

La función del sistema de ciudades en el desarrollo regional.

Potencialidad y limitaciones de la región urbana polinuclear vasca

La localización de las actividades productivas y de la población generó en los procesos de industrialización un modelo de desarrollo urbano concentrado en grandes urbes y áreas metropolitanas. El impacto de la crisis estructural de las últimas décadas del siglo pasado en las regiones y ciudades industriales fue muy acusado, provocando cambios en ese modelo. A raíz de los posteriores procesos de revitalización urbana nos encontramos con patrones de localización más dispersos, que dan lugar a regiones urbanas polinucleares en diferentes territorios. En este artículo analizamos su potencialidad para impulsar el desarrollo económico regional de modo similar al de las grandes metrópolis. Asimismo, trasladamos la cuestión a la realidad vasca, aprovechando la ocasión para estudiar las principales iniciativas en el ámbito de la ordenación territorial. Finalizamos con una reflexión sobre el modelo de desarrollo urbano de la Comunidad Autónoma Vasca.

Industrializazio prozesuaz ari garela, ekoizpen jardueren eta biztanlegoaren kokapenak hiri handiez eta metropoli barruti handiez osaturiko hiri garapena ekarri dute. Joan den mendeko azken hamarkadetak egitura krisialdiak, ostera, eragin handia izan zuen hiri handietan eta metropoli barruti handietan. Hori dela eta, eredu horrek aldaketak jasan ditu. Gaur egun, hiriak biziberritzeko prozesuei esker, kokapena sakabanatuago dago eta horrek honakoa dakar: nukleo anitzeko lurralde hiriak sortzea hainbat lurraldetan. Artikulu honetan, metropoli handiek egin antzera, lurraldeko ekonomia garapena sustatzeko adina gaitasun ote duten aztertzen saiatuko gara. Aldi berean, euskal errealtatearen ikuspegitik jorratuko dugu gaia, arreta berezia jarritz lurralde antolamenduaren esparruko ekimen nagusietan. Azkenik, Euskal Autonomia Erkidegoan (EAE) indarrean den hiri garapen ereduari buruzko gogoeta egingo dugu.

The location of productive activity and population pushed forth the processes of industrialization and a model of urban development concentrated in large cities and metropolitan areas. The impact of structural crisis in the last decades of the previous century on industrial cities and regions was very acute and led to changes in the model. Revitalization processes during the following decades have been accompanied of more disperse location patterns that are generating polynuclear urban regions in different territories. In this article we examine their potential for advancing regional economic development in a way similar to that of large metrópolis. At the same time, we bring this issue to the basque reality, analyzing major territorial planning initiatives. Finally, we conclude with some comments on the urban development model for the Basque Autonomous Region.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. La concentración del dinamismo económico en las grandes metrópolis
 3. Regiones urbanas polinucleares: la opción de los patrones urbanos dispersos frente a los modelos concentrados
 4. El sistema urbano vasco
 5. Algunas reflexiones finales
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: desarrollo urbano, modelos de ordenación territorial, región urbana polinuclear

N.º de clasificación JEL: O18, R12, R58

1. INTRODUCCIÓN

La tendencia a la concentración de las actividades económicas en determinadas áreas geográficas ha sido una de las características del modelo de crecimiento económico desde la Revolución Industrial. La localización de las inversiones y los movimientos de capital y trabajadores hacia los centros de producción, generó un modelo de desarrollo urbano que se fue extendiendo al conjunto de las economías industrializadas, y convirtió a las ciudades en grandes urbes y a éstas en metrópolis en las que se concentraba el dinamismo económico del sistema.

A partir de los años setenta del siglo pasado, a raíz de la profunda crisis estructural en que se ve inmersa la economía mundial, asistimos a un proceso de

reestructuración productiva y económica de alcance global, que tiene a su vez unas claras consecuencias espaciales. El impacto en las metrópolis y regiones industriales, principalmente en las de antigua industrialización, fue muy acusado, provocando profundas transformaciones en sus estructuras productivas, sociales y urbanas, haciéndoles perder el protagonismo del que habían disfrutado en épocas anteriores.

A raíz de la puesta en marcha de las estrategias de revitalización de las áreas urbanas en la décadas de los ochenta y noventa, con el fin de recobrar su papel como dinamizadoras del crecimiento económico y convertirse en los principales agentes del cambio en la nueva economía global, las ciudades y metrópolis vuelven a atraer la atención de los inversores. En este artículo, tratamos de anali-

zar algunos de los elementos más relevantes de este fenómeno de concentración del dinamismo económico en las ciudades. Así mismo, señalaremos cuáles son las características que definen a las grandes metrópolis internacionales, tanto las derivadas de su carácter de gran urbe, como las correspondientes al carácter internacional y global.

No obstante, los cambios generados en los modelos territoriales, consecuencia de la reestructuración productiva y de la globalización, no son homogéneos ni unidireccionales. Nos adentraremos en el estudio de las nuevas opciones de patrones urbanos dispersos que se han ido configurando en diferentes territorios. Surgen así distintos conceptos, que se contraponen al modelo concentrado de la metrópoli: ciudad-red, región urbana polinuclear, ciudad-región global, etc. Nos cuestionaremos las ventajas de la «desconcentración concentrada», así como su potencialidad para impulsar el desarrollo económico, es decir, generar economías de aglomeración, de modo similar al de las grandes metrópolis.

Lo anterior nos servirá para trasladar la cuestión a la realidad más cercana, es decir al caso vasco: ¿Se puede considerar el sistema urbano vasco como una región urbana polinuclear capaz de ejercer funciones y concentrar el dinamismo de una gran metrópoli? Nos referiremos a las principales iniciativas y actuaciones promovidas por la Administración Vasca en el ámbito de la ordenación del territorio, señalando las posibilidades así como las limitaciones para el desarrollo de un modelo urbano polinuclear. Nos acercaremos, de esta forma, al Bilbao Metropolitano y al proyecto de Eurociudad vasca Bayonne-San Sebastián.

Finalizaremos el artículo con una serie de reflexiones sobre el modelo de desarrollo urbano que encontramos en la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como sobre la viabilidad de las propuestas realizadas por la administración autónoma.

2. LA CONCENTRACIÓN DEL DINAMISMO ECONÓMICO EN LAS GRANDES METRÓPOLIS

Hasta hace pocas décadas el crecimiento urbano era una tendencia dominante a escala global. Pocos dudaban de las ventajas de las ciudades y de la vinculación entre industrialización y urbanización. La tendencia de las empresas y de la población a concentrarse en un número limitado de lugares pone de manifiesto que las ciudades reúnen ventajas para la localización de las actividades económicas (Turok, 2004). Más tarde, en la era de la globalización económica, caracterizada por una creciente competitividad, para la cual la flexibilidad, la capacidad de adaptación e innovación continua resultan fundamentales no sólo para las empresas sino para las propias economías en sí, las ciudades y metrópolis se consolidan como las unidades competitivas fundamentales. En la actual economía basada en el conocimiento, los factores de productividad se concentran en las ciudades (Office of the Deputy Prime Minister, 2003: 1).

2.1. Principales tendencias en el desarrollo metropolitano

De la mano de las transformaciones y de los procesos de ajuste estructural vi-

vidos en las economías más avanzadas durante las últimas décadas, fruto de la creciente internacionalización de la economía y de la acentuación de la competencia de mercado, las ciudades van a ver reforzada su posición (Sassen, 1994; Castells, 1997). Es de hecho, en las grandes ciudades donde se concentran las actividades que hoy en día resultan estratégicas, es decir, las actividades financieras, las producciones innovadoras y los servicios avanzados, que se constituyen en pieza clave para la organización y gestión del sistema en su globalidad. Además, la promoción de la ciudad genera la competencia más agresiva de cara a la celebración de eventos y acontecimientos emblemáticos, a la realización de grandes proyectos referenciales y a la atracción del turismo, de técnicos especializados e inversión pública, en base tanto a unos mejores precios como a la calidad del entorno (Turok, 2004: 1071).

En esa reestructuración mundial y en la nueva división internacional del trabajo a ella ligada, las economías más desarrolladas se apropian de la función de constituirse en el centro de la innovación y el control. La consecuencia espacial es clara: se impulsarán modelos concentrados en ciudades/metrópolis, garantizando a la vez conexiones eficaces entre los principales centros mundiales.

Las nuevas tecnologías (sobre todo las telecomunicaciones) han abierto nuevas posibilidades para la dispersión de la actividad económica, pero han posibilitado a su vez nuevas formas de centralización territorial de la gestión de alto nivel y de las actividades de control. Esas funciones, imprescindibles para que la globalización se materialice, se localizan en las

grandes metrópolis urbanas —en las llamadas ciudades globales¹ (Sassen, 1991)—, puesto que en esos espacios se concentran además de los principales agentes que realizan dichas funciones, las infraestructuras y las formas de producción necesarias para poder llevarlas a cabo. Los servicios a empresas especializados y las transacciones financieras, junto con sus complejos mercados, forman el conjunto de actividades clave para la organización de los principales procesos globales y suelen localizarse en grandes ciudades (Sassen, 1994).

Los servicios productivos han tenido un crecimiento dinámico y una gran concentración en las ciudades centrales. De hecho, las ciudades ofrecen economías de aglomeración y entornos muy innovadores, que se han convertido en fundamentales para los servicios productivos. Sin embargo, junto con las tendencias de concentración citadas, aparecen también tendencias de dispersión, aunque este patrón de localización de dos tendencias muestra un carácter claramente jerárquico: las funciones superiores se concentrarán, siguiendo la jerarquía urbana, en las principales áreas metropolitanas y las labores rutinarias, más estandarizadas, serán las que se descentralicen hacia las periferias de las áreas metropolitanas y a las regiones y países menos desarrollados.

La principal característica de la «economía informacional» (Castells y Hall, 1994) consiste en el hecho de que la productividad y la competitividad se basan cada vez más en la creación de nuevo

¹ Esas ciudades globales forman parte de la jerarquía urbana internacional, en cuyo nivel superior se sitúan Nueva York, Londres y Tokio.

conocimiento y en la posibilidad de abordar el procesamiento de la información adecuada. En este contexto, las industrias de alta tecnología se constituyen, junto con los ya mencionados servicios avanzados, en elementos clave para entender las nuevas dinámicas productivas y su plasmación territorial.

Como se destaca al hablar de innovación, muchos de los componentes del conocimiento tienen un carácter tácito y específico. El «conocimiento tácito» requiere o demanda un determinado nivel de proximidad (Etxebarria y Gómez, 2004: 200). Esto hace que dichos componentes del conocimiento se encuentren fuertemente arraigados en organizaciones y lugares específicos². La fuerza de trabajo, el tejido empresarial, las instituciones científicas y tecnológicas, otras organizaciones y el carácter de las relaciones que entre ellos se establezcan influirán directamente a la hora de ofrecer posibilidades para el desarrollo de un entorno innovador. Existen nuevas iniciativas que persiguen explotar determinados «activos urbanos», como los colectivos de trabajadores especializados, la investigación universitaria, las redes institucionales, así como el tejido social abierto y tolerante de las ciudades (Lead-Beater y Oakley, 1999; Landry, 2000; Florida, 2002).

