

Reseña

Europe's City-Regions Competitiveness: Growth Regulation and Pen-urban Land Management

Nathalie BERTRAND y Volker KREIBICH, editores, (2006)

Editorial Royal Van Gorcum. ISBN: 90 232 4183 5

La competitividad de las regiones urbanas de Europa: regulación del crecimiento y gestión del suelo peri-urbano, es como traducimos al español el libro dirigido por Nathalie Bertrand y Volker Kreibich. El libro ha sido publicado en la serie *Perspectivas Europeas sobre Desarrollo Rural (European Perspectives on Rural Development)* de la Editorial Royal Van Gorcum, ubicada en los Países Bajos (Assen). Dicha serie de la Editorial Van Gorcum, fue iniciada por el Grupo de investigadores en Estudios Rurales Europeos (*Circle for Rural European Studies: CERES*), en el que están implicadas acreditadas universidades, facultades e instituciones de investigación agrícola. Los objetivos de la serie, y del propio grupo CERES, son contribuir a un debate teórico sobre el desarrollo rural en Europa y resolver el extenso conjunto de asuntos y problemas prácticos que afrontan muchas regiones rurales. En estrecha relación con estos objetivos se publica el libro aquí comentado.

Los editores del libro están vinculados a instituciones europeas facultadas en la investigación agrícola y planificación espacial. Nathalie Bertrand es Investigadora de Economía Regional del Centro para la Investigación Estratégica y Aplicada en Ingeniería Agrícola y Medioambiental de Grenoble-Francia (Cemagref). Volker Kreibich es Catedrático de Planificación Espacial de la Universidad de Dortmund en Alemania. Ambos investigadores se han encargado de coordinar los estudios teóricos y empíricos, que constituyen los ejes centrales del libro. Un libro original en el

ámbito académico occidental, pues presenta un conjunto de estudios sobre la regulación del crecimiento peri-urbano, considerando el concepto de competitividad regional en distintas regiones urbanas de la Unión Europea.

Los diez trabajos publicados en este libro completan el seminario organizado en París, a finales de Abril de 2004, por la Agencia Nacional para la Planificación Territorial y la Acción Regional (DATAR). Dicho seminario se refirió a “*la regulación del cambio peri-urbano*”, y supuso la última etapa del proyecto NEWRUR (2001-2004). NEWRUR es el acrónimo del proyecto Internacional Europeo “Urban Pressure on Rural Areas: Mutations and Dynamics of Pen-urban Rural Processes” (La presión urbana sobre las áreas rurales: transformaciones y dinámicas de los procesos de periurbanización rural), financiado por el Quinto Programa Marco de la Comisión Europea. Este proyecto internacional, en el que participaron investigadores de Alemania, España, Francia, Grecia e Inglaterra, comportó un trabajo de investigación multidisciplinar, en tanto estuvieron implicados Geógrafos, Economistas, Estadísticos, Planificadores Espaciales y Sociólogos. Los objetivos del proyecto NEWRUR consistieron en explorar la variedad de actividades y agentes implicados en las zonas rurales, para identificar cómo la presión urbana sobre las áreas rurales produce cambios particulares y genera nuevas tendencias de cambio rural. Las intensas reuniones de trabajo y el esfuerzo de dichos investigadores,

desde enero de 2001 hasta abril de 2004, contribuyeron a desarrollar estos objetivos, y a que viera la luz el libro aquí ilustrado, cuyo propósito es difundir parte de los resultados del proceso investigador.

Nathalie Bertrand en el primer capítulo (páginas 1-15), repasa la regulación del cambio dentro de las áreas peri-urbanas europeas, mediante cuestiones conceptuales fundamentales relacionadas con los objetivos políticos de la Comisión Europea en el documento *European Spatial Development Perspective* (ESDP, 1999; Perspectiva Europea para el Desarrollo Espacial). Documento cardinal en el marco de la planificación espacial y política territorial de la Unión Europea. De acuerdo con ello, las interacciones funcionales establecidas entre los grandes centros urbanos y las áreas rurales cercanas (*rural hinterland*), se tornan esenciales para las nuevas relaciones ruralurbanas y las dinámicas implicadas. El primer libro fundamentado en el trabajo investigador del Proyecto Newrur, reveló la cuestión vigente de la “urbanización desordenada” (Véase Hoggart, editor, 2005: *The City's Hinterland. Dynamism and Divergence in Europe's Peri urban Territories*. Aldershot: Editorial Ashgate), en términos del cambio social y la polarización económica de las áreas peri-urbanas sujetas a los flujos diarios de viajeros (*commuters*). Las consecuencias de estos procesos han sido destacadas; así, se ha hablado de fragmentación y difusión de las áreas urbanizadas, segmentación social, incremento del consumo de tierra y la saturación de las infraestructuras de transporte. Todas ellas evidentes fuentes de tensión que suscitan grandes dudas sobre la sostenibilidad del desarrollo en las áreas peri-urbanas. En concordancia con lo anterior, el mensaje fundamental de la Perspectiva Europea para el Desarrollo Espacial (ESDP, 1999: 25), es la necesidad de reforzar la “*asociación entre pueblos y ciudades de todos los tamaños y sus campos cercanos*”. Por tanto, la competitividad de la región urbana no ha de ser vista como una cuestión menor. Esto requiere objetivos de política sostenible, tanto en las redes interurbanas como dentro de las regiones urbanas. Así pues, las principales metas del ESDP son promover: 1) la cohesión social y económica, la cual es definida por la Unión Europea como crecimiento económico y bajas tasas de desempleo; 2) la conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural; 3) una competitividad más equilibrada dentro del territorio europeo. Con el

