UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Nuevos conceptos de planemiento espacial estratègico. Dilemas en la región del Randstad holandès

Salet, W.; Woltjer, J.

Publication date
2006

Document Version
Final published version

Published in
Urban

License
CC BY-NC-ND

Link to publication

Citation for published version (APA):
Salet, W., & Woltjer, J. (2006). Nuevos conceptos de planemiento espacial estratègico. Dilemas en la región del Randstad holandès. *Urban*, *11*, 70-83. http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/441

General rights
It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations
If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: https://uba.uva.nl/en/contact, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (https://dare.uva.nl)

Download date:10 Oct 2026

05. Salet y Woljter 24/10/06 21:51 Página 70

Nuevos conceptos de planeamiento espacial estratégico. Dilemas en la región del Randstad holandés

Willem Salet y Johan Woltjer

Willem Salet es profesor de Planeamiento Urbano y Regional en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Ámsterdam; ha sido director científico del Amsterdam Metropolitan Studies (1997-2003) y tiene numerosas publicaciones sobre planeamiento regional.

Johan Woltjer es profesor asistente en el Departamento de Geografía, Planeamiento y Desarrollo de la Universidad de Ámsterdam; ha trabajado en la Universidad de Groningen y en el Centro de Tecnología y Política Medioambiental de la Universidad de Twente, en Holanda. Ha realizado proyectos de investigación para diversas instituciones, así como publicaciones relacionadas con el planeamiento e infraestructuras.

As in many metropolitan regions of Europe, the town and country planners in the most advanced urban region of Holland (Randstad) are facing an increasingly dynamic form of urban development. The current transformation of urban forms (throughout urban Europe) into diverse polycentric configurations, at a metropolitan level, is not merely the latest whim in urban growth but is instead a result of the complex new worldwide and interregional dimensions of social and economic flows which exist, in different proportions and on different scales, in urban spaces. With regards metropolitan planning, it is essential to create and rejuvenate the institutions' ability to face growing spatial complexity at a regional and metropolitan level. In this sense, Dutch planners are now facing a dilemma. One tendency consists of increasing the ability to limit active planning in order to further development at a regional level, above all by giving new legal and financial tools to strategic regional plans (e.g. regional policy and development bodies). This tendency may lead to institutional conflicts within the varied institutional landscape of Holland's urban regions. The second option does not choose to broaden the governing powers of regional planning but rather to increase its joint strategic capacity by improving coordination and communication between intermediate regional planning bodies. The authors highlight that the second option is better suited to the mutability of urban spaces.

Como en la mayoría de las regiones metropolitanas de Europa, los urbanistas y planificadores de la región urbana más adelantada de los Países Bajos (Randstad) tienen que hacer frente a una urbanización cada vez más dinámica. La actual transformación de la forma urbana (en toda la Europa urbana) en diversas configuraciones policéntricas, en el nivel metropolitano, no es simplemente un nuevo avatar de la extensión urbana, sino que obedece a la compleja nueva dimensión mundial e interregional de los flujos sociales y económicos en diferentes proporciones y en diferentes escalas del espacio urbano. En materia de planificación metropolitana, lo esencial es crear y remozar la capacidad institucional de abordar la creciente complejidad espacial en los planos regional o metropolitano. A los planificadores neerlandeses se les plantea un dilema a este respecto hoy en día. Una tendencia consiste en ampliar la capacidad de domeñar una planificación activa al servicio del desarrollo, en el nivel regional, en particular dando a los planes estratégicos regionales nuevos instrumentos jurídicos y financieros (por ejemplo, órganos regionales de política y desarrollo). Tal tendencia puede provocar conflictos institucionales en el abigarrado paisaje institucional de las regiones urbanas neerlandesas. La segunda opción no estriba esencialmente en ampliar las facultades rectoras de la planificación regional, sino en ensanchar su capacidad estratégica conjunta mejorando la coordinación y la comunicación de los órganos intermedios de planificación regional. Los autores destacan que la segunda opción concuerda mejor con la mutabilidad del espacio urbano.

•

El dilema de la planificación estratégica espacial

A. ¿Más planificación del desarrollo regional?

La planificación estratégica espacial está bien institucionalizada en los tres estratos del sistema público neerlandés (Estado, provincias, municipios). La tradición más antigua se da en el nivel local (esto es, municipal), pero desde el decenio de 1930 ha habido también planes estratégicos espaciales de carácter regional (principalmente a cargo de las provincias). El gobierno urde la trama nacional de planificación con los famosos *memorandos de planificación espacial* desde fines del decenio de 1950. Aunque la Ley de Planificación de 1962 basa en el principio de subsidiariedad las relaciones entre los diferentes niveles de la administración pública en materia de planificación, en la práctica la tendencia a la centralización es la dominante desde hace veinte años (véase, por ejemplo, Wolsink, 2003).

A lo largo de varios decenios, los planificadores nacionales y regionales han solido insistir en el contraste entre la contención urbana en ciudades y aglomeraciones urbanas compactas, por un lado, y el mantenimiento del campo abierto y unos humedales extensos, por otro. El simbolismo de la *metrópolis de corazón verde* (*greenheart metropolis*) en la parte occidental del país urbanizada no es sino una de las muchas metáforas destinadas a realzar el contraste

05. Salet y Woljter 24/10/06 21:51 Página 71

(…) a principios del decenio de 1990 empezó a ser más difícil el sistema de planificación basado en una reglamentación protectora. Las presiones sociales y económicas comenzaban a invalidar la idea de una contención urbana, y el sistema de planificación estática y protectora se desmoronó poco a poco a causa de la dinámica creciente de la sociedad.

deseado entre las zonas "rojas" y las "verdes". Los planificadores nacionales y regionales solían fijar condiciones protectoras en sus planes estratégicos que debían tener en cuenta las autoridades locales en sus planes de uso del suelo y al conceder permisos de urbanización. Ahora bien, a principios del decenio de 1990 empezó a ser más difícil el sistema de planificación basado en una reglamentación protectora. Las presiones sociales y económicas comenzaban a invalidar la idea de una contención urbana, y el sistema de planificación estática y protectora se desmoronó poco a poco a causa de la dinámica creciente de la sociedad. Especialmente en las partes urbanizadas del país, empezó a desleírse la deseada transición entre los espacios rojos y verdes, con el consiguiente desarrollo espacial sin control: esto es lo que ocurrió por ejemplo en el corazón verde del Randstad. Los planificadores se dieron cuenta de que no bastaba con nuevos planteamientos y conceptos de planificación para ensamblar las formas roja, verde y azul (el agua) de utilización del espacio en perspectivas nuevas e integradoras (en lugar del anticuado concepto de la transición) y que se requerían también métodos más inteligentes de aplicación de nuevas nociones de planificación estratégica espacial.

Por lo mismo, en los diez años últimos ha revivido vigorosamente el principio de la *planificación del desarrollo espacial*.

Por lo mismo, en los diez años últimos ha revivido vigorosamente el principio de la *planificación del desarrollo espacial*. Ciñéndose al postulado de "si no puedes anular la oposición, súmate a ella", los planificadores empezaron a promover medios operativos para engendrar activamente nuevas perspectivas de futuro, en vez de contentarse con una perspectiva de normas de protección y prohibición, de ahí que se insista en la palabra "desarrollo". En la actualidad, se recurre de un modo general a la asociación entre el sector público y el privado como nueva orientación en la aplicación de las estrategias de desarrollo. Han surgido además nuevas actitudes prodesarrollo en los organismos de planificación. La generalización de la gestión contractual, los métodos de negociación, la competencia financiera y fiscal, la gestión de los proyectos, las políticas de uso del suelo proactivas, la creación de agencias de desarrollo y otros métodos similares de desarrollo pueden servir para poner de manifiesto la envergadura y la innovación de los "conceptos tradicionales de planificación y reglamentación" en manos de los planificadores. Al acentuarse la opción preferente del desarrollo no solamente se toma en consideración el desarrollo económico de las zonas, sino también todos los aspectos de las actuales perspectivas de planificación espacial, incluido el nuevo paisaje urbano, la ampliación de las cuencas fluviales en combinación con proyectos residenciales y paisajísticos, etc.

