La Ciudad Global ¿Cómo gestionarla?

Secretaría General Técnica

Documentos de trabajo. Ciclo de Conferencias, enero a mayo de 1996

Comunidad de Madrid

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE,
VIVIENDA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Comunidad de Madrid

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE,
VIVIENDA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Biblioteca Virtual
Comunidad de Madrid

Esta versión digital de la obra impresa forma parte de la Biblioteca Virtual de la Comunidad de Madrid y las condiciones de su distribución y difusión se encuentran amparadas por el marco legal de la misma.

www.madrid.org

CONSEJERA DE MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA
Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
Exma. Sra. Dª. Ana Isabel Mariño Ortega.

VICECONSEJERO DE MEDIO AMBIENTE Y
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
Ilmo. Sr D. Manuel Beltrán Pedreira.

VICECONSEJERO DE VIVIENDA Y SUELO
Ilmo. Sr. D. Juan Blasco Martínez Oña

SECRETARIO GENERAL TÉCNICO
Ilmo. Sr. D. Alfonso Moreno Gómez.

DISEÑO GRÁFICO: nea S.L.

IMPRESIÓN: Graficas Imtro

I.S.B.N.: 84-451-3172-9 (978-84-451-3172-5)

DEPOSITO LEGAL: M-56866-2008

TIRADA: 500 ejemplares

EDICIÓN: Noviembre 2008

Secretaría General Técnica 2008
C/ Maudes, 17, Madrid 28003
Tfno: 91 5804487
www.madrid.org

Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes

Este ciclo de conferencias se celebró en la Casa de América de 1996.

Fue organizado por la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid para investigar algunas experiencias prácticas específicas de gestión de usos de suelo, reflexionar sobre las enseñanzas que se pueden extraer de las mismas, y para conocer las opiniones de urbanistas y otras personas interesadas en la Comunidad de Madrid sobre estas prácticas, enfatizando la cuestión de cómo es posible minimizar costes.

Madrid, septiembre de 1996

PONENCIA PARA LA CONFERENCIA EN MADRID. LA CIUDAD GLOBAL, ¿CÓMO GESTIONARLA? ENERO-MAYO 1996

ÍNDICE

- ¿Cómo podemos entender la "Ciudad Global" de hoy y cuál es la importancia de estas concepciones para su gestión?. REMY PRUD'HOMME.

- Planificación regional estratégica: análisis comparativo de prácticas innovadoras en los EEUU. J. MARK SCHUSTER.

- Evaluación cuantitativa y cualitativa de programas regionales: ¿cómo estas prácticas pueden ser una función integrante de la gestión de la ciudad global?. GEORGE M.J. BARRETT.

- La planificación ecológica medioambiental. WOLFGANG KLEIBER.

- Las fortalezas y debilidades de la aproximación comprensiva a la planificación regional: la experiencia Británica. PATSY HEALEY.

- La nueva zonificación. MICHAEL KWARTLER.

¿Cómo podemos entender la "Ciudad Global" de hoy y cuál es la importancia de estas concepciones para su gestión?

REMY PRUD'HOMME

La Comunidad de Madrid no es una región como muchas otras, con un gran centro rodeado por pequeños subcentros y una gran área rural. Es básicamente una ciudad, y más precisamente una Megaciudad. Una Megaciudad es una ciudad en el sentido en el que la mayor parte de sus áreas están —o deberían estar— relacionadas y funcionalmente asociadas entre sí. Esto sería verdad para el transporte, para los servicios de agua, para la calidad del aire, para la recogida de residuos, para el desarrollo económico. La Comunidad de Madrid es, al menos potencialmente, un único mercado de trabajo: la mayoría de los vecinos localizados en cualquier parte del área buscan empleo en el conjunto del área; asímismo las empresas localizadas en cualquier parte del área buscan trabajadores en la totalidad del área. Lo mismo se puede decir de la región de París, L´lle de France, que también se debe de considerar como una ciudad. Ambas áreas tienen la suerte de tener una entidad política; (la Comunidad de Madrid, la región de l'lle de France en Paris), a cargo de la totalidad del área urbana, en forma distinta de lo que pasa en Londres, Milán, Nueva York, Tokio y la mayoría de las otras grandes ciudades-regiones.

Madrid es una Megaciudad. Es costumbre medir las ciudades en términos de población pero las ciudades son básicamente centros de producción y por lo tanto es más lógico clasificarlos por su producción tal y como se muestra en la Tabla 1.

	Población (Millones hab.)	PNB (Millones dólares americanos)
Paris	9,3	354
Londres	7,3	178
Essen	6,4	151
Milán	5,3	131
Frankfourt	3,5	115
Hamburgo	2,5	92
Madrid	5,2	89
Stuttgart	2,5	68
Roma	3,0	67
Dusseldorf	2,7	67
Colonia	2,8	64
Viena	2,1	62
Nápoles	3,6	57
Barcelona	3,4	55
Estocolmo	1,7	55

Notas: Las cifras de población que desde luego dependen de la definición de la ciudad en cuestión, proceden de la población de las Naciones Unidas, perspectivas de urbanizaciones mundiales. Revisión de 1992, Nueva York 1993. Son cifras de 1990 pero la población de estas ciudades europeas no ha cambiado mucho en el período 1990-1993. Las cifras de GDP son el producto de la población por el GDP percápita en 1993. El GDO percápita es igual al GDP del país considerado tal y como aparece en la publicación del Banco Mundial e informe sobre el desarrollo mundial en 1995. Washington 1995, multiplicado por un ratio de sobreproductividad en una ciudad (GDP percápita de la ciudad dividido por GDP percápita del país) calculado para cada ciudad sobre la base de los datos de 1989 y procedentes de Eurostar Readgest Anuario Estadístico 1993. Luxemburgo 1993. Las cifras de GDP que parecen deben ser consideradas como orden de magnitud. Berlin, no se incluye debido a que se carece de los datos correspondientes.

Tabla 1. Ciudades Europeas más importantes según su PNB.
Fecha aproximada 1993.

Madrid aparece así como la ciudad número ocho en cuanto a tamaño en Europa, (Berlin no esta incluida en la tabla), al mismo nivel de Hamburgo y más importante en términos de producción que Stuttgart. A nivel mundial, Madrid ocupa probablemente alrededor del número treinta en el rango de ciudades, sin duda es uno de los mayores lugares de producción con un out put de aproximadamente noventa millones de dólares en 1993, el out put de Madrid es mayor que el de muchos países; es ligeramente mayor que el de Portugal (ochenta y seis millones de dólares), o el de Polonia (ochenta y cinco), y mucho mayor que el de Venezuela (sesenta) Colombia (cincuenta y cuatro) o Perú (cuarenta y uno).

La mayor parte de las megaciudades son ciudades globales, el concepto de Megaciudad se relaciona con el tamaño de la ciudad-región. El concepto de las ciudades globales se refiere a sus funciones. Tal y como dice John Frickman, las ciudades globales y mundiales articulan la economía nacional, regional e internacional en una economía global. Y son los nudos organizativos de un sistema económico global ¿Es Madrid una ciudad global según esta definición? No conozco suficientemente la respuesta para el caso de Madrid. En muchos aspectos probablemente lo sea, pero lo que es seguro es que Madrid es una Megaciudad. Esta es la razón por la que voy a usar la expresión Megaciudad más que la expresión ciudad global para discutir el futuro de Madrid.

La gestión de una conglomeración tan importante de gente y de actividades no es fácil. En esta conferencia vamos a intentar discutir el contexto en el cual las Megaciudades se tienen que observar y gestionar en la Sección segunda y después el gran potencial de las Megaciudades en la Sección tercera; antes de estudiar el tema de la gestión de las Megaciudades en la Sección cuarta.

II. El Contexto de las Megaciudades

Entender bien el contexto en el cual compiten y se desarrollan o degradan las ciudades-región, es un pre-requisito para formular políticas.

El tema se puede analizar en los apartados del contexto económico, social y urbano.

El contexto económico

El contexto económico viene caracterizado por tres tendencias importantes: globalización, tecnologización y liberalización.

La Globalización en nuestras economías y sociedades tiene tres dimensiones asociadas: primero, hay un incremento marcado en comercio e intercambio. En cada país el comercio se incrementa más rápidamente que la producción, esto significa un notable incremento en especialización y en transporte. La producción solía ser la transformación de uno o dos materiales básicos convertidos en productos acabados. Cada vez es más y más el montaje de muchos componentes especializados y de distintos tipos de partes.

En segundo lugar, estos intercambios son cada vez más internacionales. El comercio antes era en su mayoría inter-regional dentro de cada país. Ahora tiene lugar entre varios países. Cada empresa potencialmente tiene, como cliente y suministrador, a todo el mundo. Esto es cierto tanto para los productos acabados como para los componentes industriales, para los servicios y las mercancías, e incluso para las ideas y las modas.

En tercer lugar, esta globalización se ve acelerada por la desmaterialización de nuestras sociedades. Por desmaterialización se expresa el cambio de mercancías que incorporan la materia Servicios, que incorporan información debido a que la información viaja incluso más rápidamente y más barato que la materia, este cambio facilita la globalización. Una sociedad de la información tiende a ser una sociedad ubicua.

No es menos importante la tecnologización de nuestras economías, utilizando este neologismo para describir la aceleración del proceso técnico, así como el uso cada vez mayor del mismo. Está presente en los productos así como en los procesos. El proceso técnico es bastante visible en forma de nuevos productos que no existían hace algunos años, y es bien conocido que, estos productos de alta tecnología participan en una proporción cada vez mayor de la producción. Pero el proceso técnico es igualmente esencial en la forma de nuevos procesos, tecnologías nuevas e innovadoras se introducen incluso en la producción de las mercancías y servicios

más normales y antiguos, como los zapatos o los periódicos. Todos los sectores son potencialmente de alta tecnología. Lo que significa que este concepto es cada vez menos útil. Para los trabajadores, para las empresas pero también para las ciudades, la capacidad de hacer curso del proceso técnico para innovar y para cambiar tanto los productos como los procesos es una condición de supervivencia.

La liberalización es la tercera tendencia. En todos los sitios vemos como los proteccionismos públicos y políticos van disminuyendo, y se ve también un incremento en la competencia. En parte esto puede ser una moda y una ideología pero también es probablemente en una proporción mayor una tendencia que está impulsada por las otras dos tendencias principales. La liberalización se hace posible por la tecnologización y se hace necesaria por la globalización. En todos los países las empresas que están compitiendo en un mercado global insisten en tener acceso a los componentes e información más eficientes y más baratos sea donde sea donde se encuentren. Cuando hay clientes globales se necesitan proveedores globales.

El Contexto social

Lo que se podría llamar la demanda social está cambiando también. En todos los sitios la gente continúa esperando mercancías y servicios más normales, esto es propio del crecimiento económico e incrementos en su capacidad de consumo. Pero también demandan más calidad del Medio Ambiente, más protección social y más procesos de participación.

El incremento en la demanda del Medio Ambiente es una tendencia bien conocida, la gente quiere un aire más limpio, un agua más pura, menos ruido, ciudades más hermosas, mejores lugares de trabajo. Debido a que la mayoría de estos bienes son bienes públicos por los que no se puede cobrar a los que los consumen, esta demanda es muy fuerte, pueden ser exagerados muy fácilmente y muchas de las demandas que se hacen en nombre del Medio Ambiente por grupos minoritarios son de hecho poco razonables. Pero la preocupación por el Medio Ambiente es auténtica. Hay mucha gente dispuesta a pagar por estas cosas y existen poderosas razones para creer que esta disposición se incremente con el desarrollo económico.

Una preocupación pareja aunque conceptualmente bastante distinta se relaciona con la sostenibilidad, ya que existe un amplio acuerdo en que el crecimiento económico debería de tener lugar de forma que sea posible continuarlo a largo plazo. Esto implica la utilización restringida y prudente de ciertos recursos medioambientales. Esta preocupación ha sido formalmente respaldada por los gobiernos en la Conferencia Intergubernamental de las Naciones Unidas que se celebró en Río de Janeiro en 1991. De nuevo, existe en este aspecto parte de exageración y parte de verdad. Los beneficios palpables en la actualidad que son ciertos y medibles, y muy necesitados por los miembros más pobres de nuestras sociedades, no se deberían de abandonar enteramente por los costes en relación con el mañana que son inciertos y desconocidos. A largo plazo en particular, el proceso tecnológico puede ayudar a prevenir o reducir estos costes potenciales tal y como ha sido el caso más frecuentemente en el pasado. Por otra parte es obvio que la preocupación por las relaciones entre la economía y el Medio Ambiente debe integrarse en una dimensión temporal.

La protección social es una segunda preocupación creciente en la sociedad. A medida que pasa el tiempo, la gente quiere mayor protección, las redes tradicionales de seguridad que protegían a los individuos contra diversas dificultades de la vida eran primariamente la familia, las iglesias, los sindicatos, los pueblos, etc. Cada vez estas protecciones son menos efectivas. Al mismo tiempo, y debido a que nuestro mundo cambia cada vez más rápidamente, estas dificultades se van incrementando notablemente. Además en una sociedad dominada por los medios de comunicación, y de carácter global, se crean organizaciones humanitarias que expresan y defienden los intereses de grupos o de áreas específicas, son activas debido a que quieren influir en el desarrollo de los acontecimientos, pero también debido a que la participación, en sí misma sin tener en cuenta lo que consiguen, se considera deseable. Esta tendencia no deja de presentar una cierta ambigüedad, y no debería de ser respaldada a la ligera. En muchos casos puede

significar menos eficiencia y menos democracia, pero también puede ser útil y en cualquier caso debe ser tomada en cuenta.

El contexto urbano

Hay ciertas incertidumbres en relación a lo que pueden significar para las ciudades los procesos gemelos de desmaterialización y deslocalización de la información. Algunos argumentan que convertirán a las ciudades en menos útiles como centros de producción, si el "input" principal para la producción llega a ser la información. Si la información está disponible en cualquier lugar, entonces la producción puede tener lugar en cualquier sitio. Este fenómeno se está produciendo ya bajo el nombre de "Telework". De acuerdo con esta visión la producción en las ciudades no será en el futuro necesaria o más barata. Las economías de aglomeración desaparecerán mientras que las deseconomías de aglomeración permanecerán. Esto anunciaría el fin de las ciudades y de las megaciudades. Yo no creo que esta visión sea correcta.

La deslocalización de la producción no es algo seguro, se pude argumentar que el progreso en las telecomunicaciones incrementará en lugar de disminuir la necesidad de los contactos cara a cara. De hecho, esto fue lo que ocurrió cuando llegó el teléfono, no redujo las visitas y las reuniones, sino que las facilitó. En segundo lugar, la deslocalización no afecta a todas las líneas de la actividad. Muchas mercancías tradicionales todavía tienen que seguir siendo producidas. En el siglo XXI seguiremos habitando casas, vistiéndonos y comiendo vegetales. En cuanto a la producción, procesamiento, empaquetado y venta de estas mercancías, las ciudades, aunque no necesariamente las megaciudades retendrán algunas de sus ventajas tradicionales. Quizá, sin embargo, más importante, las ciudades representan un capital fijo masivo invertido en infraestructuras con una vida útil larga. (Casas, calles, puentes, etc) Incluso si las ciudades no estuvieran justificadas por los requerimientos de la producción, que como hemos visto es solamente cierto en parte, continuarían existiendo. Los hombres y las mujeres continuarán asentándose donde actualmente están localizadas las infraestructuras, que es en las áreas urbanas. Se podría argumentar que precisamente debido a que las actividades nuevas basadas se pueden localizar en cualquier sitio, se localizarán en las áreas urbanas. Su localización no será resultado tanto de las consideraciones económicas como medioambientales. La gente se asentará y producirá en los lugares que más les interese para vivir, y estas pueden ser las ciudades y megaciudades.

La experiencia de la década pasada apoya esta visión positiva del futuro de las ciudades. Los análisis pesimistas y las previsiones de la década de los 70 sobre la decadencia de las ciudades han ido mal. Han continuado atrayendo actividades, hemos sido testigos de una remetropolitalización de nuestras sociedades, en lugar de la desmetropolitalización de las mismas.

Menos controvertida es la segunda tendencia urbana: la población de las ciudades tenderá a estabilizarse, la era del crecimiento rápido se ha terminado. Había dos fuentes de incremento en la población urbana: el desplazamiento de las áreas rurales a las urbanas, y la tasa de crecimiento conjunta de la población. Ambas se han acabado, o están a punto de acabarse, por lo menos en los países desarrollados. Esto contrasta con la experiencia de las décadas pasadas. No quiere decirse que no habrá crecimiento de población en absoluto, la emigración de las áreas rurales hacia las urbanas continuará alimentada por emigraciones internacionales, y desde luego tampoco quiere decir que no va a haber crecimiento físico incluso aunque no se incremente la población total de la ciudad. La cantidad de metros cuadrados edificados por persona tanto en su hogar como en su lugar de trabajo se incrementará y con ello la cantidad total del área construida en la ciudad. Este incremento puede ser sustancial, suponiendo para una ciudad como Madrid, con una población estable del cuatro por ciento de incremento en la renta real y una elasticidad de consumo de espacio de suelo en relación a la renta de 0,75 tendríamos un ochenta por ciento de incremento de metros cuadrados de suelo durante un período de veinte años. Pero todo esto no modifica la conclusión general. En los países desarrollados la reducción del crecimiento de la población urbana requiere cambios sustanciales en nuestra forma de aproximarnos a los temas urbanos.

Uno de ellos es la dificultad de que las ciudades se mantengan atractivas. La estabilización de la población ur-

bana no significa que todas las ciudades, y Madrid, en particular, continúen siendo como son ahora. Algunas ciudades crecerán mientras que otras decaerán. El crecimiento de la población urbana se convertirá en un crecimiento de resultado cero. Esto implica que la competencia entre las ciudades se intensificará. Mientras el crecimiento urbano era generalizado, las ciudades no tenían que luchar para atraer gente y actividades, todas crecían, y a menudo más de lo que querían. Ahora las ciudades tienen que ser innovadoras y eficientes justamente para evitar su decadencia. Otra implicación del crecimiento de población reducido en las ciudades es la necesidad de gestionar, en oposición a la necesidad de planificar. El planeamiento de una ciudad suponía básicamente la planificación de su desarrollo, el control y la guía de la localización de nuevas casas y de nuevos lugares de trabajo. Cuando el desarrollo disminuye se necesita menos planificación. En cambio, las ciudades deben de ser gestionadas; esto es convertidas en eficientes económicamente, vivideras y atractivas medioambientalmente.

El tercer cambio porcentual, se da en los mecanismos de reducción de la pobreza. Los campesinos, pobres, carentes de educación y con problemas de salud acudían en masa a las ciudades, esperando una vida mejor. En la mayoría de los casos entraban en el ciclo virtual de riqueza ilustrado en la figura 1.

La inmigración el mero hecho de asentarse en las ciudades, comenzaba el proceso. Elemento clave era, que la productividad marginal de los nuevos habitantes humanos se incrementaba grandemente. Esto fue un gran logro debido a que la productividad marginal en las áreas urbanas era generalmente muy baja, incluso a menudo próxima a cero. En las ciudades, estos inmigrantes encontrarían en la mayoría de los casos empleo, generalmente en la industria y contribuirían a la producción. El desplazamiento de la gente (y del capital) desde los sectores de la baja productividad a otros de productividad más alta siempre ha sido una de las principales fuentes de mantener a la gente en la cultura de la pobreza. Se pueden identificar cuatro cambios en este aspecto.

Uno es el incremento de las externalidades de la pobreza. La pobreza atrae a la pobreza, es mucho más difícil para un pobre salir de la pobreza si vive en un sitio con muchos pobres alrededor suyo que, si vive en un lugar en que hay pocos pobres. En este sentido, se puede decir que la pobreza crea externalidades negativas. Esto significa que, cuanto menos segregada esté una ciudad será menos capaz de enriquecer a sus pobres. En los países de la OCDE, las ciudades están cada vez más segregadas, los pobres viven con los pobres y los ricos con los ricos. La medida de la disparidad de los hogares en una ciudad puede ser que no se incremente

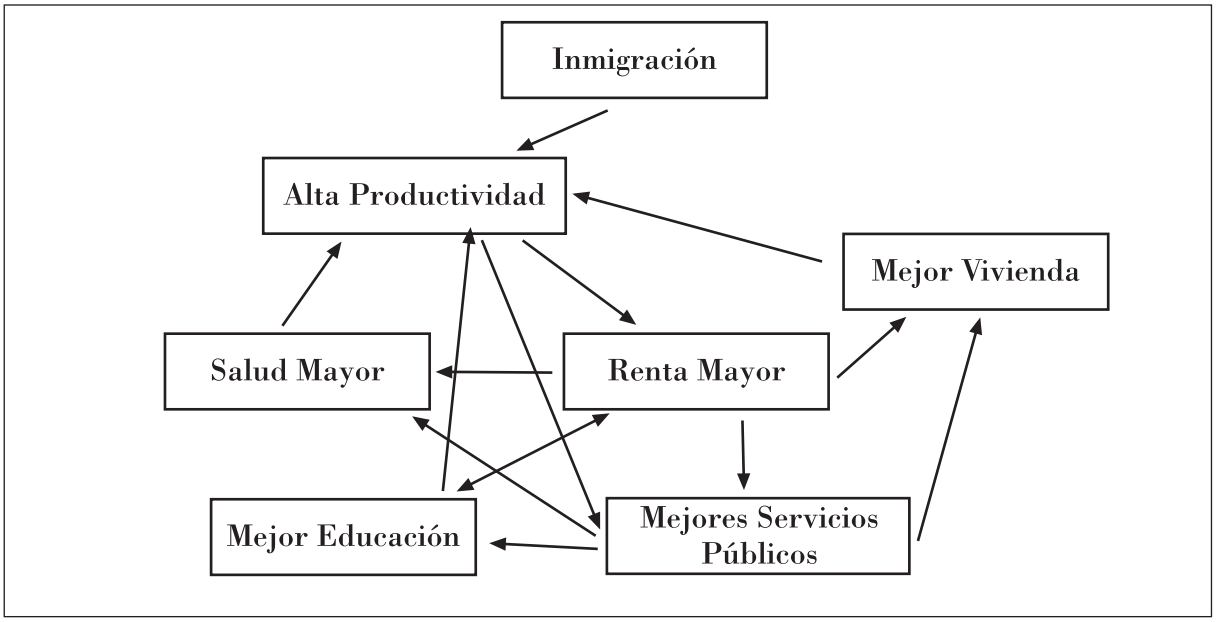


Figura 1. Círculo virtual de la riqueza.

en su conjunto y probablemente decaiga; pero las disparidades de los hogares en cada una de las áreas de las ciudades probablemente decae y las medidas de la disparidad de las áreas de la ciudad es muy probable que se incremente. En otras palabras, las ciudades del mundo están formadas por áreas cada vez más heterogéneas.

Una segunda razón son las deficiencias cada vez mayores en los servicios públicos para los pobres. Nuestras ciudades y nuestras sociedades en general se han beneficiado mucho de las mejoras en los servicios públicos, muchas de las cuales tienen una dimensión local.

Sin embargo, en muchas ciudades, la calidad de los servicios públicos en el espacio de un área determinada urbana no es tan homogénea como solía ser, y en algunos lugares se ha deteriorado con el paso de los años. En ciertos casos, los pobres sólo tienen acceso a servicios públicos deficientes. Esto es una consecuencia del agrupamiento creciente de los pobres.

Hay dos factores que se combinan para disminuir la calidad de los servicios públicos locales en los barrios de los pobres. Los costes, que son mayores que en cualquier otro sitio; y los ingresos del gobierno local, que son inferiores al resto de los sitios. Una combinación de: primero una descentralización cada vez mayor, segundo en áreas urbanas fragmentadas con muchos gobiernos locales, tercero en ausencia de sistemas de subsidio intergubernamentales redistributivos potentes, necesariamente conducirá a una segregación cada vez mayor, y crecerán las bolsas de pobreza. Si los servicios públicos fuesen suministrados nacionalmente por un Gobierno Central o si cada una de las áreas urbanas fuese administrada por un Gobierno Local, o si las grandes cantidades de dinero se entregasen al Gobierno Local con bases imponibles bajas, la cantidad de gastos para los servicios públicos urbanos serían aproximadamente iguales en todas las partes de las ciudades. Desafortunadamente, estas condiciones se producen en raras ocasiones. El movimiento de descentralización que tuvo lugar en muchos países durante las dos últimas décadas fue debido a algunas características políticas y económicas, pero contribuyó a incrementar las disparidades de los gastos del servicio público urbano, y como consecuencia incrementa la segregación y la pobreza urbana.

También podría haber una accesibilidad reducida al trabajo por parte de los pobres. La creciente inversión urbana y utilización del automóvil son dos características importantes de nuestras ciudades modernas. Obviamente están ligadas. El crecimiento de la propiedad de automóviles ha hecho posible localizar las casas y los trabajos en suburbios alejados. A su vez, esta localización dispersa hace más necesario poseer y utilizar los automóviles. Las inversiones en infraestructuras, autopistas y viario han acompañado a este movimiento. En muchos casos, esas facilidades mejoradas para el transporte, no han sido utilizadas para disminuir el tiempo de transporte sino para incrementar la distancia del transporte. Esta bien documentado para el caso de París por ejemplo, donde en las últimas décadas, en contra de la opinión común, el tiempo gastado en el transporte ha permanecido constante. La velocidad se ha incrementado, y se ha incrementado la distancia viajada. Se puede argumentar que estos cambios han tenido impactos diferenciados en relación con los diversos grupos sociales. Para los propietarios de automóviles, la mayoría de la gente, estas tendencias han incrementado la sensibilidad al mercado de trabajo. Para la minoría que no se puede permitir un automóvil estas mismas tendencias han reducido la sensibilidad al mercado del trabajo.

El final del crecimiento urbano también tiene un impacto sobre la pobreza. En una ciudad en crecimiento donde había oportunidades para los pobres, los pobres domésticos por llamarlos así podían escalar los peldaños de la escala social sobre los hombros de los pobres que llegaban a la ciudad, quienes otros años después podrían hacer lo mismo con los siguientes. Este mecanismo ya no funciona, ya no hay suficientes pobres que lleguen a nuestras ciudades, los pobres no son gente que ha nacido en la pobreza, en el campo y que se han trasladado a la ciudad, tienden a ser gente que ha nacido en la pobreza de la ciudad. El resultado de ésto es que las ciudades no proveen un mecanismo de reducción automática de la pobreza.

Tercero. Potenciar las Megaciudades

En ese contexto, qué se puede decir de las Megaciudades. Se pueden decir dos cosas: que su potencial económico es grande y que está condicionado a una gestión eficiente.

La sobreproductividad de las grandes ciudades

En todos los países, incluyendo España, la participación de las ciudades es mayor en términos de producción que en términos de población o de fuerzas de trabajo. Eso significa que la producción per cápita es mayor en las áreas urbanas que en las no urbanas. Estudios más detallados muestran que la productividad del trabajo se incrementa con el tamaño de la ciudad, cuanto más grande es una ciudad mayor, es su sobreproductividad definida como la diferencia entre la productividad de la Megaciudad y la productividad del resto del país dividido por la productividad del resto del país.

Esta sobreproductividad ha sido muy documentada en el caso de París, una de las más grandes ciudades en términos de producción. Además de la cantidad de trabajo, de capital privado incluso de capital público ha sido tomado en cuenta. El estudio fue realizado sobre datos macroeconómicos (empresas en París y en el resto de Francia), así como datos agregados macroeconómicos. Los resultados no son nada ambiguos. Con una cantidad de recursos determinada de trabajo, de capital privado y capital público, París produce aproximadamente un 35% más que el resto de Francia. Esto no significa que las empresas privadas de París tengan beneficios más elevados. Su mayor productividad se compensa por las rentas más elevadas y por los salarios más altos que tienen que pagar. De hecho la suma del diferencial de renta y del diferencial de salarios estimados independientemente, es aproximadamente igual al diferencial de producción, lo que está muy en línea con la actual carencia de inmigración o emigración neta. Esto significa que, rentas más altas y salarios más altos que a veces se consideran como una de las desventajas económicas de las grandes ciudades son en realidad un reflejo y una medida de sus ventajas económicas. Similarmente, los salarios más altos de París no significan que los trabajadores estén mejor económicamente en París que en el resto de Francia, sus salarios más altos están compensados por las rentas más altas y por los costes más altos de los transportes. De nuevo la suma de las diferenciales de renta de cada una de las unidades familiares y de los diferenciales de costes de transportes es más o menos el diferencial de salario.

No hay estudios similares de detalle según lo que nosotros sabemos de otras Megaciudades pero tenemos todas las razones para creer que el resultado sería similar al citado. Los datos disponibles sobre la productividad del trabajo, que es una buena aproximación para el factor de productividad total, apoya este punto de vista.

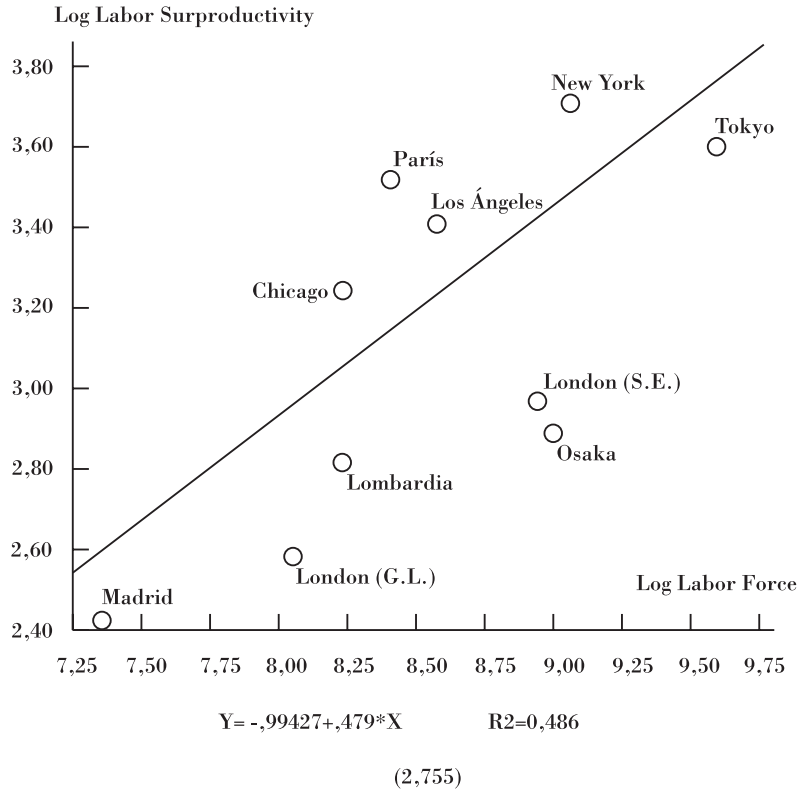
La tabla dos indica la sobreproductividad del trabajo para las actividades no agrícolas de varias Megaciudades incluída Madrid. Tabla dos sobre productividad del trabajo en las Megaciudades seleccionadas. Datos de aproximadamente 1990.

Tokio, Nueva York, Osaka, Los Ángeles, París, Londres Sureste, Londres, Gran Londres, Chicago, Milán, Normandía, Madrid, en tantos por cientos.

Fuentes cálculos de Maríe Paul Rousseau, Universidad de París doce sobre las bases de los datos del Anuario Estadístico de Japón y el Libro de datos de las ciudades de EE.UU.

Nota. La productividad de trabajo (p) se define como el valor añadido distinto de la agricultura y (Y) dividido por la fuerza de trabajo distinta de la agrícola, (i); P = y dividido por I. La sobreproductividad (s) de una ciudad es la diferencia entre la productividad de Megaciudad (p m) y la productividad del resto del país (p r) dividido por la productividad del resto del país (p r) S = (Pm – Pr/Pr).

La tabla dos sugiere que las Megaciudades tienen una productividad de trabajo más alta y que esta sobreproductividad se incrementa con la importancia de la Megaciudad (tanto en términos absolutos como en relación al resto del país). Y también que la magnitud de la sobreproductividad varía grandemente de Megaciudad a Megaciudad. La producción por trabajador en Madrid es un 21% más alta que la producción de trabajador en el resto de España. Pero cuando se excluye la agricultura esta sobreproducticidad se reduce a un modesto 11%.



Fuente: Cálculos de Marie Paul Rousseau, Universidad de Paris 12

Tabla 2

¿Por qué las Megaciudades son altamente productivas?. Una buena comprensión de las causas de la sobreproductividad sería muy útil para definir e implementar políticas en las Megaciudades. Desafortunadamente se carece de esta comprensión en el momento actual.

Sin embargo, hay una razón que se puede afirmar sin dudas, y es que las Megaciudades no son productivas debido a los beneficios que reciben de los Gobiernos Centrales. Al contrario de lo que a menudo se piensa, o se dice las grandes ciudades, son perdedoras netas en el juego del presupuesto, contribuyen más al presupuesto nacional de lo que reciben de él, subvencionan al resto de su país, y no son subvencionadas por él, al menos a través del presupuesto. No es fácil localizar regionalmente los impuestos y gastos nacionales, no tendría sentido, por ejemplo, localizar los ingresos procedentes de los impuestos de la renta a las empresas en las grandes ciudades donde se recauda el impuesto, dado que es el lugar donde una desproporcionada parte de las empresas grandes de ámbito nacional están localizadas. Este impuesto es soportado por los capitalistas, por los trabajadores y por los consumidores y tiene que ser localizado en las áreas donde estos grupos de contribuyentes estén localizados. Nuestro equipo de investigación ha estimado esas transferencias en cinco grandes ciudades. Nuestros hallazgos se representan en la Tabla tres. En todos los casos las transferencias son masivas, en el momento actual estamos realizando un estudio similar para la Unión Económica Europea sobre varios países europeos, incluyendo España. Nuestros resultados preliminares en relación con Madrid, que todavía son orientativos, sugieren que Madrid es un importante perdedor neto en el juego presupuestario.

En la primera fila el nombre de cinco ciudades, en la segunda fila año, en la tercera participación en % de la población del país, a continuación el % del presupuesto nacional, a continuación contribución al presupuesto, después ganancias o beneficios del presupuesto, en la fila siguiente flujo de ganancias del presupuesto, fila siguiente transferencias (beneficios), en la línea siguiente transferencias (flujo), línea siguiente en dólares americanos, transferencias (beneficios percápita), en la

	Abidjan	Bangkok	Casablanca	Sao Paulo	Paris
Años	1984	1987	1982	1985	1984
Participación Población País	18	14	12	12	18
En % Presup. NAc.	54	41	34	20	26
En % Contrib. Pres.	25	28	18	14	19
En % Ganancias o Beneficios	34	35	21	9	21
Transfer. Beneficios	25	13	16	6	7
Transfer. Flujo	18	7	13	12	5
In USS Transfer Beneficios percapita	200	160	400	90	870
Transfer Flujo per cápita	160	80	330	160	680
In GPD					
Transfe Beneficios	5,3	2,5	6,5	7,4	1,7
Transfe Flujo	4,2	1,3	5,5	13,9	1,3

Tabla 3. Transferencias en el presupuesto entre grandes ciudades y el resto del país.

siguiente fila transferencia flujo per cápita, en % del PNB, en línea siguiente transferencia de beneficios, transferencia flujo.

No hay nada sorprendente ni indeseable en estas subvenciones procedentes de las Megaciudades, debido a que ellas son más ricas. Las megaciudades contribuyen más sobre una base percápita al presupuesto, incluso aunque el sistema de impuestos sea proporcional o ligeramente regresivo, y esto está justificado sobre una base de equidad. Lo que es el proyecto sin embargo, es la negativa de mucha gente de reconocer este simple y obvio hecho, la hipótesis de que las ciudades serían más productivas porque tienen más ayudas debe por lo tanto rechazarse.

La explicación de la sobreproductividad de las grandes ciudades debe por lo tanto ser buscada en otras direcciones. Una hipótesis que estamos explorando en la actualidad es la de que las Megaciudades son más productivas debido a que tienen un mercado de trabajo más grande. El tamaño del mercado de trabajo en un radio de sesenta minutos está definido por el número de trabajadores hacia los cuales una empresa por término medio puede tener acceso en menos de sesenta minutos. También se puede definir como el número de trabajos a los cuales se puede acceder en menos de sesenta minutos. La justificación de esta hipótesis tiene dos facetas: una, la de que cuanto mayor sea el mercado de trabajo, mayor es la probabilidad para que una empresa encuentre los trabajadores que quiere y dos, mayor es también la posibilidad de que un trabajador encuentre el trabajo que quiere. Por lo tanto, un mercado de trabajo mayor justifica también la especialización de los trabajadores y de los trabajos y éste es un modo bien conocido de incrementar la productividad. En el momento actual, estamos midiendo el tamaño de los mercados de trabajo de varias ciudades. En la tabla cuatro se presentan los datos de tres ciudades importantes.

Tres puntos no son suficientes para establecer una regresión ni para probar nada, pero las cifras de la Tabla cuatro sugieren que el tamaño del mercado de trabajo no se incrementa tan rápidamente como la cifra de la población. Cuanto mayor sea el mercado de trabajo en un área determinada, mayor es la productividad del trabajo.

Tabla 4. Tamaño del mercado del trabajo y la productividad. Seul, Pousand y Daegu de 1992.

	Población (por miles)	Tamaño mercado Trabajo (en mil)	Productividad (en mil x trabajador)
SeuL	19.112	2.658	13.984
Pousand	3.777	1.590	10.588
Taegu	2.226	755	9.932

Fuente . Cálculos sin publicar de Mr. Chang Fong Li, estudiante de la Universidad de París.

Si se asume que hay una relación causal entre el tamaño del mercado de trabajo y la productividad, que es lo que da lugar al tamaño del mercado de trabajo, son tres factores que se representan en la figura dos; uno es obviamente el tamaño de población general de la aglomeración considerada, pero no es el único. La segunda variable explicativa de este fenómeno es la localización relativa de los trabajos y de las viviendas. Siendo todas las demás cosas iguales, el tamaño del mercado de trabajo de una ciudad muy densa será mayor que el de una ciudad muy dispersa. Este último factor es la eficiencia del sistema de transportes, que es en sí mismo una función de la magnitud, del stock de infraestructuras, y de la calidad de la gestión del sistema de transportes.

Explicación de la sobreproductividad de las Megaciudades. De arriba abajo; productividad de las ciudades, tamaño del mercado de trabajo, tamaño de las ciudades, localización relativa de los trabajos y las viviendas, eficiencia del sistema de transportes, gestión del sistema de transportes y dotación de infraestructuras.

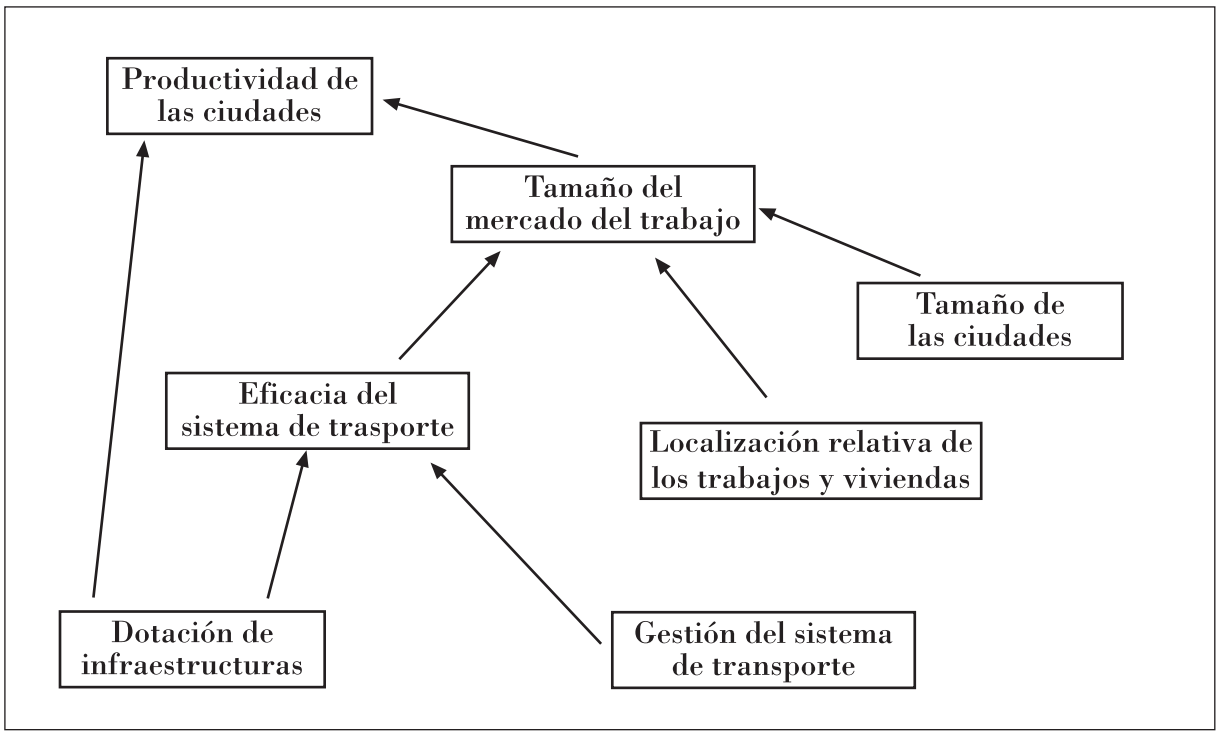
Si se confirman estas hipótesis, esto significaría que hay tres dimensiones esenciales para la productividad de una Megaciudad. Primero la localización relativa de los trabajos y de las viviendas; segundo la dotación de infraestructuras de transporte; y tercero la gestión del sistema de transportes. Cada una de estas dimensiones se refiere a un área de política urbana. La primera al planeamiento físico, la segunda a las infraestructuras y la tercera al planeamiento del transporte. Es útil tener esto en cuenta en el momento de discutir la gestión urbana de las Megaciudades. Los mecanismos y los procedimientos que tienen que ser considerados deben de contribuir positivamente a cada una de estas áreas de política.

La importancia de la gestión de las Megaciudades

A menudo se dice que, las grandes ciudades son demasiado grandes, muchos sino la mayoría de los políticos, periodistas y pensadores nacionales aunque todos ellos viven en las grandes ciudades, creen que las ciudades en general, y las grandes ciudades en particular, son malas para su país. Este prejuicio general antiurbano está basado sobre conceptos vagos y difíciles de medir tales como la calidad de vida, que se supone que es inferior en las grandes ciudades o la calidad de las relaciones humanas, se supone que es más pobre en las grandes ciudades. Sin embargo un argumento más serio económico en contra de las ciudades, se puede escribir de la forma siguiente. Los beneficios urbanos se incrementan con el tamaño de la ciudad en un modo que no es lineal tal como se muestra en la figura tres. Los costes se incrementan con el tamaño de la ciudad en una curva que tampoco es lineal, tal y como se indica en la figura tres, hay un punto "L" donde los costes urbanos son mayores que los beneficios, este punto se define como el tamaño óptimo de una ciudad "S1", mas allá de este punto las ciudades son demasiado grandes.

Figura tres Costes y beneficios urbanos como función del tamaño de la ciudad. De arriba abajo, costes unitarios y beneficios, costes-beneficios y tamaño de la ciudad. Este punto de vista omite por completo un factor clave, la gestión. Los beneficios y costes urbanos no solamente lo son en función del tamaño de la ciudad.

Esta forma de ver las cosas omite por completo un factor clave: la gestión. Los beneficios y costes urbanos no son sólo función del tamaño de la ciudad. Son también



función de la gestión que se realiza en la ciudad. Es verdad que algunas o probablemente muchas ciudades del mundo, son demasiado grandes en relación a su capacidad de gestión; pero algunas de estas ciudades "sobredimensionadas son de hecho bastante pequeñas. Dar ejemplo podría resultar embarazoso, pero todos conocemos ciudades de cien mil a doscientos mil habitantes que son demasiado grandes. De la misma forma que conocemos megaciudades que están adecuadamente controladas y no son demasiado grandes. En términos del esquema de la figura tres, la curva de beneficios se puede desplazar hacia arriba, y la de los costes hacia abajo, si se practican unas políticas eficientes. El punto L se puede, por tanto, con una gestión adecuada, desplazar desde el punto cincuenta y uno al cincuenta y dos. Debido a que la gestión puede hacer que se desplacen constantemente las curvas de coste y beneficio, y por lo tanto, el tamaño óptimo de la ciudad, no existe y su propio concepto no es muy útil. Lo que importa no es el tamaño de la ciudad, sino su forma de ser gestionada. De hecho, se puede decir que la principal tarea de la gestión urbana es hacer que se desplacen hacia arriba la curva de beneficio y hacia abajo la de costes.

Las grandes ciudades no son demasiado grandes, pero son probablemente más difíciles de gestionar que las pequeñas. Es muy complejo magnificar las externalidades positivas asociadas con una ciudad, y controlar las negativas en una aglomeración de diez millones de habitantes que en otro que solo tenga un millón de habitantes. Pero el que sea más complejo no significa que no se pueda conseguir, puesto que también habrá más recursos para ello.

IV La gestión de las megaciudades

Una vez analizado el contexto en el que operan las megaciudades, y examinado su gran potencial económico, podemos centrarnos ahora en las políticas que son más adecuadas a las mismas.

Del planeamiento a la gestión

Las intervenciones políticas son necesarias. Esta afirmación no tiene un contenido político sino que se realiza desde una perspectiva técnica que apoyaron los economistas más liberales o neo-clásicos.

Esto es cierto en general. Pero más en las ciudades e incluso más en las megaciudades, ¿Por qué? Debido

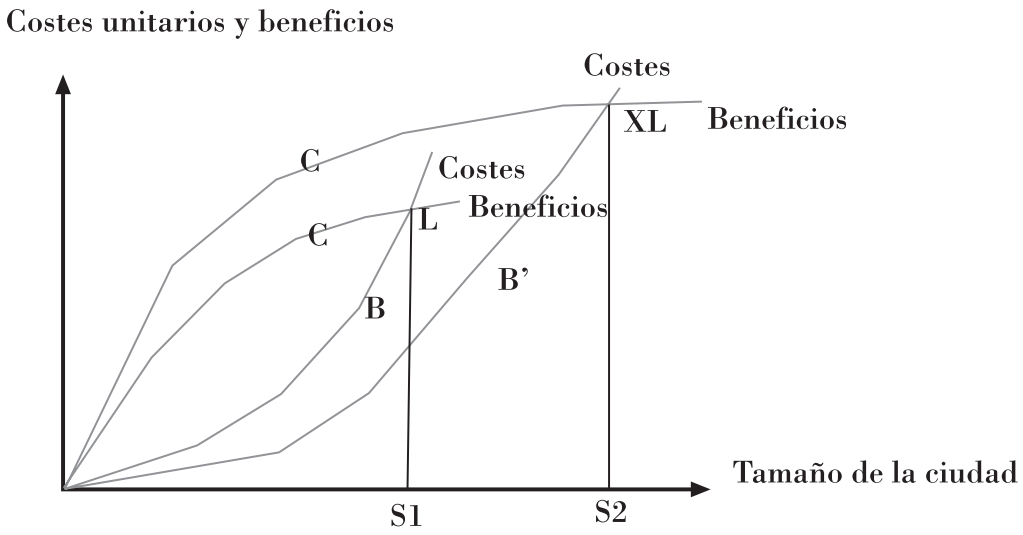


Figura 3

a que las exterioridades, bienes públicos y monopolios naturales abundan en las ciudades. De hecho, la mayor parte de los ejemplos de fracasos del mercado se refieren a los bienes o males urbanos. Una ciudad puede definirse como un conjunto de externalidades positivas y negativas; y las políticas urbanas como los esfuerzos que se realizan para reducir o eliminar las negativas y para magnificar las positivas. La política urbana es consustancial con la vida y desarrollo de las ciudades. Esto viene también sugerido por la etimología: política viene del griego polis, que significa ciudad. El laissez-faire radical, por lo tanto no puede ser considerado como una opción.

En las décadas pasadas, sin embargo, hemos aprendido que la política es un arte difícil. Para comenzar, el fracaso del mercado no justifica de por si una intervención pública total. Ello es porque, de la misma forma que el mercado puede fracasar, también los gobiernos fracasan. Hay cosas en las que la medicina es peor que la enfermedad. En muchos supuestos se deben confrontar los peligros muy reales de un fracaso del mercado, con los peligros igualmente ciertos de un fracaso del gobierno. La dosis de intervención pública debe por tanto permanecer en un nivel moderado, probablemente más de lo que se hubiese pensado hace veinte años.

Pero, y esto es más importante, la naturaleza de la intervención pública ha cambiado. La intervención pública se ha venido considerando como una sustitución del mercado. Ahora es considerada como un elemento corrector del mercado. Según el punto de vista tradicional, dado que el mercado no funciona, es necesario recuperarlo por el planeamiento. En una ciudad, ello suponía decidir cuánta gente y empresas se localizan en el año horizonte y dónde, las escuelas, el comercio e incluso a los centros de ocio a los que acudirán la gente y cómo se desplazarán. Todo esto se preveía y decidía con gran detalle y de un modo comprensivo para una fecha futura. Generalmente no se especificaba con claridad cómo la ciudad alcanzaría ese estado, pero se asumía que la gente y las empresas podían ser de alguna manera coaccionadas a seguir el camino "correcto" preparado para ellos por los sabios planificadores.

El punto de vista que hoy en día predomina es diferente. El mercado no funciona bien, ciertamente, así que hay que mejorarlo, corregirlo, ayudarle, para que funcione mejor.

El punto de vista que prevalece hoy en día es otro. El mercado no funciona bien, esto está claro, mejorémoslo, corrijámoslo, ayudémoslo, para que funcione mejor. En una ciudad, esto significa identificar las externalidades más importantes, para introducir impuestos (para reducir las externalidades negativas) o subsidios (para incrementar las externalidades positivas). Esto significa centrarse en los bienes públicos más importantes que se proveen públicamente, y ceder su gestión al sector privado en la medida en que sea posible pero manteniendo

la supervisión y el control públicos. Significa trabajar con el mayor número posible de actores, de un modo participativo. Los especialistas en ciencias naturales lo han reconocido hace tiempo, "sólo se dirige a la naturaleza obedeciéndola". Del mismo modo, "uno sólo dirige una ciudad obedeciéndola." ¿Es esto planificación? Sería mejor llamarlo gestión.

La tabla cuatro resume los dos puntos de vista.

La buena gestión es una cuestión de personas, pero también de instituciones. ¿Qué mecanismos o estructuras institucionales promoverán mejor una buena gestión?. El concepto clave aquí es la coordinación. En una gran ciudad hay un tremendo número de actores, dimensiones, problemas, instituciones, intereses, etc… que necesitan ser coordinados para que todos tiren en la misma dirección. Esta necesidad de coordinación aumenta rápidamente con el tamaño de una ciudad (obviamente el número de relaciones posibles aumenta geométricamente con el número de actores). Esta necesaria y difícil función se puede discutir desde tres puntos de vista: primero, coordinación interna segundo, coordinación vertical tercero coordinación horizontal.

Una forma tópica e importante de coordinación interna se refiere a las relaciones entre los sectores público y privado. La privatización no es una panacea. En muchos casos es altamente deseable, pero sólo para algunas funciones (provisión de servicios, pero no toma de decisiones) y bajo ciertas condiciones. Como para muchos servicios públicos es necesario crear monopolios, y como los monopolios privados pueden ser tan ineficientes como los monopolios públicos, los monopolios privatizados deben ser regulados. Deben ser concedidos de un modo competitivo. Los contratos de concesión deben incluir incentivos a la eficiencia. En muchos casos, puede ser necesario conceder subsidios a los monopolios. Todo esto convierte a la regulación en una tarea muy exigente. Regular correctamente los monopolios privados es probablemente tan difícil como gestionar eficientemente los monopolios públicos. Las ciudades y países que pueden privatizar eficientemente son también desafortunadamente los que lo necesitan menos.

Igualmente y por tanto difícil es la coordinación entre los representantes democráticamente elegidos y los dirigentes de las organizaciones no gubernamentales y de las organizaciones ciudadanas. El sentimiento de

Población Régimen Tecnología Impacto de las ciudades en la pobreza	Crecimiento Protección Estabilidad relativa Reducen la pobreza	Estancamiento Competición Cambio rápido Incrementan la pobreza
Objetivos Propósitos Problemas Naturaleza Sectores clave Prioridades Punto de vista	Desarrollo Físico y económico Cuantitativa Industria Vivienda Ofertar	Funcionamiento Económico, social y medioambiental Cualitativa Servicios Transportes Facilitar, capacitar
Medios Procesos Forma Ámbito Contenido Instrumentos Conocimientos	Autoritarios Documentos Comprensivo Detallado Prohibiciones Arquitectura	Precios (impuestos y subsidios) Acuerdos Específico Estratégico Incentivos Economía, sociología

Ayer planificación.
Mañana, gestión.