objeto de conseguir estas metas, el ESDP promueve un desarrollo centrado en las regiones urbanas, cuyos tres objetivos básicos son: a) asegurar un desarrollo territorial poli-céntrico equilibrado, reforzando las sinergias entre las áreas rurales y urbanas, b) lograr la igualdad de acceso a las infraestructuras y el conocimiento; e) posibilitar un desarrollo sostenible con una gestión efectiva y comprensiva del patrimonio natural y cultural. Vinculada con estas importantes metas, la cuestión principal abordada en el libro reseñado es: ¿en qué medida la regulación del cambio peri-urbano de las regiones urbanas de Europa está contribuyendo a las metas y objetivos del ESDP (p. 11).

Diez capítulos, incluido el ya comentado, están dedicados a esta cuestión, incorporando una serie de trabajos teóricos y análisis empíricos que profundizan en los éxitos y dificultades para llevar a cabo los objetivos reguladores del ESDP en las áreas peri-urbanas. Entre las contribuciones teóricas, destaca la de Andreas Faludi, capítulo segundo, donde se propone el ambicioso objetivo de “la búsqueda de la cohesión territorial en una nueva Europa”. Faludi, Profesor de Sistemas de Política Territorial en Europa de la Universidad Tecnológica de Delft (Países Bajos), apunta que a escala global la competitividad de Europa es una de las principales cuestiones del ESDP y, que para evitar cualquier identificación de la planificación espacial europea con los tradicionales planes de regulación, “la Comisión empezó a borrar de su vocabulario la planificación espacial, remplazándola por *cohesión territorial*” (p. 27). En una discusión profunda, Faludi se pregunta si la cohesión territorial es la salida o el pretexto de la situación creada. Continuando esta discusión, concluye que “todavía, la cohesión territorial es un objetivo político no identificado” (p. 32).

En el capítulo tercero Mark Tewdwr-Jones, Profesor de Planificación Espacial y Gobernabilidad en la University College London (Reino Unido), concibe el futuro de la planificación espacial “reconceptualizando los lugares como territorios con necesidades políticas”. Él observa, en la mayoría de los países europeos, una adaptación rápida a los renovados sistemas planificadores de regulación y clasificación, merced a las crecientes expectativas económicas, políticas y medioambientales. El profesor Tewdwr-Jones reconoce que la planificación es una importante actividad estratégica de mediación (p. 37) y,

muestra como los enfoques de planificación espacial han sido practicados en el territorio de la Unión Europea, desde que se adoptó el ESDP en 1999. Ello, “ilustra en conjunto la flexibilidad (...) hacia la planificación en varias escalas y en varios lugares y los beneficios que podrían derivarse de la mezcla de medidas planificadoras burocráticas y espontáneas, para abordar las cambiantes tendencias de parte del territorio europeo” (p. 43).

En el capítulo cuarto Vincent Piveteau, asesor de la Agencia Interministerial para la Planificación Espacial y la Competitividad de París (Francia), asume que las relaciones campo-ciudad son un nuevo tema en las políticas públicas. Piveteau observa que las relaciones entre las áreas rurales y urbanas son “clara y crecientemente caracterizadas por la interdependencia” (p. 50). Y en este sentido, una de las condiciones para que esto sea así, es la separación de lo rural de las cuestiones agrícolas. Piveteau, añade una nueva dimensión para el discurso de la competición regional y la competitividad, cuando identifica una “combinación original de factores rurales y urbanos”, como puntos fuertes de los territorios en el contexto de nuevas formas de organización económica y decisiones de localización. La nueva posición de las áreas rurales puede ser explicada por su creciente atracción, la cual está basada en una importante corriente migratoria. Ello ha causado un cambio en la imagen rural, en la medida que el campo es considerado más atractivo que las ciudades en los sondeos públicos (p. 51). Analizando el caso francés, Piveteau discute como “las relaciones campo-ciudad se convierten en un nuevo factor en el gobierno territorial” (p. 54).