En este contexto, las industrias de alta tecnología se constituyen, junto con los

ya mencionados servicios avanzados, en elementos clave para entender las nuevas dinámicas productivas y su plasmación territorial. Aunque la fabricación de alta tecnología muestra una notable división espacial internacional (Castells, 1997), vamos a destacar dos de las principales consecuencias: por un lado, que la supremacía de las áreas metropolitanas principales se confirma, puesto que aparecen como entornos de innovación de primer orden; y por otro, que esa división espacial del trabajo aumenta la necesidad de conexiones a escala mundial entre los entornos innovadores, los lugares de fabricación cualificada, las cadenas de montaje y las fábricas orientadas al mercado. La innovación y la fabricación se organizan como una jerarquía articulada por medio de redes globales, y son los entornos innovadores (es decir, las principales áreas metropolitanas, aunque hay importantes excepciones) los que «dominan» en esa jerarquía.

Por tanto, en este mundo cada vez más global, lo local (es decir, el espacio subestatal) también ocupa un lugar importante, ya que la capacidad para generar nuevo conocimiento y procesar la información adecuada así como para la innovación y adaptación continua depende en gran medida de elementos insertados en el territorio. En efecto, dado que los procesos de aprendizaje son interactivos, las redes internas generadas entre los diferentes agentes e instituciones de las metrópolis adquieren una especial relevancia, ya que la proximidad espacial y cultural facilita la creación y difusión del conocimiento (Franco y Etxebarria, 2003). Así pues, los entornos urbanos avanzados (las metrópolis) gozarán de una posición privilegiada, ya

² Los nuevos desarrollos teóricos que vienen realizándose en el campo de la Economía Regional subrayan esa relación entre los espacios regionales y locales y la innovación y la competitividad. Podemos encontrar interesantes reflexiones en esta línea en: Morgan (1997), Maillat (1998), Storper (1995), Cooke, Gómez Uranga y Etxebarria (1998), Turok (2004), Cooke y Piccaluga (2004), entre otros.

que posibilitan la proximidad entre los agentes que intervienen en los procesos de generación del conocimiento.

En definitiva, en el nuevo contexto, y debido a lo expuesto anteriormente, las ciudades aparecen reforzadas y resulta imprescindible la conexión y comunicación en el seno de las ciudades y entre ellas para el desarrollo de un territorio. Nos encontramos, por tanto, ante un modelo territorial basado en un sistema jerarquizado de ciudades, que utiliza y organiza el territorio de manera que responda a la demanda y los intereses de las metrópolis.

A pesar de que la competencia a nivel internacional es la que domina y se impone en las ramas y sectores económicos más globalizados, gran parte de las producciones de la mayoría de las economías urbanas no compiten ni lo necesitan en los mercados internacionales, siendo los mercados nacionales y regionales sus espacios naturales de intercambio (Turok y Bailey, 2004b).

Por otro lado, coincidimos con Turok (2004) al afirmar que la competencia entre ciudades no funciona exactamente igual que la competencia entre empresas, ya que las quiebras y la emergencia de nuevos competidores son fenómenos con periodos de maduración y de caracterización muy diferente. Por una parte, la competencia entre ciudades puede generar innecesarios procesos de imitación y duplicidades que acarreen el despilfarro de cuantiosos recursos públicos, para la consecución de eventos deportivos o culturales emblemáticos (Turok, 2004: 1074). Además, la competencia

entre ciudades puede tener importantes consecuencias sociales negativas, al acrecentar las desigualdades espaciales y sectoriales y generar procesos de marginación e incluso empobrecimiento en determinadas áreas y colectivos. Por lo tanto, no creemos que la competencia deba ser el único criterio que se tenga en cuenta a la hora de analizar la realidad y posición que ocupa una ciudad en la economía global y regional, sino que deben valorarse adecuadamente también elementos como la cohesión social y la prestación y extensión de los servicios demandados por los sectores y colectivos más necesitados.

2.2. Características de las grandes metrópolis internacionales³

Las tendencias recientes apuntan, por tanto, hacia una mayor concentración de los sectores y actividades más dinámicas e impulsoras del desarrollo en las grandes ciudades. Llegados a este punto hemos de preguntarnos qué características presentan las grandes metrópolis para que su capacidad de atracción resulte efectiva. Brevemente, y basándonos en aportaciones de diferentes autores⁴, vamos a agrupar las características de las metrópolis en dos categorías: a) las derivadas de su carácter metropolitano, y b) las derivadas de su carácter internacional.

³ Las características de las grandes metropolis internacionales están analizadas en Franco (2004).

⁴ Entre otros: Bonneville (1994), Gómez Uranga y Etxebarria (1993), Sassen (1991; 1994), Castells (1995; 1997), Borja y Castells (1997).

a) Características derivadas de su carácter metropolitano:

—*Las grandes áreas metropolitanas generan importantes economías de aglomeración*⁵. En efecto, en los espacios metropolitanos, además de hallarse concentrados abundantes recursos y actividad empresarial, también contamos con la presencia de un amplio mercado de consumidores. Al mismo tiempo, las grandes concentraciones urbanas proporcionan otras ventajas, como pueden ser: acceso a una gran variedad de infraestructuras y equipamientos básicos; diversidad y calidad de servicios especializados para empresas e individuos; economías externas ligadas a la presencia del complejo productivo industrial que favorece las relaciones inter-empresa; una forma de organización social que minimiza los costes de transacción social, gracias a la presencia de servicios públicos y privados, etc.

Todo ello permite desarrollar en la región una alta capacidad de innovación y adaptación permanente, derivada, en parte, de esas condiciones más propicias para el lanzamiento y la circulación de la información y las innovaciones.

—*Importante presencia del sector terciario y de funciones ligadas a la organización y a la gestión*. Las grandes urbes se caracterizan también por el gran número de actividades intangibles relacionadas

con la industria y los servicios dirigidos a la producción que en ellas se localizan. Esta característica confiere unas ventajas incuestionables a las ciudades metropolitanas. Éstas se ven reforzadas debido a que, por un lado, la evolución reciente de los sistemas productivos tiende a incorporar cantidades crecientes de trabajo intelectual y de servicios, y por otro, las empresas cada vez necesitan una mayor flexibilidad y capacidad de innovación, para poder adaptar rápidamente su producción a los cambios en la demanda.

—*Un mercado de trabajo activo y diversificado*: en las grandes ciudades, junto a la concentración de mano de obra cualificada y diversa, también encontramos un gran número de trabajadores no cualificados. Éste será uno de los factores decisivos para la localización de las actividades innovadoras, ya que éstas necesitan de ambas: profesionales muy cualificados pero también mano de obra con baja cualificación.

En las grandes áreas metropolitanas se hallan, además, los principales mercados de ingenieros y técnicos cualificados en general; y en ellas se concentran los centros tecnológicos, las instituciones de enseñanza superior y, en general, un entorno que estimula el desarrollo de los recursos intelectuales. Estos recursos contribuyen a la circulación y difusión de la información y la innovación, tanto en el seno del área metropolitana como, a través de las redes externas, entre distintas áreas metropolitanas.

b) Características derivadas de su carácter internacional:

—*Las ciudades internacionales son parte de las redes internacionales*: el nivel de internacionalización de una ciudad vendrá

⁵ El concepto de economías de aglomeración hace referencia a las externalidades positivas, o economías externas de escala, alcance y complejidad, que se producen por la concentración y localización en un mismo espacio geográfico de gran cantidad de empresas. La proximidad geográfica y la densidad de concentración de la actividad económica aumentan las oportunidades de que disfrutan las empresas y reduce los riesgos a los que pueden verse expuestas (Storper, 1997; Parr, 2002).

determinado por el modo de integración en las redes internacionales. Esta integración ha aumentado recientemente como resultado de la actuación de las corporaciones transnacionales al extender sus redes de filiales internacionales y como consecuencia del desarrollo de sus relaciones internas, conocidas como relaciones intrafirma. Este proceso de internacionalización favorece a aquellas ciudades que acogen a los centros estratégicos de estas empresas.

El desarrollo de la internacionalización del capital adopta cada vez más la forma de red, configurándose ésta por medio de la adquisición de participaciones en diferentes empresas o por medio de acuerdos de cooperación tecnológica. También en el caso del comercio, del intercambio de tecnología y de la investigación prevalecen las configuraciones en red. Todos los servicios industriales se internacionalizan organizándose en redes. En este sentido Gómez Uranga y Etxebarria (1993: 316) consideran que el grado de internacionalización de una ciudad se basa, aunque esto no sea suficiente para asegurar dicha internacionalización, en la existencia y desarrollo de unas redes externas de infraestructuras y, en concreto, de unas redes de telecomunicaciones, que, a su vez, van a dotar de consistencia a las redes internas de cooperación local y posibilitar el desarrollo endógeno de dicha metrópoli.

—*La gran movilidad de la población es otra de las características de ciudades internacionalizadas. Desde el punto de vista de la internacionalización debemos centrarnos en las elites profesionales que acuden debido a intercambios económicos o tecnológicos, esas «elites circulantes» que debido a sus negocios transitan a menudo por las ciudades más impor-*

tantes. En este sentido las ciudades internacionales ofrecen condiciones para realizar breves estancias (aeropuertos, áreas de negocios, hoteles internacionales, etc.) y al mismo tiempo son ciudades adecuadas para que esas elites fijen su residencia. Por lo tanto, las ciudades internacionales se caracterizan no sólo por su capacidad para atraer los centros de decisión de las grandes compañías, sino también por ser lugares privilegiados de acogida y residencia para esas elites profesionales.

—*Las ciudades internacionales son nodos de conexión y comunicación en las grandes redes de infraestructuras.* Los patrones actuales por los que se rigen las infraestructuras de comunicación refuerzan la importancia de aquellas ciudades bien situadas dentro de las redes, y las alteraciones en esos patrones pueden transformar las viejas jerarquías entre ciudades. En este contexto, cobra especial relevancia el desarrollo de sistemas de alta velocidad por aire, carretera o tren, así como de telecomunicaciones. De esta forma se va configurando una tendencia a la concentración del tráfico internacional en unas pocas áreas metropolitanas, aumentando, por tanto, sus ventajas logísticas (Bonneville, 1994: 277).

3. REGIONES URBANAS POLINUCLEARES: LA OPCIÓN DE LOS PATRONES URBANOS DISPERSOS FRENTE A LOS MODELOS CONCENTRADOS

En el anterior apartado hemos observado que el debate y análisis respecto al resurgir de las ciudades y entornos urbanos avanzados como espacios de gran

competitividad económica, ha sido abordado básicamente desde el modelo «gran metrópoli urbana» en el cual nos encontramos con un gran espacio urbano estructurado en torno a una ciudad dominante. Ciudades globales como Londres, París, Nueva York o Tokio han constituido el foco de atención principal, y han sido numerosos los autores que han intentado identificar los motivos y factores de esa posición privilegiada que en la jerarquía espacial mundial, y desde el punto de vista de la concentración del desarrollo económico, ocupan tales metrópolis.

