

Marcello Balbo, coordinador

Europa: La ciudad central en el sistema urbano



OLACCHI

Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos

Editor general

Fernando Carrión M.

Coordinador editorial

Jaime Erazo Espinosa

Comité editorial

Eusebio Leal Spengler

Fernando Carrión

Jaime Erazo Espinosa

Mariano Arana

Margarita Gutman

René Coulomb

Coordinador

Marcello Balbo

Editor de estilo

Alejo Romano

Diseño y diagramación

Antonio Mena

Impresión

V&M Gráficas

ISBN: 978-9978-370-28-5

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De las Golondrinas

Telf: (593-2) 246 2739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

Primera edición: noviembre de 2012

Quito, Ecuador

Contenido

Presentación	7
Ciudad y centralidad en Europa <i>Marcello Balbo</i>	9
La metamorfosis del concepto de ciudad en tiempos de globalización: El caso de Ámsterdam <i>Willem Salet</i>	39
Centralidades en transformación y regeneración urbana en Bilbao <i>Arantxa Rodríguez y Pedro Abramo</i>	63
Bruselas: Ciudad, región, capital <i>Victor Brunfaut</i>	105
Copenhague: Centro y ciudad regional <i>Jens Kvorning</i>	143

Edimburgo: Un ejemplo de las tendencias y tensiones en el “renacimiento urbano” del Reino Unido	159
<i>Harry Smith y Emilio José Luque Azcona</i>	
La compleja centralidad de Cracovia	189
<i>Jacek Purchla</i>	
Lisboa: Tensiones entre la ciudad y la metrópoli	209
<i>Isabel André y Mário Vale</i>	
Centralidad, proyecto metropolitano y mutación urbana: El ejemplo de la metrópoli de Lille	241
<i>Didier Paris</i>	
La persistencia y el cambio en la edad de la turbulencia: El caos y la complejidad del desarrollo de Praga	277
<i>Karel Maier y Luděk Sýkora</i>	
Milán, retos sin solución de la ciudad europea contemporánea	315
<i>Valeria Fedeli</i>	

Ciudad y centralidad en Europa

Marcello Balbo*

En un mapa cualquiera o en una imagen satelital se destaca el gran número de ciudades que llenan con puntos el espacio de Europa¹. Desde las costas meridionales de Suecia hasta el extremo sur de Italia, desde Portugal al oeste hasta Hungría y Polonia al este, la distancia entre un centro y el otro no supera algunas decenas de kilómetros. Más allá de áreas metropolitanas como Londres, París y Milán, en algunos casos la urbanización es tan densa que es difícil distinguir entre lo urbano y lo rural, como es el caso de la región del Randstadt, en los Países Bajos, o en la Ruhr, en Alemania.

La ciudad siempre ha tenido un rol primario en definir los caracteres culturales, económicos y políticos de Europa. Como escribe Benévolo (1993), aun con excesivo énfasis eurocentrista, “las ciudades europeas nacen con Europa y en cierto sentido hacen nacer a Europa;

* Es docente de Urbanismo en la Università Iuav di Venezia, en la cual ha dirigido el programa de maestría “Urban Development and Reconstruction”. Es, además, titular de la cátedra Unesco “Social and Spatial Integration of International Migrants: Urban Policies and Practice”. Es autor de varios artículos y libros sobre cuestiones de urbanismo y de la ciudad.

1 La Europa a la cual hace referencia el texto no corresponde a ninguna definición oficial, pero es, *grosso modo*, aquella comprendida entre la península Ibérica y Polonia (de oeste a este), y entre Italia y Dinamarca (de sur a norte), incluyendo naturalmente a Gran Bretaña. Los países abarcados, entonces, son Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Holanda, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Eslovenia, Eslovaquia, España, Suiza y Hungría.

son una razón de ser, quizás la principal, de la Europa como entidad histórica distinta [...] y definen un modelo [...] para las ciudades contemporáneas en cada parte del mundo”. Este rol central ha ido creciendo con el transcurso del tiempo, y hoy en día hablar de Europa significa hablar principalmente de la Europa de ciudades.

La presencia de un gran número de centros urbanos tiene dos consecuencias mayores. La primera es que la densa red de ciudades ubicadas a muy poca distancia una de la otra ha permitido intercambios intensos entre las ciudades también donde existen o existían fronteras nacionales. La segunda es que, a diferencia de otras regiones del mundo, la estructura urbana europea está hecha de ciudades de dimensión media y pequeña, con solo pocos casos de ciudades con poblaciones superiores al millón de habitantes². El hecho de que sean tantas ciudades, casi todas con una tradición y una historia centenarias, ha impedido la formación de ciudades dominantes, a excepción de Londres y París. Europa es una región de sistemas urbanos estables, articulados según múltiples niveles de jerarquía.

Otra característica importante es la sustancial estabilidad en el tiempo de los sistemas urbanos nacionales. Ni la urbanización que ha acompañado la Revolución industrial ni la más reciente transformación de las economías urbanas en economías de servicios han afectado las características sustanciales de tales sistemas, todos formados entre los siglos XI y XIV. La jerarquía territorial es aún aquella de finales del siglo XV y es esta estabilidad del sistema urbano la que hace difícil, si no imposible, modificaciones significativas del espacio europeo. Ciudades que en diversas épocas atravesaron crisis profundas de la propia base económica, o, incluso, las destrucciones de la guerra, de todas maneras han mantenido el propio rol al interior de sus respectivos sistemas urbanos, simplemente porque representaban un elemento irremplazable. Ni siquiera la Revolución industrial, que alteró profundamente las estruc-

2 Aunque las cifras dependen de criterios diferentes y límites administrativos cuestionables, de alrededor de 400 ciudades con más de 100 mil habitantes, solo 18 superan el millón de habitantes, y solo Londres supera los cinco millones (<http://goo.gl/19Be>, consultado el 28 de enero del 2011).

turas productivas nacionales y la base económica de las ciudades individuales, cambió los sistemas urbanos de los diversos países³, y modificó solo en parte el sistema urbano europeo (Bagnasco y Le Galès, 1997)

La razón de esta estabilidad se encuentra en el hecho de que la ciudad europea es ante todo una construcción política, y no la opción de un príncipe o de un obispo. Comerciantes y artesanos que intentaban librarse del dominio feudal vieron en la ciudad el lugar de la autonomía y la afirmación de los derechos individuales, donde el cambio y el desarrollo llegaban a ser posibles. Esta construcción colectiva, que puede llamarse “democrática”, representa una característica sustantiva de la ciudad europea, un carácter absolutamente distinto respecto a la ciudad de otras partes del mundo. Se añade que, en su condición de elemento motor del desarrollo colectivo, la ciudad europea tiene raíces profundas en el territorio que la rodea, desde el cual capta recursos y con el cual intercambia productos, incluso si por largo tiempo se ha mantenido separada físicamente de él, elevando murallas y puertas para marcar que se trataba de dos realidades bien distintas (Smailes, 1962). Este enraizamiento en el territorio, tanto el cercano como también el distante pero que se controla, como el cruce de un río, un paso, un puerto o una etapa sobre un eje de comunicación, produjo una densa red de relaciones económicas y sociales. Incluso hoy en día, como lo destacan diversos ensayos contenidos en este volumen, es esta red de relaciones la que en muchos países obstaculiza la fusión de municipios contiguos o la creación de administraciones de escala metropolitana para dar mayor eficiencia a la acción del gobierno local.

