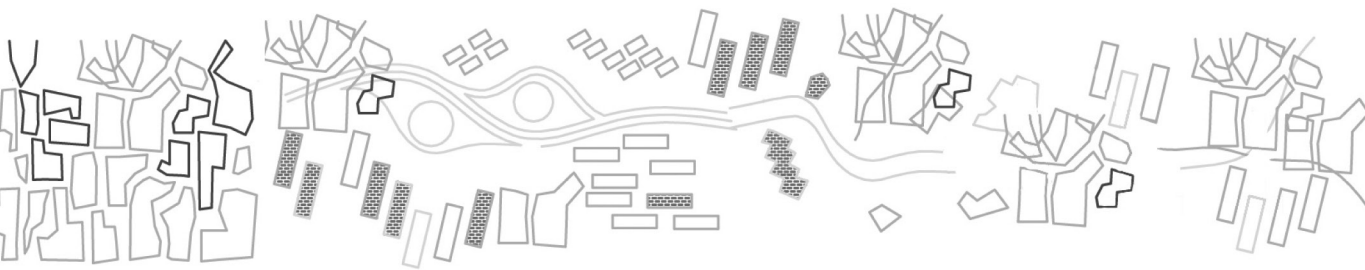


# CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES **CyTET**



Vol. L. Cuarta época **N.º 198** invierno 2018

Trayectorias y recomposiciones metropolitanas en el sur de Europa después de la crisis



## Director / Editor-in-Chief

Rafael MATA OLMO  
Universidad Autónoma de Madrid

## Subdirector / Deputy Editor

Jorge OLCINA CANTOS  
Universidad de Alicante

## Secretario / Editorial Manager

Eduardo de SANTIAGO RODRÍGUEZ  
Ministerio de Fomento

## Coordinadora / Editorial Coordinator

M<sup>a</sup> José HERNÁNDEZ SÁNCHEZ  
Ministerio de Fomento

## Consejo de Dirección / Management Board

### Presidente de Honor / Honorary President

Pedro SAURA GARCÍA  
Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda  
Ministerio de Fomento

### Presidente / President

Helena BEUNZA IBÁÑEZ  
Secretaria General de Vivienda  
Ministerio de Fomento

### Vicepresidente/ Vicepresident

Francisco Javier MARTÍN RAMIRO  
Director General de Arquitectura, Vivienda y Suelo  
Ministerio de Fomento

### Vocales / Members

Ángela DE LA CRUZ MERA  
Subdirectora General de Políticas Urbanas  
Ministerio de Fomento

Miguel BAIGET LLOMPART  
Subdirector General de Suelo, Información y Evaluación  
Ministerio de Fomento

Alejandro SOLER MUR  
Director General de SEPES  
Ministerio de Fomento

Francisco Javier GONZÁLEZ MATESANZ  
Subdirector General de Geodesia y Cartografía (IGN)  
Ministerio de Fomento

Nieves Regina MAÑUECO DEL HOYO  
Directora del Centro de Publicaciones  
Ministerio de Fomento

## Comité de Redacción/Editorial Board

Rafael MATA OLMO – *Universidad Autónoma de Madrid*  
Jorge OLCINA CANTOS – *Universidad de Alicante*  
Omar BOUAZZA ARIÑO – *Universidad Complutense de Madrid*  
Graziella TROVATO – *Universidad Politécnica de Madrid*  
Luis Ángel COLLADO CUETO – *Universidad Autónoma de Madrid*  
Eduardo de SANTIAGO RODRÍGUEZ – *Ministerio de Fomento*

## Consejo Asesor Internacional/International Scientific Advisory Board

Antonio ACIERNO. *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*  
Arturo ALMANDOZ MARTE. *Universidad Simón Bolívar de Caracas (Venezuela) y Pontificia Universidad Católica (Chile)*  
Rachelle ALTERMAN. *Technion Israel Institute of Technology (Israel)*  
Nacima BARON. *Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, París (France)*  
Paola BRIATA. *Politecnico di Milano (Italia)*  
James BUCKLEY. *University of Oregon (USA)*  
Joan BUSQUETS. *Harvard University (USA)*  
Laurent COUDROY DE LILLE. *Université de Paris-Est-Créteil (France)*  
Karen CHAPPLE. *Berkeley University of California (USA)*  
Fernando DE TERÁN TROYANO. *Universidad Politécnica de Madrid (España)*  
José María DE UREÑA FRANCÉS. *Universidad de Castilla-La Mancha (España)*  
Juan Carlos DEL CASTILLO DAZA. *Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá (Colombia)*  
Paulo V. DIAS CORREIA. *Universidade de Lisboa (Portugal)*  
Elizabeth ESPINOSA DORANTES. *Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco (México)*  
Ana María FERNÁNDEZ-MALDONADO. *TU Delft University of Technology (The Netherlands)*  
Fania FRIDMAN. *Universidade Federal do Rio de Janeiro (Brasil)*  
Alvaro Antonio GOMES DOMINGUES. *Universidade do Porto (Portugal)*  
Josefina GÓMEZ MENDOZA. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*  
Laureano LÁZARO ARAUJO. *Universidad Complutense de Madrid (España)*  
Jesús LEAL MALDONADO. *Universidad Complutense de Madrid (España)*  
Francesco LO PICCOLO. *Università degli Studi di Palermo (Italia)*  
Marta LORA TAMAYO. *UNED Universidad Nacional de Educación a Distancia (España)*  
Ángel MENÉNDEZ REXARCH. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*  
Leandro MINUCHIN. *Manchester University (United Kingdom)*  
Sergio MONTERO MUÑOZ. *Universidad de Los Andes, Bogotá (Colombia)*  
Luis MOYA GONZÁLEZ. *Universidad Politécnica de Madrid (España)*  
Demetrio MUÑOZ GIELEN. *Radboud University Nijmegen (The Netherlands)*  
Zaída MUXÍ MARTÍNEZ. *UPC Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona (España)*  
Vincent NADIN. *TU-Delft University of Technology (The Netherlands)*  
Michael NEUMAN. *University of Westminster, London (United Kingdom)*  
Luciano PAREJO ALFONSO. *Universidad Carlos III de Madrid (España)*  
Fernando PARRA SUPERVÍA. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*  
Rubén Omar PESCI. *FLACAM y Cátedra UNESCO para el Desarrollo Sustentable (Argentina)*  
Héctor QUIROZ ROTHE. *UNAM Universidad Nacional Autónoma de México (México)*  
Josep ROCA CLADERA. *UPC Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona (España)*  
Nelson SAULE. *Pontificia Universidade Católica de São Paulo (Brasil)*  
Guillermo TELLA. *Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires (Argentina)*  
Catalina TURCU. *UCL University College London (United Kingdom)*  
Antonio VÁZQUEZ BARQUERO. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*  
Fernando VIVIESCAS MONSALVE. *Universidad de Guadalajara (México) y Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá (Colombia)*  
Alicia ZICCARDI. *UNAM Universidad Nacional Autónoma de México (México)*  
Karl ZIMMERER. *Pennsylvania State University. (USA)*

