

La gestión del Planeamiento Regional en Île-de-France

Algunas reflexiones sobre las tendencias del planeamiento metropolitano

Gilles Antier

Geógrafo y urbanista. Director de Asuntos Internacionales del Instituto de Urbanismo y Ordenación Territorial de la Región Île-de-France (IAURIF). Autor de múltiples publicaciones sobre el desarrollo de las grandes metrópolis y conferenciante en Asia, América y Europa. Ha realizado numerosos trabajos de consultoría en Asia y América Latina, principalmente por encargo de organismos internacionales.

Regional planning work has been going on at Île-de-France for over 30 years, ever since the publication of the first regional master plan in 1965. The management of regional planning has evolved considerably since then, especially with decentralisation in the early Eighties. This paper summarizes the modes of this planning and its management over the last 30 years and examines the trends that may be observed in the new regional policy. Amongst these trends we may single out two: on the one hand, the new methodological approaches, giving up the classic sectorial view (transport, environment, economy, etc.) in favour of a more integrated policy (struggle against territorial and social inequalities, urban renewal, environmental balance, etc.); on the other hand, the emergence of new modes of relationship and cooperation, particularly programmatic and financial, between the different territorial administrations.

La labor de planeamiento regional en Île-de-France tiene ya más de treinta años, con la publicación del primer Plan Rector Regional en 1965. Desde esa fecha, la gestión del planeamiento regional ha evolucionado mucho, particularmente con la descentralización de principio de los años ochenta. Este artículo resume las modalidades de este planeamiento y de su gestión en los últimos treinta años y analiza las tendencias que se aprecian en la nueva política regional. Entre éstas, se pueden destacar dos: por un lado, los nuevos enfoques metodológicos, con el abandono de la visión sectorial clásica –transportes, medio ambiente, economía, etc.– en beneficio de una política más integrada (lucha contra las desigualdades territoriales y sociales, renovación urbana, equilibrio medioambiental, etc.); por otro lado, la aparición de nuevos modos de relación y cooperación, particularmente programática y financiera, entre las distintas administraciones territoriales.

●

Para empezar, unos datos que permitan establecer una comparación con la metrópolis de Madrid. La Región de Île-de-France tiene una superficie de 12.000 km², de los cuales sólo el 21% están urbanizados. La población, según el censo de 1999, es de 11 millones de habitantes (9,4 en el área urbana central), lo que representa aproximadamente el 18% de la población francesa. Por esta razón, y desde el punto de vista económico (la región representa el 27% del PNB), Île-de-France es la primera de las 22 regiones francesas. Como en muchas otras metrópolis, no es posible disociar la ciudad de París de su área urbana y de la región. He aquí algunos ejemplos de estos nexos regionales internos:

- París cuenta con 1,4 millones de empleos, pero 800.000 son ocupados por los habitantes de los suburbios o de la corona exterior;
- dos tercios de ellos utilizan los transportes públicos para acudir a trabajar cada día a París; sin embargo, más de tres millones de coches entran o salen diariamente de la ciudad.

Estos ejemplos ilustran la interdependencia de París con su área urbana y regional y la necesidad de equipamientos advertida durante los últimos treinta años. Resulta interesante estudiar cuál ha sido la evolución del planeamiento regional durante este período.

1965-1976: UN PLANEAMIENTO CENTRALIZADO EN UN CONTEXTO DE EXPANSIÓN

Esta primera fase se inscribe en un contexto expansivo: la región parisina (el nombre de Île-de-France se le asignó en 1976) contaba con 8,5 millones de habitantes, y su área urbana se desarrollaba casi sin control en todas direcciones. Se había elaborado un Plan Urbanístico en 1960, pero limitado a la conurbación central. Ello se tradujo en el crecimiento frenético de los grandes conjuntos de viviendas sociales en la periferia de la ciudad propiamente dicha.

El Plan Rector publicado en 1965 era mucho más ambicioso en relación con las proyecciones demográficas: preveía una población de unos quince millones de habitantes en la región en el año 2000. Las propuestas eran las siguientes:

- Salir de los límites del área urbana para adentrarse en nuevas zonas de urbanización a 15/25 km de París.
- Canalizar el desarrollo del área urbana hacia ocho ciudades nuevas, cada una con capacidad entre 300.000 y 500.000 habitantes.
- Estructurar este desarrollo a través de un ambicioso programa de 900 km de infraestructuras viales y de 250 km de redes de transporte público (Red Exprés Regional, RER).

Era el producto de una política definida y decidida directamente al nivel administrativo más alto: De Gaulle había nombrado en 1961 un delegado general de la región parisina, Paul Delouvrier, que tenía el apoyo de un equipo técnico establecido en 1960, el IAURP.¹ A este respecto, es interesante advertir cómo en tres años, entre 1961 y 1964, el gobierno francés se dotó de todas las herramientas técnicas, jurídicas e institucionales necesarias para llevar a cabo una política de ordenación:

- En el aspecto de la ordenación del territorio nacional, se creó la DATAR², que se ocuparía de reequilibrar el desarrollo del resto del país frente a la capital (la denominada “política de las metrópolis de equilibrio”), así como de la desconcentración industrial de la conurbación parisina.
- En cuanto a la política del suelo, se crearon las ZAD³ para luchar contra la especulación del suelo en amplios espacios: por ejemplo, en junio de 1965, 14.000 ha de tierras agrícolas quedaron “congeladas” bajo el régimen de las ZAD, en el emplazamiento de las futuras ciudades nuevas, tan sólo algunos días después de la publicación del Plan Rector y antes de quedar bajo la gestión de otro nuevo organismo, la AFTRP.⁴
- Por fin, el gobierno reformó en 1964 la organización administrativa de la Región de París creando ocho departamentos (*départements*) en lugar de los tres existentes. La propia villa de París se convirtió en departamento; su periferia interna fue dividida en otros tres, que formaron la pequeña corona, con otros cuatro que formaban la gran corona. Este proceso no era políticamente neutral (se trataba de deshacer el denominado “cinturón rojo” de los municipios comunistas alrededor de París), e incidía en el aspecto de la política de ordenación: por ejemplo, dos ciudades nuevas (Evry y Cergy) fueron en este momento designadas como prefecturas de los dos nuevos departamentos.