Los municipios son los que están en mejores condiciones para promover el crecimiento, ya que han tenido tradicionalmente un gran potencial de desarrollo (especialmente en lo tocante a los planes de ocupación del suelo) y porque tienen unos contactos más intensos y frecuentes con los diferentes usuarios privados del espacio. Por su parte, el Estado está perfectamente equipado para este tipo de planificación distributiva, ya que en los Países Bajos el sistema político se ha centralizado mucho después de la guerra. Las atribuciones cruciales de la política nacional en materia de desarrollo urbano y regional entrañan la adopción de medidas infraestructurales (todo tipo de infraestructuras: agua, ferrocarril y carreteras, tecnología de la información y de la comunicación), el régimen fiscal (la índole y los márgenes de la imposición fiscal local se deciden en el plano nacional) y la política agrícola europea. Pero las provincias intermedias no están realmente en condiciones de desempeñar un vigoroso papel en el cumplimiento de los planes. Su posición intermedia facilita más la coordinación, la integración y la comunicación que la aplicación de los planes. Su posición financiera no es sólida: el presupuesto de la provincia de Holanda Meridional equivale al de una ciudad de tamaño mediano como Gouda. Su planificación del suelo se limita esencialmente a las tierras verdes y a las zonas de interés natural. Las provincias tienen un perfil relacionado con la planificación espacial y ambiental y, en particular, con la utilización de métodos de reglamentación con fines de protección o de prohibición. Ha surgido, por consiguiente, una situación paradójica a propósito de la *regionalización de la urbanización* –como precipitador aparente de la actual planificación espacial– en un nivel en el cual el sistema de planificación no está en modo alguno en condiciones de asimilar enfoques más recientes de planificación del desarrollo (véase también Gualini y Woltjer, 2004).

05. Salet y Woljter 24/10/06 21:51 Página 72

(…) las fronteras territoriales de las regiones no suelen coincidir con la escala y el alcance de la nueva dinámica urbana. A consecuencia de ello, se han establecido acuerdos, oficiales o no, de cooperación entre los municipios, entre las administraciones regionales y entre ellas y las locales, por no hablar de coaliciones en redes privadas y públicas.

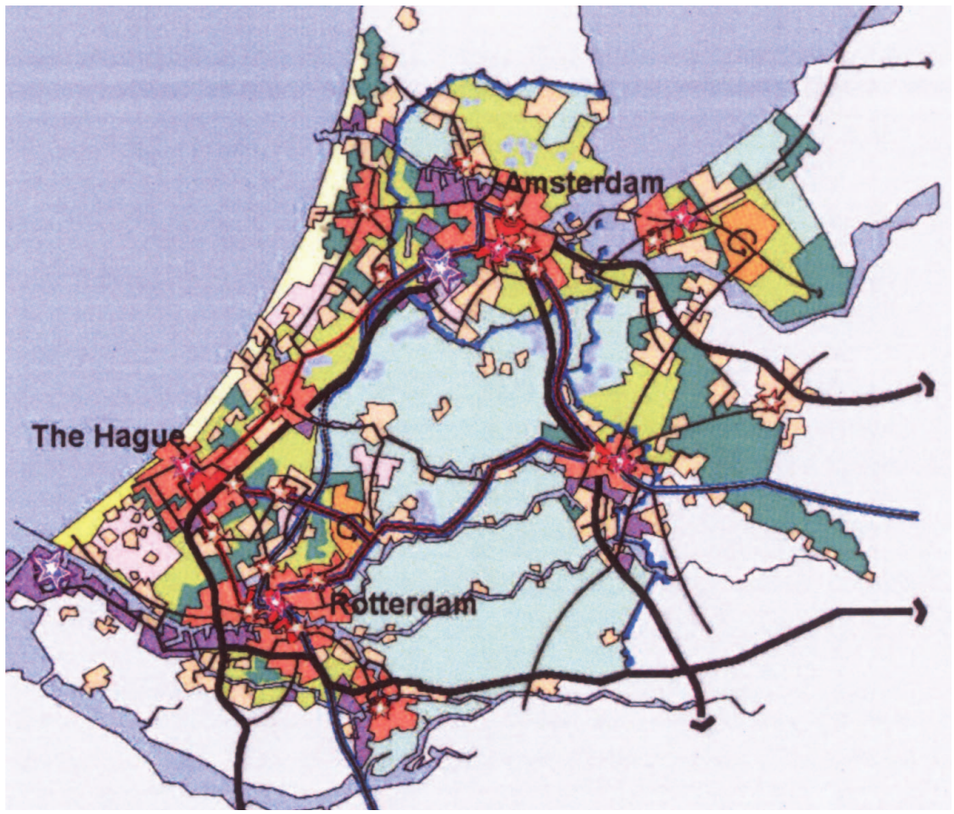
Algunos aspectos de esa situación paradójica son muy corrientes en la Europa urbana y regional. Las particularidades institucionales de las regiones europeas son, por supuesto, diferentes, pero hay también tendencias comunes. En todas las regiones urbanas hay una discordancia entre las jurisdicciones imbricadas de la administración pública y la dinámica creciente del espacio urbano. Esa nueva dinámica urbana se manifiesta a menudo en el margen exterior de los centros urbanos, más allá de los límites urbanos municipales y de los de cualquier cooperación municipal entre aglomeraciones urbanas. Además, las fronteras territoriales de las regiones no suelen coincidir con la escala y el alcance de las nuevas dinámicas urbanas. A consecuencia de ello, se han establecido acuerdos, oficiales o no, de cooperación entre los municipios, entre las administraciones regionales y entre ellas y las locales, por no hablar de coaliciones en redes privadas y públicas. Está hoy muy difundida en toda Europa la institucionalización de la política metropolitana. La constitución fragmentaria de regiones urbanas trae consigo diferentes formas de cooperación, que pueden acabar rivalizando fácilmente (por ejemplo, una expansión urbana de abajo arriba, frente a unas coaliciones policéntricas de arriba abajo). El riesgo de coaliciones contrapuestas varía según el tipo de condiciones institucionales (Salet, Thornley y Kreukels, 2003):

- En las jurisdicciones *regionales unitarias* (por ejemplo Berlín, Madrid o Viena) puede no haber una cohesión interna a causa de la masa ingente de unidades jurisdiccionales, y es mayor todavía el peligro de que no exista una coordinación con la nueva dinámica en los municipios y comarcas más allá de la región urbana principal.
- Unas jurisdicciones nacionales y locales desdobladas, caracterizadas por una *jerarquía regional* (lo cual no es infrecuente en los regímenes federales o cuasifederales (verbigracia, Cataluña (Barcelona), Baviera (Múnich), o Véneto (Venecia)), suscitan el riesgo típico de que la poderosa administración regional sojuzgue las coaliciones “de abajo arriba” entre el núcleo urbano y los municipios vecinos. Por otra parte, las identidades políticas y culturales difieren a menudo sensiblemente entre los dos niveles.
- La dualidad de jurisdicciones regionales y locales, caracterizada por una *posición intermedia de las regiones* (como ocurre en Francia y en los Países Bajos), suele suscitar el riesgo inverso de que unas vigorosas aglomeraciones urbanas descuiden, o den de lado, la posición ligera y esencialmente coordinadora de las regiones.

