

Red urbana, instrumento de equidad, cohesión y desarrollo

João Ferrão*

Abstract

This document searches for a definition of strategic guidelines that transform the Portuguese urban system into an efficient instrument for territorial equity, national cohesion and sustainable development. The text is made up of four parts.

In the first part, the "return of the City" is acknowledged as an essential factor for the construction of the current cognitive society, making some considerations about geographical polarisation which inevitably is associated with this tendency.

In the second part, the main modifications that recently have taken place in the morphology of the urban system are identified, underlining the threats and the opportunities created, in addition to the impact of those transformations which relate to the way one thinks one should act with regards to the urban systems.

The third part registers the objectives that must be aimed for within a scope of transformation of urban systems understood as an instrument for development.

Finally, in the last part, the results of some recent studies on the Portuguese urban system are summarised and, on the basis of the comparison of those results with the observations made in previous chapters, there are suggestions for the guidelines that should be taken into consideration if it is wished that the title of this text become reality.

Resumen

Este documento busca la definición de orientaciones estratégicas que transformen el sistema urbano portugués en un instrumento eficiente de equidad territorial, cohesión nacional y desarrollo sustentable. El texto se estructura en cuatro partes:

En la primera parte se reconoce el "regreso de la ciudad" como factor esencial para la construcción de la actual sociedad cognitiva, hilándose algunas consideraciones sobre la polarización geográfica que inevitablemente se asocia a esta tendencia.

En la segunda parte se identifican las principales modificaciones recientes operadas en la morfología de los sistemas urbanos, subrayándose las amenazas y las oportunidades creadas, además del impacto de esas transformaciones sobre el modo como se piensa hoy se debe actuar sobre los sistemas urbanos.

En la tercera parte se registran los objetivos que deben ser ambicionados en una óptica de transformación de los sistemas urbanos en tanto que instrumento de desarrollo.

Finalmente, en la última parte, se sintetizan los resultados de algunos estudios recientes sobre la red urbana portuguesa y, con base en la comparación de esos resultados con las observaciones efectuadas en los capítulos anteriores, se sugieren las orientaciones que deberían ser tomadas en consideración si se quiere que el título de este texto se transforme en realidad.

* Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa y Universidad Atlántica.

I. Los años 90 y el regreso de la ciudad y de la polarización geográfica: ¿combatir, apoyar o administrar?

A. Los procesos de reestructuración económica y de desregulación de los mercados, desarrollados en la última década en un contexto de creciente globalización y de transición hacia una economía de servicios, han sido acompañados —o incluso soportados— por transformaciones relevantes de naturaleza geográfica. Se acentúa, por un lado, la **especialización territorial**: actividades (agricultura, diferentes tipos de industria, servicios a las empresas y financieros, etc.) y sobre todo las funciones (de las más estratégicas e innovadoras a las más rutinizadas y carentes de calificación) tienden a concentrarse en espacios específicos, conduciendo a una diferenciación geográfica muy marcada, que diversos autores han apellidado de estructuración en mosaico. Por otro lado, y en interacción con el aspecto anterior, se acentúan las oportunidades y mejoran las condiciones de circulación y de movilidad geográficas, ya que la creciente apertura al exterior por parte de varios espacios (países, regiones o ciudades) —tendencia inherente a los procesos de globalización, en general, y de integración europea, en particular— y la expansión de nuevas redes de transporte (convoyes de alta velocidad) y de telecomunicaciones crean situaciones muy favorables en este dominio.

B. El efecto conjugado de las tendencias recientes de diferenciación territorial y de movilidad geográfica se traduce en fenómenos de polarización en torno de las áreas de naturaleza esencialmente urbana. En la realidad, y al contrario de lo que sucedió durante el período de crisis de los años 70, las tendencias centrífugas originadas en particular a partir de las grandes metrópolis (éxodo de actividades y residentes tanto hacia ciudades de media dimensión como hacia espacios rurales) ocupan ahora una posición menos relevante frente a las tendencias en el sentido opuesto: la (gran) ciudad se torna de nuevo atractiva, se inicia en muchos casos una fase de re-metropolización, en suma, la "ciudad está de regreso" (Bailly, Jensen-Butler y Leontidou, 1996), confiriendo a los procesos de desurbanización de hace 20 años un carácter sobre todo coyuntural.

De hecho, en las ciudades se concentran los ingredientes esenciales para la construcción de las sociedades cognitivas, caracterizadas por la intensidad de producción y circulación de información, de conocimiento e innovación. La concentración de recursos energéticos, tanto físicos como inmateriales (hardware, software y orgware de desarrollo, para retomar una expresión de Vásquez Barquero, 1995), garantiza las **externalidades de escala y de gama** que las organizaciones e individuos necesitan para el buen desempeño de sus actividades. Paralelamente, el hecho de que las ciudades constituyen lugares privilegiados de interacción —tanto directa (la ciudad como lugar de socialización) como a distancia (la ciudad como nodo estratégico de redes supranacionales)— significa que pueden garantizar, mejor que cualquier otro tipo de espacio, las **externalidades de proximidad y de interconexión** igualmente necesarias para el buen desempeño de las organizaciones y de los individuos.

Es evidente que a lo largo de la historia de la humanidad las ciudades siempre desempeñaron este tipo de papel. Lo que existe de cualitativamente nuevo es la **compresión espacio-temporal** que acompaña, y sustenta, los procesos de globalización de una sociedad que para desenvolverse depende crecientemente de la capacidad de producir colectiva y permanentemente más información, más conocimiento, más innovación: los cambios son cada vez más rápidos y los lugares estratégicos de decisión y comando son cada vez más limitados.

C. La tendencia, aparentemente ineluctable, relativa al refuerzo de la polarización geográfica justifica, desde el punto de vista del desarrollo regional, algunos comentarios:

- La polarización geográfica constituye una **condición necesaria pero no suficiente** (como bien lo demuestran las grandes metrópolis del Tercer Mundo) de sustentación económica;
- La polarización geográfica posee **límites** evidentes, tanto del punto de vista de los costos que acarrea (saturación de equipamientos, combate a la polución y al ruido, congestión de tráfico) como de las oportunidades que condiciona (acceso a niveles satisfactorios de calidad ambiental y de vida, por ejemplo); con todo, esos límites **no son identificables a**

priori, fuera de contexto institucional, cultural y político que caracteriza al ambiente regulatorio de cada ciudad;

- La polarización geográfica introduce problemas de **inequidad territorial**, pero, al mismo tiempo, es una **fuerza de eficacia económica** que puede repercutir favorablemente en el conjunto de la economía nacional.

Esas observaciones, y las diversas tensiones que ahí sobresalen, permiten **defender el hecho de que las políticas de ordenamiento del territorio y de desarrollo regional no deben tener por objeto combatir, en abstracto, la polarización geográfica (mito de la igualdad espacial), sino más bien “encontrar un equilibrio razonable entre las consideraciones de equidad y distribución espacial de las actividades y su costo en términos de crecimiento global” (Jayet, Puig y Thisse, 1996: 153). Desde este punto de vista, la forma como los sistemas urbanos se estructuran constituye un elemento clave.**

II. La actual reconfiguración de los sistemas urbanos: contextualizar amenazas y oportunidades

A. Las tendencias anteriormente identificadas implicarán modificaciones importantes en lo que se refiere a **la morfología de los sistemas urbanos**. Estas modificaciones se reflejan, a su vez, en los juicios que hoy se hacen acerca de la configuración que los sistemas urbanos deberían tener.

