

Marcello Balbo, coordinador

Europa: La ciudad central en el sistema urbano



OLACCHI

Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos

Editor general
Fernando Carrión M.

Coordinador editorial
Jaime Erazo Espinosa

Comité editorial
Eusebio Leal Spengler
Fernando Carrión
Jaime Erazo Espinosa
Mariano Arana
Margarita Gutman
René Coulomb

Coordinador
Marcello Balbo

Editor de estilo
Alejo Romano

Diseño y diagramación
Antonio Mena

Impresión
V&M Gráficas

ISBN: 978-9978-370-28-5
© OLACCHI
El Quinde N45-72 y De las Golondrinas
Telf: (593-2) 246 2739
olacchi@olacchi.org
www.olacchi.org
Primera edición: noviembre de 2012
Quito, Ecuador

Contenido

Presentación	7
Ciudad y centralidad en Europa <i>Marcello Balbo</i>	9
La metamorfosis del concepto de ciudad en tiempos de globalización: El caso de Ámsterdam	39
<i>Willem Salet</i>	
Centralidades en transformación y regeneración urbana en Bilbao	63
<i>Arantxa Rodríguez y Pedro Abramo</i>	
Bruselas: Ciudad, región, capital	105
<i>Victor Brunfaut</i>	
Copenhague: Centro y ciudad regional	143
<i>Jens Kvorning</i>	

Edimburgo: Un ejemplo de las tendencias y tensiones en el “renacimiento urbano” del Reino Unido	159
<i>Harry Smith y Emilio José Luque Azcona</i>	
La compleja centralidad de Cracovia	189
<i>Jacek Purchla</i>	
Lisboa: Tensiones entre la ciudad y la metrópoli	209
<i>Isabel André y Mário Vale</i>	
Centralidad, proyecto metropolitano y mutación urbana: El ejemplo de la metrópoli de Lille	241
<i>Didier Paris</i>	
La persistencia y el cambio en la edad de la turbulencia: El caos y la complejidad del desarrollo de Praga	277
<i>Karel Maier y Luděk Sýkora</i>	
Milán, retos sin solución de la ciudad europea contemporánea	315
<i>Valeria Fedeli</i>	

La metamorfosis del concepto de ciudad en tiempos de globalización: El caso de Ámsterdam

Willem Salet*

Introducción: Transformación urbana en Europa (1980-2000)

A principios de los 80, los geógrafos económicos empezaron a advertir sobre el poder nivelador de la economía de la información en despliegue. Mientras los sectores de servicios avanzados se habían vuelto más y más dependientes del intercambio de información y mientras, al mismo tiempo, las condiciones tecnológicas de la economía de información moderna habían permitido una comunicación electrónica muy barata e independiente de un lugar, casi sin limitaciones, los geógrafos económicos empezaron a discutir el surgimiento de una “economía libre” que había superado las condiciones limitantes y las inequidades de tiempo y espacio. Esto, sin embargo, era solo en los primeros años de una nueva época de tecnología de la información moderna. Pronto, un río de estudios empíricos empezó a demostrar que la comunicación electrónica no solo reproducía las inequidades existentes de la organización espacial económica, sino que

* Es profesor de Planeamiento Urbano y Regional en la Universidad de Ámsterdam, en la que dirige el programa de Planificación, Instituciones y Transformaciones Territoriales. Se ha especializado en estudios comparativos sobre ciudades y en planeamiento urbano. Ha publicado libros y artículos científicos en esta línea. Fue presidente de la Asociación de Escuelas Europeas de Planificación (AESOP, por sus siglas en inglés), y actualmente dirige el Grupo de Expertos de la misma asociación.

agrandaba las diferencias existentes entre las economías regionales por sus diferentes posiciones en las redes económicas internacionales.

Saskia Sassen demostró la emergencia de nuevas redes globales jerárquicas en los servicios financieros; Manuel Castells demostró la demora estructural de economías completas (como la economía rusa) por la interconectividad defectuosa con las redes internacionales de la economía de la información; y, de manera más genérica, los geógrafos económicos empezaron a medir las diferentes posiciones de las economías urbanas y regionales en las redes internacionales (Sassen, 2001; Castells, 1996; Doel *et ál.*, 2002; Taylor, 2003). La llegada de nuevas condiciones tecnológicas no había traído un campo de juego igualitario, sino que la nueva tecnología en sí se enraizó en las relaciones económicas prevalentes. Las economías regionales fueron condicionadas hacia direcciones divergentes: algunas regiones fueron muy bien posicionadas en las nuevas redes internacionales, otras se tornaron aún más aisladas por el crecimiento dinámico de las regiones mejor posicionadas. En Alemania, Frankfurt y Múnich estuvieron involucradas exitosamente, pero las regiones de Berlín y Leipzig estaban encogiéndose. En Italia, Milán y las regiones del norte florecieron, pero las regiones al sur de Roma estaban quedándose atrás. París estaba dentro; Marsella, fuera; etc. Solo en la segunda mitad de los 90 algunas de las periferias lograron recuperarse (ESPON, 2006). La internacionalización de las relaciones económicas se vio acelerada considerablemente por la liberalización de los sistemas políticos y, en Europa, por la eliminación de las fronteras nacionales y el rol creciente del sistema político, con sus bases en el liberalismo económico y la legislación competitiva.