Es posible que la provincia neerlandesa sea relativamente eficaz en las partes rurales del país (en su función de coordinadora entre la administración nacional y la local, habitualmente modesta), mientras que en las partes urbanizadas del país se desentiendan de ella las poderosas coaliciones de las grandes ciudades con la administración central.

Se trata de los riesgos inherentes a condiciones institucionales muy diversas, pero la práctica diverge con frecuencia y puede suscitar soluciones innovadoras al respecto. En el caso de los Países Bajos, la condición típica de la administración mesorregional (esto es, la provincia) como *institución intermedia* influye decisivamente en el modo actual de efectuar la planificación estratégica espacial. Se desconoce todavía la solución de semejante problema. Es posible que la provincia neerlandesa sea relativamente eficaz en las partes rurales del país (en su función de coordinadora entre la administración nacional y la local, habitualmente modesta), mientras que en las partes urbanizadas del país se desentiendan de ella las poderosas coaliciones de las grandes ciudades con la administración central. En el Randstad, cada una de las grandes ciudades (Ámsterdam en el norte, Róterdam y La Haya en el sur) domina su propia red de aglomeraciones intermunicipales. Esas coaliciones “de abajo arriba” no toleran ninguna intervención seria de las provincias de Holanda Septentrional y de Holanda Meridional: prefieren una vinculación directa con el Estado.

05. Salet y Woljter 24/10/06 21:51 Página 73



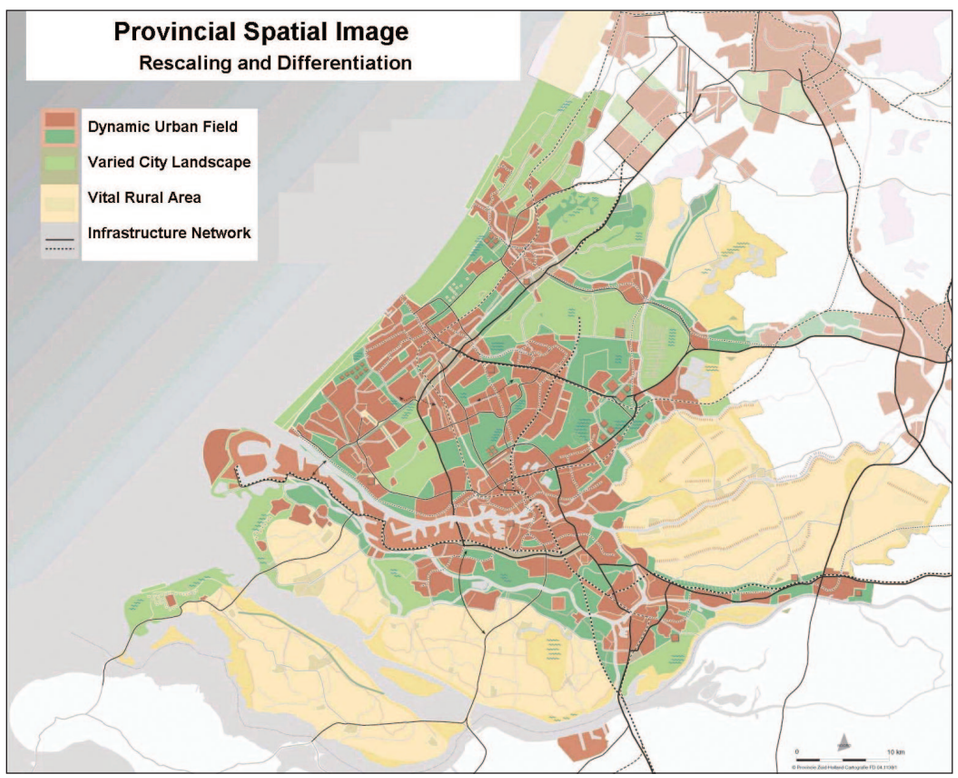


Figura 1:
Arriba, la región del Randstad según la llamada Perspectiva de desarrollo de la Metrópolis del Delta (Ámsterdam al norte; La Haya, Róterdam y el puerto en el sur).

Abajo, zona de La Haya.
Fuente: Zuidvleugeloverleg (2003).

05. Salet y Woljter 24/10/06 21:51 Página 74

Por todo ello, es evidente que la actual reivindicación provincial de una ampliación de su competencia en el sentido de mayores atribuciones en materia de planificación del desarrollo (en particular, los cruciales instrumentos financieros de política del suelo) puede fecundar fácilmente un ambiente crítico. El paisaje institucional interno del Randstad es muy profuso, y las relaciones mutuas sumamente sensibles. No es éste un clima propicio para propugnar que se otorguen instrumentos más vigorosos de control y gestión a los actores intermedios.

B. ¿O más gobernanza?

La segunda posibilidad de realzar la importancia y la eficacia de la planificación estratégica espacial en un contexto metropolitano se basa en una concepción totalmente diferente del control social, según la cual no se insiste en la consolidación de las dotes de gestión y en una planificación estratégica territorialmente imbricada sino, por el contrario, en la ampliación de los medios de planificación propiamente dichos. Para mejorarlos es preciso mejorar también la interconexión de las regiones con otros estratos de adopción de decisiones, así como la de entidades públicas y privadas, y superar las fronteras entre sectores mediante una concepción interdisciplinar de la planificación espacial. Semejante modo sutil de concebir la planificación y la gestión está directamente ligado a la *geografía relacional* de unos sistemas urbanos que se centran en los "flujos de interacción social y económica" y en el "ámbito de las actividades de redes funcionales", en lugar –o, mejor dicho, además– de los conceptos más tradicionales de "espacios delimitados" y de "jurisdicciones territoriales imbricadas". Este tipo de *orientación en red* obedece a la nueva escala y a la mutabilidad de los sistemas urbanos actuales (Brenner *et al.*, 2003; y Taylor, 2003). El nuevo modo de entender la planificación estratégica regional no exige más competencias de una determinada jurisdicción territorial de gestión urbana o regional (que no puede concordar con la dinámica de las tendencias reales de la sociedad de todas maneras), sino que necesita el requisito más sutil de la interconexión (Salet *et al.*, 2003).

Dado el presente contexto de fragmentación metropolitana, cabe esperar más poder, más legitimidad y más eficacia cuando se coordina la energía de diferentes actores que si se amplían las atribuciones de gestión de un organismo dado.

Dado el presente contexto de fragmentación metropolitana, cabe esperar más poder, más legitimidad y más eficacia cuando se coordina la energía de diferentes actores que si se amplían las atribuciones de gestión de un organismo dado. Desde esta perspectiva de la interconexión, tendría que desaparecer el sempiterno conflicto entre los órganos de planificación a propósito de la competencia en materia de planificación. En las nuevas regiones metropolitanas se necesita un enfoque diferente, que apunte en particular a una más cabal adaptación a las nuevas tendencias en materia de urbanización.

La forma urbana histórica, que puede definirse sucintamente por unas pautas jerárquicas y monocéntricas de urbanización, se está convirtiendo en una compleja variedad de constelaciones urbanas policéntricas (Sieverts, 1999; Ascher, 1995). En toda Europa, la transformación urbana no ha cuajado todavía en nuevas configuraciones equilibradas de urbanidad regional. De lo que se trata fundamentalmente es de encauzar la transformación urbana de modo tal que se establezca un equilibrio entre los fines económicos, culturales, sociales y ecológicos. Es sumamente importante recapacitar sobre el particular, para ser conscientes de que las nuevas tendencias no suelen inventarse y no se pueden determinar por las instituciones públicas. El cambio social y económico opera fundamentalmente, y se difunde, en el ámbito privado de los mercados económicos y de la sociedad civil. El cambio se produce en sus propios niveles de interacción en la estructura societal. Para que la planificación urbana y regional pueda encauzar la transformación urbana será preciso conectarla con los ámbitos económicos, sociales y culturales de la sociedad.