3.1. Emergencia de realidades urbanas dispersas

No obstante, las modificaciones que la globalización y progresiva transnacionalización de los procesos productivos generan sobre los sistemas urbanos no son unidireccionales. De hecho, son cada vez más las aportaciones que en el ámbito de la Economía Regional y Urbana introducen en el análisis, bajo una u otra denominación, la existencia y la potencialidad de realidades urbanas más dispersas. Propuestas como la ciudad-red (Batten, 1995), las Regiones Urbanas Polinucleares (RUPs) (Lambooy, 1998; Priemus y Zonneveld, 2004; Turok y Bailey, 2004a), o la introducción del concepto de Ciudad-región global (Scott *et al.* 2001; Camagni, 2001) frente al más restrictivo de ciudad global, están no sólo enriqueciendo el debate en el ámbito académico y entre los responsables de la planificación urbana, sino que también están abriendo una línea de reflexión sobre la conveniencia de considerar modelos distintos al actualmente dominante (que apuesta por una mayor concentración económica y

polarización territorial), cuyas posibles ventajas habrían de valorarse desde la perspectiva de la sostenibilidad económica, ecológica y social.

Por otro lado, hay que señalar que en Europa, y sobre todo en la región noroccidental (Holanda, Bélgica y el *lander* alemán de North-Rhine-Westphalia⁶), se han desarrollado claros patrones de urbanización dispersa. Es decir, nos encontramos con un conjunto de ciudades de tamaño medio localizadas en espacios de gran densidad, y generalmente, muy cerca unas de otras. Esa estructura más dispersa nos permite referirnos a la región metropolitana polinuclear, con lo que se plantea la opción de grandes regiones urbanas con varias ciudades sin que ninguna de ellas destaque sobre las demás como base del análisis urbano-regional.

Los autores que desarrollan el concepto de ciudad-región global sitúan su reflexión en línea con el discurso cada vez más asumido sobre las ventajas de las regiones en la era de la globalización y el conocimiento. Para Scott (2001: 4) las ciudades-región se constituyen en los motores centrales de la economía global. Las redes en las que interactúan firmas y trabajadores se caracterizan por su alto grado de incertidumbre, inestabilidad y complejidad. La relación de proximidad entre los diferentes agentes de la red favorece la existencia de unos menores costes de transacción, y por lo tanto permite una mayor eficiencia a las redes

⁶ Los interesados en aproximarse al debate en torno al pasado y futuro de las regiones metropolitanas polinucleares más importantes de esos países, pueden consultar los números especiales de la revista *European Planning Studies*: Vol. 6, No. 4, 1998; y Vol. 12, No. 3, 2004.

regionales (Scott *et al.*, 2001: 16-17). En definitiva, la proximidad se constituye en un elemento clave que facilita las relaciones entre los agentes del sistema, factor relevante en el caso de las actividades más dinámicas y menos rutinarias.

Para estos autores, el concepto de ciudad-región resulta más apropiado que el de ciudad, ya que abarca una realidad más amplia en la cual junto a las más familiares aglomeraciones metropolitanas dominadas por un centro fuertemente desarrollado (Londres o México D.F.), también tendrían cabida unidades geográficas más policéntricas, como los casos de las redes urbanas del Randstad o Emilia-Romagna (Scott *et al.*, 2001: 11). De hecho, respecto a la morfología espacial de las ciudades-región globales plantean que la tendencia actual refuerza las aglomeraciones policéntricas (*multiclustert*) (Scott *et al.*, 2001: 18).

De entre las diferentes formas espaciales que puede adoptar la ciudad-región resultan especialmente interesantes las «alianzas de centros urbanos geográficamente diferentes si bien próximos, que trabajan juntos para recoger los beneficios de la mutua cooperación, tales como los nuevos agrupamientos o «redes sinérgicas» de ciudades de tamaño medio que surgen a lo largo la nueva Europa de las regiones» (Scott *et al.*, 2001: 4).

También Friedmann (2001) considera la región en su conjunto, no sólo las ciudades principales. De esta manera define la *city-region* «como un área funcionalmente integrada por un núcleo con la ciudad (ciudades) central que normalmente presta su nombre al área en cuestión, y contigua al mismo, una región que está al servicio de las necesidades colectivas de

distinto tipo de la ciudad y le provee de un espacio para su futura expansión» (Friedmann, 2001: 123).

En los argumentos a favor de la ciudad red⁷, Batten (1995) subraya las ventajas de la desconcentración concentrada. En su opinión, estas ciudades-red de estructura policéntrica están captando cada vez una mayor atención, puesto que algunas de ellas pueden tener una mayor diversidad y creatividad, menor congestión y mayor libertad de localización que las ciudades monocéntricas de similar tamaño (Batten, 1995: 314). Su argumentación es la siguiente: frente a la posición tradicional que tiende a asociar una mayor propensión innovadora con un mayor tamaño de ciudad (debido a las economías externas derivadas de las relaciones entre empresas), él defiende que en la economía global, en la cual las redes entre empresas son cada vez más complejas y la capacidad de las telecomunicaciones y del transporte aéreo es también mayor, aumentan las posibilidades de que una parte del potencial de crecimiento innovador se localice en concentraciones urbanas de menor tamaño. En este contexto, las ciudades red podrían aprovecharse de las oportunidades que surgen debido a las deseconomías que la escala urbana genera en los modelos monocéntricos, sobre todo las relativas al transporte y a los habituales problemas de congestión y contaminación ligadas al mismo.

⁷ Según dicho autor nos encontraríamos ante una ciudad red (*network city*) cuando dos o más ciudades, que hasta el momento han sido independientes y que son potencialmente complementarias en sus funciones, deciden cooperar para servirse de las ventajas derivadas de dicha cooperación, valiéndose para ello de corredores de transporte rápido e infraestructuras de comunicación eficaces.

Las ciudades-red más dinámicas y avanzadas serían las que Batten (1995) denomina *creative network-cities*, en referencia a las más innovadoras, que presentarían las siguientes características: un entorno atractivo y culturalmente plural; I+D avanzado e instalaciones educativas; una mano de obra flexible y creativa; adecuada accesibilidad con el mundo exterior; y una visión dinámica del futuro.

Otras reflexiones en torno a los modelos de urbanización dispersa parten de las teorías de los costes de transacción y de las economías de aglomeración (Lambooy, 1998; Dieleman y Faludi, 1998; Scott et al, 2001).

Tal y como nos recuerda Lambooy (1998), la literatura en Economía Regional plantea una estrecha vinculación entre capacidad innovadora y alto nivel de aglomeración urbana; la idea que subyace a tal planteamiento es que son las economías de aglomeración el principal soporte de los procesos de diferenciación e innovación, debido a que nos encontramos con numerosos empresarios, centros científicos e instalaciones culturales y educativas espacialmente próximas entre sí. La complejidad económica es alta y las oportunidades para desarrollar funciones complementarias son muy elevadas. Ello genera grandes retos pero a su vez da lugar a la aparición de multitud de nuevas ideas. Hasta hace bien poco se daba por asumido que este tipo de ventajas sólo podían desarrollarse en grandes regiones urbanas como la región de París o el sudeste de Inglaterra. Algunos grupos de actividades económicas (educación, cultura, actividades financieras) requieren una determinada «masa crítica» para poder diversificarse y funcionar adecuadamente. La cuestión a

plantear es si también podrían realizarse en estructuras urbanas polinucleares carentes de esa masa crítica de las grandes ciudades con economías de aglomeración (Lambooy, 1998: 459).

No cabe duda de que las grandes aglomeraciones ofrecen especiales ventajas para las actividades económicas con altos costes de transacción. Nos referimos a actividades menos rutinarias con productos y procesos más complicados, en mercados de alto nivel de incertidumbre, que requieren de más información y cuyos contratos son más difíciles de realizar. Generalmente se trata de actividades que emplean actores con alta cualificación.

Por lo tanto, las actividades económicas de alto valor así como la más amplia diversidad en cuanto a funciones económicas y culturales se ubican en las grandes aglomeraciones metropolitanas. Para los agentes que participan en actividades de alta cualificación los costes de transacción resultan seguramente más bajos en las aglomeraciones de mayor dimensión, a pesar de un coste de la vida probablemente superior, debido a los más elevados precios del suelo y a los costes de congestión.

Pero a otras muchas actividades económicas la localización en una aglomeración grande y cara les genera elevados costes. En ese caso, el hecho de optar por una región urbana más pequeña, con menor congestión e inferiores costes de suelo les puede conducir a un mejor desarrollo económico.

De todos modos, el estatuto de «*world-city*» no tiene porqué considerarse siempre condición previa para el desarrollo económico. Es posible que ciudades más pequeñas o regiones metropolitanas constituidas

por esas ciudades de menor dimensión encuentren otros nichos en la economía mundial y, en consecuencia, puedan funcionar económicamente incluso mejor que las «world city». Además, los niveles de calidad de vida y la calidad medioambiental serán probablemente superiores en esas ciudades más pequeñas de las regiones polinucleares (puesto que en éstas, tanto las disparidades sociales como la delincuencia o la contaminación son menores) (Dieleman y Faludi, 1998: 373-4).

En definitiva, los sistemas urbanos polinucleares no pueden competir con las grandes ciudades globales (como París, Londres, Nueva York,...) para atraer ciertas actividades y funciones superiores, pero eso no significa que no puedan tener éxito a otros niveles; deberán identificar sus funciones y sus puntos fuertes y fomentarlos para asegurar niveles de crecimiento económico aceptables; y en cualquier caso, puesto que no pueden ofrecer los niveles de diversificación y oportunidades de las grandes ciudades, tendrán que buscar sus ventajas en otro lugar que resulte atractivo tanto para las empresas como para la ciudadanía en general (por ejemplo, las derivadas de la desconcentración concentrada).

Lambooy (1998: 462), tomando como referencia el caso de la región holandesa del Randstad⁸, plantea una interesante

reflexión: que la escala de las economías de aglomeración puede variar en función de las características del sector o rama de actividad. Algunas actividades (manufactura de alto conocimiento, servicios productivos avanzados) son más sensibles a las economías de aglomeración y necesitan de escalas superiores a las de Ámsterdam o Rotterdam. Pero, sin embargo, actividades como el complejo agrario o el complejo logístico que constituyen los principales *clusters* de la economía holandesa parecen tener suficiente con esa menor escala urbana.

