



**Unión Europea**  
Política regional



ES

# Ciudades del mañana

Retos, visiones y caminos a seguir



Octubre de 2011

# **Ciudades del Mañana**

## **Retos, visiones y caminos a seguir**

## Prefacio

Más de dos tercios de la población europea vive en zonas urbanas. Las ciudades son lugares donde surgen problemas y se encuentran soluciones. Son un terreno fértil para la ciencia y la tecnología, para la cultura y la innovación, para la creatividad individual y colectiva, y también para mitigar el impacto del cambio climático. Sin embargo, las ciudades también son lugares donde se concentran problemas como el desempleo, la segregación y la pobreza.

Necesitamos comprender mejor los retos a los que se enfrentarán las distintas ciudades europeas en los años venideros. Por esta razón decidí reunir un grupo de expertos urbanos y representantes de ciudades europeas para reflexionar sobre el futuro. Este informe es el resultado de esa reflexión.

El informe sensibiliza sobre los posibles futuros impactos de tendencias como el declive demográfico y la polarización social, y la vulnerabilidad de los distintos tipos de ciudades. También pone de manifiesto las oportunidades de las ciudades y el papel fundamental que pueden desempeñar para conseguir los objetivos de la UE, especialmente en la implementación de la Estrategia Europa 2020. Además, presenta algunas concepciones y modelos de inspiración y confirma la importancia de un enfoque integrado del desarrollo urbano

El proceso de reflexión Ciudades del Mañana servirá de inspiración para los responsables de la elaboración de políticas y para los profesionales involucrados en el desarrollo urbano, ya sea a nivel local, regional, nacional o europeo.

Las perspectivas de futuro y las nuevas concepciones de las ciudades del mañana están adquiriendo cada vez más importancia a todos los niveles. El desarrollo de nuestras ciudades determinará el futuro de Europa.

Johannes Hahn  
Comisario Europeo de Política Regional

## Colaboradores

Nos gustaría agradecer a todos los colaboradores del proceso de reflexión Ciudades del Mañana, tanto su participación como asistentes o ponentes en los tres seminarios organizados en mayo, junio, octubre y diciembre de 2010, como sus contribuciones escritas en forma de documento de debate o de respuestas a nuestras consultas.

Isabel	André	Universidad de Lisboa
Thierry	Baert	Agencia de urbanismo de la metrópolis de Lille
Alessandro	Balducci	Universidad de Milán
Catalin	Berescu	Universidad de Arquitectura y Urbanismo «Ioan Mincu», Bucarest
Fiona	Bult	Bilbao Metropoli-30
Antonio	Calafati	Universidad Politécnica de Las Marcas
Pierre	Calame	Fundación Charles Leopold Mayer para el Progreso del Hombre
Jennifer	Cassingena	Consejo para la Ciencia y la Tecnología de Malta
Patrick	Crehan	CKA Bruselas
Philippe	Destatte	Instituto Destrée
Dominique	Dujols	CECODHAS Housing Europe
Jean-Loup	Drubigny	Secretaría de URBACT
Martin	Eyres	Ciudad de Liverpool
Elie	Faroult	Consultor independiente
Sonia	Fayman	ACT Consultores
Birgit	Georgi	Agencia Europea de Medio Ambiente
Grzegorz	Gorzalak	Universidad de Varsovia
Sir Peter	Hall	University College London
Tomasz	Kayser	Ciudad de Poznań
Krisztina	Keresztély	ACT Consultores
Clemens	Klikar	Stadt Menschen Berlín
Vanda	Knowles	EUROCITIES