Preciso es reconocer que a este respecto hay mucho que hacer en materia de planificación estratégica regional en el Randstad. La actitud de los principales interesados del sector privado,

05. Salet y Woljter 24/10/06 21:51 Página 75

económico y social, pone de manifiesto una gran ignorancia al respecto y, en general, "nuevas ambiciones" en lo que atañe a la planificación regional. Además de la indispensable conexión con la interacción del sector privado, la planificación regional debería estar bien conectada con otras regiones, con el Estado y con entidades internacionales, en particular europeas, en materia de desarrollo urbano. Deberían aquilatarse las perspectivas de la urbanización y reflexionar sobre ellas mediante investigación nacional e internacional comparada. En esos circuitos surgen nuevas visiones y grupos de interés que pueden influir en las atribuciones de los responsables políticos interregionales e internacionales. Las regiones urbanas están en mejores condiciones que las ciudades en lo que se refiere a conectar las iniciativas de planificación con coaliciones interregionales internacionales, ya que la configuración regional abarca grandes zonas urbanas. Es necesario combinar este tipo de conexión con los ya citados campos de acción privados. A este respecto, las provincias neerlandesas no están en vanguardia de la estrategia política y de la investigación interregional.

Por otra parte, la estrategia de planificación con fines de interconexión óptima requiere una vigorosa coordinación en la interacción interlocal. Tanto a las administraciones internacionales como a las aglomeraciones urbanas les interesa que las regiones desempeñen un importante papel de coordinación en las relaciones interlocales sensibles; el requisito capital para este tipo de estrategias interrelacionadas de planificación no entraña la ampliación de la competencia gestora de las regiones, sino una solución más satisfactoria de los conflictos regionales y la coordinación de las prioridades, con miras a superar rivalidades interlocales.

Como ilustración final de la importancia crucial de la planificación estratégica quisiéramos describir la situación paradójica al respecto. En los Países Bajos, la provincia es un "enlace intermedio" entre las ciudades y el Estado. La índole institucional de la intermediación se entiende en general como una deficiencia estructural esencial en la planificación neerlandesa del desarrollo regional, pero es también exactamente el requisito fundamental para una planificación estratégica regional en la perspectiva de una acción interconectada. Con frecuencia, se desdeña la provincia por considerarla una entidad intermedia "débil" que no se presta a una planificación del desarrollo, a pesar de que ocupa una posición perfectamente idónea para el desempeño de una función estratégica activa.

Hay dos enfoques posibles: en el primero se hace hincapié en un estilo de planificación estratégica, destinada a ampliar la capacidad gestora de las entidades regionales, en particular al proporcionarles instrumentos jurídicos y financieros (así es como se entiende en los Países Bajos la planificación del desarrollo). El segundo destaca la importancia de crear una capacidad estratégica en red y de ampliar las posibilidades de coordinación y comunicación de los órganos de planificación regional. A continuación se detallan las dos perspectivas en el contexto de la experiencia en materia de planificación estratégica en el norte y el sur de Randstad. Se acopiaron los materiales presentados con ocasión de un estudio exploratorio sobre la planificación estratégica espacial en el sur de Randstad (Salet y Woltjer, 2004), con un análisis del contenido de los documentos políticos y una serie de conversaciones con los actores principales.

Características de las relaciones interadministrativas y del sistema de planificación en los Países Bajos

Se exponen a continuación algunas consideraciones básicas, relativas a la singularidad de la planificación espacial neerlandesa en el nivel regional. El contexto neerlandés proporciona abundantes recursos institucionales y culturales con fines de planificación estratégica en el nivel regional. Se hace hincapié en las actividades efectuadas (tradicionalmente) por las provincias neerlandesas y (más recientemente) también por organizaciones que se rigen por unas pautas institucionalizadas más débiles. En la provincia, por ejemplo, existe un abundante patrimonio institucional.

En general, en el contexto neerlandés se suele entender la región como una circunscripción mayor que el municipio y más pequeña que el Estado, en la cual hay una fuerte cohesión social

05. Salet y Woljter 24/10/06 21:51 Página 76

y el anhelo de coordinarse normativamente (por ejemplo, ROB, 2003). Se destaca, pues, que las "regiones" constituyen un campo intermedio que se sale de la definición estricta en el marco jurídico neerlandés de la tríada "municipio, provincia, Estado", a la vez que es a menudo la escala espacial (variable) en la cual se manifiesta la dinámica socioeconómica.

Después de la revisión constitucional de 1848 y de las subsiguientes Ley Provincial (1850) y Ley Municipal (1851), en los Países Bajos los municipios y provincias son los únicos tipos legítimos de administración general en los niveles local y regional. La razón de ser de esa organización constitucional es que los Países Bajos son un Estado unificado, en el cual las colectividades locales y regionales se valen de la organización política para facilitar la unidad, el acuerdo y el consentimiento mutuo con fines de aplicación de decisiones colectivas (Toonen, 1998). Las provincias, y en especial los municipios, siguen siendo autónomos en gran medida, a la vez que colaboran y participan en la armonización parcialmente centralizada de la política y de las decisiones normativas. La estructura constitucional desempeña una función crucial. La estructura principal de la administración pública comprende exclusivamente el Estado, las provincias y los municipios.

Hay doce provincias, cuya historia se remonta a la aparición de la llamada República de las Siete Provincias Unidas en 1579. En los Países Bajos incumbe a las provincias gran parte de la planificación regional. Especialmente desde el decenio de 1920, al resultar cada vez más necesarios unos planes (supramunicipales) para toda una región, con diversos polos de interés (transporte, agua, esparcimiento, naturaleza, etc.), la provincia pasó a ser la principal entidad de planificación regional. En virtud de la Ley de Planificación Espacial de 1962, el "plan regional" se convirtió en la tarea esencial de la administración provincial. Ese plan regional apuntaba a la plena integración horizontal y vertical de los planes de los diferentes niveles administrativos (Estado, provincia, municipio) y en varias esferas (vivienda, transporte, industria, naturaleza, agricultura, etc.). Otra característica importante, derivada de la Ley de 1962, es que el plan regional funciona como "piedra de toque": procede comprobar que todos los planes municipales concuerdan con el plan regional elaborado por la provincia.

A finales del decenio de 1990 se empezó a criticar severamente ese modo de proceder, como ha quedado dicho. Una de las críticas más virulentas sirvió para que se centrara la atención en la conveniencia de que el plan espacial regional tuviera una función más activa y rectora. Se solía considerar antes la planificación regional en el nivel provincial como un quehacer fundamentalmente de gestión, abocado a la creación y el análisis de algún tipo de marco espacial, mientras que ahora implica una coordinación regional en la que intervienen muchos actores y autoridades locales. El enfoque de la planificación regional del desarrollo, ya examinado, entraña ahora conceptos como los de red y de gobernanza (por ejemplo, WRR, 1998). La gobernanza comprende explícitamente a otros interesados, que intentan fijar conjuntamente la pauta en la región. En los Países Bajos, se plasma esa acción en varias iniciativas de colaboración oficiosa, como la "Asociación de la Metrópolis del Delta" y la "Cooperativa del Randstad".