Cuadro 4. De la planificación urbana a la gestión urbana.

falta de confianza y de lucha que a menudo existe entre los mecanismos representativos formales e informales debe de ser superado y reemplazado por el respeto mutuo de la comprensión y la división del trabajo. Ambos tipos de actores sobre todo, su ciudad común puede dar mucho con ello. La coordinación vertical se relaciona con las relaciones entre los gobiernos centrales y los gobiernos locales a nivel de la Megaciudad. Algunos defensores de la descentralización parecen creer que estas relaciones pueden ser reducidas al mínimo y que los niveles inferiores de los gobiernos deberían tener tantas responsabilidades e impuestos como sea posible, dejándoles libres para que hagan lo que quieran. Esta posición es insostenible. La intervención del gobierno central es necesaria debido a que es la única entidad que puede asegurar la estabilidad macroeconómica y la redistribución de renta en un país (interpersonal así como interregional), y debido a que es a menudo el suministrador más eficiente de ciertas mercancías y servicios públicos. Además no hay ninguna duda de que los impuestos son mucho más difíciles de descentralizar que los gastos. De hecho hay pocos impuestos descentralizables, los impuestos sobre la propiedad, las tasas sobre la polución, las tasas de registro, quizás los impuestos de vehículos de motor y algunos impuestos sobre ventas generales o específicas. El resto, incluyendo los mejores impuestos en cuanto al dinero que producen y los efectos de distorsión, el impuesto sobre la renta o el IVA no se puede quitar de las manos del gobierno central sin daño para la recaudación. Esto significa que las subvenciones de los gobiernos centrales hacia los locales, una forma de coordinación vertical son inevitables. Además ciertos servicios públicos urbanos deben ser suministrados por los gobiernos centrales y locales debido a que ambos tienen razones legítimas aunque diferentes para estar relacionados con su suministro. Algunos mecanismos de coordinación tales como las subvenciones incluyendo anotaciones específicas con una finalidad determinada, autorizaciones, intercambio de información y mecanismos de construcción de consenso, incluyendo la negociación de convenios o contratos se deben de utilizar. Por último, pero no por ello menos importante está la coordinación horizontal entre gobiernos locales que componen una Megaciudad. Es importante darse cuenta que estas entidades pequeñas tienen un papel muy útil que jugar, una consolidación simplista de los puntos de vista que a veces se tienen creemos solamente una entidad de gobierno para la gran Megaciudad es poco realista e indeseable. Ciertamente la existencia de estas pequeñas entidades hacen que la gestión de estas áreas metropolitanas sean más complicadas. Su utilidad está en el conflicto con la necesidad de la intervención metropolitana que desde luego es necesario. Se requieren por tanto mecanismos de coordinación, esto incluye instituciones de gobierno metropolitano tanto con una responsabilidad general como con funciones específicas, con la política de abastecimiento o de transportes. También incluye grupos "ad hoc" de pequeños gobiernos locales a la manera de sindicatos con un convenio entre ellos y con distintos mecanismos de construcción de consenso que también pueden incorporar actores o agentes privados. Organizaciones no gubernamentales, organizaciones de ciudadanos, técnicos, representantes del gobierno central o de diversos organismos públicos y contribuir a la coordinación interna y a la vertical al mismo tiempo,

V. Conclusión

Las ciudades en general y las grandes ciudades en particular van a continuar existiendo y creciendo. Lamentar los males de las ciudades o soñar sobre su disminución es estéril e irracional. La tarea que tenemos por delante es mejorar la gestión de las grandes ciudades para hacer que sus habitantes puedan disfrutar completamente de los grandes beneficios potenciales netos asociados con el tamaño de la ciudad. Es una tarea difícil, y retadora. Espero que las conferencias siguientes a ésta, y esta misma les ayudarán a progresar en esta dirección.

Planificación regional estratégica: Análisis comparativo de prácticas innovadoras en los EEUU[1]

Por J. Mark Schuster
Associate Professor de Estudios Urbanos y Planificación
Massachussetts Institute of Technology, 10-465
Cambridge, MA 02140, USA

Ponencia preparada para "La ciudad Global, ¿cómo gestionarla?".
Conferencia patrocinada por la Comunidad de Madrid
Consejería de Obras Públicas Urbanismo y Transporte
22/feb/1996

Análisis comparativo de prácticas innovadoras en los EEUU[2]

La inclinación natural de un profesor universitario, al que se le da un título, y se le pide que hable sobre ello, es coger un peine de dientes finos, y pasar con él sobre el título para extraer la mayor información posible de cada palabra. Les voy a excusar una exégesis detallada de este texto, pero no puedo resistir hacer uno o dos comentarios sobre una palabra que ya ha sido utilizada repetidamente en la primera conferencia de esta serie, y que será inevitablemente recurrente en las cinco sesiones restantes: "región".

Cuando estaba retocando esa ponencia, a punto de venir a Europa, uno de mis colegas me dijo:" Por supuesto, sabes cuál es la definición de región." Después de mi respuesta, me dio la siguiente definición:

Región: Una región es la escala de atención que se encuentra justo por encima de la escala a la cual se demostró previamente que no era posible resolver el problema en cuestión.

Evidentemente, esta definición pretendía ser un chiste, pero como ocurre a menudo con el humor, tiene un cierto fondo de verdad. Si admitimos la posibilidad de que una región no esté definida por unos límites geográficos, o quizás ecológicos, también admitimos la posibilidad de que existan numerosas regiones, cuyos límites y escalas dependan del problema en cuestión. Estas regiones pueden no ser exactamente coincidentes, ni mutuamente excluyentes o exhaustivas, y pueden no comportarse de acuerdo a reglas organizativas claras. Así, el pensar sobre el transporte a escala regional, sobre la gestión de residuos sólidos a escala regional, sobre la continuación medioambiental a escala regional, sobre el crecimiento urbano a escala regional, sobre la provisión de vivienda social a escala regional, o sobre cualquier otra cuestión de alcance regional, puede implicar la consideración de regiones muy diferentes.

El resultado, es un país como los EEUU, donde no hay un nivel preexistente de gobiernos regionales, ni un fuerte apoyo para la actuación del gobierno central en casi ningún aspecto de nuestras vidas, ni ninguna otra institución con responsabilidad regional clara y sin ambigüedades, puede ser una proliferación compleja y sorprendente, de arreglos organizativos de varios tipos, que promueven distintos objetivos, sobre áreas geográficas definidas de distintas maneras. ¿Por qué querríamos buscar ejemplos en un terreno intelectual tan movedizo?.

Sin embargo, existe otro aspecto de los esfuerzos de planificación regional en los EEUU, y este es el aspecto sobre el cual quiero llamar hoy su atención. Lo que, a través de una cierta visión analítica, puede aparecer como innecesariamente complejo, burocrático, y escasamente efectivo, puede aparecer, a través de otro punto de vista, como algo estratégico, adaptable e innovador. En los lugares (hay que admitir que escasos) en los EEUU en que ha tenido lugar una planificación regional a escala metropolitana, de uno u otro tipo, se pueden encontrar ejemplos de agencias regionales de planificación emprendedoras, cuyas acciones merecen ser conocidas, y de las cuales se pueden extraer lecciones de aplicación a otros lugares. La búsqueda de modelos que adaptar, en contextos culturales completamente distintos, puede ser una experiencia frustrante. Pero la utilización de ejemplos de otra cultura para plantear cuestiones, para señalar, de modo especial, ciertos aspectos de esas cuestiones, y para provocar un cambio de dirección del pensamiento, puede ser útil.

Por cierto, Rémy Prud'homme, en la sesión inaugural de esta serie de conferencias, terminó sus observaciones cerca de cómo gestionar las megaciudades en el siglo XXI, señalando en esta dirección:

> (Last, but not least) Finalmente viene la coordinación horizontal entre… Los numerosos gobiernos locales que componen una megaciudad. Es importante darse cuenta de que estas muchas pequeñas entidades tienen un papel muy útil que jugar, las visiones simplistas de consolidación que a veces se

[1 y 2] Para la preparación de esta ponencia he utilizado ampliamente el trabajo de mis cuatro estudiantes de posgrado: Joel Weiner, Jacques Sandberg, Debi Edelstein y José Lee-Chibili, que trabajaron como ayudantes de investigación en el National Capital Planning Project en MIT. Les estoy muy agradecido por su contribución a este trabajo.

tienen - "tengamos simplemente una entidad de gobierno a escala de la megaciudad" – son poco realistas e indeseables. Evidentemente, la existencia de estas pequeñas entidades complica la gestión metropolitana. Su utilidad entra en conflicto con la necesidad de la intervención metropolitana, que es, por supuesto, también necesaria. Por tanto se necesitan mecanismos de coordinación. Entre éstos habría que incluir instituciones de alcance metropolitano, bien con una responsabilidad general, bien con funciones especificas (como la provisión de agua, o la política de transportes). Habría que incluir también agrupaciones "ad hoc" de gobiernos locales en "sindicatos", con capacidad de subcontratación, además de varios mecanismos de creación de consenso, que también pueden incluir a agentes privados, ONGs, técnicos, representantes de agencias del gobierno central, etc., y que contribuyen a la coordinación interna y a la coordinación vertical.

Tomando el testigo del profesor Prud'homme, propongo un intento de construir sobre la base que nos ha fijado, llevándoles a ustedes a un tour por alguno de los ejemplos más reconocidos de planificación regional innovadora en EEUU. Pero me apresuro a añadir que con ello no pretendo venderles modelos estadounidenses – veremos por cierto cómo algunos casos, citados a menudo como ejemplos exitosos de innovación, a veces resultan, mirados de cerca, ser experiencias menos claras - . Más bien al contrario, pretendo señalar los papeles que una amplia variedad de arreglos institucionales pueden jugar cuando pensamos en la planificación a escala regional.

El Proyecto de Planificación de la Capital (National Capital Planning Project)

En los dos últimos años, varios colegas del Departamento de Estudios Urbanos y Planificación del MIT, y yo mismo, hemos tenido la oportunidad de estudiar la práctica de la planificación regional en los EEUU bajo los auspicios del Proyecto de Planificación de la Capital Nacional, un proyecto de investigación que realizamos por encargo de la Comisión de Planificación de la Capital Nacional. La Comisión de Planificación de la Capital Nacional (NCPC) es una agencia federal encargada de la planificación directa de la presencia física del Gobierno Federal en el Distrito de Columbia, e indirectamente de su impacto en la región metropolitana de la capital nacional. En su preocupación por la compleja estructura institucional de los esfuerzos de planificación metropolitana en la Región de la Capital Nacional, -que incluye, entre otros, dos estados, el Distrito de Columbia, seis condados, varias ciudades adyacentes, dos comités supervisores del Congreso, dos comisiones de los parques de la capital nacional en Maryland, el Consejo Metropolitano de Gobiernos de Washington, numerosas agencias federales, cada una con sus propios planes de crecimiento y una amplia variedad de otras instituciones y organizaciones relacionadas con distintos aspectos de la planificación-, y pensando en cómo esta infraestructura institucional podría coordinarse mejor y ser más efectiva, la NCP nos encargó, como parte del proyecto, la investigación de seis casos característicos notables de planificación regional en América del Norte (cinco en EEUU y uno en Cánada, la Comisión de la Capital Nacional, por sus evidentes paralelos con la NCPC). Además, hemos estudiado un séptimo caso, el estudio en detalle de la utilización de la tecnología de sistemas de información en los seis casos. Acabamos de terminar este último caso y la conferencia presente constituye la primera ocasión en que los miembros de nuestro equipo tiene la oportunidad de presentar en público los resultados de la investigación. Por tanto, agradezco especialmente la invitación de Pedro Ortiz y Roger Simmonds.

Antes de empezar con los casos, sin embargo, voy a hacer una introducción general sobre el contexto en el cual tiene lugar la práctica (o no práctica) de la planificación regional en los EEUU.

El contexto de la planificación regional en los EEUU

No sería una afirmación descabellada el decir que para muchos, si no para casi todos, los americanos, la estructura ideal de gobierno es la de pequeñas comunidades con un autogobierno fuerte. El extremo de este ideal es el *town meeting*

de Nueva Inglaterra, en el cual la forma de gobierno consiste en la toma de decisiones a través de un comité que incluye a la totalidad de los votantes. Por poner un ejemplo, en Groton, una pequeña ciudad de Massachussetts, todas las propuestas de desarrollo superiores a 1.500 pies cuadrados, una superficie muy pequeña, deben ser aprobadas por votación de dos tercios en el *town meeting*. En nuestro sistema federal, la mayor parte de la autoridad gubernativa corresponde al nivel estatal, con unos pocos poderes asignados al Gobierno Federal, pero con muchos poderes delegados directamente, o por *home rule* individual a los gobiernos locales.

Reflejo de esta tradición de estructura de gobierno, es una considerable resistencia a permitir que los problemas emigren hacia arriba a un nivel de gobierno superior en busca de una solución. Los problemas relacionados con cuestiones medioambientales y de transportes sí se han movido hacia arriba en la jerarquía, hasta encontrarse en niveles de gobierno más capaces de considerar e internalizar sus externalidades, pero muchos servicios como la policía, la educación y los controles del uso del suelo continúan siendo firmemente asuntos de control local. En este medio, la planificación regional es difícil de vender.

Existen, por supuesto, distintas aproximaciones a la planificación regional. En algunas partes del país donde la planificación regional se percibe como un instrumento para el desarrollo de la agenda capitalista –la promoción del desarrollo regional y el desarrollo de infraestructura para apoyar este crecimiento– los esfuerzos regionales han tomado una forma particular que enfatiza la eficiencia económica. En otras partes del país donde los valores comunitarios han tenido tradicionalmente más influencia, particularmente en el Oeste y en el Noroeste del Pacífico, la planificación regional es más un reflejo de preocupaciones sociales y ecológicas.

Aún así, existe una aversión social a la planificación, particularmente cuando ésta implica la creación de un nuevo escalón de burocracia gubernamental. Esto se lleva a veces a extremos absurdos: cuando estábamos trabajando con la NCPC, se nos advirtió de no hacer referencia a la "planificación regional" en ninguno de los documentos que preparábamos. Podíamos referirnos a la "planificación a escala regional", o a la "planificación metropolitana", frases que no conllevan las implicaciones peyorativas de una ampliación de la burocracia, pero no a la "planificación regional".

Sin embargo, incluso cuando hay un reconocimiento creciente de que podría ser deseable algo que podría ser llamado planificación regional podría, no ser exactamente claro cómo se podría llevar a la práctica esta planificación regional. El Gobierno Federal y algunos estados, han operado muy inteligentemente favoreciendo indirectamente actividades a modo de planificación regional. En los años 60 el Gobierno Federal incentivó la creación de Consejos de Gobiernos (COG) como parte de un empuje federal a la planificación a escala metropolitana. Estos Consejos estaban formados por miembros representantes de las unidades de gobierno local, y se crearon claramente para resolver problemas de escala regional. En algunas partes del país donde los condados son importantes, había quizás menos necesidad de un COG, pero en aquellos lugares donde los condados eran mayores que los límites de un problema regional, un COG más pequeño hubiera sido más efectivo, de modo similar, en aquellas partes del país donde los condados eran más débiles, un COG habría sido también más efectivo.

Todavía existen muchos COGs que de una u otra manera están implicados en asuntos regionales. De hecho, algunas de las agencias objeto de nuestro estudio se crearon a partir de un COG. Pero, como regla general, los COGs han tenido un éxito desigual a la hora de planificar la región de modo profesional, en primer lugar porque son muy políticos, al votar cada representante de acuerdo al interés propio del gobierno local al cual representa.

Los gobiernos estatales y federal han utilizado la siguiente idea: requerir la supervisión de todas las solicitudes locales de ejecución de proyectos, por parte de una organización regional, cuando estos proyectos utilizan fuentes de financiación a través de programas federales y estatales. Los gobiernos locales no podían acceder a estos programas si no se organiza-

ban a escala regional. Por ejemplo, en 1969, la Oficina de Gestión y Presupuesto elaboró unas regulaciones "A-95" aplicables a un cierto número de programas de ayuda federal que requerían supervisión regional. A partir de estas regulaciones se desarrollaba un proceso para la designación de Organizaciones de Planificación Metropolitana (MPO), según el cual se definían cuáles eran las agencias regionales responsables de esta supervisión. Las legislaciones federales y estatales sucesivas han ido creando indirectamente una demanda de agencias de planificación regional, al requerir de las regiones la designación de agencias de planificación, elegibles para la financiación federal o estatal, y al obligar a ciertos roles específicos para esas agencias. Algunas de las agencias de planificación regional más influyentes responden a designaciones múltiples en respuesta a distintas leyes estatales y federales (en uno de nuestros estudios de casos, la Asociación de Gobiernos de San Diego tenía hasta veintidos mandatos de este tipo).

Los gobiernos estatales han sido creativos de otras maneras, por ejemplo poniendo en práctica varios conceptos diseñados para dar forma a los planes locales de usos del suelo, que no están obligados a cumplir resultados determinados por el Estado. Para conseguir esto, algunos estados han acuñado la noción de *consistencia*. De acuerdo con el test de consistencia los planes de desarrollo local deben ser obligatoriamente consistentes con los planes estatales de uso del suelo, y con sus objetivos de planificación. A través de este mecanismo se espera crear un consenso alrededor de objetivos generales, por ejemplo, el crecimiento compacto. Florida y Oregón, por ejemplo basan su legislación en parte en el principio de consistencia. Si se declara que un plan local es inconsistente, generalmente es obligatorio que se rehaga. La puesta en práctica de estos conceptos puede incluir un proceso de mediación. Si el plan local no resulta certificado, puede haber una pérdida de la función discrecional (ayudas a la planificación y ayudas estatales a proyectos infraestructurales).

New Jersey ha sido el principal estado impulsor de otra idea: *la aceptación cruzada* (*cross-acceptance*). Esto consiste en la creación de un sistema de comparación, negociación y resolución de problemas, a través del cual los gobiernos locales en New Jersey y las agencias estatales pondrían sus planes de acuerdo unos con otros, a través de la aceptación cruzada de los planes de los demás, después de su negociación y revisión. Es un concepto más complicado que el de consistencia, y que también pretende generar un consenso regional en torno a la planificación sin imponer un único plan estatal, o una única agencia regional de planificación.[3]

En Florida, el principio de *concurrencia* (*concurrency*) es otra idea diseñada para cumplir los mismos objetivos de planificación. La concurrencia es una institucionalización de la noción de que el nuevo desarrollo debe autofinanciarse. En el momento en que el proyecto es aprobado, la infraestructura necesaria para su urbanización debe ser ejecutada concurrentemente con la expansión urbana. En otras palabras, el desarrollo debe pagar (por sus infraestructuras) a medida que estas se necesitan (*pay as you go*). Según algunas personas críticas con la idea de concurrencia, esta obligación puede, en la práctica, reforzar la dispersión metropolitana, en lugar de contribuir a formas de desarrollo más compactas.[4]

Otro concepto que ha entrado en la legislación es el de la naturaleza de la subsidiación cruzada (*cross subsidization*). La fuente principal de ingresos municipales en los EEUU es el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria[5]. En consecuencia, la salud fiscal de los gobiernos locales está ligada directamente a la salud de los valores de la propiedad inmueble. El resultado es lo que se ha llamado "fiscalización del uso del suelo". Las localidades con valores del suelo altos aprueban ordenanzas de zonificación que excluyen usos de menor valor asociado, para proteger estos valores altos. Así pueden recaudar más impuestos, y proporcionar mejores servicios públicos, en particular, escuelas. El

[3] y [4] Para una explicación más detallada del concepto de aceptación cruzada, ver DeGrove, Planning and Growth management in the States.

[5] Remy Prud'homme en su ponencia para esta conferencia caracteriza el impuesto sobre los bienes inmuebles como uno de los pocos impuestos descentralizables, y señala como, al tener la mayor parte de los países pocos impuestos descentralizables, los ingresos obtenidos a través de los impuestos tienden a ser generados por el gobierno central, quien los redistribuye a los niveles de gobierno. El resultado de esto es la oportunidad de coordinación vertical entre los distintos niveles de gobierno, por ejemplo, los niveles superiores pueden estipular condiciones a los pagos. Esto no es posible en los EEUU a causa de la importancia de los impuestos locales sobre la propiedad inmobiliaria, y esta es otra razón por la cual los niveles superiores de gobierno encuentran tan difícil la formulación de políticas nacionales.

resultado es la gran diferencia en la calidad de la enseñanza de un municipio a otro. Algunos estados han empezando a explorar algún sistema de reparto de los impuestos a nivel regional, para mejorar los efectos negativos del sistema de impuestos sobre la propiedad, en un movimiento paralelo a la planificación regional.

Finalmente, muchas agencias de planificación tienen poca autoridad porque sus planes tienen poca autoridad, auque esto varía a lo largo del país. En California los planes generales son más o menos equivalentes a un mapa de zonificación en Nueva Inglaterra. Pero en muchos lugares ni siquiera es obligatoria la consistencia entre los planes generales y las ordenanzas y mapas de zonificación. En estos casos el plan es más bien una visión, una expresión de metas y objetivos, que un documento vinculante. En otros lugares es obligatorio modificar la zonificación para hacerla consistente con el plan en un cierto plazo de tiempo. La Ley Estándar Capacitadora de Zonificación (*Standard Zoning Enabling Act*) fue promulgada por el Gobierno Federal mucho antes de que se desarrollara la idea de plan general, por tanto no debería sorprender demasiado el que a menudo haya inconsistencia entre ambas.

En la conciencia americana, el plan se considera un documento visión, voluntario, orientado hacia el consenso. En este contexto, como decía la planificación regional es difícil de vender.

Cinco casos

Antes de que les pueda convencer de que no hay nada que aprender de los ejemplos americanos, déjenme hablar de mis casos. Voy a explicarles cinco de los seis casos, sin incluir de momento el caso canadiense. No tendré tiempo de leer toda la información que aparece en la ponencia escrita, ni tampoco podré darles muchos detalles sobre todos los casos. He dejado a los organizadores de la conferencia un diskette con todo el material de los estudios de casos para que tengan como referencia.

Metro: El Portland Metropolitan Service District[6]

Apesar de su nombre, el Distrito de Servicio Metropolitano de Portland (*Portland Metropolitan Service Distric- Metro*), es un gobierno regional de los tres condados y veinticuatro ciudades que constituyen el área metropolitana de Pórtland, Oregón. Metro es el único gobierno regional elegido por sufragio directo en Estados Unidos. Fue creado en 1979 y sus competencias son inusualmente amplias para una agencia regional de planificación: transporte y planificación de usos del suelo, gestión de residuos sólidos, provisión de servicios técnicos a los gobiernos locales, gestión del Metro Washington Park Zoo, del Oregón Convention Center, de Metropolitan Green Spaces, del Civic Stadium y del Portland Center for the Performing Arts.

Lo que es inusual, en el caso de Oregón, es la profundidad de las raíces del regionalismo en su cultura política. Sus ciudades han sido atípicas entre los norteamericanos por su apoyo a la planificación. Sin embargo, en el proceso de creación de Metro, el área de Portland pasó por muchas de las situaciones que han dificultado la planificación regional en el resto del país, e intentó muchas de las soluciones ensayadas en otros lugares. Por estas razones, voy a resumir este caso particular con algo más de detalle que los demás.

En los años 50, se crearon una amplia gama de distritos regionales de servicio, como alternativa a la incorporación de áreas no incorporadas, ante la demanda creciente de servicios, y el rechazo entre los residentes a permitir la incorporación. Estos distritos de servicios podían recaudar impuestos específicos para financiar servicios concretos, como protección contra incendios, agua, parques y saneamientos, todo ello sin necesidad de crear una estructura completa de gobierno con autoridad impositiva general. En 1961 había doscientos dieciocho distritos especiales de servios, sólo en el área metropolitana de Portland.

[6]La información de esta sección proviene en gran parte del estudio de caso de Jacques Sandberg Metro: The Pórtland Metropolitan Service District

Una serie de leyes medioambientales fueron promulgadas en los años 60 y principios de los 70, con el objetivo de preservar la belleza natural del estado y su agricultura, pero la mayor parte de las competencias continuaron siendo locales. A finales de los 60, sin embargo, era evidente que el punto de vista local sería insuficiente para parar la marea del crecimiento.

En este momento el Parlamento de Oregón aprobó la *Senate Bill 10* (1969), que obligaba la redacción de planes generales de ordenación urbana por parte de los ayuntamientos[7]. Esta ley especifica los temas que deben incluir los planes: recursos acuíferos y aire, espacios abiertos y paisajes naturales, ocio, conservación del suelo agrícola, inundaciones, desprendimientos y otros desastres naturales, transportes, infraestructuras y equipamientos públicos, economía, limitaciones físicas del suelo. Pero como es típico en Estados Unidos, estos planes no son vinculantes. Esta Ley ha recibido otras críticas, pero la cuestión fundamental era la resistencia del Gobierno Estatal a usurpar poderes locales, y a hacer estos planes vinculantes.

Estos problemas se revolvieron de modo parcial cuatro años después, con la *Senate Hill 100*. En esta ocasión, la legislación incluía la obligación de que todos los Condados y Ayuntamientos prepararan planes generales conformes con objetivos de planificación estatal definidos a nivel del Estado. Una Comisión recientemente creada, la *Land Conservation and Development Commission* (LCDC) estaría encargada de comprobar la conformidad de los planes locales, y rechazar los que no lo fueran. Pero hay que tener en cuenta que este proceso, otra vez, se queda lejos de superimponer una estructura estatal reguladora del uso del suelo a nivel local. Al señalar ésto, no quiero decir que estuviera mal, sino que estaba en el límite de lo que era políticamente aceptable en la época. Ciertamente, la nueva Ley otorgaba a la LDCD el poder de rechazar planes locales, e incluso le permitía ejercer la función local de planificación en el caso de que los Ayuntamientos fueran incapaces de hacer planes conformes con el plan estatal. El primero de estos poderes estaba limitado, de hecho, por la naturaleza general de los objetivos de planificación estatal, y por la reticencia fundamental de los estados norteamericanos a controlar lo que ocurre a nivel local; el segundo de los poderes fue rescindido en 1977.

En el área metropolitana de Portland fue tratada de modo ligeramente distinto. En la *Senate Hill 769* se le daba una designación independiente como *Columbia Region Planning District*, bajo la jurisdicción de un COG, *la Columbia Region Association of Governments* (CRAG), que funcionaba como coordinadora de los planes generales del área metropolitana.

En los años 60, apareció otro problema más. A causa del estancamiento de la población, y de unos ingresos fiscales vacilantes, que limitaban la capacidad del Ayuntamiento de proveer servicios municipales, el Ayuntamiento emprendió una agresiva campaña de anexión, con el objetivo de incorporar áreas suburbanas adyacentes, y así incrementar los ingresos municipales. Esta política se encontró con una fuerte oposición y obtuvo un éxito limitado.

En este momento, varios grupos cívicos de empresarios empezaron a reclamar una mayor coordinación en el àrea metropolitana. Esto también es bastante típico: la necesidad de una visión regional es finalmente articulada por un grupo de actores privados con un interés considerable en cómo se resuelven esos problemas. Se creó una Comisión que, a su vez, recomendó: el establecimiento de la CRAG mencionada; la creación de *Portland Metropolitan Area Local Government Boundary Commissión* para regular las anexiones y cambios de límites de las ciudades y distritos de servicio dentro de su jurisdicción; y la creación de un *Metropolitan Service District*. Esta sería una agencia de compromiso, no tan expansiva como para levantar sospechas en el lado suburbano antigubernamental, pero suficientemente flexible como para responder a las necesidades cambiantes a nivel regional. En 1970 los ciudadanos de las veinticuatro ciudades y los tres condados del área metropolitana de Portland aprobaron el establecimiento del *Metropolitan Service District* para realizar una única función: la planificación de residuos sólidos.