La bibliografía clásica sobre los sistemas urbanos revela la existencia de dos modelos contrarios: subsistemas clasificados como equilibrados, con una jerarquía funcional entre los centros de diferente dimensión próxima a la que Walther Christaller propuso en su teoría de los lugares centrales; sistemas urbanos dominados por una gran aglomeración (caso de Francia, por ejemplo) y, consiguientemente, marcados por un vacío entre esa gran ciudad dominadora y los centros de siguiente escalón de dimensión.

La lectura prevaleciente en la postguerra sobre la “buena” configuración de los sistemas urbanos favoreció al primer modelo, justificando la con-

cepción de políticas de desarrollo regional que buscaban —a través, por ejemplo, de la consolidación de “metrópolis de equilibrio” (Francia)— reposicionar los diferentes centros urbanos según una jerarquía funcional próxima a la propuesta en el modelo de Christaller.

La evolución reciente de la realidad viene a cuestionar parcialmente esta visión:

- Algunos de los presupuestos del modelo jerárquico perdieron pertinencia en los últimos 15 a 20 años, considerando varias de las tendencias entretanto verificadas (internacionalización de los sistemas urbanos; emergencia de estructuras interurbanas organizadas no jerárquicamente pero en red; peso de los servicios intermedios, y no finales, en la definición de los perfiles de especialización funcional en los centros urbanos, etc.);
- Algunas de las morfologías más dinámicas —constelaciones de proximidad (Ransdtadt, Reno-Rhur, áreas del norte de Italia), ciudades plaza-giratoria insertas en redes urbanas transnacionales (sistemas “hubs and spokes”), etc.— no coinciden con ninguno de los modelos de referencia anteriormente presentados.
- El presupuesto de que existe una organización modelo (en este caso un modelo jerárquico) es relativizado por el reconocimiento de que diferentes configuraciones de los sistemas urbanos pueden ser igualmente eficaces en contextos nacionales con distintos puntos de vista económico e institucional: variando la fuerza de eficacia, los sistemas urbanos pueden organizarse de forma diferenciada desde que se ajustan al contexto en que se insertan.

El “regreso de la ciudad” observado en los años 90 y, por lo tanto, acompañado por la emergencia de nuevas realidades y nuevas lecturas sobre los sistemas urbanos. Analizaremos entonces, aunque brevemente, algunas de las modificaciones ocurridas para después identificar las implicaciones de ahí derivadas en términos de estrategias de acción y de políticas de desarrollo regional.

B. El modelo jerárquico de Christaller parte de un conjunto simple —y básicamente adecuado al contexto histórico-geográfico en que fue formulado— de presupuestos:

- Un sistema urbano equilibrado está constituido por un conjunto de centros jerarquizados funcionalmente, esto es, un centro de un determinado nivel posee todas las funciones presentes en las aglomeraciones (más numerosas) de los niveles inferiores y todavía aquellas que son específicas de su nivel –jerarquización funcional/segmentación vertical de funciones;
- Estas funciones corresponden básicamente a servicios finales, por lo que su ocurrencia acompaña de cerca por la dimensión demográfica de cada aglomeración –relación de tipo determinista entre dimensión geográfica y perfil de especialización funcional;
- Las relaciones que se establecen entre las diferentes aglomeraciones son fundamentalmente verticales y ascendentes: la población de un determinado centro tendrá que desplazarse a centros de un nivel jerárquico superior (de mayor dimensión y menos numerosos) para tener acceso a servicios de especialización funcional superior al del nivel en que se integra ese centro; en condiciones estabilizadas, no existen relaciones “horizontales” (esto es, entre centros de un mismo nivel jerárquico), poseyendo cada aglomeración un área de influencia propia;
- Los sistemas urbanos se organizan en una base nacional.

C. Estos cuatro presupuestos fueron, entretanto, parcialmente avalados por la **emergencia de situaciones cualitativamente nuevas**:

- Al principio de la integración vertical (especialización por niveles funcionales) o bien por estructuras organizadas reticularmente con base en complementariedades “horizontales”, envolviendo, por tanto, centros de un mismo nivel jerárquico; esta diferenciación horizontal estimula, como es obvio, relaciones y flujos interurbanos de naturaleza igualmente horizontal;
- Algunas aglomeraciones, a pesar de su dimensión demográfica relativamente reducida, se tornan en centros suprarregionales y/o supranacionales en determinadas áreas de especialización (recuérdese, a título de ejem-

plo, algunas pequeñas ciudades italianas “sobreespecializadas” en la pasarela de la moda y del diseño). Estos casos vienen a demostrar que no existe una relación de tipo determinista entre dimensión demográfica y grado de especialización funcional. La idea de que un determinado escalón dimensional debe corresponder a un dado perfil funcional es correcta para los servicios finales y “no-básicos” (esto es, orientados, para la población local y regional), pero no es para servicios intermedios. En realidad, la existencia de sistemas productivos locales fuertemente especializados permite la expansión de actividades y servicios de apoyo a la producción que, después de una primera fase polarizada por la demanda local, pueden ganar cualidad suficiente para sustentar estrategias bien empalmadas de exportación. En estos casos, el grado de especialización obtenido sobrepasa con mucho aquel que sería de esperar teniendo en contra la dimensión demográfica del lugar;

- Las relaciones de dependencia vertical que se generan en el interior de los sistemas urbanos fuertemente jerarquizados pueden ser parcialmente anuladas a través de estrategias que busquen definir complementariedades activas entre aglomeraciones de dimensión idéntica; las soluciones en red de este tipo permiten, para además de los logros de conjunto, que cada uno de los centros involucrados en esta estrategia de cooperación aumente su área de influencia y las posibilidades de internacionalización. Esta vía, que conduce igualmente a una “sobreespecialización” frente a la dimensión demográfica del lugar en causa, permite contornear, en parte, las consecuencias de una estructura rígidamente jerarquizada, donde la posición jerárquica, dimensión demográfica y grado de especialización funcional tienden a coincidir;
- El contexto de creciente internacionalización, en general, y de integración europea (realización del mercado único y consiguiente abolición de las fronteras), en particular, ha implicado la emergencia de subsistemas urbanos transnacionales, unos de naturaleza mundial (red de “ciudades globales”, por ejemplo) y otros de carácter transfronterizo. En realidad, la óptica estrictamente nacional de los sistemas urbanos es incompatible con la crecien-

te apertura al exterior a que todos los espacios estaban sujetos.

En suma, el modelo jerárquico, considerado equilibrado y por eso modélico, se ve ahora confrontado con nuevas tendencias y nuevas soluciones organizacionales que conducen a cuestionar algunas de sus virtudes analíticas y de intervención.

