, las últimas preocupaciones de las estrategias de desarrollo son el calentamiento global y el cambio climático. El medio ambiente, la ecología y ahora la sostenibilidad se han convertido en aspectos cruciales de la planificación urbanística para el futuro y exigen el acceso a un nuevo corpus de conocimiento. A su vez, los científicos que estudian estos problemas quieren una mejor comprensión del entorno construido y su potencial para aliviarlos.

De un tiempo a esta parte, los problemas de la planificación urbanística han ido más allá de las cuestiones puramente territoriales y han pasado a ser preocupaciones relacionadas con la

-
2. Por ejemplo, la Barcelona de Ildefons Cerdà (teoría general de urbanización); la Viena de Otto Wagner, Reinhard Baumeister (1876), Incorporated Society of Architects and Engineers of Germany (1907); el plan ortogonal del comisionado para Manhattan, Nueva York, en 1811, plan para urbanizar y vender tierra (por el gobernador Morris, John Rutherford y Simeon De Witt).
 3. La ordenación urbana liberal fue común durante la revolución industrial en toda Europa, con muchos empresarios que construían ciudades para aprovechar los recursos primarios cerca de las minas de carbón, reservas de petróleo y gas, materias primas o ciudades industriales cerca de cursos fluviales, etc.
 4. Por ejemplo, Houston, Texas fue fundada por promotores inmobiliarios, los hermanos Allen, sin mucha planificación urbanística.
 5. Por ejemplo, Bourneville de Cadbury, Port Sunlight de Lever y las viviendas filantrópicas para trabajadores de Peabody.
 6. CIAMOS (1933).
 7. Diversas comisiones reales (por ejemplo, la Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population, 1940) prepararon el terreno para la Ley del planificación urbana y rural, considerada precursora de la planificación urbanística de las ciudades modernas y todavía el modelo subyacente de la planificación hoy en día.
 8. Referencia a E. Howard (1902).
 9. Letchworth fue la primera ciudad jardín en Inglaterra, seguida de Welwyn Garden City, junto con el Hampstead Garden Suburb de Barry Parker, Raymond Unwin y Edwin Lutyens, de 1907.
 10. Por ejemplo: ciudades digitales, ciudades invisibles, ciudades en red, ciudades inteligentes, ciudades móviles, espacios para la sociedad del conocimiento...
 11. Por ejemplo: ciudades de convivencia, ciudades escondidas, ciudades para la gente, ciudades vestigio, ciudades habitables, ciudades sanas, ciudades creativas...

economía, la sociedad y el medio ambiente, los tres pilares de la sostenibilidad. Un enfoque como este exige una gran comprensión tanto de la interacción entre estos sectores como de sus efectos territoriales a diferentes escalas. La Nueva Carta de Atenas,¹² promovida por urbanistas europeos en el año 2003, incluye la conectividad medioambiental como uno de los elementos clave del desarrollo sostenible, que vincula la salud y otras preocupaciones sociales sobre la naturaleza, el paisaje, los espacios abiertos y la energía. No obstante, todas las corrientes de preocupaciones convergen en la síntesis territorial, una importante nueva noción en un mundo que se centró originalmente en la globalización de la economía.

Migración y cohabitación cultural

Se esperaba que la globalización hiciera acelerar la creación de riqueza y aumentar la prosperidad en todo el mundo. No obstante, hay indicios, confirmados por estudiosos de economía de la complejidad,¹³ de que las nuevas riquezas son distribuidas de manera desigual en todo el mundo y que la distancia entre los que se enriquecen y los que se quedan atrás crece dramáticamente. Aunque afectan a países y regiones de maneras diferentes, estos efectos contradictorios son más visibles en ciudades que tienen que asumir las consecuencias más amplias de estas tendencias, la más visible de las cuales es la migración. Debido a la inmigración, muchas ciudades son cada vez más cosmopolitas. No obstante, como contrapartida, muestran señales de segregación social y territorial. Esta diversidad étnica, cultural y económica puede acarrear tensiones y conflictos sociales. La transformación de estas diferencias en activos es un trabajo que tienen que hacer las ciudades, los protagonistas clave de las soluciones territoriales, y también económicas y sociales.¹⁴ Estos nuevos cambios geopolíticos se han convertido en una parte inherente de la planificación urbanística y exigen una mejor comprensión de sus impactos en la ordenación territorial y en el bienestar humano.

Base de conocimiento de la planificación urbanística

Los ejemplos del cambio climático y la migración demuestran la necesidad de una planificación urbanística que interactúe cada vez más con áreas hasta ahora fuera de sus competencias. Se ha convertido en una cuestión urgente saber cómo pueden establecerse vínculos entre estos campos de conocimiento especializados –aún en fase de creación– y hasta qué punto o por

qué motivo es importante el capital intelectual de los urbanistas. Ello, a su vez, plantea preguntas sobre la base de conocimiento de la planificación urbanística.¹⁵ Estudiar si la convergencia de la estrategia de la planificación urbanística y la ética es posible globalmente exige una base de investigación sólida. ISOCARP/AIU tuvo la previsión de preparar el terreno con su *Manual internacional de prácticas de planificación urbanística*,¹⁶ el cual presenta las tendencias de la planificación física por todo el mundo, junto con una valoración crítica de la efectividad de la planificación urbanística teniendo en cuenta el desarrollo no planeado. Todas estas transformaciones y todos estos contextos cambiantes exigen no sólo nuevos conocimientos, sino también nuevos instrumentos de planificación para inventar las ciudades del mañana y para crear espacios propicios para la sociedad del conocimiento. Hay una bibliografía bien conocida, demasiado vasta para que la podamos cubrir aquí, que ha tratado muchas de estas tendencias.¹⁷

La urbanidad del futuro

Territorios Inteligentes,¹⁸ una visión de la futura urbanidad, se centra en la campaña de los que quieren reinventar la ciudad mediante el diseño, pero son conscientes de que sus ideas necesitan apoyo político, estructuras institucionales adecuadas e impulso empresarial para llevarlas a la práctica. El trabajo que la Fundación Metrópoli ha llevado a cabo en más de treinta ciudades para identificar sus componentes de excelencia, basado en la herramienta analítica Proyecto CITIES, que desarrolló interactivamente en City Forums, ha llevado a la conclusión de que las ciudades tienen que recurrir a la innovación y a la creatividad para alcanzar su pleno potencial. La investigación indicó que las ciudades y las regiones con un futuro prometedor son las que son capaces de imaginar un «proyecto urbano». Basada en un equilibrio bien sopesado entre una estrategia de desarrollo económico impulsada por activos propios de las ciudades y específicos de un contexto, un desarrollo social cohesivo y un respeto por el medio ambiente, la urbanidad de estos «proyectos urbanos» se ve mejorada por el diseño de paisajes innovador.

Esta concisa reseña pretende preparar el escenario para el pensamiento actual sobre la dimensión territorial de una nueva urbanidad y su gobierno democrático. El desarrollo económico desigual comporta que ciudades en diferentes estadios de desarrollo económico estén sujetas a diferentes fases de estos pro-

12. CEU (2003).

13. Por ejemplo, E. D. Beinhocker (2006)

14. El estudio sobre ciudades abiertas es un ejemplo de presentación de este tema. Vean el proyecto *Open Cities* (2008) del The British Council, <http://opencities.britishcouncil.org/web/index.php?what_is_en>, en el cual participa Greg Clark.

15. ISOCARP ha formado un corpus de conocimiento considerable sobre la planificación urbanística durante sus más de cuatro décadas de existencia, que está sintetizado en: J. Ryser et al. (eds.) (2005).