Naturalmente, tales condiciones previas reforzaron la eficacia del Plan Rector de 1965:

- Desarrollo policéntrico: las cinco ciudades nuevas atrajeron el 50% del crecimiento regional entre 1975 y 1982, iniciándose un proceso progresivo de desconcentración del empleo hacia los suburbios (*La Défense*) y la segunda corona (ciudades nuevas y franjas del área urbana).
- Desarrollo de las infraestructuras: extensión de las líneas del metro urbano hacia los suburbios vecinos, creación de la Red Exprés Regional y de 430 km de autopistas radiales y de circunvalación.
- Construcción y renovación del parque de vivienda y de equipamientos colectivos (sanitarios, culturales, educativos, etc.), concepción y desarrollo de una política regional del medio ambiente.

Debe subrayarse cómo se ha ido adaptando el Planeamiento Regional a la evolución del contexto. El Plan de 1965, muy ambicioso debido a las perspectivas demográficas de la época, vio sus objetivos claramente reducidos en el nuevo Plan de 1976, a raíz del censo de 1968: supresión de tres proyectos de ciudades nuevas y reducción de las previsiones de las otras cinco a 80.000 / 250.000 habitantes. Comenzó, así, una nueva fase del planeamiento regional y de su gestión.

1976-1980: CRISIS DEL PLANEAMIENTO Y NUEVO PROCESO REGIONAL

El Plan de 1976 fue algo más que una simple actualización del documento de 1965: se elaboró en un contexto socioeconómico muy diferente del que existía en los años cincuenta y sesenta, y su gestión se inscribe en un nuevo contexto institucional.

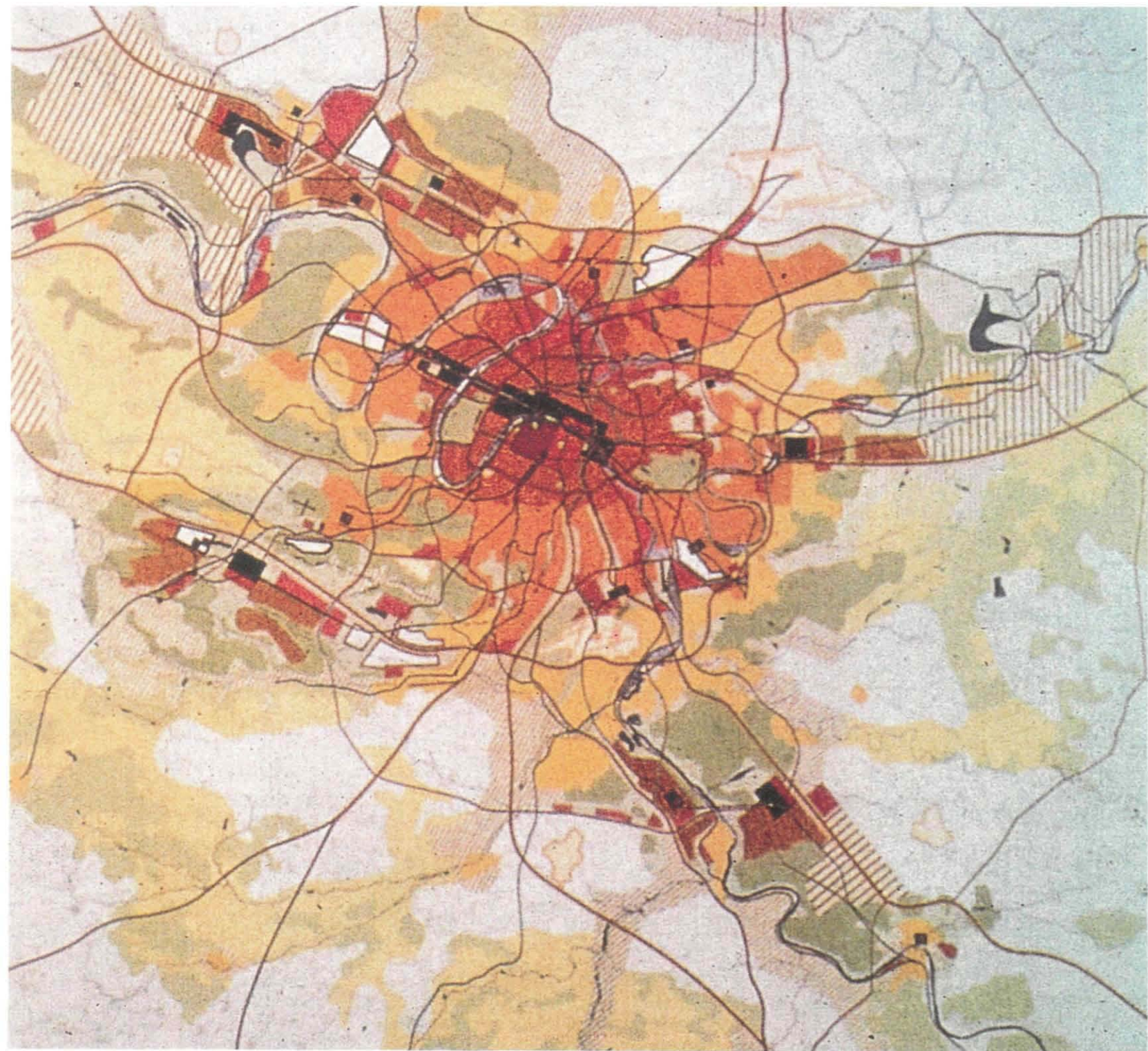
Desde luego, los tiempos habían cambiado, tanto en lo social como en lo económico: la primera crisis del petróleo había sumido a los países industrializados y sus regiones, entre ellas Île-de-France, en una crisis energética, y los ambiciosos programas viales y de construcción de autopistas fueron revisados en beneficio de los transportes públicos. Se empezaron a advertir también fuertes presiones para tomar más en cuenta el medio ambiente, lo que se tradujo en el proyecto de “Cinturón verde”, en un radio de 30 km desde el centro de París, en la periferia del área urbana y en los Parques Naturales Regionales.