Hay que recalcar también cómo la ciudad medieval se fundaba sobre una estrecha relación entre el espacio físico y la vida económica, social y política (Guidoni, 1981). Si bien Venecia, por necesidad siempre reconstruida sobre sí misma, es el caso más ejemplar de invariabilidad de la *forma urbis*, todas las ciudades europeas, incluyendo capitales como Londres, París, Roma y Viena, o aquellas donde más

3 La única excepción fue la formación de algunos polos industriales, sobre todo en Inglaterra (Hohenberg y Lees, 1985).

intensas fueron las transformaciones en el curso de los últimos dos siglos, como Ámsterdam, Barcelona y Lyon, han mantenido no solo los caracteres sustanciales de la propia morfología, sino también los de la estructura social. A excepción de las ciudades alemanas destruidas en la guerra —aunque ahora ellas también son reconstruidas siguiendo los trazos de la morfología de un tiempo—, ninguna ciudad europea ha conocido modificaciones susceptibles de producir una ruptura con la huella urbana del pasado y con la jerarquía espacial que la acompañaba.

De hecho, es la misma forma física la que actúa como una resistencia al cambio. Las ciudades y los pueblos que se encuentran por todos lados en Italia, Flandes, Inglaterra, Polonia... están contruidos en torno a espacios y a edificios públicos, privados y religiosos que constituyen el centro de la vida urbana (Benevolo, 1993). Además, la regularidad de la construcción, debido a la adopción de reglas sobre la altura de los edificios y al ancho de las vías, impidió la construcción de edificios en altura, fuera de escala, como por el contrario sucedió en muchas ciudades de otras regiones del mundo (Kaelble, 2000).

Un factor aún más importante es que los habitantes no solo reconocen tales lugares, sino que se los apropian: plazas, vías y edificios de los diversos poderes son físicamente accesibles, elementos fundamentales de la realidad colectiva de la ciudad, tanto física como social y civil. Es este el motivo principal por el cual, incluso allá donde los cambios económicos y sociales llevaron a producir otras centralidades, estas se añadieron a la histórica, demasiado presente en la percepción colectiva para ser sustituida.

Sin embargo, la estabilidad de la construcción no impidió que la ciudad, desde siempre el centro de la innovación —ya fuera tecnológica, económica o política—, desarrollara este rol también en Europa. No solo las ciudades crecidas como centros de la Revolución industrial, sino todas las ciudades grandes y medianas han sido las primeras receptoras de las innovaciones en la tecnología urbana: las redes de gas y, luego, de electricidad por la iluminación pública, los acueductos y el alcantarillado, el teléfono, el tranvía, el metro y los más recientes sistemas de calefacción y las fibras ópticas. Desde el siglo XIX, prác-

ticamente todas las invenciones han tenido como destinatario principal el mercado urbano, y son perfeccionadas a partir de la propia utilización en las ciudades (Dupuy, 1998).

Aunque por lo que respecta a la organización del espacio, la característica principal es entonces una sustancial continuidad en el tiempo, una análoga continuidad se encuentra en la estructura social. El aspecto que diferencia a la ciudad europea de las ciudades de otras regiones y culturas, exclusión hecha de las ciudades árabes de antes de la colonización, es que no se encuentran estratificaciones sociales marcadas. La presencia difusa de la clase media hace que el espacio sea sustancialmente compartido por todos los habitantes y, si bien algunos barrios pueden concentrar más riqueza o pobreza que otros, lo que se encuentra es básicamente una homogeneidad social debido a la cual los guetos o enclaves son muy raros. En la ciudad europea, los barrios cerrados no tienen mercado porque representan una forma de organización del espacio que no tiene relación con la noción de ciudad como lugar de comunidad política y, por lo tanto, de encuentro, de intercambio y de debate.

La presencia de una sociedad dominada cuantitativamente por la clase media hace que la mayoría de los habitantes tenga un nivel de renta similar y, en consecuencia, una capacidad de compra y una “demanda de ciudad” del mismo tipo (Balbo, 1999). Por esto, en la ciudad europea, la centralidad es un valor que se ha mantenido en el tiempo y el centro histórico, pero, en general, la ciudad central permanece como un lugar atractivo tanto para la residencia como para oficinas y actividades comerciales, lo que impide el traslado de los CBD (zonas empresariales) y de barrios residenciales de lujo a la periferia o incluso fuera de la ciudad. La población de ingresos más altos, las profesiones más rentables, los negocios de lujo, los restaurantes y las cafeterías más costosas y a la moda están todos en la ciudad central porque la idea de que entre la historia —el centro histórico entendido en sentido amplio, con la inclusión de muchas de las expansiones del siglo XIX— y la calidad del espacio hay una relación directa forma parte del sentir común. Los habitantes reconocen la centralidad de la ciudad histórica no por su ubicación, a veces ni siquiera al centro del área construida, sino por

el valor de sus espacios, de sus edificios, de sus monumentos...; en fin, de la calidad ambiental que la destaca.

Incluso con el proceso de expansión de la ciudad y la inevitable aparición de una estructura territorial policéntrica con sitios, espacios y señales diferentes de aquellos históricamente codificados, la ciudad central permanece como el lugar de referencia para la aglomeración. En Milán, la FERIA ha sido transferida fuera de los límites urbanos, pero las actividades que se desarrollan paralelamente a las actividades expositivas (“fuera de la FERIA”) —quizás la parte más importante de las diferentes manifestaciones internacionales que se organizan en la FERIA— siguen desarrollándose en los espacios más bien connotados del centro. Como destaca Valeria Fedeli en su ensayo, Milán constituye un ejemplo bastante típico de una ciudad europea a la que las transformaciones sociales, económicas y territoriales han vuelto bajo algunos aspectos “inacabada” e “infinita”, y donde, por lo tanto, la idea de centralidad parecería debilitada. Por lo contrario, en realidad, la centralidad del centro de Milán es quizás aún más sólida que en el pasado por la incapacidad del territorio de legitimar nuevas centralidades.

La oleada de inmigración que los últimos 20 o 30 años sacudió a Europa, aun en tiempos un poco diferentes según los países, sin duda tuvo consecuencias importantes sobre la ciudad, pero tampoco modificó los elementos de la centralidad. Al contrario, en varios casos, el rol de la ciudad central ha sido reforzado, y se ha vuelto un elemento de referencia también para la población extranjera. Aunque difícilmente puedan permitirse comprar los productos y los servicios que se venden en las tiendas de lujo del centro, demasiado costosos para su capacidad de consumo, los inmigrantes viven las vías comerciales, los restaurantes y las cafeterías de la ciudad central como lugares atractivos para encontrarse y pasar su tiempo libre.

Una misma estabilidad se registra para la estructura económica de la ciudad, aun al interno de procesos de adaptación y sustitución más marcados que aquellos que resguardan la estructura social. A los artesanos y al comercio de tipo familiar que caracterizaban a la ciudad central hasta los años 80 los han sustituido oficinas, bancos, anticua-

rios, galerías de arte y franquicias de marcas internacionales. El número de puestos de trabajo en la ciudad central ha ciertamente disminuido con respecto al pasado, pero la disminución está ligada a la reducción general de la ocupación. En efecto, en términos relativos, la disminución ha sido menor en las áreas centrales que en las periféricas y suburbanas, gracias a la propia capacidad de la ciudad central de continuar siendo un lugar atractivo también para las nuevas expansiones.