Moritz	Lennert	Universidad Libre de Bruselas
Bernhard	Leubolt	Universidad de Viena
Heinrich	Mäding	Ex-director del Instituto Alemán de Urbanística
Gérard	Magnin	Energy Cities
Karel	Maier	Universidad Técnica Checa de Praga
Torsten	Malmberg	Ciudad de Estocolmo
Simon	Marvin	Universidad de Salford
Frank	Moulaert	Universidad Católica de Lovaina
Rémy	Nouveau	Ciudad de Lyon
Andreas	Novy	Universidad de Viena
Stijn	Oosterlynck	Universidad Católica de Lovaina
Beth	Perry	Universidad de Salford
Yaron	Pesztat	Miembro del Parlamento en Bruselas
Angelika	Poth-Mögele	Consejo de Municipios y Regiones Europeas
Anne	Querrien	URBAN-NET
Francisca	Ramalhosa	Porto Vivo, Sociedad de Rehabilitación Urbana
John S.	Ratcliffe	The Futures Academy
Joe	Ravetz	Universidad de Manchester
Stefan	Rettich	KARO*, Leipzig
Gerda	Roeleveld	Deltares
Karl-Peter	Schön	Instituto Federal de Investigación en Construcción, Asuntos Urbanos y Desarrollo Espacial, Alemania.
Antonio	Serrano Rodriguez	Universidad Politécnica de Valencia
Manfred	Sinz	Ministerio Federal de Transportes, Obras Públicas y Urbanismo
Uno	Svedin	Universidad de Estocolmo
Roey	Sweet	Universidad de Leicester
Lud•k	Sýkora	Universidad Carolina, Praga

Nuria Tello Clusella	EUROCITIES
Jacques Theys	MEEDDAT (Ministerio Francés de Ecología, Energía, Desarrollo Sostenible y Ordenación del Territorio)
Iván Tosics	Instituto de Investigación Meropolitano, Budapest
Ronan Uhel	Agencia Europea de Medio Ambiente
Michaël Van Cutsem	Instituto Destrée
Jan Vranken	Universidad de Amberes
Martin Zaimov	Ciudad de Sofía
Marie Zez•lková	Ciudad de Brno

## Resumen

### *Las ciudades son fundamentales para el desarrollo sostenible de la Unión Europea*

- **Europa es uno de los continentes más urbanizados del mundo.** Hoy en día, más de dos tercios de la población europea vive en zonas urbanas y esta cifra continúa creciendo. El desarrollo de nuestras ciudades determinará el futuro desarrollo económico, social y territorial de la Unión Europea.
- **Las ciudades desempeñan un papel fundamental como motores de la economía, como lugares de conectividad, creatividad e innovación y como centros de servicios** para sus alrededores. Debido a su densidad de población, las ciudades ofrecen un potencial enorme para el ahorro de energía y para avanzar hacia una economía neutra en cuanto a las emisiones de carbono. Sin embargo, también son lugares donde se concentran problemas como el desempleo, la segregación y la pobreza. Las ciudades son, por lo tanto, fundamentales para el éxito de la Estrategia Europa 2020.
- **Los límites administrativos de las ciudades ya no reflejan la realidad física, social, económica, cultural o medioambiental del desarrollo urbano,** y se necesitan nuevas formas de gobernanza más flexibles.
- En cuanto a los propósitos, objetivos y valores, existe una **visión común de la ciudad europea del mañana** como:
  - Ø lugar de progreso social avanzado con un alto grado de cohesión social, con alojamientos socialmente equilibrados, y con servicios sociales, de salud y de «educación para todos»;
  - Ø plataforma para la democracia, el diálogo cultural y la diversidad;
  - Ø lugar de regeneración verde, ecológica o medioambiental;
  - Ø lugar de atracción y motor de crecimiento económico.
- **Las ciudades son un factor clave para el desarrollo territorial de Europa.** Hay consenso sobre los principios clave del futuro desarrollo urbano y territorial de Europa, que debería:
  - Ø basarse en un crecimiento económico equilibrado y en la organización territorial de las actividades, con una estructura urbana policéntrica;
  - Ø centrarse en regiones metropolitanas fuertes y en otras zonas urbanas que puedan aportar una buena accesibilidad a los servicios de interés económico general.
  - Ø caracterizarse por una estructura de asentamiento compacta con un expansión urbana limitada;
  - Ø alcanzar un alto nivel de protección y calidad medioambiental dentro y alrededor de las ciudades.