1 Instituto de Urbanismo y Planeamiento de la Región Parisina, el futuro IAURIF.

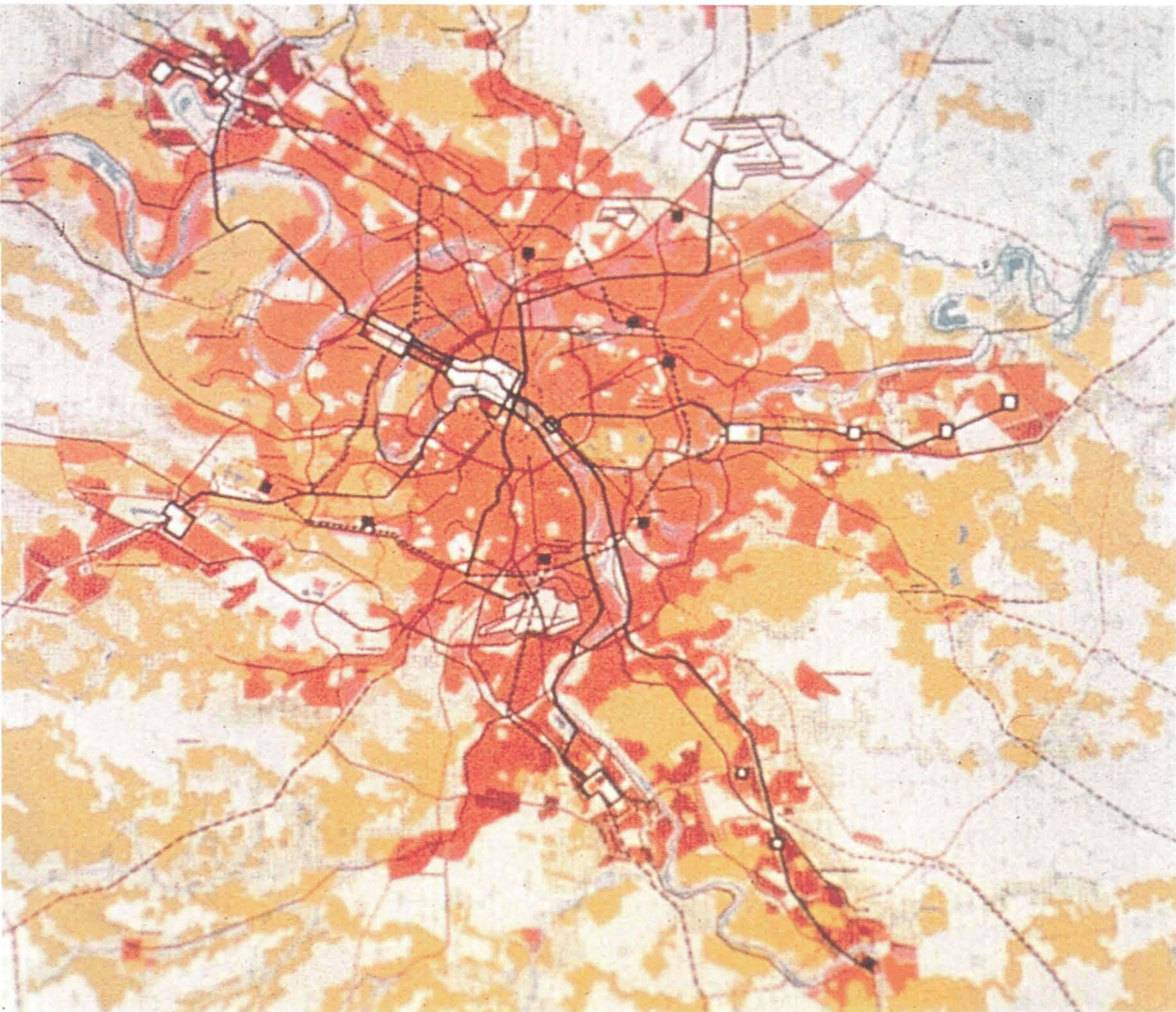
2 Delegación de Ordenación del Territorio y Acción Regional.