La estabilidad social y la capacidad de resistencia del sistema económico se deben también al rol que jugó –y aún juega– el público en Europa en la producción y gestión de la ciudad. Al regular los usos del suelo, el urbanismo fue un componente importante de las políticas de redistribución de recursos que caracterizaron a los países de Europa occidental, a pesar de las diferencias importantes que se encuentran entre los países del norte y los del sur. En los años de fuerte crecimiento de la urbanización, consecuentes a la transformación de las economías de rurales a industriales, el impuesto de plusvalía sobre el incremento de valor de la renta –producido por las oportunidades de construcción creadas por los mismos planes de urbanismo– ha sido un importante mecanismo de reducción de los desequilibrios sociales: se puede afirmar que, en Europa, el urbanismo ha tenido un rol importante como instrumento de democracia, mucho más que en otras regiones del mundo. A esto se añade la acción del público como regulador del mercado y productor de bienes de consumo colectivo a través de la construcción de viviendas sociales, la provisión de servicios urbanos y el subsidio más o menos importante al transporte colectivo; todo esto en el marco de altos niveles de impuestos, que en algunos países llegan al 50%. La noción de “responsabilidad social” a la cual el privado tiene que someterse, es en Europa, desde hace mucho, un elemento fundamental de una sociedad urbana que reconoce a la ciudad como entidad colectiva y objeto de interés común (Häussermann y Haila, 2005). Esto favorece las transformaciones necesarias en el corto plazo, pero no incide en los caracteres profundos que se han plasmado en el tiempo largo de la historia.

En suma, la época del urbanismo modernista, con su rechazo de la trama urbana tradicional, de la continuidad de la construcción y de los

diferentes usos del suelo, duró poco, aunque las consecuencias fueron relevantes sobre todo en las ciudades de Europa del este. En países como Italia, Portugal y España, en donde, en los años del tumultuoso crecimiento urbano, las reglas y los controles fueron menos atendidos, después de un inicio de degradación de la ciudad central los gobiernos decidieron rápidamente un cambio de políticas. Prevalció el reconocimiento de los valores que ofrecía el tejido de la ciudad antigua, con la introducción de políticas de conservación y acciones de recuperación de los edificios y del tejido existente. Incluso también en la construcción de nuevos barrios se regresó a la idea de un tejido más compacto en torno a elementos urbanos tradicionales como la calle, la plaza y el verde, aunque las reinterpretaciones vinculan a los cambios a un nivel social y a la innovación tecnológica.

Son estas las razones que permiten hablar de una ciudad “europea”. Más allá de las diferencias que indudablemente existan entre una y otra, se ha afirmado de todas maneras una esencia común, que al menos por el momento resiste también a la homologación de las políticas urbanas y de las arquitecturas que la globalización ha introducido en las últimas décadas.

El espacio de la ciudad europea

Los sitios, la historia, la cultura y el sistema institucional en que se insertan las ciudades europeas, tanto aquella mediterránea como aquella de la Europa central o nórdica, son factores que inciden en la forma en que se asienta la ciudad. Al mismo tiempo, existen rasgos que permiten hablar de un modelo de organización espacial específico basado en elementos comunes que han quedado en el tiempo y que se encuentran aún hasta hoy:

- De la ciudad europea, el aspecto que más llama la atención es el hecho de presentar siempre un centro claramente identificado e identificable. Se trata casi siempre del núcleo medieval, aquel cons-

truido entre los siglos XII y XIV, a menudo crecido sobre un trazado romano permanente en todas partes como núcleo de la construcción urbana. Es en este centro que se ubican los lugares del poder, del representante y de la representación, como el palacio municipal, las iglesias, los teatros, los monumentos y las plazas. Aunque en las ciudades más grandes se pueden encontrar más de uno de estos lugares, la jerarquía entre el espacio de los niveles superiores del poder (el centro principal) y aquellos inferiores (los centros secundarios) es de cualquier modo explícita. Es en este centro que se ramifican las calles que conectan la ciudad con el territorio que la rodea y a lo largo del cual se realizó la expansión radial del espacio urbano, cuyos espacios intersticiales se llenaron poco a poco, formando las aglomeraciones *a macchia d'olio* ('como mancha de aceite') de muchas de las ciudades de hoy.

- Al interior de las murallas que rodean la ciudad, las viviendas de varios pisos se concentraron unas junto a otras a lo largo de vías estrechas y sinuosas, lo que generó como consecuencia una muy alta densidad de población. Aunque destruidas en casi todas las ciudades por la construcción de las vías de circunvalación, las murallas y las puertas de acceso continúan constituyendo el borde del centro de la ciudad, es decir, la separación reconocida entre la ciudad medieval y las expansiones del los siglos XIX y XX (Boyer, 2003). Las murallas construidas no sirven más porque los enemigos de los cuales se debían defender no existen más, pero las murallas virtuales, aquellas que las telecámaras controlan para averiguar que los automóviles que entran hayan pagado la tasa anticontaminación, replican el trazado de aquellas que existían anteriormente. Es esta separación lo que distingue el "centro histórico", la ciudad intramuros, de los suburbios y los *faubourg* construidos al externo, aunque en realidad, en muchos casos, el centro de la ciudad se extiende también a las expansiones del siglo XIX, formando la ciudad central.
- Sin embargo, la alta densidad de las zonas edificadas no impide a la ciudad europea presentar otra característica que la distingue notablemente de la ciudad de otras culturas: la diversidad en lo uni-

tario. Ámsterdam, construida sobre lotes similares de pequeña dimensión, es en cualquier modo el arquetipo de la ciudad europea. Se trata del máximo ejemplo de ciudad compacta y unitaria, resultado de la acción conjunta de distintos actores que, aun operando individualmente, producen, junto al espacio privado, un espacio colectivo reconocible y reconocido (Lévy, 1999). Pero la unidad de espacio, dada desde “el respeto de una regla para el futuro en lugar de la memoria de un pasado” (Benevolo, 1993), no impide la variedad de las construcciones que caracterizan cada una de sus calles. Compatibilidad y diversidad son elementos que se reencuentran del mismo modo en Praga, Milán, Copenhague y Bruselas, donde los edificios modelan los frentes del espacio público, la calle y la plaza, convirtiéndolos en elementos no de separación sino de integración del espacio y de la sociedad urbana.

- De la ciudad forman parte —o, como se comentará más adelante, formaban parte— también las industrias nacidas en el curso del siglo XIX y de la primera mitad del siglo XX, según el camino que los diversos países recorrieron en la transición de países agrícolas a países industrializados. En el curso del tiempo, la expansión de la ciudad ha ido englobando poco a poco estas áreas, haciéndolas parte de la ciudad central, para la cual hoy representan un problema —por la desaparición de las actividades económicas que se desarrollaban— y, al mismo tiempo, una extraordinaria oportunidad de repensar la ciudad central y sus relaciones con el territorio.

De este modo, la historia modeló una serie de caracteres comunes del espacio urbano, cada uno de los cuales no es específico solamente de la ciudad europea sino que, en conjunto, permiten hablar de una ciudad que presenta un espacio físico, económico y social diferente y distinto de las norteamericanas, asiáticas, árabes y latinoamericanas (Benevolo, 1993; Kaelble, 2000; Boyer, 2003).