Globalmente, el nuevo carácter de la planificación regional neerlandesa –a la que recurren ampliamente las provincias– se debió a un cambio más profundo de orientación en tal sentido, como se ha indicado ya, de la planificación del desarrollo. Según uno de los criterios dominantes, debería reforzarse en el nivel regional la ejecución activa de varios proyectos propuestos por medio de un plan global (por ejemplo, Koeman, 1999). Nos referimos a ciertos cambios fundamentales de las actividades de planificación en el nivel regional, esto es, las provincias. Se desea que la administración regional (las provincias) desempeñen un papel más activo (IPO, 2002). No se limitan ya a actividades como las de planificación, ensayo y dirección, sino que pretenden desempeñar también una función más activa en la práctica real del desarrollo

La gobernanza comprende explícitamente a otros interesados, que intentan fijar conjuntamente la pauta en la región. En los Países Bajos, se plasma esa acción en varias iniciativas de colaboración oficiosa, como la "Asociación de la Metrópolis del Delta" y la "Cooperativa del Randstad".

05. Salet y Woljter 24/10/06 21:51 Página 77

regional. En este sentido, el debate reciente en los Países Bajos gira sobre todo en torno a nuestro primer enfoque de la planificación estratégica regional. Se aspira manifiestamente a ampliar la facultad de control en el plano regional mediante unos instrumentos que persigan fines de realización y de coordinación.

Experiencias de planificación estratégica espacial en el norte de Randstad

Desde la segunda mitad del decenio de 1990, ha habido en la región de Randstad varias iniciativas de coordinación interadministrativa. Paralelamente a ciertas entidades interadministrativas como la "Cooperativa del Randstad" y la "Comisión Administrativa del Randstad" en particular, se han creado ámbitos fecundos de coordinación administrativa, en el norte y en el sur respectivamente (véase Figura 1).

En el decenio de 1980 y buena parte del siguiente, la planificación estratégica espacial en el norte del Randstad se debió a las crecientes asimetrías sociológicas entre la gran ciudad de Ámsterdam y su entorno regional. A partir del decenio de 1970, la migración selectiva de unidades familiares y empresas hacia y desde Ámsterdam había engendrado graves desarmonías entre la población regional y la urbana, en lo tocante a su composición demográfica, a la posición social y el nivel de instrucción de la población urbana y regional, así como a la situación económica y el grado de innovación de las empresas. En comparación con la prosperidad imperante en el entorno urbano, la ciudad declinó en casi todos los aspectos, desde el nivel de instrucción hasta la calidad empresarial, desde las cifras del empleo hasta la especialización de la venta al detalle, desde las estadísticas de la delincuencia hasta el estado de salud de la población. Solamente la globalización de la economía del saber y el auge imprevisto de la economía regional de Ámsterdam en el decenio de 1990 frenaron la decadencia urbana a lo largo de veinticinco años. Se cumplió el programa regional de los planificadores hasta muy entrado el decenio de 1990, con diversos intentos de subsanar las asimetrías regionales.

Las cuatro grandes ciudades de los Países Bajos no apreciaron la aparición de nuevas ciudades muy competitivas en su entorno regional y prefirieron manifiestamente la extensión urbana en el perímetro de las ciudades ya existentes y en zonas urbanas contiguas (las célebres *zonas Vinex*), cuando no era posible la expansión dentro de sus límites urbanos.

Una de las dos decisiones más importantes fue una política de planificación espacial que apuntaba a contener unas aglomeraciones urbanas compactas. Las cuatro grandes ciudades de los Países Bajos no apreciaron la aparición de nuevas ciudades muy competitivas en su entorno regional y prefirieron la extensión urbana en el perímetro de las ciudades ya existentes y en zonas urbanas contiguas (las célebres *zonas Vinex*), cuando no era posible la expansión dentro de sus límites urbanos. Esa reivindicación urbana contó con el decidido respaldo del movimiento ecológico, que abogaba por una transición radical entre las zonas verdes y las rojas. Las grandes ciudades consiguieron mantener la política de contención urbana (aglomeraciones urbanas compactas) en el orden del día del gobierno, incluso cuando resultó cada vez más evidente que los fines de la contención urbana contradecían las tendencias sociales y económicas en auge del decenio de 1990.

La segunda gran medida se refiere a los intentos de reforma administrativa. Las cuatro grandes ciudades de los Países Bajos lograron imponer al Ministerio del Interior la creación de nuevas provincias urbanas (*stadsprovincies*), lo cual concordaba con la política de contención espacial, impulsada por el deseo de las ciudades de equiparar la prosperidad de los suburbios circundantes con la de las ciudades centrales en virtud de nuevos regímenes provinciales. Con ello, esas ciudades intentaban traspasar la prosperidad de los suburbios a unos centros relativamente pobres. La ambición de nivelar las provincias urbanas no suscitó una cooperación estimable entre las ciudades y los suburbios, cuyos habitantes se las arreglaron para presentar un perfil muy bajo en la cooperación negociada y, en último término, incluso la población de Ámsterdam se pronunció en referéndum contra la constitución de provincias urbanas (Musterd y Salet, 2003).

05. Salet y Woljter 24/10/06 21:51 Página 78

Desde fines del decenio de 1990 se han celebrado reuniones anuales de consulta en la parte septentrional del Randstad, con miras a la adopción conjunta de una política estratégica espacial y nuevas inversiones de infraestructura en toda la región. No deben considerarse como alianzas políticas de redistribución, sino como un auténtico quehacer aunado al servicio del desarrollo. Aunque no hay nuevas formas institucionalizadas de cooperación regional, existen unos vínculos oficiosos muy estrechos, y la región fija prioridades comunes de inversión ambiental e infraestructural en sus negociaciones con el gobierno.

Finalmente, a mediados del decenio de 1990 la doble estrategia de las grandes ciudades en lo que atañe a la promoción de unas aglomeraciones urbanas compactas, en combinación con la reforma administrativa de nuevas "provincias urbanas" al nivel de la aglomeración, había fracasado en ambos frentes.

En la segunda parte del decenio de 1990 surgieron poco a poco nuevas estrategias de planificación espacial en reacción al auge de la economía de esa región. Inesperadamente, después de muchos años de polémica política sobre la estructuración económica del casco urbano de Ámsterdam (los planificadores urbanos habían previsto un voluminoso desarrollo a orillas del río) la economía conoció un *boom* como nunca hasta entonces. El rápido progreso de la economía neerlandesa se concentró especialmente en la región de Ámsterdam, en la cual tres importantes complejos económicos se pusieron a crecer mucho al mismo tiempo. Los planes espaciales existentes no podían amoldarse al brusco aumento de los planes urbanos, y el mercado produjo sus propios espacios económicos, transformando con ello radicalmente las pautas regionales existentes (Tordoir, 2003).

La economía en el primer complejo económico regional, el *complejo de la distribución*, estaba concentrada espacialmente alrededor del aeropuerto de Schiphol. En este caso, no solamente estaba en expansión la floreciente economía del aeropuerto, sino también las actividades económicas internacionales relacionadas con él y basadas en el principio de la disponibilidad en todo momento, como es el caso de la subasta de flores. Se requerían nuevas inversiones en infraestructura terrestre para respaldar la logística del complejo de distribución y el transporte de mercancías y de pasajeros del polo neerlandés de atracción económica (Bertolini *et al.*, 2003).

El segundo complejo económico, el *complejo de la gestión*, no tenía ya cabida en el casco urbano de Ámsterdam. Llevaba ya varios decenios siendo el nudo central evidente para los bancos, los servicios jurídicos y otras actividades económicas especializadas del sector de los servicios, y esas oficinas se trasladaron al anillo urbano y a su periferia contigua. También la dirección de las grandes empresas internacionales se trasladó del centro a la periferia. Al cabo de unos años, unos terrenos vacantes, bien situados en el sur de la ciudad, pasaron a ser la sede ideal de las oficinas.