3 Zonas de Desarrollo Diferido.

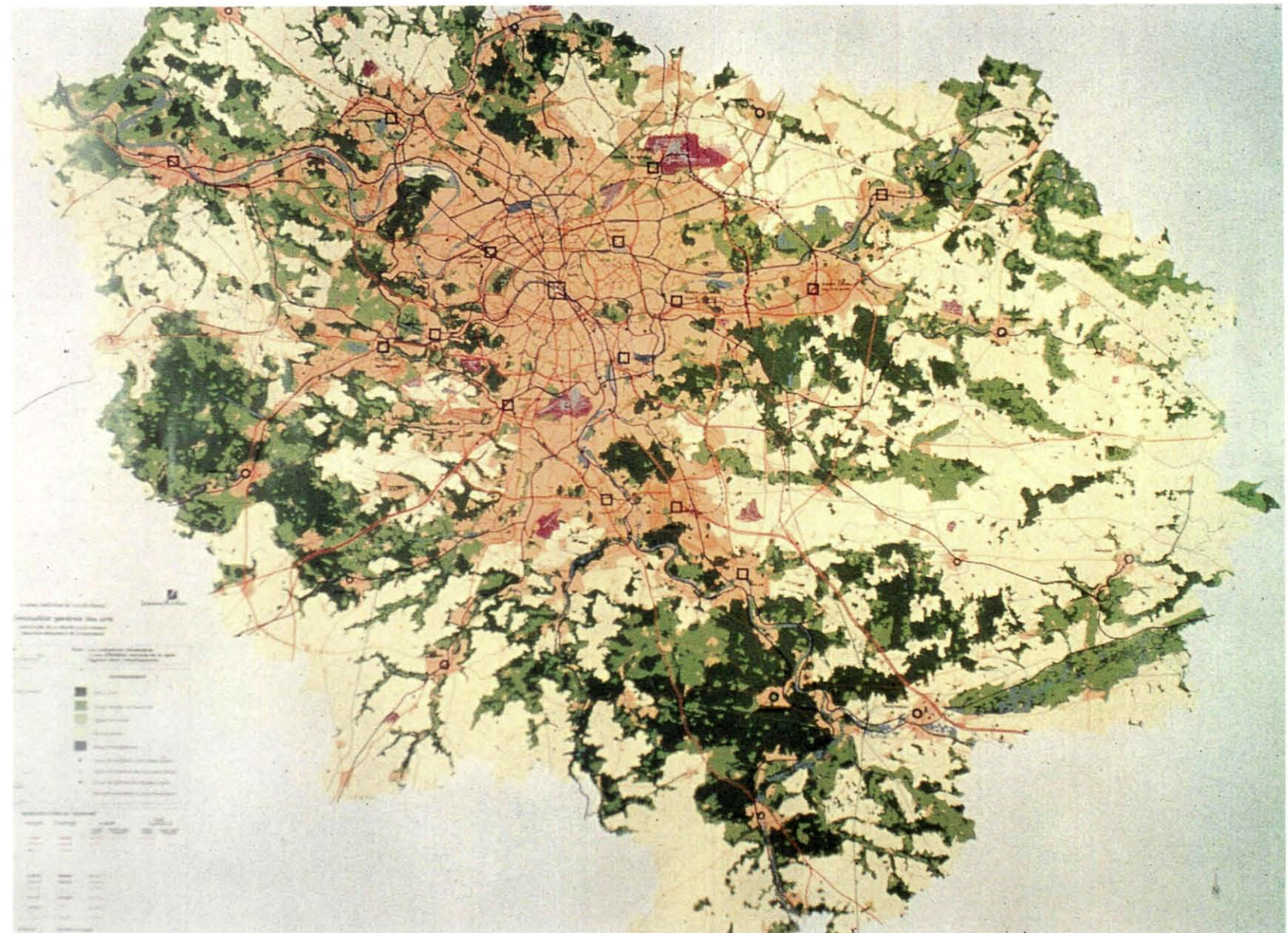
4 Agencia de Suelo y Técnica de la Región Parisina.



Plan Rector de 1965.



Esquema General de 1976.



Plan Rector de 1994.

La crisis económica obligó también a reconsiderar los conceptos básicos del planeamiento, en la medida en que se criticó radicalmente la idea de los planes a largo plazo (25 años) y la propia noción de plan, que inspiraba al sistema francés de ordenación desde 1945. Esta crisis culminó a mediados de los años ochenta, con la crítica de cualquier tipo de planeamiento por parte de la ideología neoliberal triunfante en los EE.UU. de Reagan y el Reino Unido de Margaret Thatcher.

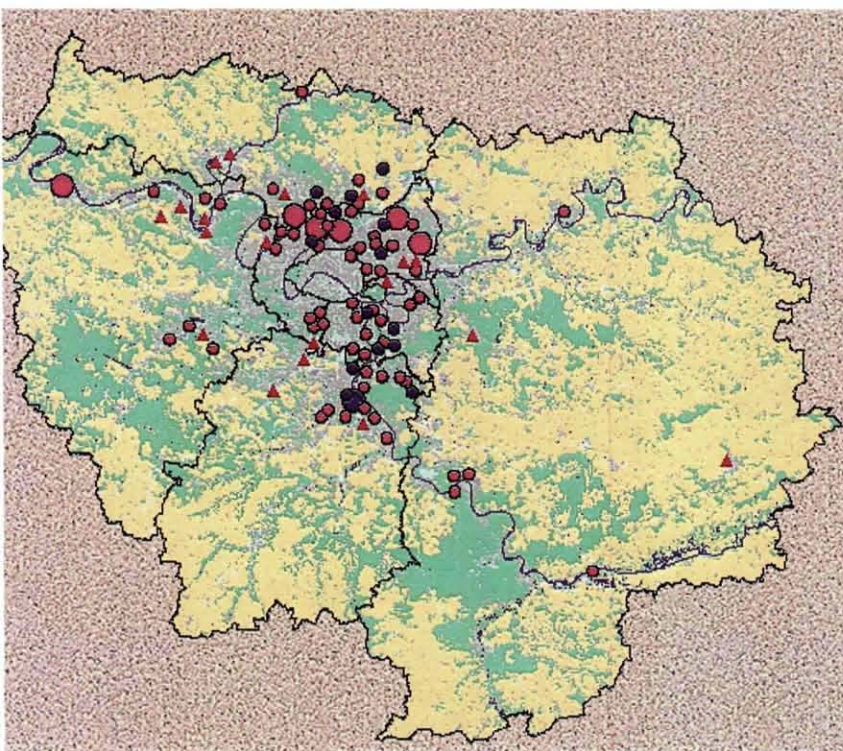
Nuevo contexto institucional: en 1976 se creó un verdadero órgano regional integrado por miembros electos, el Consejo Regional de Île-de-France. Este órgano, que disponía de un presupuesto autónomo y de la posibilidad de recurrir al endeudamiento hasta un nivel del 30%, sólo recibió la consideración de corporación local⁵ en 1982, con la política de descentralización. Sin embargo, y aunque el Plan Rector quedó bajo la supervisión del gobierno central, el consejo regional empezó a desempeñar un papel cada vez más central en la gestión del desarrollo regional, particularmente en la política vial y de transportes públicos. Por lo mismo, bajo la presión del consejo regional se elaboró en 1980 un proyecto de revisión del Plan de 1976, muy orientado hacia el ahorro energético, el medio ambiente y los transportes públicos (numerosos proyectos de autopistas fueron abandonados en ese momento). Sin embargo, este proyecto sería abandonado con el cambio de gobierno en 1981 y la nueva política de descentralización administrativa.