D. El conjunto de observaciones presentado en el punto anterior no debe, con todo, llevar al abandono irreflexible de algunos de los principios contenidos en el modelo jerárquico. Efectivamente, las transformaciones identificadas, siendo relevantes, no parecen suficientemente fuertes para anular varios de los presupuestos subyacentes a la visión christalleriana de los sistemas urbanos.

De una forma general podemos afirmar que **el modelo jerárquico pierde alguna importancia analítica y de referencia no porque haya sido –o pueda llegar a ser– substituido por otro modelo globalmente alternativo, sino más bien porque las tendencias recientes aumentan el abanico de posibilidades de evolución de cada centro urbano y, por consecuencia, las relaciones sistémicas que de esta manera se generan.** Se valorizan, por tanto, soluciones más flexibles y ajustadas a la volatilidad de las sociedades y de las economías de hoy. Por otro lado, es muy desigual la capacidad que los diferentes sistemas urbanos existentes poseen en lo que se refiere a la incorporación de varios componentes de flexibilización, ya que esa capacidad depende mucho de los contextos culturales, institucionales y políticos prevalecientes en cada caso. En Portugal, por ejemplo, donde gran parte de los centros urbanos de media dimensión continúan, por un lado, dominados por el empleo en servicios públicos y en servicios privados finales (sean ellos tradicionales o modernos) y, por otro lado, al localizarse en áreas rurales en crisis, difícilmente se podrán multiplicar las trayectorias positivas de “sobreespecialización” basadas en la expansión de las actividades intermedias modernas y exportadoras.

E. Las nuevas tendencias que parecen afectar los sistemas urbanos en los últimos 10 a 15 años llevan consigo una serie de oportunidades y amenazas fácilmente identificables, pero cuya incidencia apenas puede ser justificada de cara a cada contexto en concreto. Analicemos algunos de esos aspectos:

i) Especialización territorial y movilidad geográfica: ¿agravamiento de las dependencias y reforzamiento de las interdependencias?

De un modo general, las diversas regiones urbanas (esto es, las grandes aglomeraciones urbanas y sus respectivos hinterlands) tienden a especializarse doblemente: en términos globales (especialización interurbana, o sea, frente a otras aglomeraciones o regiones urbanas) y a nivel interno (especialización intraurbana, con diferenciación creciente en los usos del suelo: centro financiero y de servicios, áreas residenciales de diferentes niveles socioeconómicos, parques de ciencia y tecnología, áreas rurales “gentrificadas”, centros de distribución interregional de retaguardia frente a la gran ciudad, etc.). Esta doble especialización puede, por tanto, procesarse a través de morfologías completamente distintas: en un extremo, estructuras mono y radiocéntricas, con problemas crecientes de dependencia entre espacios con diferentes usos y valorizaciones sociales; en el extremo opuesto, estructuras polinucleadas caracterizadas por un funcionamiento sistémico basado en complementariedades internas que se refuerzan recíprocamente.

ii) Internacionalización de los sistemas urbanos: desestructuración de los sistemas nacionales o situaciones positivas de multipertenencia

La creciente apertura de las economías nacionales al exterior no deja de tener impactos significativos sobre los diferentes sistemas urbanos. Ciertamente esta apertura es acompañada por consecuencias muy diversas. En situaciones extremas, puede contribuir a debilitar o hasta desestructurar los sistemas nacionales, cuya cúspide (capitales) o también las ciudades de segunda línea van a sufrir la concurrencia creciente de actividades y organizaciones localizadas en aglomeraciones más competitivas de otros países; a esta situación puede todavía adicionarse la erosión resultante de la influencia de lugares implantados en regiones fronterizas de estados vecinos, que tienden a polarizar centros de pequeñas dimensiones, más vulnerables, en detrimento de conexiones privilegiadas que anteriormente mantenían con metrópolis regionales o nacionales. Simultáneamente, sin embargo, la internacionalización de los sistemas urbanos nacionales, tanto por la vía de la globalización como a través de dinámicas transfronterizas, puede constituirse

en un vehículo eficiente de acceso a recursos estratégicos o a mercados más vastos y calificados, desencadenando efectos positivos que de forma directa o indirecta son susceptibles de beneficiar vastas regiones del país o el conjunto de la economía nacional. En estos casos, las situaciones de multipresencia (Lisboa, por ejemplo, es una capital nacional, un polo de segunda línea del sistema ibérico y una "eurociudad" al nivel del sistema urbano comunitario) pueden ser extremadamente ventajosas, multiplicando y diversificando oportunidades.

iii) Intensificación de las relaciones interurbanas de tipo horizontal: ¿competencia y cooperación, vencedores y vencidos?

Sabemos hoy, a partir de múltiples ejemplos del mundo empresarial, que competencia y cooperación no se excluyen mutuamente. En lo que toca a los sistemas urbanos, importa subrayar que la creación de condiciones favorables al establecimiento de relaciones interurbanas horizontales, en detrimento o complemento de las relaciones jerárquicas de tipo vertical, abrió nuevas fuentes de competencia y cooperación interurbanas y, por esa vía, nuevas dinámicas en torno de la dualidad vencedores/vencidos.

Las estrategias de cooperación "horizontal", conteniendo aglomeraciones urbanas de dimensión aproximada, pueden llevar a la constitución de dos tipos de redes (Camagi, 1993):

- **Redes de sinergia:** cooperación entre aglomeraciones con perfiles funcionales idénticos, geográficamente próximas o distantes, buscando beneficiar del intercambio de experiencias y la obtención de masas críticas suficientes y de efectos de escala (las redes temáticas –ciudades históricas, capitales, centros portuarios, aglomeraciones de balnearios–, constituyen un ejemplo paradigmático de esta situación);
- **Redes de complementariedad:** la cooperación entre aglomeraciones con perfiles complementarios de especialización funcional y productiva, próximas entre sí, buscando beneficiarse de un efecto conjunto de externalidades de escala y de gama.

Estos dos tipos de redes han sido, por el contrario, fuertemente apoyadas en el ámbito de la Unión Europea, existiendo un número suficiente

de casos exitosos para confirmar su pertinencia. También la política de redes de ciudades apoyadas en Francia por DATAR desde 1991 contiene enseñanzas importantes en este dominio (Hau-Rouchard, 1996).

La flexibilización de las relaciones interurbanas, asociada a la mejoría en las condiciones de circulación, movilidad y accesibilidad, significa, por otro lado, una mayor posibilidad de competencia entre ciudades vecinas del mismo tipo, al contrario de lo que sucede en las realidades en conformidad al modelo de Christaller, en que cada una de ellas posee áreas de influencia tendencialmente cautivas en relación a la mayor parte de las funciones que desempeña. De este modo, la competencia, ahora acentuada, provee no sólo de centros urbanos de niveles jerárquicos superiores (como tradicionalmente sucedía), sino también de aglomeraciones de otros países y de centros idénticos y vecinos.

iv) Soluciones organizacionales en red: ¿desunión o capilaridad de proximidad?