16. J. Ryser et al. (eds.) (2008).

17. Además de muchos autores expertos, el influyente trabajo de Peter Hall es una visión completa de estos desarrollos. Véase, por ejemplo, P. Hall. (1988) 2002.

18. Alfonso Vegara et al. (2004).

cesos. No obstante, las que se han quedado atrás podrían tener la oportunidad de aprender de las otras y saltar directamente a las ideas más contemporáneas sobre la ordenación territorial sostenible, su planificación y mantenimiento.

Una nueva cultura territorial

La aparición de las metarregiones

Las primeras iniciativas en los EE. UU. concebían las relaciones entre ciudades existentes como entidades regionales a gran escala, por ejemplo de Boston a Washington. América 2050 prevé que las áreas más urbanizadas se unirán formando megaregiones, federadas en un plan territorial nacional. Cuando Japón entró en el impresionante crecimiento económico, generó el movimiento del diseño metabólico que extendía ciudades bajo tierra, bajo el agua, en terreno ganado al mar, en grandes conglomerados metropolitanos en el cinturón de Tokio a Osaka. Combinando Occidente y Oriente –dualismo tradicional con pluralismo dinámico– en un mundo cada vez más nómada, Kisho Kurokawa propuso una mejor simbiosis entre el hombre y la naturaleza, basada en conceptos metabólicos que expresó en sus ideas sobre las ciudades y las superregiones del futuro, como los supercorredores multimedia.¹⁹ También se proponen estrategias integrales de desarrollo regional para el delta del río de las Perlas, con un crecimiento sin precedentes de ciudades en número y extensión.²⁰

En Europa, la Unión Europea se remite a la perspectiva de desarrollo del espacio europeo (ESPD) –elaborada por el Consejo Europeo– para su estrategia regional de desarrollo territorial equilibrado, a la vez que incluye concentraciones competitivas globalmente.²¹ En el año 2000, Francia adoptó un nuevo marco de planificación legal en la Ley de la solidaridad y la regeneración urbana²² para facilitar perspectivas de desarrollo regional a gran escala, uniendo ciudades y campo en estructuras policéntricas suprarregionales. En 1999, Alemania también asignó una dimensión territorial regional a sus redes de competitividad e innovación para estimular una cooperación estrecha entre la industria y la investigación.²³

Mientras que la mayoría de estos esfuerzos por introducir una dimensión territorial a gran escala en las estrategias de ordenación nacional se centran en los países respectivos y en

sus regiones, algunos también miran hacia el exterior, creando vínculos con otras redes territoriales más allá de sus fronteras nacionales. El concepto de Diagonal Europea, desarrollado por la Fundación Metròpoli, es una de estas megaregiones emergentes que llega más allá de las fronteras nacionales y conecta ciudades y regiones policéntricas de diferentes países.

La Diagonal Europea²⁴

La Diagonal Europea es un concepto de megaregión que aparece en la parte más dinámica de Europa. Con Lisboa, Madrid, Barcelona, Marsella y Milán como principales ciudades protagonistas, la Diagonal de la Europa del sur tiene el potencial de complementar el Pentágono, la única megaregión global en Europa. Las fuerzas motrices de la Diagonal son cuatro «diamantes» urbanos policéntricos en Portugal, España, el sur de Francia y el norte de Italia. Basada en sus afinidades históricas y culturales, esta red de megaciudad es ampliable a la Europa del este con Liubliana, que conecta con los tres corredores bálticos adriáticos en Viena y llega a Bratislava, Budapest y ciudades más allá, lo que a la larga contribuiría a la integración europea.

A una escala supracontinental, la Diagonal también es una nueva puerta de acceso a América del sur mediante vínculos culturales y lingüísticos, y a África del norte, Oriente Próximo y Asia, gracias a las antiguas relaciones comerciales. La Diagonal ilustra la nueva escala de relaciones territoriales basadas en una gran variedad de intereses y retos comunes que las ciudades y las regiones pueden alimentar, desarrollar o resolver mediante una puesta en común de la base de conocimiento, aprovechando sus afinidades culturales y generando recursos compartidos. La desertización, la escasez de agua, el alojamiento de flujos de inmigración, por ejemplo, son cuestiones comunes urgentes que probablemente se verían beneficiadas si se trataran a escala de la Diagonal.

La característica innovadora de la Diagonal como megapacio para el desarrollo sostenible es el apoyo político que esta visión ha generado entre los líderes de las ciudades clave. Los alcaldes de Lisboa, Madrid, Barcelona y Milán ya han manifestado la pertinencia de esta cooperación extendida en cuestiones de ordenación territorial estratégica. Otros ya han expresado su interés en formar parte de ella, como el alcalde de Casablanca, el cual considera su ciudad la puerta de entrada septentrional al

19. K. Kurokawa (2001) y (1988).

20. Por ejemplo, el Congreso de Cooperación Conjunta de Hong Kong Guangdong.

21. Consejo de Ministros sobre Ordenación Territorial (1999). *ESDP. European Spatial Development Perspective*. Potsdam. http://ec.europa/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som/en.htm.

22. «Loi Chevènement» (2000). *Solidarité et Renouveau Urbains* (15/11/2000), presentando el SCoT, Schéma de Cohérence Territoriale.

23. Vean Kompetenznetze Deutschland: <<http://www.kompetenznetze.de/service/nachlese/medien/germany-kompetenznetze.pdf>>

24. J. Ryser (ed.) (2008).

sur del continente africano y, en la dirección opuesta, una parte básica para la perspectiva de desarrollo orientado a la acción de la Diagonal.

El restablecimiento de una cooperación más estrecha a lo largo del Mediterráneo iniciado por el presidente de Francia, Nicolas Sarkozy,²⁵ durante su presidencia de la Unión Europea confirma que es un buen momento para construir la Europa Diagonal. Compartir ideas y voluntad política es el primer paso hacia una cooperación a gran escala en experimentación y proyectos, especialmente de alto riesgo, más concretos. Sólo la colaboración activa entre líderes políticos, empresas innovadoras e instituciones de enseñanza puede movilizar estos proyectos con, lo que es más importante, la participación de la sociedad civil, fuerza dinámica necesaria para fijar estos proyectos en el dominio público y conseguir apoyo. Además de mejorar los vínculos fuertes entre ciudades y regiones de la Diagonal, las conexiones débiles basadas en antiguos vínculos culturales son igualmente importantes como base de creación y compartición de conocimiento.

Continuo urbano-rural

La cooperación suprarregional proporciona un escenario para la compartición de mayor riesgo, al mismo tiempo que se beneficia de una valiosa reserva de conocimiento transnacional que contiene la experiencia complementaria de dos o más ciudades y las regiones de sus alrededores, que a menudo siguen siendo rurales. Lo que tienen en común las metarregiones como la Diagonal es la desaparición de la separación entre la ciudad y el campo y la creación de un continuo interactivo. La urbanidad ha ido penetrando de un tiempo a esta parte en el campo más profundo, mientras que las ciudades adoptan estrategias territoriales que llevan la naturaleza otra vez al tejido urbano; el primer fenómeno impulsado por la tecnología de la información y la comunicación, y el segundo, por el movimiento de sostenibilidad que procura encontrar un equilibrio más armonioso entre la naturaleza y los entornos creados por el hombre. Los paisajes de la ciudad y del campo cada vez están más entrelazados en un todo global, que hace uso de las respectivas especificidades, que encuentra puntos de conexión y que comparte áreas solapadas a lo largo de su región compartida.²⁶

Una nueva tendencia es traducir los objetivos de desarrollo territorial regional en estrategias de paisaje, basadas en espe-

cificidades y características de los paisajes urbanos individuales y sus alrededores. Pueden encontrarse articulaciones entre un conjunto de paisajes que correspondan a diferentes actividades y culturas a muy gran escala, y podrían formar la base de futuras sinergias entre el desarrollo territorial integrado y el cambio estructural funcional.