## Indización/Indexing:

Relación de bases de datos e índices de impacto donde está incluida la revista CYTET: SCOPUS, ESCI Emerging Sources Citation Index (Web of Science Core Collection), SCImago-SJR, Periodicals Index Online, CARHUS Plus+ 2014, Avery Index of Periodicals Columbia University, DIALNET, LATINDEX, MIAR SHERPA/ROMEO, H-Index Scholar, DICE, RESH, IN-RECS, Ulrichsweb, ISOC, URBADOC, REDBIUN, DULCINEA.

Revista incluida en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas) considerada por la ANECA y CNAI y revista acreditada por el procedimiento de Valutazione della Qualità della Ricerca de Italia.

# Índice/*Contents*

## Presentación/*Presentation*

Presentación: José María FERIA TORIBIO & Nacima BARON & Laurent COUDROY DE LILLE .....	647
---	-----

## Estudios/*Articles*

Crecimiento urbano, crisis inmobiliaria y planificación metropolitana en España. <i>Urban growth, real estate crises and metropolitan planning in Spain.</i> José María FERIA TORIBIO.....	651
La metropolización pone a prueba el modelo francés de igualdad de los territorios. <i>Metropolization tests the French model of equality of territories.</i> Daniel BÉHAR .....	671
Trayectoria y recomposición metropolitana post-crisis en Valencia ¿a la búsqueda de nuevos modelos? <i>Post-crisis metropolitan trajectory and rehabilitation in Valencia: search of new models?.</i> Joan ROMERO GONZÁLEZ & Julia SALOM-CARRASCO & Juan Miguel ALBERTOS PUEBLA & María-Dolores PITARCH-GARRIDO & Carme MELO ESCRIBUELA .....	679
Hacer la ciudad metropolitana: segregación residencial y políticas urbanas en el ámbito metropolitano de Barcelona. <i>Building the metropolitan city: residential segregation and urban policies in the metropolitan area of Barcelona</i> Oriol NEL·LO COLOM.....	697
Crisis griega: financiarización de la vivienda y nuevas geografías en una metrópolis mediterránea, Atenas. <i>The Greek crisis: financialization of housing and new geographies in a Mediterranean metropolis, Athens.</i> Eleni PATATOUKA & Guy BURGEL .....	717
Grandes proyectos urbanos y desarrollos residenciales: del urbanismo de mercado a un nuevo modelo para Madrid. <i>Large housing plans. From urban liberalism to a new city model in Madrid</i> Dolores BRANDIS GARCÍA .....	729
¿Qué reestructuraciones metropolitanas hubo en Italia durante la crisis? Roma y sus suburbios (Fiumicino). <i>What sort of metropolitan restructuring took place in Italy during the crisis? Rome and its suburbs (Fiumicino).</i> Dominique RIVIÈRE .....	747

## Índice

El espacio urbano metropolitano español en el cambio de siglo. <i>Spanish metropolitan urban space at the turn of the century.</i> Gwendoline DE OLIVEIRA NEVES .....	767
El Parque Agrario: Planificación estratégica para la preservación y gestión de los espacios agrarios metropolitanos en España. <i>The Agrarian Park: Strategic planning for the preservation and management of metropolitan agricultural spaces.</i> Carolina YACAMÁN OCHOA .....	785

### Observatorio Inmobiliario/*Spanish Real Estate Observatory*

El mercado de la vivienda se fortalece en 2018. <i>The housing real estate market keeps its expansion.</i> Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ .....	803
--	-----

### Documentación/*Documents*

<b>In memoriam</b> En recuerdo de Fernando Roch Peña. Luis MOYA GONZÁLEZ .....	817
Federico Oliva: responder a los cambios de la ciudad. Lucía NUCCI .....	819
<b>Planeamiento urbanístico</b> María C. JIMÉNEZ RENEDO .....	821

### Libros y Revistas/*Book Reviews*

Recensiones y reseñas de libros recibidos .....	833
Acuse de recibo .....	843
Índices de CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales. Vol L Año 2018, cuarta época, números del 195 al 198 .....	845

# La metropolización pone a prueba el modelo francés de igualdad de los territorios

Daniel BÉHAR

Profesor universitario en el Instituto de Urbanismo de París (Universidad Paris-Est) e investigador en el laboratorio Lab'Urba (EA 342)

**RESUMEN:** La igualdad de los territorios en Francia ha sido, a lo largo del tiempo, parte de la esencia de la organización de los poderes locales y de la concepción de las políticas territoriales. Observando cómo el proceso de metropolización está transformando este modelo en torno al principio de equilibrio a nivel nacional, en torno al principio de redistribución en un nivel intermedio entre los territorios y en torno al principio de recualificación de las áreas de las metrópolis, el presente artículo formula una hipótesis de orden general. La metropolización podría acelerar el proceso de transformación desde el referente de igualdad de los territorios hacia la cohesión territorial. De este modo, las políticas territoriales en Francia se acercarían gradualmente a las propuestas a nivel europeo.