De acuerdo con Wolfgang Knapp, investigador del Instituto de Investigación para el Desarrollo Regional y Urbano de Dortmund (Alemania), la naturaleza de las regiones y su evolución puede ser vista como una institución social y humana. Se mantiene, en el capítulo quinto, que este enfoque puede aportar “un entendimiento espacialmente enriquecido de las transformaciones contemporáneas de la región urbana” (p. 80). La identidad regional es vista como una cuestión central porque ella “integra el fenómeno material de la región con ideas de la comunidad regional establecidas por sus habitantes” (ibid.). Estas expectativas e imágenes son cruciales para el crecimiento del capital social, la formación de la cooperación

regional, la regulación de los procesos de periurbanización y la creación de nuevas oportunidades regionales urbanas.

Después de los estudios teóricos ilustrados, en el libro editado por Bertrand y Kreibich, se continúa con estudios de caso sobre la gestión de la competitividad periurbana en cuatro países europeos. Así, en el capítulo sexto, el geógrafo Steven Henderson de la Universidad de Wolverhampton (Reino Unido), analiza el caso inglés. Concretamente, Henderson repasa la eficacia de las estructuras administrativas, la delegación de poderes y responsabilidades y la coherencia de los marcos políticos existentes. En Inglaterra la región urbana ha recibido una renovada atención, tanto en la literatura académica como en la política gubernamental. Entre otros hechos se constata, que la gestión de la competitividad de la región urbana inglesa es un asunto arduo, debido al complejo entramado de autoridades locales fronterizas. Ello requiere una coordinación general, en la que las regiones urbanas son fragmentadas en diferentes áreas locales de gobierno, al tiempo, que intereses divergentes producen tensiones entre las autoridades locales (p. 95). Los casos estudiados en Inglaterra apuntan a una progresiva atención a los problemas de la región urbana en las corporaciones políticas con autoridad. Y la eficacia futura de la planificación sub-regional del uso del suelo parece ser incierta, después de que la responsabilidad para la planificación estratégica haya sido recientemente transferida al nivel regional. Henderson, concluye que la distancia entre el ámbito regional y el nivel de la región urbana requerirá una más estrecha cooperación entre la ciudad y los consejos de distrito, y por el momento, la competitividad de la región urbana está lejos de ser garantizada.

El caso francés es analizado por Nathalie Bertrand y Maité Palos a lo largo del capítulo séptimo. En Francia, el mayor impedimento para un desarrollo urbano acorde con las directrices de la Perspectiva Europea para el Desarrollo Espacial (ESDP) es la extremada fragmentación administrativa de su territorio, dividido en más de 36.000 municipios (*communes*). Mejorar la cooperación entre las ciudades francesas y sus áreas cercanas se ha visto como un remedio, el cual ha de basarse en la combinación de procedimientos asociativos e incentivos financieros. Sin embargo, la implementación de objetivos políticos es paralizada por un gran número de

actores implicados. Los dos documentos más importantes de planificación espacial, para las communes y para las regiones urbanas, han sido modificados, recientemente, con el objetivo de poner énfasis sobre los proyectos en lugar de las normas, e incorporar un fuerte componente de participación. Las decisiones sobre el futuro uso del suelo, están vinculadas a los debates sobre el desarrollo de la sociedad francesa. De acuerdo con Bertrand y Palos, el principal dilema de la competitividad regional está dirigido por un renovado objetivo sobre los centros regionales. Así, los mayores impulsos para el desarrollo regional se esperan de las aglomeraciones urbanas y de las áreas locales, las cuales son el centro del crecimiento económico. En sus conclusiones, afirman que el marco legislativo del sistema rural-urbano francés y el gobierno regional son coherentes. La implementación de los objetivos depende de una gran extensión de iniciativas tomadas por los gobiernos locales y, crecientemente, por corporaciones intermunicipales. Con respecto al objetivo básico del desarrollo urbano y regional sostenible, los investigadores del Cemagref admiten su escasa plasmación en la realidad francesa.