El refuerzo del relacionamiento entre centros urbanos, acompañado no excepcionalmente por la entrada en crisis de la base económica de sus áreas envolventes, predominantemente rurales, ha estimulado dinámicas urbanas cada vez más autónomas de los tradicionales hinterlands. En estos casos, la participación activa en lógicas organizacionales de tipo reticular provoca el descenso relativo de la región envolvente, constituyendo, por tanto, un factor de desintegración regional. En otros casos, sin embargo, la participación en lógicas reticulares puede constituirse en un impulso positivo para el área circundante, estimulando mecanismos de capilaridad de proximidad.

Los polos administrativos y/o rurales –caso de la mayor parte de las pequeñas ciudades portuguesas del interior– son particularmente vulnerables a los procesos de separación, revelando una oposición urbano-rural creciente en áreas donde justamente este tipo de aglomeraciones constituye un (¿el?) factor clave de integración regional. En áreas donde esa oposición da lugar a una imbricación funcional clara, con complementariedad de usos, funciones y competencias entre los dos tipos de realidad, los efectos de capilaridad de proximidad son más probables y las pequeñas ciudades pueden constituir centros revita-

lizadores del mundo rural, conciliando su papel con la presencia activa en redes interurbanas suprarregionales o transnacionales.

La penalización resultante de las estrategias de cooperación interurbana en detrimento de las estrategias de integración regional afecta apenas a las ciudades de media y pequeña dimensión. El regreso de las "ciudades-estado" y de las "ligas de ciudades", conforme algunos autores preconizan, reforzado por discursos de afirmación y reivindicación centrados en la idea de ciudad y no de región, es pernicioso en términos de la cohesión territorial, alimentando dinámicas de dualidad integración/marginalidad que importa combatir y sobre todo precaver. Caso contrario, estaremos por sancionar la emergencia de un archipiélago global de lugares estratégicos constituido por un pequeño número de aglomeraciones que centralizan una parte muy significativa de la capacidad mundial de decisión y de innovación, con microgeografías dinámicas más autistas frente a los sectores y territorios mucho más amplios de las sociedades actuales.

F. A pesar de las transformaciones ocurridas en los últimos años y de la volatilidad creciente de las economías actuales, el territorio europeo presenta, en términos generales, una gran inercia. Difícilmente se conseguirá imaginar la emergencia de patrones territoriales completamente nuevos e implicando la anulación de las realidades anteriormente prevalecientes, inclusive en áreas tan dinámicas como la región central del espacio comunitario, comprendida entre Londres/Amsterdam/Colonia/París (European Union, 1996). Las incidencias recientes y previsibles sugieren, aún así, algunas **situaciones donde el cambio será ciertamente más intenso:**

- Las grandes ciudades, caracterizadas por una rápida rotación de usos de suelo de las áreas tanto intraurbanas (regeneración del centro) como periurbanas (creación de nuevas centralidades);
- Los corredores que conectan las principales aglomeraciones urbanas, desde que vienen servidos por las nuevas redes de transporte y telecomunicaciones (los "eurocorredores" en el caso del espacio comunitario);

- Las regiones fronterizas donde se afirman relaciones de interacciones significativas entre ambos lados de la frontera;
- Las áreas rurales mucho más valoradas por su cualidad ambiental y patrimonial, sobre todo las que fueron blanco de políticas eficaces de conservación de la naturaleza.

Paralelamente, y desde un punto de vista negativo, ocurrieron **situaciones de creciente** periferyización en relación a las aglomeraciones y regiones provistas de una posición excéntrica frente a las nuevas redes de transportes y telecomunicaciones.

En términos de grandes patrones de organización territorial, la tendencia parece ser más de **continuidad, expansión e intensificación** que de ruptura e inflexión.

El contexto prevaleciente parece ser, por tanto, de una **relativa** inercia espacial. Podría pensarse que esta situación es susceptible de ser contrariada a través de intervenciones voluntaristas con impacto real sobre la organización del territorio. A este propósito conviene invocar, una vez más, el artículo recientemente publicado por Jayet, Puig y Thisse (1996). Se refieren los autores, a propósito de los sistemas urbanos, que no sólo es muy difícil pasar radicalmente de un determinado tipo de estructura (centralizada, por ejemplo) hacia otra (jerárquica y equilibrada); con esa mudanza, el proceso puede correr el riesgo de debilitar los factores económicos que garantizan la eficacia del primer tipo, sin conseguir, al mismo tiempo, consolidar los nuevos factores necesarios para la emergencia del segundo tipo de estructura. La conclusión resultante de esta observación parece obvia: **la única manera de evitar intervenciones que se llmiten a prolongar y a profundizar situaciones ya dominantes o acciones que introduzcan mudanzas radicales social e institucionalmente incontrolables, es ser muy selectivo en las intervenciones a efectuar. Esta selectividad, a su vez, implica una visión estratégica concertada y socializada en lo que se refiere a los objetivos a alcanzar, a los actores a movilizar y a los medios e instrumentos a utilizar.** Es justamente esta preocupación que preside la organización de los dos capítulos siguientes.

III. Sistema urbano, política de ciudades y políticas de desarrollo regional: ¿cuál relación?

Se torna difícil concebir una **política de ciudades** que no incluya el componente de relación que cada una de ellas mantiene con otras aglomeraciones y con otras áreas comprometidas. De esta forma, es imposible formular una **política de desarrollo regional** que no tome en cuenta el papel de los sistemas urbanos como elemento estructurante de las intervenciones a proponer. Se trata de dos perspectivas diferentes, que valorizan, y por eso subrayan, aspectos algo distintos de una misma cuestión global.

Los comentarios que siguen procurarán perfilar esta dualidad, sin que eso signifique ignorar su pertenencia, identificando elementos que deberán ser considerados como cruciales en cualquier contexto independientemente de la perspectiva adoptada.

¿Cuál es el papel de los sistemas urbanos ante una política de ciudad y frente a las políticas de desarrollo regional? O, de forma más sintética, ¿cuál es el papel de los sistemas urbanos como instrumento de desarrollo? Señalemos cinco aspectos:

- Los sistemas urbanos constituyen una pieza esencial para una visión geoestratégica del país y de la forma como éste se inserta en espacios más vastos, tanto próximos (óptica fronteriza) como distantes;
- Los sistemas urbanos constituyen elementos insustituibles de equidad territorial y de cohesión nacional;
- Los sistemas urbanos constituyen interfases estratégicas entre la base territorial de los diferentes sistemas tecnoeconómicos y socio-culturales, por un lado, y los procesos de globalización, competitividad y desarrollo, por el otro;
- Los sistemas urbanos constituyen un vehículo privilegiado de creación de efectos de sinergia y de red, ampliando las oportunidades que individualmente ponen a cada uno de los centros urbanos que de ellos hacen parte,

mejorando, consecuentemente, las condiciones de desempeño de las organizaciones y de los individuos existentes;

- Los sistemas urbanos constituyen un vehículo privilegiado de coordinación de políticas y de cooperación entre territorios, siendo, por tanto, un elemento crucial para cualquier ejercicio de concertación estratégica de base territorial al mismo tiempo que aseguran una mayor racionalidad en la aplicación de fondos y un impacto territorialmente más extenso de las intervenciones efectuadas.