Turok y Bailey (2004a: 374 y ss.) plantean que son básicamente dos las formas en que una Región Urbana Polinuclear puede promover la competitividad económica y el crecimiento a través de la integración interna y la coordinación. En la primera de ellas se ensalzan las ventajas de tamaño y diversidad derivadas de contar con una mayor concentración de actividad económica y población relativamente al alcance. En esta línea, nos remiten a conceptos a los que ya nos hemos referido previamente tales como economías de aglomeración, proximidad geográfica, mayores flujos de información e ideas, densidad y heterogeneidad de empresas como fuentes de dinamismo y creatividad. Las evidentes mejoras experimentadas en el ámbito de las comunicaciones permiten que muchas de estas ventajas puedan alcanzarse en distancias mucho mayores que en el pasado. De todos modos, una cuestión importante es hasta qué punto una estructura de región urbana polinuclear puede proporcionar más beneficios de aglomeración que costes (por ejemplo, congestión, elevados precios del suelo y polución) que una única ciudad de tamaño equivalente.

⁸ Región situada en el centro de Holanda, en la que se encuentran las ciudades más importantes del país: Ámsterdam, Rotterdam, La Haya y Utrecht. Está considerada como una de las regiones urbanas polinucleares más competitivas. Sin embargo, existen problemas de asunción del concepto, de definición y de planificación. Algunas críticas se refieren al mayor énfasis puesto en la equidad territorial que en el funcionamiento económico de la región. Ver *European Planning Studies* Vol. 6, No. 4, 1998; y Vol. 12, No. 3, 2004.

La segunda forma en que una región urbana polinuclear puede favorecer la competitividad económica es intensificando la calidad o durabilidad de las relaciones entre las firmas y otras organizaciones de la región; esto puede hacerse mediante acuerdos comerciales a largo plazo, creando redes sociales o cooperación empresarial, para el desarrollo de productos o procesos... La colaboración entre agentes se configura como una fuerza motriz fundamental para el desarrollo económico; los agentes claves de la región deben reconocer sus intereses comunes y mostrarse favorables a actuar de manera conjunta.

Esta segunda forma presenta, por su parte, dos posibles variantes. La primera de ellas se centraría fundamentalmente en fortalecer las cadenas de producción, las relaciones *input-output* entre las empresas en el seno de la región (deberían superarse, por tanto, por parte de dichos agentes el ámbito de su propia ciudad como marco de actuación de referencia) para un mejor aprovechamiento conjunto de los recursos en ella disponibles. Se trataría de impulsar el desarrollo de «complejos industriales», cuya competitividad dependerá en gran medida de la existencia de una infraestructura de transporte externo e interno y unos sistemas logísticos de calidad.

La segunda variante iría más allá de las relaciones estrictamente mercantiles entre las firmas e implicaría una colaboración horizontal más estrecha entre las empresas y otras organizaciones dedicadas a actividades relacionadas. Requiere de una activa cooperación entre los actores en la red para promover la confianza, el aprendizaje y la toma de decisiones a más largo plazo; ello permitirá superar al-

gunas de las limitaciones derivadas de las relaciones de mercado a corto plazo y poder afrontar empresas arriesgadas o de coste elevado sin temor al oportunismo. Ello facilitará la creatividad y la innovación, atributos de competitividad claves en la economía moderna intensiva en conocimiento. Una región urbana polinuclear en esta perspectiva requiere fomentar las condiciones para la interacción social y la colaboración. Al promover la identidad regional puede crear un sentimiento de pertenencia y solidaridad, que puede ayudar a desarrollar las relaciones entre firmas y organizaciones (Turok y Bailey, 2004a: 376).

Podemos concluir, en definitiva, y tal como apuntan los propios autores (Turok y Bailey, 2004a: 377), que existen diferentes argumentos a favor de las regiones urbanas polinucleares, que pueden aplicarse en diferentes contextos regionales y que tienen diferentes implicaciones en la planificación y demás políticas públicas. Así, (a) para maximizar el potencial de economías de aglomeración es prioritaria una eficiente infraestructura de comunicación que facilite el acceso a la mano de obra y otros recursos; (b) para la creación de complejos industriales más integrados serán importantes, a su vez, las ayudas para coordinar las cadenas de aprovisionamientos; (c) para promover redes empresariales colaborativas será necesaria una identidad y organización regional más fuerte; (d) una imagen coherente tendrá a su vez un valor simbólico y facilitará el *marketing* de la región de cara a turistas, visitantes, mano de obra cualificada, *venture capital* e inversión extranjera; (e) una buena conectividad externa será probablemente crucial para mejorar su posición en redes más extensas.

3.2. Algunas reflexiones sobre las regiones polinucleares

En esta época en la que está redefiniéndose la jerarquía territorial a escala mundial, puede que se abra una puerta a modelos de desarrollo basados en ciudades de tamaño medio a través de la formación de sistemas urbanos compactos y eficaces (por lo tanto, no es suficiente con que esas ciudades de tamaño medio estén cerca unas de otras, sino que tendrán que desarrollar entre ellas abundantes y adecuadas relaciones y redes para poder utilizar de una manera unificada y eficaz los recursos y opciones de que disponen). Estos modelos, además, pueden evitar o, al menos, atenuar algunos de los elementos perniciosos que suelen derivarse de los modelos de desarrollo concentrados que surgen en torno a una gran metrópoli dominante.

A la hora de valorar los elementos favorables a patrones más dispersos territorialmente pero compactos en su funcionamiento como unidad económico-social espacialmente integrada, destacaríamos, en primer lugar, y en línea con la discusión que hemos querido trasladar a lo largo de los apartados anteriores, su potencialidad desde una perspectiva estrictamente económica.

En este sentido, la «desconcentración concentrada» puede resultar una importante fuente de ventajas competitivas, al permitir un mejor aprovechamiento de los recursos de la región sin las habituales deseconomías externas ligadas a una excesiva concentración de la actividad económica en las grandes metrópolis monocéntricas. En la medida en que una mayor proximidad física entre los

agentes puede redundar en unos menores costes de transporte y unos menores costes de transacción, puede posibilitar una mayor eficiencia del sistema productivo regional.

Tal y como plantea Camagni (2001: 108), el modelo de región urbana policéntrica teóricamente tiene dos ventajas: evita sobrecargar cada centro individual, salvaguardando la eficiencia y sostenibilidad de la zona, y proporciona en conjunto la masa crítica aparentemente necesaria para alcanzar el estatuto de «*global city*».

Si además la región urbana polinuclear se ha ido construyendo sobre una base de consenso y colaboración, con una participación y voluntad clara por parte de los actores de la misma, puede surgir un clima de confianza y cooperación que establezca unas condiciones aún mejores para el desarrollo de un entorno innovador⁹.

En cualquier caso, resulta un tanto limitado analizar los aspectos positivos de los sistemas polinucleares centrándonos exclusivamente en aspectos económicos y de competitividad. Aspectos como la calidad de vida, la justicia social o la sostenibilidad ambiental son también elementos de gran importancia a la hora de considerar las ventajas globales de estos modelos más equitativos territorialmente frente al modelo «gran metrópoli». Las ciudades y asentamientos de menor tamaño permiten una organización

⁹ En la literatura sobre los Sistemas de Innovación Regional, la existencia de un entorno de confianza entre los agentes es la base de los comportamientos cooperativos y de colaboración entre los agentes del sistema (Cooke, 1998; Cooke *et al.*, 1998; Cooke & Piccaluga, 2004).

social más participativa, más abierta a las distintas sensibilidades y realidades que conviven en su seno. Es innegable, además, la mayor calidad de vida y ambiental de este modelo territorial más disperso, lo cual a su vez se convierte en un importante activo de la región a la hora de atraer, por ejemplo, inversiones de alto valor o mano de obra de gran cualificación.

Sin embargo, no podemos pasar por alto dos de los principales problemas que dificultan el desarrollo de las regiones urbanas polinucleares (y que, de hecho, se muestran de forma recurrente en todos los casos de regiones urbanas polinucleares que se vienen analizando en los últimos tiempos, incluso en las más avanzadas)¹⁰. Nos referimos, en concreto, a la fragmentación institucional y a la falta de conciencia sobre la existencia de la propia región entre la ciudadanía de la misma.

La fragmentación institucional es una importante barrera para la configuración de una región urbana polinuclear porque, tal y como apuntan Turok y Bailey (2004a: 380), «*the way boundaries are defined influences the way organizations operate*» («la forma en la que se definen las fronteras influye en la manera en que funcionan las organizaciones»). Tanto empresas como ciudadanos, así como el resto de agentes económicos y sociales, tienden a establecer su marco de actuación y de relación condicionados en gran medida por la estructuración político-administrativa vigente, lo cual en muchos casos significa

limitarse a un ámbito más reducido que la propia región.

En las regiones polinucleares cada una de las ciudades tiene su propio gobierno municipal y sus propias políticas, lo cual dificulta la elaboración y ejecución de iniciativas conjuntas en áreas que resultan fundamentales para el desarrollo de la región; de este modo, se encuentran en clara desventaja frente a las grandes metrópolis monocéntricas que cuentan con una administración central.

Por lo tanto, y sin renunciar a las ventajas derivadas de la existencia de estructuras político-administrativas descentralizadas (como son una toma de decisiones más próxima a los ciudadanos/as y generalmente más democrática, y una estructuración territorial más equitativa y sostenible), es evidente que habrán de establecerse entre las distintas administraciones instrumentos de cooperación e intervención flexibles y eficaces, para poder abordar cuestiones de interés común para el conjunto de la región urbana polinuclear de una manera ágil y competente.

Otro obstáculo que habitualmente encontramos para el desarrollo de una región urbana polinuclear es que «*the regions are real in the minds of spatial planners and some politicians but not in the minds of the general population*» (Priemus y Zonneveld, 2004: 294). Es decir, que a pesar de que la opción de la región urbana polinuclear puede resultar atractiva y deseable para planificadores y administración pública, y que éstos realicen una clara apuesta a su favor, los esfuerzos pueden quedarse en papel mojado si lo que se está impulsando es un proyecto «de arriba a abajo», que no está arraiga-

¹⁰ Ver al respecto los casos del Randstad, Central Scotland, Flemish Diamond o Rhein Ruhr, en el Vol. 12, No. 3, 2004 de la revista *European Planning Studies*.

do en la realidad socio-económica de dicha región.

En definitiva, si entre los diferentes ciudadanos, empresas, organizaciones y, en general, agentes de una región no existe una conciencia colectiva sobre la personalidad de la misma, será mucho más difícil que surja un proyecto de éxito para el desarrollo regional. Lo contrario, también sería cierto, es decir, en un territorio dado en el que existan ciudades de tamaño medio con una conciencia arraigada de que ellas constituyen un ámbito que está por encima de las mismas ciudades, es un punto de partida mucho más favorable para el desarrollo de un proyecto regional.

Por último, en esta reflexión general nos gustaría alertar sobre el riesgo de reproducir esquemas de desarrollo polarizado en el seno de la propia Región Urbana Polinuclear, consistentes en promover una excesiva concentración de la actividad económica y la población en torno a los principales centros urbanos marginando al resto del territorio, como son otras ciudades y asentamientos de menor tamaño o las zonas rurales. El concepto de Región Urbana Polinuclear si en algo ha de distinguirse del de Sistema Urbano Polinuclear es precisamente en que debe considerar la región en su conjunto, en su integridad, sin excluir áreas de la misma.