Francisco Entrena Durán, Profesor Titular de Sociología en la Universidad de Granada, estudia el caso español en el capítulo octavo. Entrena reconoce que el sistema español de planificación espacial, desarrollado en los últimos 25 años, contiene actualmente un conjunto detallado y complejo de normativas. Sin embargo, las políticas de desarrollo espacial y las estructuras administrativas, aún, no son compatibles para afrontar los retos de la rápida urbanización. En su estudio, el profesor Entrena revela una urbanización desordenada, al tiempo que identifica un déficit grave de implementación. Esto es, normalmente, los planes sólo especifican normas y prioridades y no contienen ningún elemento para la implementación. Las disposiciones para la resolución de los conflictos emergentes entre las entidades administrativas están poco desarrolladas. Así, la necesidad de mediación y negociación crecerá con la continua descentralización presente en España. Una idea destacada por Entrena es que la grave escasez de rentas convierte a los municipios, en muy dependientes de los inversores privados y, vulnerables a una excesiva competición. La débil participación en el sistema español de planificación, contradice la progresiva influencia de las

asociaciones civiles medioambientales y las políticas de crecimiento urbano. Las organizaciones medioambientales juegan un papel instrumental en la protección ecológica y en la formulación e implementación de documentos de planificación urbana. Asimismo, Francisco Entrena revela una “conciencia creciente acerca de la necesidad de fomentar enfoques estratégicos e integrados para la concepción e implementación de políticas territoriales” (P. 149). El profesor granadino, en su conclusión, caracteriza el estado actual de la planificación espacial española como un “asunto inacabado” (ibídem), aludiendo a una idea también expresada por Andreas Faludi.

Claudia Kraemer, investigadora de la Universidad de Dortmund, es la encargada de examinar el caso alemán. La característica más destacada del sistema de planificación alemán es, la fuerte autonomía local en la regulación del crecimiento urbano. Bajo este título, la investigadora Kraemer, explica en el capítulo noveno las causas y consecuencias de la urbanización desordenada con referencia a los objetivos del ESDP. Ella vincula, el problema de la urbanización desordenada y sus consecuencias para los factores de localización en las regiones urbanas, a la discusión de la competitividad regional y europea. En relación con la estructura federal del Estado alemán, el sistema de planificación espacial está altamente descentralizado, basándose en el principio de subsidiariedad. Los municipios alemanes, según Kraemer, “están permanentemente forzados a mantener su competitividad” (p. 158), compitiendo por los habitantes, los empleos y las empresas. De este modo, “la producción municipal de suelo urbanizable es esencial” (ibídem). Por tanto, los municipios alemanes usan su privilegiada autonomía sobre la planificación del suelo para atraer recursos y población. Estos planes son generalmente legitimados y técnicamente coherentes. Sin embargo, “ellos provocan incoherencia en el sentido político de la sostenibilidad” (p. 168). Debido a lo anterior, la evaluación de los instrumentos de planificación regional no es consistente. Claudia Kraemer, resume que “la culpa de la no conformidad de los planes locales a las disposiciones regionales está claramente en el vacío de implementación, el cual puede ser explicado mediante la combinación de la pérdida de conciencia y la reticencia política” (p. 169). Debido a la gran autonomía municipal en la planificación del uso del suelo y a la gran demanda de suelo urbaniza-

ble, existen pocos incentivos para la cooperación intermunicipal. La desencantada conclusión de Kraemer es que la competencia dentro de la región es un juego de suma cero, donde los escasos beneficios de hoy pueden transformarse mañana en grandes costos. Aunque, por el momento, esto no conlleva un deterioro de la elevada calidad de vida presente, a pesar de una urbanización caótica no coordinada.

A modo de desenlace, en el capítulo décimo, el catedrático de la Universidad de Dortmund Volker Kreibich, realiza un repaso a la noción de competitividad regional, considerando las diversas aportaciones conceptuales y empíricas de los capítulos anteriores. Kreibich observa un “creciente interés en las regiones más que en las ciudades como unidades de análisis y explicación” (citado en Turok, 2004) y, asume, que “las regiones urbanas han de ser entendidas como

una parte del sistema económico mundial, redes y flujos de recursos, más que como unidades auto-suficientes” (Ibíd.). En relación con los capítulos comentados, Kreibich, se pregunta si pueden extraerse algunas lecciones para el futuro. Reflexionando sobre las diversas aportaciones, el profesor de la Universidad de Dortmund, reconoce que las lecciones para el futuro de la planificación espacial europea son numerosas y complejas, tantas como conflictos y acuerdos hemos podido apreciar en los casos analizados. De este modo, el “asunto inacabado”, que para los profesores Andreas Faludi y Francisco Entrena comporta la planificación espacial europea, es ahora un “proyecto en marcha”.

JOSÉ FRANCISCO JIMÉNEZ DÍAZ
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla