

PAISES BAJOS

Reino de los Países Bajos. Kilómetros cuadrados: 34.830. Habitantes: 12.676.000 (III-1968). Habitantes por kilómetro cuadrado: 364. Carreteras: 44.500 kilómetros. Ferrocarriles: 3.250 kilómetros (electrificados, 1.630). Presupuesto nacional: 400.000 millones de pesetas. Población urbana: Amsterdam, 858.600; Rotterdam, 710.800; La Haya, 576.200; Utrecht, 274.000; Eindhoven, 184.500; Haarlem, 173.200; Groningen, 157.000.

Potencia marítima de primera plana en el siglo XVI, funda establecimientos coloniales en América, África y Australia, transformándose en inmenso depositario de materias primas de todo el mundo. En el siglo XVII florecen sus poderosas compañías comerciales, que reinan durante tres siglos en el tráfico mundial y dan relieve a sus puertos.

La segunda guerra mundial significa para los Países Bajos la transformación de la situación colonial y la pérdida de mercados para sus productos agrícolas. Pueblo de larga tradición agrario-mercantil, es obligado a una urgente reestructuración. Caracteriza la época presente, en lo externo, el mantenimiento de su prestigio comercial, y en lo interno, la racionalización de su industria.

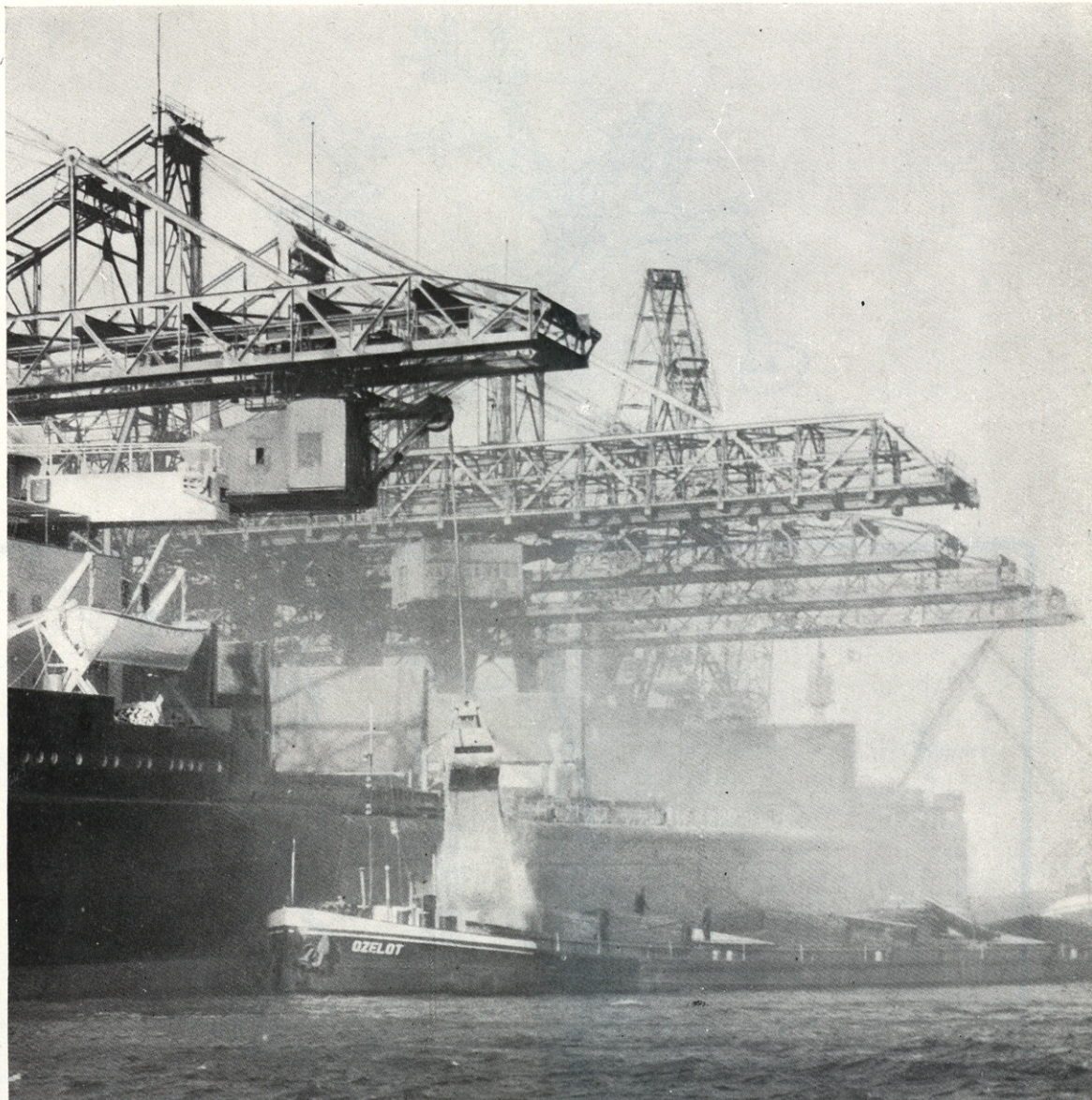
Sus puertos y canales, siempre en crecimiento, son hoy intermediarios entre el mar y los poderosos centros industriales de su propio desarrollo de Alemania y de Europa Central.