5 El de municipios y departamentos.

“Los años ochenta representan un cambio profundo en la gestión del planeamiento regional (...) Comenzó, así, una larga fase, que llegaría hasta 1994, muy rica en debates, proyectos y realizaciones.”

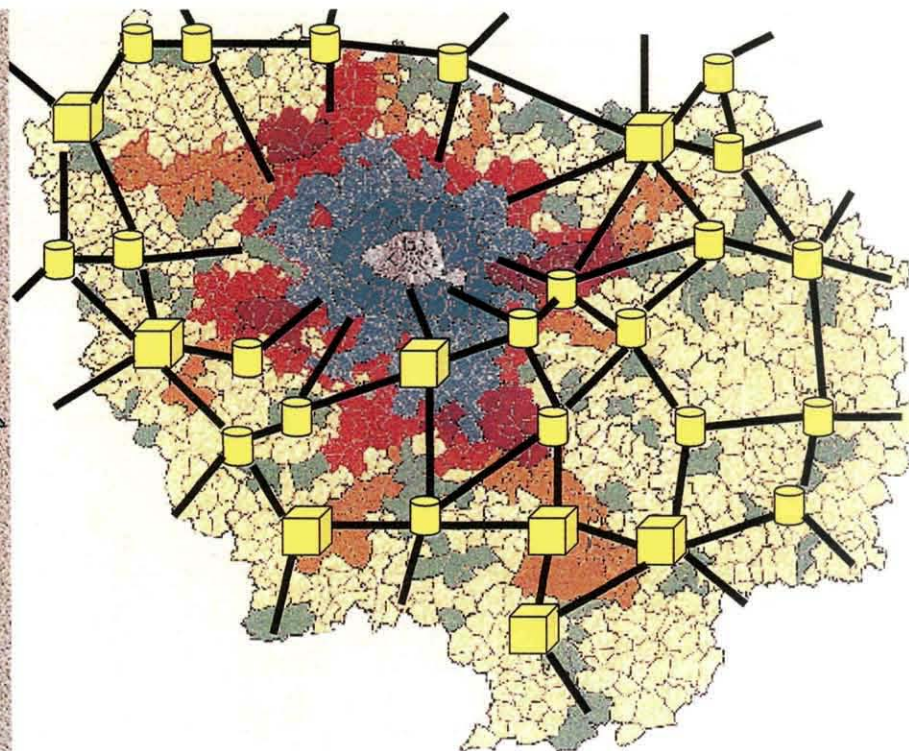
1981-1989: EL IMPACTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Los años ochenta representan un cambio profundo en la gestión del planeamiento regional: la crisis económica, los problemas socioeconómicos del extrarradio, el propio proceso de descentralización y, asimismo, el impacto de las nuevas tecnologías de la información y de transporte (tren de alta velocidad) sobre la sociedad exigieron un replanteamiento del Plan del año 1976. Comenzó, de esta manera, una larga fase, que llegaría hasta 1994; etapa muy rica en debates, proyectos y realizaciones. El cambio principal fue de orden técnico-institucional. Las leyes de descentralización de los años 1982-1985 transformaron la región en una verdadera corporación local; el consejo regional pasó a ser elegido por sufragio universal (las primeras elecciones fueron realizadas en 1986) y las regiones recibieron más competencias y también más recursos financieros. La región asumió, a su vez, la responsabilidad de la ordenación de su propio territorio y, por ende, de la elaboración de su Plan Rector.⁶ Los



Arriba a la izquierda, desigualdades sociales: los barrios delicados.

A la derecha, Red de ciudades pequeñas y medias de la periferia.



municipios asumieron, por su parte, la responsabilidad del urbanismo local, con las condiciones siguientes:

- concertación con los municipios vecinos, con la región y con el gobierno central, representado por el prefecto del departamento;
- coherencia del Plan de Urbanismo con los Planes Reguladores Intermunicipales y con el Plan Rector Regional.

Este nuevo contexto no favorecía el estudio de un nuevo Plan Regional que reemplazase al Plan elaborado en 1976. Con todo, no se bloquearon el desarrollo y el crecimiento regional. En este período de nuevo crecimiento económico, una nueva herramienta de programación vino a sustituir, en cierto modo, al documento de planeamiento anterior: el Convenio de Plan Estado-Región.⁷ El primero fue firmado en 1984, y siguieron otros dos. El principio en el que se basaron dichos convenios se fundamentó en el supuesto de que ambas partes debían ponerse de acuerdo sobre un programa preciso de inversiones, para una serie de operaciones bien determinadas y con la financiación de ambas partes, en todos los ámbitos urbanísticos: política viaria y transportes públicos, equipamientos, vivienda, desarrollo económico, política del suelo, etc.

⁶ Por varias razones políticas, esta competencia no se transferiría efectivamente a la región hasta 1995, a diferencia de las otras veintidós regiones.