**PALABRAS CLAVE:** Metrópolis. Metropolización. Cohesión. Políticas territoriales.

## Metropolization tests the French model of equality of territories

**ABSTRACT:** Over time, equality of territories has been part of the essence of the organization of local powers and the conception of territorial policies in France. Observing how the French metropolization process is transforming this model –firstly- around the principle of equilibrium at the national level, -secondly- around the principle of redistribution at an intermediate level between the territories, and, finally, around the principle of requalification of metropolitan areas, this paper formulates a general hypothesis. Metropolization could accelerate the process of transformation from the reference principle of territorial equality towards territorial cohesion. In this way, territorial policies in France would gradually come closer to the proposals at European level.

**KEYWORDS:** Metropolis. Metropolization. Cohesion. Territorial policies.

Recibido: 14.03.2018; Revisado: 03.07.2018

Correo electrónico: [daniel.behar@u-pec.fr](mailto:daniel.behar@u-pec.fr) Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3225-545X>

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

El modelo territorial francés puede parecer complejo para el observador. Resultado de una sedimentación lenta, integra los poderes locales, desde el municipio hasta la región, sin ninguna jerarquía real, en nombre del principio constitucional de la libre administración de las colectividades territoriales y de la no tutela entre ellas. Por su parte, la ficción jurídica instaurada por las leyes de descentralización acerca de la especialización según las respectivas áreas de competencia no ha servido para poner orden en lo que solamente tiene la apariencia de un «jardín francés». Lo que da sentido a largo plazo a esta complejidad institucional es el compromiso constante y compartido a un mismo ideal: la igualdad de los territorios. Es esta «pasión francesa» (ESTEBE, 2015) la que justifica la organización de los poderes, la permanencia de los 36.000 municipios, independientemente de su tamaño y viabilidad, y la composición del Senado inversamente proporcional a la población, pasando por esta proyección sobre el suelo de la igualdad republicana que constituye el trazado departamental. Pero es también esta constante referencia a la igualdad de los territorios la que estructura, desde hace medio siglo, las políticas de planificación del territorio en torno al principio de equilibrio.

¿Qué ocurre entonces con este modelo multiseccular cuando se ve sacudido por el proceso de metropolización y por las dinámicas paradójicas de la integración y la dislocación de los ordenamientos territoriales y de la recomposición de las desigualdades sociales y espaciales inherentes a él? ¿Qué ocurre con el encaje de los poderes cuando se trata de proceder a la construcción política de las metrópolis y de plantear su jerarquización?

En este trabajo, queremos explorar estas transformaciones en el marco del modelo territorial francés confrontado a la metropolización, en tres escalas y según tres puntos de vista: en primer lugar, la del espacio nacional y la tensión entre poder y equilibrio; en segundo lugar, la de las relaciones entre territorios y el encaje entre la redistribución vertical y la reciprocidad horizontal y, finalmente, en tercer lugar, la de la cuestión social y la diferenciación de la acción pública. Los cambios experimentados en estos diferentes registros sugieren que se trata de una transformación paradigmática desde la igualdad hacia la cohesión de los territorios en cuestión.

## 1. Entre el poder nacional y el equilibrio territorial: los sistemas

Estructuralmente, la planificación del territorio en

Francia se desarrolló basándose en la conocida expresión «París y el desierto francés» (GRAVIER, 1947) y, por lo tanto, en una perspectiva de reequilibrio territorial que se podría considerar, a riesgo de caer en un anacronismo, como «antimetropolitana». Esta posición voluntarista del Estado a largo plazo no excluía, sin embargo, un cierto pragmatismo. El desarrollo de la región de París se concibió, en la misma época, según una lógica de desarrollo (creación de nuevas ciudades...) que sus promotores consideraron como «antigravierista» (BEHAR, 2004). En nombre de este reequilibrio, se inició, en 1964, el proyecto de las «metrópolis de equilibrio», que consistió en centrar las inversiones estatales en ocho ciudades, o redes de ciudades, como Lyon, Grenoble o St. Etienne, con el objetivo de contrarrestar la hipercentralización económica y demográfica en la región de París.

A partir de 1982, con una lógica política diferente, la descentralización condujo, de facto, al mismo resultado. A partir de los años ochenta, los sucesivos gobiernos fomentaron sobre todo el desarrollo local, considerando implícitamente que la suma de los proyectos locales generaba desarrollo nacional y que, por lo tanto, no existía una preocupación real de jerarquía o priorización. De este modo se instaló, durante veinte años, una dinámica de exacerbación de la competencia entre los territorios.

No fue hasta el cambio de siglo que la perspectiva, desde el punto de vista del Estado, cambió radicalmente. Tres factores contribuyeron a ello: la presión de la competencia internacional y la toma de conciencia de los efectos territoriales de la globalización, la reducción de las capacidades del presupuesto público y la necesidad de una elección más selectiva de las intervenciones y, finalmente, la relevancia del peso de la metrópolis de París tanto en la economía francesa como en la «circulación invisible de la riqueza» en el territorio nacional (DAVEZIES, 2008). Esto llevó al Presidente de la República, en 2009, a poner en marcha el proyecto del Gran París, cuyo objetivo claro era reforzar tanto la competitividad de la única ciudad francesa en el panorama mundial como su capacidad para redistribuir los frutos de su productividad entre el resto del territorio, mediante transferencias sociales, movilidad familiar... Para ello, se aplicó un incentivo económico muy clásico a primera vista: una inversión pública de excepcional magnitud (del orden de 25.000 a 30.000 millones de euros) para la creación de una sólida infraestructura de transporte: el metro del Gran París. Pero ya no se trataba, como antes, de una infraestructura radial que acompañaba a la extensión urbana e intentaba satisfacer las necesidades

de la masificación del mercado laboral. Este proyecto, en forma de circunvalación y que pretendía cubrir principalmente las funciones de interconexión, se presentó con un propósito esencialmente metropolitano, podríamos decir que «postfordista»: organizar un ecosistema de crecimiento.

El giro metropolitano no se detuvo en este proyecto a favor de la región-capital. Prestando oídos a los economistas que enfatizaban la naturaleza integrada («París, Francia, el mundo» (VELTZ, 2012)) de la economía francesa, los poderes públicos primero promovieron la organización metropolitana de Lyon y Marsella. Pero, mientras que, en el caso del Gran París, la iniciativa del gobierno se centró principalmente en el proyecto de la infraestructura de transporte, en Lyon y Marsella, fue el marco institucional el que se revisó profundamente. Siguiendo una tradición de relativa autonomía respecto a París (GALIMBERTI & al., 2014), los actores principales de Lyon negociaron entre ellos un mecanismo específico (el departamento planteó como contrapartida a su pérdida de competencia en el ámbito de la metrópolis creada, la no ampliación de éste) y su reconocimiento legal (BEHAR, 2014). Marsella ha sido objeto, durante mucho tiempo, de la intervención por parte del Estado, debido a los intereses estratégicos de esta ciudad portuaria mediterránea y a la complejidad de la gobernanza local (creación, en los años setenta, de la nueva ciudad de l'Etang de Berre y ampliación del puerto a Fos...). El Estado no renunció a esta tradición e impuso, contra la opinión de la mayoría de los representantes electos locales (a excepción de los de la ciudad de Marsella), la creación de la metrópolis francesa de mayor superficie (cuatro veces el Gran París): Aix Marseille Provence (AMATO, BEHAR, LAINO, 2015).

La etapa siguiente corresponde a la de la ley MAPTAM<sup>1</sup> y al reconocimiento de las metrópolis en la organización político-administrativa. Pero, mientras que la mayoría de los expertos preveía un máximo de diez metrópolis en Francia, tras múltiples enmiendas, derogaciones y negociaciones, su número aumentó, el 1 de enero de 2018, a veintidós, es decir, casi el triple de metrópolis de equilibrio de las existentes en los años sesenta. Es el pez que se muerde la cola: el reconocimiento metropolitano parece ser de nuevo parte del objetivo recurrente de reequilibrio territorial, más que ser un factor de polarización del crecimiento y el desarrollo. Existen múltiples explicaciones. En gran parte, se debe a la presión de los representantes electos locales,

<sup>1</sup>Ley de 24 de enero de 2014 para la modernización de la acción pública y la consolidación de las metrópolis MAPTAM.

a pesar de que el nuevo estatus de metrópolis equivale más a una etiqueta que a la obtención de prerrogativas adicionales. La cuestión de los equilibrios territoriales y la igualdad de trato prevalece en todas las escalas: la perifericidad bretona justifica el acceso a este estatus para la metrópolis más pequeña, Brest. Por otra parte, no es cuestión de dar esta etiqueta a Nancy sin hacer lo propio con Metz, o dársela a Tours y no a Orleans (Fig. 1)...

Como resultado, el tratamiento de la metropolización por parte del Estado a nivel nacional parece haber cambiado en menos de diez años. Obviamente, el inicio del proceso con el Gran París se hizo eco de la metropolización vista por los economistas (BEHAR, 2010). Se trataba de ampliar el proceso de polarización de la creación de riqueza en los territorios asentados en la globalización. Era la cuestión del poder nacional la que prevalecía. Pero, a medida que se ha extendido el proceso de reconocimiento, el objetivo ha pasado a ser más la metrópolis desde la perspectiva de los sociólogos (la que concentra tanto las «clases creativas» como la pobreza masiva), tanto más cuando esta transformación institucional se realiza en un perímetro geográfico cerrado, que no admite modificaciones, en la medida que ha sido fijado en una norma, es decir, excluyendo una gran parte de los territorios bajo influencia metropolitana (periurbanos, espacios logísticos...).

Muy a menudo (aparte del caso de Marsella), se deja de lado lo que podríamos considerar como la metropolización vista por los geógrafos: la definida por el juego de interdependencias funcionales y flujos que conforman los sistemas metropolitanos (BERROIR & al., 2017). Este enfoque funcional de la metropolización no solo expande los espacios metropolitanos mucho más allá de las fronteras de las metrópolis institucionalizadas, sino que también tiende a ver áreas metropolizadas donde no hay metrópolis: por ejemplo, en el arco pirenaico atlántico de Dax a San Sebastián, pasando por Bayona y Pau. Cabe señalar que, en los últimos diez años, una iniciativa ha tratado de reflejar estas nuevas realidades. Se trata de una quincena de «polos metropolitanos» que o bien federan metrópolis entre ellas (Nantes con Brest y Rennes), o bien metrópolis con ciudades medianas y territorios circundantes (Lyon, St. Etienne, Nord Isère...). Estos sistemas, débilmente institucionalizados, no proponen tanto nuevos perímetros territoriales sino más bien redes. Sobre esta base, practican el federalismo cooperativo respecto a los principales problemas

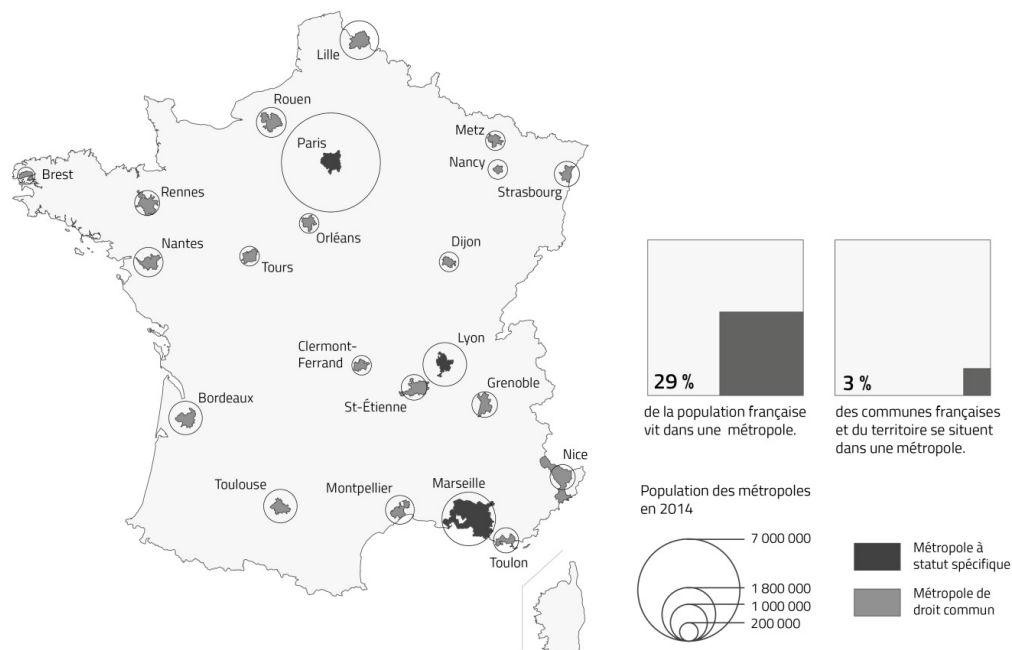


FIG. 1/ Población de las metrópolis en 2014

Fuente: INSEE 2017 – ACADIE 2018 – d’après *Ville Ouverte*

comunes (economía, desplazamientos...). Pero estos polos metropolitanos no tienen un peso específico real, ni desde el punto de vista político ni en términos de implementación de políticas públicas.

En otras palabras, al final de este rápido recorrido a nivel nacional, surge una pregunta: ¿tiene algún sentido la creación de una categoría territorial y política llamada «metrópolis» cuando debe ser compatible con el modelo de igualdad de los territorios francés? ¿Este modelo no tiende a diluir dicha categoría y le hace perder toda importancia estratégica? ¿No sería más fructífero abandonar cualquier pretensión de selectividad categórica en favor de un enfoque integral de la metropolización y de sus efectos?

¿Cuál es, en el contexto francés, el desafío principal: crear la categoría de metrópolis o dejar constancia de un proceso generalizado de metropolización del territorio nacional?

## 2. Entre las metrópolis y los territorios: la reciprocidad

Es a partir de los treinta gloriosos (los 30 años comprendidos entre 1945 y 1975 de expansión económica tras la II Guerra Mundial) cuando se consolida la política de una distribución equitativa

de los equipamientos y recursos públicos en el territorio. Con el tiempo, la realización de las líneas de TGV y su servicio a 230 estaciones ha sido la ilustración más llamativa. En los últimos años, este modelo de intervención ha sido cuestionado, bajo el triple efecto del predominio de los enfoques neoliberales, la reducción de los presupuestos públicos y el argumentario metropolitano. Varios informes oficiales, escritos por economistas, abogan por abandonar esta lógica y por avanzar hacia políticas de redistribución a partir de las metrópolis:

«Nos parece preferible reducir los costes de congestión en los territorios que concentran los beneficios de la aglomeración, en lugar de alentar a las empresas a ubicarse en un determinado territorio, con la competencia potencial que podría surgir entre las diferentes regiones. La concentración espacial de las actividades, en la medida en que permite mejorar la productividad, beneficia indirectamente a los territorios desfavorecidos aportando solvencia al sistema de transferencias sociales» (ASKENAZI & MARTIN, 2015).

Este alegato en favor de una ruptura pragmática se ha reafirmado recientemente:

«En un contexto de escasez presupuestaria, es necesaria la asignación de las inversiones públicas según un criterio geográfico. Una solución de



compromiso podría consistir en concentrar la inversión en las áreas metropolitanas, pero también en apoyar a los territorios que corren mayor riesgo de abandono, invirtiendo menos en los territorios intermedios» (FRANCE STRATÉGIE, 2016).

El deseo de redistribuir desde las grandes ciudades nunca ha estado ausente en las políticas del Estado, como hemos podido observar desde los años sesenta en relación con la aglomeración de París. Pero, en este caso, se trata de una ruptura retórica y política radical en la medida en que cuestiona directamente el axioma de medio siglo de planificación del territorio:

«La política tradicional de planificación el territorio ha buscado durante mucho tiempo redinamizar las áreas en declive mediante la inversión. Sin embargo, la evolución económica reciente nos ha llevado a reconsiderar este planteamiento.» (ASKENAZI & MARTIN., 2015).

Estas posiciones han recibido una respuesta favorable en el seno de la administración estatal. Sin embargo, suscitan violentas controversias públicas desde el momento en que, basándonos en una lectura rápida (DELPIROU, 2017) de los resultados electorales sucesivos (las elecciones regionales de 2015, y, posteriormente, las elecciones presidenciales de 2017), la opinión pública muestra una fractura territorial entre las metrópolis y la Francia periférica (GUILLUY, 2015) a la que se superpone una fractura social y una división política. A los ojos de la mayoría de los cargos electos locales, la aplicación territorial de la teoría del goteo (o *trickle down*), muy apreciada por los economistas, aparece como una provocación. Dicho modelo exacerba entre muchos de ellos una forma de resentimiento, el de los representantes de territorios abandonados, limitados a recibir las «limosnas» de las metrópolis. Otros, de forma más pragmática, hacen su puja y reclaman instituir esta lógica de compensaciones en la forma de un gravamen del 1% de los impuestos metropolitanos. Rápidamente, se pusieron en marcha varios estudios, principalmente en Lyon y en Nantes, para medir este efecto redistributivo sobre los territorios vecinos a las metrópolis, inducido sobre todo por la disociación espacial entre el lugar de trabajo y el lugar de residencia de los trabajadores activos: en el caso de Lyon, se redistribuirían 9.000 millones de euros. Pero, en términos globales, estos efectos de eslabonamiento inducidos por las metrópolis no parecen estar demostrados en todas partes (FRANCE STRATÉGIE, 2017). Algunas metrópolis tienen una dinámica de empleo muy favorable (Burdeos, Montpellier...), y otras menos (Niza, Rouen...). Algunas están rodeadas de territorios

dinámicos (Nantes, Rennes...), y otras, no (Toulouse, Montpellier...). En otras palabras, las interdependencias cada vez más fuertes entre las metrópolis y los territorios no resultan mecánicamente en efectos de eslabonamiento de los unos respecto a los otros.