En todo Estados Unidos los distritos de una única función han tenido más éxito en obtener apoyo que las agencias con más competencias, y en particular, las que

[7]Oregón fue el segundo estado en obligar la realización de planes de ordenación urbana.

tienen capacidad impositiva. Sin embargo, a pesar de su mandato limitado y de la aceptación en muchos medios de la visión regional, la creación del MSD se encontró con una gran oposición y ambivalencia en todas partes. De hecho, aunque esta nueva Agencia fue aprobada en primera votación por el electorado, en una segunda votación los ciudadanos rechazaron de modo abrumador la aprobación de un impuesto específico para su financiación. Así, aún cuando una mayor parte de los ciudadanos del área metropolitana estaban a favor de la planificación regional de los residuos, eran reacios a pagar por ello. El MSD que emergió de estas batallas no era en absoluto una agencia independiente. Estaba lastrada tanto por la falta de financiación – se financiaba con préstamos del *Department of Environmental Quality* y con un impuesto sobre los neumáticos como por la oposición continua de los políticos municipales de Portland. Hasta hoy continúa financiándose principalmente a través de una tasa impuesta a los productores de residuos.

El MSD tardó en crecer y añadir una segunda función a sus competencias. En 1976, el Ayuntamiento de Portland ofreció transferir la gestión de Washington Park Zoo (que perdía dinero) al MSD, si éste conseguía la aprobación de un impuesto durante cinco años. Los votantes aprobaron este impuesto para este fin específico, y el MSD se hizo cargo de la gestión del Zoo.

El MSD funcionaba en paralelo a la CRAG, cuya asamblea general estaba compuesta por los representantes políticos de las ciudades y condados, una estructura típica de los COGs, y que está en la raíz de muchos de sus problemas. Como se dijo más arriba, la competencia principal de la CRAG era el "reconocimiento" y aprobación de los planes generales de sus miembros. Estas aprobaciones fueron enseguida criticadas por los regionalistas que acusaron a la organización de aceptar los planes sin examinarlos. Y, cuando el staff intentó realmente coordinar los planes en un marco regional, los representantes políticos dijeron que la agencia iba demasiado deprisa, y demasiado lejos, y que el staff actuaba sin su consentimiento. Por tanto, como era de esperar, la primera acción de la CRAG se encontró con oposición interna y externa. La agencia se atrincheró, y reapareció en 1976 con un Plan-Marco general, con una serie de objetivos y metas mucho más generales y aceptables políticamente para sus miembros, pero al mismo tiempo, eliminando en su esencia la especificidad que les hubiera dado significado. Otra vez, estos acontecimientos no son atípicos en un COG[8]

A pesar de la extendida oposición a la CRAG, y de la lenta aceptación del MSD, seguía habiendo un movimiento, sobre todo entre empresarios y profesionales, que veía beneficios en un gobierno regional. Una nueva Comisión recomendó que:

- El MSD, por haber sido aprobado en referéndum, y haber tenido menos oposición que la CRAG, debería ser la base sobre la cual construir una combinación de las funciones de planificación de la CRAG, con las funciones de servicio del MSD.
- Como una gran parte del conflicto en la CRAG era causado por los representantes políticos locales, que trataban de representar a sus votantes, los representantes regionales en la nueva agencia serían elegidos por sufragio directo, para evitar las lealtades divididas que habían caracterizado la CRAG.
- Para evitar que los nuevos distritos electorales pudieran suponer una amenaza para los políticos, se deberían crear quince distritos electorales menores que los existentes para el Senado. Además, los distritos deberían corresponder con los límites percibidos como tales de las aglomeraciones, y no con los límites administrativos existentes, para reafirmar la legitimidad de los representantes.
- Para reafirmar el puesto, el Director o Directora de la agencia también debería ser electo.

[8]Esto se exacerbó la pertenencia a la CRAG era inicialmente voluntaria. Los miembros podían amenazar con retirarse si la CRAG tomaba una dirección que no les gustaba. Estas amenazas pesaban porque la CRAG era ampliamente dependiente de sus miembros para cubrir sus gastos de funcionamiento. En respuesta a esta inestabilidad, en 1973 el parlamento estatal hizo obligatoria la pertenencia a la CRAG bajo la *Senate Bill 769*.

Este conjunto de propuestas fue presentado al Parlamento a principios de 1977, y aprobado con algunas modificaciones: el número de distritos regionales fue reducido a doce, se eliminó una propuesta de veto para la Dirección, el área de actuación de la Agencia fue limitado a la región correspondiente más o menos al área urbanizada de los condados, y el nuevo MSD tendría que conseguir la aprobación popular de un impuesto específico para poder hacerse cargo de la provisión de un nuevo servicio, además, todo esto tendría que ser aprobado en referéndum. En mayo de 1987 estas medidas fueron aprobadas en referéndum con un 55% de los votos a favor.

A mediados de los 80, después de una serie de disputas entre el Consejo y el Director a propósito de su autoridad relativa, el Parlamento Estatal estableció una Comisión de Trabajo (*Task Force*) con el objetivo de volver a pensar la estructura de Metro. Esta Comisión tomó la iniciativa de convocar un referéndum sobre una medida que permitiría a Metro tener su propia *home rule charter*, para clarificar y codificar la estructura de gobierno de la organización, sus mecanismos de financiación, su autoridad y responsabilidad. Esta Carta fue aprobada por los votantes en 1992 y especificaba varios cambios en Metro: reducción del número de consejeros, de trece a siete, y remuneración de estos puestos, creación de un comité asesor (Metro Policy Advisor y Committee MPAC), con representantes de varias localidades en la región y que sirve de foro para los intereses locales (el comité solo tiene carácter asesor para evitar que los intereses locales bloqueen los intereses regionales), creación de una oficina de auditoría de la Agencia para añadir un nivel de control formal a sus operaciones; creación de una Oficina de Participación Ciudadana para mejorar la comunicación con el público. Finalmente, la Carta establecía la obligación por parte de Metro de realizar dos documentos principales de planificación, una Visión Futura a cincuenta años de la región y un Plan Marco Regional que debe especificar en detalle como llevar a la práctica el plan visión.

Los primeros quince años de existencia de la agencia han sido un período de crecimiento, incremental, pero continuo de la Agencia. En este período, Metro ha conseguido asumir nuevas responsabilidades y ha pasado de ser una Agencia con dos funciones, a convertirse en una organización con un mandato claro, que ofrece una amplia variedad de funciones de planificación, y provee varios servicios a la región. Hoy en día Metro tiene las siguientes competencias:

- Operación de un programa de gestión del crecimiento regional;
- Planificación y financiación del transporte, en su capacidad de *Metropolitan Planning Organization* de la region;
- Gestión del Metro Washington Park Zoo.
- Desarrollo y administración de un sistema regional de gestión de residuos sólidos;
- Provisión de servicios a los gobiernos locales, como recolección y análisis de datos, asistencia técnica y de formación, desarrollo de bases de datos; administración de la *Metropolitan Urban Growth Boundary* y del *Metropolitan Green Spaces Program*.
- Gestión de Oregón Convention Center, Civic Stadium y del Portland Center for the Performing Arts.

Esta combinación de funciones es más resultado de las circunstancias que del diseño, algunas fueron heredadas de las organizaciones predecesoras de Metro, algunas fueron entregadas por el Ayuntamiento de Portland, otras fueron resultado de la propia iniciativa y buena gestión de Metro. El cómo Metro llegó a asumir estas funciones es ilustrativo de la naturaleza "ad-hoc" del mandato de Metro.

Sin embargo y a pesar de su éxito en convencer a los políticos y al público, de la importancia de su papel en la región, el desenvolvimiento de Metro ha sido difícil. Metro ha tenido que luchar una batalla continua para demostrar su propia legitimidad. Algunos de sus problemas han sido autogenerados, resultado de la inexperiencia o la ingenuidad. Otros son estructurales, debidos a tensiones que emanan de su estructura de gobierno, o de los conflictos inherentes acerca de a quien representa. Otros problemas son resultado de la ambivalencia del público norteamericano ante el gobierno en general y su resistencia a pagar por los servicios. Y ha tenido que inventar, por su cuenta, el concepto de gobierno regional. Metro ha mantenido intencionadamente un perfil bajo, pero un defecto negativo de esto

es que el público sólo se entera de los problemas. En consecuencia, los problemas de imagen han sido desproporcionadamente importantes para Metro.

En gran medida, el futuro de Metro dependerá de su habilidad para cimentar su legitimidad en las mentes de los votantes. Es más, las ciudades y condados que constituyen la región, son apoyos importantes de ésta, quien debe equilibrar las agendas con la agenda de la región, a menudo enfrentando a Porland con los suburbios. Metro ha sido capaz de sobrevivir a varios ataques a su autoridad a lo largo de los años. En varias ocasiones la organización pudo haber sido desmantelada, y sus funciones divididas ente el estado, los condados y los ayuntamientos. En lugar de esto, en cada ocasión hubo una convergencia de fuerzas que redibujaron y refinaron la Agencia. Esta resistencia a abandonar Metro como un experimento de gobierno regional elegido por sufragio directo puede tener al menos dos causas. En primer lugar, la cultura política de Oregón siempre ha sido receptiva ante la idea de que se puede encontrar una solución regional a los problemas. En segundo lugar, y quizás con una aplicabilidad más general, es posible que el hecho de ser un Gobierno regional elegido por sufragio, proteja a Metro de ser desmantelado. En un nivel político, debe haber una presunción de legitimidad si el gobierno ha sido elegido por sufragio universal. En última instancia, el éxito de Metro continúa dependiendo de su capacidad de venderse ante el público, demostrando su competencia adecuación y eficiencia.

El Puget Sound Regional Council [9]

Voy a referirme ahora a otro caso del Noroeste del Pacífico, el Puget Sound Regional Council. Como muchas otras agencias regionales de planificación, este Consejo Regional originalmente era un COG, una organización cuyos miembros son los ayuntamientos y condados que comprenden la región. Las jurisdicciones locales en Puget Sound pagan cuotas al Consejo Regional, le dan una orientación política, reciben fondos federales y estatales para programas locales a través del Consejo, obtienen datos y asistencia técnica a través suyo, y lo utilizan como un foro donde se pueden encontrar para discutir asuntos regionales.

Dos elementos distinguen el caso del Consejo Regional de los otros casos que consideramos. El primero es su estructura de gobierno: *cada uno de los políticos electos en cada jurisdicción miembro de Puget Sound tiene un voto en la Asamblea General del Consejo Regional*, incluyendo los alcaldes de cada ciudad y todos los concejales de los ayuntamientos y condados – un total aproximado de cuatrocientos cincuenta votos[10].

El segundo rasgo distintivo es que el Consejo Regional es la tercera agencia de planificación regional que representa a Puget Sound: en los treinta y siete años de historia de la planificaión regional en Puget Sound se han desmantelado dos agencias de planificación regional. Y aunque este es un ejemplo particularmente llamativo de algunas de las cuestiones inherentes a la planificación regional americana, las cuestiones que aparecen en Puget Sound no son en absoluto diferentes de las que se dan en otras partes.

Una de las razones principales del desmantelamiento de las dos agencias anteriores fue la percepción, por parte de los gobiernos locales miembros, de que las agencias se habían hecho inadecuadas e inefectivas, y que eran dirigidas por el staff y no por sus miembros constituyentes. Alguna de las raíces de esta percepción se puede hallar en las tensiones inherentes a la planificación regional:

- La divergencia entre intereses y regionales
- La incertidumbre del papel jugado por el personal – los profesionales en una agencia de planificación regional se ven a sí mismos como diseñadores de políticas públicas, mientras los políticos electos, y su staff municipal, los ven sólo como recolectores de información, fuente de información técnica, y ejecutores de políticas iniciadas a nivel local.
- Las ideas distintas y enfrentadas acerca de qué cuestiones son de interés regional.

[9]La información en este epígrafe proviene fundamentalmente del estudio de caso de Joel Weiner "El Puget Sound Regional Council"
[10]Los votos son contrapesados en función del área de cada jurisdicción.

Puget Sound fue una de las primeras regiones en los EE.UU en tener una agencia de planificación regional. La Puget Sound Governmental Conference se creó a finales de los 50 con cuatro ayuntamientos y cuatro condados como miembros. Al principio, la Agencia se dedicó a cuestiones similares a las que se trataban a nivel de condado: el estudio de las necesidades de transporte e infraestructuras en la región, y el desarrollo de una base de datos regional. Durante los años 60 y principios de los 70 crecieron los miembros de la Conferencia, su ámbito de actuación y sus competencias, en parte como respuesta al incremento de los programas federales que requerían la designación de una agencia metropolitana de planificación, que revisara los programas desde una perspectiva regional. A finales de los años 60 la Agencia se ocupaba de cuestiones tan variadas como la seguridad pública, educación, salud y planificación de desastres naturales.

A mitad de los años 70 la Conferencia tuvo dos grandes disputas con sus jurisdicciones miembros. La primera se debió a un desacuerdo entre el plan general de Pierce County y los planes de la Conferencia. Como resultado de la controversia, este condado abandonó la Conferencia. En la segunda, disputa el King County Council acusó a la Conferencia de desarrollar un programa de trabajo que interfería con sus propios planes locales. Este condado presentó una moción pidiendo una reorganización completa de la Conferencia. Como resultado de estos enfrentamientos, en el Estado se intento promulgar una Ley que pedía el desmantelamiento de la Conferencia. Aunque la ley finalmente no se votó, la Conferencia tomó nota, y empezó su primera transformación.

Lo que siguió fue una difícil transformación durante la cual la Conferencia se convirtió en el Puget Sound Council of Governments (PSCOG). Esta nueva Agencia Regional, creada en 1976, mantuvo los mismos miembros que su predecesora, pero con menos personal y un mandato menor. También se añadieron consejos subregionales en cada uno de los cuatro condados para asegurar que todas las jurisdicciones tendrían un voto en la consideración, por parte de PSCOG, de las políticas regionales. Estos eran relativamente independientes, y se les encargó la puesta en práctica de la mayor parte del trabajo de planificación de PSCOG.

En los años 80, con el presidente Reagan, hubo una reducción significativa de los programas federales, que causó una pérdida de financiación y de poder al PSCOG. El PSCOG subió las cuotas de sus miembros para intentar contrarrestar la pérdida de los fondos federales, lo cual, junto con los enfrentamientos con las jurisdicciones locales, generó una percepción del PSCOG como una organización irresponsable, inefectiva y sin poder.

En 1989, el PSCOG creó un comité (Task Force) para estudiar la efectividad de la Agencia en la Planificación Regional. Este comité llegó a la conclusión de que la misión de PSCOG era poco clara y que debería dejar de existir. Sin embargo, la Task Force concluyó también que en Puget Sound se necesitaba una Agencia de Planificación Regional, y recomendó que la Agencia que se creara debería serlo a través de legislación estatal capacitadora. Otra recomendación fue que la Agencia debería revisar y aprobar todas las peticiones de ayuda federal y estatal para transporte, en proyectos situados dentro de la región, para asegurar la conformidad con las políticas regionales; también se recomendaba la disolución de los Consejos Subregionales porque la estructura de la nueva Agencia reflejaría un interés por los problemas entre condados.

Estos cambios se llevaron a cabo, y el PSCOG se convirtió en el Puget Sound Regional Council. Aunque una parte del personal del PSCOG fue transferido al Consejo Regional, éste tenía un nuevo director ejecutivo, un mandato más ajustado, y quizás lo más importante, una autoridad real para operar, tal como mandaban las leyes estatal y federal, así como la legislación desarrollada en su aplicación por las jurisdicciones miembros. Este acuerdo creó una Agencia muy diferente de sus predecesoras. Hoy en día el Consejo Regional tiene un mandato más estrecho y más claramente definido, y una autoridad real para operar.

La misión del Consejo Regional está intencionadamente restringida a la realización del Plan de Transporte Regional, y de una estrategia global de crecimiento de Puget Sound. Antes, sus prestaciones de servicios en cuestiones tan diversas como la salud, la seguridad pública, y la gestión del agua, habían sido consideradas por los gobiernos locales como una amenaza a su

propia autoridad. Además se consideraba que esta mezcla de objetivos confundía al público, a los gobiernos locales, y posiblemente, al propio personal de la Agencia, con respecto a la naturaleza exacta del papel de la Agencia en la región.

Hoy en día el Consejo Regional cubre el área geográfica de los cuatro condados además de cincuenta y seis ciudades dentro de estos condados, y los puertos de Everett y Tacoma, que también son hoy miembros. El Departamento de Estado de Transportes de Washington y la Comisión Estatal del Parlamento Estatal también son miembros, completando un total de sesenta y cinco jurisdicciones-miembro.

Un cambio sustancial en el trabajo del Consejo Regional es la provisión de servicios a sus miembros. Los miembros tienen la oportunidad de participar en la toma de decisiones a nivel regional, y de acceder a la asistencia técnica necesaria para obtener fondos federales y estatales de transporte. Además los miembros pueden participar en talleres sobre temas que van desde cuáles son las oportunidades creadas por las leyes federales y estatales, hasta cómo incorporar los últimos métodos de planificación en las operaciones de los gobiernos locales. Los miembros también tienen acceso, sin coste, a una considerable información y datos compilados por el Consejo Regional sobre una amplia variedad de temas, que van desde las proyecciones de empleo y población, hasta los patrones de movilidad en Puget Sound. Estos datos son a menudo necesarios para cumplir los requerimientos de las leyes estatales y federales, pero también son útiles para las necesidades diarias de planificación de cada jurisdicción. Por último, los miembros tienen acceso al personal del Consejo Regional y a su experiencia técnica en áreas como la demografía, el desarrollo, y el uso de sistemas de información geográfica, la planificación del transporte, la gestión del crecimiento y el desarrollo económico. En otras palabras, la Agencia se ha hecho indispensable a través de la recogida, generación y diseminación de información.

El Consejo Regional recibe la mayor parte de su financiación a través de recursos federales, estatales y locales; la mayor parte de los recursos federales y estatales deben ser utilizados en actividades relacionadas con el transporte. Estas fuentes de ingresos han demostrado ser fiables. Los predecesores del Consejo Regional, que tenían misiones más amplias, no disponían de fuentes de financiación fiables, lo que generaba una inconsistencia en la programación como consecuencia de la búsqueda continúa de dinero. La disponibilidad de financiación, muchas veces sólo existente en áreas programáticas tangenciales, dictaba las áreas en que intervenían estas agencias, dificultando la percepción pública de su papel.

La estructura organizativa del Consejo Regional se centra en torno a su Asamblea General, que se reúne un mínimo de una vez al año, para decidir la orientación general del Consejo Regional, y votar las recomendaciones de la Junta Directiva, en cuestiones que van desde el presupuesto anual, a documentos o directivas importantes, como la propuesta de involucrar al Consejo Regional en la búsqueda de una localización para el nuevo aeropuerto. La Asamblea General también elige los miembros de la Junta Directiva, de veintiseis miembros que se reúne una vez al mes, y dirige y supervisa regularmente la actuación del Consejo Regional. Algunos miembros de la Junta Directiva también pertenecen al Comité de Operaciones, que tiene la responsabilidad de supervisar y asesorar a la Junta Directiva acerca del presupuesto anual, el programa de trabajo, los contratos y otras cuestiones financieras y de personal.

La Junta de Política de Transporte, y la Junta de Política de Gestión del Crecimiento, asesoran a la Junta Directiva del Consejo Regional en estas dos áreas. Estas Juntas están formadas por representantes de la Asamblea General, y por representantes de agrupaciones empresariales, ecologistas, cívicas y de los sindicatos, que tienen intereses regionales en estas áreas. Los individuos que representan a estos intereses tienen voz pero no voto. Existen además unos comités asesores formados por personal del Consejo Regional y de los gobiernos locales, que apoyan a estas juntas en áreas específicas de políticas públicas y que discuten la puesta en práctica de éstas. El Director Ejecutivo es nombrado por la Junta Directiva, y es responsable de la gestión diaria del Consejo Regional incluyendo la supervisión de todos los progra-

mas en funcionamiento, y la contratación y despido de personal.

Al revés de sus predecesores, el Consejo Regional hace hincapié en llegar al público, y en el papel de la participación ciudadana. Esto es en parte resultado de los requerimientos de algunas leyes estatales (como ISTEA, la ley de transportes) y de los reglamentos regionales que las desarrollan. Los esfuerzos de la Agencia en lo que respecta a la participación ciudadana, que exceden los requerimientos estatales y federales, incluyen talleres, sesiones de puertas abiertas, audiencias públicas, publicaciones como la *Regional View*, noticias de prensa, producción de vídeos, y reuniones de comités abiertas.

En 1990 el PSCOG adoptó una estrategia de crecimiento y transporte a largo plazo llamada *Visión 2020*. Este documento tardó tres años en ser elaborado y responde a los requerimientos federales de que las áreas metropolitanas receptoras de financiación federal para transporte tengan una estrategia general de transporte, además de a otros requerimientos federales y estatales. Este documento ha servido de base al desarrollo de políticas de planificación comunes a varios condados, y como punto de partida para el desarrollo de planes generales locales.

Visión 2020 es el resultado de una serie de encuentros, encuestas, foros públicos y revisiones técnicas. El resultado es un esquema de las cuestiones importantes para la región y un marco flexible para cómo la región debe ser dentro de treinta años. Pero el proceso de construcción del consenso se ha hecho con un coste. El documento no obliga a la consideración de desventajas específicas, consecuencias, o problemas concretos que van a emerger a medida que Puget Sound crece. Desgraciadamente, este tipo de aseveraciones generales es lo que a menudo sustituye a un documento de planificación regional más explícito en los EEUU.

Sin embargo, y como guardián del *Visión 2020*, El Consejo Regional ha visto como su perfil se ha ido incrementado entre los gobiernos locales y el público en general en Puget Sound. Hoy en día está en proceso de actualización del *Vision 2020* y la nueva versión incluirá un plan de financiación que establecerá cómo Puget Sound va a pagar los costes del crecimiento, así como ejemplos de medida específicas de planificación adoptadas por los gobiernos locales, para su inclusión en sus propios planes generales. La versión actualizada del *Visión 2020* también contendrá una estrategia de desarrollo económico regional.

Hay alguna otra cuestión con respecto a la naturaleza del *Visión 2020*. Para algunos es un documento que guiará el crecimiento futuro de la región, para otros no es más que un documento que refleja los planes locales, y que continuará cambiando a medida que las prioridades locales cambian. Parece que el documento revisado evitará un nivel de detalle que sea amenazador para los gobiernos locales.

Así, continúa habiendo incertidumbre sobre la efectividad de la Agencia de Planificación Regional. ¿Cómo ha cambiado la planificación regional en Puget Sound en la realidad? ¿Bajo su nuevo mandato más reducido, qué ha conseguido el Consejo Regional? Quizás lo único que haya pasado es que el Consejo Regional ha perdido poder. ¿Y, si la autoridad del Consejo Regional ha aumentado, cómo ha sido utilizada?. Hasta ahora, no se han presentado ocasiones en que el Consejo Regional se haya superimpuesto a las posiciones de los gobiernos locales. Al contrario, todas las interacciones parecen haberse basado en el compromiso y el consenso. La realidad continúa siendo que el Consejo Regional necesita de la aprobación de su Junta Directiva y su Asamblea General para poner en marcha cualquier programa, incluyendo el transporte, un área sobre la que tiene competencia directa.

Continúa habiendo tensiones sobre si la Agencia está yendo más allá de su mandato, en particular en el área de la gestión del crecimiento. En un esfuerzo por evitar conflictos, el Consejo suele usar un lenguaje de compromiso, claro y general. Aunque de momento, no ha habido conflictos serios, el esfuerzo por evitarlos ha incrementado claramente el potencial de su aparición en el futuro.

El Consejo Regional de Puget Sound es una Agencia nueva con un problema viejo. A pesar de que la Agencia haya cambiado, los problemas de la planificación regional no han cambiado: sigue sin haber un respaldo suficiente y sólo una autoridad limitada.

SANDAG: The San Diego Association of Governments[11]

Como el Puget Sound Regional Council, SANDAG es un COG, Consejo de Gobierno. Fundado inicialmente en 1972 como *Comprehensive Planning Organization*, un mecanismo a través del cual las dieciocho ciudades incorporadas en el condado de San Diego, más las áreas no incorporadas del condado, pudieran coordinar sus esfuerzos por resolver una serie de cuestiones regionales y obtener financiación federal y estatal, SANDAG ha crecido continuamente en autoridad y respeto. A finales de 1980, sus cometidos eran: funcionar como *Metropolitan Planning Organization* para la región, en aplicación de las leyes estatales: y como agencia de planificación regional de transporte, comisión de usos del suelo de los aeropuertos, coordinador de las necesidades de viviendas, comisión de trabajo para la gestión de residuos y centros de datos del censo. La Agencia fue unánimemente aplaudida por su gestión de TransNet, un programa aplicado al condado que los votantes promulgaron en 1987, que incrementaba los impuestos locales al consumo en un 0,5% para financiar mejoras en las autopistas, el transporte público, y las calles locales. Su personal era considerado competente técnicamente, cooperativo, y honesto y fiable, a la hora de proveer y analizar datos, por los políticos locales y los profesionales de la planificación.

Pero SANDAG es distinto a otros COGs en su estructura y sistema de votación. La Junta Directiva de SANDAG está compuesta por un político local normalmente el alcalde, de cada una de las dieciocho ciudades incorporadas y un supervisor del condado que representa el área no incorporada. El *California Department of Transportation* (Caltrans), el *US Department of Defense*, el *San Diego Unified Port District*, y la República de Mexico tiene cada uno un representante en la Junta, con voz pero sin voto. Cuando un comité técnico o asesor presenta alguna medida para su aprobación en la Junta, se sigue el principio de "una jurisdicción, un voto", y se aprueba con mayoría simple. Pero, además, hay una fórmula de voto calibrado que distribuye cien votos entre cada uno de los miembros en función de la población. Para aprobar una medida con esta fórmula se requieren cinco miembros que representen el 51% de la población, para evitar el control de la agencia por la ciudad de San Diego o por el Condado. En la práctica, el voto calibrado raramente ha sido utilizado – sólo diecisiete veces en la historia de SANDAG - , quizás, como señala un alcalde, porque "dependemos todos los unos de los otros, y a largo plazo no tienen sentido las peleas". Esta actitud separa claramente la experiencia de SANDAG de la de otros COGs.