IDEA INICIAL

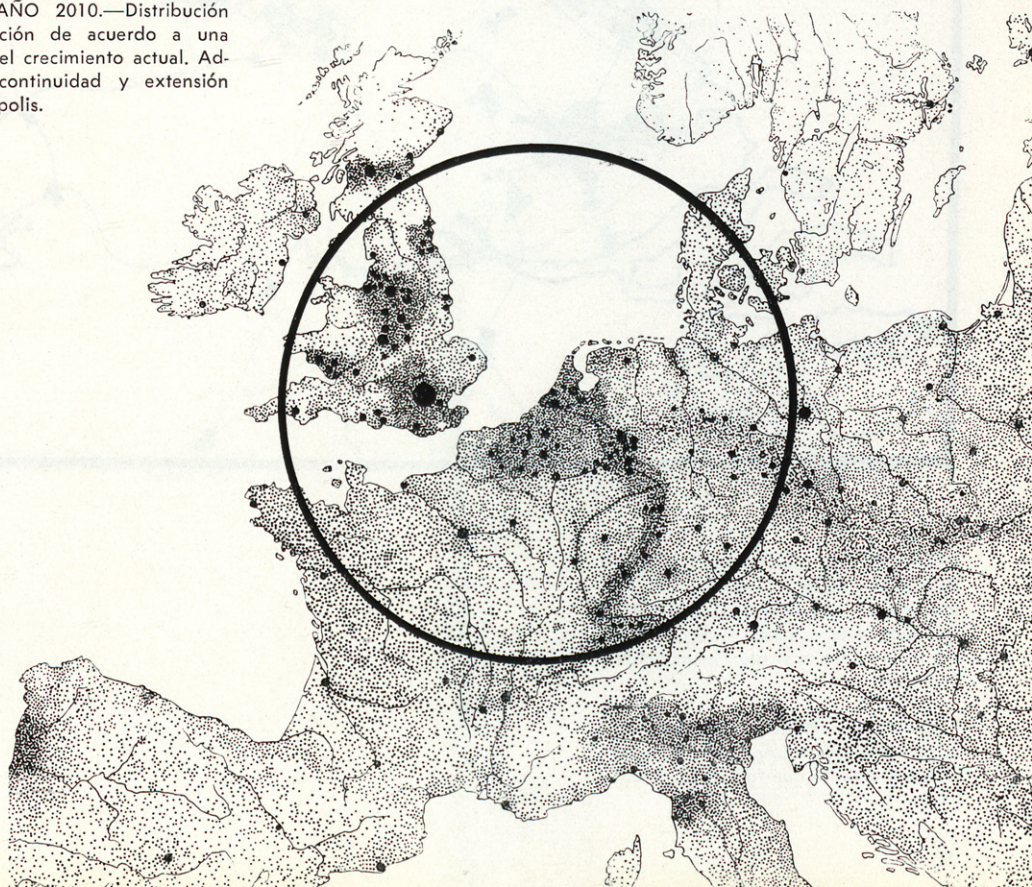
Comenzar el análisis de los ejemplos nacionales por el de los Países Bajos significa, por un lado, reconocer la importancia de su pensamiento dentro de la cultura urbanística actual, y por el otro, entender que constituye un cuadro ilustrativo muy completo.

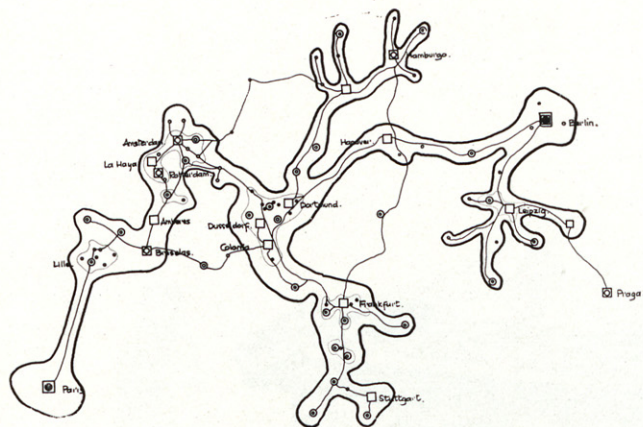
Desde las decisiones de carácter nacional que afectan al ordenamiento del territorio hasta las locales que tienen que ver con la vida de las pequeñas comunidades agrícolas existe un ejemplar encadenamiento de planes, cuya coherente estructura nos permitirá introducirnos con claridad en lo que es un método racional de diseño frente al problema de la creación de un ambiente para los hombres.

Los Países Bajos han estado de forma ineludible históricamente impulsados a ello. Por una parte, la falta de espacio en un país que Pierre George califica "es el único superpoblado en términos absolutos", y por otro, su lucha incesante por una Naturaleza expresada en "el mundo lo hizo Dios, pero Holanda es obra de los holandeses". Todo obliga a enfrentar la responsabilidad de una ordenación total del territorio, con una severa política de obtención de nuevas tierras merced al mar y afectaciones al suelo antiguo y recuperado, para constantemente equilibrar la creciente presión de una población desbordante.



EUROPA AÑO 2010.—Distribución de la población de acuerdo a una proyección del crecimiento actual. Advértase la continuidad y extensión de una Európolis.





MEGALOPOLIS CENTROEUROPEA.—
Representación gráfica de las sucesivas etapas. Lille-Randstad, Lille-Randstad-Ruhr y la posterior incorporación de París y las restantes megalópolis alemanas.

RANDSTAD HOLLAND.—Mapa de la conurbación indicando las aglomeraciones urbanas que forman el cluster anular.

Para la investigación universalista, el ejemplo de *conurbación* que representa el llamado Randstad Holland, extraño caso de aglomeraciones urbanas en anillo (*cluster anular*), constituye una singular premonición del futuro. Su ejemplo, visto en la inminencia de una megalópolis centroeuropea, hace que la viabilidad de ésta se salga de un plano meramente teórico para convertirse en un hecho concreto y mensurable, y da cuerpo a la idea irreversible de la gigantesca ecumenópolis del año 2010, con la mitad de la población mundial residiendo en este tipo de megalópolis.

La Randstad Holland es entonces un puesto de experimentación de primera línea. Su conformación plantea sutilísimos problemas de crecimiento ante la idea de mantener su parte central, apta para las tareas agrícolas y para la expansión recreativa de las poblaciones urbanas del anillo.

El crecimiento de sus grandes aglomeraciones, particularmente Amsterdam, La Haya y Rotterdam, se ha desarrollado hasta hoy en forma de barrios enteramente diseñados emplazados a su inmediata continuidad. Superadas ya las distancias óptimas con respecto a los centros históricos (12 kilómetros), la tendencia actual busca orientar el crecimiento hacia centros enteramente nuevos, nuevas ciudades de gran tamaño a escala del país (100.000 habitantes), emplazándolas en las tierras que recientemente recuperadas al mar inician su desarrollo agrícola, o bien en nuevos ejes de expansión, siempre con la preocupación de crear una discontinuidad física y de dependencia con cualquier otro trazado urbano existente.

La calidad y minucia del Urbanismo en los Países Bajos, en las difíciles condiciones naturales en las que actúa, justifican dedicarle un estudio extensivo que abarque todos sus escalones.

LA ORDENACION DEL TERRITORIO

En los Países Bajos, las colectividades locales (1.000 comunas en 12 provincias) juegan un papel muy importante. La Administración central preside y controla las Administraciones provinciales, que a su vez controlan las locales de su pertenencia; las responsabilidades se estructuran en estos tres niveles. El Gobierno central, a través de informes, plantea el cuadro general donde deben inscribirse los planes provinciales a ser aprobados por el poder central; éstos a su vez son el marco de referencia para los planes comunales, que para su aprobación deben recorrer todo el escalafón ascendente. La acción del Estado para la puesta en movimiento se ejerce a través de subvenciones directas y programas de equipamiento infraestructural (tierras, vialidad, servicios).

Informes característicos del poder central son los que se conocen por su fecha de publicación: Informe de Planeamiento Físico de 1960, Informe de Planeamiento Físico

co de 1966 y el que aparecerá en 1972. Estos informes van tendiendo con el tiempo a transformarse en verdaderos programas.

EL INFORME DE 1966

El Informe de septiembre de 1966 se acompaña de un plano coloreado a escala 1:500.000, que plantea de un modo *indicativo* la utilización del suelo y distingue: zonas industriales y portuarias, tipos de parques y áreas de recreo, cuatro tipos de habitación e incluye de manera fundamental el Plan Vial y Ferrocarrilero para el sexenio. Estas líneas directivas, traducidas a términos físicos, son reflejo directo de un Plan Nacional Económico-Social y están coordinadas con una política de *regiones problema*, donde se concentran las prioridades para la creación de fuentes de trabajo. Estas regiones son básicamente los extremos Norte y Suroeste del país. Con su simple realismo, el Informe dice en este punto: "Teóricamente el crecimiento ordenado cuesta igual que el desordenado; pero una jerarquía de preferencias y su coordinación son en la realidad de más fácil administración y, por ende, producen costos menores."

Hipótesis de base

El crecimiento de la población en los Países Bajos conoce los siguientes guarismos: 1900, 5.100.000 habitantes; 1940, habitantes 8.800.000; 1958, 11.000.000 de habitantes; 1966, 12.500.000 habitantes. Un crecimiento del 11,1 por 100, que significará en el año 2000 veinte millones de habitantes, es decir, una tercera parte más de gente que en la actualidad.

La cifra base para el año 2000 se completa por otras de crecimiento por regiones, donde se hace notorio una estrategia en contra del fenómeno actual, que tiende a concentrar la población en el Oeste del país. El porcentaje de absorción de ese aumento por el Oeste se forzará a pasar, de acuerdo a lo planeado, del 50 por 100 característico de la década del sesenta al 25 por 100 finalizando el siglo. Ante el riesgo de que esta presunción pueda parecer ingenua, diremos que la hipótesis se sustenta en el desarrollo de la región donde se construyen los nuevos *polders*, que liberarán un total de 157.000 nuevas hectáreas y alojarán cerca de medio millón de habitantes. El exceso complementario es desviado, siempre de acuerdo a las directivas del Informe, hacia otras regiones, pero allí sus precisiones nos parecen menos probables.