Este enfoque innovador para conceptualizar entidades territoriales ayuda a identificar la masa crítica que puede convertir estos nuevos grandes espacios en motores de la economía global. La Fundación Metròpoli ha experimentado con un número de proyectos de paisaje.²⁷ Se sirven de topografías locales y las influencias históricas y culturales que han dado forma a estos sitios y sus usos durante largos periodos de tiempo y que han dejado marcadas características singulares en regiones enteras. Este tipo de estrategias de paisaje pueden regenerar monoculturas precarias en el campo, conservándolas, reinventándolas, ampliándolas y diversificándolas en actividades u objetos complementarios e innovadores hacia el exterior. Con estas estrategias, posiblemente también se podrían realizar tareas de ayuda en paisajes asolados por desastres naturales y causados por el hombre, erupciones de volcanes, tsunamis, terremotos, inundaciones o sequías, e, incluso, lluvia radiactiva en áreas donde hoy por hoy no se permite el acceso.

Las ciudades podrían adoptar un enfoque basado en el paisaje urbano o en el paisaje rural, aunque las presiones de desarrollo tienden a impedir una comprensión verdadera de su *genius loci*. No obstante, corren el peligro de desconocer la arqueología de su memoria territorial y descubrir que sus cambios apremiados a veces pueden tener consecuencias dramáticas, incluso en detrimento del interés mismo de sus protagonistas, por no hablar de la economía local y de los indefensos ciudadanos. Las ciudades podrían tener más posibilidades de fomentar sus capacidades si formaran parte de estrategias de paisaje integrado para regiones enteras, como los «diamantes» de la Diagonal o los sistemas urbanos policéntricos y su traspais propagados por la ESDP. Esta escala podría favorecer el desarrollo de paisajes urbanos o paisajes rurales y crear nuevos paisajes en el punto de contacto entre el campo y la ciudad.

Ciudades como motores

Durante el proceso de crecimiento y concentración acelerado por la globalización, las ciudades han adquirido un papel más promi-

25. Cumbre de Euromed el 13 de julio de 2008 en París después del proceso de Barcelona (1995) para formar una Unión por el Mediterráneo dentro del marco de cooperación de la UE existente, copresidido por Egipto y Francia. Bianual desde 2008, tiene el objetivo de crear una política europea mediterránea y busca corresponsabilidad mediante la cooperación en proyectos concretos (migración, paz, promoción de la democracia y los derechos humanos, energía, transferencia de tecnología, comercio, etc.) que llevarían a una integración regional y a reducir las diferencias de riqueza entre naciones de la orilla del Mediterráneo (cuarenta y tres estados, doce en el sur del Mediterráneo). Centro de Información de EuroMed. También el proyecto GO-EuroMed, que lleva más allá las estrategias de diseño y gestión institucionales en un programa de sociedad basado en el conocimiento.

26. Uno de los muchos ejemplos es la estrategia ecológica Rueda Verde para la región de Milán.

27. Por ejemplo, Paisaje de Vino en La Rioja, Paisaje de Arena en el sur de España, Paisaje de Hielo en la Patagonia.

nente y se han convertido en motores clave de la economía competitiva global del siglo XXI. Es básicamente a escala ciudadana que las ideas de ordenación territorial se transforman en realidad para dar apoyo a las estrategias económicas. No es casualidad que los organismos intergubernamentales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) hayan ido centrando su interés en las ciudades.²⁸

Por ejemplo, todas las ciudades estudiadas para la iniciativa Diagonal han llevado a cabo proyectos de regeneración a gran escala, reestructurando zonas en las orillas de mares o lagos, rejuveneciendo áreas urbanas abandonadas, creando zonas verdes urbanas, utilizando exposiciones mundiales, ferias comerciales internacionales y otros acontecimientos culturales mundiales como puntales para revitalizarse. Estas iniciativas les dan una exposición internacional y atraen el talento, lo que hace aumentar su competitividad. Las operaciones con un riesgo tan alto necesitan previsión, liderazgo, poder de convicción y finalmente apoyo de la base para conseguir sus objetivos.

La compartición del riesgo es un factor importante en la ordenación territorial y ha llevado a una cooperación regional que implica diversos niveles de instituciones gubernamentales y territoriales. En un mundo cada vez más interdependiente, las ciudades importantes del siglo XXI adoptan estrategias de desarrollo en ámbitos metropolitanos y regionales para formar redes de cooperación y complementariedad. Aprovechando sus especificidades identitarias y territoriales, y agrupando sus componentes de excelencia, hacen aumentar su competitividad. Sus políticas de desarrollo tienen que orientarse en la acción y basarse en la evidencia para tener una eficacia máxima en la sociedad del conocimiento. Su estrategia es comportarse cada vez más como ecosistemas de innovación para conservar su ventaja competitiva. De esta manera, la escala más prometedora de planificación territorial estratégica es en la región en que hay una convergencia entre desarrollos globales y ecosistemas urbanos de innovación.

Nueva escala de planificación urbanística

Con la constitución de entidades en red de ecosistemas de ciudades de innovación, estamos entrando en una nueva era de planificación urbanística que va más allá. Muchas ciudades se han convertido en metropolitanas y de esta manera tienden a operar a escala regional, a veces como un reto para el estado nación. Eso se refleja en la nueva decisión de la OCDE de incluir estrategias de desarrollo competitivo regional en su programa.²⁹ El cambio a una planificación conceptual a gran escala no es arbitrario. Se

basa en la necesidad de una base de conocimiento más extensa para gestionar la complejidad de las cuestiones de ordenación territorial que han surgido con la globalización y han llevado a lealtades intergubernamentales.

Los obstáculos de los planteamientos sectoriales de la planificación urbanística son más difíciles de superar a una escala creciente. Las culturas de planificación existentes son otro obstáculo, con su tendencia a operar aisladas dentro de sistemas legales jerárquicos elaborados, a menudo alejados de la realidad física, económica o política. Hace falta un ajuste de planificación, porque esta evolucionó antes de que se diera una importancia creciente a las cuestiones geopolíticas por encima del estado nación. Finalmente, la tradicional separación entre el estado y el mercado hizo aumentar la distancia entre la planificación urbanística y las posibilidades de poner en práctica los planes y las regulaciones, un poco abstractas, a causa de su incompatibilidad con el mundo real de la propiedad de la tierra y la industria de desarrollo privada.

Hay una falta de instrumentos al alcance para hacer convergir tendencias sectoriales a escala regional, la cual engloba muchas entidades territoriales diferentes, y, cada vez más, más allá de los límites nacionales. Estos instrumentos de planificación y aplicación no sólo tendrían que superar la fricción del espacio, sino también la fricción de fronteras y dominios territoriales mentales que, juntos, dificultan la integración vertical, la coordinación horizontal y la cooperación global dentro de grandes regiones. Se necesitan nuevas estructuras institucionales para facilitar las primeras interacciones entre las actividades reguladoras y preceptivas de los urbanistas y quienes están en posición de materializar el desarrollo físico.