A los sistemas urbanos podemos, de este modo, atribuirles objetivos generales como los que acaban de ser enunciados. Con todo, su papel efectivo depende: (i) de las orientaciones de política adoptadas (actitud minimalista vs. voluntarista); ii) de la forma como se valorizan los diferentes ingredientes de una intervención (componentes y estrategias reactivas o de ajustamiento vs. ofensivas) y, finalmente, iii) del éxito en alcanzar un balance positivo en lo que se refiere a las oportunidades y amenazas anteriormente señaladas. En última instancia, la transformación de los sistemas urbanos en instrumento de desarrollo no depende tanto de virtudes intrínsecas tomadas en abstracto como de la capacidad política e institucional de movilizarlas en forma adecuada y en el tiempo oportuno ante las realidades existentes y los escenarios deseados.

IV. El caso portugués: de la realidad a los principios orientadores

A. Si bien no es el propósito de este texto analizar pormenorizadamente las características del sistema urbano portugués, cabe tenerlas en vista para efectos de contribuir a la definición de líneas estratégicas de actuación que transformen la red urbana en un instrumento eficiente de equidad territorial, cohesión nacional y desarrollo sustentable (en sentido lato, esto es, incluyendo desde las preocupaciones de calidad ambiental a las de competitividad y de ciudadanía). De cualquier modo, debe señalarse que diversas publicaciones recientes dan a conocer caracterizaciones bastante detalladas y rigurosas, unas adoptando perspectivas más próximas de los presupuestos del modelo jerárquico de Christaller

(Gaspar y Jensen-Butler, 1992), otras, por el contrario, subrayando las dimensiones más relacionadas con estructuras organizadas en red (Baptista, 1995; CEDRU, 1996; Quatenaire Portugal, 1996). En su conjunto, estas contribuciones proporcionan una imagen bastante completa de las dinámicas en curso y de los problemas y perspectivas de evolución eventual.

De las publicaciones referidas tomamos algunas figuras (ver figuras 1, 2 y 3), que sintetizan perspectivas semejantes más no totalmente coincidentes acerca de la forma como el sistema urbano se organiza en nuestro país, y todavía algunas ideas-clave que importa tener presente.

En el capítulo "Urbanización, ciudad y nuevas formas de poblamiento", del trabajo preparado por el CEDRU (1996) y después de haber sido realizada la litoralización de poblamiento portugués y la bipolarización de la red urbana en torno de las áreas metropolitanas de Lisboa y Porto, se identifican cuatro tendencias de evolución reciente (p. 21 y 22):

- Ralentización "del ritmo de crecimiento y asimismo estabilización de la población en las áreas metropolitanas" (una tasa de variación de +3,1% entre 1981 y 1991 en el Area Metropolitana de Porto y de + 1,3% en el Area Metropolitana de Lisboa), ralentización que se verifica, con todo, acompañada por intensos movimientos de reorganización interna;
- "Crecimiento de algunos centros urbanos de media dimensión y reforzamiento de su importancia relativa, que no es el conjunto de la red urbana nacional, que no son los respectivos contextos regionales, vienen a aumentar su efecto polarizador", distinguiendo los autores del estudio de dos procesos distintos, uno característico del interior (crecimiento por succión del espacio rural envolvente) y otro del litoral (constitución de pequeñas conurbaciones);
- "Desarrollo de formas de urbanización difusa, célebres en el litoral", diseñadas por urbanización *in situ* y envueltas en situaciones mixtas de tipo urbano/rural.
- "Creciente desajuste entre los ritmos de crecimiento de las manchas urbanas y de los cuantitativos poblacionales".

Estas tendencias no son, sin embargo, suficientemente fuertes para provocar inflexiones frente a las tendencias anteriormente prevalecientes. De este modo, permanecen las fragilidades que Baptista (1995) encontró en el sistema urbano nacional:

- Ausencia de centros intermedios, esto es, entre las dos grandes aglomeraciones urbanas (Lisboa y Porto) y los centros que se posicionan en el segundo escalón de dimensión (cerca de 100.000 habitantes: Funchal, Coimbra y Braga) (1);
- Excesiva litoralización, tanto a lo largo de la orla occidental (que concentra 85% de la población urbana del país) como de Algarve;
- Naturaleza fuertemente difusa de la urbanización, asociada a defectuosas accesibilidades locales y regionales y a perfiles funcionales concurrentes, pero no complementarios, al nivel subregional;
- Débil competitividad de las dos áreas metropolitanas (subdimensión funcional opuesta a la dimensión demográfica, imagen externa negativa, etc.)
- Costos de conexión interurbana demasiado elevados (insuficiente articulación entre la red urbana y el sistema de accesibilidades).

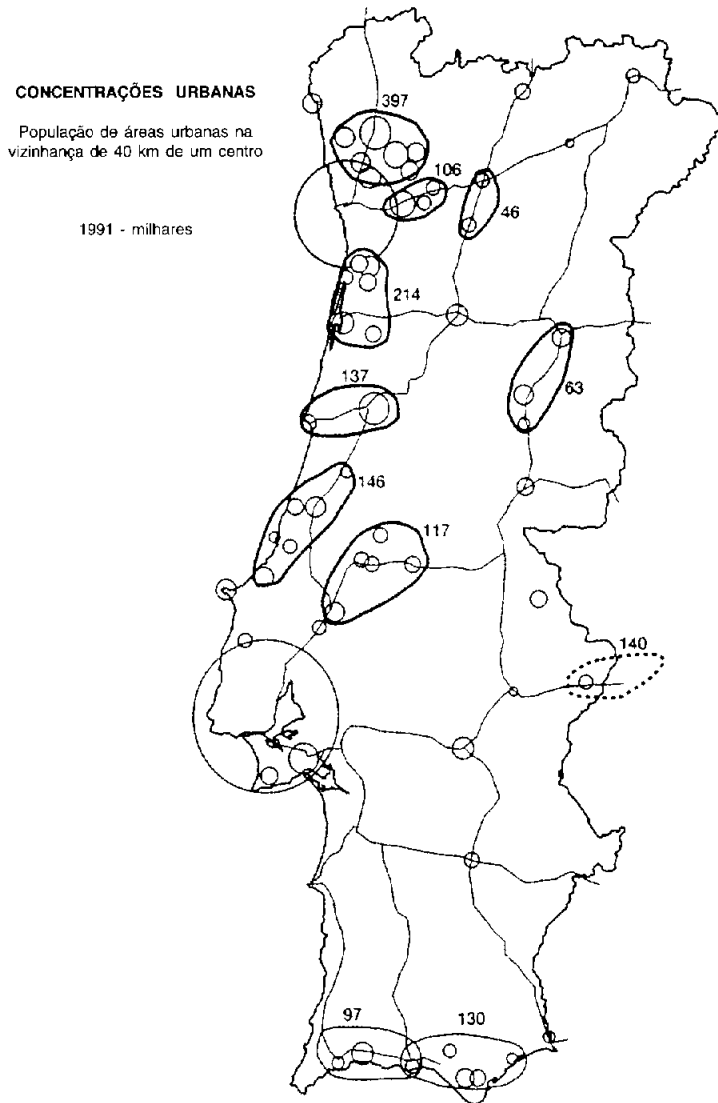
Todavía según el mismo autor, este conjunto de fragilidades conduce a que se realcen con particular atención dos problemas:

- La ausencia de ciudades de mediana dimensión,
- Las condiciones de competitividad internacional de las áreas metropolitanas.