Las hipótesis de base se internan implacablemente en la definición del modo de vida para los próximos años. Estas estimaciones, que en otros países resultarían fantasiosas o gratuitas, en los Países Bajos están integradas a la vida del presente e interesan para programar el mañana; de esta manera los patrones de futurización son asimilados por la población entera como el mantenimiento

El gráfico adjunto sintetiza los datos relativos a los cuatro tipos de *habitat* previstos por el Informe de Planeamiento Físico de 1966.

En la parte superior aparece cada uno de los tipos, con la superficie destinada por habitante a cada función (industria, vialidad, comercios y oficinas, esparcimiento y vivienda). El segmento unitario significa: 10 metros cuadrados de suelo destinado a esa función por habitante.

En la parte inferior los datos se expresan distribuidos en el espacio, con sus relaciones recíprocas y en dimensiones reales.

Todos los agrupamientos humanos de los Países Bajos han sido clasificados dentro de estos cuatro tipos o su unidad urbana, fraccionada en sectores, que responden a cada uno de ellos.

El tipo A de *habitat* es una concentración de baja densidad: 15 viviendas por hectárea de uso residencial, lo que resulta algo más de 52 habitantes por hectárea. Es característico de pueblos aislados o de pequeños centros. Nagele y los sectores periféricos de Lelystad están dentro de este tipo. Su tejido está formado por calles muy racionalizadas, con sentido de dirección único, combinadas con vías anchas de doble canal, con cruces al mismo nivel regulados por semáforos. Caminos locales unen estas concentraciones a vías regionales o nacionales.

El tipo B duplica la densidad del anterior: 105 habitantes por hectárea. Es típico de las unidades de baja densidad de las ciudades medias. Emmeloord y los sectores de vivienda intermedios de Lelystad responden a este grupo.

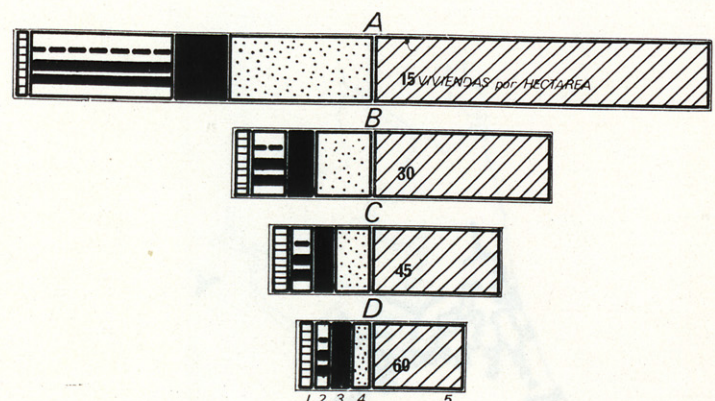
El tráfico se separa, creándose una vía paralela para el tránsito local. No hay grandes extensiones industriales ni tanto movimiento urbano, por lo que el porcentaje de suelo ocupado por la circulación es escaso. Vías regionales les unen a las nacionales. Existe un servicio local de autobús autónomo, con carácter de transporte colectivo urbano.

El tipo C considera densidades de 160 habitantes por hectárea. Aquí se incluyen los grandes conjuntos del Amsterdam extrarradio que hemos estudiado, las ciudades medias y los sectores de Lelystad más próximos al centro. La vialidad está totalmente clasificada en niveles diferentes, y se distinguen vías nacionales, regionales y urbanas. El ferrocarril respalda al transporte colectivo de pasajeros y existen puntos característicos de convergencia de población.

El tipo D abarca los grandes centros históricos; la densidad es de 210 habitantes por hectárea.