Del gobierno a la gobernanza

Las transformaciones territoriales están vinculadas a las estructuras de gobierno, aunque este sistema interdependiente de interacciones refleje la misma sociedad. Los cambios que tienen lugar en el territorio actualmente están conectados a los que tienen lugar en la organización del gobierno, la cual, a su vez, está relacionada con la escala de unidades territoriales.

El tamaño de los países varía enormemente. Rusia, el país más grande del mundo, con sus 17,1 millones de km², es casi el doble de grande que los EE. UU., y mucho mayor que Europa entera, que, con sus 9.938 millones de km², es el sexto mayor continente de la tierra. Al otro lado del espectro hay países como Luxemburgo, con un área de 2.586 km², y el Vaticano, el estado

28. Congreso Qué Políticas Demandan las Ciudades Globales? Revisando las Prioridades en Política Urbana, celebrado en Madrid el 29-30 de marzo de 2007, en cooperación con el Ayuntamiento de Madrid; conferencia de la OCDE sobre Estrategias Eficientes de Desarrollo Local, celebrada el 16 de septiembre de 2008.

29. Congreso de la OCDE sobre Planificación Estratégica y Evaluación para el Desarrollo Regional y Local, celebrado el 17 de junio de 2008. Congreso Retos en una Era Urbana, Repensando las Regiones Metropolitanas en la OCDE y Más Allá, celebrado el 12 de julio de 2008.

independiente más pequeño, con 44 km². La relación entre los países varía con el tipo de medición, ya sea el área, la población, la densidad, el PIB o la renta per cápita. A la inversa, estos factores afectan a la naturaleza del gobierno, aunque esta se determine básicamente por estructuras políticas que, a su vez, influyen en la ordenación territorial.

Normalmente, la toma de decisiones gubernamental sobre cuestiones territoriales se comparte entre el poder central y los organismos locales; el primero se encarga de los asuntos de interés nacional, mientras que los segundos aplican las normas de desarrollo acordadas con diversos grados de autonomía local, en general, transmitida desde el centro. El nivel o los niveles intermedios se diferencian en número, tamaño, poderes y responsabilidades. A menudo son sólo sectoriales, a veces solapados y no necesariamente territoriales. No obstante, y quizás debido al gran abanico de papeles que tienen los niveles intermedios como representantes del estado central, entidades escogidas independientemente u organismos de mediación vertical, la transición de gobierno a gobernanza ha sido dinámica e innovadora a este nivel. Las nuevas formas de gobernanza van de las administraciones de ciudades de uno o de múltiples niveles, diversos tipos de agencias intercomunales entre agentes públicos, intersectoriales o de propiedad pública y gestión privada, a estructuras metropolitanas y regionales de ciudad. Todas estas formas tienen un papel decisivo a la hora de permitir las transformaciones territoriales que las ciudades y las regiones experimentan durante la globalización y en respuesta a la regionalización de organismos supranacionales, como la Unión Europea.

Si los reinos geopolíticos se hacen demasiado grandes y difíciles de controlar, tienden a deconstruirse otra vez en unidades manejables. Hay claras presiones para la delegación y la independencia entre muchos estados nación, mientras que en estructuras federales muchos poderes son transferidos a entidades más bajas. La interacción continua entre diversos niveles es básica a pesar de la estructura de la gobernanza, ya que facilita el diálogo abierto con efectos beneficiosos y espolea la autonomía, la libertad de acción y las iniciativas relacionadas con el territorio.

La OCDE observó estos cambios estructurales y mostró un interés en la gobernanza a un nivel bajo, ya que se ha visto que el comportamiento de la economía depende de la capacidad administrativa a escala local y la gobernanza creativa, esencial para dirigir el proceso de integración de la innovación territorial económica, medioambiental e institucional.³⁰ Aunque está menos preocupada por la dimensión social de la ordenación territorial, incluso la OCDE se ha fijado en el papel de la sociedad civil y la participación pública en el proceso de desarrollo, junto con la capacidad de construcción de otros empresarios y líderes loca-

les. Otras investigaciones activas, como el proyecto Open City,³¹ se centran en la dimensión sociocultural de la globalización y postulan que las ciudades tendrían que ver con buenos ojos la migración y convertir su diversidad cosmopolita en un activo, incluso en una precondition de desarrollo competitivo.

Innovación institucional y agencias cero

Por su misma naturaleza, ni siquiera las formas más flexibles de gobernanza pueden garantizar la realización de visiones territoriales por sí mismas, especialmente a la gran escala exigida para producir competitividad internacional. Tuvieron que inventarse nuevas formas de instituciones para cubrir la distancia entre las ambiciosas visiones de ordenación territorial y sus posibilidades de realización. Mientras que los gobiernos nacionales recurrían a corporaciones de desarrollo de responsabilidad pública –a veces recurriendo a la gestión del sector privado–, las ciudades más dinámicas habían empezado a formar ellas mismas instituciones pertinentes con la capacidad de poner en práctica ambiciosos proyectos de regeneración, con la infraestructura necesaria. Debido a la tendencia general de disminución de recursos públicos, estas instituciones a menudo toman forma de sociedades público-privadas y se encargan de conseguir y gestionar la inversión necesaria. Si no, toman el control organismos del sector privado, que tienen la influencia y la fortaleza económicas necesarias para operar a lo largo de los ciclos económicos, capacidad básica para convertir una inversión a tan gran escala y a largo plazo en espacio productivo para un futuro urbano viable.

Lo que la Fundación Metrópoli llama *agencias cero* son organismos dinámicos orientados a la acción que ayudan a poner en marcha procesos de ordenación estratégica dentro de grandes contextos territoriales. Con la combinación de investigación, desarrollo y capital tienen la capacidad de conceptualizar transformaciones territoriales a largo plazo a escala regional, a la vez que movilizan fuerzas clave para adquirir participaciones de estos conceptos territoriales y traducirlos en proyectos urbanos concretos como parte de paisajes regionales innovadores.

Las agencias cero intervienen antes de la fase inicial de ordenación a gran escala. De esta manera, permiten al sector privado implicarse en un estadio muy temprano en la fase conceptual de proyectos de ordenación de interés colectivo. Las agencias cero se basan en la cooperación entre los sectores público y privado durante la fase crítica de identificación y concepción de proyectos de importancia estratégica para una ciudad. Con este papel, son auténticas incubadoras de proyectos de ordenación territorial, juntando I+D (investigación y desarrollo) con capital operativo, capacidad de gestión y conexiones estratégicas. Así, constitu-

30. *OECD Territorial Reviews: Madrid (2007)*, sobre la evolución del marco de gobernanza para conseguir nuevos retos.

31. Greg Clark (ed.) (2008).

yen un nuevo instrumento de gestión innovadora tanto del entorno construido existente como de los sitios con un desarrollo potencial, juntando el liderazgo de la Administración pública, la capacidad de investigación y diseño, los procesos de incubación y el poder de los instrumentos financieros.

Junto con la gobernanza innovadora y el liderazgo conjunto de instituciones públicas y privadas claves, estas innovadoras agencias cero constituyen una parte de los cimientos de un nuevo planteamiento para llevar a cabo visiones de ordenación a gran escala. Estas innovaciones institucionales, junto con las nuevas estrategias territoriales a gran escala y la capacidad de las ciudades y de las regiones de innovar, constituyen un trílogo: los tres pilares de los ecosistemas urbanos de innovación.