En un registro de mayor detalle, centrado apenas en los segmentos no metropolitanos del sistema urbano nacional, el trabajo realizado por la Quatenaire Portugal (1996) permite una lectura más focalizada de las dinámicas de los diversos subsistemas regionales, sin perder de vista la óptica nacional. De ese estudio señalaremos, más que los resultados, cuatro preocupaciones:

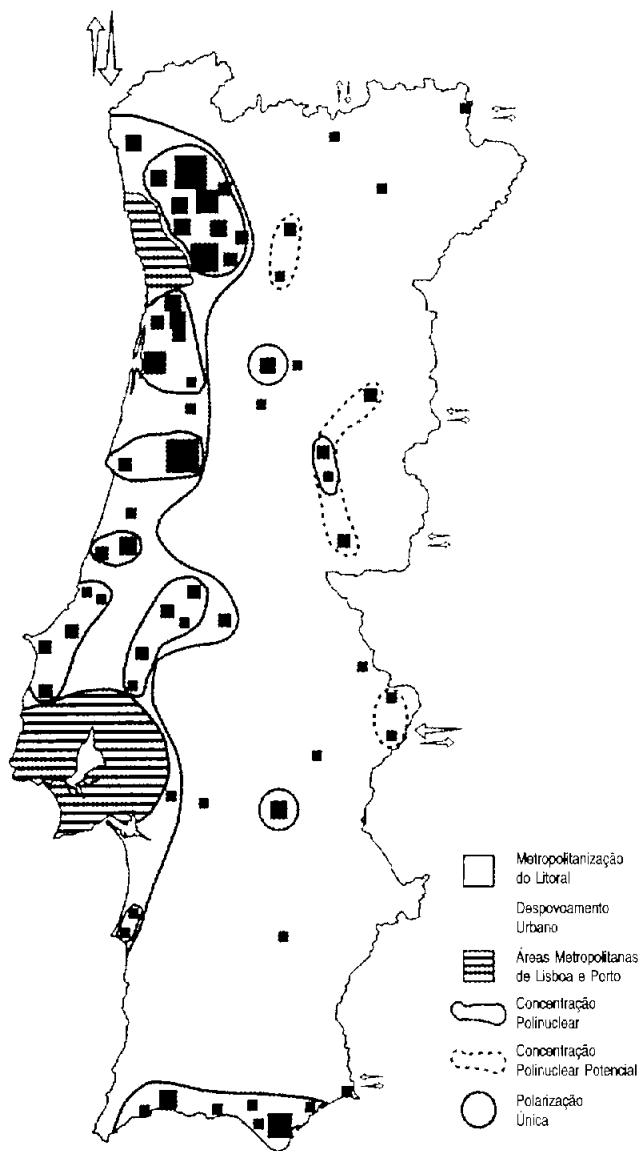
- Necesidad de integrar el sistema urbano nacional en los sistemas urbanos ibérico y europeo;

Figura 1
Concentrações Urbanas
População de áreas urbanas na vizinhança de 40 km de um centro
(1991 - milhares)



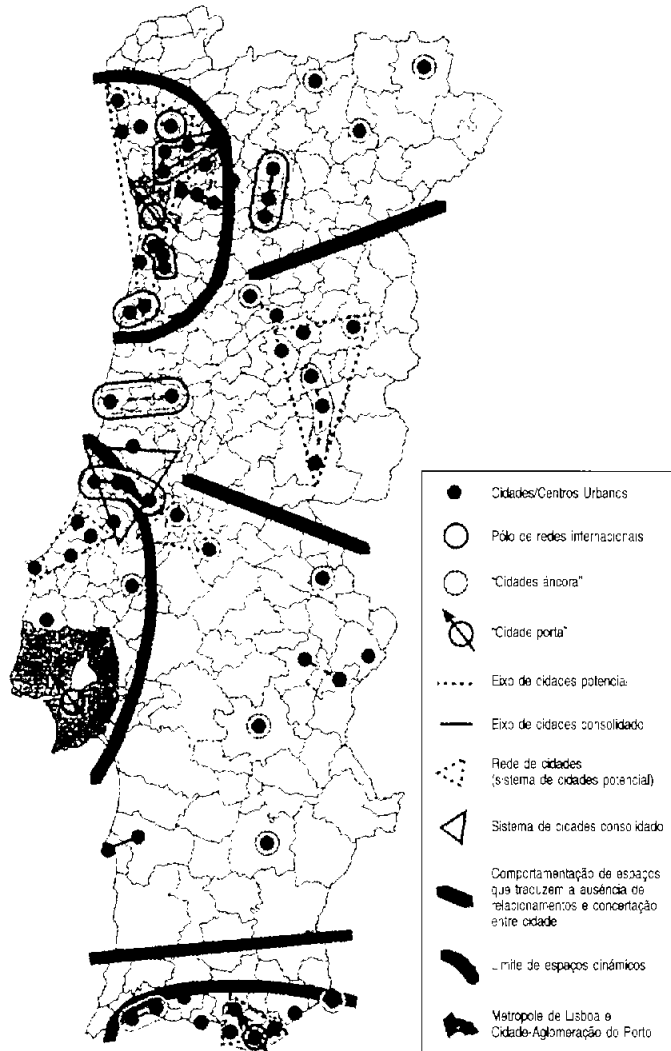
Fonte: A.J. Mendes Baptista, 1995.

Figura 2
Sintese de Sistema Urbano



Fonte: Grupo de Trabalho EDEC - Secretaria de Estado de Planeamento

Figura 3
Mapa S72 - Dinâmicas Urbanas e Territoriais



Fonte: Quatenaire Portugal. 1996.

- Ventaja en construir escenarios prospectivos de la evolución del sistema urbano nacional basados en principios y referencias conceptuales claros y explícitos;
- Necesidad de tomar en cuenta que las dinámicas de evolución de los diversos subsistemas regionales condicionan fuertemente la evolución del sistema global, sugiriendo, de forma implícita, que a pesar de verificarse una relación interactiva entre los subsistemas regionales y sistema nacional las estrategias de consolidación son sobre todo ascendentes;
- Necesidad de diseñar una política urbana que incluya cuatro dimensiones de intervención, complementarias entre sí y que se refuerzan recíprocamente: dimensión intraurbana (combate a los dominios-problema y vulnerabilidades de cada ciudad, por ejemplo); dimensión interurbana (consolidación de subsistemas policéntricos a través del reforzamiento de flujos, relaciones y acciones de concertación y cooperación); dimensión urbanoregional (intensificación de los procesos de integración de las ciudades y de los subsistemas urbanos en las respectivas áreas comprometidas) y, por último, la dimensión de internalización (promoción de mejores condiciones de internacionalización y visibilidad externa).

