



HAL
open science

Las ciudades europeas: nuevos paradigmas, nuevas estrategias

Jean-Michel Uhaldeborde

► **To cite this version:**

Jean-Michel Uhaldeborde. Las ciudades europeas: nuevos paradigmas, nuevas estrategias. Papeles de economía española / Economía de las Comunidades Autonomas, 2017, Economía de las ciudades, 153, pp.2-22. hal-02565390

HAL Id: hal-02565390

<https://univ-pau.hal.science/hal-02565390>

Submitted on 6 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Resumen

El artículo analiza los tres principales retos sistémicos a los cuales se enfrentan las ciudades europeas, atendiendo también a las diferencias nacionales. En primer lugar, por su oportunidad, la regresión demográfica introduce el desafío de una aceleración de los procesos de transición ecológica. Segundo reto, en un mundo globalizado, las estrategias de inserción en la competencia internacional de las grandes ciudades deben tener en cuenta las expectativas más elevadas de desarrollo económico equilibrado de todo su territorio circundante. En tercer lugar, la consolidación de una gobernanza metropolitana fuerte se enfrenta al rápido surgimiento de la reivindicación de una democracia de proximidad, participativa e inclusiva.

Palabras clave: ciudades, urbanización, control de la contaminación, regulación, medio ambiente, efectos de aglomeración, efectos interregionales, gobernanza metropolitana, democracia participativa.

Abstract

The article emphasizes the three main future systemic challenges of European cities, according to the variety of the national situations and intensity. First, the demographic slowdown offers an interesting opportunity to speed up the ecological transition. Second challenge, the strategies of insertion in the international competition of the great cities have to take care of the territorially well balanced economic development of their surrounding territory. Third, the consolidation of the metropolitan governments has to respect the demands of more inclusive, participatory and proximity democracy.

Key words: cities, urbanization, pollution control, environmental regulatory, agglomeration effects, interregional effects, metropolitan government, participatory democracy.

JEL classification: Q58, R11, R12, R59.

LAS CIUDADES EUROPEAS: NUEVOS PARADIGMAS, NUEVAS ESTRATEGIAS

Jean-Michel UHALDEBORDE

Université de Pau et des Pays de l'Adour-CATT

I. INTRODUCCIÓN

El siglo XXI será el siglo de las ciudades. Esta previsión, que comparten muchos, abraza pocos riesgos. Se sustenta en un largo movimiento que se aceleró a nivel mundial durante el siglo anterior. Con el halo que rodea la definición de ciudad y del hecho urbano (1), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (Naciones Unidas, 2012 y 2015) sitúa en torno a 2017 el momento en que la población urbana superó el umbral del 50 por 100 de la población mundial. Según algunas proyecciones razonables, este porcentaje superará el 60 por 100 en 2030, para alcanzar más del 66 por 100 en 2050 y un 80 por 100 en 2100. De este modo, según las estimaciones más recientes, más de 6.000 millones de personas (de un total de 9.800) vivirán en ciudades o al menos en medios urbanos en 2050 (es decir, una absorción de unos 2.500 nuevos habitantes urbanos). Tras alcanzar un grado de urbanización ya de por sí elevado (un 75 por 100 de la población urbana), aunque menor que el registrado en la totalidad del continente americano (del orden del 80 por 100), Europa no debería sufrir los drásticos cambios que el proceso de urbanización hace prever en Asia y África. No obstante, su desarrollo en el «viejo continente» sigue planteando interrogantes, a pesar de su ralentización. Estas interrogantes alimentan los debates sobre la morfolo-

gía y ordenación territorial de las ciudades, sobre su papel en las dinámicas territoriales, sobre la mejor manera de adaptarlas a las exigencias de un desarrollo sostenible que respete el medio ambiente y contribuya a la inclusión social.

Habida cuenta del ritmo, del nivel y de las formas de la urbanización, la variedad de experiencias históricas, las características geográficas, y los modelos y grado de desarrollo contribuyen a diferenciar las ciudades europeas. En tales condiciones no es posible identificar, en un panorama general sintético, salvo de manera alusiva, la diversidad de las situaciones nacionales y destacar sus particularidades (2). Cualquier representación uniforme de la trayectoria (pasada o futura) de las ciudades europeas vendría a reducir esta variedad. En cambio, los sucesos compartidos (destrucción provocada por la guerra y reconstrucción), la convergencia de los valores societales y la creciente influencia de las políticas comunitarias con la ampliación de la Unión Europea (UE) contribuyen a aproximar las problemáticas y a armonizar las estrategias. La ambición (sin duda excesiva) de esta reflexión se limitará a intentar poner de manifiesto las líneas de fuerza de esta serie de retos y apuestas de las estrategias de afirmación de las ciudades europeas que se enfrentan a una recomposición de las condiciones de su desarrollo:

– La aceleración de la globalización y la aparición de nuevos competidores.

– El desplazamiento del centro de gravedad geoeconómico del planeta.

– El incremento de las crisis ecológicas y su exacerbación prevista.

– La generalización de una sociedad digital y de la conectividad.

– El envejecimiento de la población y las presiones migratorias en las fronteras de Europa.

Con sus fortalezas y debilidades, las ciudades europeas se ven sometidas a estas amenazas, pero aprovechan las oportunidades que éstas ofrecen y generan múltiples respuestas inspiradas en soluciones basadas en los avances técnicos, bajo la presión de las nuevas formas de movilización ciudadana.

Este movimiento nos invita a no reducir la ciudad a sus dimensiones económicas, sino, por el contrario, a intentar volver a situarla en sus realidades multidimensionales y en la dinámica de sus interacciones complejas (Van der Wonde, De Vries y Hajami, 1990). Es combinando los diferentes registros (económicos, sociales, culturales, urbanísticos, ecológicos, políticos) que modelan las ciudades, que las estrategias y políticas urbanas accionan las palancas de una bifurcación de los modelos de desarrollo de las sociedades europeas. Ante la prolongación de las evoluciones pasadas, consideradas insostenibles, se cuestionan las antiguas orientaciones y organizaciones. Surgen nuevos paradigmas y se forman progresivamente estrategias alter-

nativas, que generan tensiones con las fuerzas de reacción y los efectos histeréticos heredados del pasado.

En los lazos que unen las propuestas y controversias analíticas, las tentativas e ideas preconcebidas de las políticas urbanas, tres tendencias de fondo parecen estructurar los debates y las opciones para influir sobre el futuro de las ciudades europeas. La interrelación entre los registros ecológicos, económicos y políticos nos lleva a buscar la concordancia entre los ritmos, espacios y escalas de análisis, y la ejecución de las políticas.

La primera presión se ejerce sobre los modelos urbanísticos de desarrollo de las ciudades. Esta presión emana de los cambios de ritmo que se imponen al tratamiento de la cuestión urbana y a la ordenación del marco de vida de las ciudades en Europa. Entre la desaceleración del crecimiento demográfico (incluso una reducción de la población en varios países) y la aceleración de las exigencias de la transición ecológica, la divergencia de presión de los fenómenos crea circunstancias e incentivos propicios para reflexionar sobre la ciudad sostenible (sección II).

La segunda tendencia está asociada a los interrogantes sobre la pertinencia de las lógicas económicas, basadas en la competencia entre las ciudades, que inspira el desarrollo territorial. Las tensiones se reúnen en torno a la concordancia deseada entre dos espacios de despliegue del desarrollo económico y social. La preponderancia que se concede a los efectos de aglomeración y los riesgos de confiscación de sus ventajas por parte de las grandes ciudades hacen que

se reivindique su difusión a todos los territorios (sección III).

El tercer punto de tensión se deriva de la articulación de las formas políticas de la gobernanza urbana. Entre el surgimiento de una gobernanza urbana, exigida con paciencia, y el reconocimiento reivindicado de una ciudadanía urbana, ¿cómo combinar de forma armoniosa estas dos escalas de referencia: la aglomeración y el barrio? La integración metropolitana se enfrenta al reto de respetar una forma de reinvencción de la inclusión democrática (sección IV).

II. LAS TENSIONES SOBRE LOS MODELOS URBANÍSTICOS DE CRECIMIENTO SOSTENIBLE

Las revisiones más recientes (2015) de las proyecciones de las Naciones Unidas confirman las divergencias de tendencia en el poblamiento del planeta y, en particular, el retroceso demográfico de Europa. La prolongación de la urbanización de ese deslizamiento de masas demográficas modificará profundamente la geografía urbana del planeta. Asia y África absorberán el 90 por 100 del aumento de la población urbana. Los retos logísticos, ecológicos, políticos, sociales, sanitarios, etc., de esta expansión urbana se concentrarán en los países del sur. Paralelamente, las ciudades europeas se enfrentarán al reto de aprovechar la reducción de la presión demográfica para acelerar su conversión ecológica. Uno de los retos y responsabilidades esenciales consiste en hacer que la «condición urbana» sea viable para los europeos y ejemplar para el planeta (Mongin, 2005).

1. Las ciudades europeas y la desaceleración de la expansión demográfica

Europa, con sus variantes nacionales, es un continente urbanizado desde hace mucho tiempo, pero también el primero en verse afectado por la transición demográfica y en haber adoptado un régimen demográfico moderno. La importancia y la rapidez de los cambios provocados por la poderosa fase de globalización, iniciada en los años ochenta, sitúan al «viejo continente» en una posición singular en lo que se refiere a la urbanización. Su desaceleración pone de manifiesto con mayor claridad las particularidades de sus morfologías urbanas.

1.1. Una desaceleración de la urbanización en Europa

El régimen demográfico natural (3) de los países alimenta de forma importante, pero no exclusiva, la urbanización. Sus tendencias van a influir tanto cuantitativa como cualitativamente sobre el futuro de las ciudades europeas (en particular, la estructura de edad).

Debido a la inercia de masas y el retraso en la reducción de las tasas de fecundidad, el peso de Asia seguirá siendo aplastante (más del 50 por 100 en 2050) y, sobre todo, el de África aumentará de forma considerable (más del 25 por 100 en 2050 en comparación con el 16 por 100 en 2015). Al mismo tiempo, Europa pasará del 10 por 100 en 2015 al 7,3 por 100 en 2050 y al 6 por 100 en 2100. Esta evolución refleja una desaceleración de la tasa media de crecimiento anual de la población urbana más pronunciada en Europa que en los demás continentes. A nivel

del planeta, retrocede de forma regular de período en período del 3 por 100 (1950-1970) al 1,1 por 100 previsto para el período 2030-2050. En Europa, las tasas correspondientes disminuyen brutalmente del 2 por 100 al 0 por 100 entre 1960 y 2000 (período calificado de «contra urbanización»). Tras un ligero aumento desde 2010, el crecimiento se estancó en el 0,1 por 100 anual y se aproximará al 0 por 100 hacia 2050. Todas las demás regiones del mundo se concentran en un intervalo de crecimiento anual entre el 0,5 por 100 y el 1 por 100, salvo África que mantiene un incremento de la población urbana a un ritmo anual del 2,5 por 100.

Aparte de la expansión demográfica y urbana, el futuro del planeta se caracteriza igualmente por un envejecimiento generalizado. De mantenerse iguales todos los factores, la edad mediana debería pasar de 30 años en 2015 a 36 en 2050 y a casi 42 en 2100. Si bien el descenso de la mortalidad infantil contribuye considerablemente a ello debido a su alto nivel en varios países del mundo, la mayor parte de los beneficios en Europa provendrá del retraso de la edad de fallecimiento. Esta evolución de la composición de la población hará necesario adaptar las políticas urbanas en materia de ubicación del hábitat, modos de desplazamiento, cuestiones sanitarias y naturaleza de los equipamientos públicos.

Sin embargo, las importantes diferencias entre las proyecciones demográficas nacionales nos llevan a matizar las perspectivas y problemáticas. La tendencia demográfica continental oculta de hecho variantes nacionales considerables que marcan una clara división entre distintas

partes de Europa. Si bien unos 40 países del mundo registrarán un descenso de su población entre 2015 y 2050, Europa contribuirá con tres cuartas partes de dicha reducción. De los 20 países que registrarán una reducción superior al 10 por 100, todos son europeos, excepto Japón. El este, el sur y el centro del continente se ven afectados por un descenso demográfico que contrasta con la relativa vitalidad de los países de Europa septentrional y occidental. Sin llegar a descensos superiores al 20 por 100 (como en el caso de Bulgaria, Rumanía, Ucrania, Moldavia) (4), los grandes países (Alemania, Italia, España) registrarán reducciones de su población entre el 3 por 100 y el 7 por 100.

En las zonas rurales, en particular en los países europeos menos desarrollados, aún existen reservas de población que pueden aumentar el crecimiento urbano, como ya ha ocurrido en otros períodos de la historia. Sin embargo, son precisamente estos países los que registran el mayor descenso demográfico. En la parte oriental de Europa (Federación de Rusia, Ucrania), varias ciudades han perdido habitantes desde el año 2000. De modo similar, otras capitales (Bratislava, Budapest, Riga, Sarajevo, Tallin, Tiflis, Ereván) han corrido la misma suerte (5). Así pues, mientras que la parte de la población urbana en Europa pasó del 50 por 100 al 75 por 100 entre 1950 y 2015, no aumentará más de 5 puntos porcentuales en los próximos 35 años.