De este modo, a la hora de elaborar las propuestas de desarrollo territorial habrán de tenerse en cuenta los diferentes niveles de la jerarquía urbana y de la red de asentamientos, para definir las funciones que corresponden a cada uno de ellos. Así mismo, habrán de fijarse unas líneas de actuación y unas políticas de asignación de recursos que establezcan las ba-

ses para un desarrollo regional que combine al mismo tiempo un nivel aceptable de competitividad económica con la equidad territorial y social.

4. EL SISTEMA URBANO VASCO

A continuación, centraremos nuestro análisis en el sistema urbano vasco; concretamente pretendemos discutir la potencialidad del mismo para avanzar hacia lo que podríamos considerar una Región Urbana Polinuclear Vasca (RUPV). Empezaremos por referirnos a las principales iniciativas y actuaciones de carácter urbano-territorial que viene impulsando la Administración, para de este modo poder obtener una primera impresión sobre las posibilidades y también las limitaciones para un desarrollo polinuclear y menos polarizado que de los mismos pueda esperarse.

Antes de entrar en materia, no está de más apuntar que como en muchas otras ocasiones también en ésta que nos ocupa, el análisis de la realidad vasca va a ser abordado desde una perspectiva parcial. La complejidad político-administrativa de nuestro país (CAPV, Comunidad Foral Navarra, Iparralde) dificulta la realización de un análisis integral para el conjunto del territorio de Euskal Herria, motivo por el cual vamos a centrarnos básicamente en los tres territorios históricos comprendidos en la CAPV.

Tras un primer análisis del Sistema Urbano Vasco, destacaríamos por un lado las capitales (Bilbao, Donostia-San Sebastián, Vitoria-Gasteiz; y también Iruñea-Pamplona y Baiona-Bayonne), que se sitúan en los niveles superiores de la jerarquía urbana vasca, con el Bilbao Metropolitana-

no situado en un rango superior a los demás. Pero contamos, a su vez, con una amplia red de ciudades de tamaño medio¹¹ y otras ciudades y pueblos más pequeños¹², que desempeña una función clave desde el punto de vista del equilibrio territorial. Dicha función puede verse reforzada o por el contrario debilitada según cuál sea el modelo territorial que se quiera impulsar y fomentar.

4.1. El proyecto de región urbana polinuclear vasca

Las iniciativas que en la actualidad se están llevando a cabo en Euskal Herria en torno al sistema urbano coinciden, en términos generales, con las principales tendencias y modelos territoriales que se imponen en Europa y en el resto del mundo. Así, se considera que, dado que la competitividad de un territorio depende del atractivo e internacionalización de sus ciudades, será necesario potenciar el desarrollo de las zonas urbanas, concediendo especial atención a estos espacios y otorgando prioridad a las ciudades de mayor dimensión para su integración en la red urbana internacional. Todo ello, con el fin de atraer inversión extranjera directa y a los turistas mediante estrategias basadas en la implantación de infraestructuras, en la transformación física de la ciudad y en la realización de proyectos emblemáticos.

El modelo territorial general de la Comunidad Autónoma del País Vasco, básicamente queda definido en el principal

instrumento de planificación territorial de dicha Administración: las *Directrices de Ordenación Territorial* (DOT) (Gobierno Vasco, 1997). El informe plantea una idea de gran potencial al defender la tesis de que las tres capitales, al estar próximas entre sí, presentar unas proporciones que se adaptan a su función y estar localizadas en lugares estratégicos, forman un *Sistema Urbano Polinuclear*. Este modelo es el que precisamente se trata de impulsar mediante las DOT: estrechar los vínculos entre las capitales y procurar una mayor integración en el sistema urbano europeo por medio de potenciar sus infraestructuras.

En cualquier caso, y a pesar de que las Directrices cataloguen a las tres capitales en un mismo nivel, la supremacía que se otorga al Bilbao Metropolitano, al que se atribuye una función superior, salta claramente a la vista¹³.

¹³ Por ejemplo, al tratar sobre las Bases del Modelo Territorial, en el apartado 6 (Euskadi en el Contexto de los Grandes Espacios de Europa) se afirma que «El Sistema Polinuclear Vasco de Capitales, y especialmente, el Bilbao Metropolitano, en ausencia de otros polos urbanos de este rango en las regiones del entorno, tiene vocación de intensificar el desarrollo de funciones superiores» (Gobierno Vasco, 1997).

También, al referirse al Modelo Territorial, en el apartado 7 (Modelo Territorial de las DOT): «La potenciación del Bilbao Metropolitano como un componente importante del Sistema Polinuclear Vasco de Capitales se plantea en estas Directrices basada en los siguientes puntos:

- Tratar de completar y mejorar la infraestructura básica (Aeropuerto, Puerto, Ferrocarril, Sistema Viario, etc.) que permita una conexión con los puntos y ejes fundamentales del desarrollo económico nacional e internacional.

- Potenciar la ubicación en el Bilbao Metropolitano, y especialmente en el entorno de la Ría, de equipamientos, dotaciones, servicios y actividades de rango nacional. Se trata de uno de los nodos de máxima centralidad nacional de Euskadi y por ello la elección de usos debe estar en consonancia con este carácter» (Gobierno Vasco, 1997).

¹¹ Eibar, Irun, Bermeo, Durango, Alsasua, Tudela y Tolosa, entre otras.

¹² Elgoibar, Zarautz, Azpeitia, Azkoitia, Llodio, Amurrio, Balmaseda, Agurain,...

Aunque ya en las propias DOT se reconoce, por otro lado, la importancia de la escala territorial intermedia y se asume el objetivo de impulsar una red de núcleos de población de tamaño medio capaces de estructurar de forma adecuada el conjunto del territorio mediante un modelo de asentamientos más equilibrado, el grueso de las acciones y estrategias planteadas se refieren al llamado Sistema Polinuclear Vasco de Capitales (siendo la metrópoli articulada en torno a Bilbao la que concentra una mayor atención), relegando a una posición muy secundaria al resto de niveles integrantes de la red urbana de la CAPV.

Se puede concluir, por tanto, que en la filosofía de las DOT aparece una primera aproximación a una visión polinuclear del sistema urbano vasco, aunque claramente restrictiva y limitada a las capitales. Sin embargo, establece una línea de reflexión interesante que va a ser más adelante desarrollada en otros instrumentos de reflexión sobre el modelo territorial, impulsados por la propia Consejería de Ordenación Territorial, destacaríamos por ejemplo el programa de «Euskal Hiria/Euskadi Ciudad Global», desarrollado en el marco del Proyecto Cities, que no sólo recoge el planteamiento inicial de polinuclearidad sino que le confiere una dimensión más amplia, recuperando el concepto de «región» para referirse al conjunto del territorio (abarcando por tanto además de las capitales el resto de la red urbana).

El proyecto de Euskal Hiria apuesta porque Euskadi obtenga la masa crítica necesaria para afrontar con éxito los retos de la nueva economía. Para ello, es esencial dar coherencia a las sinergias derivadas de una articulación coherente del conjunto del territorio. «La idea de Euskal

Hiria o Euskadi Ciudad Global responde a la oportunidad de buscar interrelaciones y complementariedades entre las capitales vascas, y entre éstas y el resto de núcleos de distinto tamaño que componen el sistema de ciudades del País Vasco» (Gobierno Vasco, 2002: 46).

No obstante, ninguna ciudad por sí sola, ni ninguna de las capitales tiene suficiente masa crítica para ofrecer el conjunto de servicios especializados, infraestructuras, equipamientos y oportunidades que nos encontramos en las ciudades que están operando con éxito internacionalmente. Sin embargo, tal como se recoge en el proyecto de Euskal Hiria (Gobierno Vasco, 2002), la estructura territorial vasca presenta un conjunto de ventajas:

- una posición estratégica en el corredor París-Madrid y entre el eje del Ebro y el eje de la Cornisa Cantábrica;
- un sistema policéntrico de capitales (tres capitales, relativamente próximas entre sí, con perfiles e identidades distintas pero complementarias);
- una atractiva red de ciudades de tamaño medio, que constituye una de las claves para la integración de los ámbitos urbanos y rurales. Se trata de centros urbanos de gran importancia para el equilibrio global del territorio y para el equilibrio social;
- una singular red de espacios y reservas naturales;
- una fuerte identidad que se refleja:
 - a) en el área económica, en un dinámico espíritu emprendedor y en una capacidad adaptación y superación de momentos críticos;
 - b) en el ámbito político, en su particular estructura territorial;
 - c) y en el social, en su lengua, tradiciones y costumbres, así

como en la importancia de la familia, de la sociedad civil, y en un significativo sentimiento de pertenencia.

Nuestra impresión es, en definitiva, que desde las DOT hasta las propuestas más recientes como la del proyecto Euskal Hiria, hay cierta evolución en el tratamiento otorgado al concepto de polinuclearidad: en las primeras propuestas nos encontramos con una concepción más restrictiva, limitada a las capitales, y proponiendo básicamente el establecimiento de una mayor conexión entre ellas a través de infraestructuras físicas, mientras que las propuestas más novedosas nos remiten a un concepto similar al de Región Urbana Polinuclear en sentido amplio, abarcando el conjunto de la red urbana con sus diferentes niveles; y proponiendo además de una mejor conexión física, la necesidad de reflexionar sobre la conveniencia de actuar también en otros ámbitos (redes de conocimiento, innovación, redes de cooperación entre agentes económicos, políticos y sociales, acuerdos y consensos amplios, etc.), de cara a lograr una posición competitiva y una coherencia interna efectiva en la Región Urbana Polinuclear¹⁴.

Frente a este planteamiento teórico conceptual más favorable al equilibrio territorial y al impulso a la polinuclearidad, en la práctica, sin embargo, son otros los planes y proyectos que reciben más atención y recursos; planes y proyectos

que de forma más o menos evidente, se orientan en la actual filosofía dominante tendente a acentuar la concentración de la actividad económica en los núcleos que de entrada parten con un mayor potencial competitivo; planes y proyectos que, en definitiva, difícilmente pueden encajar en la línea de colaboración-cooperación que se requeriría para realmente potenciar el desarrollo de una Región Urbana Polinuclear Vasca.

4.2. El Bilbao Metropolitano

El Área Metropolitana de Bilbao se configura como el área territorial que mayor impulso, atenciones y recursos está recibiendo en el marco de las estrategias de revitalización e internacionalización. El Bilbao Metropolitano, con cerca de un millón de habitantes, es la principal área urbana del País Vasco, tanto desde una perspectiva interna como en relación a la posición que ocupa dentro de la jerarquía urbana del Estado. Bilbao es, sin duda, la aglomeración metropolitana más importante del norte de la Península Ibérica.