⁷ *Contrat de Plan État-Région.*

1990-95: REGRESO A LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN FRANCIA Y AL PLANEAMIENTO EN ÎLE-DE-FRANCE

Esta fase se caracterizó por un renacimiento significativo de la ordenación del territorio en Francia. A inicios de 1990, el estado, la región y la ciudad de París publicaron un *Libro Blanco de la ordenación territorial en Île-de-France* que, críticamente, pasaba revista a los 25 años precedentes y proponía una serie de orientaciones para un nuevo Plan. El documento era original, el proceso fue positivo, pero el consenso no se mantuvo mucho tiempo. El gobierno quiso conservar la responsabilidad final del Plan Regional, aunque la región ya financiaba los dos tercios del desarrollo regional. El documento publicado en abril 1994 no aportó nuevas estrategias; sin embargo, se delineaban varios conceptos nuevos:

Red de transporte a escala europea.



- Mayor atención a las infraestructuras de transporte público, con enlace de los extrarradios (proyecto *Orbitale*), política de revitalización social y urbana de los barrios “sensibles” (*Politique de la Ville*) y conceptualización de sectores estratégicos de desarrollo, concebidos como receptores especiales de inversiones públicas. Se trata de sectores constituidos por varios municipios a los que se ofrecen condiciones preferentes en materia de transporte público, uso del suelo, etc.
- Una nueva consideración del desarrollo de la red de “ciudades pequeñas y medianas” de la periferia en sentido amplio, a 50 km de París y 30 km del área urbana central.
- Desarrollo de la cooperación intermunicipal, con un fuerte apoyo a la creación de agrupaciones financieras o incluso institucionales, al considerarse el mejor mecanismo operativo de la mayoría de los proyectos de desarrollo (mediante convenios de desarrollo, de revitalización, de mejora ambiental, etc.).

“Con todo, persisten los retos como ilustran, por ejemplo, las tendencias actuales del transporte: crecimiento muy significativo de los desplazamientos y del uso del automóvil, particularmente entre suburbios, lo que genera nuevos proyectos como *Orbitale*.”

Tendencias actuales de los transportes en Île-de-France.

1996-1998: NUEVAS TENDENCIAS DEL PLANEAMIENTO REGIONAL

Hoy es evidente que el planeamiento regional busca un nuevo camino en Île-de-France:

- Deben entablarse nuevas relaciones con la administración, que ha de comunicar sus objetivos y prioridades en el marco de la colaboración establecida para la elaboración del Plan Rector por parte del consejo regional.
- Aparece un nuevo tipo de enfoque metodológico por parte de la Región: se tiende al abandono de la visión sectorial clásica (transportes, medio ambiente, economía, etc.) en beneficio de una política más integrada: lucha contra las desigualdades territoriales y sociales, “renovación urbana”, restauración de los grandes equilibrios medio ambientales, etc.
- Surgen, asimismo, otros modos de relación y cooperación (programática y financiera) con las otras entidades territoriales: departamentos, municipios, comunidades de municipios, etc.

El contexto socioeconómico también ha cambiado mucho. La mundialización de los circuitos económicos afecta tanto a las grandes metrópolis como a los estados. Aún cuando Île-de-France presenta todavía bastante atractivo (red de transportes y de comunicaciones, congresos y ferias comerciales, etc.), está obligada cada vez más a mantener y mejorar sus ventajas frente a la creciente competencia europea. Para un área metropolitana como Île-de-France, el marco del



desarrollo regional se inscribe ahora más en un contexto internacional (por lo menos europeo) y no sólo nacional.

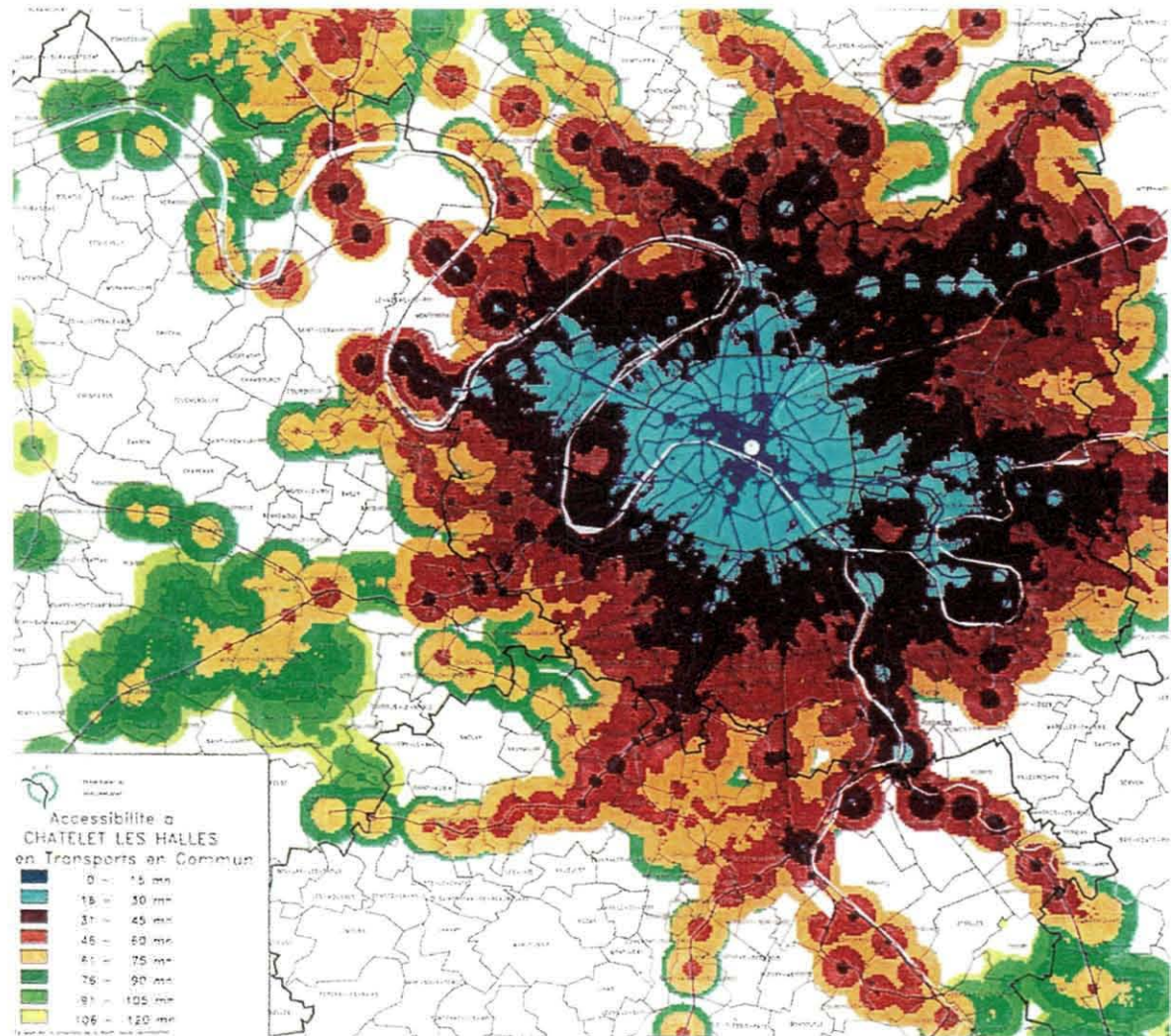
En definitiva, la cuestión posiblemente estribe en definir lo que se espera del Planeamiento Regional. Île-de-France ya no se encuentra en la situación de expansión y de alto crecimiento de los años sesenta (aunque se consumen todavía, cada año, 1.300 ha de terrenos naturales y agrícolas para urbanización e infraestructuras). Por ejemplo, la región sólo ganó 300.000 nuevos habitantes entre 1990 y 1999⁸, y no es probable que gane más de otros 800.000 en los próximos 15 años. La región disfruta, además, de los frutos del enorme esfuerzo de creación de equipamientos y redes realizado desde hace treinta años.