B. Teniendo presente, por un lado, las tendencias de la evolución de los sistemas urbanos verificadas recientemente en otros países además de las nuevas ideas y actitudes de intervención relacionadas con esas tendencias y, por otro, las dinámicas, fragilidades y preocupaciones subrayadas por diversos autores sobre la red urbana de nuestro país, es posible resumir **un conjunto de orientaciones que deberán encaminar cualquier intervención que busque transformar el sistema de ciudades portuguesas en un instrumento eficiente de equidad territorial, cohesión nacional y desarrollo sustentado.**

A la luz de las observaciones anteriores, intervenir sobre el sistema urbano portugués implica:

- i) **Realismo: una visión proactiva pero no artificialmente voluntarista por parte de la administración central y regional**

Una intervención eficiente sobre el modo como se estructura el sistema urbano exige, por un lado, fuerte capacidad de articular políticas, programas

e instrumentos y, por otro, la participación y el compromiso de los principales actores locales, públicos, asociativos, además de privados. Dado que el Estado no puede pretender la exclusividad de intervención en esta materia y teniendo en cuenta sus limitaciones, especialmente de naturaleza institucional y financiera, se vuelve crucial evitar voluntarismos irrealistas de tipo planificador, que inevitablemente redundarán en resultados muy distintos de los esperados y, por eso, desmovilizadores.

- ii) **Visión estratégica: diseñar un cuadro especial de referencia para el conjunto del territorio nacional**

Carece de sentido considerar el sistema urbano sin los restantes elementos-clave de ordenamiento y organización del territorio (sistema de accesibilidades, espacios protegidos, etc.) Se torna, así, necesario evaluar las diferentes propuestas de morfología y de funcionamiento del sistema urbano a la luz de un **cuadro espacial estratégico** que dé coherencia al conjunto del territorio nacional y a la forma como éste se integra en espacios más vastos. Este cuadro, que no debe ser confundido con un documento normativo rígido sino que debe ser encarado como un instrumento de reflexión estratégica de base territorial, es tanto más necesario cuanto más descentralizados fueron los procesos públicos de decisión con interferencia relevante sobre la ocupación, el uso y la organización del territorio nacional.

- iii) **Selectividad: asumir y concretar las opciones estratégicas**

Cualquier intervención en este dominio apenas será eficaz si fuere selectiva, especialmente en lo que se refiere a los espacios de intervención prioritaria definidos con base al cuadro espacial de referencia aludido en el punto anterior. Opciones melindrosas, dado que en términos relativos beneficiarán determinadas ciudades en detrimento de otras, tendrán inevitablemente que ser tomadas, por lo que la concretización, por cierto marcada por algún gradualismo en el tiempo, de orientaciones contenidas en el cuadro espacial de referencia deberán ser objeto de **pactos territoriales** que articulen intereses y expectativas de nivel local y regional con una visión nacional.

- iv) **Diversidad coherente de posturas: articular ingredientes reactivos y ofensivos en estrategias globalmente coherentes**

Las fragilidades de naturaleza estructural evidenciadas por el sistema urbano portugués implican un peso relevante, que en un contexto más favorable serían ciertamente menores, de elementos de naturaleza reactiva o de unión (combate de situaciones deficitarias y de fuentes de ineficiencia urbana, por ejemplo). La visión proactiva defendida en el punto (i) presupone, por el contrario, una valorización clara de las estrategias de intervención de carácter ofensivo. El balance de estos dos tipos de intervención tiene que seguir siendo ponderado y evaluado para cada ciudad y, al mismo tiempo, para los diversos sistemas interurbanos, desde el nivel subregional al nivel nacional, de forma de evitar dos extremos igualmente perniciosos: por un lado, la superación de situaciones más carenciadas no puede constituir pretexto para transformar en subalterna la dimensión más estratégica (de mediano y largo plazo) de intervención; por otro lado, el voluntarismo contenido en posturas proactivas no puede hacer tabla rasa de las situaciones de partida y de la disponibilidad efectivas de diversos actores locales para co-responsabilizarse por la concreción de acciones propuestas. La gestión adecuada de las dimensiones reactiva y proactiva en el tiempo apenas será posible teniendo como plan de fondo permanente las preocupaciones mencionadas en los tres puntos anteriores: realismo, visión estratégica y selectividad.

v) Complejidad y eficiencia: adoptar una visión comprensiva de la ciudad sin que esa postura se traduzca en ineficiencia de capacidad de acción

Cada ciudad es, al mismo tiempo, una aglomeración, un polo organizador del área bajo su influencia y un nodo de redes más o menos vastas y densas (de los subsistemas policéntricos de pequeñas ciudades a las redes temáticas internacionales). Por otro lado, no debe olvidarse el conjunto de articulaciones que las ciudades de escalón más bajo del sistema urbano establecen con lugares de menor dimensión, en especial con las aglomeraciones que han devenido en centros "complementarios", las cuales aseguran la deseable capilaridad de proximidad anteriormente referida.

Esta visión abarcativa, por tanto compleja, de la ciudad y de los sistemas urbanos, que se asocia a la emergencia de situaciones más flexibles al mismo tiempo no previstas por el tradicional modelo jerárquico de estructuración de la red

urbana, se puede convertir en una barrera en términos de eficiencia de intervención.

De hecho, adoptar una visión crecientemente multidimensional significa abrir las puertas a temas y preocupaciones no considerados hasta hace muy poco (la dimensión ambiental constituyó apenas uno de los dos ejemplos posibles). ¿No contribuirá este enriquecimiento conceptual a un distanciamiento creciente entre nuestra capacidad analítica e interpretativa y nuestra capacidad de intervenir eficientemente sobre la realidad? Ciertamente se constituye en un motivo para pausar cualquier acción en este dominio por los principios enunciados en los tres primeros puntos.

vi) Conciliar principios de organización vertical con soluciones en red

El paso de una visión de rígida jerarquía funcional —en la que la dimensión demográfica, perfil de especialización funcional y nivel jerárquico se confunden— a otra visión valorizadora de soluciones reticulares y flexibles, y por eso favorable a la constitución de sistemas subregionales con algún grado de especialización y complementariedad del tipo horizontal, no facilita una lectura coherente e integrada de esas dos lógicas. La cuestión esencial no reside, por tanto, en la discusión sobre qué tipo de lógica ha de prevalecer sino que antes sobre: (a) cuáles son las situaciones o los elementos que presuponen una configuración de tipo vertical y cuáles son las situaciones o los elementos que pueden beneficiarse de soluciones de naturaleza reticular; (b) cómo articular ambas lógicas de forma de mantener la necesaria coherencia y eficacia del conjunto del sistema urbano.

Los principios de organización de tipo vertical son esenciales en lo que se refiere a:

- Definición de criterios de implantación de infraestructuras, equipamientos y servicios de apoyo a la población residente;
- Consolidación de niveles jerárquicos estratégicos para: (a) funcionamiento global del sistema (pequeñas metrópolis generalistas regionales que deberán coincidir con las capitales de las futuras regiones administrativas); (b) proceso de irrigación de proximidad desencadenado a partir de aglomeraciones incluidas en el escalón más bajo del sistemas urbano (centros complementarios).