Viejas y nuevas centralidades

Desarrollo económico y marco político son dos de los elementos que más inciden sobre las dinámicas de la ciudad, y en Europa no son la excepción. Períodos de cambios rápidos han seguido a períodos de estancamiento, como consecuencia de las tendencias más profundas que se han producido a nivel nacional. En las tres décadas de ininterrumpido crecimiento de la economía después del conflicto mundial, desde 1950 hasta los años 70, todas las ciudades europeas conocieron una regeneración urbana, es decir, intervenciones en el campo urbano, edificio e infraestructural que han tenido como objetivo mantener la organización y la jerarquía del espacio urbano, al elevar la eficiencia de los servicios y los estándares de vida de sus habitantes. Solo en el caso de la Défense de París se ha buscado experimentar el modelo del CBD americano: la construcción de un polo sustancialmente monofuncional en el que se reagrupan las oficinas, como alternativa al que desde siempre había sido el centro de la ciudad. En el resto de Europa, el centro de la ciudad ha sido reconstruido sobre sí mismo precisamente a través de operaciones de regeneración, que en unos casos han producido la sustitución de porciones del construido, pero que comúnmente se concentraron sobre la revaloración de espacios y edificios existentes sin expulsar las funciones centrales a otras partes de la ciudad. El Covent Garden en Londres (1980), la Torre Velasca (1954) y el rascacielos Pirelli (1961) en Milán, el Beaubourg (1977) en París e incluso la Lijnban en Róterdam (1953) —la primera área comercial europea exclusivamente peatonal, símbolo de la voluntad de reconstruir en el mismo lugar el centro de una ciudad completamente devastada por la guerra— son todas intervenciones que, aunque de diferente naturaleza y realizadas en épocas diferentes, indican la voluntad de mantener el rol de la ciudad central introduciendo nuevas funciones y regenerando construcciones, hasta usarla como sitio para construir nuevos *landmarks* urbanos, como en el caso de la Pirámide del Louvre (1989), en París.

Es en esta misma perspectiva que se tienen que entender las políticas de recuperación de la ciudad histórica desarrolladas en los años 60

y 70, y que hoy se pueden considerar sustancialmente concluidas. La masiva migración campo-ciudad, ligada a los procesos de transformación económica de aquellos años, y el consiguiente incremento demográfico provocaron un fuerte aumento en la demanda de vivienda. Al terminar el conflicto mundial, la oferta de vivienda permaneció durante un largo tiempo insuficiente, por no decir inexistente, especialmente en las ciudades afectadas por la guerra, donde las prioridades de la reconstrucción eran la infraestructura y las fábricas. Para quien se trasladaba del campo atraído por las oportunidades de trabajo que las ciudades ofrecían, la única alternativa era dividir la vivienda con otros, o morar en viviendas a menudo sin servicios y deterioradas. La ciudad central y, en particular, sus partes más antiguas se volvieron el primer destino de los migrantes, siguiendo un mecanismo que sucesivamente se repetirá un poco por todo el mundo, como en las Medinas de las ciudades norafricanas o en la parte colonial de las ciudades latinoamericanas y asiáticas. Sin embargo, las ciudades europeas han sido capaces de impedir que el proceso de degradación y de abandono de la ciudad histórica se volviese irreversible. Al contrario, los gobiernos han logrado derribar esta tendencia con políticas incisivas de conservación y de recuperación que han permitido preservar la identidad del centro histórico y, como consecuencia, también su centralidad.

A partir de la mitad de los años 60, las ciudades han comprendido la importancia cultural e histórica de la ciudad central, a menudo bajo la presión de sus propios habitantes y de las asociaciones constituidas para defender los propios barrios de las miras especulativas de los promotores inmobiliarios. El caso del Proyecto Manhattan, obtenido del texto de Victor Brunfaut sobre Bruselas, es uno entre los muchos ejemplos de los movimientos ciudadanos que se movilizan para interrumpir proyectos propuestos en nombre de la “modernidad” de los CBD americanos, pero que son en realidad operaciones sustancialmente especulativas. Las estrategias seguidas para la recuperación de los centros históricos fueron diversas, desde la intervención pública y el apoyo privado para la manutención y la revalorización hasta medidas financieras para favorecer la permanencia de los residentes y atraer nuevos

habitantes. Todas nacen sobre la idea de que el centro histórico es un bien para conservar en la complejidad de su conjunto, y no solo en los componentes de valor monumental o arquitectónico⁴.

La capacidad de la ciudad histórica europea de mantener su propio rol de punto focal al interior de los complejos procesos de cambio que la modificaron en el curso del último siglo se atribuye principalmente a dos factores. El primero está vinculado a la transformación de las economías urbanas en economías de servicios a comienzos de los años 60 y 70. Debido a su calidad ambiental, los centros históricos reunieron actividades económicas vinculadas a la modernización de la base económica urbana —bancos, estudios profesionales, negocios de artículos de lujo...—; se volvieron, por lo menos en algunas partes, residencia exclusiva de una población de ingresos altos y medios-altos; y expulsaron a los residentes que no podían hacer frente al aumento del precio de la vivienda. Paralelamente, las actividades localizadas en el centro que necesitaban introducir procesos productivos más flexibles y tener altos niveles de accesibilidad también se vieron obligadas a desplazarse, mientras que gradualmente cerraron los ejercicios comerciales “de barrio” ligados a una demanda de nivel medio-bajo, ya que, al convivir con actividades modernas y de una población de ingresos más altos, se redujeron a niveles demasiados exiguos.

El segundo factor es de orden cultural. Las diversas culturas que dieron origen a la actual Europa se han encontrado desde siempre

4 La Carta de Venecia, adoptada en el 22.º Congreso Internacional de Arquitectos y Técnicos de Monumentos Históricos, apuntó definitivamente la idea que la “preservación” iba referida al centro histórico en su totalidad, y no solo a simples monumentos o edificios. La experiencia llevada a cabo en los mismos años en Bolonia, donde la municipalidad realizó la recuperación de algunos edificios de un valor no particular pero parte integrante justamente del tejido histórico, introduciéndolos en el mercado de los arriendos a precios especiales para garantizar la permanencia de poblaciones a bajo rédito, representa un punto de cambio para toda Europa. En Francia, la Ley Malraux de 1962 reconocería por primera vez el valor urbano de la ciudad histórica, dando una contribución pública para la restauración de los edificios. En el Reino Unido, en 1967, se aprobó una ley para la protección de barrios enteros al interior de las áreas históricas de las ciudades, y las mismas políticas de salvaguardia comienzan a funcionar también en Bélgica, Alemania, Holanda y España (Calabi, 2010).

intersecadas —cuando no enfrentadas—, lo que ha reconducido al interior de un único marco las múltiples identidades. La historia común inevitablemente produjo una base de culturas comunes, como se puede apreciar en las tradiciones artísticas, las estructuras sociales y las formas políticas, según una trayectoria que no se ha probado en ninguna parte del mundo. Karel Maier y Luděk Sýkora ponen a la luz cómo en Praga ni siquiera los casi 50 años de régimen comunista cambiaron el rol del centro histórico y, en general, de la ciudad central. Al terminar la ideología del estatismo en la gestión económica, los barrios centrales vuelven inmediatamente a ser el lugar central de la aglomeración, el área donde se instalan todas las principales funciones administrativas y comerciales, el sitio privilegiado para los inversionistas extranjeros. Aún más claro es el caso de Cracovia descrito por Jacek Purchla, en que el barrio-ciudad satélite de Nowa Huta, construido a una decena de kilómetros del centro de la ciudad por los 40 mil trabajadores empleados en la enorme acería anhelada por el régimen como modelo de ciudad socialista (el nombre significa precisamente ‘nueva acería’), no ha podido jamás llegar a ser, ni siquiera de forma remota, una alternativa al centro histórico de aquella que fue por muchos siglos la capital política, económica y cultural de Polonia. El sentimiento y la percepción de la historia que se materializan en el espacio de la ciudad no se modifican por decisión política. Se justifica así la percepción de una matriz común “europea”, al interior de la cual convergen y divergen historias sociales y económicas, junto a afinidades y discontinuidades de los caracteres geográficos y ambientales.