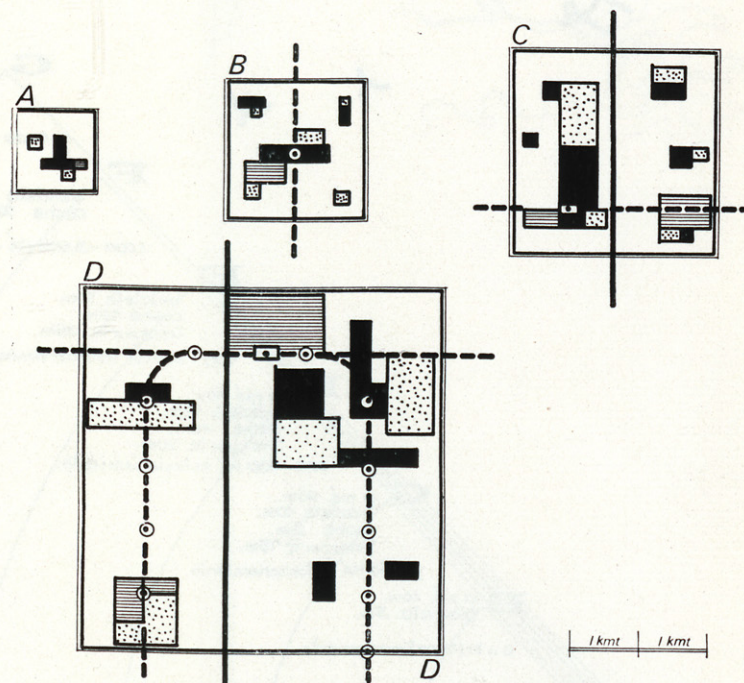
Esta clasificación, que incluye la totalidad de los agrupamientos humanos existentes, se utiliza también para normalizar el desarrollo de las aglomeraciones en el tiempo. Una localidad que en la actualidad está formada por un centro histórico tipo D, varios conjuntos tipo C y algunas unidades tipo B y A se regula permitiendo que en determinado lapso alguno de los conjuntos tipo C se integre al núcleo D, las unidades B y A pasen a ser del tipo C y B y se creen nuevos conjuntos tipo C.

De esa manera se mantiene un estricto control de la distribución del crecimiento parcial y global de todo el país y del juego de las migraciones regionales.



10 m² por habitante

1 industria
2 vialidad
3 com y ofic.
4 esparcimiento
5 vivienda



El gráfico adjunto sintetiza los valores definidos por el Informe 1966, referentes a parques y jardines: distancia-tiempo, dimensiones, previsiones de estacionamiento y equipo de las distintas tipologías.

Los valores de tiempo se consideran iguales para cualquier día del año, incluyendo feriados.

El tiempo de los recorridos a pie no considera demoras especiales en los cruces; el del transporte colectivo considera demoras de recorrido a pie de cinco minutos de las estaciones a los sitios.

El cuadro de equipamiento no es exhaustivo, incluye únicamente los servicios más apropiados para dar una idea de escala del espacio considerado.

de los hábitos rutinarios lo es por los pueblos conservadores.

Algunos términos de esa futurización pueden resultar interesantes. En materia de automóviles, de uno por cada ocho habitantes en la actualidad se llegará a uno por cada tres en 1999; el resultado será una movilidad mayor y un aprovechamiento más intensivo de los equipamientos sociales y culturales. Existirá una mayor posibilidad de alternativas, lo que en términos sociales tiene una enorme relevancia e indica una población de carácter esencialmente urbano, consumiendo mayor cantidad de espacio que en la actualidad. La superficie de vivienda será 300 por 100 mayor para un aumento

de población de sólo el 70 por 100; nuevas formas de vida deberán desarrollarse, y el Informe recalca la necesidad de mantener un paisaje urbano variado, con buenas proporciones de vivienda individual, sin caer en la dispersión.