En 1988 los votantes del condado aprobaron *Proposition C*, una medida para la gestión del crecimiento entre cinco medidas propuestas. De estas cinco, dos de ellas respondían a iniciativas ciudadanas que establecían estrictos techos en el número de nuevas viviendas construibles, una en San Diego y otra en el área no incorporada del condado. La ciudad y el condado presentaron medidas menos estrictas, basadas en el establecimiento de estándares de equipamientos para gestionar el crecimiento. La propuesta que tuvo menos eco en los medios de comunicación fue *Proposition C*, la única que miraba más allá de medidas específicas para limitar el crecimiento, planteando un plan a largo plazo, y que fue la única aprobada. El objetivo de *Proposition C* era "demostrar apoyo público al concepto de que ciertos impactos asociados al crecimiento deben ser resueltos a escala regional". Establecía una "Junta de Planificación Regional y Revisión de la Gestión del Crecimiento", encargada de formular un "plan regional de gestión del crecimiento para resolver los problemas asociados a la gestión del transporte, gestión de residuos sólidos, agua, saneamiento, calidad del aire, y zonificación industrial". También daba a la nueva Junta Regional, "autoridad para obligar al condado y a las ciudades a adoptar la legislación necesaria para llevar a la práctica el plan".[12]

Después de seis meses de trabajo, un *Blue Ribbon Committee* recomendó que SANDAG fuera esta nueva junta. La recomendación fue aprobada en todas las

[11] La información en este epígrafe fundamentalmente del estudio de caso de Debi Edelstein "SANDAG: The San Diego Association of Governments"

[12] Texto de la Proposition C, November 1988: Regional Planning and growth control measure",reeditado en Sandg: Regional Growth management strategy, enero 1993. p. 115.

jurisdicciones, y el personal de SANDAG, más los representantes de las localidades, las agencias federales, estatales y locales, empezaron a preparar la Estrategia Regional de Gestión del Crecimiento. Este documento fue aprobado por la junta de SANDAG el 22 de enero de 1993 y subsecuentemente ratificado por todas las jurisdicciones excepto una.

La elección de SANDAG, fue tanto un voto de confianza, como un paso político estratégico. En la selección de una nueva Junta Regional había mucho en juego, en la medida en que los votantes habían demostrado claramente que, si no se era capaz de establecer un plan de gestión del crecimiento satisfactorio, el resultado sería una planificación mucho más restrictiva a través de referendos por iniciativa ciudadana, un arte altamente refinado en California. Pero un electorado atento no era la única amenaza: durante varios años el Parlamento Estatal había estado hablando de planificación regional y medidas de uso del suelo obligatorios. Los políticos locales querían evitar la intervención estatal, demostrando que podían equilibrar las agendas locales y las necesidades regionales a través de un proceso consensuado y voluntario, no legislado. Dieron crédito a SANDAG.

SANDAG está prestando mayor atención a cuestiones de equidad intra-regional que las demás organizaciones de planificación regional estudiadas. Los problemas económicos en el área metropolitana no están evidentemente distribuidos uniformemente. Al revés que otros grandes centros urbanos, San Diego tiene una renta per cápita mayor que la mayoría de sus suburbios, mantiene una parte importante del empleo (55,2%), y no experimenta una huida de las clases medias. Pero los ayuntamientos más ricos al norte de la ciudad, en parte como respuesta a la pérdida de impuestos sobre la propiedad debidos a *Proposition 13*, otro referéndum de iniciativa ciudadana que puso un límite en los impuestos sobre la propiedad, están compitiendo activamente por la atracción de empresas generadoras de impuestos, incrementando el empleo en una proporción de dos a cuatro veces mayor que San Diego, y experimentando aumentos sustanciales en las rentas familiares. En contraste, siete de las dieciocho ciudades de la región han experimentado retrocesos en el crecimiento de empleo, y descensos en la renta familiar durante la última década. ¿Cómo pueden estas ciudades competir con las más prósperas y formadas del norte, para atraer empleos, servicios y dinero para infraestructura?.

La respuesta de acuerdo con el alcalde de una de estas pequeñas ciudades es "reequilibrar las cosas a través de una organización como SANDAG", a la que atribuye la "autoridad moral, ética e intelectual" necesaria para distribuir efectiva y equitativamente los recursos de la región y gestionar su crecimiento.[13]

Otros se preguntan si el alabado proceso de consenso de SANDAG continuará "protegiendo a los pequeños del monopolio de los grandes" cuando emerjan conflictos intra-regionales serios. ¿Seguirán funcionando la cooperación amistosa, y la aceptación voluntaria, cuando llegue el momento de ejecutar medidas que puedan ser contrarias prerrogativas locales de usos del suelo, o que puedan poner en cuestión los intereses o autoridad de la ciudad de San Diego, que tiene un 45% de la población, o del gobierno del condado, que controla la mayor parte del suelo de la región?

SANDAG tiene cometidos y experiencia en varios campos importantes para un plan de gestión del crecimiento, pero quizás las áreas clave en las que ha demostrado su fiabilidad, sean la planificación del transporte, y los servicios relacionados con obtención y análisis de datos. En muchos aspectos, SANDAG es una Organización de Planificación Regional (MPO) típica, y una agencia de planificación de transporte responsable de la realización de planes de transporte público y de la distribución de fondos estatales y federales para el transporte. Como es una MPO que contiene sólo un Condado, y que tiene que tratar sólo con dos juntas de transportes ,y con la agencia estatal de transporte (Caltrans), puede cumplir con una agenda compleja a través de un proceso inusualmente cooperativo y cordial.[14]

---

[13]El Alcalde Michael Bixtler preside actualmente su Junta Directiva.

[14]También facilita mucho el trabajo la ausencia relativa de disputas entre el centro y los suburbios con respecto a autopistas y transporte público, características de la planificación del transporte en otras regiones. Aunque las dos autopistas norte-sur, están al borde de la saturación, la topografía de la región impide la construcción de otra nueva autopista. Los proyectos de autopistas se dirigen por tanto a la construcción de un sistema arterial regional, para disminuir la congestión, y proporcionar rutas alternativas para viajes cortos, *metering ramps* para regular el flujo de tráfico; mejora de los cruces; y ampliación de autopistas para acomodar carriles BUS-VAO.

Con la aprobación de la legislación ISTEA, del impuesto local sobre el consumo para el transporte (Transnet) y de la ley del Senado que le adjudica los ingresos del peaje del puente *San Diego-Coronado*, SANDAG ha conseguido un poder discrecional considerable en lo que se refiere al transporte, que ha dirigido hacia proyectos de transporte público. Con este mayor poder viene un mayor conflicto a propósito de qué proyectos obtienen financiación. Sin embargo, muchos de sus miembros aplauden el uso que SANDAG hace de su poder, al tratar de modo consistente la cuestión de la equidad territorial, tanto en servicios como en financiación, como por ejemplo la decisión de la Junta de redistribuir los beneficios de los peajes del puente, inicialmente otorgados sólo a Coronado, para reducir el tráfico en el corredor del puente.

Recientemente SANDAG también ha iniciado ambiciosos programas de estudios, y se ha embarcado en operaciones especializadas. El personal está actualmente investigando la viabilidad económica de la reapertura del ferrocarril de carga, cerrado desde que fue dañado por una tormenta en 1975; está explorando como mejorar el servicio a los peatones, usuarios del transporte público y motoristas en la frontera de San Isidro; y evaluando el movimiento de bienes en California y México, con el objetivo de identificar inversiones de capital fijo que mejoren la eficiencia del transporte e incrementen el comercio. En su papel como comisión de uso del suelo de los aeropuertos, SANDAG prepara cada cinco años un plan comprensivo de usos del suelo para cada uno de los aeropuertos civiles y militares de la región, y aprueba el desarrollo y expansión de los muchos helipuertos de la región. SANDAG ha expandido recientemente su papel operacional. Para la construcción de una línea de ferrocarril de cercanías nueva entre Oceanside y San Diego, SANDAG negoció los derechos de paso, identificó los solares para las estaciones, y está diseñando y financiando un servicio de autobuses a las principales estaciones. SANDAG también se ha unido a Caltrans y a la *California Highway Patrol* para ofertar servicios de emergencia durante horas punta, además de gestionar el programa informatizado de comparto de vehículos de Caltrans.

SANDAG continúa incrementando su autoridad en la planificación del transporte, en parte porque tiene monopolio en otra área crucial: la información. Mantiene la base de datos de transportes de la región, realiza las encuestas de movilidad, y proporciona todas las modelizaciones y proyecciones de nivel de servicio para las juntas de transporte público, Caltrans y los ayuntamientos. Además, proporciona asistencia técnica a los operadores de transporte público. Ha desarrollado una aplicación de SIG que permite al personal del transporte público obtener, resumir, y analizar un amplio abanico de información demográfica, económica y de utilización, para la planificación de nuevas estaciones, rutas, o nuevas líneas, la identificación de estrategias de marketing para alcanzar a barrios específicos. Para asegurar que el personal del transporte público es capaz de utilizar esta tecnología, SANDAG ofrece seminarios sobre sus bases de datos, sobre actividades de recolección de datos, y sobre destrezas analíticas.

El transporte no es más que un área en el sistema de información regional SANDAG, que también contiene datos históricos, actuales y producciones, en las áreas de demografía, economía, vivienda, crimen, calidad del aire, y uso del suelo. SANDAG funciona como centro regional de datos censales, y como información regional de la justicia penal, y proporciona asistencia técnica al personal del Sistema de Información Automatizada Regional de Justicia, "un sistema informático de aplicación de la ley diseñado para que las agencias de justicia puedan responder más efectivamente al crimen".[15] En proceso de desarrollo están bases de datos medioambientales regionales, y una expansión de las bases existentes que incluye información sobre Tijuana y Baja California. Todas estas bases sirven de apoyo en SourcePoint, una empresa sin fines lucrativos creada por SANDAG que ofrece servicios de información y análisis geodemográficos a empresas privadas y otras agencias. Los fondos generados por SourcePoint se reinvierten en el programa y en otros proyectos de SANDAG.

Tradicionalmente, SANDAG también ha utilizado la información para ayudar los gobiernos locales

[15]SANDAG, Informe Anual 1995, *Overall Work Porgram* p. 215

a resolver problemas específicos de planificación y gestión de equipamientos e infraestructuras. Recientemente, sin embargo, el personal ha reconocido el valor educativo de la información, y ha empezado a capitalizar la reputación de SANDAG como proveedor de información fiable y detallada. El personal ha descubierto una herramienta de construir consenso en la utilización de los datos en las reuniones de los comités, para convencer a sus miembros de la existencia de un problema, y explorar sus consecuencias. Por ejemplo, durante el desarrollo de la Estrategia Regional de Gestión del Crecimiento, el personal consiguió cambiar muchas actitudes, con respecto al impacto del crecimiento de la población, al demostrar que la mayor parte del crecimiento proyectado respondía a crecimiento vegetativo y no a inmigración. De esta manera SANDGAG ha sentado las bases para un cambio en las políticas locales en lugar de su reforzamiento, un cambio crítico para el éxito de su programa.

La Estrategia Regional de Gestión el Crecimiento (RGMS) exigida por la *Proposition C* supone la primera oportunidad que tiene San Diego de hacer planificación regional comprensiva e integrada. También le ha supuesto a SANDAG la consolidación de sus programas y su poder, y le ha colocado como sucesor del aparato tradicional de planificación en California, el gobierno del condado.

La primera fase del RGMS, aprobada por las jurisdicciones miembro en 1993, contiene estándares medibles de calidad de vida, y una descripción de las acciones que la región está realizando para responder a los mandatos federal y estatal referidos a la gestión del crecimiento en cierto número de áreas de importancia. El compromiso con el RGMS y su ejecución obligada, se hacen a través de un proceso de auto-certificación que se ha denominado "sistema de honor de gestión de crecimiento". En el momento de ratificar el plan, las jurisdicciones completaron una lista de consistencia, indicando con qué elementos del programa no cumplían. Un año después tenían que certificar que estaban cumpliendo todos los elementos de la estrategia (aunque el cumplimiento de los estándares de calidad del aire y de congestión era imposible de conseguir para la mayoría en ese período de tiempo).

Para algunos observadores, esta lista de consistencia señala lo que podrían ser fallos importantes en el RGSM. Al hacer poco más, en esta primera fase, que certificar sus buenas intenciones con respecto al cumplimiento de regulaciones estatales y federales, que ya estaban obligadas a acatar, las jurisdicciones reconocían que no temían la única amenaza del plan: la presión de sus colegas. Esta presión consiste en un proceso de resolución de conflictos en el que una jurisdicción puede poner en cuestión el acatamiento de otra jurisdicción. Sin embargo, el hecho de no acatamiento no conlleva ninguna sanción más allá de lo que puedan imponer el Estado y el Gobierno Federal. Un técnico de SANDAG que trabajó en el plan, admitió que no quisieron utilizar los poderes de obligar al acatamiento que les otorga la *Proposition C*, y prefirieron en su lugar recurrir a la "conciencia" y a la vigilancia de grupos ciudadanos independientes, como *Citizens Coordinate for Century 3* y el *Sierra Club*. Esta posición es acorde con la filosofía de SANDAG, tal como la expresa el presidente de la Junta: "SANDAG funciona bien porque no tiene autoridad para mandar ni para hacer acatar. Sin el poder de hacer acatar, podemos evitar dar vueltas, y trabajar honestamente hacia el consenso".

Pero según algunas críticas, los débiles mecanismos para obligar al cumplimiento comprometen los intentos de planificación regional, porque permiten a los ayuntamientos no poner en práctica medidas que consideren inaceptables. Es más, un consenso que parece tan frágil en la primera fase podría evaporarse totalmente cuando la segunda fase de la estrategia, que podría contener medidas para la recaudación de nuevos impuestos y tasas para la financiación de infraestructuras, y que podría requerir el cambio de algunos planes generales municipales, estuviera lista para ser ratificada. Varios comités independientes están preparando planes sobre desarrollo económico regional, usos del suelo, espacios abiertos y financiación de equipamientos públicos. En lo que respecta al uso del suelo, por ejemplo, se recomienda la absorción del nuevo crecimiento incrementando la densidad, y concentrándolo cerca de las estaciones de transporte público, y a lo largo de las principales vías de autobuses. Algunos ayuntamientos pueden estar en desacuerdo porque se les restrinja la edificabilidad permitida, o porque se les ponga un techo al crecimiento; otros porque tengan enormes déficits de equipamien-

tos, y no tengan la capacidad de proveer los equipamientos adicionales que requiere una mayor densidad. Algunos ayuntamientos que se incorporaron, precisamente, para escapar a las regulaciones del condado con respecto a los usos del suelo, están especialmente alerta frente a los planes; según un director de planificación municipal, estarán de acuerdo en intensificar el crecimiento en un radio de un cuarto de milla de las estaciones de transporte público, y en aceptar más viviendas asequibles, pero solamente sí pueden decidir por sí mismos en qué forma hacerlo. Los supervisores del condado pueden también oponerse al plan de usos del suelo porque, como el plan de espacio abiertos, desincentiva el crecimiento en el área no incorporada, limitando en consecuencia las propias expectativas fiscales del condado.

Bajo el perfil público de SANDAG, y sus problemas a la hora de promover la participación pública, pueden traducirse, según algunos, en una ausencia del peso político necesario para conseguir realizar su trabajo.

Las tensiones emergentes plantean cuestiones fundamentales para SANDAG. ¿Realizará con éxito la transición desde la administración de programas obligatorios, y la provisión de servicios de información, a lo que podría llamarse verdadera planificación regional?. ¿Seguirá funcionando el foro basado en el consenso, una vez tenga que hacerse cargo de cuestiones más conflictivas, y enfrentarse a los planes de las ciudades y del condado?. Estas son cuestiones particularmente interesantes, a medida que el equilibrio de poder parece estar desplazándose, de su base política tradicional, el gobierno elegido del condado, hacia SANDAG, como resultado de que las ciudades más pequeñas hayan encontrado su voz a través de esta organización, de que el gobierno estatal le hayan transferido más competencias, y de que el gobierno del condado esté debilitado por los problemas fiscales.

Las respuestas a estas cuestiones tienen otros aspectos además del nivel de genialidad en la sala de dirección de SANDAG. La planificación regional vinculante suena fuerte a nivel estatal, y hay murmullos acerca de intentos de establecer un gobierno regional elegido por sufragio directo. Antes, SANDAG había conseguido maniobrar alrededor de estos intentos, recurriendo a su trayectoria, y a sus éxitos en la cooperación voluntaria. Pero esta trayectoria podría ser entendida como que no ha estado solucionando cuestiones de especial interés para el público. A medida que sus actividades impacten de manera más significativa en las vidas diarias, y las carteras, de los habitantes de la región, ¿querrán éstos una voz más directa en sus políticas y le someterán a más presión?. Si ese es el caso, ¿qué grado de compromiso con el consenso regional tendrán los miembros de su junta, si van a tener que responder a sus electorados de las razones de sus votos?. ¿Y puede SANDAG, que ha mantenido hasta ahora un bajo perfil público, construir unos nuevos apoyos públicos para su junta directiva y para su staff técnico?

The Regional Plan Association[16]

Una historia de la planificación regional en EEUU incluiría con toda la seguridad a la Regional Plan Association (RPA). Lo que distingue a la RPA de otros casos que hemos considerado, y, virtualmente, de todas las demás agencias de planificación regional norteamericanas, es que es una organización cívica no gubernamental sin fines lucrativos. De este modo, la RPA es, probablemente, el polo opuesto de Metro, el gobierno regional electo de Portland, Oregón.

La RPA, se dedica a la planificación comprensiva a largo plazo de la región metropolitana de New York-New Jersey-Connecticut. La región, según la definición actual de la RPA, comprende más de trece mil millas cuadradas en tres estados, New York, New Jersey y Connecticut. Más significativo es el hecho de que comprende más de dos mil entidades distintas de gobierno y aproximadamente el ocho por ciento de la población del país. Este tamaño y complejidad hacen la planificación en la región particularmente difícil. Aunque existen otras organizaciones sin fines lucrativos, creadas con objetivos parecidos, como el *Me-*

[16]La información en este epígrafe fundamentalmente del estudio de caso de Joel Weiner. "The Regional Plan Association"

tropolitan Planning Council en Chicago, ninguna de éstas planifica una región tan grande, ni ha existido durante tanto tiempo, ni con tanto éxito como la RPA.

De los tres Estados, sólo New Jersey ha mostrado interés por la planificación comprensiva, al organizar una Oficina de Planificación Estatal en los años 80, y al adoptar en 1992 un Plan Estatal de Desarrollo y Revitalización. Sin embargo, también estos esfuerzos han sido limitados: la Oficina de Planificación Estatal de New Jersey, que no tiene autoridad y sólo financiación limitada, tiene que recurrir a incentivar a los gobiernos locales a adoptar planes y regulaciones. A estas alturas parece claro que esta clase de actitud ambivalente ante la planificación, particularmente en los niveles superiores de gobierno, es característica del sistema de planificación americano (suponiendo que se le pueda aplicar esta palabra tan formal para describirlo).

Como organización independiente, sin fines lucrativos, la RPA está libre de cualquier ley federal o estatal que pueda guiar sus actividades. Evidentemente, la otra cara de esto, es que la Asociación no juega ningún papel formal en la formulación de políticas regionales. Al no ser dependiente de ningún político, la RPA tiene libertad para elegir en qué proyectos participar, y no está limitada por cuestiones jurisdiccionales. En contrapartida, no goza de una financiación garantizada, ni un apoyo público (*constituency*) natural que soporte sus esfuerzos. La RPA debe vender las posturas que quiere promover, a los distintos agentes interesados, incluyendo a los gobiernos y a sus agencias. Es más, por no tener ninguna responsabilidad permanente de revisión (de proyectos urbanísticos), ni jugar ningún otro papel de mandato gubernamental, la RPA debe trabajar más que otras agencias gubernamentales comparables, para sobrevivir y mantener su relevancia. Algunos dirían que esto es una ventaja, porque la RPA tiene que demostrar continuamente su utilidad, si quiere mantener alguna autoridad. Esto supone un contraste llamativo con otras agencias de planificación regional designadas oficialmente, que llevan a cabo las funciones que les sean encomendadas sin tener que repensar continuamente su papel y su dirección. Es interesante comprobar cómo, en los otros casos estudiados, hemos empezado a sospechar que incluso las agencias de planificación regional mejor instaladas, han tenido que empezar a preocuparse de justificarse y reinventarse en sí mismas.

La RPA fue creada para desarrollar planes regionales comprensivos a largo plazo, y para promover la puesta en práctica de las ideas y propuestas contenidas en esos planes, un propósito singular que la distingue aún más de otras agencias regionales de planificación, a menudo involucradas en una serie de funciones que no siempre están relacionadas con un plan comprensivo. La RPA también proporciona un foro donde se discuten una serie de cuestiones de significancia regional.

El primer plan regional del área metropolitana de NY, publicado en 1929, el *Regional Plan of New York and its environs*, representó la culminación del trabajo de una década de estudio de las tendencias económicas y las condiciones físicas del área metropolitana de NY, y de puesta en común de las propuestas existentes sobre cómo se debería desarrollar. El Plan Regional nacía del fuerte compromiso de la Russell Sage Foundation, otra organización no gubernamental sin fines lucrativos, con la región de NY. Este intento tuvo desde el principio el apoyo de los más importantes y prestigiosos representantes de intereses empresariales, políticos y filantrópicos.

El plan Regional, el primer plan regional comprensivo preparado para la región, incluía una serie de volúmenes referentes a cuestiones de desarrollo físico y tendencias económicas, así como el propio plan que proporcionaba una descripción detallada de mas de cuatro cientos cincuenta proyectos de desarrollo físico que se proponía desarrollar en la región[17]. Entre sus propuestas generales se incluía la "recentralización" de la industria y las empresas, "se proponían nuevas áreas para industria, mientras que otras áreas zonificadas para industria, se recomendaban para otros usos"[18]. También se proponía el establecimiento de regulaciones locales de zonificación y de juntas de planificación, y el desarrollo de nuevas infraestructuras de transportes. Entre los proyectos específicos de planificación física propuestos había un cierto número de puentes

[17]Este primer plan definía la región que incluía veintidos condados en NY, NJ y Connecticut
[18]Johnson, David, "*Metropolitan Planning in the Region: a retrospective assessment*", New York Affairs, Vol. 9, Nº2 (1985): 103.

y túneles para mejorar las conexiones en la región, la construcción de autopistas de circunvalación para solucionar la mayor utilización del automóvil y mejorar el tráfico en la región, y la adquisición de espacios abiertos.

Antes de la publicación del Plan, el *Committee on the Regional Plan* formó la RPA como su sucesora para promover las ideas del Plan. La *Sage Foundation* proporcionó la financiación inicial, y la RPA empezó a trabajar con muchos de los miembros que estaban en el Comité. LA RPA empezó a trabajar en la promoción de los objetivos del Plan inmediatamente tras su publicación, y, en 1941, trece años después de la publicación, la RPA podía presumir de sus éxitos, entre otros:

- Más del cincuenta y cuatro por ciento (mil cuatocientas diecinueve millas) del total de autopistas recomendado en el Plan Regional había sido construído o estaba en construcción.
- Un incremento superior al cuarenta por ciento de la superficie de parques de la región.
- Un incremento sustancial en el número de condados y ayuntamientos con juntas de planificación.

El Plan Regional, a pesar de que no era en absoluto vinculante, tuvo un impacto significativo en la región, que excedió con mucho lo que esperaban sus promotores. El Plan Regional también tuvo un impacto notable en el conjunto del país. Nunca antes se había intentando realizar un plan de esta escala y comprensividad, ni se había puesto en práctica tal nivel de investigación. Muchas de las recomendaciones contenidas en el Plan prefiguraron cuestiones de planificación que más tarde fueron consideradas por todo el país, entre otras: la preservación de los espacios abiertos, la zonificación y rezonificación de los centros urbanos; la necesidad de mayores infraestructuras en respuesta al uso del automóvil; y la necesidad de planificar a los niveles tanto local como estatal.

En 1956 las Fundaciones Ford y Rockefeller encargaron conjuntamente a la Universidad de Harvard la realización de un estudio en profundidad y a largo plazo, de la economía de la región. Este estudio, el *New York Metropolitan Regional Study*, fue preparado para la RPA, y sus nueve volúmenes fueron publicados en 1960. Las proyecciones del estudio fueron negativas. Entre otras cosas, el estudio preveía: una reducción de población (primero en la ciudad de New York y los demás centros urbanos más antiguos, después en la región en su totalidad); un desplazamiento de la base económica de la industria al sector servicios; un aumento del deterioro urbano en la periferia de las ciudades más antiguas; un aumento del tráfico y de los problemas de transporte asociados al crecimiento de los suburbios. Este estudio significó una llamada de atención en la región, y un desafío para la RPA para intentar detener estas tendencias. Después de la publicación del estudio, la RPA empezó a preparar su segundo plan, conocido simplemente como *The Second Regional Plan*.

El Segundo Plan fue publicado en 1968. Este plan era considerablemente más corto que el primero; se hicieron muchos informes durante su redacción, pero el plan propiamente dicho sólo tenía una longitud de cien páginas. Este plan era más general que el primero, y se centraba en varios conceptos organizadores fácilmente comprensibles, en lugar de proponer patrones específicos de uso del suelo y localizaciones para el crecimiento.[19]

Una recomendación de este Plan se refería a la creación de subcentros regionales dentro de la región para combatir la "ciudad dispersa" crear nuevos mercados para el transporte público, y expandir las oportunidades de empleo de los residentes de Manhattan. A esto se le volvió a llamar "recentralización", reminiscente, aunque en ningún modo idéntico, a la "recentralización" de la industria propuesta como idea central en el primer plan. También esta vez, la RPA puso en marcha una extensa campaña pública durante el desarrollo y distribución del segundo plan, y le corresponde el mérito de haber creado muchas de las técnicas que son utilizadas hoy en día para informar e involucrar al

[19]Sus propuestas se refería a una región más amplia: La RPA esta vez definía una región con nueve condados más, hasta un total de treinta y un condados.

público en el proceso de planificación: sesiones de puertas abiertas, pequeños grupos de discusión, cobertura de los medios de comunicación, y encuestas de opinión pública.

El Segundo Plan Regional ha tenido un éxito relativo. Aunque algunos subcentros como Stamford, Connecticut, y White Plains, New York, se han desarrollado, no han tenido el impacto esperado en los patrones de crecimiento; y otros subcentros propuestos, como Mitchel Field en Nassau County, y Jamaica Center en Queens, no se han desarrollado como se proponía, o lo han hecho lentamente.[20] En otras palabras, el fenómeno que el plan llamaba "ciudad dispersa", ha continuado. Otras recomendaciones, como la construcción de más infraestructuras de transporte público, no han sido realizadas. Pero lo más importante es que, al revés de lo ocurrido con el primer plan, no está claro que el desarrollo en la región hubiera sido diferente sin el segundo plan.

Existen un cierto número de razones posibles por las que el Segundo Plan Regional recibió una acogida distinta al primero. Una razón principal consiste en la naturaleza diferente de ambos planes. El segundo plan buscaba contrarrestar tendencia existentes, cuando el primero, en su mayor parte, las acompañaba; el primer plan reconocía el crecimiento de la región, y pedía más infraestructuras y espacios abiertos para facilitar este crecimiento y mantener la calidad de vida en la región, mientras el segundo plan intentaba contrarrestar los patrones de crecimiento, a través de la creación de subcentros densos que atraerían gente y empleos de Manhattan, distribuyéndolos a polos a lo largo de la región, y del incremento del transporte público. Otra posible razón del impacto limitado del segundo plan es que sus recomendaciones era mucho más generales, se centraban en ideas más que en propuestas específicas de desarrollo físico. Por su propia naturaleza, las ideas generales son más difíciles de promover, seguir, y evaluar, que las propuestas físicas específicas.