Ecosistemas urbanos de innovación

Sobre los ecosistemas

En un mundo cada vez más interdependiente en que la tecnología de la comunicación proporciona acceso instantáneo a la información con impactos potenciales en cualquier sitio sobre cualquier cosa, tomar la noción de «ecosistema»³² de las ciencias naturales ayuda a conceptualizar una situación tan interactiva como esta. Transportado a la dinámica de los procesos de ordenación territorial en el contexto de la globalización, los «ecosistemas urbanos de innovación» expresan la interacción entre los tres pilares de un trílogo:

- estrategias territoriales a escala regional
- instituciones creadoras de gobernanzas a medida
- capacidad de innovar de las ciudades y de las regiones

Desde aquí es posible identificar los componentes de excelencia, los *genius loci* de cada ciudad, cada nodo de las redes de ciudades, junto con los vínculos que entrecruzan grandes espacios entre nodos. Estos nodos y flujos, como los llama Manuel Castells³³ –las conexiones y los intercambios entre estos sitios y espacios– hacen que el sistema opere como un todo flexible y siempre cambiante. De una manera parecida a la teoría de sistemas utilizada en información y comunicación en el trabajo de Bertalanffy,³⁴ la dinámica de este sistema genera clústeres tanto materiales como virtuales para aprovechar la sinergia de sus energías innovadoras en respuesta a la globalización.

Convertir las ciudades en ecosistemas urbanos de innovación

Más concretamente, las ciudades ya no están en la posición de competir aisladas. Tienen que basarse en una cultura de innovación para asegurar la sostenibilidad a largo plazo. En este sentido son la solución, no el problema, de las cuestiones del siglo XXI, como el cambio climático, y comparten la responsabilidad de contribuir a la sostenibilidad del planeta. También son espacios privilegiados de creatividad, de solidaridad y tolerancia, la esencia de la sociedad civilizada en un mundo cosmopolita. Al mismo tiempo que aprenden del pasado, forman redes tanto territoriales como inmateriales, y con el establecimiento de una mayor conectividad amplían su base de supervivencia en la economía global y así se benefician de una nueva esfera de influencia. Convirtiéndose en metropolitanas, las ciudades operan a una escala regional cada vez mayor. Las ciudades se han convertido en megaciudades y regiones de ciudad a un ritmo cada vez más rápido, ejemplarizado por las superciudades del nordeste de América, de Boston a Washington, el cinturón Tokio-Osaka en Japón o la Diagonal del sur de Europa y sus diamantes urbanos policéntricos.

La capacidad de las ciudades para desarrollarse, evolucionar y ajustarse está profundamente arraigada a su identidad.³⁵ Las continuas interacciones entre su asentamiento físico y su gente forjan la singularidad de las mismas. Una constelación de su historia, su cultura, sus especificidades físicas y sus estilos de vida, junto con la capacidad de cambiar y de reinventarse, caracteriza las ciudades con un futuro sostenible. Las ciudades asumieron la industrialización, el cambio a una economía de servicios y, más recientemente, a la era de la información en una rápida sucesión. Al formar parte de los procesos urbanos, esta última evolución hacia la inmaterialidad se refleja en la transformación de las ciudades en ecosistemas de innovación, que caracterizan a la sociedad del conocimiento.

Como cunas de creatividad y conocimiento, las ciudades conciben nuevas visiones de su futuro. Mejoran su urbanidad explotando las oportunidades de la tecnología y adaptando su sistema de gobernanza a las nuevas circunstancias. Mientras que la movilidad de personas, capital, bienes y servicios acelera a un ritmo sin precedentes en todo el mundo, sólo las ciudades de la mejor calidad serán capaces de atraer, retener y alimentar el gran talento. El entorno tiene que superar el reto del atractivo global, que comporta mezclar y acumular usos diferentes, crear

32. Según Arthur Roy Claham, quien acuñó esta expresión en los años treinta, «ecosistema» es «el conjunto de los componentes físicos y biológicos de un entorno considerados unos en relación con los otros como una unidad».

33. M. Castells (1996-1998).

34. Por ejemplo, K. L. von Bertalanffy (1968).

35. M. Castells. *Op.cit.* Volumen II.

<http://uocpapers.uoc.edu>

La planificación urbanística y sus implicaciones...

espacios que faciliten la simbiosis entre ecologías de comercio y vida urbana donde la vida, el trabajo, el juego y el aprendizaje coexisten con facilidad.

Entender los perfiles urbanos innovadores

La manera cómo las ciudades aprovechan sus componentes de excelencia para captar instituciones innovadoras, tecnologías adelantadas y creatividad artística es el objetivo de la investigación actual en ecosistemas de innovación en la Fundación Metrópoli, que se publicará en breve.³⁶ Actualmente estudia ciudades de tamaños diferentes y en diferentes estadios de desarrollo en cuatro continentes para identificar sus clústeres de excelencia y para saber cómo tienen que utilizarse para constituir centros de innovación que les permitan mantener una posición de liderazgo en los ecosistemas de innovación. Aplicando la metodología de Proyecto CITIES desarrollada por la Fundación Metrópoli para este objetivo, los perfiles urbanos derivados del estudio de más de veinte ciudades muestran que las ciudades ascendentes dependen de los mismos componentes de excelencia «necesarios» para extender y mantener su competitividad. Los otros componentes «suficientes» que permiten a sus clústeres de excelencia operar como ecosistemas de innovación efectivos provienen de las especificidades de cada ciudad y de su capacidad de aprovecharlos para situarse en una ventaja competitiva.

Debido a la singularidad del contexto, el momento en el tiempo y el tamaño de los ecosistemas de innovación de éxito, no es factible aspirar a una combinación total finita de condiciones «necesarias» y «suficientes». No obstante, pueden aprenderse lecciones a partir de las estrategias y las acciones que sostienen el éxito de las ciudades, derivado de la manera cómo constituyen los clústeres de excelencia y a qué escala.

Lo relevante es cómo operan como ecosistemas de innovación:

- creando una sinergia entre los diversos nodos de innovación ubicados en la ciudad;
- constituyendo ecosistemas reales;
- formando parte de un ecosistema de innovación suprarregional;
- o combinando las tres estrategias territoriales.

Se espera que el hecho de comprender los complejos procesos de esta cultura de innovación, y las maneras cómo las ciudades los empujeñecen o los agrandan para adaptarse a sus componentes o clústeres de excelencia, aporte una útil contribución a

la base de conocimiento de desarrollo urbano y, a largo plazo, a la construcción de un futuro sostenible.

Fundación Metrópoli aplica estas conclusiones a sus proyectos, que van de amplias escalas regionales, por ejemplo Cataluña o el País Vasco, a planteamientos de paisaje que engloban cambios innovadores, expresados en los proyectos de Paisaje de Vino en La Rioja, y también en áreas urbanas de innovación de ámbito ciudadano, como la Isla de la Innovación en Avilés.

¿Nuevos retos para los urbanistas?

¿Cuáles son las implicaciones de las ordenaciones territoriales metaestructurales para los urbanistas? Incluso los planteamientos imaginativos de desarrollo sostenible esbozados aquí tienen lugar dentro de sistemas de gobernanza existentes, que regulan la ordenación y la gestión territorial. Nuevos cambios en modelos alternativos de desarrollo urbano sostenible –incluidos los concebidos como ecosistemas de innovación impulsados por ciudades a diferentes escalas interactivas, o por personas en sus actividades y en sus usos diarios de las ciudades– están inscritos en un entorno dado con su propio impulso o su propia inercia. Construir puentes entre las soluciones existentes y las visiones de las ciudades en regiones del siglo XXI podría ser un reto que valdría la pena que los urbanistas de todo el mundo asumieran.