El proceso de reajuste también penetró las condiciones sociales de las regiones metropolitanas en Europa en el transcurso de los 80 e inicios de los 90. Tal vez la tendencia más llamativa fue la creciente individualización. La economía floreciente había traído nuevo bienestar y prosperidad a la población. Ciertamente, en regiones económicas exitosas, las ciudades empezaron a recuperarse de las dificultades sociales y económicas de los 70 y principios de los 80. Las cifras de desempleo

y pobreza descendieron y los procesos de individualización fueron avivados por mayores oportunidades de ahorro y gasto. Las regiones económicas florecientes mostraron mayor especialización y más movilidad en los mercados laborales (que habían estado bloqueados en años pasados) y movilidad social en los mercados de vivienda. El apogeo del liberalismo económico durante los 90 estuvo acompañado por tendencias de comportamiento social expansivas, si no excesivamente consumistas. Las prósperas condiciones sociales y económicas rindieron una mayor expansión del espacio urbano. La escala y el alcance de los espacios urbanos en Europa se expandieron significativamente entre 1980 y 2000, tanto en las redes funcionales como en el uso del espacio territorial. Las regiones urbanas ocuparon más y más espacio que las regiones no urbanas. En el uso de los espacios urbanos, los estilos de vida individualizantes se volvieron más dominantes, no solo en la suburbanización residencial, sino también en las actividades individualizadas y, consecuentemente, en la asignación de rutas individualizadas. Agregada a un nivel mayor, la más impresionante manifestación de la individualización en progreso es el crecimiento de comunidades cercadas, lo que representa la tendencia de los grupos con características homogéneas a aislarse de los riesgos del mundo exterior. La globalización de las actividades económicas y la individualización de las tendencias sociales van de la mano en las regiones urbanas de la Europa de los 90 (Beck *et ál.*, 1994; Ascher, 1995; Bourdin, 2005; Salet, 2009).

El desarrollo dinámico de los centros sociales y económicos tuvo un impacto dramático en la configuración espacial de las grandes ciudades en el continente europeo. La expansión de las ciudades no fue en sí tan dramática; las ciudades europeas se habían expandido desde el inicio de la Revolución industrial, en la segunda mitad del siglo XIX. Como regla general, sin embargo, esta expansión siempre había sido lo más compacta posible y radiaba desde la ciudad central, como centro de la constelación espacial, hacia fuera. El liberal Reino Unido y (desde los 60) Bélgica eran excepciones conocidas a estas políticas espaciales de contención urbana, pero aun allí había todavía un gran contraste con la amplia suburbanización de las ciudades estadounidenses (Hall *et ál.*, 1973).

En muchos países europeos, las políticas de contención eran sostenidas por el gobierno central, pero, aun así, las ciudades grandes invirtieron muchos esfuerzos para prevenir que el crecimiento urbano se fugara en patrones de descentralización y suburbanización. Estimularon el desarrollo urbano compacto y la descentralización concentrada de la tierra residencial, pero tuvieron mucho interés en mantener las verdaderas actividades urbanas (especializaciones económicas e instalaciones regionales) dentro del núcleo de la ciudad para mantener la vitalidad de las ciudades centrales.

El dominio tradicional de la configuración espacial centrada en la ciudad empezó a derrumbarse desde inicios de los 80. Gradualmente, los procesos de suburbanización regional aumentaron. Aún más problemática para las ciudades centrales fue la muy selectiva naturaleza de la migración. Las asimetrías sociológicas entre la ciudad nuclear y las periferias suburbanas más prósperas habían crecido y resultado en una fiera competencia entre las aspiraciones de la ciudad central y el desarrollo suburbano. Las ciudades centrales estaban mejor equipadas para alojar a los pequeños hogares (familias de una o dos personas en apartamentos). Las familias con hijos que podían costearse vivir lejos de la ciudad partieron. Las clases medias emigraron. Además, grandes cantidades de migrantes económicos, usualmente con pocas destrezas laborales y pobremente educados para el mercado laboral occidental, se trasladaron a las ciudades centrales con sus grandes reservas de vivienda barata. Las ciudades grandes entraron en fuerte competencia con las municipalidades circundantes (que atrajeron más prosperidad y construyeron un ambiente residencial muy selectivo) y, como resultado de las políticas de contención urbana a largo plazo, dependieron en mayor grado de la intervención de niveles más altos de gobierno. El gobierno central apoyó a las ciudades nucleares con programas de compensación para vivienda social, beneficios sociales, oficinas de trabajo, educación, renovación urbana, etc. Apoyadas por gobiernos centrales o regionales, muchas ciudades también empezaron reformas administrativas al nivel ciudad-regional, apuntando a la regionalización y, por lo tanto, a la ecualización del ingreso fiscal de la ciudad pobre y las áreas prósperas circundantes.

Las iniciativas para la reforma administrativa resultaron en algunos experimentos (por ejemplo, en Dinamarca, alrededor de Copenhague; en el Reino Unido, alrededor de las grandes ciudades; en los Países Bajos; en Francia), pero a la larga estos fracasaron en todos lados. La distribución regional no es un mecanismo muy exitoso para organizar la acción colectiva mientras las ganancias van a un lado y los costos, a otro. Además, los programas de compensación de los gobiernos nacionales no trajeron alivio estructural a las ciudades nucleares, porque la apertura de las fronteras nacionales y el aumento en competitividad internacional urgieron a los Estados a cortar sus presupuestos internos. Así que, en los 80, la posición de las ciudades en Europa era extremadamente frágil: sus condiciones sociales y económicas estaban erosionándose, las asimetrías sociológicas (y las consecuentes rivalidades) con las áreas circundantes estaban aumentando, la dependencia creciente en el apoyo nacional estaba igualada por la necesidad de cortar el presupuesto nacional, y la bien establecida doctrina de planificación de contención urbana fue pulverizada en la olla de presión de las fuerzas en competencia.

El resultado de este proceso fue más desarrollo urbano descontrolado y no planificado en regiones urbanas, y una mayor urbanización descentralizada en áreas regionales más amplias. Las fuerzas sociales y económicas abrieron su propio camino atravesando las barreras de los planes espaciales locales y haciendo uso de la fragmentación del sector público en áreas metropolitanas. La globalización y el surgimiento de la época empresarial a principios de los 90 aceleraron el proceso de expansión urbana descontrolada. Los planes urbanos no pudieron dar cabida a la fuerte presión del crecimiento urbano y las fuerzas del mercado requirieron sitios nuevos y adicionales para asentamientos en expansión. La periferia urbana se convirtió en un punto caliente para el nuevo desarrollo económico especializado: centros especializados de oficinas, nuevos sitios especializados para centros financieros y oficinas matrices, parques temáticos para servicios económicos, terminales concentradas para logística y distribución, etc.

Los nodos de accesibilidad externa (aeropuertos, autopistas) en el filo de las ciudades se convirtieron en lugares de atractivo económico,

pues evitan la congestión de las ciudades nucleares y ofrecían la disponibilidad de espacio para actividades especializadas a gran escala. Por primera vez en el siglo XX, las actividades económicas empezaron a descentralizarse por amplias áreas regionales y empezaron a desarrollarse autónomamente, y ya no dirigidas por las oficinas matrices económicas en el núcleo urbano. Además, instalaciones especializadas como grandes hospitales, lugares de educación superior y nuevos espacios regionales de consumo especializado, deporte y entretenimiento (como campus universitarios, centros comerciales especializados y megasalones, centros de muebles, *outlets*, etc.) comenzaron a esparcirse por la región. También los espacios sociales se regionalizaron y esparcieron en una variedad de áreas residenciales homogéneas (localmente homogéneas y regionalmente heterogéneas, como un mosaico). Finalmente, el panorama de la región urbana también cambió dramáticamente. El por mucho tiempo establecido contraste entre los espacios urbanos densamente constituidos y los paisajes abiertos circundantes se convirtió en un paisaje cultural mixto de actividades rurales y urbanas, altamente fragmentario y polarizado por espacios especializados completamente diferentes.

El proceso de transformación urbana de las ciudades europeas está bien documentado en la literatura urbana. En Francia, los sociólogos François Ascher y Alain Bourdin (y, con respecto a gobernanza urbana, Bernard Jouve y Christian Lefèvre) analizaron lo que llamaron la emergencia de la “metápolis” (Ascher, 1995; Bourdin, 2000; Jouve y Lefèvre, 2002). En Alemania, arquitectos paisajistas como Tom Sieverts y Ursula Stein analizaron el surgimiento de la ciudad “en medio” (*Zwischenstadt*) (Sieverts, 2003; Sieverts *et ál.*, 2005; Stein, 2005) y Benz y Fürst (2002) estudiaron los procesos de gobernanza. En Italia, Alessandro Balducci empezó a diseñar la periferia urbana (Balducci, 2003) y el paisajista Andreas Kipar empezó a reverdecer el nuevo paisaje lunar de “Rurisville”. En el Reino Unido, Asha Amin y Nigel Thrift analizaron el significado multicapa de los espacios urbanos en tiempos de reajuste de escala (Amin y Thrift, 2002), y Patsy Healey analizó los nuevos retos de la gobernanza urbana en ciudades en transformación

(Healey, 2006). Para resumir el proceso general de transformación de las ciudades-región europeas durante los 90 (que se estabilizarían, si no detendrían, en la primera década del nuevo siglo por la crisis financiera y económica mundial), la mayoría de los observadores urbanos concuerdan en las siguientes tendencias cruciales:

- Expansión en la escala de la urbanización versus las regiones rurales no urbanas.
- Nuevas jerarquías e inequidades interregionales de las economías regionales en las redes internacionales, y nueva competencia interregional.
- Descentralización de las economías e instalaciones urbanas dentro de los espacios regionales agrandados, lo que resulta en espacios urbanos desperdigados o, al menos, multicéntricos.
- Ordenamiento de nuevos espacios urbanos a través de actividades funcionales especializadas: espacios monofuncionales especializados con respecto a la producción y el consumo (varias ramas económicas, instalaciones sociales, entretenimiento, deporte); algunos autores incluso hablan de polarización social de los espacios urbanos a causa de las crecientes diferencias entre los espacios locales especializados.
- Ordenamiento de espacios sociales y residenciales en un set diferenciado de espacios localmente homogéneos.
- Fin del contraste entre la jerarquía nuclear urbana y la periferia urbana.
- Fin del contraste entre espacios urbanos densamente construidos y paisajes verdes abiertos, y surgimiento de paisajes urbanos regionales fragmentarios.
- Falta de apoyo institucional e identificación con el concepto emergente de la ciudad-región.

El patrón espacial económico cambiante en la ciudad-región de Ámsterdam

¿Cómo se desarrolla la transformación urbana en Ámsterdam? Ámsterdam había sufrido severamente en los 70 y 80 por la creciente asimetría sociológica con la región circundante. En todos los aspectos, la región circundante estaba desempeñándose mejor que la ciudad nuclear: más problemas sociales y económicos estaban concentrados en la ciudad nuclear y más potencial social y económico impulsaba a los alrededores. El Consejo Científico de los Países Bajos para las Políticas de Gobierno observó esta sociología urbana asimétrica sobre una completa selección de actividades urbanas: la economía, el mercado laboral, la distribución de ingresos, el nivel de desempleo, la educación, la vivienda, las características de emigración e inmigración, la dependencia de los subsidios nacionales...; incluso la salud de la población urbana estaba en peor condición en la ciudad nuclear que en el área circundante (Netherlands Scientific Council for Government Policy, 1990). No es una sorpresa que las grandes ciudades se sintieran colocadas en una posición muy competitiva con las municipalidades directamente circundantes. Las grandes ciudades demandaron una y otra vez más apoyo de parte del gobierno central y también exigieron el establecimiento de nuevas administraciones urbano-regionales para igualar las asimetrías con sus vecinos. Ambos remedios asumidos fracasaron y, alrededor de 1990, la ciudad de Ámsterdam estaba extremadamente preocupada con la erosión en curso de la economía urbana.

Las oficinas centrales financieras y legales y otros servicios especializados en la ciudad nuclear estaban agrandando su escala y requerían más espacio y mejor accesibilidad para sus economías crecientes, necesidades que no podían ser satisfechas en la compacta área central. Exploraron activamente estrategias de salida. Contrarrestando esta tendencia, los planificadores municipales, en cooperación con algunos socios del sector privado, iniciaron la planificación de un distrito central de negocios (DCN) completamente nuevo en el corazón de la ciudad nuclear: detrás de la Estación Central, directamente adjunto al

distrito histórico de los canales. El arquitecto estelar internacional Rem Koolhaas fue invitado a crear un plan para el nuevo DCN. Fuera por su *glamour* de megatamaño o simplemente por la naturaleza rebelde de los ciudadanos de Ámsterdam, la opción del DCN parecía tornarse extremadamente controversial. Mientras tanto, ABN AMRO, el mayor banco del país (en esa época), no estaba preparado para esperar y movió sus oficinas centrales hacia la carretera del anillo urbano en la periferia de la ciudad. La ciudad estaba atrapada en una especie de situación de chantaje: los grandes bancos amenazaban con abandonar la completamente si no se les permitía asentarse en la carretera del anillo urbano de la periferia. Los planificadores de la ciudad cedieron y abandonaron las ambiciones de un nuevo DCN en la ciudad nuclear definitivamente después de perder el referéndum sobre el Plan Koolhaas en 1984.

El éxodo de las matrices financieras, seguido por los servicios legales y otros servicios avanzados, es el indicador más simbólico de la configuración espacial económica de la región de Ámsterdam en los 90. Volando en las alas de la globalización y la telecomunicación, la economía regional de Ámsterdam estuvo en auge durante casi toda la década. Los tres magnetos de la economía regional empezaron a crecer explosivamente de manera simultánea. El primero de los tres complejos económicos era la industria relacionada al aeropuerto, con sus servicios avanzados y logística, centrada alrededor del aeropuerto internacional de Schiphol (uno de los más grandes de Europa).

El segundo complejo de economía regional rápidamente creciente era el sector de servicios legales y financieros. Este se concentró en el anillo sur de la ciudad, entre la ciudad nuclear y el aeropuerto internacional. Aquí, el área llamada "Eje Sur" de Ámsterdam creció en solo diez años de un punto periférico al sitio más importante de oficinas en todo el país. Muchos servicios legales, actividades financieras y funciones de oficina central se trasladaron de otras partes del país al Eje Sur de Ámsterdam. El Eje Sur se convirtió en el nodo de comercio y servicios internacionales.

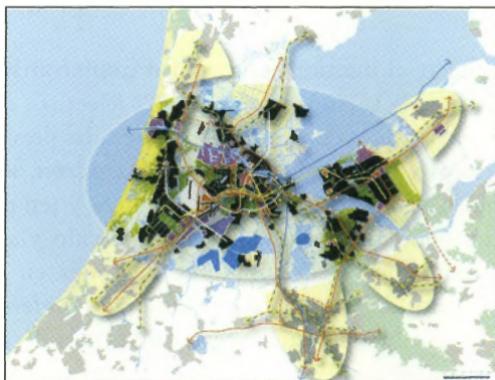
El tercer pilar económico de la economía regional fue la mayor sorpresa. Era la economía cultural en auge, que se apropió de los espacios históricos de la ciudad central. Mientras los planificadores urbanos habían fracasado en concretar un nuevo DCN modernista en la ciudad central y tenían una mayor erosión económica, de manera completamente inesperada un nuevo tipo de economía (nueva al menos en esta intensidad y en este volumen) emergió en los flujos de internacionalización y de creciente prosperidad en las clases medias (con su alto nivel de consumo). El surgimiento de la economía cultural devolvió la misma cantidad de trabajos a la ciudad nuclear que los que esta había perdido al salir los servicios financieros y legales: ¡entre 60 mil y 80 mil trabajos!

El rol de los planificadores fue relativamente modesto en esta espectacular metamorfosis social y económica del espacio urbano. Los planificadores ya estaban contentos de cumplir con las gigantescas demandas de los usuarios económicos finales, no estaban en la posición de guiar el desarrollo explosivo. La nueva especialización y redistribución del espacio económico fue propulsada primeramente y sobre todo por fuerzas espontáneas del mercado. Las oficinas en crecimiento (no solo por la economía en expansión, sino también por varias rondas de fusión de servicios) ya no podían acomodarse en la ciudad histórica. Al mismo tiempo, la nueva economía cultural estaba anidando con entusiasmo en los espacios libres de la ciudad histórica. El grano fino de la ciudad histórica parecía posibilitar esta adaptabilidad formidable de las actividades urbanas en espacios urbanos muy compactos.

Mientras que la calidad de diseño urbano de la ciudad central histórica era reconocida en la Lista de Patrimonio Mundial de la Unesco (eventualmente en el 2010), el uso de espacios históricos experimentó una metamorfosis estructural. Una vez más, la infraestructura histórica, con su marco diverso de canales en forma de media luna, calles laterales estrechas y encrucijadas, y su escenario urbano densamente construido demostraron poder adaptarse a las cambiantes condiciones económicas y sociales. Para las oficinas de arquitectura y de impresión y las nuevas ramas de servicios telefónicos, diseño de juegos, producción

musical, diseño gráfico, servicios de comunicación, producción visual, etc., no era un problema reutilizar las pequeñas y medianas oficinas que se vaciaban en la histórica estructura urbana. Al contrario, este contexto urbano en particular es considerado como un activo adicional a su tipo de productividad y estilo de vida. La economía cultural creció tan explosivamente que nuevos procesos de represión dentro de este sector económico específico empujaron a los segmentos más bajos y principiantes de la actividad cultural a áreas periféricas. Los empresarios culturales y artistas novatos tuvieron que trasladarse a los sitios industriales finales en la periferia de la ciudad, a orillas del río IJ, y también se adelantaron en la región circundante e incluso la sobrepasaron.