En este contexto, en 2017, el Estado lanzó los «pactos metropolitanos». Para hacer efectivos los objetivos esperados de las metrópolis como «locomotoras redistributivas», dichos pactos consisten, por una parte, en especificar las aportaciones en términos de innovación de cada metrópolis y, por la otra, en motivarlas a establecer «contratos de cooperación» con las áreas periurbanas vecinas. Esta cooperación entre metrópolis y territorios parece desarrollarse según formas más abiertas y diversas que las de la redistribución o el eslabonamiento. Así lo demuestra la metrópoli de Nantes, con su política de alianza de los territorios, y lo sugieren las metrópolis de Brest y Toulouse, mediante contratos de reciprocidad firmados, en el primer caso, con la división territorial conocida como *pays Centre Ouest Bretagne* y, en el segundo, con el *pays Portes de Gascogne*. Se trata de maximizar el potencial de complementariedad derivado de las actividades económicas, de los recursos presentes en una y otra parte, de las políticas culturales...

Estos mecanismos emergentes de complementariedad territorial entre metrópolis y territorios se basan en una observación implícita. Dejando aparte París y, hasta cierto punto, Toulouse (aeronáutica), las metrópolis francesas no presentan un perfil económico dominado por actividades exportadoras o globalizadas. Es cierto que polarizan la actividad económica, pero esta sigue siendo una economía de intermediación y de servicios, y, por tanto, estrechamente vinculada a los territorios. El desarrollo metropolitano en Francia no está «despegado del suelo». Las metrópolis francesas están lejos de tener una relación con su territorio comparable a la del Gran Londres con Inglaterra. De hecho, se ha demostrado (DAVEZIES & TALANDIER, 2013) que el rendimiento económico de las metrópolis francesas está relacionado directamente con la calidad del sistema productivo-residencial ampliado que organizan: la calidad de los equipamientos de los territorios circundantes constituye la condición principal de su atractivo. De una manera más general, una gran parte de las funciones metropolitanas, en particular las que se desarrollan en el *back office* metropolitano (logística, mantenimiento...), se ubican mucho más allá del perímetro institucional de las metrópolis. En otras palabras, las metrópolis y los territorios están íntimamente

vinculados, pero estas interdependencias ya no son mecánicamente de beneficio mutuo, como podían serlo históricamente con las solidaridades orgánicas que fundaron las relaciones ciudad-campo. Y es aquí donde la acción pública adquiere todo el sentido para evitar o reducir los procesos de descolgamiento y, al mismo tiempo, transformar las interdependencias surgidas en forma de relaciones de beneficio mutuo entre las metrópolis y los territorios.

Bajo este segundo ángulo de análisis conectado con las relaciones interterritoriales, podemos formular una nueva hipótesis acerca de los efectos de la metropolización en el modelo francés. Históricamente, las relaciones entre territorios, tal como la acción pública las organizaba, eran de orden más «vertical», a través de la función redistributiva del Estado. Con la metropolización, han entrado en juego formas de activación de estas relaciones de orden más «horizontal», para convertir las interdependencias existentes en la base de reciprocidades voluntarias.

### 3. Entre la metropolización y la cuestión social: la diferenciación

Si existe un área en la que el modelo de equidad territorial ha sido ampliamente cuestionado desde hace tiempo, es la del tratamiento de la cuestión social urbana. De forma pragmática, pero también después de largos debates políticos, se ha introducido una forma de «discriminación territorial positiva» (ESTEBE, 2004) a favor de los barrios desfavorecidos. Esta toma la forma de una «geografía prioritaria» y constituye tanto el método de intervención como el propósito de la política llamada «política de la ciudad». En esta geografía se aplican excepciones de todo tipo (concentración de medios públicos, exenciones de impuestos...). Esta geografía, notablemente evolutiva en el tiempo, dibuja una cartografía muy legible: afecta principalmente a las grandes aglomeraciones (París, Lyon, Marsella...) y a los antiguos territorios industriales del norte y este de Francia.

La inclusión del tema metropolitano en la agenda política nacional a principios de 2010 alteró paradójicamente la situación, produciendo un efecto boomerang respecto a esta política metropolitana de facto. Cuanto mayor era el reconocimiento institucional de la metrópolis, más generaba una especie de competencia en forma de reivindicaciones territoriales: ¿Cuáles son los territorios con mayor abandono?: ¿los suburbios de las grandes ciudades o los territorios rurales? Bajo esta presión, tuvo lugar una reforma de la geografía prioritaria de la «política de la ciudad».

Con el pretexto de simplificarla, se optó por delimitar la nueva geografía prioritaria a partir de un único criterio, el de la pobreza monetaria. Los territorios seleccionados fueron aquellos en los que los ingresos per cápita eran inferiores al 60% de los ingresos medios nacionales. Se optó por este método de acuerdo con un objetivo político explícito: extender la geografía prioritaria a ciudades pequeñas y áreas rurales. Esta dilución de la geografía prioritaria para el tratamiento de la cuestión social constituye, en cierto modo, una «desmetropolización» de la política, en nombre, una vez más, de la igualdad de los territorios.

Si bien esta reforma no se ha cuestionado formalmente por el momento, sí se ha debatido y modificado ampliamente en la práctica. Dicha reforma ignora el hecho de que dos tercios de la población pobre viven en las grandes ciudades, confundiendo deliberadamente el peso relativo y el absoluto de la pobreza en el territorio. Pero, sobre todo, su aplicación se enfrenta a la extrema diversidad de las situaciones de vulnerabilidad social y territorial provocadas por la metropolización. Ciertamente, las más visibles son las situaciones de fragilidad territorial inducidas por la concentración de territorios no competitivos o empobrecidos. Pero, sin duda, es necesario distinguir entre ellas aquellas alimentadas permanentemente por los flujos resultantes de las migraciones internacionales, y que, de hecho, cumplen una función de «esclusa de integración», como Seine St. Denis en el Gran París. La otra cara de la metropolización también es de otra naturaleza. Pensamos, en particular, en los territorios que acogen a los trabajadores activos vinculados a empleos «expuestos» a la globalización. En ellos se dan otras formas de fragilidad social y territorial: variabilidad de la tasa de desempleo, precariedad laboral en el caso de los jóvenes y las mujeres. Pero, en los márgenes de las metrópolis, en las áreas periurbanas, también encontramos áreas cada vez más vulnerables debido a su dependencia de los ingresos de transferencias públicas (el peso de la economía residencial y de los jubilados). Desde el punto de vista de la acción pública, ya no se trata de responder mediante una gradación de las intervenciones sino mediante una diferenciación estratégica. El carácter masivo de las exclusiones sociales exige una intervención pública centrada en «las personas» y con un objetivo de promoción social. Las situaciones de riesgo requieren pensar en términos de seguridad profesional y de gestión prospectiva de los empleos y las competencias. Los territorios dependientes de transferencias sociales sugieren la creación de políticas para activar este gasto social (care).