1.2. La singularidad de las morfologías urbanas en Europa

En este contexto de freno del proceso de urbanización, las ciudades europeas presentan una

doble diferenciación debido a la profundidad histórica de su constitución.

Antes que nada, las ciudades europeas se distancian claramente de las formas dominantes del crecimiento y fenómeno urbanos que se observan actualmente a escala mundial.

En primer lugar, Europa no experimenta el fenómeno más espectacular de la última fase de la urbanización, a saber, la proliferación de megalópolis. En 1970, tres centros urbanos europeos (Moscú, París y Londres) figuraban entre esas aglomeraciones de más de 10 millones de habitantes (6). El número de estas ciudades europeas no ha variado, mientras que el grupo de megalópolis se ampliaba a 10 en 1990, a 28 en 2014 para alcanzar 41 en 2030. En el marco de esta ampliación, dentro de la clasificación por tamaño, las entidades europeas pasarán de ocupar los 10 primeros lugares en 1970 para situarse en los trigésimos lugares en 2030. Podemos observar que la ampliación del tramo demográfico de referencia a las aglomeraciones urbanas de más de cinco millones de habitantes (es decir 43 unidades más en 2014 y 63 en 2030) solo incluye otras dos ciudades europeas: Madrid y Barcelona (70º y 89º puesto, respectivamente, en 2030).

En segundo lugar, mientras que la concentración de la población urbana en las megalópolis y grandes ciudades (de 5 a 10 millones de habitantes) a nivel mundial aumenta casi en todos los continentes, en Europa se mantiene estable (e incluso descende en el caso de las grandes ciudades). El peso demográfico de las ciudades de menos de 300.000 habitantes (considera-

das pequeñas a nivel mundial) constituye una característica distintiva esencial de Europa: un 60 por 100 de los urbanitas residían en ellas en 2014 (un 43 por 100 en todo el mundo) y serán aún más de 56 por 100 en 2030. En todas las demás regiones del mundo, la parte de este estrato demográfico disminuye considerablemente (más de 15 puntos porcentuales entre 1970 y 2030) y solo albergarán al 38 por 100 de los habitantes de las zonas urbanas del mundo en 2030. A esta escala y a diferencia de lo que ocurre en Europa, el crecimiento de la población urbana beneficia en primer lugar a las ciudades grandes (de más de 1 millón de habitantes) o muy grandes (aglomeraciones de más de 5 millones de habitantes). En un contexto de desaceleración más pronunciada de la urbanización, en Europa este fenómeno se concentra en las ciudades de 500.000 a cinco millones de habitantes. La fisonomía global de la organización urbana en Europa es expresión de una transición urbana avanzada y no debería variar en los próximos años (7).

Por sus opciones metodológicas (8) Eurostat (Eurostat, 2017; Comisión Europea, 2016), introduce algunos matices que, no obstante, confirman las conclusiones de las Naciones Unidas a nivel mundial. Estos matices precisan la diferenciación de los beneficios de las ciudades europeas respecto a las formas de urbanización de los demás continentes (Eurostat 2016a y 2016c):

– Los europeos residen de hecho en ciudades más pequeñas; más del 50 por 100 viven en ciudades de 50.000 a 1 millón de habitantes. La diferencia es clara, sobre todo con Asia y Sudamérica.

– La densidad de las ciudades europeas (3.000 habitantes por km²) se sitúa en una posición intermedia entre las ciudades asiáticas y africanas (6.000 habitantes) y las ciudades de Norteamérica (1.600 habitantes). Sin llegar a la congestión, el modelo urbano europeo es relativamente compacto (9).

– La red urbana europea es, junto con la asiática, la más densa del planeta (10). Las distancias entre las ciudades europeas son las más reducidas del mundo, aunque habría que matizar esta observación según el país de que se trate. En general, las ciudades europeas presentan una cobertura geográfica con una trama más cerrada y organizada de forma policéntrica. La dorsal europea (Brunet, 1989) describe un arco que, partiendo de Londres, pasa por el Benelux y el valle del Rin, y llega a Milán. Este conjunto de megalópolis europeas no está dominado por una sola, sino que se extiende a lo largo de una ristra de ciudades con una economía dinámica.

Por otra parte, si bien la reciente fase de globalización ha influido profundamente en el ritmo e incluso las formas de la urbanización en todo el mundo, esta influencia se ve contrarrestada en Europa por la antigüedad del proceso y la imposición de los emblemas históricos de las ciudades.

Los historiadores de la urbanización (Mumford, 1961; Duby, 1981-1983; Bairoch, 1985) nos recuerdan que Europa no es la cuna de las ciudades, pues estas nacieron en Oriente Medio y Asia. Sin embargo, la imposición gradual de la dominación militar, económica, política y cultural del «viejo continente» permitió el auge de las ciudades europeas y

las convirtió en lugares de gran concentración de riquezas materiales e intangibles. También se imponen como crisoles de libertad (11) ante los despotismos, de emancipación individual, de innovación y de progreso técnico, social y cultural. En ese largo período de referencia, la historia de las villas europeas no es lineal. Por el contrario, está marcado por rupturas importantes relacionadas con sucesos excepcionales (invasiones y guerras, devastaciones provocadas por grandes epidemias). Desde las ciudades galo-romanas hasta las ciudades industriales inglesas, pasando por las ciudades comerciales italianas o las ciudades portuarias, las ciudades fortificadas, las formas urbanas de las ciudades europeas han sido muy variadas. Y aunque han sufrido una profunda evolución, las ciudades han conservado sus rastros y su memoria. «La organización económica del territorio es profundamente histórica» (Duranton, 1997)

Sobre este núcleo profundamente arraigado en la historia, las revoluciones agrícola e industrial alimentaron, a partir del siglo XVIII y sobre todo XIX, una urbanización que en todas partes llevó a las ciudades originales fuera de sus muros, formando suburbios periféricos y zonas periurbanas, según las expresiones urbanísticas de cada país. Los avances de la higiene y los progresos de los modos de transporte introdujeron modificaciones profundas en las condiciones de vida urbanas.

Más tarde, la reconstrucción tras la Segunda Guerra Mundial y la consiguiente presión demográfica impusieron en muchos países la urgencia de construir viviendas, privilegiando los aspectos cuantitativos sobre los

cualitativos (Boyer, 2003; Burgel, 2012). La industrialización de las actividades del sector de la construcción favoreció una normalización del nuevo hábitat urbano (colectivo o unifamiliar). La personalidad de las ciudades europeas, que resulta evidente en su centro histórico, se vio mitigada por la armonización de sus zonas periféricas. Sin embargo, la disociación de los regímenes políticos y de los modelos de organización económica resultante de la partición geopolítica de Europa en su acepción geográfica a partir de 1945, provocó una profunda división en el ritmo de desarrollo económico en los países y en las concepciones del urbanismo. Esta divergencia sigue siendo significativa incluso después del cambio de la situación política de los países de la zona oriental del continente.

Desde comienzos de los años sesenta, el avance de los centros comerciales y de las zonas de actividad situadas fuera del centro urbano liberó por todas partes terrenos baldíos industriales y militares, andenes por ser reconquistados, ríos por volver a descubrir, modos de desplazamiento por reconsiderar, centros urbanos por revitalizar. Su corazón patrimonial experimentó sus fases sistólica y diastólica, pasando de la pauperización a la reconquista de los espacios públicos y un nuevo encanto que crea centros de negocios y templos dedicados a la cultura, densificación y «gentrification». Aunque no existe un monotipo de la ciudad europea (Rozenblat y Cicille, 2003), Ámsterdam, Barcelona, Berlín, Bilbao, Burdeos, Copenhague, no constituyen sino el inicio de un alfabeto de estas ciudades europeas en pleno renacimiento y volcadas en la transición ecológica.

2. Las ciudades europeas y la aceleración de la transición ecológica

Las ciudades ocupan el 1 por 100 de la superficie del planeta y, según las estimaciones más recientes, consumen cerca del 80 por 100 de la energía mundial. También son responsables de más del 60 por 100 de las emisiones de dióxido de carbono. Existe, *a priori*, un profundo divorcio entre la voracidad energética del mundo urbano y la sobriedad que exige la conservación del medio ambiente. Las perspectivas de la urbanización tanto en África como en Asia ponen de relieve, en cambio, la cómoda situación en la que se encuentran las ciudades europeas a la hora de invertir de forma duradera las tendencias de degradación del medio ambiente. De hecho, incluso si la intensidad de los trastornos medioambientales en Europa no guarda relación alguna con los riesgos generados en los demás continentes (Dickson *et al.*, 2012; OMS, 2014), las ciudades europeas se enfrentan al reto de acelerar su transición hacia modelos urbanos sostenibles (Eurostat, 2016b). Para sus habitantes y para todo el planeta.

2.1. El incremento de la presión de las amenazas medioambientales

La concentración urbana y los fenómenos de congestión que provoca, someten al medio ambiente a una dura prueba. Los riesgos para la salud, para la protección de los ecosistemas, para la lucha contra el cambio climático y la importancia de las repercusiones económicas de la degradación del medio ambiente (12), no pueden dejar indiferentes a las ciudades. Las

cuestiones que deben abordarse son esenciales para garantizar condiciones de vida aceptables (gestión de desechos, calidad del aire y el agua, sistemas de desplazamiento, zonas verdes, etc.) (OCDE, 2013). Aunque los orígenes y formas de los problemas son múltiples (sonoros, luminosos, contaminación de diverso tipo de los medios), las actividades urbanas provocan una buena parte de ellas y la población de las ciudades está directamente expuesta a ellas. Para las ciudades europeas, dos preocupaciones resultan especialmente sensibles.

La calidad del aire es un reto importante para la salud pública y la igualdad. Las actividades urbanas (en particular la calefacción y la circulación) o las de las industrias situadas cerca de las ciudades son fuente de emisiones de partículas finas. Según mediciones efectuadas en 2013, la exposición de larga duración a la contaminación atmosférica es responsable de 436.000 muertes prematuras en los 28 Estados miembros de la UE. Según estas estimaciones, el dióxido de nitrógeno y el ozono provocan 68.000 y 16.000 muertes prematuras al año, respectivamente. Aparte de los problemas de salud para las poblaciones vulnerables (asma, insuficiencia respiratoria, etc.), todos los ecosistemas europeos (agrícolas, forestales, vegetación, aguas) se ven afectados.

Según su naturaleza, las emisiones contaminantes se distribuyen geográficamente de distinta manera entre las ciudades europeas (OMS, 2014; Agencia Europea de Medio Ambiente, 2016). Los indicadores de calidad del aire más utilizados (13) establecen claras diferencias entre los conjuntos urbanos europeos. De modo general

se independientemente de la naturaleza de las emisiones, las ciudades de Europa del norte ocupan los primeros lugares de la clasificación por lo que respecta a la mejor calidad del aire. En cambio, las ciudades polacas, búlgaras y del norte de Italia (Turín, Milán) son las más contaminadas. Las poblaciones de las capitales, pero también de las ciudades de Italia y Alemania, están más expuestas a las emisiones de dióxido de nitrógeno (NO₂), que tiene su principal origen en el transporte por carretera. En cambio, las emisiones de ozono, que se incrementan con la radiación solar, son mayores en España (Madrid, Sevilla), pero también en todo el sur de Francia (de Marsella a Niza) y afectan a todas las ciudades hasta Estrasburgo. Las grandes ciudades del norte de Italia completan el mapa de las zonas más expuestas, mientras que las del Reino Unido, Europa del Norte y Rumanía son las menos afectadas. Otro gas de efecto invernadero, el benzo(a)pireno (BaP) concentra sus emisiones en las ciudades polacas, checas y búlgaras. De este modo, la cartografía de la contaminación urbana forma un caleidoscopio que se caracteriza por la permanencia de situaciones favorables (Europa del norte) y degradadas (Europa oriental, Italia del norte) (14).