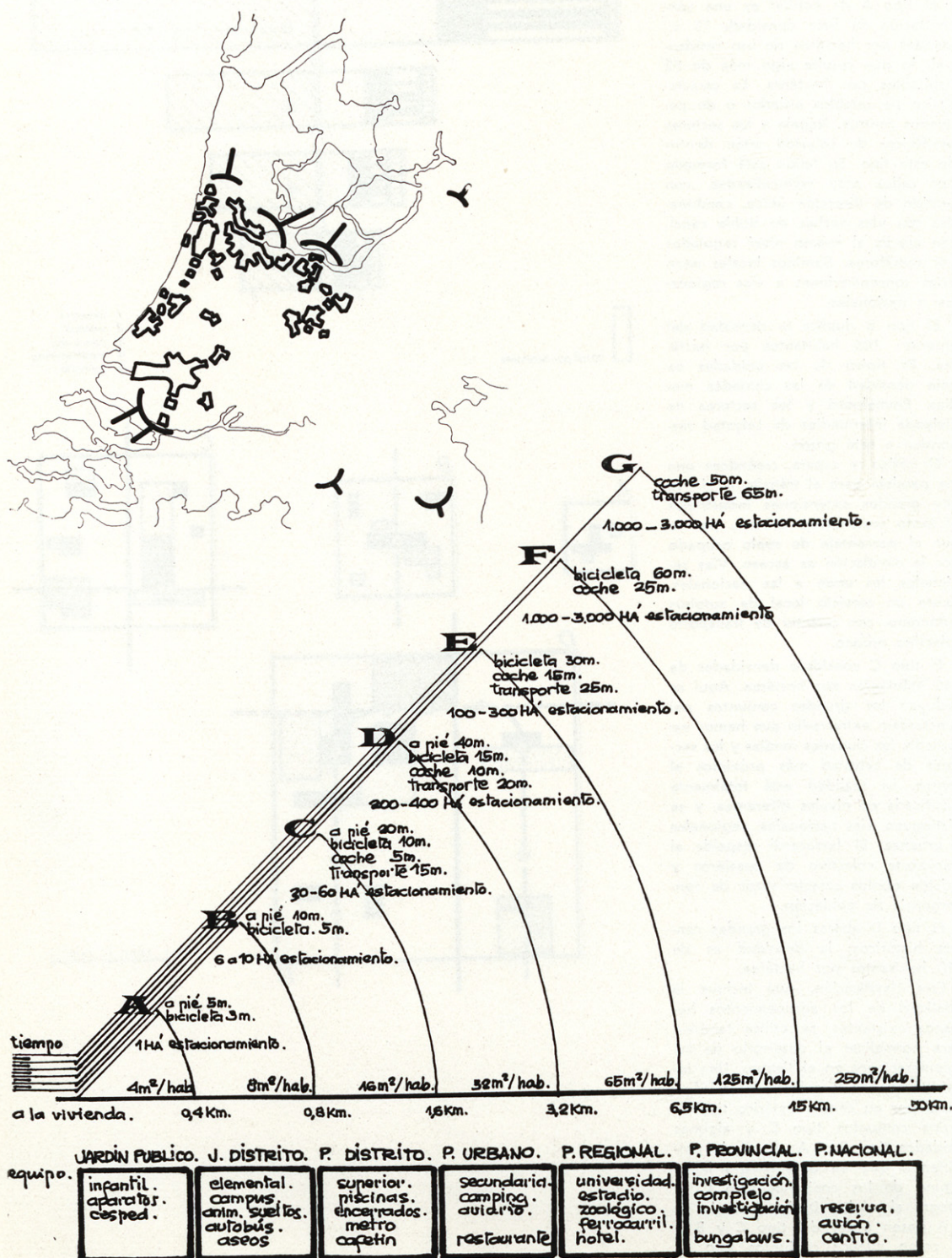
Consecuencias sobre la estructura territorial

El Informe 1966 evita intencionadamente definir horizontes muy próximos, prevé en forma flexible líneas básicas útiles para las inversiones de largo aliento e indica con precisión las medidas más urgentes que deben adoptarse.