Referencias bibliográficas

- BAUMEISTER, Reinhard (1876). *Stadterweiterung in Technischer, Baupolizeilicher and Wirtschaftlicher Beziehung*. Berlín: Ernest & Kron, 1907.
- BERTALANFFY, Karl Ludwig von (1968). *General System Theory: Foundations, Developments, Applications*. Nueva York: George Braziller.
- BEINHOCKER, Eric D. (2006). *The Origin of Wealth, Evolution, Complexity and the Radical Remaking of Economics*. Boston: Harvard Business Press.
- CEU (Consejo Europeo de Urbanistas) (2003). *The New Charter of Athens*.
- CASTELLS, Manuel (1996-1998). *Trilogy: The Information Age: Economy, Society and Culture. The Rise of the Network Society* (Vol. I) *The Power of Identity* (Vol. II), *the End of the Millennium* (Vol. III). Oxford y Malden: Blackwell.
- CIAMOS (1933). *Chartes d'Athenes*. Actas inéditas.
- CLARK, Greg (ed.) (2008). *Towards Open Cities*. Madrid: The British Council.

36. J. Ryser (ed.) (en prensa).

<http://uocpapers.uoc.edu>

La planificación urbanística y sus implicaciones...

- CONSEJO DE MINISTROS SOBRE ORDENACIÓN TERRITORIAL (1999). *ESDP. European Spatial Development Perspective*. <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_en.htm>.
- HALL, Peter (1988) 2002. *Cities of Tomorrow, an Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century*. Oxford y Malden: Blackwell
- HOWARD, Ebenezer (1902). *Garden Cities of Tomorrow*. Londres: Swan Sonnenschein & Co.
- INCORPORATED SOCIETY OF ARCHITECTS AND ENGINEERS (1907). «Planning Towns and Cities: Principles Advocated by German Authorities for Future Growth, Squares, Class Districts and Buildings». *Municipal Journal and Engineer*, n.º 22.
- Kompetenznetze Deutschland
<<http://www.kompetenznetze.de/service/nachlese/medien/germany-kompetenznetze.pdf>>
- KUROKAWA, Kisho (1988). *The Architecture of Symbiosis*. Nueva York: Rizzoli.
- KUROKAWA, Kisho (2001). *Kisho Kurokawa Architects and Associates. The Philosophy of Symbiosis from the Ages of the Machine to the Age of Life*. Nueva York: Edizioni Press.
- Loi Solidarité et Renouveau Urbains, ("Loi Chevènement") (12/12/2000).
- OECD Territorial Review: Madrid (2007). OCDE.
- ROYAL COMMISSION ON THE DISTRIBUTION OF THE INDUSTRIAL POPULATION (1940). *Barlow Report*. Cmd 6153.
- RYSER, Judith; NG, Waikien (eds.) (2005). *Four Decades of Knowledge Creation and Sharing*. ISOCARP.
- RYSER, Judith; FRANCHINI, Teresa (eds.) (2008). *International Manual of Planning Practice*. IMPP. ISOCARP.
- RYSER, Judith (ed.) (2008). *Building the European Diagonal*. Madrid: Fundación Metrópoli.
- RYSER, Judith (ed.) (en prensa). *Beyond Planning: Urban Ecosystems of Innovation*. Madrid: Fundación Metrópoli.
- VEGARA, Alfonso; RIVAS, Juan Luis de las (2004). *Territorios Inteligentes*. Madrid: Fundación Metrópoli.

Cita recomendada:

VEGARA, Alfonso (2007). «La planificación urbanística y sus implicaciones en el mundo en globalización» [artículo en línea]. *UOC Papers*. N.º 7. UOC. [Fecha de consulta: dd/mm/aa].
<<http://www.uoc.edu/uocpapers/7/dt/esp/vegara.pdf>>
ISSN 1885-1541



Esta obra está sujeta a la licencia Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 de Creative Commons. Puede copiarla, distribuirla y comunicarla públicamente siempre que cite su autor y la revista que la publica (*UOC Papers*), no la utilice para fines comerciales y no haga con ella obra derivada. La licencia completa se puede consultar en: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/deed.es/>



Alfonso Vegara
Presidente de la Fundación Metrópoli
Miembro del Consejo de los Eisenhower
Fellowships
Cónsul honorario de Singapur en Madrid

Alfonso Vegara es presidente de la Fundación Metrópoli, una institución internacional con sede en España. Es miembro del Consejo de los Eisenhower Fellowships y cónsul honorario de Singapur en Madrid. Ha sido profesor de Arquitectura y Urbanismo en las universidades de Madrid, Navarra y Pensilvania. En 1987 creó Taller de Ideas. Ha sido asesor del Gobierno de Singapur en el proyecto One North, así como asesor de gobiernos locales, como el de Curitiba en Brasil y Dublín. Entre los años 2002-2005 fue presidente de ISOCARP/AIU, la Asociación Internacional de Urbanistas. En mayo de 2007 le fue otorgado el Premio de la Fundación Rey Jaime I en la categoría de urbanismo, paisaje y sostenibilidad, por el enfoque novedoso en la investigación sobre las estrategias territoriales.

Contrapunto

Contra la urbanización: las políticas urbanas en la globalización de las ciudades

Francesc Muñoz

El contexto

El proceso de globalización urbana ha impulsado en las últimas décadas tanto la discusión académica como la redefinición de la propia naturaleza del urbanismo en ciudades diversas, de las metrópolis modernas –Londres o París– a las áreas industriales herederas del fordismo –el Ruhrgebiet alemán–; de las ciudades capital, que diversifican esa capitalidad en términos políticos y económicos, a las ciudades intermedias, donde el triple proceso de globalización (económica, urbana y cultural) obliga a dimensionar de nuevo planes y proyectos.

El reto

Desde el punto de vista de la planificación de la ciudad y del territorio, el principal problema ha sido, y todavía es, el de conseguir mejores umbrales de transversalidad y contacto entre las políticas urbanas sectoriales, entendiendo que una misma política puede y debe tener más de un registro para más de un territorio. No debería ser lo mismo, por poner un ejemplo claro, la política de regeneración o revitalización urbana en escenarios tan casuísticamente diferentes como un centro histórico, un área de periferia industrial, un barrio degradado en una corona metropolitana o una fachada marítima central (Muñoz, 2008a).

La falta de esta necesaria actualización de protocolos de las políticas urbanas se pone de manifiesto de forma diáfana en la forma como los llamados *planificadores* se integran en equipos de trabajo que, resumiendo mucho, se definen por adoptar un perfil tallado por la doble dualidad intervención-gestión, problemas-oportunidades.

Es decir, o se interviene o se gestiona, pero es difícil encontrar procesos urbanos donde intervención y gestión se den la mano de forma proactiva y generando sinergias mutuas. Por otra parte, la misión de muchos de estos equipos de planifica-

ción acostumbra a ser excesivamente unívoca, de manera que o se trabaja con miras a solucionar problemas o con la intención de aprovechar oportunidades. Rara vez, en cambio, se plantean problemas y oportunidades dentro de un mismo marco de intervención o gestión. Ello facilitaría los procesos de *monitoring* o evaluación de las políticas urbanas, pero, sobre todo, permitiría hacer visible la posibilidad de un círculo ciertamente virtuoso: solucionar problemas puede ser una muy buena estrategia para hacer aparecer nuevas oportunidades, y, a la inversa, aprovechar oportunidades cobra todo su sentido cuando, de forma simultánea, se solucionan problemas que, una vez resueltos, posibilitan el aprovechamiento de nuevas posibilidades de desarrollo por medio de proyectos urbanos.