El aumento de la temperatura urbana constituye un segundo motivo de preocupación para las ciudades europeas. La repetición frecuente de episodios meteorológicos excepcionales (crecidas brutales de los ríos, grandes olas de inundación, tormentas violentas, aumentos de las canículas, etc.) se considera un indicio tangible de la realidad del calentamiento del clima. Sus efectos devastadores (15) se ven agravados por las consecuencias de las decisiones en materia de ordenación territorial que incrementan

la vulnerabilidad de los espacios urbanos (creación excesiva de suelos artificiales, mineralización del marco de vida, falta de mantenimiento de los ríos y arroyos, construcción en zonas de riesgo, etc.). La densificación, principal motivo por el que las ciudades se hacen más compactas, resulta benéfica en muchos aspectos para el medio ambiente, pero también conlleva inconvenientes. El uso de materiales minerales en la construcción genera islotes de calor urbano: la energía luminosa interceptada durante el día captura un calor que se conserva durante la noche. Las diferencias de temperatura pueden alcanzar varios grados dentro de una misma ciudad en función de la proximidad a las zonas verdes (16). El reto para la salud va acompañado de un interrogante sobre la perturbación y penalización de las actividades económicas que tendería a agravar este fenómeno. Por otra parte, la incidencia de estos fenómenos no es socialmente neutra, pues las poblaciones más expuestas por lo general son las más desfavorecidas económicamente. En otras ciudades costeras de Europa (Países Bajos, Francia, España, Portugal, Italia), los riesgos asociados al calentamiento del planeta pasan por la elevación del nivel del mar y el aumento de la frecuencia de las tormentas violentas. La singular naturaleza de estas amenazas exige un modo de actuar, de vigilancia, de anticipación y de trabajos que no guardan relación con las cuestiones relacionadas con el tratamiento del recalentamiento urbano (Dickson *et al.*, 2012).

2.2. *Las vías de transición hacia la ciudad sostenible*

Para ser eficaces, las políticas para mejorar la calidad del aire

y, de forma más general, para mejorar el medio ambiente requieren una estrategia global a múltiples niveles (internacional, nacional, local), con múltiples actores y direcciones. Las cuestiones que se deben abordar (la calidad del aire y del agua, los desechos, las emisiones contaminantes, el estrés provocado por el calor) se han convertido en temas de gestión microterritorial. A su escala, las ciudades europeas han emprendido, sin duda, la transición ecológica (OCDE, 2013). De este modo responden a los planes de acción iniciados por las Naciones Unidas y la UE, y se implican en la consecución del Acuerdo de París (2016) al relevar o, en ocasiones, al reemplazar los compromisos asumidos por los gobiernos nacionales. Muchas ciudades que son miembro de diversas redes a escala mundial (CA40 Cities) (17) o europea (Covenant of Mayors for Climate & Energy) (18) han iniciado su conversión ecológica sobre registros más o menos ambiciosos (19). Por ello, el grado de avance en esta transición es variable. Las mejoras más significativas (Comisión Europea, 2016) corresponden a las ciudades con mayores retrasos y constituyen una expresión alentadora de que se está llevando a cabo un proceso de recuperación y convergencia progresiva.

De hecho, las ciudades europeas se encuentran entre las pioneras de los planes de acción para el cambio climático. Casi dos terceras partes de una muestra de 200 ciudades europeas han adoptado un plan de reducción de emisiones. Sin embargo, hay que reconocer que existen grandes diferencias entre un país y otro. Asimismo, las medidas adoptadas se concentran en algunos sectores y las acciones a largo plazo todavía

son demasiado escasas. Dentro de la colección de disposiciones, las medidas de restricción de la circulación urbana, en sus distintas modalidades (temporal o por alternancia, geográfica, para determinados tipos de vehículos) son las más extendidas. Desde una perspectiva más estructural, se generaliza el desarrollo de modos de transporte colectivo menos contaminantes (tranvías, autobuses eléctricos o de motor híbrido). El objetivo perseguido es «descarbonizar» los transportes públicos (París, Madrid, Atenas, etc.). La zona metropolitana de Nantes (Francia) va a poner a prueba un «navibús» de hidrógeno, lo que constituye la medida más puntual y original. El aprovechamiento de los desechos sólidos, ámbito en el que las ciudades alemanas se encuentran muy avanzadas, ha aumentado igualmente el interés por las cuestiones medioambientales.

A fin de luchar contra las consecuencias de las olas de calor, las ciudades dan un tratamiento a las islas de calor urbano basado en una combinación de procedimientos. Aparte de estimular el uso en la construcción o rehabilitación de edificios de materiales con un mayor aislamiento térmico o que consuman menos energía, las ciudades experimentan en el espacio público con revestimientos de calzada que aprovechan la energía solar. Y también modifican las condiciones en las que se riegan (Lyon). La contribución que hace la vegetalización de los tejados de los edificios (20) a esta disminución de la temperatura urbana se refleja en la atención que se presta al papel que desempeñan las zonas verdes, cuya ubicación varía considerablemente entre una ciudad y otra. Más en general, son las infraestructuras «verdes» y «azules» (protección de zonas

húmedas y corrientes de agua) las que dan lugar al «reverdecimiento» de las ciudades. Este fenómeno desemboca en las perspectivas de desarrollar una agricultura urbana que no sea únicamente cosmética (21). La revisión de los esquemas de orientación o de los planes operativos de urbanismo tiende igualmente a limitar el consumo de tierras agrícolas periféricas o incluso a restituir a la agricultura solares destinados a usos urbanos. Con la ambición de desarrollar «ciudades ecológicas» (Copenhague, Hamburgo, París, Viena), las ciudades estimulan la expansión de la economía circular e incluso incorporan estos proyectos al marco más amplio del advenimiento de las «ciudades inteligentes» (Ámsterdam).

El reto para la sociedad radica en «hacer deseable el desarrollo sostenible» (Haëntjens, 2008), en demostrar de forma concreta que una reorientación del modelo de desarrollo urbano es viable social, económica y ecológicamente, y puede consolidar su potencial de progreso.

III. LAS TENSIONES SOBRE LAS LÓGICAS ECONÓMICAS DE COMPETENCIA TERRITORIALES

La metropolización (Lacour y Puissant, 1999; OCDE, 2015) constituye el paradigma de referencia para describir e interpretar el proceso de urbanización en la fase contemporánea de globalización liberal de las economías. La globalización favorecería la concentración urbana, reforzaría la potencia de las grandes ciudades y las enfrentaría a la lógica de la competencia a escala mundial. P. Veltz (1996) resume la estructuración urbana que se deriva de ello como una «economía de

archipiélago». Las ciudades europeas no escapan a esta dinámica e incluso la adoptan. Sin embargo, también están sometidas a la presión de su entorno local que espera de ellas que difundan y consoliden los efectos benéficos del desarrollo económico y social por medio de una cooperación real entre territorios.

1. Las ciudades europeas y la competencia a nivel mundial

Las diferencias de desarrollo de las ciudades sigue siendo un enigma que las numerosas tesis económicas no llegan a explicar de forma totalmente satisfactoria. La combinación de los factores de éxito no se presta a una explicación monista. En un mundo cada vez más globalizado, este carácter multidimensional de la expansión económica del mundo urbano se refleja en el contenido de las diversas estrategias que las ciudades europeas utilizan ante la competencia mundial en la que participan con mayor fuerza que en el pasado.

1.1. La consolidación del atractivo metropolitano

La observación no es nueva (Jacobs, 1969; Bairoch, 1985); las ciudades ejercen un poder de atracción que concentra la riqueza. La evolución de la economía geográfica en los últimos veinticinco años viene a enriquecer los análisis de Alfred Marshall y sitúa los efectos (o economías) de la aglomeración en el centro de la explicación de las ventajas de la concentración territorial de las actividades económicas. En la línea de los trabajos de P. Krugman, M. Fujita o J.-F. Thisse, numerosas contribuciones subrayan el papel de las externalidades positivas y del aumento de los

rendimientos como factores de la localización en las ciudades (Duranton, 1997; Dumais, Glenn y Glaeser, 1997; Thisse y van Ypersele, 1999; Rosenthal y Strange, 2004; Combes y Lafourcade, 2012; Prager, 2015). Estos factores ofrecen a las empresas múltiples ventajas: proximidad de proveedores y subcontratistas, presencia de socios y de una mano de obra diversificada y cualificada, infraestructuras de comunicación y fácil conexión con las redes comerciales, estructuras de formación e infraestructuras diversas, densidad de servicios y bienes intermedios. Estas ventajas, que repercuten en la productividad de las empresas y sus costes, guardan una relación directa con el peso demográfico de la ciudad.

Numerosos estudios empíricos dedicados a la comparación del rendimiento económico de los territorios confirman regularmente la vitalidad superior de las ciudades que enuncia la economía geográfica. En 2013, las 271 regiones metropolitanas con que cuenta la UE representaban un 59 por 100 de la población, concentraban el 62 por 100 del empleo y generaban el 68 por 100 del producto interior bruto (expresado en paridades de poder adquisitivo) (Comisión Europea, 2016). Las metrópolis de Londres o París generan un valor añadido bruto total superior al de algunos países del continente (Suecia, Bélgica o Grecia). Las demás grandes ciudades europeas registran un producto interior bruto superior al de muchos países del mundo.

El valor añadido bruto, el empleo, la inversión, la productividad (Rauch, 1993) y el nivel de los salarios e ingresos en Europa guardan una relación directa con el tamaño de las ciudades

(OCDE, 2015a), lo que viene a confirmar una características que ya se observa a nivel nacional (Davezies, 1996) o internacional (Prud'homme, 1996). Las estadísticas que publica Eurostat aclaran con mayor precisión tanto el nivel como la variación de los indicadores y de la importancia de esta característica estructural. Asimismo, invitan a contextualizar su manifestación y a modular las proyecciones para el futuro.

De hecho, mientras mayor es el producto por empleo (productividad aparente del trabajo) (22), más grande es el área metropolitana en todos los países. En todas partes, las capitales ocupan los primeros lugares de la clasificación de su país (excepto en Alemania, pues Berlín aparece a un nivel cercano a la media europea). En ocasiones, las diferencias son importantes (entre 25 y 50 puntos de índice respecto a la media de la UE) con la media nacional o la segunda ciudad de la clasificación (Rumanía, Bulgaria, Eslovaquia, Grecia, Francia). De manera general, las ciudades, sea cual sea su tamaño, generan un producto por persona empleada superior a las regiones no metropolitanas. Esta característica dominante no se aplica a las ciudades del Reino Unido, Alemania, Italia y España. Son las ciudades de las regiones menos desarrolladas de esos países las que se sitúan en términos de rendimiento a niveles comprendidos entre la media europea y el de la mayoría de las ciudades de Europa oriental que se han adherido más recientemente a la UE (salvo Bucarest, Varsovia, Praga o Bratislava). El nivel de desarrollo alcanzado por el territorio (país o región al que pertenecen) desempeña un papel determinante en la productividad de las ciudades.

La influencia del contexto nacional se refleja en la evolución del crecimiento económico a corto y medio plazo. Los indicadores calculados para evaluar la resiliencia (23) de las ciudades europeas a la crisis económica posterior a 2008 (London School of Economics, 2013), resultan elocuentes, pues todas las ciudades de países afectados por la crisis y que fueron objeto de políticas de austeridad presentan la peor situación (ciudades griegas, italianas, españolas, portuguesas, irlandesas), mientras que, en cambio, numerosas ciudades de Europa central registran un crecimiento sostenido.

Según una perspectiva más estructural basada en la evolución a medio y largo plazo, el agrupamiento de las ciudades por su nivel de desarrollo económico (en términos de ingresos) (24) completa un planteamiento que destaca el papel que desempeña el tamaño de las regiones metropolitanas. Según el caso, las estrategias para transitar hacia un grupo de nivel superior serán diferentes (excepto un denominador común, a saber, la exigencia de innovación). Las ciudades de baja renta pueden alcanzar rápidamente a las ciudades de renta media, desarrollando el acceso al mercado y mejorando la calidad de sus infraestructuras. Estas últimas corren riesgo de caer en la «trampa de la renta media». El incremento de la productividad y de los salarios las hace menos atractivas para las actividades que emplean una mano de obra poco cualificada. Para avanzar se les recomienda mejorar la calidad de sus instituciones y del ecosistema en el que evolucionan las empresas y hacer hincapié en la formación. Las ciudades del grupo de «renta media» son más vulnerables que las más

ricas, ya que tienen muchas coincidencias con el grupo de renta inferior. Corren el riesgo de que los productos de las actividades presentes en su territorio se normalicen. La solución pasa por la innovación, recomendación que también es válida para las ciudades pertenecientes al grupo de renta muy alta.

De mantenerse iguales todos los factores, el tamaño de la ciudad contribuye considerablemente a su prosperidad económica. Sin embargo, en igualdad de circunstancias, la carrera para aumentar de tamaño no es una garantía de prosperidad, sino que depende de la combinación de numerosos factores.

1.2. *La exacerbación de la competencia metropolitana*

La aceleración de la nueva ola de globalización posterior a los años ochenta puso en marcha un proceso de cambio progresivo del centro de gravedad geoeconómico del mundo. La explosión de la urbanización en los países emergentes ha situado de hecho a las ciudades europeas en un entorno sumamente competitivo (OCDE, 2006). Si bien Londres y París se encuentran en una situación especial por su condición de «ciudades globales», las demás capitales y grandes ciudades europeas desarrollan estrategias de posicionamiento a escala mundial o continental. Estas estrategias pretenden consolidar sus argumentos en la competencia para atraer capitales internacionales móviles y en la conexión a las redes de captación de fuentes exógenas de crecimiento. Las grandes ciudades europeas se inscriben en una trayectoria de acumulación de ventajas comparativas de ubicación para las empresas y los agentes productivos.