Con todo, persisten los retos como ilustran, por ejemplo, las tendencias actuales del transporte: crecimiento muy significativo de los desplazamientos⁹ y del uso del automóvil, particularmente entre suburbios, lo que genera nuevos proyectos como *Orbitale*. Otra línea de cambio es la vinculada al crecimiento de las desigualdades internas de Île-de-France desde el punto de vista socioeconómico. Aunque la región es globalmente rica (representa menos de una quinta parte de la población francesa, pero contribuye con un tercio del total al impuesto sobre la renta), se observa un aumento de la pobreza. Dentro del área urbana, se han formado bolsas de pobreza social y económica, por ejemplo en las zonas que se desindustrializaron sin ofrecer nuevas alternativas, que después se han marginado en los aspectos sociales o aún étnicos.

⁸ Resultados del censo de marzo de 1999.

⁹ Los desplazamientos motorizados entre los suburbios representan hoy casi el 60% del total diario regional, y han crecido un 37% en quince años (es decir, tres veces más que entre París y su periferia). A su vez, el uso del transporte individual ha crecido cinco veces más de prisa en los últimos quince años que el del transporte público.

Tiempo de acceso al centro de París con los transportes públicos.



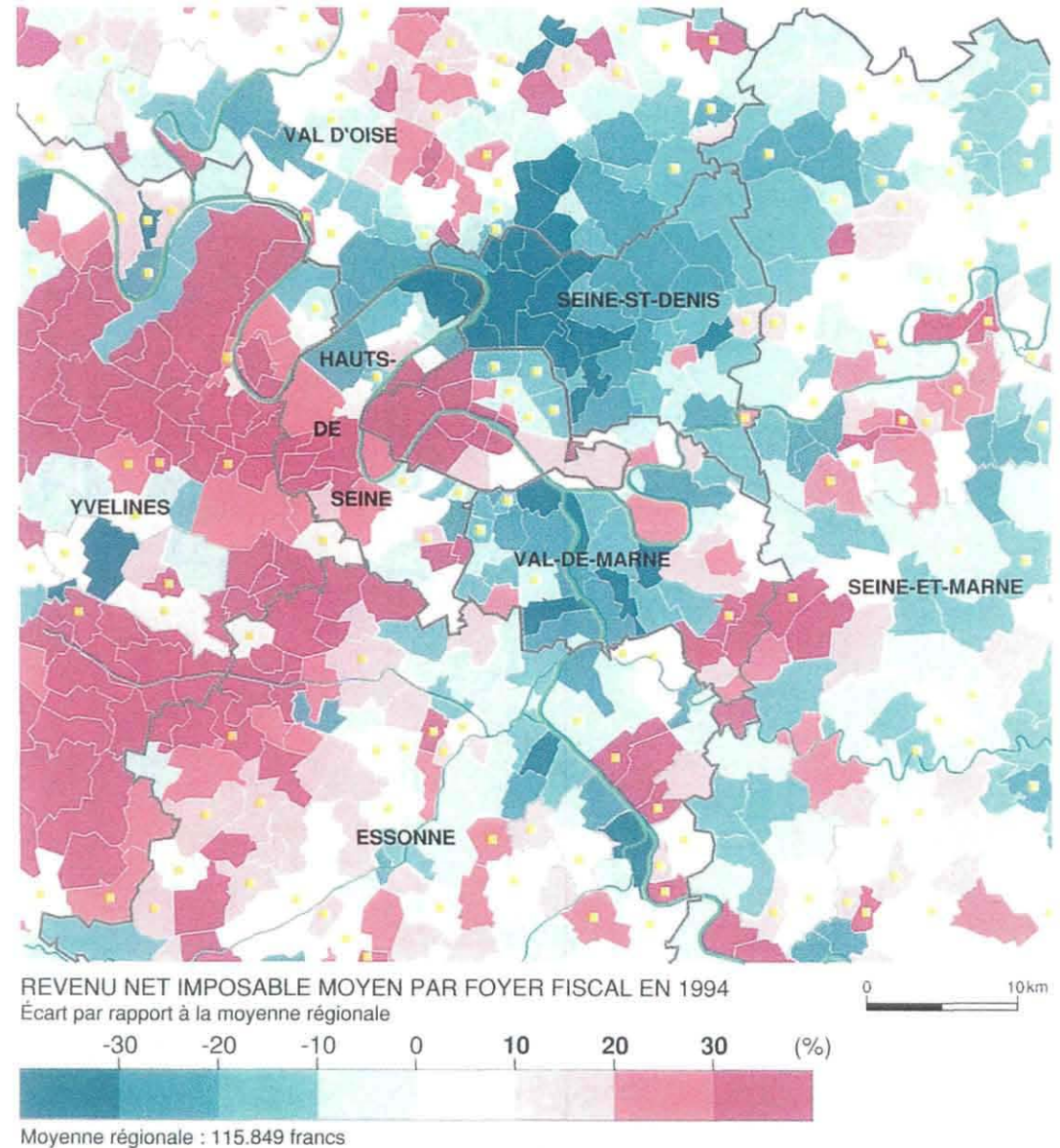
“...un nuevo tipo de enfoque metodológico por parte de la Región en relación con su Plan: se tiende al abandono de la visión sectorial clásica (transportes, medio ambiente, economía, etc.) en beneficio de una política más integrada: lucha contra las desigualdades territoriales y sociales, “renovación urbana”, restauración de los grandes equilibrios medio ambientales, etc.”