Mapa 1
Desarrollo regional de Ámsterdam



Además, el uso social de los espacios urbanos y regionales cambió considerablemente, no solo por las tendencias de individualización y migración selectiva, sino también a causa de la fluctuación de los precios del uso de tierras. En medio de los florecientes 90, la ciudad nuclear había entrado en demanda nuevamente después de sus problemas en las dos décadas previas. El uso del espacio se había vuelto muy selectivo. Las propiedades privadas se volvieron extremadamente caras en la ciudad nuclear (¡lo que hizo al espacio residencial aún más caro que el

espacio económico!) y fue gracias a la reserva considerable de viviendas de las asociaciones de vivienda social que parte del mercado inmobiliario permaneció accesible (en largas listas de espera) para gente con ingresos bajos y medios. Aun en el distrito histórico de canales hay mucha vivienda social (no en los canales, sino en las calles laterales entre ellos). Solo la presencia de asociaciones de vivienda social institucionalmente bien establecidas evitó que la ciudad histórica se aburguesara y se tronara en un museo para visitantes y en un área residencial muy selectiva para unos pocos felices, como sucedió en muchas otras ciudades históricas en la época liberal de los 90 (léase Praga, Venecia o París). Sin embargo, también en Ámsterdam la tendencia fue selectiva, aunque más gradual, en particular en el sector privado, pero también dentro del sector de vivienda social, que tuvo que vender algunas partes atractivas de su reserva de vivienda por las políticas liberalizadas.

Como resultado, el interior de la ciudad cambió más y más hacia una parte específica de la ciudad con patrones selectivos de uso, en vez de los conocidos patrones de uso mixto de décadas previas. Los especialistas financieros y legales habían dejado el corazón de la ciudad, y también lo habían hecho los especialistas médicos y (en parte, incluso) educativos. La proporción de visitantes había crecido, y así lo hicieron también los productores y consumidores culturales, en particular los segmentos avanzados de estas categorías culturales profesionales.

El patrón de uso urbano ha cambiado más en la década de los 90 que en muchas anteriores. La economía regional está descentralizada, con nuevas concentraciones repartidas por la región, que por lo general son de gran escala y monofuncionales. Los espacios públicos, las instalaciones y los lugares de reunión están siendo típicamente internalizados en estas fortalezas modernas y especializadas de actividad monofuncional. El nuevo complejo de hospital tiene su propio centro comercial para personal médico, pacientes y visitantes. El campus universitario tiene sus propias instalaciones (para compras y deportes), el aeropuerto desarrolló el complejo de la ciudad aeroportuaria y los espacios de oficina especializados y las oficinas centrales en el Eje Sur

de Ámsterdam ocultan las instalaciones más especializadas del país (estudios de televisión, restaurantes de primera línea, complejos deportivos, etc.). Pero esto no es accesible al público en general: es un espacio público privado y una instalación pública privada, internalizada y cerrada con patrones monofuncionales de uso de la tierra. Concluimos que la región de Ámsterdam es una ilustración clara del cambio drástico de las ciudades bajo las condiciones de la globalización. Todas las características que fueron tipificadas en la sección previa con respecto a la transformación en proceso de la ciudad pueden encontrarse en este prototipo de ciudad global: la regionalización y el reajuste de escala de las actividades urbanas, la descentralización física, la especialización de patrones sociales y económicos, y el ordenamiento en espacios altamente diferenciados de uso monofuncional y homogéneo.

La agenda para la ciudad cambiante

Ámsterdam y su región aprovecharon mejor las condiciones cambiantes en el planeta que muchas otras regiones urbanas, a causa de la composición multicultural de la población y del patrón internacional de la economía de comercio y servicios. Sin embargo, también experimentaron efectos negativos. A través de todos los 90, el crecimiento de la nueva región urbana fue impetuosa; se estabilizó y estancó solo bajo la crisis financiera internacional diez años después, pero no en un estado balanceado y cristalizado. En realidad, el cambio estructural de la ciudad generó una nueva agenda que no está aún resuelta. En general, podemos resumir la presente etapa de transformación urbana de la siguiente manera: la economía y los cambios sociales son el motor de un proceso de urbanización completamente nuevo, que adapta el entramado urbano en una configuración regional de varias capas; la planificación espacial sigue este cambio a cierta distancia —no muy bien preparada y ciertamente sin anticipar ni guiar las fuerzas espontáneas de la sociedad—; finalmente, los patrones institucionales de acción cívica y política están quedándose aún más atrás: la identidad de la ciudad

está todavía identificada en gran parte como un fenómeno de la etapa previa de urbanización en la que todas las actividades urbanas solían radiar del punto central de la ciudad núcleo. La posición jerárquica y la figuración compacta de la ciudad nuclear están aún profundamente institucionalizadas, no solo en la configuración de competencias del poder urbano, sino también en la forma de pensar de la población urbana. Bajo estas condiciones, las verdaderas coordenadas de la ciudad cambiante son adaptadas por las fuerzas instantáneas del mercado —a un nuevo nivel de escala—, lo que da forma de esta manera a la necesidad de coordinar la acción colectiva. Pero, al mismo tiempo, se vuelve más complicado hacer realidad la nueva agenda a causa de las instituciones retrasadas.