Se apoyan en el nivel alcanzado de actividades económicas, equipamientos públicos de todo tipo (de formación superior y de investigación, culturales, deportivos, sanitarios, de infraestructuras de transporte y comunicaciones) y servicios asociados a ellos. Para algunas de ellas, que se caracterizan por una tradición industrial, la conversión de las instalaciones portuarias y la recuperación de los muelles dieron lugar a una renovación económica y una recalificación atractiva de la percepción de la ciudad que otras intentan imitar. La trayectoria de Bilbao en este aspecto destaca la importancia de una recuperación económica asociada a la construcción de un edificio cultural emblemático debido a su ubicación y a la impresión que produce su forma arquitectónica (el museo Guggenheim). Sin menospreciar la importancia de la movilización, la recuperación económica de Bilbao exigió todas las energías de un ecosistema singular. Las imitaciones que ha suscitado no han conocido el mismo éxito, lo que pone de relieve la complejidad de los procesos subyacentes de interacción que intervienen en ello. Los efectos de palanca para el cambio de operaciones similares serán muy distintos, dependiendo del contexto cultural y social.

Las clasificaciones internacionales de ámbito mundial o adaptadas a uno u otro segmento de los actores económicos se han multiplicado como consecuencia de esta inspiración y aspiración competitivas (Dobbs *et al.*, 2011; Clark y Moonen, 2013; Institute for Urban Strategy, 2016). Y aunque no constituyen la brújula de las estrategias, las ciudades no las ignoran. La obtención de eventos deportivos, culturales o científicos de resonancia inter-

nacional y los proyectos arquitectónicos notables tienen por misión garantizar o afianzar la imagen de la ciudad (condición internacional, calidad de vida, dinamismo económico, etc.). Estas gestiones recurren a un *marketing* territorial para consolidar el atractivo de la ciudad a nivel internacional. Incluso fuera de las capitales, los indicios de esta inscripción en una lógica de competencia reforzada son muy numerosos. Esta lógica se ejerce incluso en el espacio nacional entre ciudades con una menor importancia demográfica (25).

El mito y la fascinación de la potencia que se asocian a un gran tamaño (*Big is powerful*) desplazan hacia los márgenes territoriales el encanto de la ruralidad y sus pueblos (*Small is beautiful*). Entrar en el *ranking* de las ciudades mundiales, obtener esta condición y, para ello, alcanzar la masa urbana crítica para poder calificar a este concurso de visibilidad y atractivo, ha sido para muchas ciudades europeas, si no ya un fin en sí mismo, al menos un objetivo intermedio estratégico. Esta concentración en un crecimiento de origen exógeno siempre suele ocultar las oportunidades que ofrece a la ciudad su arraigo territorial y las responsabilidades que les son propias para difundir el dinamismo económico a través del territorio.

2. Las ciudades europeas y la cooperación territorial

En vista del desarrollo económico territorial, el entorno local de las ciudades, sea cual sea su tamaño, da lugar a apreciaciones contradictorias, entre la denuncia de la captación del potencial de crecimiento y el

cálculo de la difusión del dinamismo urbano. Para conjurar el primer riesgo es necesario revisar las estrategias urbanas para que se sustenten en la cooperación entre territorios.

2.1. La contestación de los efectos de la aglomeración

Las tesis sobre la inevitabilidad y los beneficios de la metropolización generan distintos tipos de debates (Ghourra-Gobin, 2015) de carácter metodológico o político.

Antes que nada, los debates metodológicos abordan diversas vertientes de enfoques para verificar las hipótesis en las que se basa la apreciación de la superioridad de los resultados económicos de las ciudades. Estos enfoques se refieren a:

- La sensibilidad de los resultados a las definiciones de los indicadores utilizados (por ejemplo, la productividad) (Bouba-Olga y Grosseti, 2015) que perturbe la fiabilidad de las conclusiones.

- La fiabilidad de los valores de las variables que afecta la solidez de los resultados, pues por la falta de una contabilidad económica, el valor añadido bruto de las ciudades solo puede calcularse de forma indirecta adoptando para ello las normas de imputación que se aplican a la evaluación nacional del PIB. Estos márgenes de error rara vez se señalan y tienen en cuenta en los comentarios sobre la significación estadística de los coeficientes estimados económicamente y sobre la fragilidad de los resultados.

- La falta de exhaustividad a la hora de tener en cuenta los fenómenos asociados a la urbanización, que reduce la calidad

de su balance entre costes y ventajas y fundamenta las políticas en bases estables. El desconocimiento y la subestimación de los costes sociales derivados del tratamiento de los fenómenos de congestión y contaminación de las ciudades ofrece indicaciones truncadas.

- La validez de las interpretaciones de las relaciones causales o del origen de los fenómenos que condiciona la orientación de las políticas. De este modo se contesta el calificativo de «ciudad excepcional» que subraya el papel determinante de la concentración del empleo relacionado con la economía del conocimiento (Halbert, 2010). De igual modo, el lugar excesivamente exclusivo que Richard Florida concede a la «clase creativa» es objeto de fuertes críticas. En muchos casos, las divergencias de interpretación son más sutiles (26).

A continuación, las críticas de carácter político a la metropolización se concentraron en los riesgos de fractura socio-territorial que ésta introduce y en las amenazas que plantea para la cohesión social (OCDE, 2013). En la época de la «ciudad de los flujos» (Mongin, 2013) y de la «sociedad hiperindustrial» (Veltz, 2017), las modalidades de inserción en la globalización revientan la percepción de la movilidad (entendida en el sentido de desplazamiento en el espacio físico y en el espacio del sistema de valores). Los modelos culturales que hacen referencia al espacio y al tiempo se distancian de forma esquemática dentro de los tres tipos de territorios en los que se reconocen los actores sociales. En el centro de las ciudades habitan cada vez más poblaciones propensas a un amplio nomadismo que asumen su movilidad. Los territorios peri-

féricos (barrios o municipios) son esencialmente lugares de residencia de los viajeros pendulares que sufren una movilidad impuesta. Las zonas rurales sufren la influencia de una movilidad que temen o incluso se retraen a una inmovilidad tranquilizante. Estas rupturas en la percepción del espacio son la matriz de las representaciones de las relaciones entre territorios basadas en la desigualdad de oportunidades. De este modo, la advertencia es doble, pues se refiere tanto al marco intraurbano como a la fractura entre zonas urbanas y zonas rurales.

En la ciudad, las diferencias territoriales de distribución de las actividades y del dinamismo económico son importantes entre sectores geográficos o barrios. La reconquista del centro de las ciudades ha ido acompañado de un mayor enriquecimiento (Porter, 1995) que ha subrayado las diferencias dentro de la ciudad centro. En él, el nivel medio (o mediano) de ingresos a menudo es menor que en la periferia considerada en su conjunto, su dispersión es mayor y han tendido a aumentar en las grandes ciudades (OCDE, 2015a). Las respuestas a esta fractura socio-territorial corresponden a una política urbana que han aplicado todos los países con los mismos objetivos en lo esencial y una gama similar de instrumentos (Houard, 2011 y 2012).

Las interrogantes más constantes se refieren a los efectos de la metropolización sobre el territorio que rodea la ciudad y, en particular, sobre las zonas rurales (Davezies y Pech, 2014; Association des départements de France, 2016). En resumen, dos modelos canónicos elaboran análisis y perspectivas diametralmente opuestos al respecto.

– El optimista propone una «ciudad generadora» o «motriz» y considera que las externalidades positivas de la ciudad y de la redistribución territorial de los recursos y de la transmisión de los beneficios del progreso se difunden a los territorios. Se trata de una versión basada en el territorio de las tesis de la difusión a los territorios circundantes de lo aprendido mediante la innovación y de los efectos de tracción sobre el dinamismo y la transformación de los territorios menos desarrollados (Ahrend y Schuman, 2014).

– El pesimista considera que la ciudad es «parasitaria» o «depredadora» y destaca los efectos nefastos de la concentración urbana en los territorios rurales. Se trata de una revisión de las tesis de la explotación de la periferia por el centro (27) según las cuales la ciudad captaría las energías de su entorno, sometería la actividad agrícola a la presión competitiva por el uso del suelo y marcaría una clara separación entre los territorios que evolucionan en el ámbito productivo y los que pertenecen al ámbito residencial (o presencial). Se aceleraría la pérdida de vitalidad de las zonas rurales.

Todas las situaciones intermedias están abiertas a las ponderaciones entre amenazas y oportunidades y a la transmisión de sus efectos en función de las condiciones locales y de alejamiento de los territorios respecto a la ciudad.

2.2. La elaboración de estrategias territoriales de cooperación y de cohesión

En el marco europeo, el dinamismo de las zonas urbanas radica en estrategias de alianza

entre ciudades. El cerrado entramado urbano que caracteriza a una buena parte del continente garantiza una gran proximidad entre las ciudades. Estas no están aisladas y contribuyen a ampliar el espacio de las externalidades, que las empresas pueden aprovechar. Esa es la fuerza de la «dorsal europea» que articula segmentos formados por una estrecha red de ciudades (Benelux, Valle del Rin, Lombardía). Pueden desarrollar una estrategia de apoyo mutuo (*borrowed-size effect*) (28). Sin embargo, no todos los territorios se benefician de estas características geográficas. A otra escala, la constitución de un arco báltico moviliza la misma energía creativa. La red que abarca se hunde en los restos de la Liga Hanseática, antigua estrategia de alianza que en un principio fue mercantil y luego se hizo urbana. Por mimetismo, la constitución de un arco atlántico y de un arco mediterráneo (de Valencia-Barcelona a Marsella-Niza) ha estimulado proyectos que siguen siendo de futuro. En el caso de Francia, la formación de una red que una a París con grandes ciudades francesas (por ejemplo, PLM, es decir, París, Lyon y Marsella) resulta un objetivo difícil de alcanzar. La reducción de las distancias debido a la contracción del tiempo de desplazamiento gracias a la construcción de una línea de alta velocidad, no compensa la subdensidad relativa del territorio.

La elaboración de estrategias de alianza entre el mundo urbano y el rural resulta más compleja. En Europa, la diversidad de los territorios rurales ofrece amplias oportunidades a modelos aún por imaginar (OCDE, 2013). En un contexto internacional de competencia exacerbada, que en ocasio-

nes se califica de «guerra económica», el «frente» siempre tiene interés en apoyarse en la «retaguardia» (Jouen, 2016). El marco conceptual de estas alianzas, estimulado por la política de cohesión de la UE, debería situarse a nivel regional a fin de adaptarse mejor a las particularidades geográficas y a las culturas y tradiciones locales. La formalización de un proyecto y la constitución de una organización local son una etapa previa de aclaración de las relaciones entre los territorios (29).

Numerosas ciudades europeas se enfrentan actualmente al reto de combinar una estrategia compleja destinada a posicionarlas en la competencia mundial entre territorios dominados por las grandes ciudades y, al mismo tiempo, de aliarse, mediante un acuerdo de cooperación local, con el territorio que las rodea y la red de ciudades secundarias. La elaboración de una doble estrategia que abarque dos espacios o dos horizontes de referencia es una versión de la dialéctica entre lo global y lo local (Borja y Castells, 1997). Se prolonga en la combinación de escalas de organización de la gobernanza de las ciudades europeas.

IV. LAS TENSIONES SOBRE LAS FORMAS POLÍTICAS DE GOBERNANZA LOCAL

Puesto que una parte de la urbanización se produce mediante extensión territorial, añade alrededor de la ciudad-centro territorios que pertenecen a otros espacios político-administrativos. Las políticas territoriales públicas que pretenden hacer coherente la metropolización se enfrentan de hecho a

la balcanización de los poderes políticos, pues priva a la aglomeración de un verdadero poder. La racionalización político-administrativa del espacio metropolitano se enfrenta a una doble dificultad. Por una parte, tiende a delimitar sus fronteras, en continuo movimiento, y, por otra, está asociada a la definición de la escala correcta para la toma de decisiones y la gestión de los servicios públicos locales.

Desde hace mucho se han emprendido reformas para asignar competencias y recursos públicos a la escala territorial correcta y para promover una integración pertinente de los poderes locales. A esta lógica relativamente antigua de inspiración tecnocrática, que pretende trascender y desplazar las fronteras político-administrativas tradicionales, se añade la reivindicación de la inclusión ciudadana, que es más reciente y de esencia democrática. Por ello, las estrategias de desarrollo, de ordenación del territorio y de oferta de servicios públicos de las ciudades europeas se encuentran cada vez más sometidas a esta doble exigencia de integración institucional sin exclusión ciudadana, de integración política y de inclusión democrática. En la búsqueda de una organización con múltiples actores, múltiples niveles y múltiples escalas que garantice la coherencia y la cohesión, la gobernanza metropolitana debe velar por promover una ciudadanía urbana.