El tercer complejo económico tiene que ver con el *mundo de la creación*. Todos temían el éxodo de las actividades económicas del centro histórico, pero un aumento impresionante de las actividades económicas culturales (multimedia, diseño, arquitectura, etc.), de esparcimiento y turísticas invadió el casco urbano. La ciudad central revivió en un clima de crecimiento económico a lo largo del decenio de 1990, y las asimetrías previas entre la ciudad y los aledaños regionales menguaron gradualmente, con lo que surgieron nuevas oportunidades de cooperación entre los municipios y entre ellos y la provincia. Hacía falta tal cooperación para armonizar la economía regional con otros objetivos de la planificación estratégica espacial (los ecológicos y los consistentes en fomentar un urbanismo mixto en los nuevos nudos regionales de crecimiento urbano concentrado).

Desde fines del decenio de 1990 se han celebrado reuniones anuales de consulta en la parte septentrional de Randstad, con miras a la adopción conjunta de una política estratégica espacial y nuevas inversiones de infraestructura en toda la región. No deben considerarse como alianzas políticas de redistribución, sino como un auténtico quehacer aunado al servicio del desarrollo. Aunque no hay nuevas formas institucionalizadas de cooperación regional, existen unos vínculos oficiosos muy estrechos, y la región fija prioridades comunes de inversión ambiental e infraestructural en sus negociaciones con el gobierno.

La provincia de Holanda Septentrional, la dirección del aeropuerto de Schiphol, la ciudad de Ámsterdam, el municipio aeropuertario de Haarlemmermeer y la ciudad de Almere idearon un plan estratégico espacial para el establecimiento de un sólido eje de desarrollo entre Schiphol, Ámsterdam y Almere, con grandes inversiones en infraestructura, y también alrededor de Schiphol, un programa muy ambicioso en el eje sur de Ámsterdam y una nueva extensión

05. Salet y Woljter 24/10/06 21:51 Página 79

No obstante, los grandes proyectos de planificación de nuevos nudos urbanos en ese marco regional (Schiphol, Zuidas, Almere) se organizan y configuran cada uno por su cuenta. Por ejemplo, el Proyecto Zuidas es una asociación entre la ciudad de Ámsterdam y los dos grandes bancos locales. Este plan apunta a la aparición de un nuevo centro urbano polivalente, integrado a partes iguales por zonas residenciales y otras de oficinas (…).

residencial y urbana en Almere. Es éste un ejemplo de cooperación nuevo y eficaz entre las entidades públicas locales y regionales y la dirección semiprivada del aeropuerto de Schiphol. Paralelamente, se han confirmado esas prioridades estratégicas informales en nuevos documentos oficiales de planificación estratégica del gobierno, la provincia y los municipios interesados. Se tiene, pues, la impresión de que la tarea de planificación estratégica espacial es más eficaz desde hace unos años.

No obstante, los grandes proyectos de planificación de nuevos nudos urbanos en ese marco regional (Schiphol, Zuidas, Almere) se organizan y configuran cada uno por su cuenta. Por ejemplo, el Proyecto Zuidas es una asociación entre la ciudad de Ámsterdam y los dos grandes bancos locales. Este plan apunta a la aparición de un nuevo centro urbano polivalente, integrado a partes iguales por zonas residenciales y otras de oficinas, amén de otros servicios e instalaciones centrales. Se estima que en 2025 (el primer período de diez años transcurrió incluso más deprisa de lo previsto) trabajarán unas 50.000 personas en ese nuevo centro urbano. El gobierno ha decidido últimamente participar en este arriesgado proyecto.

Aunque es uno de los mayores núcleos urbanos en construcción de Europa y cuenta con un decidido respaldo del capital privado, este gran proyecto polivalente y escalonado es todavía muy vulnerable. La provincia no ha intervenido en absoluto en la planificación de Zuidas, porque no era necesaria en las primeras fases de desarrollo y resultaba fácil hacer caso omiso de ella, como ocurrió en otros municipios de la región de Ámsterdam. El proyecto no encaja tampoco en redes interregionales de investigación, presión y formulación de políticas. No concuerda con el ideario de la Unión Europea o con otros planes internacionales. Es simplemente un acuerdo entre los dirigentes locales del mundo de las finanzas y el municipio de Ámsterdam (y en breve probablemente del gobierno). Por todo ello, cabe dudar de que vayan a alcanzarse los ambiciosos objetivos de integración de una mezcla de usos del suelo en el nuevo centro urbano. Para lograr esa variopinta utilización del espacio urbano será menester eliminar ciertos obstáculos. Hay que construir una gran galería subterránea, contaminante y muy ruidosa (con una superficie de 200 metros de ancho y 1.200 metros de largo, amén de vías férreas y vías de circulación rápida) para poder construir en la superficie la zona central prevista de la futura *ciudad de Zuidas*. Los responsables políticos no han podido encontrar hasta ahora una solución financiera para esta parte del plan. Otros varios obstáculos podrían frenar el progreso de este gran proyecto, que es un buen ejemplo de plan muy estratégico en la región de Ámsterdam, que carece todavía de una estrategia de planificación adecuada y, sobre todo, inteligente.

Es evidente que el proyecto debe basarse en nuestro modo de concebir la "inteligencia comunicativa". Habida cuenta del posible impacto económico y cultural, la configuración de este proyecto es sumamente introvertida y local. Sería absurdo encomendar a la provincia de Holanda Septentrional o a la región del Randstad una función de desarrollo de este proyecto urbano. La inexistencia de una estructura no implica la inexistencia de desarrollo, sino que se debe ante todo a una falta de interconectividad estratégica. La creación que se pretende de un nuevo centro urbano está tan mal pergeñada que sólo cabe prever, en el mejor de los casos, meras inversiones en bienes en ese punto concreto. Para que sea posible innovar en materia urbana, la planificación estratégica espacial ha de centrarse en una organización creadora de interconectividad: interconectividad entre diferentes estratos de decisión (esto es, el hecho de no definir el proyecto como la creación de un nuevo espacio local, sino como un espacio internacional y, por consiguiente, de organizar múltiples perspectivas de acción en diversos niveles), interconectividad entre las esferas de acción cultural y económica, e interconectividad entre la población urbana (ausente) y los responsables políticos. Ciertos grandes proyectos neerlandeses de planificación como el de Zuidas tienen una transcendencia regional y suprarregional, pero carecen del elemento estratégico*.

Experiencias de planificación estratégica espacial en el sur de Randstad

Como queda dicho, se tiende desde hace unos años a reforzar la función de desarrollo de organismos regionales como la provincia neerlandesa. En ese nuevo cometido, la provincia en

* Véase en este mismo número el artículo de M.ª Antonia Nieto sobre el proyecto Zuidas (N. del E.).

05. Salet y Woljter 24/10/06 21:51 Página 80

particular no solamente debería preparar planes y (pasivamente) determinar la idoneidad de planes de un nivel inferior, sino comprometerse además a estimular activamente ciertas iniciativas en el nivel regional (IPO, 2002). La provincia tendría que renunciar a su función planificadora y revisora de los planes municipales y ser un "elemento emprendedor" y "negociador". La provincia de Holanda Meridional ha tomado también medidas en ese sentido. Se detallan más adelante algunas de las consideraciones de los principales actores en materia regional, a propósito de un estilo de planificación al servicio del desarrollo, que remiten a la utilización de instrumentos encaminados a mejorar el control regional (nuestro primer enfoque) y a la creación de dotes de coordinación y comunicación (nuestro segundo enfoque).

¿Estrategia o realización?