A pesar de que su modo de funcionamiento deroga

el principio de igualdad territorial (discriminación positiva territorial), la «política de la ciudad» continúa profundamente arraigada a este último: su propósito es «renivelar» los territorios desfavorecidos. Con respecto a esta concepción política, la metropolización nuevamente desafía el modelo de acción pública, transformando la situación según dos dinámicas paradójicas. Por un lado, la metropolización se caracteriza por una ampliación de las posibilidades para la población. Significa, por definición, un desarrollo de las oportunidades, una diversificación de los recursos presentes en el territorio, ya se trate de tipos de empleo, de oferta de formación o de situación de la vivienda. Pero, al mismo tiempo, dicha metropolización intensifica la «lucha por los lugares», exacerba la competencia entre los territorios y las poblaciones, y, globalmente, intensifica los procesos de «clasificación social» y de vulnerabilidad territorial. Desde el punto de vista de la población, las desigualdades sociales tienden a volverse más complejas. A las desigualdades estructurales (ingresos, nivel de capital social, etc.) se añaden las desigualdades en el acceso a los recursos metropolitanos. Desde el punto de vista de los territorios, los vínculos que los unen cada vez más a la escala metropolitana tienden, por el contrario, a debilitar aquellos que conformaban las relaciones de vecindad. Se trata de una situación sin precedentes que constituye un desafío para la acción colectiva. Consiste en asimilar estos procesos de clasificación social, en comprender la forma en que afectan a este o a aquel estrato de la población metropolitana y, por tanto, la forma en que especifican las situaciones territoriales, para poner en marcha las condiciones para garantizar a todos la accesibilidad, física y social, a la riqueza de los recursos metropolitanos.

Esto implica pasar de un enfoque de categorías homogéneo del tema social urbano estructurado sobre el principio de igualdad territorial (la «nivelación» de los barrios desfavorecidos) a una capacidad de diferenciación basada en los objetivos y métodos de funcionamiento de la acción pública.

#### **4. De la igualdad a la cohesión: ¿hacia una refundación paradigmática?**

La resiliencia del modelo francés de igualdad territorial puede resultar sorprendente. Después

<sup>2</sup> Véase el título del Ministerio de Vivienda e Igualdad Territorial en 2012, la creación del Comisariado General para la Igualdad de los Territorios, que incorpora la antigua Delegación para la Planificación Regional y la Acción Regional (DA-

de haberse instalado en el panorama de la acción pública de los Treinta Gloriosos (*Trente Glorieuses*) en torno a la figura de la igualdad de los territorios, centrada en el objetivo de reducir las diferencias entre los territorios, ha superado el obstáculo de la descentralización y de la evolución neoliberal, adoptando la forma de igualdad de oportunidades (DUBET, 2011). Aún más, a partir de 2012, ha pasado del estado de referente implícito, menos evocado que nunca, al de la visibilidad explícita, invadiendo el campo de la acción pública territorial.<sup>2</sup> A pesar de los intentos (LAURENT, 2013) de renovar su significado mediante la movilización de los trabajos relativos a la «igualdad-relación» (ROSANVALLON, 2012) o a la igualdad de las capacidades (SEN, 1985), esta reactivación se ha interpretado más a menudo, especialmente por parte de los representantes electos locales, como un intento de volver a la igualdad de los territorios y al voluntarismo público para reducir las diferencias entre los territorios.

A primera vista, el tratamiento de la cuestión metropolitana se enmarca dentro de esta perspectiva. Como hemos visto anteriormente, se procede a la distribución homogénea de 22 metrópolis sobre el territorio nacional para garantizar el principio de equilibrio territorial. De la misma manera, se trata de reciclar, desde las metrópolis, el modo operativo de la redistribución y de la compensación, corolario de la igualdad de los territorios. Y, finalmente, se trata la cuestión social uniformemente optando por el «reequilibrio». Hemos tratado de mostrar en este artículo que los intentos de reactivar el modelo de igualdad territorial maquillan el hecho de que la metropolización constituye actualmente un acelerador de su desestabilización y un cambio de perspectiva. Más allá de las 22 metrópolis, se observa la metropolización generalizada del territorio y, con ella, la cuestión de una nueva lectura sistémica. Tras la redistribución, los actores intentan activar las interdependencias territoriales elaborando políticas de reciprocidad entre las metrópolis y los territorios. Finalmente, la adopción nacional de una política uniforme de reequilibrio (la «política de la ciudad») maquilla la diversidad de las situaciones de descolgamiento y las diferentes respuestas que se adoptan localmente para garantizar a todos el acceso a los recursos metropolitanos.

De estas observaciones se deriva una hipótesis general. Para responder a la metropolización,

TAR) en 2014, o la puesta en marcha, en 2015, de los Planes regionales de planificación, desarrollo sostenible e igualdad territorial (SRADDET).

las políticas públicas en Francia vacilan entre dos paradigmas, el de la igualdad entre los territorios y el de la cohesión territorial. Durante casi veinte años, las políticas públicas francesas han permanecido en gran medida insensibles a este segundo marco de referencia adoptado progresivamente por las políticas europeas, especialmente en torno al Libro Verde para la cohesión territorial en 2008 (SALEZ, 2009). Apenas han tenido en cuenta los problemas de la diferenciación de las políticas públicas en función de las situaciones y los recursos territoriales o las directrices para la sinergia y la cooperación interterritorial, tal como se plasman en las políticas europeas y tal como surgen ahora alrededor de la cuestión de las metrópolis. Sin embargo, como expresión simbólica de esta evolución reciente, por primera vez en 2017, un ministerio ha tomado el título de «cohesión territorial» y la diferenciación territorial se ha convertido en un lema del discurso gubernamental (BEHAR, 2017).