A todo esto hay que añadir la exigencia creciente de calidad de vida por parte de la población: menos ruido, menos contaminación atmosférica, más atención a los riesgos naturales y tecnológicos.

Para concluir, tenemos que plantearnos la siguiente pregunta: ¿Constituye todavía la ordenación territorial un objetivo básico del Planeamiento Regional en las grandes ciudades europeas? Partiendo, por ejemplo, de los requisitos actuales de las autoridades de Île-de-France:

- ¿Cómo favorecer el desarrollo económico, tanto a nivel global (atractivo para las empresas extranjeras, etc.) como a nivel local (especialmente en los sectores desfavorecidos)?
- ¿Cómo integrar una función de desarrollo social en el planeamiento, favoreciendo, por ejemplo, las inversiones públicas en los grupos desfavorecidos en materia de empleo, vivienda, capacitación profesional y servicios?

Geografía de las diferencias de rentas en el área urbana.



“... la gestión urbanística debe ser hoy mucho más participativa y contar con los demás protagonistas, como los operadores económicos y la población. (...) es el estadio regional / metropolitano el que debe responsabilizarse de su planeamiento y de su desarrollo, lo que plantea un problema político e institucional.”

- ¿Cómo agregar estos nuevos principios de planeamiento a una lógica de desarrollo sostenible en cuanto a los recursos hidráulicos o agrícolas, la gestión de los residuos o la lucha contra la contaminación?

Sólo me queda añadir algunas enseñanzas que pueden deducirse de esta larga retrospectiva de la gestión de nuestro Planeamiento Regional:

1. Desde luego, parece evidente que ya no se puede imaginar un planeamiento centralizado y autoritario: la gestión urbanística debe ser hoy mucho más participativa y contar con los demás protagonistas, como los operadores económicos y la población.
2. En segundo lugar, la evolución socioeconómica (y política) actual revela que es el estadio regional / metropolitano el que debe responsabilizarse de su planeamiento y de su desarrollo, lo que plantea un problema político e institucional.
3. En todo caso, y al contrario de lo que pretendía la ideología neoliberal de los años ochenta, el planeamiento regional o metropolitano no es ni un lujo ni una coerción. Por ejemplo, cada vez son más las grandes ciudades de países emergentes –en Asia, América latina, etc.– que favorecen una vuelta al planeamiento, en la medida en que su desarrollo incontrolado perjudica su funcionamiento, su atractivo y su competitividad internacional. Los problemas de Bangkok son, desde este punto de vista, la mejor “defensa e ilustración” de la utilidad del planeamiento.
4. A mi juicio, cualquiera que sea su forma, un Plan Rector debe constituir cada vez más un marco de referencia, y no una imagen ideal de la ciudad a largo plazo, por lo cual debe presentar la siguientes características:

- Una actualización periódica, como consecuencia de proyectos o de cambios tanto internos como externos (con relación con unos ciclos económicos cada vez más cortos).
- Una mayor amplitud del territorio, que remite a un concepto de “ecosistema metropolitano”.
- Una idea de pluralidad de procesos paralelos: un proceso de diagnóstico revisable, estratégico, a largo plazo (inversiones estructurales, en especial de transporte), combinado con alternativas de desarrollo a medio plazo, con proyectos prioritarios según objetivos sectoriales (vivienda, medio ambiente, desarrollo económico, etc.) o por sectores geográficos de la metrópolis, y con un programa operativo de planificación, inversiones y gestión.

A propósito de este último punto, hay que insistir en la necesidad –particularmente en los países emergentes– de establecer las herramientas de gestión del Plan al mismo tiempo que el documento técnico de planeamiento: agencia regional de planeamiento y desarrollo, tecnologías de tipo SIG o teledetección que cumplan una función central de “observatorio de la ciudad”. La ausencia de tales estructuras en muchas ciudades me parece, sin duda, una de las principales razones del fracaso de numerosos planes rectores en todo el mundo en los últimos treinta o cuarenta años.

5. Como conclusión final, se puede decir que la finalidad –o la sostenibilidad– de cualquier planeamiento regional o metropolitano ya no se puede limitar hoy a la mera organización del consumo futuro de nuevos espacios por la urbanización. La problemática hoy es, cada vez más, mejorar la calidad de vida social, económica y ambiental de la población, integrar la metrópolis y su periferia como un ecosistema activo y, sobre todo, modernizar nuestros conceptos de planeamiento frente a la diversidad creciente de autoridades y territorios en regiones metropolitanas tan complejas como Île-de-France o Madrid.