Un elemento significativo, inherente a las ambiciones de los actores directos en Holanda Meridional, es que se desentienden de la tendencia a proporcionar a la provincia unos instrumentos jurídicos y financieros, destinados principalmente a la realización. Se considera que la provincia no debería apresurarse a aplicar directamente la política y disponer de una mayor facultad de dirección y control. El consenso es que la provincia no debería seguir adelante con la decisión estratégica de aplicarla, sino que son "las partes más idóneas" –que encajan con la tradición institucional neerlandesa de los municipios como órganos de aplicación– quienes tendrían que ocuparse de la realización. Aunque en ciertos casos la provincia podría ser "la parte más idónea", como se dirá más adelante, se estima que los municipios y las cooperativas han de desempeñar un papel decisivo en la implementación. La provincia seguiría dedicándose a orientar y a ofrecer las condiciones necesarias para la aplicación de la política estratégica.

En el caso de la vivienda por ejemplo, se pretende en general que la provincia no debería ocuparse de aplicar la política regional de la vivienda, que seguiría incumbiendo a las grandes ciudades de la región (a saber, La Haya y Róterdam) y a las corporaciones de la vivienda. La provincia ha de formular una política sobre la vivienda –dedicando especial atención a individualizar toda una serie de lugares residenciales–, pero no participar activamente en la orientación directa de la aplicación de dicha política. A este respecto, las ciudades serían las entidades más indicadas para establecer dispositivos concretos.

En cuanto a la provincia, debería hacer hincapié en la preparación y aplicación de una estrategia satisfactoria. Las decisiones estratégicas sobre la distribución del espacio regional podrían basarse, por ejemplo, en una perspectiva futura. Los actores principales de Holanda Meridional tendrían que idear el futuro, en vez de dedicarse a compilar objetivos. La propensión a acumular –*ad hoc*– algunos objetivos normativos en muchos proyectos diferentes enturbia con frecuencia la formulación de una política estratégica. En vez de limitarse a iniciativas esporádicas, la planificación estratégica entrañaría, en primer lugar, la fijación de una perspectiva futura y, en segundo lugar, la selección de una serie conexa de proyectos, que deberían estar interconectados y remitir a su entorno ("proyectos integrados").

Podría haber, además, una utilización más selectiva (en determinadas situaciones) de actividades concretas. Cabe identificar las condiciones en las cuales podría ser fecunda una política empresarial provincial directa. Elementos muy diversos caracterizan las situaciones en las cuales la provincia podría hacer más hincapié en el desarrollo. En tal caso, podrían tenerse en cuenta circunstancias o proyectos que revistan un interés capital para la región, y debería igualmente insistirse en un estilo de planificación al servicio del desarrollo, por ejemplo en lo tocante a la formulación de proyectos para aquellas zonas en las cuales los municipios interesados no estén en condiciones de encargarse ellos mismos de la realización. También la formulación de la llamada política "verde" (relacionada con la agricultura, la naturaleza y el esparcimiento) se prestaría a una utilización activa por la provincia neerlandesa de medios de gestión como la compra de tierras.

De lo antes dicho se desprende que los alegatos recientes en pro de un estilo regional de planificación del desarrollo tendrían que diferenciarse claramente en función de las diversas

05. Salet y Woljter 24/10/06 21:51 Página 81

La eficacia de la gestión y la administración modernas se refiere más a la calidad de la red que al hecho de proporcionar a los niveles administrativos territoriales unos instrumentos de aplicación (…). Por consiguiente, la facultad de establecer relaciones y redes es el mayor problema pendiente en materia de gestión regional moderna.

posiciones de los responsables de esa política. En ciertas circunstancias, las provincias podrían recurrir a "más" instrumentos y a "actuar más" –comparable a lo que haría un municipio neerlandés–, pero esto sería la excepción y no la regla. Se es más eficaz creando una capacidad institucional referida a los municipios y a otros elementos. Así pues, el hecho de insistir en un enfoque provincial del desarrollo sería esencialmente más estratégico y apuntaría a crear condiciones adecuadas, en vez de centrarse en instrumentos de aplicación como las entidades de desarrollo, la compra de terrenos, la supervisión de los presupuestos de los proyectos o una zonificación detallada.

Un papel estratégico

Una parte esencial de nuestro segundo enfoque de nuevos conceptos de planificación estratégica regional está relacionado con el cometido estratégico de la provincia en los Países Bajos. Teniendo presente la situación de Holanda Meridional, se va a detallar a continuación la disposición óptima percibida de la provincia neerlandesa en un contexto de planificación estratégica.

Cuando se les interroga sobre el particular, los grandes actores de la provincia de Holanda Meridional insisten en la función estratégica de la provincia, que debería asumir un cometido más central en la formulación de la estrategia regional. Ese cometido estratégico entrañaría la creación de una capacidad institucional o el hecho de que la provincia disociara "el espacio mental" en relación con los problemas ordinarios de planificación y razonara en función de la política estratégica. Hay también quienes piensan en un cometido "rector" y en el "imperativo de la urgencia", y la conveniencia de implicar a las partes por medio de acuerdos o contratos. Otro cometido provincial en lo que atañe a la creación de una capacidad institucional se refiere a la "simplificación de la tarea de planificación". Para ello, habría que actuar con miras a acelerar la adopción de decisiones, por ejemplo nombrando directores de proyecto, y acentuar el ritmo de realización de los proyectos sincronizando los trámites jurídicos y financieros. La provincia tendría la misión estimulante de acabar con las "situaciones atascadas". Sería igualmente necesario disponer de personal y de plataformas de debate y reflexión.

Las observaciones antes citadas pueden dar una impresión de desapego y contradicción. Por un lado, se insta a la provincia de Holanda Meridional a suscitar algún tipo de desarrollo estratégico espacial. Por otro, y a la inversa, muchas de las iniciativas de la provincia para dar un mayor carácter práctico a las actividades remiten a una visión tímida de las funciones de la administración intermedia general. A nuestro juicio, la provincia debería esforzarse por conciliar esos rumbos aparentemente contradictorios. En los Países Bajos, la provincia carece de una fuente realmente poderosa de control a su disposición. Hablamos de un órgano de intermediación y coordinación juicioso.

En consonancia con nuestro enfoque al respecto, es claramente posible un estilo de planificación diferente. La eficacia de la gestión y la administración modernas se refiere más a la calidad de la red que al hecho de proporcionar a los niveles administrativos territoriales unos instrumentos de aplicación. Si se acepta esta tesis, cambia radicalmente la contradicción antes citada. Por consiguiente, la facultad de establecer relaciones y redes es el mayor problema pendiente en materia de gestión regional moderna. Hablamos de ciertas cualidades distintivas que determinan la posición institucional de la provincia neerlandesa, pero que no existen plenamente en la práctica de la planificación regional (Salet y Molenaar, 2004). La armonización de los diferentes intereses presentes en la red no es en modo alguno fácil.

La posición de la provincia concuerda con dos cualidades de intermediación de red por lo menos. En primer lugar, deberían reforzarse las conexiones con el sector privado, gracias a lo cual la provincia podría convertir los márgenes de esas redes en requisitos de estrategia espacial. En el sur, ciertos actores principales como los administradores superiores y los directores arguyen que los principios estratégicos imperantes en el campo económico y en el mercado de la vivienda, especialmente, han resultado inapropiados en la tarea reciente de planificación

05. Salet y Woljter 24/10/06 21:51 Página 82

Lo que está en juego a este respecto es un nuevo estilo de formulación de la política, que gira en torno a la posibilidad de crear coaliciones y de armonizar intereses contrapuestos. Esas coaliciones e intereses engloban al sector privado (…), así como contactos en redes internacionales (…).

regional. En segundo lugar, puede progresarse sensiblemente en lo que atañe a las redes internacionales. Pensamos a este respecto en la acentuación de las características distintivas de las normas internacionales de calidad y en la ubicación internacional de las regiones del saber.