El surgimiento de la nueva agenda espacial para la ciudad regional puede ser epitomizada brevemente de la siguiente manera. El desarrollo de la economía urbana se ha convertido en una agenda regional con nuevos problemas de redistribución espacial. La economía en auge de los 90 estimuló el crecimiento económico en toda la región; también, el surgimiento de los tres complejos económicos concentrados (la economía relacionada al aeropuerto, el nuevo distrito financiero en el Eje Sur y la economía cultural de la ciudad histórica) fue el resultado de la coordinación espacial del mercado. Desde el 2001, sin embargo, en el período de estancamiento económico, el abandono del espacio de oficina descubre el patrón salvaje de esta explosión económica. Las oficinas surgidas a lo largo de las autopistas en la periferia urbana se convierten en espacios aislados de vacío y deterioro, por lo que pierden valor económico y esperan a ser demolidas o reconstruidas para un uso distinto. La gran sobreproducción de espacio de oficinas (más de tres millones de metros cuadrados de espacio vacío de oficina en la región de Ámsterdam, e incluso más espacio de oficina planeado) crea una nueva agenda para la redistribución del espacio económico entre las municipalidades de la región. Los tres espacios más avanzados y selectivos de la concentración económica probablemente mantendrán prioridad, tanto en las consideraciones políticas como en el mercado (todos estos tres espacios se estabilizaron, pero no

fueron severamente afectados en los años de regresión); no obstante, para muchos otros sitios de oficinas, una severa redistribución y limitación parecen inevitables.

El mercado urbano de vivienda se ha transformado en un mercado regional; un mercado, sin embargo, con grandes asimetrías de calidad y estatus residencial, diferentes patrones de ingresos de los hogares, composición demográfica desigual, etc. La planificación espacial no guiará (y ni siquiera será capaz de hacerlo) un desarrollo balanceado de las características del mercado de vivienda. La diferenciación en un mercado regional de vivienda no es un problema en sí. Se vuelve un problema para la planificación espacial solo si las concentraciones unilaterales de ciertas características toman tal nivel de intensidad y concentración que se vuelva difícil para las personas escapar de estas áreas (como en un gueto urbano), si partes de la ciudad se vuelven inaccesibles (como grandes enclaves de exclusividad) o cuando la distribución espacial de actividades es tan unilateral que se necesiten instalaciones desproporcionadas de transporte para llevar a la gente de sus hogares al trabajo.

Los guetos urbanos no existen en la región de Ámsterdam. Aun así, hay preocupaciones de segmentación creciente. La ciudad central de Ámsterdam tiende a volverse más exclusiva para hogares con ingresos bajos y moderados y también para familias con niños. Para la ciudad central es cada vez más difícil atar a enfermeras, policías y profesores al espacio urbano central. Depende de estrategias de intervención caducas para habilitar la vivienda para empleados de clase media baja. Rincones concentrados de hogares de bajos ingresos pueden esperarse en los años próximos en las áreas circundantes, pero aún están parcialmente dispersos. La falta de balance espacial entre las áreas de trabajo y las residenciales es ya un problema gigante. Al concentrar la expansión residencial en los alrededores septentrionales de Ámsterdam (en particular, en los nuevos pueblos de Almere y Zaanstad), y al concentrar la expansión de oficinas en las direcciones meridionales (Eje Sur y Schiphol), tanto los planificadores urbanos como el mercado han generado mucha movilidad extendida, que no es fácil de proveer para el transporte público.

La infraestructura es un gran problema a nivel regional para la ciudad. Todas las infraestructuras (tanto autopistas como líneas férreas) solían irradiar de la ciudad central de Ámsterdam. Sin embargo, al esparcirse las viviendas y el trabajo por un sistema regional, altamente desarticulado en agrupaciones de especialización y no físicamente concentrados en nuevos subcentros sino localizados de preferencia flexiblemente a lo largo de las autopistas, la radiación de infraestructuras a la ciudad central se vuelve parte de un problema más que de una solución. Tal como en otras regiones urbanas con un patrón radial histórico, los nuevos espacios residenciales y los lugares de trabajo en la región tendrán que ser interconectados por un tipo de redes de transporte tangencial, uniendo los ejes principales de urbanización regional en vez del centro. Requiere un salto de un patrón de infraestructura centrado en la ciudad a un nuevo tipo de transporte a nivel regional en forma de red. Tiene que estar conectado de manera multimodal con otras formas de transporte como las bicicletas (vías dedicadas para ciclistas, parques, etc.) y automóviles (parqueaderos alrededor de las estaciones). La planificación espacial debería invertir en la condensación del desarrollo espacial de manera más compacta alrededor de los nodos de las redes de infraestructura regional. El gran paso adelante del tradicional "centrarse en la ciudad" hacia un nuevo sistema de urbanidad de red podría tomar 30 años; no se llevará a cabo en un gran movimiento, sino que más bien consistirá de un gran número de decisiones incrementales, que se acumulen gradualmente en un nuevo patrón de red de una ciudad regional.

Finalmente, uno de los puntos más intrigantes en la agenda de la ciudad regional es el descubrimiento y la transformación de los paisajes culturales. La imagen tradicional de la ciudad contrastaba severamente con las áreas rurales verdes y vacías. Hoy en día, el involucramiento de los paisajistas se ha vuelto completamente diferente. En vez de amortiguar contra la expansión de la ciudad central mediante las famosas áreas verdes que solían rodear a muchas ciudades europeas (y que expresaban una clase de fortificación verde contra las ciudades, más que una sobresaliente belleza natural), hoy en día los arquitectos paisajistas tie-

nen que pensar respecto a la integración de las diferentes cualidades del ambiente construido y las cualidades del paisaje. Al abrumar la urbanización a los sitios rurales en el ambiente urbano, el reto para el paisajismo se ha convertido en cuestiones más matizadas y diferenciadas para integrar áreas de agua, áreas verdes más pequeñas y áreas urbanas especializadas. Nuevos paisajes culturales están surgiendo, mezclando la calidad de cualidades muy diferenciadas, actividades y funciones como viejas áreas industriales, nuevas áreas residenciales, fortificaciones históricas, pedazos de paisaje natural, etc. Las regiones embrionarias están buscando una nueva identidad y por esta razón establecen indicadores simbólicos que podrían perfilar la coherencia o la identidad de la región. Los paisajes culturales podrían unificar las diferentes cualidades de patrimonio, ambiente construido y paisajes fragmentados.