Para todo ello, el principal caballo de batalla no es otro que contar con mejores diagnósticos tanto de la ciudad como del territorio, de sus dinámicas y procesos. Un análisis pormenorizado de cómo se han institucionalizado las políticas urbanas sectoriales nos mostraría claramente como, en no pocos casos, se parte de diagnósticos no actualizados o, incluso, erróneos.

Un ejemplo paradigmático de esta falta de diagnósticos correctos, sólo en apariencia referido al campo concreto de la composición arquitectónica, es el de cómo se han venido explicando los efectos de la globalización sobre el aspecto, la forma, el paisaje de las ciudades. Parece haber un consenso en que estos efectos se pueden resumir en la idea de una progresiva homogeneización y una cierta convergencia entre funciones y formas urbanas a escala planetaria que, en los planteamientos más extremos, equivale a proponer un futuro urbano común y homólogo.

El ejemplo

Esta homogeneización urbana que, así pues, se reconoce de la mano de las dinámicas de globalización en las ciudades, se acostumbra a explicar atendiendo a los cambios en el orden visual

<http://uocpapers.uoc.edu>

Contra la urbanización: las políticas urbanas en la globalización...

del espacio construido. Este análisis, sin embargo, se limita a entenderla como algo dado, resultado, por ejemplo, de la presencia de arquitectos internacionales en la realización de proyectos urbanos.

En cambio, el orden visual urbano muestra dinámicas mucho más complejas y arraigadas en él, como la gestión de las diferencias existentes en los sustratos locales de las ciudades con objeto de producir una forma urbana suficientemente global y al mismo tiempo común. Es decir, las diferencias entre las ciudades existen, pero su adecuada gestión, por medio de la arquitectura y el urbanismo, diseñando espacios interiores y exteriores, permite que no se enfatizen demasiado, haciéndolas, así pues, comparables. Este proceso de «ecualización» urbana mediante el urbanismo de los paisajes comunes puede ser resumido con la idea de una urbanización banal, en el sentido de que es independiente del lugar y que se hace evidente por medio de mecanismos diversos que estandarizan la forma de la ciudad.

Pero si bien es cierto que ese proceso de *urbanización* (Muñoz, 2008b) representa la aparición de entornos urbanos genéricos, donde la similitud de los programas de diseño urbano va de la mano de la equivalencia de los usos y comportamientos que pueden tener cabida en ellos, al mismo tiempo, se hace evidente que no existe un proceso global de homogeneización de los territorios urbanos. Es decir, a pesar de que muchas veces se ha asociado la globalización de la ciudad, de las ciudades, con una repetición homogénea de determinados formatos espaciales –los mismos espacios comerciales de franquicia, las recurrentes áreas turísticas y de consumo, o los repetidos espacios de desarrollo urbano circundando los principales aeropuertos–, lo cierto es que siempre se encuentran diferencias entre unas ciudades y otras. Tanto es así que el debate entre quienes defienden el poder homogeneizador de lo global y aquellos que ven en la singularidad de los lugares una fuente de resistencia a esa corriente universalizadora se vuelve en ocasiones alambicado, lleno de lugares comunes y, en último extremo, demasiado dependiente de los casos concretos que se presentan para apoyar una y otra posición ideológica.

En mi opinión, es la gestión de esas diferencias, y no otra cosa, lo que hace universal el proceso de urbanización. Es por eso que, en realidad, los espacios urbanos no son idénticos, pero sí tan similares como la gestión de esas peculiaridades o rugosidades propias del lugar permite. Esta tensión entre lo global y lo local se acaba decantando, de forma diferente según los casos, más hacia un extremo u otro. Son así las dosis de globalidad y localidad las que acaban caracterizando la realidad urbana de unos lugares similares pero diferentes a un tiempo, encuadrados de todas formas dentro de las coordenadas de lo *urbano*. Seguramente por eso los establecimientos Kentucky Fried Chicken (KFC) en ciudades asiáticas como Bangkok presentan al coronel Sanders –el logo de la compañía– con la misma perilla y el mismo aire familiar que le confieren sus gafas de abuelo y su media sonrisa. Ocurre, sin embargo, que allí sus ojos son achinados, una pequeña

diferencia que, por medio de la presencia del biotipo, consigue anclar el producto global en el sustrato local de forma eficiente.

Así pues, lejos de lo que pudiera pensarse en un primer momento, la urbanización no tiene tanto que ver con la homogeneización de las ciudades, sino, muy al contrario, con la gestión de sus diferencias. Lo que esta afirmación, sólo en apariencia paradójica, pone de manifiesto no es otra cosa que el excesivo reduccionismo del que pecan muchas propuestas que intentan descifrar los efectos de la globalización sobre el espacio urbano. Los discursos sobre la existencia de una arquitectura global, sobre el dominio universal de los medios de comunicación o sobre la imposición de modelos económicos y estilos de vida homogéneos en las ciudades acostumbra, así pues, a simplificar un proceso efectivamente global pero de naturaleza mucho más compleja y dinámica.

Más que de igualación u homogeneización, vale la pena pensar en criterios de estandarización y conmensurabilidad. Es decir, las diferencias no desaparecen ni son borradas por el proceso de globalización. En realidad, continúan existiendo, pero el discurso propio de lo global tiende a hacerlas comparables, medibles, en otras palabras, estandariza los criterios para su comprensión. En ese sentido, la urbanización se puede entender como un «transformador» que domestica y encuadra las diferencias urbanas, en principio difíciles de leer y comprender debido a su propia singularidad, en una narración más plana y fácilmente asimilable.

Una metáfora que puede arrojar luz sobre la complejidad del proceso que nos ocupa es la del ecualizador que normalmente incluyen los equipos reproductores de música. En síntesis, el proceso de ecualización de una melodía permite alcanzar un balance correcto entre tonos graves y agudos, de forma que se eliminan los excesos derivados de la presencia de los sonidos armónicamente extremos para conseguir una audición clara y transparente. Este proceso, digital o analógico, nos permite escuchar piezas de un mismo género, arias de ópera por ejemplo, definiendo los niveles precisos de ecualización para que sopranos y barítonos contribuyan a la audición de la pieza en su justa medida.

Ahora bien, ese mismo ecualizador que incorpora el equipo nos permite igualmente repetir el proceso en el caso de que el género musical cambie: del rock industrial más agresivo al folclore magiar, de las piezas *new-age* a las guitarras flamencas. Es decir, el ecualizador permite una eficiente gestión de las diferencias, aminorando unos sonidos y potenciando otros, clarificando unas voces, oscureciendo otras. Todas las composiciones son diferentes y mantienen sus diferencias, pero estas se han ecualizado para componer un relato musical equilibrado.

Pues bien, creo que un determinado tipo de arquitectura y diseño urbano son actualmente herramientas al servicio de una muy similar ecualización de tiempos y espacios urbanos. En eso reside su nueva naturaleza global: un proceso que intercambia las rugosidades, los pliegues, las imperfecciones, en una palabra, las diferencias de los lugares urbanos, haciendo que, sin que estas

<http://uocpapers.uoc.edu>

Contra la urbanización: las políticas urbanas en la globalización...

desaparezcan, sí sean fácilmente comprensibles, netamente comparables. Es en ese sentido que la urbanización se constituye como un proceso absoluto de simplificación urbana, de pérdida de la diversidad y la complejidad que puede y debe contener la ciudad.