Tras el proceso de reestructuración industrial de los años ochenta, con un gran impacto en las zonas de tradición industrial, en los años noventa el reconocimiento de la dimensión urbana de la crisis y de sus consecuencias para el conjunto de la dinámica regional situaron el Área Metropolitana de Bilbao en el centro de un debate estratégico y de numerosas iniciativas de revitalización¹⁵. Así, y en claro

¹⁴ De todos modos, a pesar de ese planteamiento teórico y ese discurso inicial que sí parece apostar por un concepto de Región Urbana Polinuclear más integral, el centro de la reflexión se sigue orientando en el sentido más tradicional: prioridad a las capitales e intervención en infraestructuras de transporte o programas de revitalización urbana (Gobierno Vasco, 2002).

¹⁵ Las principales iniciativas de revitalización, así como sus primeras consecuencias sociales, espaciales y económicas se analizan en Rodríguez *et al.* (2001).

contraste con la pasividad de los años anteriores, van apareciendo diferentes planes y proyectos, que si bien en un primer momento no se enmarcaban en un planteamiento estratégico completamente acabado y definido, sus principales líneas de actuación sí coincidían en un mismo objetivo: convertir Bilbao en una ciudad moderna y avanzada, integrada en la red de ciudades del mundo, y erigirse como una metrópoli internacional especializada en servicios y en actividades tecnológicamente avanzadas.

Las iniciativas de revitalización al principio carecieron de la necesaria coordinación, para dar paso posteriormente a un esfuerzo de sistematización y coordinación interinstitucional importante (Rodríguez, 2002: 77). En esa filosofía se encuadrarían diferentes instrumentos de carácter territorial tales como: Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao, propuesta del Ayuntamiento de Bilbao; el Plan Territorial Parcial del Bilbao Metropolitano, directriz de planificación a escala metropolitana impulsado por el Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Bizkaia; la iniciativa Bilbao Ría 2000; y junto con ellos otro instrumento que en principio aportaba una visión más integral que los anteriores: el Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano.

Se busca la revitalización de la estructura productiva por la vía de convertir la metrópoli fundamentalmente en centro de localización de actividades de alta dirección, gestión y sector terciario avanzado, y lugar de referencia para iniciativas internacionales, generando un entorno atractivo y favorable para las empresas y agentes que actúan en tales sectores. Las actividades industriales quedarían en un

muy segundo plano dentro del área metropolitana¹⁶.

Los principales ejes de la estrategia de fomento del Bilbao Metropolitano¹⁷ podrían resumirse así:

1. Infraestructuras de transportes: es uno de los sectores que más atención y medios está recibiendo. Destacaríamos, por un lado, los proyectos de infraestructuras de gran capacidad destinados a posibilitar una eficiente comunicación con el exterior: ampliación y modernización del puerto y del aeropuerto de Bilbao, la autopista Eibar-Gasteiz) (que quedaría integrada en el Eje Transeuropeo Norte-Sur) y el proyecto de la Y vasca de Tren de Alta Velocidad; proyectos que resultan estratégicos para el desarrollo del Bilbao Metropolitano, ya que permitirán una mayor integración internacional del País Vasco y, sobre todo, con Europa, lo cual constituye una de las condiciones básicas para poder adquirir ese carácter de metrópoli internacional. Por otro, las notables mejoras en los accesos a

¹⁶ No obstante, las actuaciones que con el objetivo de incentivar la inversión industrial se plantean no ya en el centro de la ciudad pero si en algunas zonas más periféricas del área metropolitana, se basan principalmente en la provisión de suelo e infraestructura industrial, en definitiva en la misma línea de crear una condiciones de entorno adecuadas para la localización de inversiones. A modo de ejemplo podríamos citar los programas de dotación de suelo e infraestructura industrial en la Zona Minera (en la margen izquierda de la ría) o el Parque Tecnológico de Zamudio (para la ubicación de empresas de alta tecnología).

¹⁷ Para ahondar en el proyecto general de fomento del Bilbao Metropolitano y sobre determinados proyectos, consultar Bilbao-Metropoli 30 (1996), Esteban (1999) o la página web de la institución Bilbao Metropoli 30 (www.bm30.es).

Bilbao y en las vías de comunicación interiores del área metropolitana (Metro de Bilbao, mejora de accesos ferroviarios y viarios, autovías de conexión intrametropolitanas, conexión viaria con la Cornisa Cantábrica).

2. Grandes actuaciones urbanísticas: programas de revitalización de la ciudad y recuperación de suelos, que tienen como objetivo adaptar los espacios urbanos degradados y obsoletos a los nuevos usos que se pretende generar en la metrópoli. En lo que respecta a este tipo de actuación el protagonismo recae sin duda en la recuperación y transformación de los terrenos del área de la ría. Se plantean diferentes proyectos, entre los cuales el más avanzado es el de Abandoibarra¹⁸.
3. Protagonismo de proyectos emblemáticos, consistente en iniciativas de gran escala, que reúnan arquitectura de prestigio y cuidadas características de diseño urbano (Museo Guggenheim, Palacio Euskalduna, Metro de Bilbao, Abandoibarra, la nueva terminal del aeropuerto de Bilbao, Zorrozaurre).

Nos referimos a proyectos que responden a la idea de que una nueva ciudad necesita una nueva imagen. Además de potenciar el crecimiento económico pretenden ofrecer una imagen de ciudad postindustrial más atractiva, tanto en lo que a la proyección internacional se refiere (para la atracción de inversiones,

visitantes, congresos, etc.) como de cara a la propia sociedad local, para generar en la misma la sensación de que el proceso de transformación en curso está teniendo éxito.

En el caso de Bilbao, todos los niveles de la administración están en mayor o menor medida implicados en la estrategia para el fomento del Bilbao Metropolitano. El Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Bizkaia participan plenamente tanto en el diseño de los planes territoriales como a la hora de asignar fondos para infraestructuras o programas de revitalización, o también como miembros participantes de las diferentes entidades creadas expresamente para la reactivación de Bilbao (Bilbao Ría 2000¹⁹ o Bilbao Metrópoli-30²⁰).

¹⁹ Bilbao Ría 2000 es una sociedad que se crea en 1992, compuesta por las instituciones locales (Ayuntamiento de Bilbao, Diputación de Bizkaia, Gobierno vasco) y una serie de empresas públicas dependientes del gobierno central (en concreto empresas que ostentaban la propiedad de los terrenos en los que se planteaban la mayor parte de los proyectos de regeneración). Su objetivo es conseguir la máxima eficiencia en el uso de los recursos, así como la autosuficiencia financiera, para así reducir al mínimo la necesidad de inversión pública.

²⁰ En dicha asociación participan conjuntamente instituciones públicas y privadas. Actualmente está integrada por más de un centenar de socios entre los que se encuentran todos los ayuntamientos del Área Metropolitana, el Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Bizkaia, sociedades públicas, corporaciones profesionales, centros tecnológicos, universidades, y entidades financieras y empresas privadas de distintos sectores. Creada en 1991, su principal cometido va a ser ocuparse del Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano puesto en marcha un par de años antes. La Asociación Bilbao Metrópoli-30 se plantea, por tanto, como mecanismo para dar continuación al proceso de planificación estratégica iniciado con el Plan y va a desempeñar un importante papel en la formulación y proyección de una visión de futuro para el área metropolitana de Bilbao. Hoy en día la función de la Asociación Bilbao Metrópoli 30 se limita en la práctica a propiciar la reflexión sobre los procesos de revitalización (ver Bilbao Metrópoli-30, 2001).

¹⁸ Rodríguez (2002) explica detalladamente los diferentes episodios que han tenido lugar en el proceso de elaboración y decisión respecto a la actuación de Abandoibarra.

También se observa la implicación del Ayuntamiento de Bilbao así como el resto de ayuntamientos del Área Metropolitana, al realizar sus propias planificaciones territoriales en el ámbito local o participando en los organismos que están abiertos a las corporaciones locales. El Gobierno central canaliza su intervención fundamentalmente a través de la sociedad Bilbao Ría 2000.

Junto al Bilbao Metropolitano (o frente al mismo) han surgido otras iniciativas en torno a otras zonas urbanas del país. Ese es el caso del *Proyecto Transfronterizo de la Eurociudad Vasca Bayonne-San Sebastián*²¹, un proyecto de cooperación entre la Diputación Foral de Gipuzkoa y el distrito Bayonne-Anglet-Biarritz, cuya finalidad es la de unir las dos comunidades separadas por la frontera (600.000 habitantes en total) y formar una sola ciudad. Si bien el acuerdo fue suscrito en 1993, el paso más importante se dio en junio de 2000, con la presentación del *Libro Blanco Bayonne-San Sebastián*, un informe abierto para el debate y sin plazos preestablecidos en el que los promotores del proyecto informan sobre el planteamiento básico, que no es otro que crear una metrópoli transfronteriza con una identidad socio-económica propia capaz de competir con Burdeos y Bilbao. De entre las diferentes propuestas realizadas, es la relativa a las infraestructuras de transporte la que adquiere un mayor protagonismo (nueva autovía, tren de alta velocidad o red de transportes públicos, por ejemplo).

Se podría decir que nos hallamos ante proyectos en cierto modo contradictorios

entre sí, puesto que la filosofía cooperadora que encierran las Directrices de Ordenación Territorial no concuerda demasiado bien con los proyectos que tratan de posicionar a Bilbao o Bayona-San Sebastián por encima de otras ciudades, y es que no parece que el sistema urbano polinuclear que deberían formar las tres capitales resulte muy compatible con el planteamiento de considerar a las otras capitales como competidoras en vez de colaboradoras.

4.3. Polinuclearidad e infraestructuras de transporte

Un elemento interesante a considerar desde la perspectiva de su aportación para la configuración de una Región Urbana Polinuclear es el referido a las infraestructuras de transporte. Como ya hemos indicado en apartados anteriores, la propia reflexión teórica les asigna un papel fundamental que es obviamente su función externa de posibilitar la conexión de la región con el resto del mundo y su integración en la red de regiones urbanas globales. Pero al mismo tiempo se subraya, y quizá con un énfasis aún mayor, la función de articulación interna de la región, ya que en gran medida la potencialidad de la misma para constituirse y funcionar realmente como una unidad territorial coherente dependerá de la red interior de infraestructuras.

En las próximas líneas no pretendemos realizar un análisis exhaustivo de los diferentes y numerosos proyectos de infraestructura de transporte acometidos en la CAPV en los últimos quince años y de los impactos territoriales que de ellos pueda derivarse. De hecho, ya hemos visto que

²¹ Más información sobre este ámbito y proyecto en la página web de la Agencia Transfronteriza para el Desarrollo de la Eurociudad Bayonne-San Sebastián (www.eurohiria.org).

tanto en el caso del Bilbao Metropolitano como en el de la Eurociudad, las infraestructuras se presentan como uno de los instrumentos clave en la intervención de las diferentes administraciones.

Sin embargo, y a modo ilustrativo, sí queremos referirnos a dos infraestructuras de transporte, todavía en fase de proyecto más o menos avanzada, y que por tanto resultan más interesantes para la reflexión: en primer lugar, el proyecto ferroviario de la «Y vasca»; y en segundo, el proyecto de Puerto Exterior de Pasaia. Proyectos, que además de ser claramente polémicos desde el punto de vista ambiental o de su financiación, en la medida en que responden a una determinada concepción del desarrollo territorial para la CAPV, permiten ampliar el debate a este ámbito.