## *El modelo europeo de desarrollo urbano sostenible está amenazado*

- El **cambio demográfico** da lugar a una serie de retos que difieren de una ciudad a otra, como el envejecimiento de la población, la despoblación de las ciudades o los intensos procesos de suburbanización.
- **Europa ya no se encuentra en una situación de crecimiento económico continuo** y muchas ciudades se enfrentan a una seria amenaza de estancamiento o retroceso económico, especialmente las de Europa Central y Oriental que no son capitales y también las antiguas ciudades industriales de Europa Occidental.
- Nuestras economías en su forma actual no son capaces de ofrecer trabajo para todos. **Unos lazos cada vez más débiles entre el crecimiento económico, el empleo y el progreso social** han arrastrado a un número elevado de la población fuera del mercado laboral o hacia trabajos poco cualificados y con remuneraciones bajas.
- **Aumento en las disparidades de ingresos y el empobrecimiento de los pobres.** En algunos barrios, las poblaciones locales sufren desigualdades en términos de viviendas precarias, educación de mala calidad, desempleo y dificultad o incapacidad para acceder a ciertos servicios (salud, transporte, TIC).
- **Aumento de la polarización y segregación sociales.** La reciente crisis económica ha ampliado aún más los efectos de la evolución del mercado y el paulatino declive del estado del bienestar en la mayoría de los países europeos. La segregación social y temporal son problemas cada vez mayores, incluso nuestras ciudades más ricas.
- Los procesos de **segregación espacial** (como consecuencia de la polarización social) dificultan cada vez más que los grupos con pocos ingresos o marginados encuentren una vivienda digna a precios asequibles.
- **Un número creciente de «marginados sociales»** puede conducir en muchas ciudades al desarrollo de subculturas cerradas con actitudes fundamentalmente hostiles hacia la sociedad mayoritaria.
- La **expansión urbana** y la propagación de asentamientos con baja densidad de población son unas de las mayores amenazas para el desarrollo territorial sostenible, ya que los servicios públicos son más caros y más difíciles de ofrecer, los recursos naturales están sobreexplotados, las redes de transporte público son insuficientes y la dependencia de los coches y la congestión de las carreteras dentro y fuera de las ciudades son muy fuertes.
- **Los ecosistemas urbanos están bajo presión.** La expansión urbana y el sellado de suelo amenazan la biodiversidad e incrementan el riesgo de inundaciones y de escasez de agua.

## *Es posible convertir estas amenazas en desafíos positivos.*

- Las ciudades europeas siguen distintas trayectorias de desarrollo y se debe explotar su diversidad. La competitividad en la economía global se debe combinar con **economías locales sostenibles**, anclando las competencias y recursos clave en el tejido económico local y apoyando la participación y la innovación sociales.
- **Creación de una economía fuerte e integradora.** El modelo de desarrollo económico actual, en el que el crecimiento económico no se corresponde con más empleo, entraña ciertos desafíos: asegurar una vida decente para quienes se encuentran fuera del mercado laboral y conseguir que se comprometan con la sociedad.

- El **potencial que proporciona la diversidad socioeconómica, cultural, generacional y étnica** se debe explotar más como fuente de innovación. Las ciudades del mañana tendrán que ser adecuadas para las personas mayores y para las familias, y también lugares de tolerancia y respeto.
- **La lucha contra la exclusión espacial y la pobreza energética mediante mejores viviendas** es clave no solo para hacer que una ciudad y su aglomeración sean más atractivas y habitables, sino también para hacerlas más respetuosas con el medio ambiente y más competitivas.
- La conversión de las ciudades en «ecológicas y saludables» va más allá de la simple reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub>. Hay que adoptar un **enfoque holístico de los temas medioambientales y energéticos**, ya que los múltiples componentes del ecosistema natural están estrechamente interrelacionados con los del sistema social, económico, cultural y político.
- **Unas ciudades de pequeño y mediano tamaño florecientes y dinámicas** pueden desempeñar un papel importante no solo en el bienestar de sus propios habitantes, sino también en el de las poblaciones rurales vecinas. Son fundamentales para **evitar la despoblación rural y el éxodo hacia las grandes ciudades** y para promover un desarrollo territorial equilibrado.
- Una ciudad sostenible debe tener **espacios públicos abiertos y atractivos**, y fomentar una **movilidad sostenible, integradora y saludable**. La movilidad sin coches tiene que ser más atractiva y se deben favorecer los sistemas de transporte público multimodal.