No se trata de una cuestión baladí, puesto que, más allá de consideraciones de orden estético o compositivo, la simplificación de lo urbano también representa la imposibilidad de pensar políticas urbanas transversales y complejas, con lo que la ciudad va perdiendo aún más grados de diferencia. Esto, en un mundo global que tiende a la equalización de los hábitats urbanos por muy diversa que sea su historia, su cultura o sus tradiciones, significa que las ciudades *urbanales* serán menos singulares y atractivas y, precisamente por eso, menos competitivas y sostenibles.

Un ejemplo concreto de los mecanismos o itinerarios que la urbanización configura en las ciudades actuales corresponde a la consolidación de nuevos protocolos de seguridad urbana, resultado de un copiar y pegar cada vez más indiscriminado, que contribuye, con maneras y métodos específicos, a la consecución de un orden visual banalizado.

Desde la irrupción del bautizado como *terrorismo global*, tanto el diseño de los espacios públicos como la arquitectura presente en las nuevas edificaciones están experimentando tendencias nuevas de encapsulamiento y, en los casos más extremos, de clara militarización no sólo de los recintos, sino, y ahí radica más la novedad, de la propia apariencia de lo construido, es decir, de la propia forma edificada y de su significado en términos de cultura urbana.

Se hace así evidente un urbanismo en el que las medidas de seguridad se revelan como la primera prioridad que la arquitectura debe respetar a la hora de configurar tanto los espacios de relación como los destinados a su uso como lugar de residencia o trabajo. Pero, más allá del diseño de los edificios concretos, estas arquitecturas del miedo se expresan sobre todo en la concepción de los conjuntos urbanos. Es en ellos donde podemos vislumbrar el mayor riesgo que esta «no-arquitectura» conlleva: cuanto más orientado hacia la seguridad es el diseño de la ciudad, más simple es el resultado de los proyectos que le dan forma.

En efecto, la complejidad propia de la ciudad, que siempre se ha leído como una prueba de su eficiencia como máquina social y que deriva de la diversidad de situaciones urbanas diferentes y simultáneas, comienza a ser vista en estos nuevos proyectos como un problema, puesto que a mayor complejidad, mayor dificultad de control del espacio en momentos de peligro o emergencia. De esta forma, la prioridad absoluta que reciben los aspectos securitarios exige, consecuentemente, la producción de un espacio urbano simplificado, previsible y plano, sin relieve, completamente ajustado a protocolos de seguridad altamente estandarizados que, además, van clonándose igualmente de ciudad en ciudad, configurando así lugares donde la arquitectura acaba teniendo tan sólo algunas rendijas por donde poder expresar los significados colectivos que se le suponen.

Los protocolos de seguridad no sólo representan, así pues, la aparición de un nuevo *rationale* urbano, que incluye el diseño de zonas de seguridad, itinerarios recomendados o áreas de especial vigilancia, sino que, sobre todo, muestran la aparición de un *urbanismo del silencio* (Muñoz, 2008c), en el que la arquitectura, como arte o herramienta transmisora de significado y valor colectivos, acalla su voz para hacerla compatible con los rígidos requerimientos de predictibilidad en los que la gestión de la seguridad urbana parece inspirarse.

Entre las especificidades del lugar y el imaginario global que progresivamente caracteriza la vida urbana, el urbanismo de la seguridad se sitúa representando un nuevo orden visual, aquel que exige una arquitectura en permanente silencio, el orden visual de la urbanización.

La conclusión

Lo que esta explicación sobre la configuración del orden visual en la forma urbana plantea, en última instancia, es la necesidad de análisis acertados sobre el proceso de globalización urbana. Como se ha dicho, los riesgos de esta urbanización no se han reconocido aún en su magnitud, en parte debido a que sus causas se acostumbran a buscar en explicaciones por igual simples y reduccionistas.

Los retos de futuro del urbanismo son bastante claros en el horizonte: la relación entre modelo económico y cambio climático, la gestión de la inmigración global, la definición de marcos apropiados para la innovación urbana o el planteamiento de bases más rigurosas para encauzar los crecimientos urbanos hacia futuros más ambiental y socialmente sostenibles.

Ocurre, sin embargo, que tales retos, evidentes y claros en el *travelling* de la distancia, presentan en primer plano corto múltiples aristas y vínculos entre sí, de forma que lo que parecía algo dibujable y encuadrable en una u otra área de gestión urbana se torna complejo y casi se diría que adquiere la apariencia de un espacio fractal. Identificados esos retos en el largo plazo, el corto término apremia para orientar las políticas urbanas en, al menos, dos direcciones a mi juicio bastante claras:

La primera es identificar las diagnósticos más necesarias y desarrollarlas de forma transversal, entendiendo el territorio como una suma de capas que no se sitúan la una sobre la otra de forma perfectamente geométrica, sino produciéndose pliegues, rugosidades y rupturas que hacen que esas capas se entremezclen. Reconocer esta metáfora en la labor del planificador es imprescindible puesto que, en términos prácticos, quiere decir que tanto las causas de los problemas como los porqués de las oportunidades no siempre se explican a partir de lo más evidente. Por eso mismo no nos convence la explicación de la homogeneización urbana a partir de cuestiones tan simples y unívocas

<http://uocpapers.uoc.edu>

Contra la urbanización: las políticas urbanas en la globalización...

como la mera presencia de firmas globales de arquitectura en los proyectos urbanos.

La segunda es plantear los retos a partir de objetivos claros, específicos y, sobre todo, evaluables. En ese sentido, la llamada al rescate de la complejidad y la diversidad, no sólo en la ciudad sino también en el territorio, tiene como último fin devolver al urbanismo lo que, en mi opinión, es su gran valor: el hecho de ser capaz de acoger y promover procesos. Y hay que hacerlo cogiendo los ya existentes, dirigiéndolos y orientándolos para crear valor añadido o mayores márgenes de integración urbana; esto es, solucionando problemas, promoviendo procesos nuevos, reconociendo valores ya existentes o haciendo emerger otros poco visibles; esto es, aprovechando oportunidades.

Es esa capacidad de alimentar procesos, manteniendo la fuerza dinámica de lo urbano y la posibilidad de alumbrar nuevas situaciones, la que siempre ha acompañado a la ciudad y es también la que está claramente ausente en todo lo urbano.

Referencias bibliográficas

- MUÑOZ, Francesc (2008a). «Revitalització versus Rurbanització: Estratègies de política territorial a Catalunya». *Eines*, n.º 4, pág. 93-105. Barcelona.
- MUÑOZ, Francesc (2008b). *UrBANALización: paisajes comunes, lugares globales*. Barcelona: Gustavo Gili.
- MUÑOZ, Francesc (2008c). «Lock Living: el paisaje urbano y el urbanismo de la seguridad». En: *Architectures of Fear. Terrorism and the Future of Urbanism in the West*. Barcelona: CCCB. (Col·lecció Urbanitats; n.º 19).



Francesc Muñoz
Observatorio de la Urbanización
Departamento de Geografía (UAB)
franc.munoz@uab.es

Francesc Muñoz es doctor en Geografía y profesor en la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Se ha especializado en urbanismo, planificación urbana y diseño de estrategias territoriales. Ha participado como experto en misiones del Consejo de Europa referidas a estas cuestiones y ha sido profesor invitado en universidades extranjeras en Francia, Italia, Portugal o Reino Unido, donde ha publicado textos sobre la transformación actual de los paisajes urbanos y metropolitanos. Su último trabajo es el libro aparecido recientemente *UrBANALización: paisajes comunes, lugares globales* (Barcelona: Gustavo Gili, 2008). Actualmente, dirige el Observatorio de la Urbanización y el programa de máster de Intervención y gestión del paisaje en la Universidad Autónoma de Barcelona.