En el caso de la «Y vasca», proyecto ferroviario de alta velocidad diseñado exclusivamente para la conexión entre las tres capitales de la CAPV, se nos presenta como una de las piezas fundamentales para la articulación de la Región Urbana Polinuclear Vasca. Pero precisamente por el marcado carácter nodal de la alta velocidad ferroviaria (sólo las ciudades que constituyen un nodo en la red ganan accesibilidad, mientras que los puntos intermedios la pierden) y por las características concretas de este proyecto (conexión entre capitales, en un territorio de reducida dimensión), va a consolidar un modelo territorial polarizado, tendente a fortalecer aún más la privilegiada posición de los grandes centros urbanos, ya que por un lado favorece a las capitales en perjuicio de las ciudades de tamaño medio del resto de comarcas; y, por otro lado, cabe esperar que refuerza la posición de Bilbao en el conjunto del sistema

urbano, como nodo principal en detrimento de Donostia-San Sebastián o Vitoria-Gasteiz²².

Las infraestructuras de gran capacidad están pensadas para mejorar la accesibilidad de las grandes ciudades y metrópolis. Bilbao, debido a su gran tamaño y a sus propias características como área metropolitana, sería el gran beneficiado de esta infraestructura, ya que aparte de mejorar sus conexiones ayuda a reforzar la imagen de modernidad que se quiere dar de Bilbao en el exterior. En definitiva, por medio de este proyecto se quiere impulsar un modelo territorial basado en un sistema jerarquizado de ciudades, utilizando y organizando el territorio para satisfacer las demandas y los intereses de la metrópoli.

Ese modelo ferroviario quedaría lejos, por tanto, de una propuesta de Región Urbana Polinuclear Vasca integradora y equilibradora del conjunto del territorio, que requeriría de una infraestructura ferroviaria de características totalmente distintas, en la que convivirían armónicamente una red básica que conectase las grandes poblaciones con el resto de la península y Europa, así como con otras infraestructuras importantes de transporte, junto con una amplia red secundaria, totalmente integrada con la primera, que conectase a la gran mayoría de la población con los núcleos productivos y urbanos, así como con otras infraestructuras. En definitiva, se trataría de apostar por un modelo basado en la multifuncionalidad,

²² Otros impactos territoriales a considerar serían la conexión con la Península (efecto absorción de Madrid), la conexión internacional dada la situación geográfica del Estado francés, así como la conexión con el corredor navarro.

intermodalidad e interoperatividad, que mejorase la accesibilidad.

La discusión suscitada en torno al proyecto de Ampliación del Puerto de Pasaia²³ es un claro ejemplo de la ausencia de una visión integral de lo que debería ser una Región Urbana Polinuclear Vasca. En este caso, y sin entrar en otros aspectos altamente polémicos como son los relativos a los impactos ambientales o los mecanismos de decisión y participación social, desde la perspectiva de la ordenación del territorio y, por tanto, de la necesaria coherencia del mismo en cuanto a la funcionalidad económica de los diferentes espacios que lo integran, se puede observar la existencia de intereses y posiciones claramente contradictorios entre diferentes agentes de la CAPV.

Concretamente tenemos, por un lado, la propuesta de construcción de un Puerto Exterior en Jaizkibel, fuertemente defendida por agentes económicos y políticos de Gipuzkoa (figurando a la cabeza la Cámara de Comercio y la Diputación Foral), y apoyada a su vez por el sector mayoritario del Gobierno Vasco, vinculándolo indisolublemente a la regeneración urbanística de la Bahía de Pasaia.

Por otro lado, desde otros sectores (entre los que se incluyen además de diversos colectivos ecologistas y locales, la propia Consejería de Medio Ambiente del Gobierno Vasco) cuando menos se cuestiona la necesidad de tal ampliación. Así, y aunque se muestran tajantemente favorables a abordar la regeneración integral de la Bahía, respecto al futuro de la actividad portuaria barajan distintas posibilidades,

que podrían ser: o bien hacer compatible la regeneración del entorno con un mantenimiento de la actividad portuaria (racionalizando y diversificando los usos) o bien el traslado de la actividad portuaria al puerto de Bilbao (que dispone de capacidad suficiente para absorber el tráfico portuario de Pasaia).

Es precisamente esta última opción la más rebatida por parte de los partidarios de la exteriorización del Puerto, que ven en dicha propuesta una posición clara a favor de Bilbao y una hipoteca a las posibilidades de un mayor desarrollo de Gipuzkoa. Se ha llegado incluso a plantear que «difícilmente puede entenderse una Euskal Hiria equilibrada si se quiere el desarrollo de sólo uno de los territorios y se aboca a Gipuzkoa a un proceso de desertización económica»²⁴.

Parece evidente que estos planteamientos reflejan una forma muy particular de entender el desarrollo territorial equilibrado, ya que en lugar de reflexionar en términos de complementariedad entre los diferentes espacios de la región, suponen una duplicidad de equipamientos y funciones. Encierran, en definitiva, una visión que tiene más que ver con rivalidades y competencia entre dos de las principales áreas urbanas de la CAPV, que con un espíritu de cooperación y colaboración en dicho ámbito.

5. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

A la hora de reflexionar sobre el modelo de desarrollo urbano-territorial más adecuado para Euskal Herria, lo más razonable es

²³ Ver al respecto la prensa de los días 1 y 2 de diciembre de 2004.

²⁴ Declaración de Koldo Azkoitia, diputado para la Ordenación y Promoción Territorial (01/12/2004).

tomar como punto de partida la realidad del territorio que nos ocupa. Así, debemos considerar al menos aspectos como:

- las características del sistema urbano: no hay una metrópoli de gran dimensión y bien colocada en la jerarquía urbana internacional;
- la estructura productiva: con una base económica que partiendo de la correspondiente a una Región de Antigua Industrialización va avanzando hacia una mayor diversificación sectorial y un mayor contenido innovador, pero que hoy en día aún se sitúa en un nivel tecnológico medio; y en la que, por otro lado, las actividades características de las grandes ciudades globales (actividades financieras, sector terciario avanzado, fases superiores de las industrias de alta tecnología) tienen una presencia muy limitada.

Partiendo de esas referencias es donde debemos situar el debate sobre el modelo más conveniente para la CAPV (y para Euskal Herria en su conjunto).

De este modo, y en primer lugar, cabría cuestionar la estrategia de desarrollo centrada en torno al Bilbao Metropolitano. Es frecuente pretender la revitalización del territorio y la recuperación de la competitividad a través del desarrollo de una base productiva especializada en sectores de alta tecnología y servicios avanzados y, en consecuencia, presentar la opción de convertirse en una metrópoli internacional avanzada como la más deseable. Pero eso no significa que sea ni viable ni incluso la más acertada para cualquier territorio.

Algunas de las principales limitaciones de tal estrategia vienen derivadas de

la enorme rigidez de la jerarquía urbana internacional y de la competencia entre grandes ciudades y metrópolis internacionales. En consecuencia, va a resultar sumamente difícil para una ciudad de tamaño medio/grande de una región de antigua industrialización conseguir alcanzar los niveles superiores de dicha jerarquía. Además, tampoco podemos pasar por alto los efectos que una estrategia de esas características puede generar en la región, es decir, un aumento de las disparidades, que se vería acelerado y acentuado por una transformación radical de la base económica.

Además de la polarización espacial, social y sectorial que puedan generarse en el seno de la aglomeración, es evidente que desde una perspectiva del conjunto de la región unos proyectos pensados y diseñados para el Bilbao Metropolitano también harán aumentar las disparidades dentro de la región: por un lado, porque fomentan la concentración de las actividades avanzadas más dinámicas en el área metropolitana de Bilbao, y por otro, porque en la medida en que los recursos se destinan a tales usos, se limitan los que pudieran emplearse en otros proyectos que beneficiarían al resto del territorio.

Todo lo anterior parece apuntar la conveniencia de considerar otras opciones de desarrollo, distintas a ese modelo dominante en la actualidad. En este sentido, resulta más realista pensar en la posibilidad de impulsar un desarrollo económico que, en lugar de pretender emular a las metrópolis globales, trate de alcanzar un nivel de competitividad razonable por otras vías, buscando otros nichos como puede ser la regeneración de tecnologías maduras (sin causar una ruptura total con las estructuras económicas antiguas y,

por el contrario, aprovechando el conocimiento y el capital social acumulado).

Esta propuesta de desarrollo económico no sólo es más realista sino que además es compatible con modelos territoriales más equilibrados. De hecho, el desarrollo de la Región Urbana Polinuclear Vasca (RUPV) puede resultar claramente beneficioso para dicho patrón de desarrollo económico, ya que permitiría un aprovechamiento de las ventajas derivadas de la concentración de recursos (humanos, empresariales, tecnológicos, capital social) y de la diversidad, al mismo tiempo sin verse bloqueada por grandes impactos ambientales (contaminación), funcionales (congestión) o sociales (disparidades, delincuencia). Cabe decir que en todos estos ámbitos la CAPV presenta unos niveles más que aceptables desde la perspectiva de la calidad de vida y de funcionamiento económico social. En consecuencia, sería interesante buscar opciones de desarrollo que preserven dichas ventajas, en lugar de modelos que acentúen la concentración y la polarización, ya que provocarían una agudización de los impactos anteriormente citados.

En definitiva, consideramos que la apuesta a favor de una RUPV puede resultar no sólo factible sino además deseable desde una perspectiva de desarrollo competitivo, pero a su vez más equilibrado y armonioso. No está de más apuntar algunas de las ventajas que observamos para la configuración de dicha RUPV:

- las características de la red de asentamientos, con una presencia suficiente y territorialmente equilibrada de ciudades y pueblos de diferentes tamaños (capitales, cabeceras de comarca, pueblos más pequeños);

- la existencia de una fuerte identidad colectiva y sentimiento de pertenencia que deberá ser aprovechado en un sentido constructivo y positivo;
- una tímida toma de conciencia por parte de algunos sectores de la Administración vasca sobre la conveniencia de considerar esta forma de estructuración territorial (tal como se desprende de la filosofía de las DOT o, más claramente, de la reflexión sobre «Euskal Hiria/Euskadi Ciudad Global»), lo cual nos va a permitir ir introduciendo estos conceptos en la discusión general.