Para esto, mientras más se expande la ciudad, más se carga el centro de significados simbólicos. Hay un acalorado debate, por lo menos hasta hace unos años, en torno al hecho de que el crecimiento de las ciudades, en particular de aquellas que han alcanzado una dimensión metropolitana, induce a un debilitamiento de la ciudad central como representación material del *urbs* y de la *civitas*, a favor de nuevas centralidades en las que los habitantes de las periferias, en particular las nuevas generaciones, encuentran espacios y valores con los que se reconocen más (Amin y Thrift, 2002; Ascher, 2002; Bourdin, 2005).

Una tendencia de este tipo se provocó ciertamente en los años 80 y 90, cuando, con el pleno cumplimiento de la sociedad de consumo, los nuevos centros comerciales contruidos en la periferia urbana se convirtieron en lugares de encuentro y de diversión no solamente para los jóvenes, lo que generó la formación de nuevas centralidades territoriales. Mucho más accesibles con el automóvil que el centro histórico, los centros comerciales llegaron a ser una alternativa a la ciudad central, en particular en la ciudad difusa donde el tejido histórico es menos visible y, por lo tanto, se constituye en una referencia menos fuerte, aun si, curiosamente, los centros comerciales de nueva generación, los *outlet villages*, son realizados a partir de un *layout* y de construcciones que se relacionan a las de los centros históricos, pues proponen elementos arraigados en el imaginario colectivo y, por tanto, “tranquilizantes”.

Sin embargo, en realidad, esta tendencia no ha logrado socavar la primacía de la ciudad central. El efecto de la propagación sobre el territorio de estos nuevos polos de concentración/consumo de masas ha sido la aparición de una “multipolaridad equivalente”, en la que las diferencias entre un polo y el otro, si existen, no son significativas. La uniformidad del posmodernismo de las torres de oficinas y de los *outlet villages* de la periferia es la inevitable consecuencia de inversiones obligadas a conseguir objetivos de mercado y de *marketing*. Paradójicamente, el resultado es la uniformidad de la calidad del espacio, además de la de la gama de productos, y, por lo tanto, una reducción del tema de la “centralidad” a la sola lógica chistalleriana de la zona de captación (en este caso, zona de captación de los consumidores).

La uniformización de las nuevas centralidades externas reforzó la ciudad central. Aunque oficinas y servicios se trasladaron a la periferia urbana a lo largo de algunos ejes de desarrollo, las sedes de representación de bancos, compañías de seguros y sociedades financieras, los servicios especializados y los negocios de lujo permanecieron en la ciudad central. Como las actividades “ordinarias” se trasladaron a la periferia, la ciudad central tuvo la oportunidad de acoger aquellas actividades que acompañaron a las transformaciones de las economías

urbanas hacia la “economía de la cultura” (*cultural economy*), lo que de hecho reafirmó su propia capacidad de atraer funciones de nivel superior, “raras”, innovadoras y también “de retorno”. Como lo subraya Willem Salet al presentar el caso de Ámsterdam, los efectos de la *cultural economy*, es decir, la oferta de actividades de comunicación, entretenimiento e información que el nivel de bienestar alcanzado por la mayoría de la población urbana ha tenido, se han producido de forma inesperada. Por muchos años, políticos y planificadores habían tratado —especialmente a través de los instrumentos de urbanismo, pero casi siempre sin éxito— de regenerar la ciudad central o, por lo menos, de reducir el flujo de salida de la población y las actividades económicas. Por el contrario, es a través del mercado que se ha producido esta regeneración y recentralización de la ciudad central: *web-designers* y nuevos profesionales como ingenieros de sonido, diseñadores gráficos visuales o galeristas —aunque también profesionales de ramas menos nuevas, como la gastronomía, la arquitectura y la restauración— han encontrado en la ciudad central espacios perfectamente adecuados a sus necesidades, y los han “refuncionalizado”; así, han fomentado la apertura de *sushi bars*, cervecerías, cafeterías, librerías y librerías-cafés. Es en la ciudad central que los jóvenes eligen los lugares de encuentro, junto a aquellos tradicionales como teatros, museos y multicines. Por último, pero no menos importante, es en la ciudad central que se desarrollan las manifestaciones colectivas, tanto aquellas organizadas desde el poder como las de quienes se oponen a él.

El impulso del mercado, por cuanto imprescindible, no debe perder de vista el hecho de que, en los casos contenidos en el libro, pero más en general en las ciudades europeas donde estos procesos de recalificación de las áreas centrales se produjeron, el motor verdadero fue siempre la intervención pública. No se trata solo de la instalación de un nuevo mobiliario urbano, de la recuperación de espacios públicos por largo tiempo abandonados o de la repavimentación de las calles, todos elementos indispensables para que el proceso de recentralización se produzca y consolide. Como señalan Arantxa Rodríguez y Pedro Abramo al presentar el caso de Bilbao, a través de políticas urba-

nas que se pueden definir como neokeynesianas, las administraciones públicas han cumplido un papel fundamental que tiene que ver con elementos más bien estructurales del proceso de recalificación, con el objetivo de reactivar una economía urbana en declive, agotada, a riesgo de una irrecuperable pérdida de competitividad. La extraordinaria y para muchos aspectos inesperada revitalización de la ciudad vasca, de la cual el Museo Guggenheim constituye el elemento más visible pero no el más importante, está vinculada a la conciencia de la necesidad de dotarse de una visión estratégica a largo plazo y de adecuados instrumentos de intervención. Similar es el caso de Edimburgo, donde ha sido la determinación del gobierno local la que ha permitido invertir aquello que parecía un descenso imparable del área central. Incluso si, como Harry Smith y Emilio Luque Azcona lo demuestran claramente en su texto, hay una fuerte dimensión de simbolismo político en la localización de la nueva sede del parlamento escocés en uno de los dos extremos del Royal Mile, no hay duda de que se trató de una intervención que confirmó en modo explícito el rol de centralidad que la administración intentaba mantener para el Old Town, frente a una expansión urbana que en los mismos años se realizaba en áreas periféricas pero que nunca logró reproducir aquella complejidad funcional a microescala que forma parte del carácter constitutivo de la ciudad central.

Los efectos de esta regeneración, aún hoy en curso, son ciertamente contradictorios, sobre todo en términos sociales. Las nuevas actividades que se han ubicado en el centro han erosionado inevitablemente espacios que pertenecían a la población más vulnerable y desplazado actividades y familias que no pueden sostener el aumento de los precios que acompaña el proceso de regeneración. Por paradójico que pueda parecer, la sustitución de actividades y la “gentrificación” de la residencia son los indicadores más fiables del éxito de este proceso de regeneración y de la capacidad de la ciudad central para mantener el propio rol al interior del conjunto urbano.

En resumen, las tendencias centrífugas chocaron con el “sentido de la historia” intrínseco a la cultura europea, de tanto extender la noción de ciudad central a los barrios del siglo XIX. De hecho, para reminis-

cencias, tradiciones y tejidos urbanos reconocibles, aunque morfológicamente diversos, también estas áreas de la ciudad entran a formar parte de este “sentido de la historia”. El valor de la ciudad central respecto a las nuevas expansiones aparece claramente en la atención que se pone en el mobiliario urbano, en la reintroducción de materiales tradicionales para la pavimentación de las calles y, sobre todo, en las restricciones a la circulación de vehículos, por todas partes “expulsados” porque son incompatibles con los caracteres de la ciudad central. En diferentes ciudades incluso fueron introducidas de nuevo las carrozas de caballo, aunque solo sea con fines netamente turísticos; un modo cuestionable pero indicativo de la voluntad de señalar la peculiaridad de la ciudad central.