De su contexto se desprenden los siguientes principios, que repercuten sobre la estructura física territorial:

- El crecimiento inevitable de la Randstad se atenuará y se orientará, según direcciones de privilegio hacia el exterior del anillo, preservando, como es tradicional, la parte central del mismo.
- La expansión formará un anillo urbano concéntrico al anterior, que permitirá la existencia entre ambos de áreas agrícolas y campo libre, manteniendo los espacios que forman las fajas de separación entre ciudades, afirmará su individualidad e impedirá que lleguen a una fusión no identificable.
- Hacia el Norte el desarrollo tomará cuatro direcciones. Dos de ellas tangenciales a los polders de Flevolandia (una entre Flevolandia y Markerwaard y otra entre aquella y el continente), sobre las que aparecerán ciudades y pueblos nuevos. Las otras dos sobre el país viejo, donde se propiciarán ciudades de tipo medio, enfatizando en la estructura existente, recomendándose Twente y el vacío que se produce al centro de la provincia de Groningen.
- Se activarán las villas y ciudades del Limburgo (extremo Sureste) y de la parte Sur del país.
- Se urbanizará el delta del Rhin-Mosa y se creará un nuevo complejo portuario (Scheldt).

El problema de más difícil solución lo constituirá sin duda las escasas posibilidades de expansión de Rotterdam y La Haya (particularmente de esta última). La revista Forum (Amsterdam) dedicó hace algún tiempo un excelente número monográfico (1965, 2) a La Haya y su estrangulamiento, y quedaba claro que a esa altura era un problema sin salida por los métodos tradicionales. La Haya, capital administrativa, asentamiento aristocrático y tradicional, recurrió a un forzoso compromiso de consecuencias imprevisibles: desarrollar una nueva ciudad de descongestionamiento, Zoetermeer, ubicada en el interior del anillo de la Randstad.



Rotterdam, por el contrario, para quien la estrategia prevé la creación de ciudades satélite de 70.000 a 80.000 habitantes a partir de pequeñas villas existentes, tiene éxito con Spijkenisse y Hollevoetluis, a prudente distancia del anillo.

ROTTERDAM.—Una de las ciudades mejor planeadas de Europa.

Comunicaciones

Factor importante para la estructura del territorio son las comunicaciones; el Plan Vial señala a este respecto:

- 1) Una carretera principal que comunica el Oeste del país con el Noreste, pasando por Lelystad, nueva capital de los *polders*, y el puente aún no construido entre Flevolandia y el *polder* del Noreste.
- 2) Otra carretera principal, que corre paralela a la anterior por el proyectado *polder* de Markewaard, se desvía para entrar en Flevolandia Oriental y cruza la anterior carretera sobre Lelystad, conectando luego con el Este del país.
- 3) Una carretera que comunica el Norte de la Randstad con el territorio industrial alemán.
- 4) Dos carreteras principales de Norte a Sur.
- 5) Un ferrocarril que uniendo el Randstad con Lelystad sigue luego hacia el Este, apuntalando la descentralización industrial y el transporte de pasajeros.

Medidas para la puesta en marcha

Semejante planteo obliga a un considerable esfuerzo de coordinación; los responsables del ordenamiento del territorio en los Países Bajos son plenamente conscientes de este aspecto básico. Para ello fue creado un Consejo Consultivo y por ello se hace tanto hincapié y se invierten tan grandes sumas en una toma de conciencia nacional frente al problema y en la formación de los técnicos específicos.

Desde el punto de vista financiero basta decir que las inversiones en infraestructuras, en constante crecimiento desde 1956, irán en el futuro más rápido que el propio ingreso nacional. Una gran parte del capital se obtiene por la vía de gravar a los usuarios en forma directa, y el resto se deja a cargo del empréstito o del impuesto, según la respuesta económica que se obtenga de la mejora.

Sobre el plan administrativo, ninguna modificación al tradicional escalonamiento (Estado, provincia, municipio) parece predecirse, aunque sí se hará necesaria la modificación de los límites municipales a medida que las áreas urbanas se vayan expandiendo.