1. Las ciudades europeas y la gobernanza metropolitana

Prácticamente todos los países europeos se enfrentan a la dispersión político-administrativa de las aglomeraciones, con dis-

tinta intensidad en función del calendario de las reformas de las estructuras territoriales de los gobiernos locales (Consejo de Europa, 1996; Hoffmann-Martinot y Sellers, 2005) (30). En el marco geoeconómico y político de la globalización, la cuestión más aguda se refiere a los sesgos que introduce la fragmentación gubernamental en la concepción y aplicación de las políticas públicas de las aglomeraciones urbanas. La acumulación a lo largo del tiempo de estas peculiaridades ha terminado por imponer fórmulas institucionales de integración política de las aglomeraciones en la mayoría de los países.

1.1. La acumulación de peculiaridades de la fragmentación político-administrativa

¿Puede la potencia de una ciudad verse afectada por determinados procesos de organización política-administrativa (OCDE, 2015)? Se denuncian cuatro tipos de peculiaridades (Uhaldeborde, 1987).

– La fragmentación complica la elaboración y experimentación de las estrategias urbanas. La desmultiplicación de los protagonistas aumenta los costes de transacción e incrementa los plazos para la toma de decisiones en una materia en la que la velocidad de reacción reviste una importancia primordial. En un entorno económico que se percibe y proyecta como algo cada vez más competitivo entre las ciudades a escala mundial, la unicidad de concepción y aplicación de la estrategia urbana es una condición que se considera determinante o al menos necesaria.

– La fragmentación perjudica el ordenamiento racional de la aglomeración y la construcción de equipos estructurales (planificación urbana, control de la propiedad inmobiliaria, sistemas de desplazamiento, localización óptima de las zonas de actividad económica). La dispersión de los poderes entre territorios de tamaño demográfico y geográfico inferior al crítico, impide aprovechar las economías de escala y de red. El gran número de centros de decisión no coordinados y que no cooperan entre sí ocasiona duplicidades y produce una competencia entre municipios que genera sobrecostes y recargos presupuestarios.

– Debido a la movilidad que les impone la localización de sus actividades en distintos lugares (domicilio, trabajo, compras, ocio), los habitantes de la aglomeración atraviesan constantemente las fronteras político-administrativas internas del territorio. Los efectos de este desbordamiento geográfico son múltiples y el hecho de que no se tengan en cuenta en las políticas públicas pone en duda tanto su eficacia como su equidad. En cuanto a la asignación de recursos, ignorar a una parte de los beneficiarios efectivos de las prestaciones asociadas a los equipamientos colectivos puede desembocar en que la oferta de estos no sea óptima, ya que si la autoridad decisoria no tiene la escala correcta, los equipamientos pueden no contar con las dimensiones necesarias. La no internalización de los efectos de desbordamiento introduce un sesgo de justicia conmutativa, pues no todos los beneficiarios soportan la carga del equipamiento, sino tan solo los contribuyentes del municipio que presta el servicio. Los demás son de hecho «gorriones».

– La fragmentación se separa del espíritu de la justicia distributiva y de las exigencias de la equidad territorial. Las diferencias sociales y fiscales que mantienen las prácticas de «clubización» (Charmes, 2011) pueden ser importantes y matizan socialmente la dispersión del paisaje. De no corregirse, se puede desencadenar un proceso acumulativo de profundización de las desigualdades fiscales y presupuestarias y de un desarrollo socialmente segregador. Sin una estrategia local de cooperación, el recurso a mecanismos deslocalizados de redistribución es la única manera de atenuar los efectos de las diferencias derivadas de la fragmentación. Lo que conlleva el riesgo de que estas transferencias, aparte de cristalizar la dispersión municipal, erosionen la autonomía local de toma de decisiones.

En su extensión territorial, todas las aglomeraciones se han visto obligadas a absorber cada vez más municipios. La violación de los principios de eficacia y equidad ha adquirido un giro más grave y desestabilizador. La tesis según la cual la fuerza económica de las ciudades guardaría una relación inversa con la fragmentación del área metropolitana en un gran número de municipios ha terminado por imponerse (OCDE, 2015a; Bartolini, 2015). Para reducir estas peculiaridades políticas, económicas y sociales, todos los países europeos han desarrollado respuestas institucionales más o menos radicales.

1.2. La afirmación de las fórmulas de integración político-administrativa

Las propuestas de reforma destinadas a dotar a las metrópo-

lis y grandes ciudades formadas por múltiples municipios de un estatuto jurídico y una vestimenta institucional adaptados a sus características no son nuevas (Turgot, 1775). Estas adaptaciones se emprendieron en algunos países desde los años cincuenta (Suecia) y se han efectuado de forma concomitante con la reducción, en ocasiones drástica (Dinamarca, Alemania, Bélgica, Países Bajos y, más recientemente, Letonia y Grecia), del número de municipios mediante una fusión obligatoria de los menos poblados. Estas operaciones para racionalizar la organización administrativa se han ido produciendo hasta nuestros días con las recientes reformas introducidas en Italia (2014) o en Francia (2014, 2015). Entre estas fechas se ha ido imponiendo gradualmente de diversas formas el reconocimiento de una organización particular para los grandes conjuntos urbanos. De ello se desprenden algunos rasgos dominantes que ponen de relieve la resistencia a la que se han enfrentado (Ahrend, Gamper y Schumann, 2014; OCDE, 2015; Comisión Europea, 2016; OCDE 2017).

La primera característica que comparten es que el reconocimiento institucional de la aglomeración es una tendencia que termina por imponerse en todos los países europeos.

– En la mayoría de ellos, las capitales se dotan de un estatuto especial que deroga el derecho común tras una historia de relaciones, a veces turbulentas, con el gobierno central (Berlín, Londres, Roma, París): Greater London, recientemente la metrópolis de París o Gran París, el Gran Berlín, Roma capital, la Aglomeración de Bruselas, la Gran Área Metropolitana de Lisboa, la zona metropolitana

de Madrid, la Deme de Atenas, la ciudad de Sofía, el Gran Copenhague, etc.

– Este régimen especial se extiende de forma selectiva a las mayores ciudades del país. Por ejemplo, el área metropolitana de Barcelona (2006), Lyon, Marsella y las demás metrópolis de Francia (2010, 2014), Hamburgo y Bremen (2001), las ciudades metropolitanas (2014) de Italia (Milán, Turín, Génova, Nápoles, etc.), la zona metropolitana de Oporto (2003, 2008), las quince «ciudades estatutarias» de Austria, las «ciudades de distrito» de Letonia, etcétera

– Las instituciones de la aglomeración se instalan a menudo en el paisaje político-administrativo nacional y vienen a sustituir a colectividades territoriales de rango intermedio (departamentos, provincias o regiones) o ejercen algunas de sus responsabilidades (París, Lyon, Madrid, las ciudades metropolitanas italianas, etc.). Sin embargo, la lógica de simplificación del apilamiento de los estratos político-administrativos no llegó hasta su final (Francia).

Al contrario de la precedente, la diferenciación de las fórmulas jurídicas pone de manifiesto la singularidad de las culturas nacionales en materia de estructuras territoriales públicas.

– Salvo en los países que crearon grandes municipios (Suecia), la cooperación intermunicipal se ha extendido bajo diversas formas jurídicas. Esta se basa (sin exclusiva) en fórmulas de asociación o contractuales (Dinamarca, Austria, España, Bélgica, Italia) o en la formación de un organismo o sindicato de derecho público

(Alemania, Austria, Grecia, Italia, Países Bajos, Letonia, Francia).

– En algunos casos, las autoridades políticas de las instituciones metropolitanas se eligen por sufragio universal directo (Greater London Authority, Stuttgart, Hanover, Copenhague, Lyon). En su gran mayoría, las demás estructuras de las aglomeraciones, aunque en ocasiones disponen de amplias competencias y de presupuestos importantes, se basan en cargos electos por los municipios que las forman. En el aspecto funcional y financiero prevalece la variedad ya que, aunque la ley establece a menudo un mínimo común, el contenido preciso de las competencias y las transferencias voluntarias que siempre son posibles hacen que los modelos sean dispares.

– Algunas funciones específicas se encomiendan en algunos casos a agencias o establecimientos *ad hoc*: transporte (Londres, París), desarrollo (Londres, Madrid), policía (Londres), incendios y socorro (Londres), gestión del agua y protección de suelos (Países Bajos).

En resumen: aunque la presión de la economía y la geografía acaba por imponer gobiernos metropolitanos, la política y la historia se encargan de diferenciar sus estatutos jurídicos y de contener su supremacía. En las sociedades democráticas, lo público no puede contentarse con un enfoque exclusivamente tecnocrático o institucional. Por ello, la creación de estructuras técnicas adaptadas a los retos estratégicos y económicos de la aglomeración va acompañada de la exigencia de proximidad de los usuarios y de inclusión de los ciudadanos en los procesos decisorios.

2. Las ciudades europeas y la ciudadanía urbana

El abanico de las posiciones de los habitantes y sus expectativas respecto a las políticas públicas es sumamente amplio. Algunas se resumen en actitudes de consumo y movilizaciones de sus intereses particulares (sectoriales o locales). Sus evaluaciones se expresan en términos de la «relación entre la calidad del servicio y el precio fiscal». Desean calidad por su dinero y consideran que el alcalde es el gestor de una empresa multiservicios, de la cual son tanto clientes como accionistas. En el extremo opuesto del polo de los valores societales de referencia, los cargos electos locales se enfrentan a ciudadanos atentos, informados y movilizados, deseosos de influir en la concepción del marco de vida y la animación del territorio. La reivindicación de participación desemboca en expectativas precisas en materia de información, concertación, consulta e incluso asociación a la gestión.

De este modo, los responsables políticos municipales se encuentran en tensión entre una creciente exigencia de legitimidad de la gestión (incluso si esta compete más a los cargos técnicos y administrativos de la organización municipal) y una capacidad necesaria para animar la asociación. La armonía municipal debe asociar cada vez más estos dos registros (Uhaldeborde, 2001; Bekkers, Edelenbos y Steijn, 2011).

2.1. La aportación de los métodos de gestión

Las implicaciones y exigencias de gestión se han multiplicado con la extensión de las actividades municipales como resultado del efecto

conjunto de la descentralización y el acompañamiento de la urbanización. Actualmente, los organigramas del «grupo del Ayuntamiento» no tienen nada que envidiar a la arborescencia de las grandes empresas del sector privado. Aunque las ciudades se han visto obligadas a adoptar la gestión empresarial desde hace unos treinta años, las dificultades en las que las han sumido las políticas nacionales de austeridad resultantes de la absorción de la crisis de 2008 (muy especialmente en Grecia, Italia, Portugal, España, Islandia) han acelerado la búsqueda de soluciones o escapatorias mediante el recurso a métodos y técnicas de gestión (Wollmann, Kopric y Marcou, 2016). Estas imitaciones, inspiradas en prácticas del sector privado y estimuladas por reflexiones teóricas y procesos metodológicos derivados del *New Public Management* de los últimos veinte años, se han reforzado (De Vries, 2008) Debido a la extensión y diversidad de las actividades municipales, el espectro de los ámbitos y puntos de aplicación de los instrumentos de gestión es sumamente amplio:

- De los procesos de prospección (planificación estratégica, *marketing* territorial) a las palancas del pilotaje operativo (contabilidad analítica, control de la gestión, auditorías, encuestas de satisfacción);

- De la gestión de flujos (de redes, de tráfico) a la de existencias (patrimonio inmobiliario, deuda);

- De la tarificación de los servicios (guarderías, cantinas, aparcamientos, cementerios) a la gestión financiera (empréstitos, tesorería, fiscalidad);

- Del régimen de subvenciones para asociaciones a las condiciones de ayuda a las actividades económicas;

- De la gestión de los recursos humanos a las modalidades de delegación de la gestión (la variedad de las fórmulas de las asociaciones entre el sector público y el privado);

- De la puesta común intermunicipal de medios a la desconcentración a nivel inframunicipal de los servicios.

Los cambios se diferencian por su extensión e intensidad dependiendo del país, en función del grado de avance en el proceso de descentralización y de penetración del espíritu de la administración empresarial en los gestores públicos (De Vries, Reddy y Haque, 2008; Bekkers, Edelenbos y Steijn, 2016). Con el surgimiento de la sociedad digital se han abierto nuevas vías para avanzar hacia la «ciudad inteligente» (*smart city*) (Bertossi, 2016) o, según las variantes semánticas, «conectada», «programable», «digital», si no ya «biodigital» (*Bio-Digital City*) (31). La alimentación de los múltiples tableros de instrumentos que cubren una amplia gama de ámbitos, se actualizan en tiempo real y pueden estar «abiertos», encontrando en ella un entorno técnico favorable. Aunque sus aportaciones resultan útiles, los actores públicos locales conocen los riesgos del pilotaje basado en tableros de instrumentos. Por su propia construcción, estos instrumentos son implícitamente normativos. Introducen los sesgos de selectividad de las problemáticas abordadas y privilegian aquellas que se inscriben más fácilmente en enfoques cuantitativos (32). La verificación de la calidad de los datos y de la

pertinencia de esta profusión de indicadores exige un dominio razonado de los tableros de instrumentos y descalifica cualquier uso simplista o confianza ciega (Kitchin, Lauriault y McArdle, 2014). Aunque está abierta al público, este tipo de proceso de gestión no puede, sin embargo, constituir una panacea para la inclusión democrática y la cultura ciudadana.