A lo largo del tiempo, el modelo de igualdad territorial ha servido para dos propósitos: dar forma a las políticas territoriales y generar una narrativa común sobre el equilibrio de los territorios. El punto de inflexión hacia la referencia a la cohesión territorial probablemente traiga un enfoque más pragmático y más adecuado para responder a los desafíos planteados por las transformaciones de la organización del espacio y las nuevas formas de interdependencia territorial surgidas de la metropolización. Una pregunta permanece abierta: ¿podrá producir la cohesión una narrativa colectiva para la sociedad de la metropolización?

## 5. Bibliografía

- AMATO F. & BEHAR D. & LAINO G. (2015): «Transformations territoriales des métropoles maritimes face à la crise: Marseille et Naples» in *Actes du Colloque «Métropoles régions, entre concurrences et complémentarités, regards croisés France Italie»* Planum Ed.
- ASKENAZI P & MARTIN P. (2015): «Promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire» *Note CAE n° 20*
- BEHAR D., (2004): «Les villes nouvelles en Ile de France ou la fortune d'un malentendu» *Pouvoirs Locaux n°60/1*
- (2010): «La métropolisation: version française d'un paradigme universel» in *La France une géographie urbaine*. CAILLY L & VANIER M (dir.). Paris A. Colin p113-124
- (2014): «Paris, Lyon, Marseille: la gouvernance métropolitaine entre standardisation et différenciation» [www.metropolitiques.eu](http://www.metropolitiques.eu) 22 septembre 2014
- (2017): Article «La différenciation territoriale» in *Dictionnaire de la décentralisation PASQUIER R.* (dir) Ed Berger Levrault
- BERROIR S. & al., (2017): «*Les systèmes urbains français. Une approche relationnelle*», Cybergeog.
- DAVEZIES L., (2008): *La république et ses territoires. La circulation invisible des richesses*. Ed Seuil Paris.
- & TALANDIER M.,(2013): *L'émergence des systèmes territoriaux productivo-résidentiels en France*, La documentation française
- DELPIROU A, (2017): «L'élection, la carte et le territoire: le succès en trompe-l'œil de la géographie» <http://geoconfluences.ens-lyon.fr> page consulte le 1er août 2017
- DUBET F., (2011): *Les places et les chances. Repenser l'égalité sociale*. Ed du Seuil Paris.
- ESTEBE P., (2004): *L'usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville (1982-1999)*, L'Harmattan, coll. «Logiques politiques» Paris
- (2015): *L'égalité des territoires, une passion française*. Éditions PUF (Presses Universitaires de France) Paris.
- FRANCE STRATEGIE, (2016): «Dynamiques et inégalités territoriales, note d'analyse» [http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/17-27-territoires\\_web-ok.pdf](http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/17-27-territoires_web-ok.pdf)
- (2017): «Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants» note d'analyse n°64 <http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-na-64-dynamique-emploi-metropoles-30-novembre-2017.pdf>
- GALIMBERTI, D. & al., (2014): «La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunale», *Hérodote*, 154, pp. 191–209.
- GUILLOY C (2014): *La France périphérique*. Flammarion, Paris
- GRAVIER JF (1947): *Paris et le désert français* Flammarion, Paris
- LAURENT E., (2013): *Vers l'égalité des territoires rapport à la Documentation Française*. Paris.
- ROSANVALLON P., (2011): *La société des égaux*. Ed Seuil Paris
- SALEZ P., (2009): «Comment l'Europe devient aménagiste: de la naissance de la politique régionale au Livre vert sur la cohesión territorial, plus de vingt ans de déploiement de l'acteur européen» in BEAUDELLE G. JEAN Y. *L'Europe - Aménager les territoires* A.COLIN
- SEN, A. (1985): *Commodities and Capabilities*, Amsterdam Elsevier.
- VELTZ P. (2012): *Paris France Monde Repenser l'économie par les territoires*. Ed de l'Aube

## BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

### SUSCRIPCIÓN ANUAL (4 números):

España: 30€ (IVA incluido)  
Extranjero: 42€ (Precio sin IVA)

### NÚMERO SENCILLO

España: 9€ (IVA incluido)  
Extranjero: 12€ (Precio sin IVA)

correo electrónico: [CyTET@fomento.es](mailto:CyTET@fomento.es)

### Puede realizar la suscripción:

#### › On Line: directamente en este enlace:

<https://apps.fomento.gob.es/CVP/Soporte/default2.htm>

#### › Correo electrónico:

[cpublic@fomento.es](mailto:cpublic@fomento.es)

Facilitando: Nombre y Apellidos / Empresa, CIF / NIF, dirección, teléfono, E-mail y forma de pago (transferencia o domiciliación bancaria)

#### › Información y suscripciones: +34 91 597 7261

Ministerio de Fomento  
Centro de Publicaciones  
Pº Castellana, 67 - 28071 MADRID

El Centro de Publicaciones o el suscriptor podrán interrumpir la suscripción sin más trámite que la comunicación a la otra parte.

El Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento ha adoptado las medidas necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 4 de mayo de 2016, asegurando la correcta utilización de los datos personales de los usuarios y actualizando los procedimientos de gestión de tratamiento de los mismos, de política de uso de los datos y de obtención del consentimiento.

Se recuerda que la recogida y tratamiento automatizado de los datos personales tiene como finalidad la gestión, prestación, ampliación y mejora de los servicios solicitados en cada momento por el usuario y la adecuada atención, respuesta y seguimiento de las consultas planteadas por los mismos.

Los datos proporcionados se conservarán mientras se mantenga la relación comercial o durante los años necesarios para cumplir con las obligaciones legales. En ningún caso se cederán a terceros, salvo que exista una obligación legal.

Usted podrá ejercer en cualquier momento los derechos de oposición, acceso, rectificación y cancelación ante el Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento, bien dirigiendo un escrito a la dirección postal, Paseo de la Castellana, 67 - 28071 Madrid o, si lo prefiere, mediante correo electrónico a la dirección [cpublic@fomento.es](mailto:cpublic@fomento.es)