En el ámbito regional es igualmente cada vez más necesario conectar intereses divergentes. A la provincia le interesaría intervenir a este respecto. El problema de la descomposición territorial pone de manifiesto la dificultad de coordinar los intereses de unos elementos ligados por sus organizaciones territoriales. Tal es el caso del alquiler de viviendas en Holanda Meridional. El mercado correspondiente ha pasado gradualmente a tener carácter regional, y cubre La Haya y Róterdam en un territorio homogéneo, pero al mismo tiempo resulta difícil coordinar los intereses de los municipios y de los organismos de la vivienda en un nivel superior a su escala orgánica. Podría ser muy indicado asignar un papel de coordinación y estímulo a la provincia, sobre todo porque no tiene un interés directo al respecto. Otro ejemplo es el de la creación de redes encaminadas a ensamblar los programas de investigación de compañías privadas y los de instituciones de investigación. También en este caso, la provincia carece de intereses o de competencia jurídica, pero podría actuar de coordinadora. Estos ejemplos se refieren a la posibilidad de enfocar diferentemente la formulación de una política estratégica y brindan la oportunidad de subsanar de un modo innovador ciertos fallos de coordinación en el ámbito regional.

Conclusión

Hemos manejado constantemente como patrón de medida dos enfoques fundamentales de la planificación estratégica espacial. En primer lugar, el enfoque neerlandés de la “planificación estratégica del desarrollo”, que hace hincapié en la ampliación de las facultades de control en el nivel regional (instrumentos jurídicos y financieros). En segundo lugar, un enfoque, que ha cobrado poco a poco más vigor, y que destaca la importancia de crear una capacidad estratégica en red y de ampliar los medios de coordinación y de comunicación. Por supuesto, los dos enfoques no son necesariamente contradictorios; cabe incluso la posibilidad de combinarlos en ciertas condiciones, pero sin olvidar que se centran en cualidades y requisitos muy diferentes de orientación societal.

La experiencia del norte y del sur pone claramente de manifiesto, en particular, que a los actores provinciales de la planificación estratégica regional no les entusiasma el primer enfoque. La principal dificultad cuando se proporcionan a una entidad regional, como la provincia de Holanda Meridional, instrumentos de control, es que esto puede provocar fácilmente conflictos, que entrañen esencialmente cierta discordancia entre el organismo regional y las ciudades, o los municipios, a propósito de la asignación de atribuciones en materia de vivienda y de polígonos industriales.

Globalmente, la experiencia del norte y el sur del Randstad en los Países Bajos pone de manifiesto el ardiente deseo de dar más importancia a la planificación estratégica espacial en relación con nuestro segundo enfoque. Lo que está en juego a este respecto es un nuevo estilo de formulación de la política, que gira en torno a la posibilidad de crear coaliciones y de armonizar intereses contrapuestos. Esas coaliciones e intereses engloban al sector privado (transformación de las reivindicaciones económicas en cierta exigencia de estrategia espacial), así como contactos en redes internacionales (conversión en una estrategia espacial de normas internacionales de calidad y de ubicación relativa, en unas regiones internacionalmente competitivas).

Si repasamos nuestros casos, observamos un predominio notable del debate pendiente sobre la competencia regional de unas jurisdicciones territoriales imbricadas. En los Países Bajos no abundan las reflexiones fundamentales sobre las posibilidades que depara una mayor interconectividad. Nos parece indiscutible la necesidad de un cometido complementario de la “planificación del desarrollo”. Hay también algunas ideas estimables a propósito de los órganos de desarrollo y del desarrollo rural regional. Conviene consolidar los instrumentos directos de desarrollo cuando los municipios no están en condiciones de emplearlos en un nivel supramunicipal, por ejemplo en el caso de un gran centro nuevo de crecimiento urbano en un pueblo rural pequeño.

05. Salet y Woljter 24/10/06 21:51 Página 83

Una entidad como la provincia neerlandesa no debería desempeñar, sin embargo, la gravosa función de "oficial de navegación", acentuando con ello la probabilidad de que surjan conflictos administrativos en la repleta zona metropolitana de Randstad. Semejante cometido podría poner en peligro las opciones provinciales en materia de solución de conflictos y de coordinación de los medios. Las entidades tradicionales de administración regional –especialmente las de jurisdicción desdoblada regional y local y que se caracterizan por una jerarquía ligera o la posición intermedia de las regiones– tienen, o podrían tener, fácilmente un cometido intermedio, por lo que están en condiciones excelentes para configurar la creación de redes y desempeñar un papel estratégico, basado en una ampliación de los medios de comunicación y de coordinación. Hasta la fecha no se ha actualizado plenamente ese potencial.

•

BIBLIOGRAFÍA

Ascher, F. (1995): *Métapolis: ou l'Avenir des Villes*, Éditions Odile Jacob, París.

Bertolini, L., le Clercq, F., Kapoen, L. (2003): "Transport and Land Use Concepts for the Emerging Urban Region", en: Musterd y Salet 2003, *ibíd.* pp. 127-143.

Brenner, N., Jessop, B., Jones, M. y Macleod, G. (2003): *State/Space - A Reader Regulating Risk*, Blackwell, Oxford.

Gualini, E., Woltjer, J. (2004): *The Rescaling of Regional Planning and Governance in The Netherlands*, ponencia presentada en el Congreso AESOP, Grenoble (Francia).

IPO (2002): *Op schaal gewogen, regionaal bestuur in Nederland in de 21e eeuw* {}; Interprovinciaal Overleg, La Haya.

Koeman, N.S.J. (1999): Een fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, (Revisión fundamental de la Ley de Planificación Espacial), *Nederlands tijdschrift voor bestuursrecht*, 4, p. 89.

Musterd, S. y Salet, W. (2003): *Amsterdam Human Capital*, The Amsterdam University Press, Ámsterdam.

ROB (2003): *Legio voor de regio, bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken*, Raad voor het openbaar bestuur, La Haya.

Salet, W., Thornley, A. y Kreukels, A. (2003): *Metropolitan Governance and Spatial Planning*, Spon/Routledge, Londres.

Salet, W.G.M., Molenaar, J. (2004): *Oefeningen in de Regio Amsterdam, netwerken van ruimte en bestuur*; Amsterdam Study Centre for the Metropolitan Environment, Universiteit van Amsterdam.

Salet, W., Woltjer, J. (2004): *Verstedelijking Gewogen, standpunten verstedelijkingsstrategie Zuid-Holland* (Puntos de vista sobre la estrategia de urbanización en Holanda Meridional); Amsterdam Institute for Metropolitan and International Development Studies.

Sieverts, Thomas (1999): *Zwischenstadt: zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land*, Birkhäuser Verlag, Basilea.

Taylor, Peter (2003): *World City Network: a global urban analysis*, Routledge, Londres.

Toonen, Th. A.J. (1987): *Denken over binnenlands bestuur: theorieen van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd* (La perspectiva de la administración pública en las teorías del Estado unitario descentralizado), La Haya: Vuga.

Tordoir, P. (2003): "The Randstad: The Creation of a Metropolitan Economy", en Musterd y Salet, 2003, *ibíd.*, pp. 105-127.

Wolsink, M. (2003): "Reshaping the Dutch planning system: a learning process?", *Environment & Planning A*; 35/4, pp. 705-724.

WRR (1998): *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek*, (Política de desarrollo espacial), Netherlands Scientific Council for Government Policy, 53, Sdu Publishers, La Haya.

Zuidvleugeloverleg (2003): *De Zuidvleugel van de Randstad, netwerkstad van bestuur & recht, kennis en logistiek*; Zuidvleugeldocument, La Haya.