2.2. *Los contornos de la inclusión democrática*

Las autoridades políticas locales no pueden limitarse a gestionar con destreza para responder a las expectativas diversas y evolutivas de los usuarios y ciudadanos. Debido a la racionalización de las estructuras y a la tecnificación de las prácticas, la evolución de la gobernanza y de la gestión pública urbana plantea en numerosas ciudades europeas interrogantes respecto al distanciamiento de los ciudadanos que esta evolución puede provocar.

Las primeras preguntas se sitúan en el ámbito institucional de la democracia representativa. Las modalidades de organización político-administrativa de las metrópolis formadas por múltiples municipios que coronan a estos últimos con una instancia de aglomeración se enfrentan a mayores dificultades.

La primera, radica en los fermentos de ineficacia para el área metropolitana. Con estructuras decisorias integradas por delegados de los municipios que forman la agrupación, se corre el riesgo de diluir la estrategia urbana en una suma de proyectos municipales. Las preferencias municipales pueden prevalecer sobre las prioridades metropolitanas. Esta es la amenaza que

pende sobre el modelo de «pirámide inversa» (33), que constituye el fundamento de la reforma italiana de las ciudades metropolitanas. La situación de las metrópolis y de las comunidades urbanas o de aglomeración en Francia es similar en este aspecto. Sin embargo, el mantenimiento de la representación indirecta afecta los principios democráticos de consentimiento de los impuestos y de control ciudadano sobre órganos metropolitanos opacos y dotados de amplias responsabilidades públicas.

En el momento en que se dota a la metrópolis de instancias políticas elegidas directamente por los habitantes de la aglomeración para concederle una mayor coherencia, el debate se traslada a los conflictos de legitimidad. La cohabitación de la legitimidad municipal y la metropolitana puede ser fuente de fricciones. La gama de competencias que ejerce el órgano metropolitano y los recursos movilizados reducen a los cargos electos municipales a un papel considerado subalterno. Puede considerarse la antecámara de la desaparición de los municipios. La integración de los municipios mediante su fusión se presenta como un crimen de lesa democracia cometido en nombre de una racionalidad tecnocrática. La agitación de esta amenaza constituye, asimismo, uno de los principales frenos a la aparición de gobiernos metropolitanos. Bajo esta presión, los Países Bajos renunciaron en 1994 al proyecto de las «ciudades-provincia». Francia e Italia racionalizan, *a posteriori*, la sutileza de una organización local a dos niveles, lo que no representa más que la impotencia para llevar a cabo la plena coronación institucional de la aglomeración.

Las ciudades organizadas con una menor fragmentación o los países que ya han consolidado la carta comunal no se enfrentan por lo esencial a este dilema (Suecia, Alemania, Dinamarca, Reino Unido). En esos países, la exigencia de proximidad se resolvió combinando la centralización política metropolitana con la desconcentración administrativa y funcional territorial (distritos o su equivalente).

Las segundas interrogantes se refieren a la democracia participativa y al lugar de los ciudadanos dentro de la gobernanza urbana. La búsqueda del «buen gobierno» (Rosanvallon, 2015) se da tanto a nivel local como nacional. Actualmente, las expectativas de difusión horizontal de los poderes, que pueden despertar el interés de los ciudadanos por la «cosa pública», se enfrentan a la integración vertical tradicional del poder. Sin sustituirlos, las contribuciones ascendentes tienen por finalidad enriquecer los procesos descendentes (OCDE, 2015). Las combinaciones y dosis de estas dos expresiones del funcionamiento democrático de las sociedades han adoptado múltiples formas y vías en las ciudades europeas.

A fin de solicitar competencias externas, de reforzar los lazos entre los ciudadanos y las instituciones y de fomentar el espíritu cívico, las ciudades europeas han formalizado gradualmente marcos y procedimientos de consulta, de concertación e incluso de participación de la sociedad civil. La aproximación que rodea a la terminología da testimonio de las vacilaciones en lo que se refiere a la ambición de estos procesos. Por otra parte, las diferencias entre las culturas nacionales en lo que hace al diálogo y debate públicos han condicionado la

vitalidad de su adopción. Con diversas denominaciones, a menudo a escala de la aglomeración urbana, se han creado consejos de desarrollo integrados por representantes de medios profesionales, sociales y culturales, a los que se consulta sobre los retos y proyectos de desarrollo urbano. A una escala submunicipal, los comités de barrio constituyen marcos de consulta de proximidad que se centran en las preocupaciones cotidianas del marco de vida. Desde otra perspectiva, los «consejos municipales» de jóvenes o personas mayores también figuran en la panoplia de dispositivos de implicación de los habitantes, a modo de «foros de asociaciones». La posibilidad de recurrir al referendo local se ha extendido, y la diferenciación de los regímenes derivados de la iniciativa de consulta (popular o municipal), cuyo resultado, en todo caso, no es jurídicamente vinculante, compromete políticamente dependiendo de la importancia de la participación ciudadana. En la prolongación de la Cumbre de Río (1992), el Convenio de Aarhus (Dinamarca, 1998) llevó a los países europeos a formalizar las modalidades de participación del público en la elaboración de las decisiones relativas a proyectos de ordenación del territorio y de construcción de equipamientos importantes. Las relativas al mundo urbano forman parte del ámbito de aplicación y las autoridades locales tienen la obligación de organizar una concertación con arreglo a normas cuyo cumplimiento es supervisado por instancias independientes (34).

La fórmula del presupuesto participativo constituye un importante proceso democrático innovador. Experimentado inicialmente en Porto Alegre (Brasil) en 1989, provocó un auténtico

entusiasmo en todo el mundo. En Europa, varios centenares de ciudades (en ocasiones pequeñas) de diferentes países (Bélgica, Países Bajos, Alemania, Italia, España, Polonia, Reino Unido, Portugal, Finlandia, Francia) han recurrido a ella (Sintomer, Herzberg y Röcke, 2008; Brandeleer, 2014). Mediante diversas modalidades, algunas grandes ciudades (Hamburgo, Berlín, Roma, Venecia, Madrid, Sevilla, Córdoba, Utrecht, París, Rennes, Grenoble, etc.) han asociado de este modo a los ciudadanos a la definición de proyectos locales prioritarios en el marco de la elaboración del presupuesto municipal. Sin embargo, a pesar de ser necesarias y estimulantes, estas experiencias tienen resultados limitados y ambivalentes, en particular en lo que se refiere al objetivo de revitalizar la democracia. Y se inscriben en la línea de las cuestiones que plantean diversos procesos de movilización de la sociedad civil. La solidez de los métodos y sus virtudes de inclusión ciudadanos se topan con dificultades recurrentes:

- La de la continuidad de la participación, pues la implicación resulta efímera o intermitente una vez pasado el período de entusiasmo inicial por la innovación social.

- La de la representatividad de la participación, tanto por lo que hace a la proporción de la población que se adhiere al proceso como por las asimetrías sociales y culturales de los participantes o de la movilización de grupos de habitantes motivados por intereses corporativistas o estrechamente localistas y adeptos del «nimby» (siglas inglesas que traducidas significan «no en mi patio trasero»).

- La de la realidad y sinceridad de la apertura del espacio de decisión o concertación, pues en ocasiones se sospecha que este ejercicio no es más que un simulacro para validar una decisión ya tomada, ya que muy a menudo tienen un carácter consultivo o se refieren a dotaciones presupuestarias que representan una parte muy reducida del presupuesto local.

- La del síndrome de ritualización y recuperación institucional de prácticas que se hacen rutinarias.

Actualmente, la espontánea y abundante vitalidad de las redes sociales estimula esta pluralidad de procesos innovadores, considerados a veces utópicos. A tientas y no sin ambigüedad, estos procesos dan contenido y sentido a la democracia electrónica y vienen a consolidar los proyectos de las «ciudades inteligentes». Permiten explorar y descifrar los caminos de una gobernanza urbana sostenible, en la concepción global del término, es decir, política, social y territorialmente incluyente. A pesar del escepticismo que despiertan estas experiencias y de las limitaciones del ejercicio, estas formas de aprendizaje de la inserción en los asuntos públicos de las metrópolis se estimulan, apoyan, observan y analizan en todas partes a fin de obtener de ellas buenas prácticas extrapolables o adaptables (Soto, 2012; Rey-Valette y Mathé, 2012; OCDE, 2015; Eurostat, 2016b).

CONCLUSIONES

Las ciudades europeas se encuentran en tensión entre la inercia de las trayectorias y conceptos heredados del pasado y las exigencias voluntaristas de

proyección hacia el futuro. Se encuentran ante una encrucijada que las obliga a reconsiderar los paradigmas de referencia de su desarrollo y a volver a formular las estrategias de acción. Muchas áreas urbanas han emprendido este proceso, con grados de avance variables y deben basar su futuro en nuevas alianzas entre:

- Los ritmos de la evolución de los fenómenos, para aprovechar la desaceleración de la urbanización a fin de acelerar sus conversión ecológica;

- Los espacios de inserción económica para articular la competencia a nivel mundial y la cooperación a nivel local;

- Las escalas de la acción pública a fin de respetar al mismo tiempo la integración metropolitana y la inclusión ciudadana.

El futuro de las ciudades europeas dependerá de las características de la aleación que surja de esta triple alianza entre coherencia territorial, cohesión social y territorial y conversión medioambiental. Podemos prever diversos escenarios y trayectorias, regulados o descontrolados, según las opciones estratégicas de respuesta a la competición mundial a la que se enfrentan. Explicar claramente estas opciones exige una labor profunda y metódica de prospectiva (Government Office of Science 2015^a y 2015^b; France Stratégie, 2016).

No obstante, en cierto modo y más allá de los aspectos logísticos, patrimoniales, ecológicos, urbanísticos, económicos, institucionales complejos que presentan estos retos, todas las ciudades europeas buscan una refundación de una «urbanidad»

del presente, es decir, un deseo compartido y una capacidad de vivir juntos la ciudad. Pues la ciudad no es solamente ese lugar de acumulación de riqueza, de progreso económico, social y cultural, de emancipación y de promoción individual, sino que también es un imaginario colectivo que nos devuelven los poetas (Réda [pr.], 2006), un lugar donde «no hay nada inhumano [en la ciudad], salvo nuestra propia humanidad» (Georges Pérec).

NOTAS

(1) Hemos adoptado una acepción genérica amplia que abarca toda una serie de situaciones diferenciadas, en un primer análisis, por su tamaño (megalópolis, metrópolis, grandes ciudades, ciudades medianas, pequeños centros urbanos, etc.). Seguimos la recomendación de Georges Pérec (1997): «No intentar encontrar demasiado rápido una definición de ciudad; es demasiado amplia, tenemos grandes posibilidades de equivocarnos». En una perspectiva más metodológica, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas presenta en su nota sobre métodos la diversidad de los criterios utilizados (hasta cuatro) por los 233 territorios tenidos en cuenta para delimitar lo urbano. Por su parte, Eurostat adopta definiciones distintas de las de Naciones Unidas.

(2) Véase en Comisión Europea (2016) una presentación minuciosa y actualizada de la situación de las ciudades europeas.

(3) Las proyecciones no tienen en cuenta la posible incidencia de las migraciones.

(4) Conviene señalar que en los trabajos que Eurostat dedica al estado de las ciudades en Europa, Bielorrusia, Moldavia, la Federación de Rusia y Ucrania no figuran en el perímetro europeo (Comisión Europea, 2016; Eurostat, 2017).

(5) Otra incidencia de los bajos niveles de fecundidad fue el descenso relacionado con la emigración.

(6) El umbral de calificación de las megalópolis o *megacities*, fijado inicialmente en 8 millones de habitantes, se aumentó a diez millones.

(7) De acuerdo con las normas de las Naciones Unidas, Europa contaba en 2014 con 48 aglomeraciones urbanas de 1 a 5 millones de habitantes (+7 en 2030) de un total mundial de 417 (+ 141), 88 aglomeraciones de 500.000 a 1 millón de habitantes (+ 4 en 2030) de un total de 525 (+ 206) y 113 de

300.000 a 500.000 habitantes (+ 9 en 2030) de un total de 679 (+ 153). Las ciudades con menos de 300.000 habitantes no se cuentan.