### ***Para responder a estos desafíos urbanos son imprescindibles nuevas formas de gobernanza***

#### **Las Ciudades del Mañana deben adoptar un modelo holístico de desarrollo urbano sostenible y**

- Ø Resolver los desafíos de una manera holística e integrada.
- Ø Hacer coincidir los planteamientos basados en el territorio con los basados en las personas.
- Ø Combinar las estructuras de gobernanza formales con otras informales y flexibles que resulten adecuadas a los tipos de desafíos.
- Ø Desarrollar sistemas de gobernanza capaces de construir perspectivas compartidas que concilien objetivos y modelos de desarrollo contradictorios.
- Ø Cooperar para asegurar un desarrollo espacial coherente y un uso eficaz de los recursos.
- Los **sistemas de gobernanza necesitan adaptarse a unas circunstancias cambiantes** y tener en cuenta varias escalas territoriales (p. ej. supraurbanas e infraurbanas) y temporales.
- **Las ciudades deben adoptar un enfoque transectorial** y no dejar que las perspectivas «monosectoriales» decidan lo que deber ser la vida urbana.
- Hace falta una **coordinación horizontal y vertical**, ya que las ciudades deben trabajar con otros niveles de gobernanza y reforzar su cooperación y su trabajo en red con otras ciudades para compartir las inversiones y los servicios necesarios a una escala territorial mayor.

- Se necesitan **nuevas formas de gobernanza** basados en la responsabilización de los ciudadanos, la participación de todas las partes interesadas y un uso innovador del capital social.
- En el contexto de unos lazos cada vez más débiles entre el crecimiento económico y el progreso social, **la innovación social** ofrece la oportunidad de ampliar el espacio público para el compromiso cívico, la creatividad, la innovación y la cohesión.
- **La prospectiva es una herramienta especialmente relevante para gestionar transiciones**, resolver conflictos y contradicciones entre objetivos y desarrollar una mejor comprensión de las realidades, las capacidades y los objetivos.

## Conclusiones

Este informe se ha estructurado sobre tres ideas: demostrar que hay un modelo europeo de desarrollo urbano (capítulo 1); debatir las principales debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de este modelo (capítulos 2 y 3) y centrarse en los desafíos de la gobernanza de nuestras Ciudades del Mañana (capítulo 4).

Las conclusiones apoyan los principios fundamentales, las prioridades y los objetivos del desarrollo urbano y territorial recogidos en la Carta de Leipzig, en la Declaración de Toledo y en la Agenda Territorial 2020, y subrayan la importancia de una **dimensión territorial más fuerte** en la futura política de cohesión. El informe apoya los objetivos clave de la estrategia Europa 2020, pero señala la necesidad de planteamientos integrados, coherentes y holísticos en todos los sectores, niveles de gobernanza y territorios.

Los **desafíos** sociales, económicos y medioambientales **deben abordarse tanto a nivel de barrio como a nivel de contextos territoriales más amplios**. Las ciudades ya no pueden definirse únicamente por sus límites administrativos, ni las políticas urbanas pueden dirigirse solo a unidades administrativas municipales. Hay que prestar atención a los aspectos complementarios entre planteamientos funcionales (a nivel de grandes aglomeraciones y metrópolis) y planteamientos sociales y culturales que impliquen el compromiso y la responsabilización de los ciudadanos (a nivel de barrio). Se tienen que tener en cuenta tanto la realidad territorial más amplia como la estructura urbana interna. Las políticas urbanas tendrán que asegurar la coherencia entre las iniciativas sectoriales con impacto en el espacio y las iniciativas basadas en el territorio.

Para conseguir estos objetivos, **los mecanismos fijos de coordinación se deben complementar con otros flexibles** para asegurar el diálogo y la cooperación entre los niveles central y territorial, así como entre los sectores afectados por el desarrollo urbano. Se tendrán que superar las tensiones producidas por la diferencia de intereses y habrá que negociar acuerdos entre objetivos y modelos de desarrollo contradictorios. Para mantener este diálogo, es importante compartir una **misma concepción**.

Se necesita **una base sólida de conocimiento** para respaldar un entendimiento común de las capacidades de desarrollo; resulta imprescindible para sustentar cualquier visión de futuro. Un conocimiento así no puede provenir solo de los expertos, sino que necesita ser comprendido e incluso a veces coproducido por todos los implicados. Además de mejorar la disponibilidad y la comparabilidad de los datos territoriales y del conocimiento sobre la base de fuentes como la Red Europea de Observación sobre Cohesión y Desarrollo Territoriales (ESPON), la Auditoría Urbana y el Atlas Urbano, existe la necesidad de datos menos tangibles. La implicación de los responsables y de los ciudadanos es fundamental para formular las preguntas correctas, evaluar las cosas adecuadamente, facilitar la identificación con las estrategias y movilizar el potencial endógeno.