Los principios de organización en red son esenciales en lo que se refiere a:

- Definición de criterios de implantación de infraestructuras, equipamientos y servicios de apoyo a las actividades económicas, en una óptica de cualificación y profundización de especializaciones preexistentes;
- Consolidación de subsistemas de pequeñas y medianas ciudades, donde el factor proximidad debe ser explotado en el sentido de estimular complementariedades funcionales favorables al conjunto del subsistema y de cada uno de los centros que lo integran.

En suma, los principios de organización vertical deben ser aplicados a todas las situaciones dependientes que contengan una naturaleza final y de escala local o regional; en cuanto a las soluciones de tipo reticular son particularmente las situaciones relacionadas con actividades económicas de tipo (o con potencial) "básico", esto es, orientadas hacia mercados suprarregionales (2). La no aplicación del primer principio se traduce por la coexistencia, a veces excesivamente gravitante, de situaciones de sub o sobredimensionamiento frente a las necesidades locales; la no aplicación del segundo principio implica generalmente el desperdicio de recursos públicos, concurrencia, evitable y perniciosa, entre centros vecinos o la ausencia de determinadas soluciones por no ser exigible la escala en cada una de las pequeñas ciudades tomadas aisladamente.

Articular de forma eficiente las dos lógicas no constituye, sin embargo, una tarea simple, inclu-

so porque dada su distinta naturaleza poseen **ritmos de concretización diversos**. Las situaciones en que prevalecen lógicas de tipo vertical dependen básicamente de decisiones públicas, exigiendo una adecuada articulación entre los dos diversos tipos de programas y acciones desarrollados por la administración central, regional o local. Por el contrario, las situaciones basadas en lógicas de tipo reticular se encuentran dependientes de un mayor número de actores, públicos o privados, y exigen consenso regionalmente compartido para poder tener algún efecto práctico, no limitándose a reproducir orientaciones tomadas exógenamente por la administración central o regional; por otro lado, dependen fuertemente de la estructura económica local, conforme se refirió anteriormente, hecho que, como en el caso portugués, puede ser bastante inhibitorio. Dada la existencia de estas diferencias estructurales, es obvio que la concretización de soluciones de tipo vertical puede ser mucho más rápida y, al mismo tiempo, globalmente más coherente, ya que las soluciones de tipo horizontal presuponen estrategias de concertación de base territorial, las cuales, no debiendo ser impuestas, pueden ser de concretización lenta o lisa y llanamente imposibles. El equilibrio, difícil, entre estas dos lógicas implica una monitorización rigurosa del conjunto de acciones desarrolladas en el ámbito de los contratos-programa cuyos contenidos deberán tomar en cuenta las opciones estratégicas contempladas en el cuadro espacial de referencia, de ámbito nacional, y aún en los varios pactos territoriales establecidos a nivel regional.

Traducción de Gonzalo Cáceres

Notas

(1) En un cuadro publicado en Pumain, Rozenblat y Moriconi-Ebrard (1996:284) es posible verificar que Portugal alcanzó, en 1990, el índice de primacía (relación entre la población de las dos principales ciudades) más bajo de entre los 15 países europeos ahí considerados, pero el índice de macrocefalia (intensidad de la discontinuidad entre la población de las dos mayores aglomeraciones y las que le siguen) más elevado: 9,1, contra, por ejemplo, 7,4 en Fran-

cia (el segundo valor más alto), 1,6 en Holanda y 1,5 en Alemania.

(2) Hau-Rouchard (1996) identifica 5 dominios principales de intervención en las diversas redes de ciudades existentes en Francia: economía, infraestructuras, formación e investigación, urbanismo/cultura/turismo y comunicación externas/promoción del potencial económico y cultural.

Bibliografia

- Bailly, A., Jensen-Butler, C. y Leontidou, L.** (1996): "Changing Cities: Reestructuring, Marginality and Policies in Urban Europe", *European Urban and Regional Studies*, 3 (2), pp. 161-176.
- Baptista, A.J. Mendes** (1995): "Rede Urbana Nacional: problemas, Dinâmicas, Perspectivas", in SEALOT/MPAT, *Ciclo de Colóquios: a Política Urbana e o Ordenamento do Território*, Ministerio do Planeamento e da Administração do Território, Lisboa, pp. 20-41.
- CEDRU** (1996): *Urbanização e Coesão Social em Portugal*, CEDRU, Lisboa (policopiado).
- European Commission** (1996): *Prospects for the Development of the Central and Capital Cities and Region*, Regional Development Studies, 22, ECSC-EC-EAC, Bruxelas.
- Ferrão, J.** (1995): "Que Políticas para as Cidades de Média Dimensão? Uma Nova Estratégia para uma Nova Condição" in SEALOT/MPAT, *Ciclo de Colóquios: a Política Urbana e o Ordenamento do Território*, Comissão de Coordenação da Região Centro, Coimbra, pp. 11-17.
- Ferrão, J. Henriques, E.B. Neves, A. Olivera Das** (1994): "Repensar as Cidades de Media Dimensão", *Análise Social*, vol. XXIX (129), pp. 1123-1147.
- Gaspar, J. Jensen-Butler, C.** (1992): "Social, Economic and Cultural Transformation in the Portuguese Urban System", *International Journal of Urban and Regional Research*, 16 (3), pp. 442-461.
- Hau-Rouchard, M.F.** (1996): "La Politique des Réseaux de Villes de la Datar", in D. Pumain y F. Godard (coord.) *Donnes Urbaines*, Anthropos, Paris, pp. 333-340.
- Hilal, M. Pigué, V. Schmitt, B.** (1995): "Communes Rurales et Petites Villes dans la Hierarchie Urbaine", *Economie et Statistique*, 282, pp. 21-36.
- Kunzman, K.S.** (1996): "Euro-megalopolis or Themepark Europe? Scenarios for European Spatial Development", *International Planning Studies*, Vol. 1, 2, pp. 143-163.
- Jayet, H. Puig J-P. y Thiesse, J-F** (1996): "Enjeux Economiques de l'Organisation du Territoire", *Revue d'Economique Politique*, 106 (1), pp. 127-157.
- Miallat, D.** (1996): *Milieux Innovateurs at Nouvelles Générations de Politiques Regionales*, IRER, Université de Neuchâtel, Working Paper 9604.
- Pumain, D., Rozenblat, C. y Moriconi-Ebrard, F.** (1996): "La trame des Villes en France et en Europe", in D. Pumain e F. Godard, *Donnes Urbaines*, Anthropos, Paris, pp. 279-287.
- Quatenaire Portugal** (1996): *Estudo do Sistema Urbano Nacional*, Volumes I e II, Quatenaire Portugal/DGOTDU, Lisboa (policopiado).
- Sallez, A.** (dir.) (1993): *Les Villes, Lieux d'Europe*, Datar, Editions de l'Aube, Paris,
- Sassen, S.** (1994): "Le Complexe Urbain et la Mondialisation de l'Economie", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 139, pp. 55-78.
- Vásquez-Barquero, A.** (1995): "Evolução Recente da Política Regional", *Notas Económicas*, 6, pp. 24-39.