(8) Mediante el uso de una técnica cartográfica de cuadrícula (división del territorio en cuadros de 1 km² que se caracterizan por su densidad, su contigüidad y su población), Eurostat identifica tres tipos de territorios: 1) las ciudades (*cities*), unidad administrativa local (*local administrative unit, LAU*) en la que la mayoría de la población vive en un centro urbano denso (1.500 habitantes/km²) de al menos 50.000 habitantes; 2) las aglomeraciones urbanas (*town and suburbs*) formadas por municipios en los que el 50 por 100 de la población vive en un entorno urbano que no alcanza el nivel de urbanización de la ciudad (densidad de 300 habitantes/km² y al menos 5.000 habitantes). La zona urbana es la adición de las *cities* y los *towns and suburbs*; y 3) la zona rural está formada por municipios (*LAU* de nivel 2, el de menor densidad) en el que más del 50 por 100 de la población vive fuera de las aglomeraciones urbanas. A estas definiciones básicas se añaden las referencias a las «grandes ciudades» (*greater cities*), aproximación de los centros urbanos que rebasan las fronteras administrativas de las ciudades y las zonas de desplazamiento (*commuting zones*) que se definen sobre la base de la intensidad de los desplazamientos entre el domicilio y el lugar de trabajo en dirección a la ciudad. La *city* y la *commuting zone* delimitan la zona urbana funcional (*functional urban area*). Para más detalles e ilustraciones, véase: Eurostat, *Statistics Explained – Glossary*.

(9) Sin embargo, esta característica general combina zonas urbanas que se compactan (Noruega, Suecia, Estonia, Países Bajos, Dinamarca) y otras que, por el contrario, cultivan la expansión (España, Grecia, Francia, Italia, Polonia, etc.) (OCDE, 2015).

(10) Eurostat estima que el tiempo medio de desplazamiento entre dos ciudades europeas es de 45 minutos. Este tiempo es aún menor en el corazón de Europa.

(11) Como decía Max Weber: «El aire de la ciudad hace libre». Y un ecologista añadiría: «Pero expone a riesgos para la salud si está contaminado».

(12) Sin tener en cuenta los costes no monetarios, la OCDE estima que el impacto monetario de los atentados contra el medio ambiente representarán un 2 por 100 del PIB en 2060.

(13) La OMS es más exigente que la UE respecto a los umbrales críticos de exposición de la población a las distintas emisiones (salvo las de dióxido de carbono, en las que los valores son idénticos). Así, la UE estima que en el período 2012-2014 un 16 por 100 de la población de sus 28 Estados miembros estuvo expuesta a emisiones de partículas finas de 2,5 μ de diámetro o menos (PM_{2,5}). Según la OMS, este porcentaje fue superior al 50 por 100. En el caso de la concentración de ozono (O₃), la diferencia es aún más considerable: un 8 por 100 según las normas

europeas y el 96 por 100 para la organización internacional. Sin perjuicio de esta diferencia de nivel, la identificación de las diferencias territoriales mediante homotecia no se ve alterada.

(14) Si consideramos los demás temas de la gestión medioambiental de las ciudades europeas, excepto las de Italia del norte, se observa la misma fractura en materia de tratamiento de aguas residuales y desechos (reciclaje, compostaje). En cambio, la contaminación sonora confunde este mapa, pues las ciudades alemanas, suecas, suizas, danesas, etc., presentan un desempeño más mediocre que las de muchos otros países.

(15) La canícula del verano de 2003 habría provocado 72.200 muertes en los países europeos afectados (Francia, Italia, España, Alemania, Portugal, Suiza) (Dickson, 2012). Las inundaciones que asolaron la región de Dresde en el mes de agosto de 2012, aunque no causaron tantos fallecimientos, afectaron a más de 300.000 personas.

(16) Durante la ola de calor del verano de 2003, el noreste de París (barrios populares) registró temperaturas 6 grados más altas que las del sudeste (Bosque de Vincennes).

(17) CA40 Cities es una red mundial que reúne a 91 de las mayores ciudades del planeta. En ella participan 19 ciudades europeas, entre ellas las principales capitales y algunas ciudades importantes (Barcelona, Basilea, Venecia, Milán, Róterdam). Las iniciativas se refieren a cuestiones relacionadas con el agua, la energía, el tratamiento de desechos sólidos, el transporte, la planificación urbana, etcétera.

(18) A finales de 2014, el Pacto reunió 6.624 firmas, regiones y municipios de todo tamaño (desde aldeas de menos de 500 habitantes a ciudades con millones de habitantes). El objetivo es reducir las emisiones de dióxido de carbono en un 40 por 100 de aquí a 2030 y adoptar un enfoque integral para su reducción y para la adaptación al cambio climático.

(19) Otras redes temáticas, como EuroCities (con 139 grandes ciudades y 40 socios) o Climate Alliance (con 1.700 miembros, que se centra en las emisiones de gases de efecto invernadero) unen estas iniciativas y se dedican a difundir buenas prácticas experimentadas sobre el terreno.

(20) En algunas zonas, los tejados se pintan de blanco, color que refleja los rayos solares y su calor.

(21) Hace más de un siglo, Alphonse Allais, un humorista francés, lejos de imaginar la periurbanización, proponía «construir ciudades en el campo». Ahora se trataría de invertir el orden de esta evolución, en la medida de lo posible. Para ilustrar este movimiento, France Urbaine, asociación que agrupa a metrópolis, aglomeraciones y ciudades de Francia, acaba de poner en marcha un proyecto para aprovechar las iniciativas

<p>relacionadas con la agricultura urbana y periurbana.</p> <p>(22) El mapa de las regiones metropolitanas según el valor añadido bruto por habitante reproduce a grandes rasgos el mapa de la productividad aparente del trabajo. Otros indicadores corroboran las observaciones basadas en la productividad: el porcentaje de personas de 21 a 64 años con un título de enseñanza superior; tasa de empleo (que es más alta en todas partes, salvo en algunas capitales: Madrid, Roma, París, Berlín, Londres); mayor presencia de empresas dinámicas (menos en Roma).</p> <p>(23) En sus evaluaciones, la London School of Economics adopta tres indicadores de resiliencia que combinan el valor añadido bruto y el empleo: capacidad de crecimiento después de 2008 (R1), diferencial de crecimiento antes y después de la recesión (R2), desempeño comparado de la región metropolitana y del país (R3). Los mapas interactivos permiten identificar de forma precisa las ciudades y el período de su desempeño.</p> <p>(24) Eurostat clasifica las regiones metropolitanas en cuatro grupos de renta: baja (como, por ejemplo, las ciudades de Andalucía, del Mezzogiorno, polacas, rumanas, excepto sus capitales); media (por ejemplo, Barcelona, Bilbao, Burdeos); alta (Madrid, Roma, Varsovia, Bucarest, etc.); y muy alta (Londres, París, Dublín, Milán, etc.).</p> <p>(25) Resulta sintomático observar que, en Francia, la condición jurídica de «metrópolis», que en un principio se imponía y reservaba a algunas grandes aglomeraciones, ahora se reivindica por otras capitales regionales. Este hecho parece deberse al deseo de acceder a una denominación y su función de signo de distinción y de pertenencia a la cumbre de la jerarquía urbana. Las 15 metrópolis iniciales se han convertido en 22.</p> <p>(26) Así, por ejemplo, las diferencias salariales entre los territorios pueden tener dos orígenes: la especialización sectorial del territorio y la densidad de su actividad económica (efecto de densidad) o las características de la población, en particular en lo que se refiere a cualificaciones, que reside en él (efecto de capital humano). Según la respuesta, las recomendaciones en materia de política serán diferentes: estimular la concentración del empleo, sea cual sea el nivel de cualificación, en un caso, o acciones de formación y captación de asalariados con el más alto nivel educativo, por el otro (Charruau y Epaulard, 2017).</p> <p>(27) Esta concepción de la relación entre zonas urbanas y zonas rurales puede combinarse con la tesis de la explotación de la ciudad centro, tema tradicional para la economía pública local, del análisis de las relaciones financieras en desequilibrio dentro de las aglomeraciones entre la ciudad centro y los municipios de la periferia.</p> <p>(28) En el centro de Europa, 24 millones de personas pueden acceder a las ciudades por carretera, es decir, un 60 por 100 más</p>	<p>que en el caso de las ciudades de la fachada atlántica o del sur de Europa (15 millones).</p> <p>(29) En Francia, por ejemplo, los territorios rurales y las ciudades secundarias y sus zonas de interior cuentan actualmente con marcos jurídicos e institucionales que permiten que esta formalización tenga una visión compartida a nivel local del futuro del territorio: los polos metropolitanos (2010, 2014) y los polos de equilibrio territoriales y rurales (2014).</p> <p>(30) La OCDE (2015) calcula un índice de fragmentación gubernamental en las áreas metropolitanas. Este índice expresa el número de municipios por 100.000 habitantes. Mientras más alto es el índice, mayor es la fragmentación. No resulta sorprendente que, en una muestra de grandes ciudades, los índices más altos correspondan a las metrópolis (Praga, Burdeos, Nantes, Budapest) de países basados en el modelo del municipio de dimensiones reducidas (Francia, República Checa, Hungría). Los más bajos (Manchester, Leicester, Utrecht, Malmö, Ámsterdam, Copenhague) se encuentran en aquellos países que han llevado a cabo vigorosas campañas de fusión de municipios (Reino Unido, Países Bajos, Suecia, Dinamarca).</p> <p>(31) Este es uno de los temas del congreso mundial de la Unión Internacional de Arquitectos (Seúl, Corea, septiembre de 2017). En esta perspectiva, el <i>Laboratorio experimental</i> situado en la Ciudad de las Ciencias y la Industria de París, organiza dos talleres sobre la «Ciudad biodigital».</p> <p>(32) En 1949, Robert King Merton ya subrayaba este sesgo de selección (en <i>Social Theory and Social Structure</i>, Free Press, Nueva York): «No pretendemos que la acumulación de estadísticas sea suficiente para hacer avanzar la teoría, sino solamente que las preocupaciones teóricas se desplazan hacia los ámbitos en que existen en abundancia datos estadísticos pertinentes».</p> <p>(33) La idea de la pirámide invertida subraya el hecho de que la ciudad debe obtener su dinamismo a nivel local y debe apoyarse en los municipios que la constituyen (Lucarelli, 2015).</p> <p>(34) En Francia, esta misión corresponde a una autoridad administrativa independiente, a saber, la Comisión Nacional del Debate Público. Estas instancias pueden existir a nivel regional, por ejemplo, la Autoridad Toscana del Debate Público.</p> <p>BIBLIOGRAFÍA</p> <p>Agencia Europea de Medio Ambiente (2016), <i>Air quality in Europe – 2016 report</i>, Unión Europea.</p> <p>AHREND, R.; GAMPER C., y A. SCHUMANN (2014), «The OECD Metropolitan Governance Survey: A quantitative description of governance structures in large urban agglomerations», <i>OECD Regional</i></p>	<p><i>Development Working Papers</i>, No. 2014/04, OECD Publishing, París.</p> <p>AHREND, R. y A. SCHUMAN (2014), «Does Regional Economic Growth Depend on Proximity of Urban Centres?», <i>OECD Regional Development Working Papers</i>, 2014/07, OECD Publishing, París.</p> <p>Assemblée des Départements de France (2016), <i>Atlas des départements 2016. La représentation d'une nouvelle géographie sociale des territoires</i>, ADF, París.</p> <p>BAIROCH, P. (1985), <i>De Jéricho à Mexico. Villes et économie dans l'histoire</i>, 2.^a edición corregida, Arcades, París.</p> <p>BARTOLINI, D. (2015) «Municipal Fragmentation and Economic Performance of OCDE TL2 Regions», <i>OECD Regional Development Working Papers</i>, 2015/02, OECD Publishing, París.</p> <p>BEKKERS, V.; EDELENBOS, J., y B. STEIJN (2011), <i>Innovation in the Public Sector. Linking Capacity and Leadership</i>, Governance and Public Management Series, Palgrave-MacMillan, Londres.</p> <p>BERTOSSI, F. (2016), <i>Villes intelligentes, «smart», agiles. Enjeux et stratégies des collectivités locales françaises</i>, Ministerio del Medio Ambiente, la Energía y el Mar. Comisariado General de Desarrollo Sostenible.</p> <p>BORJA J., y M. CASTELLS (1997), <i>Local and Global</i>, Earthscan, Londres.</p> <p>BOUBA-OLGA, O., y M. GROSSETI (2015), «La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique?», <i>Revue de l'OFCE</i>, 143: 117-144.</p> <p>BOYER, J.-C. (2003), <i>Les villes européennes</i>, Hachette Livres, París.</p> <p>BRANDELEER, C. (2014), <i>Le budget participatif. Un outil de citoyenneté active au service des communes</i>, Pour la Solidarité, cuaderno n° 33, octubre.</p> <p>BRUNET, R. (dir.) (1989), <i>Les villes «européennes»</i>, DATAR-Reclus, La Documentation française, París.</p> <p>BURGEL, G. (2012), <i>La ville contemporaine après 1945. Histoire de l'Europe urbaine</i>, t.6, (bajo la dirección de J.-L. PINOL), Editions du Seuil, Points, París.</p> <p>CHARMES, E. (2011), <i>La ville émettée : essai sur la clubbisation de la vie urbaine</i>, Presses Universitaires de France, La ville en débat, París.</p> <p>CHARRUAU, P., y A. EPAULARD (2017), «D'où viennent les écarts de salaire entre les territoires?», <i>La Note d'analyse, France Stratégie</i>, n.º 55, mayo.</p>
--	---	---