También es posible que el segundo plan regional fuera hasta cierto punto víctima del éxito del primer plan, que recomendaba que los ayuntamientos y condados establecieran juntas de planificación locales. A finales de los años 70 y 80, la mayoría de las ciudades y condados tenían sus juntas de planificación, y, eran, con toda probabilidad, menos receptivos a ideas ajenas referentes a su propio desarrollo. Además, se habían creado o reforzado otras agencias de planificación regional, muchas de ellas con el apoyo explícito de la RPA, como el Port Authority of NY and NJ, y la Tri-State Regional Planning Commission (que finalmente resultó ser inefectiva y fue desmantelada). Sin una planificación entre todas estas organizaciones de planificación era difícil de conseguir.

Sin planificación a nivel estatal y sin papel para la RPA sancionado oficialmente, la coordinación entre todas estas organizaciones de planificación era difícil de conseguir.

Sin embargo, la experiencia de la Tri-State Planning Commission ilustra las dificultades de intentar planificar una región tan grande, y cómo esas dificultades se han incrementado a medida que la región ha evolucionado. Esta comisión estaba tan interesada en satisfacer a todo el mundo en la región, de manera que acabó siendo considerada débil e ineficiente. A pesar de sus esfuerzos, las jurisdicciones miembros consideraban que la comisión no representaba sus intereses. La experiencia de esta comisión también ilustra una ventaja de la RPA como organización no gubernamental. La RPA es libre para centrarse en cuestiones de planificación comprensivas a largo plazo porque no tiene ni el mandato, ni el interés de revisar proyectos específicos propuestos por las jurisdicciones locales.

La RPA se creó como una asociación: cualquiera que estuviera interesado en cuestiones de planificación regional en NY podía asociarse, pagando simplemente la cuota. Hoy en día tiene aproximadamente mil quinientos miembros, las cuotas de los miembros suponen entre un treinta y cinco y un cincuenta por ciento de sus ingresos anuales. Los cien asociados que más contribuyen pagan la mayor parte de estos fondos; este nivel de apoyo empresarial se explica por el alto grado de compromiso con la región de la mayor parte de las empresas que pertenecen a la RPA (inmobiliarias,

[20] Johnson, p. 109

compañías proveedoras de servicios urbanos, bancos, etc.), Además, la pertenencia a la Junta de la RPA supone un cierto prestigio y la oportunidad de influir y hacer relaciones publicas. Sería difícil encontrar un grado similar de estatus e influencia en un puesto similar en una agencia gubernamental de planificación regional.

La disponibilidad de fondos, y las condiciones impuestas sobre esos fondos por sus donantes, han tenido un impacto inevitable en el trabajo de la RPA. Hoy en día, en lugar de plantearse el promover la puesta en práctica de un plan regional en su globalidad, la mayor parte del trabajo de la RPA se organiza a través de proyectos específicos, cada uno de ellos con su fuente de financiación. Muchos de estos proyectos se llevan a cabo con la participación de otras organizaciones, cívicas o gubernamentales. Los proyectos de la RPA ya no se conciben necesariamente en su seno como parte de una agenda específica para el desarrollo de la región. Por el contrario, los proyectos pueden ser resultado de acontecimientos exteriores de significado regional potencial, que reciben la atención de la RPA. Esto representa un nuevo modo de trabajo para la RPA, que puede hacer estos cambios estratégicos porque no está sujeta a otras responsabilidades.

La RPA ha jugado un papel importante en cada uno de estos proyectos. En concreto, la RPA, ha promovido la cooperación entre intereses diversos sobre cuestiones de interés regional. La RPA ha podido jugar este papel, tanto por su larga historia en la región, como por su independencia, experiencia y compromiso con la salud a largo plazo de la región. La habilidad de la Asociación para mantener su reputación se debe en gran medida a su estatus como organización sin fines lucrativos; a causa de este estatus, la RPA se ha mantenido al margen de los vaivenes políticos de la región, y ha podido mostrar una consistencia en su filosofía general y en su dirección, que no es posible en las agencias gubernamentales.

Sin embargo, a pesar del clima actual con respecto a la planificación regional en la región, todos los esfuerzos recientes de la RPA guardan relación de una y otra manera con el desarrollo del *Tercer Plan Regional*, que será publicado este mes. La RPA cree que este es el momento adecuado para un tercer plan regional. La región ha sufrido una recesión, y parece necesario hacer una evaluación de las condiciones en la región, y recomendaciones sobre cómo responder a estas condiciones. Es más, desde la publicación del Segundo Plan Regional ha habido una creciente concienciación con respecto a las cuestiones medioambientales, la población inmigrante ha aumentado, y las políticas de desarrollo económico de los estados que componen la región parecen haber tenido un efecto adverso en la región en su conjunto. Al aumentar la tasa de desempleo, especialmente en el sector industrial, los estados han ofrecido incentivos cada vez más generosos, tanto para mantener las empresas existentes, como para atraer nuevas empresas. Pero muchos de estos incentivos se han concentrado en la competencia entre los tres estados de la región, y no contienen ninguna garantía para impedir la relocalización de las empresas en el futuro. Para muchos, este dinero hubiera sido mejor empleado en mejorar la infraestructura y en otros programas que beneficiaran a la región en su totalidad, contribuyendo a hacerla más atractiva para las empresas, independientemente de los incentivos financieros que proporcionan los estados y los ayuntamientos.

Al igual que el segundo Plan Regional , el tercero se centra en un cierto número de conceptos generales, entre otros: competitividad, sostenibilidad, equidad, gestionabilidad. Como no se han obtenido fondos generales, la RPA ha buscado financiación para elementos parciales del plan, por ejemplo, financiación para desarrollar un plan para la "Región Competitiva".

Otra diferencia importante, con respecto a los planes anteriores, es el proceso utilizado para desarrollar el Tercer Plan Regional. En las otras ocasiones, especialmente en el caso del Segundo Plan, se había puesto el acento en llegar al público, a través de grupos de discusión, sesiones de puertas abiertas, emisiones televisivas y suplementos de periódicos. En el Tercer Plan se ha puesto más el acento en crear interés y colaboraciones con grupos cuyo apoyo va a ser importante para la puesta en práctica del Plan. Las colaboraciones son promovidas en torno a proyectos demostración, que fortalecen las relaciones de

la RPA con los gobiernos y otras organizaciones cívicas de la región, además de ejemplificar las ideas que promueve la RPA.

Pero el modo en que la RPA desarrolla el Tercer Plan Regional no es sólo resultado de las limitaciones presupuestarias. También es un reconocimiento de los cambios en la región. La región tiene ahora más entidades gubernamentales que nunca, el liderazgo está menos concentrado, la población es más numerosa y diversa, los problemas planteados menos directos, y cualquier agencia que se enfrente a estas cuestiones tiene que ser más estratégica de modo consciente.

La idea principal consiste en que el mejor plan es el que ya se está ejecutando en el momento de su publicación; se espera que a través de estos proyectos demostración, y de las nuevas relaciones que entrañan, se crearán apoyos para el Tercer Plan Regional. En este sentido, este esfuerzo no es muy distinto al de las grandes campañas para obtención de fondos que llevan a cabo las grandes organizaciones caritativas en EEUU, en las cuales una gran proporción de los fondos pretendidos deben haber sido obtenidos antes del anuncio público de la campaña.

El South Coast Air Quality Management District[21]

El caso del South Coast Air Quality Management Distric, en la región metropolitana de Los Angeles, es diferente de los casos anteriores porque esta Agencia es una Agencia de un solo propósito, que se encarga de reducir el nivel de polución en la región a los niveles especificados en varias legislaciones. Sin embargo, muchas de las cuestiones que he señalado en los otros casos reaparecen aquí, en particular la necesidad de reinventarse periódicamente, y la necesidad de tomar decisiones estratégicas.

La primera vez que se reconoció públicamente la naturaleza regional del problema de la polución del aire, en el condado de Los Angeles, fue en 1947, con la *Air Pollution Control Act*, que creaba el Los Angeles County Air Pollution Control District (LACAPCD), y le daba el poder de desarrollar y poner en práctica reglas y regulaciones dirigidas a solucionar el problema. En 1975, el LACAPCD y tres agencias vecinas, que habían sido creadas en aplicación de la legislación estatal en 1970, se dieron cuenta de que los programas locales no podían resolver un problema que tenía una naturaleza regional, y que no estaba limitado por fronteras políticas. Es más, los programas diferentes entre sí, eran causa de una competencia económica negativa, al provocar la relocalización de empresas, por ejemplo, de Los Ángeles al condado de Orange para escapar a las regulaciones más estrictas o de los cultivos para evitar los daños de la polución sobre las cosechas. Las agencias intentaron sin éxito consolidar sus programas respectivos, pero en 1977 el Estado intervino con la Lewis-Presley Air Quality Management Act, que reorganizaba las juntas a nivel de condado en todo el Estado y las convertía en agencias regionales por límites geográficos. Esta ley creaba el South Coast Air Quality Management District, con jurisdicción sobre los condados de Los Ángeles, Orange, Riverside y la parte no desértica de San Bernardino.

A lo largo de los últimos veinte años, la mayor parte del trabajo del SCAQMD ha sido regulador. Ha conseguido mejoras apreciables, pero a menudo a través de regulaciones controvertidas, que gobiernan desde las emisiones de las centrales de energía, hasta los disolventes industriales, pasando por el combustible de las barbacoas caseras. Pocas áreas de la vida comercial en el Los Angeles metropolitano escapan a su regulación. Aunque por ley el SCAQMD sólo puede regular las emisiones de fuentes estacionarias, últimamente ha empezado a realizar programas incentivadores dirigidos a las fuentes móviles, que suponen un sesenta por ciento de la contaminación del aire.

No es sorprendente, dada la naturaleza de su mandato, que el SCAQMD haya sido centro de las iras de empresarios y legisladores estatales, que culpan a sus estrictas medidas de control de la contaminación de exacerbar la recesión económica de la región. Argumentan, además, que las complejas regulaciones y largos procesos de aprobación, perjudican especialmente a las peque-

[21]La información en este epígrafe proviene fundamentalmente del estudio de caso de Debi Edelstein "The South COAST Air Quality Management District"

ñas empresas, y colocan a la región en una desventaja competitiva. Finalmente, se quejan de que la agencia actúa de manera excesivamente arrogante como "poli del smog", más interesada en castigar incumplidores que en reducir las emisiones. Los empresarios se organizaron contra el SCAQMD, en apoyo de un intento infructuoso de someter su presupuesto a control estatal, de una modificación, conseguida, para equilibrar su Junta hacia intereses proempresariales, y de nueva legislación estatal que obliga al SCAQMD a evaluar el impacto socioeconómico de cada regulación, con anterioridad a su adopción.

El SCAQMD debe preparar y someter a comentario público un Air Quality Managemetn Plan (AQMP) que demuestre el cumplimiento de, y el progreso hacia los estándares federales y estatales. Este proceso ha estado repleto de controversia. Los planes de 1979 y de 1982 fueron considerados meros ejercicios sobre el papel, y los medioambientalistas, e incluso algunos grupos empresariales atacaron al SCAQMD por su complacencia y su aplicación laxa. Cuando la región no pudo llegar a la fecha tope para el cumplimiento de los estándares de la Clean Air Act federal, en 1987, el parlamento estatal reestructuró los órganos de gobierno del SCAQMD, y le adjudicó amplios poderes. Esto no fue suficiente para aplacar a los medioambientalistas y en 1988 la Coalition for Clean Air llevó a juicio a la Environmental Protection Agency (agencia federal) para obligarla a intervenir con un plan para limpiar el aire de Southern California. Al mismo tiempo, California aprobó sus propias, y generalmente, más estrictas, leyes de aire limpio, y en 1990 el Congreso modificó la Clean Air Act, con estándares más estrictos y nuevos plazos. El Distrito respondió a estos desafíos embarcándose en ambiciosos nuevos programas, y fue acusado de tener mano dura. El Plan de 1991, centrado en la gestión de la congestión, fue atacado por entrometerse en las competencias de usos del suelo locales, y el Plan de 1994, con su programa de venta de créditos de contaminación, generó demandas judiciales por parte de medioambientalistas y empresarios.

Esta oposición notoria y relaciones deterioradas con el parlamento estatal, forzaron a la agencia a reevaluar su misión y rediseñar sus programas. Una reducción de los estándares de regulación no era factible, porque la ley federal obliga al Distrito a reducir las emisiones al menos un cinco por ciento anual para demostrar su progreso hacia los estándares del año 2010. En su lugar, la agencia emprendió lo que un miembro de su staff llama un "cambio cultural", a través del cual abandonó su "hagámoslo a nuestra manera" por una estrategia de colaboración más cooperativa. Se elaboró un nuevo documento descriptivo de su misión que hacía hincapié en la educación, la negociación, y la gestión participativa; se formó al personal en técnicas de servicio al consumidor; y se sustituyó la "arrogancia gubernamental" por "apertura mental".

El reconocimiento de que "las empresas que regulamos son nuestros consumidores tanto como el público cuya salud protegemos"[22], llevó de modo natural a una sustitución de los programas. Para las principales empresas contaminadoras de la región, la agencia sustituyó las regulaciones de mandar y controlar, que especificaban los límites de emisión y los estándares tecnológicos, por el primer programa del país de créditos de emisión vendibles. Para las pequeñas empresas se instituyó un programa de préstamos, ayudas a la localización de financiación para el equipamiento requerido, y se simplificó el proceso de aprobación. En lo que constituye una acción pionera para una agencia reguladora, el SCAQMD estableció una Technology Advancement Office, que financia investigación privada sobre tecnologías limpias, y una Economic Development and Business Retention Office, que ayuda a las empresas a encontrar y adoptar tecnologías limpias, y a identificar la manera más barata de reducir la polución. Finalmente, la agencia amplió sus esfuerzos de relaciones públicas con nuevos programas educativos y de lobby, y se dirigió a grupos tradicionalmente excluidos del proceso de establecimiento de reglas, a través de un nuevo Ethnic Community Advisory Committee.

Aunque esta transformación parece a muchos, en la agencia, y, especialmente, a la comunidad medioambientalista, una capitulación frente a los intereses empresariales, para otros es una realineación bienvenida

[22]Esta y las otras citas no atribuidas pertenecen a miembros del personal de SCAQMD

e instructiva. Como muchas burocracias, el SCAQMD "había estado funcionando como para justificar su propia existencia," y había sucumbido al canto de sirena de su propia voz. Había también perdido de vista su misión principal, y había utilizado su considerable poder para plantear las cuestiones de manera que excedían a su mandato, por ejemplo, al centrarse en las emisiones de los vehículos como una cuestión de usos del suelo. Cuando una economía en baja descabalgó el medioambiente del primer puesto en la agenda californiana, el SCAQMD hábilmente utilizó la cobertura de la experiencia política para reposicionarse y cooptar a las empresas en su lucha revigorizada por el aire limpio. Y consiguió esta renovación perdiendo ingresos propios y empleos. Esta habilidad para adaptarse inteligentemente a circunstancias cambiantes puede ser el nuevo programa más importante de la agencia, porque, a medida que vaya consiguiendo el cumplimiento de los estándares de la Clean Air Act, el SCAQMD prepara su propia desaparición como una poderosa agencia reguladora, y va a tener que reconvertirse de nuevo en una organización más pequeña de mantenimiento de la calidad del aire.

De momento, sin embargo, estos cambios también han incrementado la carga de trabajo del SCAQMD, en un momento de menores ingresos y staff reducido. La mayor parte de los ingresos del SCAQMD provienen de tasas impuestas a las empresas contaminantes (veinticuatro por ciento), y de las tasas anuales que las empresas pagan por sus permisos de operación (treinta y cinco por ciento). Desde 1991 el SCAQMD también recauda una tasa sobre las matriculaciones de vehículos (veintidos por ciento), que utiliza para financiar programas de comparto de vehículos y de carburantes limpios. Multas (uno y dos por ciento), ayudas de las administraciones (ocho por ciento) y pequeños programas de transporte de elementos tóxicos completan sus ingresos. El parlamento estatal no aporta ninguna financiación, aunque sí determina los ingresos del Distrito al ligar los incrementos anuales de las tasas al índice de precios al consumo. El sesenta por ciento del presupuesto de SCAQMD deriva de actividades empresariales y es por tanto vulnerable a dos factores: la disminución de las emisiones, que es su objetivo, resulta en menos ingresos; y el descenso de la actividad económica que se manifiesta en el menor número de empresas que buscan o renuevan permisos, también disminuye sus ingresos.

La combinación de programas que funcionan con una economía estancada le ha costado al SCAQMD un treinta por ciento de su personal desde 1990.

Con este panorama, y en un ambiente cada vez más hostil a sus operaciones, no es sorprendente que el personal del SCAQMD considere que unas mejores relaciones con los empresarios sean una clave del éxito. El "cambio cultural" empezó con un reconocimiento de que el pedir a las empresas que inviertan sus recursos en tecnología limpia viene a ser una redistribución de riqueza, y plantea problemas para la cuenta de resultados y la viabilidad competitiva. Se dieron cuenta de que era hora de "servir a la población, no de robarles", favoreciendo que las empresas propongan mejores soluciones, y más baratas, a problemas específicos de polución. El SCAQMD también se embarcó en lo que es esencialmente un programa de desarrollo económico: ofreciendo créditos garantizados para la compra de equipamiento para el control de la polución, financiando investigación privada en tecnologías limpias, e iniciando programas basados en mecanismos de mercado que permiten a las empresas obtener beneficios de un aire más limpio. Estas son, junto con medidas administrativas como la simplificación de procedimientos, de acuerdo con un ejecutivo, "soluciones buenas, a largo plazo, dirigidas a los problemas económicos".

El SCAQMD también ha tenido que soportar batallas jurisdiccionales con otras agencias regionales, en particular con la Southern California Association of Governments (SCAG). De acuerdo con la ley estatal, el Distrito debe utilizar los datos demográficos y proyecciones poblacionales de la SCAG, como base para sus planes, y como la SCAG es una Metropolitan Planning Organization, deben trabajar juntos en cuestiones de control de transporte, y en ISRs diseñados para cumplir los requerimientos federales y estatales. En teoría esto significa que la SCAG desarrolla las medidas y se las da al Distrito para su incorporación en el Air Quality Management Plan; en la práctica, las dos agencias colaboraron en cada paso de la elaboración del Plan de 1991, y el SCAQMD confió a la SCAG la venta del Plan a sus miembros. Desgraciadamente, de acuerdo con el personal del SCAQMD, la SCAG no hizo un seguimiento suficiente; se suponía que iba a elaborar unas directrices para ayudar a los ayuntamientos y a las

empresas a poner en prácitca los programas, pero no lo hizo. La ausencia de directrices llevó a una resistencia considerable y a pocos programas sustantivos, lo que a su vez provocó la reconsideración por parte del Distrito de su relación con la SCAG. Reconociendo que, entre las muchas ocupaciones de la SCAG, la calidad del aire no es una prioridad, el personal del SCAQMD, con el apoyo de su junta directiva, decidió para el Plan de 1994, tratar a la SCAG sólo como una agencia consultiva y redactar por sí mismo los planes de ISR que el Distrito tiene el poder de hacer cumplir. Esto generó fricciones entre las dos agencias a propósito de qué constituye un ISR elegible para financiación federal bajo la legislación ISTEA (y por tanto, bajo la autoridad de SCAG) y reforzó la ascendencia del SCAQMD sobre SCAG como agencia de planificación regional. Pero la imposibilidad de relacionar los usos del suelo con la calidad del aire también mostró el techo de SCAMQD: no parece que sea posible, hoy por hoy, integrar cuestiones de planificación en agencias de propósito único.

Conclusiones

No es fácil sacar conclusiones compactas y claras de un grupo tan diverso de casos, y sería aún más difícil generalizar y producir una característica general de la práctica de la planificación regional en los EEUU. Sin embargo, voy a extraer de mi presentación algunos temas significativos.

Existe en los EEUU, creo, consenso con respecto a que hay una serie de funciones colectivas deseables que no se pueden dejar a los gobiernos locales, pero un consenso en torno a cuáles son esas funciones solo está emergiendo lentamente. Además, no está claramente aceptado que estas funciones deban ser adoptadas por el nivel superior de gobierno en la estructura preexistente. Es bastante más probable que pongamos estas cuestiones en manos de algún otro intermediario quasi-gubernamental o no-gubernamental.

Las agencias de planificación regional adquieren influencia en la medida en que gestionan financiación para el transporte, y, en menor grado, la regulación medioambiental. Es evidente que la única fuente en la actualidad de financiación gubernamental para la planificación, es a través de programas de transportes, en particular la Intermodal Surface Transportation Enhancement Act. (ISTEA).

Una de las principales fuentes de tensión, en las agencias de planificación regional, ha sido la disyuntiva entre ser dirigidas por sus miembros o por su staff. Esto implica dos visiones diferentes acerca del papel del planificador, reflejo de la ambigüedad americana con respecto a lo que es y hace un planificador. Esta ambigüedad no se encuentra necesariamente en otras culturas.

Podría afirmarse que el objetivo principal que permea estos casos es más bien una búsqueda de modos de colaboración regional que el desarrollo de una planificación regional. El equilibrio entre colaboración y centralización en una sola entidad es objeto de exploración continúa. Dadas las realidades del contexto político americano, esto puede ser apropiado, aunque pudiera parecer extraño a planificadores más acostumbrados a que se dé primacía y respecto a sus planes.

Los casos minusvaloran la importancia del contexto. La evolución de cada agencia es distinta de la de las demás por razones de historia y tradición, que varían de un lugar a otro. La evolución de la planificación regional en EEUU es diferente de lo que uno hubiera esperado, y , ciertamente, de lo que se observa en otras partes. Y, aunque a los planificadores les hubiera gustado que fuera de otra manera, quiénes somos nosotros para juzgar si la evolución ha sido o no apropiada.

Está claro que, al menos en estos casos, las agencias de planificación regional, independientemente de su historia y de su estructura, están siendo cada vez más proactivas, yendo mucho más allá de sus objetivos iniciales. Están ejecutando proyectos y considerando una amplia gama de alternativas a sus modos tradicionales de operar, están incluso convirtiéndose en promotores de proyectos particularmente deseables.

Aunque no se refleje necesariamente en el rápido resumen de los cinco casos, un tema principal que aflora de nuestra investigación es el papel de los datos y de otras formas de información en las agencias de planificación

regional. Para estas agencias, la recolección, análisis y diseminación de datos, ha sido central en sus operaciones y en su trato con el público. Al principio a los ciudadanos no les importaba que las agencias regionales recopilaran datos, porque no tenían la capacidad de utilizarlos de manera impredecible. Pero a medida que estas agencias se han creado la reputación de su habilidad para recopilar datos, se han convertido en fuentes fiables de información; a menudo son la única fuente de información fiable de todo tipo a escala regional. Algunos han desarrollado con éxito proyectos para vender datos que les permiten una subvención cruzada de otras operaciones.

Finalmente, parece claro que estas agencias han sido extraordinariamente estratégicas en sus operaciones; lo que es menos claro es la medida en que este pensamiento estratégico ha sido aplicado a los objetivos de planificación regional, en comparación con la medida en que ha sido aplicado a la supervivencia institucional. Astucia y efectividad no son lo mismo, aunque en el contexto americano la primera puede ser un antecesor necesario de la segunda.

Evaluación cuantitativa y cualitativa de programas regionales: ¿Cómo estas prácticas pueden ser una función inteligente de la gestión de la ciudad global?

George M.J. Barret
ECOTEC Research and Consulting Ltd.
Y
Universidad de Kingston

1.0. INTRODUCCIÓN

La evaluación de las políticas regionales tiene una larga historia en el Reino Unido y en otras partes del norte de Europa, que ha visto un importante y amplio resurgimiento en los últimos años. Esto se debe sin duda, en parte, a las presiones para mejorar la eficiencia de las políticas públicas, en un momento en que la reducción de los déficits presupuestarios se ha convertido en una prioridad casi universal.

Sin embargo, el empuje principal obedece a la evolución de los programas financiados por los fondos estructurales de la Unión Europea, en respuesta en parte a las nuevas Regulaciones de los Fondos Estructurales acordadas en 1988 (Comisión de las Comunidades Europeas), desarrolladas en las regulaciones revisadas instituidas en 1993 (Comisión de las Comunidades Europeas).

El propósito general de esta conferencia es explorar cuestiones referentes a la evaluación de los programas de desarrollo económico regional, y pasar revista críticamente a las técnicas disponibles. También se pretende sacar a la luz cuestiones y lecciones que emergen de los esfuerzos de evaluación de los programas de los fondos estructurales en una muestra de países de la Unión Europea. La conferencia está estructurada como sigue:

- La Sección dos enumera las cuestiones claves a las que se dirige el proceso evaluativo, e identifica algunas cuestiones clave que hay que considerar en cada fase del proceso.
- La Sección tres aborda las cuestiones y problemas concretos que plantea la evaluación de los programas de desarrollo económico.
- La Sección cuatro pasa revista a los distintos tipos de técnicas que se están utilizando o desarrollando para tales evaluaciones, considerando en particular las circunstancias apropiadas de aplicación de cada una de ellas.
- La Sección cinco revisa la experiencia incipiente en la evaluación de los programas de los fondos estructurales.
- La Sección seis intenta extraer algunas conclusiones e implicaciones generales para la gestión de la ciudad global.

2.- Cuestiones para la evaluación y fases de evaluación

El propósito principal de la evaluación de políticas públicas consiste en la mejora de los aspectos siguientes:

(I) La efectividad de la política en relación al cumplimiento de sus objetivos. Una característica clave de las intervenciones para el desarrollo económico es que sus objetivos tienden a ser jerárquicos. El *fin* último de las políticas, en sentido general, es mejorar la calidad de vida. En términos operacionales, esto se traduce en una serie de objetivos generales, por ejemplo, aumentar el Producto Interior Bruto (por habitante), aumentar el empleo, diversificar la estructura del empleo o reducir el desempleo. A un siguiente nivel, probablemente hay otros objetivos más específicos u operacionales por ejemplo, reducir los tiempos de viaje a ciertos destinos, o aumentar el suelo urbanizado disponible. Estos objetivos intermedios pueden ser considerados parte de una cadena causal, a través de la cual intervenciones o tipos de proyectos concretos impactan sobre los objetivos generales.

Así, por ejemplo, hay programas específicos que contribuyen a mejorar la infraestructura local, urbanizando solares y eliminando la degradación física. En un siguiente nivel del proceso, estas acciones mejoran la accesibilidad, cubren ciertos fallos del mercado del suelo y mejoran la imagen de la región o subregión en cuestión. Esto impactará sobre los niveles de inversión, que a su vez, ayudarán a conseguir los objetivos generales relativos a ingresos o empleo.