Fotografía 1
Fort aan de Klop



Con respecto al patrimonio urbano en la nueva región, dos zonas históricas únicas de fortificaciones militares y paisajes extensos rodean Ámsterdam, las famosas líneas de defensa acuáticas: la Nueva Línea de Defensa Holandesa, que se alarga al este desde Ámsterdam a lo largo del lago IJ, una zona de cinco kilómetros de ancho a lo largo de 80 kilómetros a través de la ciudad de Utrecht hacia el delta sur del país; y la llamada Stelling van Amsterdam, que circula a 20 kilómetros de distancia de la ciudad. Los típicos paisajes unidos y no construidos y las muchas fortificaciones históricas a lo largo de las dos líneas acuáticas de defensa tienen un muy fuerte potencial de marcar simbólicamente el surgimiento de nuevas regiones urbanas. La expansión de los espacios urbanos atraviesa estas líneas históricas y ya no tiene sentido descuidar la urbanización; al contrario, es crucial encontrar nuevas maneras para la sinergia creativa. Esto es solo para ilustrar el nuevo reto de los paisajes culturales. Hay muchos experimentos diferentes de paisajes recombinados de la ciudad, desde los nuevos experimentos de comida urbana hasta las nuevas aldeas urbanas en el agua de pólderes inundados y la reutilización y el diseño paisajístico de viejos complejos industriales en la región de Ámsterdam.

Gobernanza urbana: Red urbana en vez de la ciudad central

Los atractivos experimentos suaves de paisajismo cultural pueden ser necesarios para taclear el problema final en la agenda de la ciudad regional: el problema de crear nueva gobernanza urbana. Como se mencionó antes, la dimensión institucional del desarrollo urbano es la menos avanzada. Mientras que la verdadera regionalización económica y social de la ciudad continúa a grandes pasos, el escenario institucional está quedándose atrás. Los habitantes urbanos, los planificadores y los políticos no están completamente conscientes de que las variables del patrón de la ciudad han cambiado. Los arreglos políticos de poder y las prácticas de toma de decisiones no son adaptados inmediatamente a los nuevos requerimientos. La organización administrativa de la

región de Ámsterdam es muy fragmentaria (26 municipalidades, tres provincias, diversas juntas del agua, etc.) y las asociaciones no gubernamentales con una tarea pública usualmente no están organizadas a un nivel regional de escala (con la excepción de las asociaciones de vivienda social, que se están fusionando y reagrupando a nivel regional). Las organizaciones cívicas tampoco están organizadas a nivel regional (excepto un grupo de cabildeo ambiental). El mercado es organizado localmente, no a nivel regional. Las competencias políticas en los Países Bajos están centralizadas hacia el gobierno y parcialmente descentralizadas hacia las municipalidades. Las provincias tienen una posición intermediaria en las relaciones intergubernamentales; no están equipadas con un fuerte poder de implementación y –ciertamente en las áreas urbanizadas– la opinión de las provincias no tiene peso. Como resultado, la regionalización está fuertemente subcentralizada: el poder político, social y económico está organizado a nivel local y central, y los procesos de regionalización no están bien institucionalizados.

En la práctica, la regionalización está organizada de abajo hacia arriba como una forma de cooperación voluntaria entre las municipalidades. Obviamente, la ciudad de Ámsterdam es un jugador estratégico en esta red regional asociativa. El gobierno central reconoció las formas de cooperación intermunicipal y las empoderó ligeramente. Así, la descentralización, la asociación voluntaria y el débil apoyo por parte de organizaciones cívicas sociales y de mercado caracterizan el proceso de regionalización. Esto no es una misión imposible, pero ciertamente tampoco una garantía de que se guiará exitosamente la agenda regional desarrollada en la sección anterior. La ciudad central –angustiada de perder su centralidad y no muy deseosa de organizar la urbanidad en la región– es fundamental en esta área de gobernanza. En la práctica, en la última década se comprobó una exitosa cooperación respecto a una agenda de desarrollo conjunta: la necesidad de crear situaciones de ganancia para ambas partes y actuar de manera unida ante la competencia externa con otras regiones llevó al esfuerzo conjunto con respecto a la construcción de viviendas y al desarrollo económico. Además, los primeros pasos se definen en una planificación

conjunta de infraestructura. Sin embargo, es más fácil desarrollar situaciones regionales de ganancia para ambas partes en una era de crecimiento que planear redistribución de miseria en tiempos de contracción.

El problema final con respecto a la gobernanza urbana es la necesidad de moverse del actual nivel de trabajo de red en aglomeración urbana al nivel más alto de aglomeraciones por conjuntos ("conurbación urbana"). La región de Ámsterdam pertenece al Ala Norte de Randstad. El corredor Schiphol, Ámsterdam y Utrecht/Amersfoort son las partes más fuertes del país; esto podría explicar la fuerte presión del mercado en este eje de desarrollo económico y urbano. Para crear una estrategia de planificación espacial efectiva en este alto nivel regional de conurbación urbana, debe organizarse un nuevo nivel de gobernanza urbana. Hasta aquí, esto parece estar fuera de alcance. Para las grandes ciudades es atractivo y bastante viable organizar redes de abajo hacia arriba con municipalidades directamente adyacentes, pero lidiar a mayores niveles de escala y con otras aglomeraciones urbanas no solo requiere muchos esfuerzos sino que también cambia la orientación hacia el centro en configuraciones de red multidirigidas. Hasta aquí, la aglomeración de Ámsterdam y la aglomeración de Utrecht no han logrado llegar a un acuerdo sobre cooperación constructiva; se encargan de sus propias locaciones. Como resultado, la coordinación espontánea del mercado crea su propio camino y agranda la agenda para la región emergente.