<p>CLARK, G., y T. MOONEN (2013), <i>The Business of Cities 2013. What do 150 cities indexes and benchmarking studies tell us about the urban world in 2013</i>, Jones Lang Lasalle.</p> <p>COMBES, J.-F., y M. LAFOURCADE (2012), <i>Revue de la littérature académique quantifiant les effets d'agglomérations sur la productivité et l'emploi</i>, Informe final realizado para la Société du Grand Paris.</p> <p>Comisión Europea (2007), <i>L'état des villes européennes. Rapport de synthèse</i>, Dirección General de la Política Regional, Bruselas, mayo.</p> <p>—(2016), <i>The state of European Cities 2016. Cities leading the way to a better future</i>, Comisión Europea, Bruselas.</p> <p>Consejo de Europa (1996), <i>Le statut des grandes villes et leur périphérie</i>, Communes et régions d'Europe, n.º 59, Editions du Conseil de l'Europe, Estrasburgo.</p> <p>DAVEZIES, L. (1996), «Le produit des grandes villes françaises», en PUMAIN, D., GODARD, F. (coord.): <i>Données urbaines</i>, collection Villes, Anthropos, Paris, pp. 57-72.</p> <p>DAVEZIES, L., y Th. PECH (2014), «La nouvelle question territoriale», <i>Terra Nova</i>, nota 1/30, 3 septiembre.</p> <p>DE VRIES, M.S.; REDDY P. S., y M. HAQUE (2008), <i>Improving Local Government. Outcomes of Comparative Research</i>, Governance and Public Management Series, Palgrave-MacMillan, Londres.</p> <p>DEXIA (2012), <i>Finances publiques territoriales dans l'Union européenne</i>, julio.</p> <p>DICKSON, E.; BAKER J. L.; HOORNWEG D., y A. TIWARI (2012), <i>Urban Risk Assessments. Understanding Disaster and Climate Risk in Cities</i>, The World Bank, Urban development Series, 70982.</p> <p>DOBBS, R. et al. (2011), <i>Urban world : Mapping the economic power of cities</i>, McKinsey Global Institute, marzo.</p> <p>DUBY, G. (1981-1983), <i>Histoire de la France urbaine</i>, Paris, Le Seuil, 5 volúmenes.</p> <p>DUMAIS, G.; GLENN E., y E. GLAESER (1997), «Geographic concentration as a dynamic process », <i>NBER Working Papers</i>, n.º 6270, National Bureau of Economic Research.</p> <p>DURANTON, G. (1997), «La nouvelle économie géographique: agglomération et dispersion», <i>Economie & Prévision</i>, 131: 1-24.</p> <p>Eurostat (2016a), <i>Urban Europe. Statistics on Cities, Towns and Suburbs, 2016 edition</i>, Unión Europea, Bruselas.</p>	<p>— (2016b), <i>Sustainable Development in the European Union. A statistical glance from the viewpoint of the UN sustainable development goals, 2016 edition</i>, Unión Europea, Bruselas.</p> <p>— (2016c), <i>Urban Europe. Statistics on Cities, Towns and Suburbs, 2016 edition</i>, Unión Europea, Bruselas.</p> <p>— (2017), <i>Methodological manual on city statistics – 2017 edition</i>, Unión Europea.</p> <p>France Stratégie (2016), <i>Dynamiques et inégalités territoriales. Enjeux</i>, France Stratégie 2017-2027, julio.</p> <p>GHOURRA-GOBIN, C. (2015), <i>La métropolisation en question</i>, collection La Ville en débat, Presses Universitaires de France, Paris.</p> <p>Government Office of Science (2015a), <i>Future of Cities: Foresight for Cities. A Resource for Policy Makers</i>, Londres.</p> <p>—(2015b), <i>Future of Cities: The Science of Cities and Future Research Priorities. A report by the project's Lead Expert Group</i>, Londres.</p> <p>HAËNTJENS, J. (2008), <i>Le pouvoir des villes ou l'art de rendre désirable le développement durable</i>, Editions de l'Aube.</p> <p>HALBERT, L. (2010), <i>L'avantage métropolitain</i>, collection La Ville en débat, Presses Universitaires de France, Paris.</p> <p>HOFFMANN-MARTINOT, V., y J. Sellers (2005), <i>Metropolitanization and Political Change</i>, Urban and Regional Research International, Vol. 6, Vs Verlag für Sozialwissenschaften.</p> <p>HOUARD, N. (2011), «Des "effets de quartier" à la politique de la ville. Perspectives internationales», <i>Centre d'analyse stratégique</i>, La note d'analyse, n.º249, noviembre.</p> <p>— (2012), «Politique de la ville. Perspectives françaises et ouvertures internationales», <i>Centre d'analyse stratégique</i>, Rapports et documents, n.º 52.</p> <p>Institute for Urban Strategy (2016), <i>Global Power City Index 2016</i>, The Mori Memorial Foundation, octubre.</p> <p>JACOBS, J. (1969), <i>The Economy of Cities</i>, Random House, Nueva York.</p> <p>JOUEN, M. (2016), <i>Eloge de l'arrière, repenser le rôle des campagnes à l'ère de l'anthropocène</i>, Contribution au débat Dynamiques et inégalités territoriales, France Stratégie, 27 septiembre.</p> <p>KITCHIN, R.; LAURIAULT, T. P., y G. McARDLE (2014), <i>Urban indicators, city benchmarking, and real-time dashboards: Knowing and governing cities through open and big</i></p>	<p><i>data</i>, Talk presented at the Conference of the Association of American Geographers «The Programmable City», NIRSA, NUIM.</p> <p>KUHLMANN S., y G. BOUCKAERT (2016), <i>Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons</i>, Governance and Public Management Series, Palgrave-MacMillan, Londres.</p> <p>LACOUR, Cl., y S. PUISSANT (1999), <i>La métropolisation : croissance, diversité, fractures</i>, Anthropos, Paris.</p> <p>London School of Economics (2013), <i>European Metromonitor. Cities and the Economic Recession since 2008</i>, London School of Economics, Londres.</p> <p>LUCARELLI, A. (2015). «La ville métropolitaine dans la réforme de l'organisation territoriale en Italie», <i>Revue française d'administration publique</i>, 156: 973-980.</p> <p>MONGIN, O. (2005), <i>La condition urbaine. La ville à l'heure de la mondialisation</i>, Editions du Seuil, La couleur des idées, Paris .</p> <p>— (2013), <i>La ville des flux. L'envers et l'endroit de la mondialisation urbaine</i>, Fayard, Paris.</p> <p>MUMFORD, L. (1961), <i>The city in history: its origins, its transformations, and its prospects</i>, Harcourt, Brace & World, Nueva York.</p> <p>Naciones Unidas (2012), <i>World Urbanization Prospects. The 2011 Revision</i>, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población.</p> <p>— (2015), <i>World Urbanization Prospects. The 2014 Revision</i>, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población.</p> <p>OCDE (2006), <i>Competitive Cities in the Global Economy</i>, OECD Publishing, Paris.</p> <p>— (2012), <i>Redefining «urban». A New Way to Measure Metropolitan Areas</i>, OECD Publishing, Paris, abril</p> <p>— (2013), <i>Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach for Economic Development</i>, OECD Publishing, Paris</p> <p>— (2013), «Viabilidad ecológica dans les zones métropolitaines», en <i>Panorama des régions de l'OCDE 2013</i>, Editions de l'OCDE, Paris.</p> <p>— (2015), <i>Perspectives régionales de l'OCDE 2014. Régions et villes : les politiques</i></p>
---	--	---

<p><i>publiques à la rencontre des citoyens</i>, OCDE Publishing, París.</p> <p>— (2015a), <i>The Metropolitan Century. Understanding Urbanisation and its Consequences</i>, OECD Publishing, París.</p> <p>— (2015b), <i>Governing the City</i>, OECD Publishing, París.</p> <p>— (2016), <i>Subnational governments in OECD countries: Key data</i>, OCDE, París.</p> <p>— (2017), <i>Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences</i>, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, París.</p> <p>Organización Mundial de la Salud (2014), <i>Healthy Cities. Promoting health and equity – evidence for local policy and practice</i>, Oficina Regional de la OMS para Europa.</p> <p>Oxford Economics (2014), «European Cities & Regions Quarterly Outlook», Oxford Economics, julio.</p> <p>PERREC, G. (1977), <i>Espèces d'espaces, journal d'un usager de l'espace</i>, Bibliothèque Médiations, Denoël, París.</p> <p>Porter, M.E. (1995), «The Competitive Advantage of the Inner-City», <i>Harvard Business Review</i>, mayo-junio, pp. 55-71.</p> <p>Prager, J.-C. (2015), «La dynamique économique des territoires. Une introduction», <i>Revue de l'OFCE</i>, 143: 15-74.</p> <p>PRUD'HOMME, R. (1996), «Le PIB des grandes villes du monde», en Pumain, y Godard, D. F. (coord.): <i>Données urbaines</i>, collection Villes, Anthropos, París, pp. 73-76.</p> <p>RAUCH, J. E. (1993), «Productivity gains from geographic concentration of human</p>	<p>capital: evidence from the cities», <i>Journal of Urban Economics</i>, 34: 380-400.</p> <p>RÉDA, J. (pr.) (2006), <i>Les poètes et la ville. Une anthologie</i>, (avant-propos de J. Réda), Gallimard, collection Poésie, París.</p> <p>REY-VALETTE H., y C. MATHÉ (2012), «L'évaluation de la gouvernance territoriale. Enjeux et propositions méthodologiques», <i>Revue d'Economie Régionale & Urbaine</i>, n°5, diciembre, pp. 783-804.</p> <p>ROSANVALLON, P. (2015), <i>Le bon gouvernement</i>, Editions du Seuil, París.</p> <p>ROSENTHAL, S. S., y W. C. STRANGE (2004), «Evidence on the nature and sources of agglomeration economies», en HENDERSON J. V., y THISSE, J.-F. (eds.): <i>Handbook of Regional and Urban Economics</i>, 1.ª edición, vol. 4, Elsevier, pp. 2119-2171.</p> <p>ROZENBLAT, C., y P. CICILLE (2003), <i>Les villes européennes. Analyse comparative</i>, Université de Montpellier III.</p> <p>SINTOMER, Y.; HERZBERG, C., y A. RÖCKE (2008), <i>Les budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public</i>, collection La Recherche, Ed. La Découverte, París.</p> <p>SOTO, P. (2012), <i>Les bases d'une croissance inclusive dans les villes européennes</i>, URBACT II, Unión Europea.</p> <p>THISSE, J.-F., y T. VAN YPERSELE (1999), «Métropole et concurrence territoriale», <i>Economie et statistique</i>, n.º 326-327, pp. 19-30.</p> <p>TURGOT, A. R. J. (1775), «Mémoire au Roi sur les municipalités, sur la hiérarchie qu'on pourrait établir entre elles et sur les services que le gouvernement en pourrait tirer», reproduit dans <i>Œuvres</i>, Nouvelle édition classée par</p>	<p>ordre de matières avec les notes de Dupont de Nemours, augmentée de lettres inédites, des questions sur le commerce, et d'observations et de notes nouvelle par E. Daire et H. Dussard, Guillaumin, París, 1844, tome II, p. 502-550.</p> <p>UHALDEBORDE J.-M. (1987), <i>Fédéralisme financier et organisation politico-administrative des agglomérations</i>, Rapport de recherche, Institut d'Economie Régionale du Sud-Ouest, Université de Bordeaux I, octobre, 407 p.</p> <p>UHALDEBORDE, J.-M. (2001), «Management local et impératif démocratique. Les registres de l'harmonie municipale», dans <i>Démocratie et management local</i>, Dalloz, París, p. 285-295.</p> <p>VAN DER WONDE, A.; DE VRIES, J., y A. HAYAMI (1990), <i>Urbanization in History. A Process of Dynamic Interactions</i>, Clarendon Paper Backs, Clarendon Press, Oxford.</p> <p>VELTZ, P. (1996), <i>Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel</i>, Presses Universitaires de France, París.</p> <p>— (2017), <i>La société hyper-industrielle. Le nouveau capitalisme productif</i>, collection La République des idées, Le Seuil, París.</p> <p>VENERI, P. (2015), «Urban Spatial Structure in OECD Cities: is Urban Population Decentralising or Clustering?», <i>OECD Regional Development Working Papers</i>, 2015/01, OECD Publishing, París.</p> <p>WOLLMANN, H.; KOPRIC, I., y G. MARCOU (2016), <i>Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision</i>, Governance and Public Management Series, Palgrave-MacMillan, Londres.</p>
---	---	---