Por su naturaleza, las intervenciones de desarrollo regional tienden también a tener importantes objetivos implícitos de equidad. Estos objetivos pueden estar relacionados con un área geográfica, o con la mejora de la posición relativa de grupos particularmente desaventajados. En muchos

casos, estos objetivos de equidad pueden ser considerados, al menos en parte, como medios para eliminar barreras a un mejor resultado económico. Así, por ejemplo, la reducción del desempleo de larga duración, puede ser crucial para la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo y para el aumento del empleo general.

(II) La *eficiencia* de las políticas, en el sentido de la relación entre los "inputs" o recursos empleados y los resultados o impactos conseguidos. La mayor eficiencia obtenida puede ser usada, bien para aumentar los impactos conseguidos a un nivel dado de gasto, bien para reducir los niveles de gasto necesarios para conseguir ciertos impactos a metas específicas. Por ejemplo, una gran parte del apoyo del Gobierno Británico para la evaluación del gasto de los fondos estructurales, se debe a la esperanza de que esto ayudará a reducir las presiones para mayores niveles de gasto.

Es útil considerar el proceso de evaluación como un ciclo con distintas fases, cada una con propósitos y énfasis diferentes.

(I) La Fase Ex Ante

La evaluación "ex ante", o valoración previa a los planes presentados por los estados miembros, es vista actualmente por la Comisión como un elemento crucial en el proceso de negociación y aprobación de los programas financiados por los fondos estructurales. Estas evaluaciones llevaron a un replanteamiento fundamental de algunas de las intervenciones propuestas después de 1994, aunque, en la práctica, la limitación de los recursos, y las presiones generadas por los retrasos en aprobar una gran parte de los programas, limitaron la amplitud del proceso renegociador. Los elementos clave del proceso evaluador son: valorar la adecuación de la estrategia propuesta, asegurar que los objetivos de la intervención están especificados claramente, y que existe un marco adecuado de indicadores, para realizar el seguimiento de su avance, y para evaluar su impacto en la práctica; valorar su efectividad y eficiencia a la hora de conseguir los objetivos prefijados; e identificar barreras potenciales para su ejecución con éxito. Evidentemente, la preocupación principal es identificar mejoras y acciones potenciales que deben ser puestas en prácticas para maximizar los beneficios del programa.

Entre las áreas específicas a considerar cabe señalar:

- La medida en que la operación está fundamentada en un análisis adecuado de los problemas y oportunidades.
- La coherencia interna – la medida en que los recursos empleados y las medidas propuestas son adecuadas a la consecución de los objetivos.
- La coherencia externa – la relación de la intervención y sus objetivos, con su entorno económico, y con otras políticas e iniciativas. Una preocupación concreta, en este sentido es evaluar la sensibilidad de los resultados esperados ante estos factores externos, y la credibilidad de las hipótesis asociadas.
- La medida en que se especifica información adecuada sobre el uso esperado de los recursos, y sobre la realización física de la intervención y sus resultados esperados, así como sobre los mecanismos propuestos para su seguimiento y evaluación.
- Los órganos propuestos para la administración y toma de decisiones, y la disponibilidad de la financiación necesaria por parte de los socios locales y nacionales. Una cuestión asociada importante es la medida en que los distintos socios participaron realmente en el diseño de los elementos clave del programa, y por tanto es esperable un compromiso.
- Un marco de referencia desarrollado inicialmente en el Reino Unido y retomado después, en un sentido más amplio, es la técnica llamada RO-AME. Esta técnica (acrónimo) supone aproximarse a valorar la operación a partir de su:
  - Razón de ser (*rationale*): en particular, si existe evidencia de fallos de mercado que, realistamente, la intervención puede contrarrestar.
  - Objetivos: en particular, que éstos estén cuantificados en la medida de lo posible, y que esté claro cuando se puede esperar obtener unos resultados concretos.
  - Valoración (*appraisal*): con respecto a una serie de criterios administrativos.

- Seguimiento (*monitoring*): debe incluir la recogida de datos para apoyar la evaluación posterior.
- Evaluación: debe incluir mecanismos para valorar la efectividad y los resultados de la intervención con respecto al coste.

(II) Seguimiento y evaluación continua

Esta etapa supone normalmente el proceso de seguimiento del grado de puesta en práctica de la operación, y de medición de sus resultados a través de la recogida rutinaria de datos. A partir de aquí se pueden identificar cuestiones y problemas en un estadio inicial, de manera que se puedan emprender acciones correctoras, además de proporcionar parte de los datos necesarios para la evaluación subsecuente. Claramente, la actividad del seguimiento será un instrumento de diagnóstico tanto más útil, cuanto más claro sea el plan del programa, que debe proporcionar un conjunto de metas, en relación a un calendario prefijado.

La atención deberá centrarse en:

- El grado de absorción de los recursos por las distintas partes del programa, medido a través de un conjunto de *indicadores financieros*.
- Sus resultados, medidos a través de un conjunto de indicadores físicos, por ejemplo, Kms de carretera construidos, o número de personas formadas.

Un buen sistema de seguimiento también debe recoger:

- *Indicadores de actuación*, que proporcionan una medida del éxito de iniciativas concretas – por ejemplo, la proporción de personas que terminan los cursos de formación y obtienen titulación, o la proporción de locales industriales alquilados.
- *Indicadores de impacto*, que proporcionan una primera guía de los efectos de los proyectos en relación con los objetivos generales del programa – por ejemplo, el número de personas formadas que obtienen empleo, el número de empleos creados por local industrial, o el número de visitantes a las instalaciones turísticas promovidas.

El seguimiento claramente debería ser una característica rutinaria de la buena gestión de los programas, y una gran cantidad de los datos recogidos deberían ser de interés vital para los propios gerentes de los proyectos.

La evaluación continua, particularmente por evaluadores externos, tiende a ser aplicada de manera más fragmentaria. En el caso de los programas de los fondos estructurales, se hace primordialmente sólo con los programas mayores, y con aquéllos en que se anticipan problemas de ejecución. Las cuestiones principales serán con toda la probabilidad:

- Cuestiones de eficiencia, particularmente en relación con los costes unitarios de los resultados que se obtienen.
- El éxito concreto de aquellas acciones que son nuevas en la región en cuestión.
- Problemas administrativos o de otro tipo que puedan estar afectando de modo adverso la absorción de recursos o la realización física de los programas.
- Qué acciones correctoras son necesarias.

En el caso de programas a largo plazo, quizás también sea necesaria una evaluación intermedia de los aspectos.

(III) Evaluación ex post

El énfasis de esta fase final, que quizás debe ser realizada algún tiempo después de la terminación de la operación, debe ponerse en el aprendizaje de lecciones que puedan ser posteriormente aplicadas al diseño de futuras políticas y programas. Se centrará fundamentalmente en responder a las cuestiones de evaluación principales relacionadas con la efectividad y la eficiencia.

También considerará un abanico de *cuestiones procedimentales* relativas a la gestión y la toma de decisiones, por ejemplo, factores como la selección de proyectos, el cumplimiento de la normativa reguladora, el seguimiento, los procedimientos de pago, la actividad de control, y la publicidad.

El cuadro uno muestra las distintas fases de evaluación y algunos de sus elementos clave.

El resto de esta ponencia se refiere principalmente a técnicas de evaluación ex post, aunque una

gran parte del material también es relevante para otras fases del proceso evaluativo.

3.0. Cuestión y problemas en la evaluación de las intervenciones de desarrollo económico.

Para nuestros propósitos analíticos es útil dividir los efectos de las intervenciones entre:

(I) Efectos en la *demanda*, asociados a los flujos de gasto correspondiente a través de la economía regional. Tal como se verá en el apartado cuatro, éstos son con mucho los efectos más fáciles de valorar de un modo razonablemente riguroso, utilizando las técnicas de modelización y la evidencia empírica disponible. Sin embargo, éstos son a menudo esencialmente impactos incidentales de las políticas, y no sin motivación principal. Por su naturaleza, también son en gran medida transitorios y es esperable que sólo una pequeña parte de su impacto durará mucho más de dos años a partir del momento en que se produce el gasto en cuestión. A menudo, estos efectos son exagerados en el trabajo evaluativo, por un error en la consideración de los efectos contrarrestadores asociados a la financiación del gasto correspondiente.

(II) Efectos en la *oferta*, asociados a los efectos de la intervención en la mejora del potencial productivo o de la competitividad de la región en cuestión. Aunque en el apartado siguiente discutimos brevemente algunos de los modelos diseñados para analizar tales impactos, existe un abanico de dificultades obvias en considerar lo que con toda probabilidad van a ser efectos altamente específicos al contexto, dentro de cualquier marco general modelizador. Este problema es exacerbado por la ausencia de un buen stock de análisis ex post del impacto de los distintos tipos de proyectos puestos en práctica, de donde el proceso podría extraer lecciones. Los efectos sobre el desarrollo económico de los proyectos de infraestructura son un área de dificultad especial en este contexto.

Las incertidumbres acerca de los efectos sobre la oferta de muchos tipos de intervención, también crean grandes *dificultades para localizar la cadena causal* de de los resultados del proyecto hasta los impactos en los objetivos generales descritos más arriba. Esto claramente crea también grandes dificultades para las aproximaciones a la evaluación no basadas en la modelización.

Desde un punto de vista más general, existe un conjunto de problemas más amplios que suelen complicar el proceso evaluativo:

- Cuestiones relativas a la *adicionalidad* de los recursos y las acciones empleados. La mayor parte de los programas suponen alguna diversificación de recursos de otros programas, o alguna revisión o reagrupamiento de medidas existentes, o la sustitución de actividades previas por nuevas acciones. Así, una evaluación completa, podría necesitar la consideración de un conjunto difícil de cuestiones acerca de cómo habrían sido las políticas en ausencia del nuevo programa, qué habrían obtenido, cómo los recursos dirigidos al programa habrían sido empleados en su ausencia, y con qué resultado.

- Las *interacciones* con otras políticas y el entorno exterior. Al intentar aislar los efectos de la intervención en cuestión, de otras iniciativas que pueden impactar positiva o negativamente en sus resultados, se suelen producir problemas serios. Los cambios exteriores también pueden ser esenciales para sus resultados.

Por ejemplo, los éxitos de muchos programas recientes de formación en conseguir empleo para sus participantes, y la efectividad de los programas de infraestructuras para generar inversión y estimular el turismo, han estado afectados claramente por la recesión. Evidentemente se plantean cuestiones con respecto a cómo esto debería ser tenido en cuenta en el proceso de comparar los resultados con las metas establecidas en el estadio de planificación, ya que éstos normalmente no se expresan de forma contingente. De mayor importancia son las grandes cuestiones referentes a cómo se pueden aislar los efectos de una iniciativa, de los de otros factores, en un entorno económico cambiante, es decir, la cuestión de la *atribución*;

PROCESO DE EVALUACIÓN		
Fase ex ante	**Fase continua – incluye seguimiento**	**Fase ex post**
· Propósito : mejor diseño del programa · Cuestiones principales: - Adecuación de la estrategia propuesta. - Asegurar que los objetivos están especificados adecuadamente. - Valorar la eficiencia y efectividad esperables. - Valorar las organizaciones de ejecución y seguimiento. · Cuestiones concretas - Relación con los problemas y oportunidades - Coherencia interna - Coherencia externa - Adecuación de la información al patrón esperado de absorción de recursos y de realización física.	· Propósito: identificar y responder a problemas y cuestiones en marcha · Cuestiones principales del seguimiento: - Absorción de recursos - Realización física - Proporcionar datos para la evaluación posterior · Énfasis del componente evaluador: - Eficiencia/costes unitarios - Éxito de acciones innovadoras - Barreras a la ejecución con éxito - Acciones correctoras potenciales	· Propósito: identificar lecciones para aplicar a las decisiones sobre ,y al diseño de nuevas políticas y programas · Cuestiones principales: - Efectividad en la consecución de los objetivos - Eficiencia - Cuestiones procedimentales

Cuadro 1: Fases de evaluación y sus cuestiones principales

- Los *desfases temporales* – Las intervenciones de desarrollo económico tienden a tener impactos a lo largo de un período de tiempo. Como se ha dicho, los impactos sobre la demanda son relativamente a corto plazo; los efectos sobre la oferta pueden consolidarse a lo largo de un período de años, aunque las escalas temporales están normalmente sujetas a bastante incertidumbre.
- La disponibilidad de datos. En la mayor parte de los casos sólo está disponible a nivel regional o subregional un abanico limitado de datos económicos estándar. La información disponible para las economías locales tiende a ser especialmente limitada. Incluso donde los datos están disponibles, se realiza generalmente unos años después de la intervención, lo cual limita su valor para la evaluación. Estas limitaciones restringen el ámbito tanto para el análisis como para la construcción de modelos.

4.0. Técnicas de evaluación

En un sentido amplio, las aproximaciones a la evaluación de los programas de desarrollo regional son de dos tipos.

- *Análisis Macro o de Arriba o Abajo*, que pretenden extraer conclusiones sobre la efectividad de las intervenciones desde el análisis de conjunto de los patrones de cambio en el área en cuestión.

De modo implícito o explícito, las cuestiones planteadas se refieren a cómo ha cambiado un área y cómo hubiera cambiado, en ausencia de la política, es decir, la cuestión contrafactual.

- *Análisis Micro o de Abajo a Arriba* que pretenden construir el cuadro general de los impactos agregando los efectos de los elementos constitutivos del paquete de políticas.

Seguidamente consideramos cada uno de estos tipos y sus variaciones principales.

(I) *Aproximaciones macro o de arriba abajo*

La revisión de los datos sobre tendencias económicas, por si sola, raramente puede proporcionar más de una visión cruda de la efectividad de las políticas intervencionistas, en función del peso potencial de factores externos al programa para influir en los patrones de cambio. Se pueden distinguir dos modos genéricos de separar el impacto de la intervención.

• *Aproximación basada en la modelización*. Se han realizado un cierto número de intentos para modelizar formalmente los efectos de los programas de desarrollo económico, tanto desde la evaluación "ex ante" como desde la "ex post". En muchos casos los modelos empleados consideran efectivamente sólo los efectos sobre la demanda. El mejor ejemplo es probablemente el trabajo de Bentel en relación tanto a las generaciones presentes como a las pasadas, de los programas de desarrollo económico, financiados con fondos estructurales, para las regiones "objetivo uno", en concreto Grecia, Irlanda, Portugal, España y la región Mezzogiorno italiano.

El modelo de Bentel consiste, esencialmente, en una estructura ortodoxa de inputs-outputs que sirve de anclaje en un marco de referencia general relativamente sencillo.

Se realiza un análisis de las demandas finales para el output de cada sector, que se asocia con el gasto de programa. A partir de ahí, el modelo traza, a través de la cadena de la oferta, los efectos sobre la demanda de outputs intermedios de otros sectores. Los efectos globales sobre el output de cada sector son estimados a través de un proceso de inversión matricial. Las estimaciones de empleo se derivan utilizando coeficientes de productividad laboral.

El modelo es una manera útil de valorar sistemáticamente los efectos a corto plazo sobre el empleo y el Producto Interior Bruto. Estos dependen fuertemente de la extensión de la filtración de la demanda de outputs de cada sector, en importaciones de fuera de la región. Las debilidades conocidas residen en que los coeficientes de input-output son fijos, y que no existen restricciones a la capacidad. Los efectos potenciales

de la política en el aumento de la productividad, la mejora de la capacidad en respuesta a la demanda interna, o la creación de potencial exportador, son todos ignorados en consecuencia. En efecto, el modelo analiza los efectos del gasto, pero no tiene en cuenta los beneficios de aquello que se adquiere.

Se han realizado un cierto número de intentos para resolver las limitaciones de tales modelos basados en la demanda. Una simple extensión, que parece, por ejemplo, informar el trabajo de ESRI en el Plan Nacional para Irlanda, consiste en considerar que, además de sus efectos sobre la demanda, el programa incrementa el estado de capital y que esta inversión genera beneficios que se reflejan en consecuencia en unos mayores niveles del PIB. Del mismo modo, el modelo QUEST de la Comisión, aunque se centra fundamentalmente en los efectos sobre la demanda, reconoce y trata de tener en cuenta los cambios en la productividad.

Actualmente la Comisión está apoyando varios programas de investigación, pero las aproximaciones más interesantes (revisadas por Skonras) son con toda la probabilidad las siguientes:

- El modelo intertemporal de crecimiento óptimo, desarrollado por Perreira. Este modelo se centra únicamente en ajustes en el lado de la oferta, dando por sentado que los recursos son utilizados en su totalidad, lo cual claramente representa una debilidad importante.

- El modelo ampliado, el equilibrado general computable, desarrollado por Bourguignon, aplicado, por ejemplo para Colos, Suwa, Zonzilos (Grecia). Este modelo intenta tomar en cuenta efectos tanto en la demanda como en la oferta. El modelo tiene una estructura multisectorial que incluye los mercados financieros, de divisas y de capital.

• *Aproximaciones comparativas*. Estas consisten en inferir los efectos a partir de comparar la actuación económica del área en cuestión, durante el periodo del programa, bien con las otras áreas, bien con su propia actuación histórica. Se utiliza un cierto número de variantes con distinto grado de sofisticación, por ejemplo:

- Comparación de la actuación del área con un conjunto más amplio de tendencias regionales o nacionales. Evidentemente, ésto por si mismo sólo proporciona una primera visión bastante cruda de los efectos de políticas concretas.

- Desarrollo de esta aproximación para ver como la actuación relativa del área ha cambiado con el tiempo. Una variante permite considerar los efectos de la estructura industrial, utilizando una técnica que divide los cambios observados en sus componentes diferenciales, relativos al sector, y debidos al crecimiento nacional. Esto muestra como la actuación relativa de la región en cada sector individual ha cambiado con el tiempo, proporcionando una guía de cómo ha cambiado la competitividad regional.

- Comparación de la actuación de la región o regiones en cuestión, con una o más áreas "de control", a las que no se aplica la misma política, pero que en otros respectos se eligen por su similaridad. Esto se acerca mucho a los tipos de técnicas de evaluación empleadas en otros campos del conocimiento, por ejemplo, la investigación médica. Sus limitaciones, en el contexto actual, estriban en las características únicas de muchas de las áreas en las que se aplican políticas concretas, en problemas de escala y en dificultades para identificar áreas de control que no hayan sido afectadas por algún otro tipo de política.

- Modelizaciones de los períodos en que las políticas están en funcionamiento, con los períodos en que no lo están. Los primeros trabajos de evaluación de las políticas regionales en el Reino Unido (por ejemplo, Moore

y Rhodes) comparaban la actuación relativa de las áreas asistidas, a lo largo del tiempo, relacionándola con la intensidad de la política.

Desde mi punto de vista, las aproximaciones macro son más adecuadas para la evaluación de los programas principales de gasto que se aplican a nivel del país o a un nivel regional amplio. Las condiciones clave para que produzcan resultados razonables son:

- Que las políticas en cuestión sean suficientemente importantes en términos generales y en relación a otras fuentes de cambio, de manera que se pueda esperar que tengan un impacto importante en los indicadores económicos regionales considerados.
- Que se haya aplicado a un nivel especial para el cual existan indicadores, y quizás, también modelos, o que éstos puedan ser estimados.

Estas aproximaciones no jugarán con toda probabilidad un papel importante para estimar los impactos de programas más pequeños y/o más localizados. De modo más general, por supuesto, no tienden a ser de gran ayuda para responder a cuestiones acerca de cómo o por qué ciertas políticas han funcionado, o, de otra manera, acerca de cuestiones procedimentales.

(II) *Aproximaciones micro o de abajo a arriba*

Existe actualmente un marco de referencia generalmente aceptado para valorar los efectos de iniciativas o tipos de actividades específicos. Esta aproximación considera las siguientes cuestiones:

a) Los efectos *adicionales brutos* del proyecto o políticas

Esto supondría identificar los cambios observados, por ejemplo la inversión en empresas que han recibido ayudas y valorar hasta donde éstas han llegado a causa de la iniciativa y hasta dónde lo hubieran hecho sin ésta.

Por ejemplo, en el caso de un programa de ayuda industrial, parte de la ayuda irá inevitablemente a financiar inversiones que hubieran tenido lugar en cualquier caso (la cuestión del *peso muerto*). En el caso de programas de ayuda al empleo, un efecto probable es que las empresas tenderán a contratar el tipo de empleo para el que existe la ayuda, a expensas de otros para los que no se dan subsidios (la cuestión de la *sustitución*).

b) Los impactos *adicionales netos* del proyecto o políticas

Estos se distinguen de los impactos brutos por el *desplazamiento*. Al menos parte de la actividad resultante realizada en empresas o localizaciones concretas como resultado de la intervención, lo será a expensas de actividad en otros lugares. El desplazamiento puede ocurrir bien a través del mercado de productos, a medida que los beneficiarios de las iniciativas obtienen cuotas de mercado a costa de sus competidores, o a través de los mercados de factores, cuando los beneficiarios obtienen impactos escasos detrayéndolas de otros productos o áreas productivas.

Evidentemente, el desplazamiento se convierte en una cuestión de mayor importancia cuanto mayor es el área especial considerada, y cuanto más cerca se encuentre, la economía en cuestión, de trabajar a toda capacidad.

c) Los efectos *multiplicados o secundarios* de los "cambios principales". Estos variarán en cierta medida en función de la naturaleza del proyecto, pero normalmente incluyen:

- Los efectos incluidos asociados con el gasto local de los que, directa o indirectamente, obtienen mayores ingresos por la actividad resultante de la iniciativa.
- Los efectos indirectos asociados con los flujos de gasto adicional en impactos por los beneficiarios principales.
- Efectos más amplios, normalmente a largo plazo, asociados a los cambios de imagen y poblacionales.

Esto, por supuesto, no proporciona más que el marco analítico. Una gran parte del arte o ciencia de la eva-

luación reside en cómo se estiman los efectos adicionales brutos y netos de cada proyecto.

El punto de partida para las evaluaciones a nivel de proyecto son los datos de los indicadores de output, de impacto, y cualquier otro intermedio. Esto proporciona una gran parte de la información básica para responder a cuestiones de evaluación más profundas. También es la base para deducir estimaciones de los impactos globales de tipos concretos de iniciativas, de lo que inevitablemente tiende a ser una muestra más limitada de evaluaciones en profundidad de proyectos específicos.

Los indicadores de output y de impacto por sí mismos raramente sin embargo proporcionan respuestas completas. Por ejemplo, los datos sobre el número de personas empleadas en el espacio industrial construido bajo un programa, dicen poco, por sí mismos, acerca de los impactos netos. Esto requiere respuestas a preguntas como: ¿en qué medida la provisión pública de espacio industrial ha reducido la actividad inmobiliaria privada?, ¿las empresas que se instalaron en ese espacio habrían encontrado acomodo en otro lugar, dentro de la localidad?, ¿y, en qué medida las empresas en cuestión han desplazado a competidores locales?.

Un sistema de seguimiento bien diseñado proporcionaría datos que ayudarán a responder a algunas de las cuestiones claves. Por ejemplo, la recogida de información acerca de si las empresas instaladas son de nueva creación, relocalizaciones locales, o inversores de fuera, es claramente relevante para valorar la posibilidad de que representen actividad nueva en la localidad. Saber si las empresas son industriales o son empresas de servicios de tipo local, indicará hasta cierto punto la medida en que estén desplazando empleo de otras empresas locales. Sin embargo, una evaluación más completa tendrá evidentemente que considerar: si la construcción de espacio por el sector privado hubiera sido viable en ausencia de la actividad pública; qué impacto la provisión pública ha tenido en los alquileres y por tanto en la viabilidad; si las empresas hubieran podido expandirse; si el nuevo espacio hubiera existido; y donde están localizados los mercados de la empresa y sus competidores.

De igual modo, saber cuanta gente en un programa específico de formación consiguió empleo en un cierto periodo de tiempo, no es información suficiente sobre su efectividad. Esto requerirá una valoración de cuantos participantes hubieran conseguido trabajo en cualquier caso, de la medida en que los empleos en cuestión habían sido ocupados por otros, en ausencia de los programas, e idealmente, de una comparación entre las características de aquéllos que habían obtenido los empleos y las de quienes recibieron los programas de formación.

El abanico y la complejidad de las cuestiones que deben tener en cuenta, impide la utilización de cualquier aproximación basada simplemente en fórmulas. Algunos métodos de uso habitual en el Reino Unido y en otros lugares son:

a) *Encuestas de los beneficiarios*. Estas pueden proporcionar información acerca de la naturaleza de las respuestas a las acciones del programa, aunque hay cuestiones obvias con respecto a la voluntad, y quizás capacidad de los beneficiarios para aportar respuestas precisas. También pueden ser utilizadas para asegurar la información necesaria, sobre las características del mercado, para valorar cuestiones de desplazamiento, y explorar cuestiones acerca de la calidad de los servicios y su provisión.

b) *Grupos de* (*discusión*) en los que se exploran cuestiones referentes a las respuestas a las acciones de los programas, y a su provisión, a través de grupos de discusión. Este tipo de aproximación puede ser un mecanismo útil para sacar a la luz cuestiones subyacentes, aunque normalmente las discusiones por sí mismas no proporcionan gran cantidad de información cuantitativa.

c) *Recogida de información sobre los no-beneficiarios*, cuya experiencia puede servir como control a partir del cual valorar la importancia de los resultados entre los beneficiarios.

d) *Discusiones contextuales* con expertos en los temas en cuestión. Por ejemplo, las discusiones con agentes inmobiliarios pueden ser una fuente de datos útil, y pueden proporcionar una oportunidad para

obtener opiniones sobre los efectos de la actividad pública en los mercados inmobiliarios.

e) *Revista de estudios y documentos relevantes para los temas en cuestión*.

f) *Valoración y juicio profesionales*. Esto es particularmente útil en casos, como los programas de medioambiente, por ejemplo, que sean difíciles de medir de modo más objetivo.

g) *Encuestas a mayor escala*, por ejemplo, para medir cambios de imagen. En muchos casos se necesitarán pruebas de *base* que proporcionen un punto de referencia con respecto al cual se puedan medir los cambios.

h) *Análisis de datos relevantes* para indicadores específicos que puedan proporcionar señaladores del éxito de elementos particulares del programa. La cuestión macro, si la vinculación entre la acción y el indicador es suficientemente fuerte como para permitir sacar conclusiones con respecto a su efectividad.

i) *Discusiones con los gestores y socios del programa*. Estas juegan un papel particularmente importante en lo que respecta a las cuestiones de proceso.

Considerando un ejemplo específico, la evaluación de un programa de formación puede suponer, además del análisis de los datos del seguimiento:

- Una encuesta a los participantes para obtener puntos de vista sobre el programa y sus beneficios, incluyendo su relación con el empleo posterior.

- Comparación del empleo obtenido por las personas formadas, con el obtenido por un grupo de control similar a lo largo de un periodo equivalente.

- Una encuesta a los proveedores de formación, para explorar cuestiones relativas a su provisión, y medios para mejorar la relevancia, énfasis y calidad de la formación.

- Una escuela a los empresarios involucrados para explorar la influencia de la formación en las decisiones de contratación y las áreas con potencial de desarrollo y/o mejora.