Las estrategias deberán **tener en cuenta la diversidad de las ciudades**: sus vías de desarrollo, su tamaño, sus contextos demográficos y sociales y sus activos económicos y sociales. Por ejemplo, será importante examinar la importancia de estrategias de especialización inteligentes en aquellas ciudades o regiones que se enfrenten a problemas específicos, debido a la convergencia de dificultades demográficas, económicas y sociales.

Se deberá fomentar la **innovación** para apoyar la transición hacia las Ciudades del Mañana. Las Ciudades del Mañana deberían ser ciudades dispares, cohesionadas y atractivas, deberían ser ecológicas y saludables y deberían ser lugares propicios para una economía fuerte e integradora. El potencial que proporciona la diversidad socioeconómica, cultural, generacional y étnica se debe explotar más como fuente de innovación. Las estrategias de innovación deben ser múltiples y dirigirse a los servicios y a la tecnología, así como a la innovación institucional y social.

*« [...] Creo que en las actuales turbulencias económicas, donde la crisis financiera ha tenido ya serias consecuencias en el desempleo y los presupuestos públicos, tenemos que unir nuestras fuerzas para paliar los efectos negativos en las poblaciones más vulnerables. La innovación social no es una panacea, pero si la promovemos y la valoramos puede aportar soluciones inmediatas a los asuntos sociales más urgentes a los que se enfrentan los ciudadanos. A largo plazo, veo la innovación social como parte de la nueva cultura de responsabilización que estamos intentando fomentar con nuestras iniciativas, empezando con la Nueva Agencia Social. [...]»*

José Manuel Barroso, Presidente de la Comisión Europea, 31 de marzo de 2009

La innovación tendrá también que tratar asuntos organizativos e institucionales, ya que serán necesarias nuevas formas de gobernanza para abordar la complejidad de los próximos desafíos. Junto con la innovación social, varios expertos han subrayado, durante el proceso de reflexión, la cuestión de **la ética y los valores**.

Las estrategias de crecimiento inclusivo tendrán que superar las consecuencias negativas de la desvinculación entre el crecimiento económico y el desarrollo social y abordar los círculos viciosos del declive demográfico y económico al que se enfrentarán un número cada vez mayor de ciudades europeas en los años venideros. Se debe adoptar un **planteamiento coherente de las estrategias de crecimiento inteligentes, integradoras y ecológicas** para que se puedan superar los conflictos y las contradicciones entre los distintos objetivos y para que el cumplimiento de un objetivo no suponga ningún impedimento para conseguir otros.

La falta de recursos económicos, la baja capacidad fiscal o normativa o el insuficiente potencial de desarrollo endógeno dificultan que muchas ciudades europeas se desarrollen de forma sostenible y armoniosa, siguiendo el modelo ideal que aúna el atractivo con el crecimiento. **Las ciudades en proceso de despoblación tienen que redefinir su base económica** y llevar a cabo transiciones hacia nuevas formas de organización económica, social y espacial.

Además, si las tendencias actuales continúan, **la exclusión social y la creciente segregación espacial** afectarán a un número cada vez mayor de regiones y ciudades, incluyendo las más ricas. En las ciudades más ricas de Europa ya existen bolsas de pobreza, y la «pobreza energética» golpea a los grupos más vulnerables, especialmente en las ciudades con un parque de viviendas caracterizado por la escasez o por su obsolescencia.

Hay una fuerte tendencia política a prestar especial atención a los **barrios desfavorecidos** en el marco de la ciudad y de territorios más amplios, como se señaló en la **Carta de Leipzig** y en la **Declaración de Toledo**. La educación y la formación desempeñan un papel fundamental al permitir la movilidad social y espacial y al estimular el empleo y la iniciativa empresarial. Este informe subraya también la importancia del capital social, que va más allá de la educación y la formación, y que incluye las capacidades relacionales. Pero la integración

social no debería ser únicamente un objetivo de las políticas centradas en las personas; estos planteamientos se deben combinar con los de base territorial. Centrarse solo en las «personas» puede contribuir a que la gente se aleje de los problemas y a empobrecer aún más los barrios desfavorecidos; centrarse solo en el «territorio» puede desplazar el problema o tener efectos «cerrojo» en las comunidades locales.