Por tanto, un mejor aprovechamiento de los recursos existentes y, a su vez, una mayor implicación y participación de los diferentes agentes en el proceso de reestructuración exigiría, seguramente, una revisión del modelo territorial atendiendo, por ejemplo, a los siguientes aspectos: (a) en lugar de fortalecer las tendencias que concentran el crecimiento económico en torno a las metrópolis de las capitales, barajar la posibilidad de impulsar patrones más dispersos que concedan un mayor protagonismo a los principales núcleos urbanos de las comarcas (en lo que respecta al equipamiento social y cultural de calidad), distribuyendo los centros de producción de una forma más equilibrada a lo largo del territorio; (b) sin descuidar las opciones de integración en las redes internacionales (aun cuando puede que haya que revisarlas), apostar por formar una red interior estructuradora más consistente que seguramente redundará en beneficio del modelo territorial más disperso; (c) a partir de los dos anteriores, estudiar la posibilidad del sistema urbano polinuclear en todo su potencial, integrando a todo el territorio y

a toda la red urbana; evidentemente, habrá que tener en cuenta los distintos niveles que se encuentran en la jerarquía urbana, pero al mismo tiempo (y dado que resulta posible en un país pequeño como es el nuestro) aprovechando las ventajas de la desconcentración concentrada, (ofreciendo diversidad y creatividad desde una perspectiva de conjunto pero evitando, a su vez, las sobrecargas derivadas de las congestión y la excesiva concentración).

Las principales limitaciones, sin embargo, parten de la fragmentación institucional, concretamente de una determinada articulación administrativa (en la CAPV: Gobierno Vasco pero también diputaciones para ámbitos provinciales), que condicionan los intereses y ámbitos de actuación y relación de los agentes políticos y económicos, dificultando el desarrollo de una visión integral que abarque el conjunto del territorio. Ello se traduce, en muchas ocasiones, en una duplicación de infraestructuras y equipamientos, en lugar de buscar una complementariedad y un funcionamiento del conjunto menos eficiente, con los costes añadidos que supone tanto desde una perspectiva de financiación y uso de recursos públicos como en el medio ambiente y territorio.

Es indudable, por tanto, la necesidad de superar las fricciones derivadas de dicha fragmentación institucional, para lo cual resultaría imprescindible el articular mecanismos de discusión efectivos que permitan establecer unos consensos básicos sobre el modelo de país (en todas sus vertientes: política, económica, social, territorial), y que constituyera el marco de referencia para las actuaciones y decisiones de los distintos actores de la región.

En este sentido, parece evidente que propuestas de carácter más equitativo y equilibrado deberían, en principio, motivar una mayor aceptación y simpatía por parte de los distintos agentes y de la ciudadanía en general, que las políticas y actuaciones que tienden a favorecer la concentración del crecimiento económico y la actividad en algunas áreas en detrimento de otras.

En cualquier caso, debemos tener siempre presente que no existen fórmulas únicas o de aplicación general. Las políticas y estrategias deben ser definidas en el propio ámbito local/regional, estableciendo en cada caso particular los planes y actuaciones concretas para hacer frente a los retos de la diversificación y la innovación; partiendo de la realidad y potencialidad propia (considerando las características tanto de la base productiva como de los agentes económicos y sociales e incluso de los habitantes de la región); bajo el liderazgo de los poderes públicos regionales y contando con el consenso y apoyo del resto de agentes regionales; para que, entre otras cosas puedan repartirse de una forma acordada y justa las ventajas pero también los costes derivados de las transformaciones que generan este tipo de estrategias.

La proximidad entre las grandes ciudades o la implantación de lazos mediante infraestructuras no garantizan por sí solas la creación de un sistema urbano polinuclear, y mucho menos su competitividad conjunta. Para que el proyecto planteado funcione, las personas, empresas, instituciones y, en general, los agentes económicos, políticos y sociales involucrados tendrán que mostrarse dispuestos a cooperar, estar convencidos de las ventajas

que la misma puede aportar, y ser conscientes de la magnitud de los cambios que las prioridades y cauces establecidos podrían originar en determinados espacios y grupos, ya que a los problemas, que en el futuro afloren, habrá que buscarles una solución.

Desde el punto de vista de Euskal Herria, el problema se vuelve más complicado al tener que incluir en el estudio a Navarra y al País Vasco continental. La división administrativa junto con la disparidad de perspectivas y litigios que sur-

gen en el ámbito político dan lugar a una serie de consecuencias que pueden resultar negativas para la estructuración territorial del país. Surgen así en varios puntos del territorio proyectos que responden a objetivos muy similares. La falta de una perspectiva unificada lleva a un inadecuado uso de los recursos públicos y puede tener consecuencias irreversibles en el medio ambiente, así como en el territorio; y en consecuencia, puede provocar la desvertebración de las relaciones económicas, sociales y culturales que se sustentan sobre él.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BATTEN, D.F. (1995): «Network cities: Creative Urban Agglomerations for the 21st Century», *Urban Studies*, Vol. 32; n.º 2, pág. 313-327.
- BILBAO METRÓPOLI-30 (1996): *Plan Estratégico para la Revitalización del Bilbao Metropolitano*, Bilbao.
- BILBAO METRÓPOLI-30 (2001): *Bilbao 2010. Reflexión Estratégica. Bring your dreams to Bilbao*, Bilbao.
- BONNEVILLE, M. (1994): «Internacionalization of Non-capital Cities in Europe: Aspects, Processes and Prospects», *European Planning Studies*, Vol. 2, n.º 3, pág. 267-285.
- BORJA, J. y CASTELLS, M. (1997): *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid.
- CAMAGNI, R. (2001): «The Economic Role and Spatial Contradictions of Global City-Regions: The Functional, Cognitive, and Evolutionary Context», in A.J. SCOTT (Ed.): *Global City Regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford University Press, Oxford, pp. 96-118.
- CASTELLS, M. (1995): *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*, Alianza Editorial, Madrid.
- CASTELLS, M. (1997): *La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura. Vol.1: La Sociedad Red*, Alianza Editorial, Madrid.
- CASTELLS, M. y HALL, P. (1994): *Las tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del siglo XXI*, Alianza Editorial, Madrid.
- COOKE, P. (1998): «Introduction. Origins of the concept», in H.J. BRACZYK, P. COOKE & M. HEIDENREICH (Eds.) *Regional Innovation Systems. The Role of Governances in a Globalized World*, pp. 2-25, UCL Press, Londres.
- COOKE, P. y PICCALUGA, A. (eds.) (2004): *Regional Economies as Knowledge Laboratories*, Edward Elgar, Cheltenham.
- COOKE, P., GÓMEZ URANGA, M. y ETXEBARRIA, G. (1998): «Regional systems of innovation: an evolutionary perspective», *Environment and Planning A*, 30, pp. 1563-1584.
- DIELEMAN, F.M. y FALUDI, A. (1998): «Polynucleated Metropolitan Regions in Northwest Europe: Theme of the Special Issue», *European Planning Studies*, Vol. 6, n.º 4, pág. 365-377.
- ESTEBAN, M. (1999): *Luces y Sombras del Titán: el proceso de regeneración del Bilbao Metropolitano*, Servicio de Publicaciones, Euskal Herriko Unibertsitatea-Universidad del País Vasco.
- ETXEBARRIA, G. y GÓMEZ, M. (2004): «Knowledge, values and territory: a case study», in P. COOKE & A. PICCALUGA (eds.) *Regional Economies as Knowledge Laboratories*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 197-215.
- FLORIDA, R. (2002): *The Rise of the Creative Class*, Viking, London.
- FRANCO, H. (2004): *Garraio-azpiegiturako politikak eta lurralde-eredua. Euskal Herriko kasurako aplikazioa*. Servicio Editorial UPV, Leioa.
- FRANCO, H. y ETXEBARRIA, G. (2003): *Reflections on urban revitalisation strategies in old industrial regions. The case of Bilbao*, EAEPE Annual Conference, 7-10 November, Maastricht.
- FRIEDMANN, J. (2001): «Intercity Networks in a Globalizing Era», in A.J. SCOTT (Ed.): *Global City Regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford University Press, Oxford, pp. 119-136.
- GOBIERNO VASCO (1997): *Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco* (CD-ROM), Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- GOBIERNO VASCO (2002): *Euskal Hiria*, Proyecto Cities, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- GÓMEZ URANGA, M. y ETXEBARRIA, G. (1993): «Networks and Spatial Dynamics: The Case of the Basque Country», *European Planning Studies*, Vol. 1, n.º 3, pp. 299-318.
- LAMBOOY, J.G. (1998): «Polynucleation and Economic Development: The Ranstad», *European Planning Studies*, Vol. 6, n.º 4, pág. 457-466.
- LANDRY, C. (2000): *The Creative City*, Earthscan, London.
- LEAD-BEATER, C. y OAKLEY, K. (1999): *The Independents: Britain's New Cultural Entrepreneurs*, Demos, London.
- MAILLAT, D. (1998): «Interaction Between Urban Systems and Localized Productive Systems: An Approach to Endogenous Regional Development in Terms of Innovative Milieu», *European Planning Studies*, Vol. 6, n.º 2.
- MORGAN, K. (1997): «The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal», *Regional Studies*, 31, pp.491-503.
- OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER (2003): *Second Report from the Working Group of Go-*

- vernment Departments, the Core Cities and the Regional Development Agencies, ODPM, Londres.
- PARR, J. B. (2002): «Missing elements in the analysis of agglomeration economies», *International Regional Science Review* 25, 151-168.
- PRIMUM, H. y ZONNEVELD, W. (2004): «Regional and Transnational Spatial Planning: Problems Today, Perspective for the Future», *European Planning Studies*, Vol. 12, No. 3, pp. 283-297.
- RODRÍGUEZ, A. (2002): «Reinventar la ciudad: milagros y espejismos de la revitalización urbana en Bilbao», *Lan Harremanak*, n.º 6, pp. 69-108.
- RODRÍGUEZ, A., MARTÍNEZ, E. y GUENAGA, G. (2001): «Uneven Redelopment: New Urban Policies and socio-spatial fragmentation in metropolitan Bilbao», *European Urban and Regional Studies*, 8 (2), pp. 161-178.
- SASSEN, S. (1991): *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton (New Jersey), 2nd edition 2001.
- SASSEN, S. (1994): *Cities in a World Economy*, Pine Forge Press, Thousand Oaks (California), 2nd edition 2000.
- SCOTT, A. J. (Ed.) (2001): *Global City Regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford University Press, Oxford.
- SCOTT, A.J., AGNEW, J., SOJA, E.W. y STORPER, M. (2001): «Global City-Regions», in A.J. SCOTT (Ed.): *Global City Regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford University Press, Oxford, pp. 11-30.
- STORPER, M. (1995): «The Resurgence of Regional Economies, Ten Years Later: The Region as a Nexus of Untraded Interdependencies», *European Urban and Regional Studies*, 2 (3), pp. 191-221.
- STORPER, M. (1997): *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, Guildford, New York.
- TUOK, I. (2004): «Cities, Regions and Competitiveness», *Regional Studies*, Vol. 38.9, December, pp. 1069-1083.
- TUOK, I. y BAILEY, N. (2004a): «The theory of polycentric urban regions and its application to Central Scotland», *European Planning Studies*, Vol. 12, No. 3, pp. 371-389.
- TUOK, I. y BAILEY, N. (2004b): «Twin track cities: competitiveness and cohesion in Glasgow and Edimburgh», *Progress in Planning*, Vol. 63, pp. 135-204.