En conclusión

El centro histórico de Ámsterdam resistió majestuosamente la globalización y la liberalización desde principios de los 80. La agitación de la economía internacional permitió que esta ciudad dinámica y bien conectada aprovechara completamente su población internacional y su economía de comercio y servicios internacionales; le permitió recuperarse de dos décadas de deterioro económico. Aunque el interior de la ciudad perdió una gran cantidad de los servicios especializados e insta-

laciones, fue bien compensada a través del crecimiento (inesperado) de la nueva economía cultural, que empataba idealmente con el grano fino del diseño urbano histórico. En retrospectiva, nadie lamenta el éxodo de los servicios financieros y las oficinas centrales, pero esto fue el resultado del poder espontáneo del mercado y no de la planificación deliberada. Mientras tanto, el concepto de ciudad cambió dramáticamente de un fenómeno urbano centrado en la ciudad a una configuración regional abierta y policéntrica caracterizada por la descentralización de actividades sociales y económicas altamente especializadas por todo el espacio urbano de la región. El centro histórico de la ciudad —el epicentro indiscutible del pasado— se ha vuelto solo uno de los bastante especializados espacios urbanos en el nuevo mosaico urbano regional.

El mercado acomodó el crecimiento de la economía regional en una nueva configuración economía espacial, lo que facilitó la concentración de tres complejos económicos internacionales: el relacionado al aeropuerto, el complejo legal y financiero (en la vía periférica sur de la ciudad) y la economía cultural (en el centro). También nuevas áreas residenciales e instalaciones especializadas fueron construidas al nivel de escala regional. Como resultado, las fuerzas sociales y económicas han convertido a la ciudad de Ámsterdam en una ciudad regional. Hay una gran agenda para la nueva ciudad, que va desde la redistribución de espacios económicos (por la gran sobreproducción de espacios de oficina) a problemas de accesibilidad de diferentes partes de la región, incluyendo el centro histórico, y más allá, abarcando desde el desarrollo espacial desigual, que resultó en movilidad extendida, a la necesidad de organizar un nivel de calidad completamente nuevo de organización de infraestructura y espacial en red a escala regional. El reto más emocionante es descubrir e inventar nuevos paisajes culturales como indicadores simbólicos y emocionales del nuevo espacio regional. La región de Ámsterdam tiene un muy interesante potencial de desarrollar nuevos paisajes culturales (por ejemplo, haciendo uso de las históricas líneas acuáticas de defensa).

La constelación actual de gobernanza urbana, sin embargo, no está aún preparada para enfrentar este reto con éxito. Se ha progresado algo

en la última década, pero solo muy gradualmente. Los mapas mentales de los habitantes urbanos y los políticos están todavía adaptados a la ciudad central del pasado. Los poderes políticos están centralizados o descentralizados, pero no diseñados para la nueva región. La organización social cívica y de mercado es también local o nacional en vez de regional. La ciudad central es aún poderosa para organizar una regionalización de abajo hacia arriba, pero no está deseosa de constituir nuevos espacios de centralidad urbana más allá de su propio epicentro. Las fuerzas del mercado se mueven ya a la más alta escala de regionalización, aunque desafortunadamente con su propio tipo de racionalidad. Este es el nivel de escala de conurbación urbana, que es la escala superpuesta de diferentes aglomeraciones urbanas. Los nuevos retos para la coordinación espacial de la vivienda, las oficinas y la recreación y para inventar un nuevo paisaje cultural están a este nivel de escala, pero necesitarán algo de tiempo para organizar la creatividad cívica y la inteligencia del poder público en este nuevo nivel de ciudad regional.

Bibliografía

- Amin, A. y N. Thrift (2002). *Cities: Reimagining the urban*. Oxford: Polity/Blackwell.
- Ascher, F. (1995). *Métapolis ou l'avenir des villes*. París: Odile Jacob.
- Benz A., y D. Fürst (2002). "Policy learning in regional networks". *European Urban and Regional Studies*, 9 (1): 21-35.
- Balducci, A. (2003). "Policies, plans and projects. Governing the city-region of Milan". *DISP*, 152: 59-70.
- Beck, U., A. Giddens y S. Lash (1994). *Reflexive modernisation. Politics, tradition and aesthetics in modern social order*. Cambridge: Polity Press.
- Bourdin, A. (2000). *La question locale*. París: Presse Universitaire de France.
- Bourdin, A. (2005). *La métropole des individus*. París: L'Aube.
- Castells, M. (1996). *The rise of the network society*. Oxford: Blackwell.

- Doel, M., J. Beaverstock, P. Taylor y P. Hubbard (2002). "Attending to the world: Co-efficiency and collaboration in the world city network". *Global Networks*, 2 (2): 96-116.
- ESPON (2006). "ESPON Atlas. Mapping the structure of the European territory". Disponible en <http://goo.gl/xbu8x>.
- Hall, P., R. Thomas, H. Gracey y R. Drewett (1973). *The containment of urban England*. Londres: Allen and Unwin.
- Healey, P. (2006). "Relational complexity and the imaginative power of strategic spatial planning". *European Planning Studies*, Vol. 14, N.º 4: 525-546.
- Jouve, B. y C. Lefèvre (eds.) (2002). *Métropoles ingouvernables*. Dordrecht: Elsevier.
- Netherlands Scientific Council for Government Policy (1990). *Institutions and cities: The Dutch experience*. La Haya: SDU Uitgeverij.
- Salet, W. (2009). "Experimenting with new planning strategies under conditions of radical modernisation". *DISP*, 176: 39-46.
- Sassen, Saskia (2001). *The global city*. Princeton: Princeton University Press.
- Sieverts, T. (2003). *Cities without cities: Between place and world, space and time, town and country*. Londres: Routledge.
- Sieverts, T., M. Koch, U. Stein y M. Steinbusch (2005). *Zwischenstadt –inzwischen Stadt? Entdecken, begreifen, verändern. Querschnittsband der schriftenreihe Zwischenstadt*. Wuppertal: Müller+Busmann KG.
- Stein, U. (2005). "Planning with all your senses: Learning to cooperate on a regional scale". *DISP*, 162: 62-69.
- Taylor, Peter (2003). *World city network: A global urban analysis*. Londres: Routledge.