La ciudad central alude a identidades, percepciones y relaciones que han empezado a formar parte de la cultura profunda, aquella de la cual los ciudadanos, si bien de manera inconsciente, se sienten parte, en oposición a la de la expansión metropolitana, la ciudad difusa y el automóvil, donde los límites y la calidad urbana se desvanecen hasta anularse y donde predominan la sociedad de las redes, con sus relaciones sociales más esquivas, homogeneizantes y homologadas, y relaciones inmateriales para las cuales el espacio físico no tiene más valor. Al contrario, las diferencias y especificidades locales continúan afirmándose en contraste con la idea de una creciente e inevitable homología de las ciudades, donde formas y comportamientos se vuelven uniformes así como uniforme se vuelve el espacio construido —y primero que todo, el espacio colectivo: la plaza, la calle y los jardines—. En Europa, la ciudad virtual todavía no ha reemplazado a la ciudad material; la red de los flujos no ha sustituido aún a los nodos de las plazas, de las calles, de los parques... (Le Galès, 2002); y el futuro que nos pertenece no parece direccionarse sobre esta vía.

La respuesta a la globalización

Con la globalización, las ciudades europeas, como las de todas partes, fueron afectadas por procesos de transformación no controlables por parte de los actores locales, pero que inciden profundamente sobre el tejido económico, social y físico de la ciudad. Las dificultades de responder a los efectos de un mundo cada vez más interconectado son evidentes en muchos de los “territorios urbanos” presentados en este volumen. La resistencia de estos a dotarse de sistemas de gobierno más apropiados hace que los nuevos desafíos de la globalización no encuentren respuestas adecuadas, como lo aclaran Isabel André y Mario Vale en el capítulo sobre Lisboa, ciudad que continúa con el rol de “ciudad central” respecto a los diversos centros que la rodean, pero que, por la ausencia de una visión metropolitana desde la política, no logra volverse elemento organizador del territorio y de la red urbana.

Entre las consecuencias de estos retrasos en la construcción de nuevos sistemas de gobierno del territorio, dos emergen como principales. La Europa de ciudades de repente ha debido hacer frente a los cambios producidos por la globalización sin contar con la intervención y el control de los gobiernos nacionales. La caída de las fronteras inmateriales –pero también de las materiales, con el pasar de la Europa de los seis Estados a la Europa de los 27 de hoy– por vía de las nuevas tecnologías de comunicación, la eliminación del pasaporte como documento necesario para cambiarse de un país a otro y, sobre todo, la introducción de una misma moneda para países diversos han debilitado el poder de los Estados. El resultado fue que las políticas redistributivas, que están en la base del Estado de bienestar, fueron reemplazadas poco a poco por medidas cuyo objetivo principal es promover la competitividad de lo local en el mercado global. De hecho, esta es la razón de la insistencia con la cual se consolidó, desde los años 90 en adelante, la necesidad de pasar desde el *governo* a la *governance*, un mecanismo a través del cual, en la mayor parte de los casos, los que logran tener una mayor representación son los actores que tienen más capacidades de operar en el ámbito internacional, y

no aquellos para los cuales las prioridades serían la equidad social y espacial (Gualini, 2010).

En cambio, la construcción de una Europa única ha abierto espacios a relaciones, intercambios y entrelazamientos de intereses directamente entre las ciudades. Con la caída de las fronteras, las físicas y también las del imaginativo colectivo, se ha asistido a un reforzamiento de la realidad local y de las ciudades, que tienen que dotarse de las capacidades para hacer valer sus propios intereses en el escenario internacional y, antes que nada, en el ámbito europeo. La institución de una Europa única significó la introducción de oportunidades y recursos, junto a normas, vínculos y limitaciones que no se pueden negociar, como ocurría en la relación con el Estado nacional.

Esto tuvo diversos efectos, pero dos más significativos que los otros. El primero es el rol más grande que los gobiernos locales adquieren como representantes de un interés “colectivo” en el que el conjunto de los habitantes de la ciudad se reconoce. Cuán realmente general sea este interés colectivo se va a debatir, pero la mayor autonomía adquirida desde los gobiernos municipales con respecto al gobierno central empujó a los diversos grupos sociales que conforman la ciudad a reagruparse, a reconocer más que en el pasado la existencia de intereses comunes que hay que defender y hacer valer en la competición con el mundo exterior.

Como señala Paris en este volumen, el edificio de la Bolsa de Lille fue remodelado como instrumento para el “redescubrimiento” del pasado mercantil de la ciudad sobre el cual fundamentar la construcción de una idea colectiva de área metropolitana compartida por la opinión pública y en torno a la cual estuviese dispuesta a movilizarse. Esto llevó, a su vez, a una mayor conciencia de la importancia del reconocimiento de lo local frente a lo externo y, por lo tanto, a la necesidad de fortalecer la “identidad” local. Para la industria del turismo, esto es obviamente indispensable, pero una “marca” para la ciudad es fundamental también para otras industrias, desde la de productos alimenticios que, gracias a la marca, se vuelven “característicos” y “tradicionales”, hasta la de los productos artesanales y de la pequeña

industria, que adquieren valor por el simple hecho de provenir del lugar que, “se sabe”, tiene el mejor producto.

La necesidad de reforzar la identidad local al nivel económico, social y de la identidad urbana es consecuencia inmediata de la globalización y de la necesidad/voluntad de escapar a la homologación que esta implica. Es el conflicto entre la economía del McDonald's, por un lado, y, por el otro, las cerámicas de Caltagirone en Sicilia o los cuchillos de Solingen en Nord Reno Westfalia, a los cuales se añaden las “nuevas” marcas, como, entre otras, el Guggenheim —cuyo impacto fue tal que en la actualidad se habla del “efecto Bilbao”— o los Gründerzeit, viejos edificios abandonados en los barrios de Spinnerei o Plagwitz y convertidos en espacios para jóvenes artistas extranjeros, que han hecho que Leipzig sea conocida a estas alturas como “la ciudad de los artistas”.

El segundo efecto de la globalización fue el aparecer de una “nueva pobreza”. Una realidad que parece pertenecer a un tiempo pasado e irrepetible, la pobreza excluye de los bienes de consumo y del uso de servicios a porciones crecientes de la población urbana, lo que provoca desequilibrios sociales que no son fácilmente reducibles en el corto plazo. La pobreza, consecuente con las formas y los modos de producción y de consumo de la globalización, está atacando nuevas categorías de población con la propagación del trabajo precario y el contemporáneo debilitamiento de la protección social que el *welfare state* había construido. Esto se traduce en las crecientes dificultades para satisfacer necesidades primarias como la casa y los servicios públicos y, quizás la más grave de todas, para mantener la solidaridad social y familiar. La nueva pobreza se vuelve aún más evidente por efecto de las migraciones, que se dirigen a las ciudades por ser lugares de mayores oportunidades de trabajo y que toman por sorpresa a los países del sur de Europa, que históricamente han sido foco de la migración. Su dimensión mostró desprevenidos incluso a muchos países del norte, lo que produjo enclaves de población inmigrante y vulnerable.