Como ya se indicó en la Declaración de Toledo, este informe señala el papel estratégico de la **regeneración urbana integrada**, enmarcada en el concepto más amplio de desarrollo urbano integrado, como una perspectiva importante para conseguir una serie de objetivos, tales como: asegurar la participación ciudadana y la implicación de los interesados en los trabajos encaminados a la consecución de un «modelo más sostenible y socialmente inclusivo en todos los tejidos urbanos y sociales de la ciudad consolidada»<sup>1</sup>; considerar el cambio climático, el cambio demográfico y la movilidad como algunos de los principales desafíos urbanos; asegurar una mayor coherencia entre los asuntos urbanos y territoriales; y promover un entendimiento común del enfoque integrado.

Este informe señala las recomendaciones de la Agenda Territorial 2020 sobre la inclusión del desarrollo urbano en un contexto territorial ligado a la Estrategia Europa 2020, y sobre el fomento del desarrollo territorial policéntrico equilibrado y el uso de planteamientos de desarrollo integrado en ciudades y regiones rurales y específicas.

Uno de los desafíos del desarrollo territorial armonioso de Europa, como se identificó en la Agenda Territorial 2020, es la gran velocidad de consumo de suelo debido a la propagación de asentamientos de baja densidad de población, es decir, la **expansión urbana**. En el contexto de las políticas de cohesión, ya se han desarrollado estrategias para el **reciclaje de suelo** (regeneración urbana, restauración o reutilización de zonas abandonadas, marginadas o en desuso) que pueden desempeñar un papel fundamental en el futuro, al igual que otras estrategias ecológicas, como el desarrollo de cinturones o corredores verdes, la **ecologización de las ciudades** y el fomento de ciudades adecuadas para las familias y los mayores a través de espacios públicos y servicios para todos, a la vez que se mejoraba la gestión de los recursos energéticos y materiales y de los flujos en la ciudad (metabolismo urbano, reciclaje y soluciones de energía local).

En sintonía con la Agenda Territorial 2020, este informe resalta también la necesidad de la integración territorial en regiones funcionales transfronterizas y transnacionales, y hace hincapié en la importancia de mejorar la conectividad territorial y la cooperación entre las ciudades europeas.

Las ciudades no pueden definirse únicamente por sus límites administrativos, ni las políticas urbanas pueden dirigirse solo a unidades administrativas municipales. El Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones han resaltado también la importancia de la **gobernanza a varios niveles**, lo que sintoniza enteramente con las conclusiones de este informe: las políticas europeas, nacionales, regionales y locales deben articularse.

Este informe lleva más lejos el concepto de gobernanza a varios niveles. Las políticas dirigidas a los barrios necesitan coordinarse con políticas dirigidas no solo a las aglomeraciones mayores o a los territorios que engloban a las ciudades, sino también a las zonas limítrofes. El principio de subsidiariedad, que ha sido reforzado por el Tratado de

---

<sup>1</sup> Reunión Ministerial Informal de Toledo sobre la Declaración de Desarrollo Urbano, Toledo, 22 de junio de 2010.

Lisboa, no solo implica sustituir un nivel alto de gobernanza por uno más bajo, sino también que **se vayan forjando nuevas relaciones entre los distintos niveles**, p. ej. entre el nivel local y el europeo. Debe ampliarse la gama de actores involucrados en la formulación y elaboración y de las políticas hasta abarcar a todos los interesados, incluidos los ciudadanos. Fundamentalmente, las políticas deben operar en un **marco de gobernanza a varias escalas**.

Es responsabilidad de todos los niveles de gobernanza conseguir que el potencial de las ciudades y de las aglomeraciones urbanas se pueda explotar por completo en beneficio de todos los ciudadanos europeos. **El futuro de Europa depende de nuestras Ciudades del Mañana.**

**Full version of the original report and additional information at:**  
**[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/conferences/citiesoftomorrow/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/citiesoftomorrow/index_en.cfm)**