El incremento de la pobreza urbana y el aumento de los desequilibrios sociales internos de la ciudad, por un lado, y, por otro, el rol primario que incumbe al gobierno local en la promoción del desarrollo

local explican por qué en las últimas dos décadas muchas ciudades elaboraron estrategias para dar una respuesta a los desafíos de la globalización estando dentro de un mismo espacio, el europeo, que no permite más contar con la “protección” del Estado nacional.

El proceso de desindustrialización ha provocado la crisis de sectores enteros de la economía local, por lo cual las vastas áreas en que se ubicaban los grandes establecimientos industriales del fordismo fueron abandonadas. En otros casos, el traslado de actividades productivas —debido a la necesidad de cambios radicales en la organización del trabajo, en las tecnologías de producción y en la logística— también proporcionó a muchas ciudades la oportunidad de refuncionalizar grandes partes de la ciudad central. Como se señaló anteriormente, estos “vacíos” urbanos son la consecuencia de profundas y a veces dramáticas transformaciones económicas que, con la cancelación de miles de puestos de trabajo, llevaron a la pérdida de habilidades y conocimientos acumulados en el transcurso de décadas, lo que puso en crisis, además de a la organización productiva, a toda la organización social de la ciudad y de su territorio. Para las ciudades, entonces, estos vacíos son un problema. Pero, al mismo tiempo, ya representan una parte de la identidad de la propia ciudad, y se trata de un patrimonio de bienes y raíces que, además de histórico, puede representar una extraordinaria ocasión para repensar la ciudad en su conjunto. En los últimos 20 años, casi todas las ciudades europeas de cierta dimensión, incluidas París y Londres, realizaron o establecieron programas de recuperación a través de aquello que se llama los “grandes proyectos urbanos” (GPU) (Moulaert *et ál.*, 2003; IAURIF, 2007).

Los GPU son un modo nuevo de operar en y por la ciudad, no solo por parte de la planificación urbana sino en general por parte del gobierno local, con efectos importantes sobre la realidad económica y social, sobre el plan instrumental y sobre el institucional. Frente a la crisis económica y en un marco en el cual el Estado disminuyó su presencia, los gobiernos de las ciudades fueron empujados —se podría decir “obligados”— a asumir un rol más empresarial para intentar contrarrestar el declive económico de los territorios. Este es el sentido

principal del traslado, ocurrido en esta fase, desde el gobierno local a la gobernanza urbana. La actividad del gobierno local tenía que llevar a cabo las líneas políticas que la mayoría de los ciudadanos había elegido a través de las elecciones y, por lo tanto, una actividad dirigida al conjunto de los habitantes de la ciudad. En cambio, la gobernanza es el camino que los gobiernos locales debieron emprender para lograr movilizar a los actores económicos del propio territorio y, sobre todo, para atraer recursos del exterior. El *marketing* urbano, hasta su marcada articulación del *branding*, es la consecuencia más evidente y visible de este impulso hacia la competición (Vicari Haddock, 2010).

Para que tal movilización se realice, los objetivos deben ser compartidos. Eso significa garantizar un retorno interesante de las inversiones en breve, pero, en primer lugar, producir un cambio de los equilibrios políticos. Bajo los caracteres adquiridos por las economías urbanas de las ciudades europeas, fuertemente direccionadas a la producción de servicios, esto significa un desplazamiento de los equilibrios en favor de la renta, del capital inmobiliario con el sector de las construcciones que lo acompaña y del sector de los servicios. En este marco, la planificación urbanística pierde la dimensión redistributiva, que se constituye como parte fundamental de su razón de ser, y se convierte ante todo en instrumento de soporte para los actores económicos más fuertes y para la competitividad de las ciudades. A su vez, esto conduce inevitablemente al refuerzo de la atención hacia el tema de la accesibilidad y, por lo tanto, hacia el de las estructuras y el de los sistemas de transporte, por lo que se colocan en segundo plano otras urgencias y prioridades, antes que nada las de carácter social: casas, escuelas, hospitales, calidad de los espacios urbanos, acogida de los inmigrantes, etc.

Por GPU se entienden proyectos relevantes ya sea por su extensión física —la mayor parte de las veces, la recuperación de áreas industriales abandonadas— o por su capacidad de transmitir una nueva imagen de la ciudad, como fue el caso de la operación Guggenheim en Bilbao. Bajo este significado se incluyen, por lo tanto, porciones enteras de las ciudades, *waterfronts*, nuevos centros para oficinas..., y, sin embargo, también nuevos barrios residenciales, museos y salas de concierto. De

hecho, con el término GPU se hace referencia a aquellas operaciones que tienden a reconfigurar el espacio físico y/o inmaterial de la ciudad con el fin de relanzar o sostener el rol en el escenario de la competencia internacional.

Por su naturaleza de instrumentos de apoyo de la dinámica económica local, los GPU siguen caminos de elaboración particulares. En general, son empujados por grandes actores locales, como el gobierno municipal o de algún nivel superior y grandes empresas del sector privado. Solo una vez configurados los objetivos principales y las directrices de la intervención se busca obtener el apoyo de otros autores urbanos; entre otros, los habitantes. Si la planificación urbanística y, sobre todo, la planificación estratégica se basan en la idea de una identificación conjunta, participativa y, en consecuencia, compartida de las opciones para el futuro de la ciudad, los GPU se fundan en la implicación de solo una parte de los intereses urbanos, esencialmente de los económicos prevalentes, y en el supuesto de que la carrera por la competencia internacional no permite procesos largos de negociación entre los muchos y diversos intereses que se mueven en la ciudad.

Esto va de la mano con el hecho de que, frecuentemente, para la realización de los GPU se han adoptado procedimientos “excepcionales”, justificados en algún caso con la excepcionalidad del evento para el que fueron puestos en marcha, como juegos olímpicos, exposiciones internacionales o ferias mundiales. Tales procedimientos, que en algunos casos vieron como protagonista principal incluso al gobierno central, causaron también la suspensión de los mecanismos ordinarios de decisión y de la instrumentación de urbanismo en vigor, sustituidos por mecanismos *ad hoc*. En diversos casos, la responsabilidad de la intervención fue encomendada a departamentos, agencias y sociedades públicas o privadas creadas especialmente para este fin, y a las cuales se les concedieron privilegios particulares y amplios poderes para adquirir terrenos, adjudicar los trabajos y activar mecanismos financieros específicos.

Los GPU son un modo de revalorizar las porciones de la ciudad sobre las cuales se realizan. Si bien la primera gran operación del

mejoramiento urbano en Europa fue la de los Docklands de Londres, es la experiencia de Barcelona la que ha liderado el cambio de paso de las políticas locales como respuesta a la globalización. La regeneración conducida bajo el signo de los juegos olímpicos tuvo el objetivo de reequipar a la ciudad frente a los nuevos escenarios internacionales que se preveían, entre otras cosas produciendo nuevas centralidades, desde la Villa Olímpica o el Fórum de las Culturas a la más reciente plaza de Europa (Borja, 2010). En los años sucesivos, prácticamente todas las ciudades europeas de cierta dimensión se movieron con la misma óptica, y en alguna medida también algunas de la ex-Europa del este: pasaron de una planificación estratégica (o afirmada como tal) a políticas que aspiran a una diferente colocación de la ciudad dentro del escenario internacional o, cuando menos, europeo, a través de proyectos de regeneración y del mecanismo de los GPU.

Pero los GPU van mucho más allá del objetivo de la revalorización de los suelos y de la valorización inmobiliaria. Este modo de intervenir en la ciudad es en realidad un mecanismo para construir y pactar alianzas entre grupos de interés económico y social que están dentro de los mecanismos de la globalización y que en general se mueven en circuitos de actores y capitales supranacionales. En este sentido, los GPU se vuelven ocasiones/instrumentos/motores para estructurar una diversa formación social urbana, un reposicionamiento de los poderes económicos (o la consolidación de aquellos existentes), nuevas relaciones en el ámbito público/privado y la adopción de una instrumentación política y técnica especial, proceso en el cual los “expertos” de la ciudad y del territorio —urbanistas, economistas, arquitectos, ingenieros...— juegan un rol muy relevante. Los GPU han frecuentemente representado “un vehículo para asentar medidas de excepcionalidad en los procedimientos de la planificación y de la política [...] como parte de una ‘Nueva Política Urbana’ neoliberal” (Swyngedouw *et ál.*, 2002).

La construcción de un espacio europeo dio inevitablemente un fuerte impulso a este tipo de políticas urbanas. Desde hace tiempo, la Unión Europea pone atención al hecho de que las ciudades deben volverse siempre más competitivas: “Solo aquellas ciudades que son

capaces de desarrollar servicios con una alta calidad y que poseen buena dotación de infraestructura pueden [...] atraer actividades que tienen un futuro viable y un gran valor agregado”, sin lo cual las repercusiones son demasiadas elevadas en términos de polarización, desocupación y desintegración del tejido social (European Commission, 1997). Desde mediados del 2000, cuando la crisis económica comenzó a producir sus efectos, la Unión Europea dirige su atención casi exclusivamente a dos cuestiones: el desarrollo económico y el empleo; por lo tanto, a las capacidades de las ciudades de poner en marcha políticas urbanas para atraer nuevas ocupaciones e inversiones, en primer lugar aquellas ligadas a la innovación y al conocimiento (European Commission, 2005).

Los GPU se insertan plenamente en esta dirección y voluntad, pero inevitablemente generan exclusión y fragmentación (Moulaert *et ál.*, 2003). Por su misma naturaleza, solicitan concentrar las inversiones en partes limitadas de la ciudad, por lo que se consolidan de esta forma desequilibrios existentes o se producen nuevos. En cambio, a diferencia de la ciudad norteamericana, la de la colonización y, frecuentemente, también la de la poscolonización —donde la *zonig* (zonificación) y el plan de urbanismo tienen como objetivo la producción de las diferencias—, la ciudad europea en cuanto expresión autónoma de la sociedad local tiende siempre a buscar reducir los desequilibrios internos y a responder a las necesidades de todos sus habitantes. Por esto, los GPU son un nuevo evento para la ciudad europea y un modo inusitado de pensar el futuro.

El impacto que los GPU tienen sobre las jerarquías de los espacios urbanos y metropolitanos aún no puede ser plenamente evaluado. La realización de la mayoría de los GPU data de un corto tiempo o está todavía en curso. También, como la estructura espacial reacciona a la inclusión de nuevos polos de actividad, depende de los contextos individuales, que, en Europa, como se señaló anteriormente, se caracterizan por una larga historia y por tejidos económicos, caracteres y referencias culturales de la sociedad urbana muy distintos. Además, a causa del mecanismo de decisión “excluyente” que caracterizó su elabora-

ción, muchos GPU debieron ser cambiados significativamente por las resistencias encontradas en una parte de aquellos actores cuyos intereses no estaban mínimamente atendidos; en primer lugar, los habitantes.

En cuanto fenómeno político y social antes que económico, la ciudad nunca alcanza un punto de equilibrio “definitivo”. La ciudad es un objeto en constante cambio por las tensiones que se producen entre diferentes intereses, inevitablemente en competición y en conflicto. Reconocer algunas partes de la ciudad como “centrales”—sea la ciudad histórica o la de los grandes proyectos de regeneración de estos años—respecto a otras “periféricas” significa afirmar la existencia de diferencias y desequilibrios, sin por esto asignarles un valor negativo. Para la ciudad europea, la ciudad central, como consecuencia de las estratificaciones ocurridas en el tiempo de la historia y estrechamente ligadas a la construcción cultural que la ha acompañado, es un recurso, mas no un problema. Por esto, en la Europa de las ciudades, la resistencia a modificaciones significativas en la jerarquía del espacio urbano es extremadamente fuerte y no admite el apareamiento de otras centralidades.

Bibliografía

- Amin, A. y N. Thrift (2002). *Cities: Reimagining the urban*. Oxford: Blackwell.
- Ascher, F. (2002). *Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*. París: L'Aube.
- Bagnasco, A. y P. Le Galès (eds.) (1997). *Villes en Europe*. París: La Découverte.
- Balbo, M. (1999). *L'intreccio urbano. La gestione nella città nei paesi in via di sviluppo*. Milán: Franco Angeli.
- Benevolo, L. (1993). *La ciudad europea*. Barcelona: Crítica.
- Borja, J. (2010). *Llums i ombres de l'urbanisme de Barcelona*. Barcelona: Empúries.
- Bourdin, A. (2005). *La métropole des individus*. París: L'Aube.
- Boyer, J. C. (2003). *Les villes européennes*. París: Hachette.

- Calabi, D. (2010). "Historic centres. Since when are they an issue?". *Rivista di Scienze del Turismo*, N.º 2: 75-92.
- Dupuy, G. (1998). *El urbanismo de las redes. Teorías y métodos*. Barcelona: Oikos-Tau.
- European Commission (1997). *Towards an urban agenda in the European Union*. Communication from the Commission. Bruselas.
- European Commission (2005). *Cities and the Lisbon agenda: Assessing the performance of cities*. Directorate-General Regional Policy. Bruselas.
- Gualini, E. (2010). "Governance, space, and politics: Exploring the governmentality of planning". En *The Ashgate research companion to planning theory. Conceptual challenges for spatial planning*, J. Hillier y P. Healey. Farnham, Reino Unido/Burlington, EE. UU.: Ashgate.
- Guidoni, E. (1981). *La città dal medioevo al rinascimento*. Roma/Bari: Laterza.
- Häussermann, H. y A. Haila (2005). "The European city: A conceptual framework and normative project". En *Cities of Europe: Changing contexts, local arrangements, and the challenge to urban cohesion*, Y. Kazepov (ed.). Oxford: Blackwell.
- Hohenberg, P. M. y L. H. Lees (1985). *The making of urban Europe. 1000-1950*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- IAURIF (2007). "Large-scale urban development projects in Europe". *Les Cahiers*, N.º 146.
- Kaelble, H. (2000). "La ville européenne au XX^e siècle". *Revue Économique*, N.º 2: 385-400.
- Le Galès, P. (2002). *European cities, social conflicts, and governance*. Nueva York: Oxford University Press.
- Lévy, J. (1999). *Le tournant géographique*. París: Belin.
- Moulaert, F., A. Rodríguez y E. Swyngedouw (2003). *The globalized city: Economic restructuring and social polarization in European cities*. Nueva York: Oxford University Press.
- Smailes, A. E. (1962). *The geography of towns*. Londres: Hutchinson University Library.

- Swyngedouw, E., F. Moulaert y A. Rodríguez (2002). "Neoliberal urbanization in Europe: Large-scale urban development projects and the new urban policy". *Antipode*, Vol. 34, N.º 3: 542-577.
- Vicari Haddock, S. (2010). *Brand building: The creative city*. Florencia: Firenze University Press.