El tipo secundario o multiplicador tiende a estar basado en pruebas "importadas" de otros estudios, aunque claramente son posibles otras aproximaciones más sofisticadas.

La aproximación micro es más adecuada para la evaluación de programas relativamente pequeños, y para la valoración de cuestiones de proceso. Tiene ventajas obvias por centrarse en las intervenciones, y en los mecanismos a través de los cuales tienen efecto sobre los objetivos. Sin embargo, esta aproximación tiene algunas limitaciones:

- A veces, como se ha dicho, es difícil determinar los efectos sobre la oferta y, por tanto, los aspectos finales, de algunas intervenciones, tales como la provisión de infraestructuras de transporte; el resultado es que la evaluación a menudo acaba identificando una mezcla de impactos finales e intermedios.

- Hay dificultades para separar los efectos y riesgo de contar por duplicado, cuando, por ejemplo, las empresas se benefician de más de una intervención.

- La identificación de sinergias entre las distintas acciones de un programa, que pueden reforzarse mutuamente, presenta cuestiones particulares.

- La justificación teórica para agregar los impactos de distintas intervenciones puede ser cuestionada.

Esta aproximación resulta claramente difícil de justificar en relación a programas mayores, en los que las interacciones macroeconómicas, como los efectos de "crowiding out" del gasto público sobre la inversión privada, se concierta en cuestiones potencialmente importantes.

Los elementos potenciales de las aproximaciones macro y micro se muestras de modo esquemático en el cuadro dos.

4.0. Cuestiones que emergen de las evaluaciones de los fondos estructurales

Comentamos brevemente algunas de las cuestiones que resultan de los trabajos más recientes de evaluación y las lecciones extraíbles.

En términos metodológicos, la experiencia de estudios recientes tiende a confirmar los argumentos de la Sección tres. Varios estudios sobre Grecia, Irlanda y Portugal, y en cierta medida, España, los llamados países del Fondo de Cohesión, permite establecer vinculaciones entre las intervenciones de los fondos estructurales y una mejor actuación macroeconómica, al menos medida en términos relativos, o en relación a la actuación esperada en ausencia de nuevas intervenciones.

De los distintos modelos se extraen distintas conclusiones acerca de la escala del impacto de las intervenciones, aunque éstas son de importancia en todos los casos. Aunque los efectos sobre la oferta son evidentes, los efectos de la transferencia de recursos sobre la demanda tiende a ser la cuestión principal.

Algunos estudios sobre regiones que se han beneficiado de programas menores, los llamados Objetivos dos y cinco b, normalmente no consiguen identificar tales vinculaciones. En estos casos, por ejemplo, la evidencia de los impactos descansa principalmente en análisis de tipo micro. La actuación relativa de las regiones en cuestión ha mejorado en algunos casos, pero empeorado en otros. En pocos de los casos estudiados, sin embargo, estas tendencias son atribuibles a las intervenciones consideradas.

En El Reino Unido la evidencia tiende a sugerir que las intervenciones han tenido un éxito razonable, en la creación de nuevos empleos, y en la mejora de las perspectivas de los grupos con necesidades especiales a los que se dirigen muchos de los programas de formación. En varios otros casos, los estudios resultan en conclusiones menos positivas, en particular con respecto a las intervenciones menores, más difusas o dispares, o sufren de falta de buenos datos cuantitativos.

Algunos estudios extraen conclusiones particularmente negativas con respecto a la efectividad de los programas de formación para generar beneficios en el empleo, o incluso con respecto a mejora sustancial de las perspectivas de empleo de sus propios participantes. Otros surgieren que los proyectos infraestructurales no están siendo un medio eficiente para la creación de empleo.

Los estudios de evaluación tienden también a confirmar la importancia de las cuestiones de proceso, especialmente en los países mediterráneos. En Italia, fue imposible absorber los fondos asignados; en Grecia, hubo que reasignar fondos del nivel nacional al regional para evitar un resultado similar. Estas circunstancias han limitado claramente la efectividad de los programas en los dos casos.

Existen problemas importantes en la evaluación de los programas financiados con fondos estructurales en España, según la experiencia, aunque limitada, del autor. La información acerca de las medidas a financiar es limitada, los objetivos se definen normalmente en términos muy generales, y los indicadores del impacto físico suelen no existir, aunque los programas posteriores a 1994 han mejorado este respecto. La información de seguimiento también parece ser bastante difícil de obtener. Así las evaluaciones tienden a adquirir un carácter macroeconómico, lo cual supone problemas para separar los impactos del programa de otras fuentes de cambio, y dificultades para considerar los mecanismos o la efectividad de las acciones individuales explicadas más arriba.

Desde un punto de vista más general, aparecen claramente dos cuestiones importantes: que las autoridades en cuestión tomen en serio el proceso evaluador; y que éste sea llevado a cabo por evaluadores expertos e independientes. A pesar del compromiso generalizado de las autoridades en el Reino Unido con la evaluación, sus presupuestos para la evaluación de los programas de fondos estructurales son pequeños, normalmente poco más de cuarenta mil dólares, con el resultado esperable de la flojedad de los informes, cuyas aportaciones sustanciales son escasas.

(I) Aproximación macro	(III) Aproximación micro
• Característica global: impactos valorados a partir del cambio global en relación a algún escenario "contractual". • Aproximaciones alternativas - Modelización - Análisis comparativo - Comparación con tendencias más amplias. - Análisis de modificación y reparto de los cambios de actuación a lo largo del tiempo. - Comparación con áreas de control -Modelización estadística basada en periodos con la política funcionando y sin funcionar.	- Característica global: estimaciones de impactos a partir de agregación de los efectos de los proyectos individuales. - Marco de referencia: • Cambio real menos peso muerto y sustitución……suma bruta. • Suma bruta menos desplazamientos…….Suma neta • Suma neta más efectos secundarios……..impacto total - Análisis de los datos de seguimiento, informado por: • Encuestas a beneficios individuales • Grupos de discusión • Información sobre los no beneficiarios • Discusiones contextuales • Estudios relevantes • Valoración profesional • Encuestas a mayor escala • Análisis de datos • Discusiones con los socios

Cuadro 2. Elementos clave de las aproximaciones macro y micro a la evaluación de programas.

La Comisión contrató a evaluadores independientes para considerar una gran parte de las solicitudes para los programas de 1993. En muchos casos, sus valoraciones fueron bastante críticas, y profundas, y se negociaron cambios importantes en la forma de los programas. En contraste, muchas de las solicitudes en el Reino Unido iban acompañadas por valoraciones previas, realizadas internamente, que consistían en poco más que racionalizaciones, a menudo más bien tediosas, de las propuestas del programa.

Problemas similares son evidentes en relación a algunas de las evaluaciones ex-post realizadas por las propias autoridades regionales. Algunas de las evaluaciones de los programas alemanes, por ejemplo, sugieren cifras de reducción del paro totalmente improbables, dado el nivel de recursos empleados en relación a lo que habría ocurrido sin la intervención. En otros estados miembros, la ausencia de una tradición de evaluación independiente de las políticas, y quizás la dependencia de la limitada industria consultora de la contratación gubernamental, tienden a producir informes más bien acríticos.

5.0. Conclusiones e implicaciones para la gestión de la ciudad global

Desde el punto de vista del autor, no cabe duda de que la evaluación tiene potencialmente un papel importante que jugar en la mejora del diseño de las políticas, y que debería ser un elemento crucial en distintas partes del "ciclo de las políticas". La evaluación puede contribuir a sacar a la luz donde las políticas tienen éxito, donde fallan, y cómo pueden ser mejoradas. Esto proporciona la base para alcanzar más efectivamente los objetivos de las políticas y para reducir los costes dado un cierto nivel de resultados, o para ambas cosas a un tiempo.

Es cierto, por supuesto, que los cambios, en una cultura en la que la evaluación es parte rutinaria del proceso de elaboración de políticas, pueden ser difíciles. Estos cambios pueden implicar amenazas a posiciones políticas, y producir resultados que entran en conflicto con demandas públicas previas. Gran parte de los posibles beneficios dependen también de la objetividad, juicio, y por tanto experiencia del evaluador. También depende de la confianza, de los "clientes potenciales de la política", tanto en la evaluación como en el propio proceso. Estas condiciones tardan tiempo inevitablemente en desarrollarse.

En esta conferencia nos hemos centrado en los programas de desarrollo económico, pero los mismos principios se pueden aplicar, y se aplican, a las políticas públicas en otros campos, como el de la política social, el transporte, y el medio ambiente. La política de desarrollo económico puede ser algo más fácil de analizar, porque sus objetivos, aunque también tengan múltiples dimensiones, se pueden normalmente reducir a un número menor de variables para las cuales se pueden desarrollar y presentar indicadores cuantitativos.

Sin embargo, la tendencia hacia la globalización económica dificulta cada vez más el proceso de separar la influencia de las políticas locales en este campo.

Es poco probable que, fuera del campo del transporte, lleguen a utilizarse modos de evaluación sofisticados a la escala urbana. Lo que se necesita es más bien un marco de referencia claro, en el que introducir juicios profesionales, y resultados de investigación. El proceso se basará probablemente en el tipo de aproximación micro descrito más arriba, en el que los efectos de iniciativas concretas se siguen de la manera más rigurosa posible, y los datos cuantitativos más generales se utilizan sobre todo como elementos de comprobación.

El éxito del proceso evaluativo depende en parte de la atención prestada a una serie de cuestiones:

- La claridad en la definición de los objetivos de las políticas.

- Los requerimientos iniciales de la evaluación, en lo que se refiere a:

  • Recogida de toda la información básica necesaria sobre las condiciones previas a la puesta en práctica de la política.

• Establecimiento de una visión clara de los mecanismos a través de los cuales las políticas se vayan a llevar a efecto.
• Consideración de los efectos secundarios potenciales, deseados o no deseados.
• Diseño de la maquinaria para recogida de datos relevantes de seguimiento, necesarios para la evaluación posterior.

- La contratación, según lo enunciado más arriba, de una evaluación independiente, competente y con financiación adecuada.

- La apertura mental con respecto a los resultados del trabajo, y a al voluntad de considerar sus aplicaciones.

LA PLANIFICACION ECOLÓGICA MEDIOAMBIENTAL

Wolfgang Kleiber

El código de la Ley del Suelo y la Ordenación Urbana es la ley fundamental de la planificación urbana en la República Federal Alemana, que prevé una planificación urbana en dos fases. El sistema funciona en dos fases: El Plan de utilización del suelo, que es como el Plan General de toda el área municipal, y es un Plan de edificación, el "master plan" como se denominan en inglés. Por otro lado esta la planificación regional. La diferencia entre ambos planes es que el Plan de Utilización del suelo es de cumplimiento obligado para las autoridades, pero no para los particulares. En el momento en que se crea el Plan existe el derecho del propietario a la licencia de obra. Estos planes de edificación contienen numerosas ordenaciones, entre otras, utilidad, uso, tipo de construcción, superficies construibles y no construibles, espacios comunes, áreas deportivas, infraestructura de transporte, vías peatonales, aparcamiento, etc. Los planes-marco para el urbanismo no tienen una premisa jurídica, son voluntarios y no vinculantes.

La planificación municipal sin embargo tiene que seguir las medidas y las normas de las regiones, de cada "land" (estado), con sus respectivos planes regionales. Estos planes tienen diferentes nombres en los diferentes estados: son planes de desarrollo, planes regionales, planes de edificación regional, etc. Los planes de uso para la construcción los elaboran los ayuntamientos y la jerarquía superior sólo tiene derecho de veto. Las competencias de los ayuntamientos han ido aumentando desde el año 1978: cada vez menos competencias se deciden a nivel superior, basta con declararlo y ponerlo en conocimiento de las autoridades superiores. Los contenidos fundamentales de los planes son: determinación de los usos (suelos destinados a uso de viviendas, suelos para la construcción de locales comerciales, etc.), edificabilidades, altura de los edificios, número de plantas, etc., localización y dimensionado de dotaciones, e infraestructura de transportes.

El municipio deberá poner el Plan de Uso del Suelo, y todos los planes de urbanización obligatorios, a disposición de cualquier persona que desee verlos. Los planes desarrollados voluntariamente por el municipio deberán salir a debate público, o por lo menos de los representantes del municipio, durante el proceso de presentación. Una vez aprobados deberán ser publicados, aunque muchas veces sólo con un reducido número de ejemplares. En lo que se refiere al medio ambiente existe una directriz sobre el Estudio de Impacto Ambiental de la Comunidad Europea, que parte de los programas de acción política desarrollados por las Comunidades Europeas de los años 73,77 y 83, en los que el principio de prevención se definía como objetivo político ambiental de las Comunidades.

En Alemania seguimos esta directriz de Impacto Ambiental, que hemos plasmado en una Ley de Impacto Ambiental, enmarcada dentro de la legislación alemana. Un punto muy importante es la decisión tomada ante la cuestión de si íbamos a crear una autoridad ecológica propia, o si estos Estudios de Impacto Ambiental iban a ser integrados dentro de la legislación. La decisión ha sido integrar estos Estudios de Impacto Ambiental dentro del sistema. Sin embargo, es una parte independiente de todo el proceso. Como hemos dicho, tenemos dos autoridades, una que planifica y otra jerárquicamente superior. A veces se producen conflictos, pero lo interesante es que los asuntos ecológicos estén integrados dentro de la legislación, y que las cosas funcionen. Lo importante es que la planificación y la ejecución se lleven a cabo correctamente, porque cualquier intervención puede tener repercusiones negativas en el medio ambiente, y ésto nos ha parecido posible solamente integrando este Centro de Medio Ambiente dentro de la Planificación General.

Es importante saber también lo que quiere decir el Estudio de Impacto Ambiental. Según la Comunidad, es la detección, descripción, y valoración, de los efectos que tiene la realización de un proyecto sobre personas, animales, plantas, suelos, agua, clima, paisaje, incluyendo los efectos recíprocos que suelen tener sobre bienes de índole natural y cultural. Esto explica bien lo que quiere decir el impacto: descripción y análisis de las repercusiones que tiene en el medio ambiente. Si la aprobación de un producto, por ejemplo la construcción de una casa, se decide a través de varios procesos, todos los estudios quedarán resumidos en una valoración global incluyendo los efectos recíprocos. Se analizan las repercusiones que tiene sobre el Impac-

to el Medio Ambiente, y se resume el resultado. Hasta entonces se puede decir que aún no ha ocurrido nada en relación con el medio ambiente, simplemente se han pasado unas fases de análisis y de estudio.

En el marco del ordenamiento legal urbanístico, el Impacto Ambiental se integra tanto en proyectos sobre planes de edificación, como en proyectos comparables de urbanización. Ahora existe la posibilidad de realizar, dentro del marco ordenación del suelo, un estudio formal sobre el Impacto Ambiental, con participación pública. Esto no es obligatorio para la planificación de edificación, pero se pide a este tipo de planificación que tenga en cuenta los aspectos ecológicos.

Y ahora vamos al punto en donde yo decía que en Alemania se ha ido un paso más allá de lo que exige el Estudio de Impacto Ambiental.

Hemos creado una regulación intervencionista para la protección de la naturaleza así la denominamos. La base es la Ley sobre Protección de la Vida Silvestre: esta protección de la vida silvestre dice que siempre que el hombre intervenga en la naturaleza debe reponer el daño que ejecute a la naturaleza, es decir, debe prestar una compensación de ese daño. Esto parece un poco crudo, pero es lo que viene a decir: por ejemplo, si yo exijo una autorización de edificación y construyo una casa y tengo un área de doscientos metros cuadrados donde se coloca la casa y se edifica un garaje, entonces para este daño ecológico que yo produzco a la naturaleza tengo que prestar una compensación. Esta regulación no exige una compensación del cien por cien, sino que tenemos un proceso escalonado. Legalmente, toda la planificación debe estar así regulada, de manera que se ejerza el menor daño posible al medio ambiente, es decir, la intervención en la naturaleza debe ser mínima, el daño debe ser mínimo, la compensación del daño debe realizarse necesariamente. La regulación parece que esta muy en pro de la ecología, pero en el plano de aplicación práctica estas regulaciones presentan dificultades técnicas y legales de considerable importancia, sobre todo con respecto a la plena capacidad de ejecución de las regulaciones, a la disponibilidad de los terrenos para la aplicación de medidas de compensación y recuperación, así como a la ejecución y garantía de las medidas de compensación y recuperación.

La Ley exige, como ya he dicho, intentar evitar los daños al medio ambiente, pero si se realizan estas intervenciones en la naturaleza, entonces habrá que ser consecuente dentro del Plan de edificación, y la estimación y valoración de planificación urbanística debe de contener estas reglas prioritarias y ecológicas. La primera prioridad, es que aquélla persona que construya una casa, o que pavimente una superficie, deberá compensar el daño realizado en el terreno en concreto, en alemán decimos sobre el "terreno de intervención". Esta intervención deber ser compensada in situ, lo cual no siempre es posible, dado que los ecologistas exigen que tratemos con mucho cuidado el suelo. Hace pocos años en Alemania los ecologista nos dijeron que los solares deben ser cada vez más pequeños para que la intervención sea lo más pequeña posible. Ahora se ha dado la vuelta a la tortilla, ahora se exigen medidas de compensación, en cuanto se interviene en un terrero. Tenemos terrenos, las casas adosadas para las capas con menor poder adquisitivo, que no pueden tener fincas grandes, en los que no siempre es posible efectuar compensaciones en el propio terreno. En este caso la Ley prevé una especie de compensación colectiva del terreno en cuestión, por ejemplo en terrenos adjudicados a los "terrenos intervenidos". En estos casos el constructor de una casa tiene que financiar estas medidas de compensación, y la diferencia entre los dos modelos consiste en lo siguiente: la compensación en un caso tiene lugar en el terreno, y el mismo constructor tiene que efectuar la compensación mientas que el segundo caso se prevé una compensación; financiera por parte del constructor, y el que realiza la compensación es el municipio. En estos tipos de compensación, el constructor es el responsable, en el caso de las compensaciones realizadas en el terreno mismo, en el caso de las compensaciones en otros terrenos, son competencias del municipio, pero sufragados por el promotor de la construcción. Todo eso hay que tenerlo en cuenta a la hora de planificar, porque hay que establecer ya los tipos de compensación a prestar en cuanto a las compensaciones colectivas sufragadas por el propietario del terreno. Las tarifas son fijadas por los municipios, la Ley únicamente prescribe la clave para establecer este tipo de tarifas que va en función del tamaño de la superficie del terreno, en función de los metros cuadrados a pavimentar, más la superficie admisible, es decir que también es función de pisos a construir.

El tercer tipo de compensación, se refiere al grado de gravedad de la intervención. Por ejemplo, en el caso de una casa en un terreno estratégico, el factor se mayora, aunque la superficie pavimentada no fuera grande en función de la importancia estratégica de la localización del terrero. Para este tipo de compensaciones hemos desarrollado un sistema de tarifación adoptado cada vez más por los municipios. En cuanto a la posibilidad de fijar las tarifas siguiendo el plan de edificación, ¿qué es lo que se puede prescribir para aplicar las normas?. Primero, el cultivo, la siembra, la plantación de diferentes plantas, o vegetaciones, se puede definir cómo hay que cultivar diferentes superficies en la construcción. Segundo, la recuperación de superficies de agua, creación de zonas verdes, incluso el cultivo sobre la cubierta de los edificios. Tercero, permitir la infiltración de las aguas pluviales en un terreno pavimentado para enriquecer las reservas de agua subterráneas, por ejemplo los desagües de aguas pluviales de las cubiertas, normalmente la lluvia va a la canalización, y ahora se puede prescribir que eso no se vaya a hacer de esta manera, sino que las aguas pluviales sean infiltradas en el terreno. Luego hay otras medidas de expansión. Una reglamentación de este tipo no puede reemplazar el plan de edificación, sino que lo tiene en cuenta, porque lo primero que necesitamos es un plan de edificación, luego en base a este plan podemos establecer una tarificación.

¿Cómo funciona todo esto?. Me gustaría demostrarlo en un ejemplo de planificación en la ciudad de Bremen. Se trata de un terreno industrial, cerca de Bremen, que es una ciudad en el norte de Alemania con mucha superficie de agua, con terrenos muy importantes y muy valiosos en cuanto a la ecología. Tenemos aquí un gran terreno, Bremem se sitúa en el margen derecho de este terreno, donde se ha querido desarrollar un parque industrial. En primer lugar, el examen de intervención es la elección del sitio, se han examinado todos los diferentes terrenos en cuestión, en función de su valor ecológico. Por ejemplo, en este terreno existe una especie de campo pantanoso que tiene acceso al mar, que luego ha sido saneado y además tenemos varios paisajes conjuntos un suelo obsoleto que antes sí ha sido un área industrial, otros terrenos más arriba con ciertas ventajas y desventajas ecológicas. Este es el primer punto a tener en cuenta. Se ha establecido una valoración ecológica de todos estos terrenos adjudicándoles un valor ecológico incluidas las áreas de planificación, también se han evaluado antes de decidir la localización de parque industrial. Algunas preguntas siguen abiertas, el tipo de evaluación ecológica. En Alemania desde hace diez o quince años se ha investigado mucho en el terreno de la evaluación ecológica de suelos. Tenemos veinte modelos diferentes todos ellos insatisfactorios. Todo empezó con algunos números "verdes". Se han definido volúmenes de espacios verdes y aumentado lo puntos en función de la presencia de la vegetación. Luego se han ido especificando los procesos. El último modelo tiene en cuenta los diferentes tipos de biotopos, diferentes paisajes, recursos naturales como suelo, aire, agua, además de otros parámetros ecológicos. Para empezar se han tenido que definir los diferentes tipos biotópicos y para eso se ha establecido una lista de valoración, una lista de biotopos. Quería darles una pequeña impresión de estas listas.

Las cifras corresponden a los diferentes tipos de biotopos, empezando por el primer tipo, que son las superficies pavimentadas y parcialmente pavimentadas. Una superficie pavimentada no tiene ningún valor ecológico, una superficie construida recibe el valor cero; el mayor valor de una superficie es diez, o sea que es una escala de cero a diez, y entre las dos notas hay diferentes superficies. Las superficies pavimentadas con césped, tiene un valor de uno. El valor más alto lo tienen los biotopos naturales, las formaciones rocosas naturales. Estos son terrenos sellados naturalmente y no por el hombre, de ahí a la nota diez. Se procede de la misma manera para otros biotopos: tenemos vegetación suplementaria, como franjas medianas de autopistas, caminos en el bosque, superficies agrícola de cultivo, también con una nota de dos, pastos pobres con una nota diez. Los campos cultivados solo tienen dos puntos porque es una agricultura muy intensiva apoyada por muchos productos químicos, muchos fertilizantes y pesticidas, por eso este valor relativamente bajo. En esta valoración biotópica se tiene en cuenta todo el terreno a examinar en base a esta lista, aplicándole un valor básico, se llega a un cierto número de puntos, en función de que el terreno adjudicado a diferentes tipos de biotopos, luego se aplica una fórmu-

la, se suma los puntos. Por ejemplo, aquí tienen un esquema: se adjudica un número a cada superficie, se adjudica un tipo de biotopo, un valor básico y se llega a un resultado. Ahora bien, esta lista de biotopos no es exhaustiva, hay cierta generalización, y por eso, también cabe aquí la posibilidad en la columna número seis de aplicar unos factores de conexión. La valoración del terreno investigado tiene lugar, pues, en función de esta lista, y en base a la valoración se puede definir dónde la intervención es menos dañina, y así, entre otras cosas, se ha decidido la localización del parque industrial de Bremen. Sin embargo, éste no es el único elemento decisivo para la localización sino que también se tiene en cuenta el daño ecológico de un plan de edificación en función del mismo sistema de valoración, aunque con algunas modificaciones. Se valora el estado futuro del terreno en base a la lista descrita, adjudicándole un valor P, que es un valor ecológico que tiene en cuenta las consecuencias después de realizadas las construcciones, y eso ya teniendo en cuenta las compensaciones a efectuar por el constructor. Sin embargo, hay que tener en cuenta que estas medidas compensatorias tardan hasta treinta años en realmente dar fruto y eso conlleva la fórmula del estado real del terreno y del estado real de su valoración ecológica, y también del estado futuro después de la realización de la construcción. En base a la comparación y la diferencia, resulta un déficit ecológico que se puede corregir y que hay que compensar.

Quería ahora hablar de las medidas de compensación concretas en este caso. Se prevé uso industrial, uso comercial y de creación de infraestructuras viarias con algunas superficies de ocio. En este plan hemos previsto las medidas siguientes. Para empezar, se ha tenido que reducir el uso porque se estableció que no se podía comenzar el daño si no se iba a efectuar esta reducción. Se han definido terrenos en este plan de edificación que no pueden ser construidos ni pavimentados. Después de ésto, se ha definido un número de espacios verdes y se le ha adjudicado algunas superficies verdes fuera del terrero como compensación. Luego se ha definido la plantación de árboles y arbustos, y en función de los metros edificados se ha previsto un árbol de follaje por doscientos metros de construcción. Con este sistema ecológico se quiere compensar la intervención con la plantación de árboles. Cada árbol tendrá una superficie de vegetación de ocho metros cuadrados. También al margen de la infraestructuras viales se han previsto árboles entre los edificios, incluso se han definido algunas medidas como la renaturalización de fachadas sin ventanas con plantas trepadoras, y el cultivo en las cubiertas. En el caso de una edificabilidad de 0,8 incluso se ha prescrito el cultivo de las cubiertas porque con una construcción tan intensiva sólo se podía compensar de este modo. En el caso de la construcción de garajes, también se tenían que plantar trepadoras. También se ha definido el mantenimiento de este parque ecológico y eso es responsabilidad del propietario. También se tiene que permitir la infiltración de las aguas pluviales que de esta manera riegan las superficies verdes de este parque industrial. Además se han creado una serie de aguas corrientes y estanques, senderos que no sellan el terreno sino que permiten la infiltración del aire y del agua, todo esto como condicionante para el permiso de construcciones realizadas en el terreno y fuera del terreno. Con esto quiero dar una breve idea de cómo con esas medidas bastante concretas se puede obligar a los propietarios de terrenos, con intervenciones bastante importantes y costosas, no fáciles de realizar, pero que, son practicables.

El sistema de compensaciones en el terreno mismo, o en otros terrenos, como compensación colectiva, tiene sus defectos. En primer lugar, una compensación no siempre es realizable en el marco del terreno ni fuera de él, a veces es más fácil realizar las compensaciones fuera del terreno en un sitio diferente del municipio. Actualmente tenemos un sistema en Alemania que intenta que eso se haga, en la medida de lo posible, en el terreno mismo y vemos que muchas veces no es posible. En segundo lugar, el intentar establecer una ordenación que prevé compensación en el terreno mismo, se corre el peligro de llegar a una urbanización estilo toscana, que llamamos así por tener muchos árboles entre las edificaciones, que destruyen muchos terrenos. Se sigue discutiendo sobre la forma urbanística más lógica entre la “toscana” y la “manhattan”. Para muchos “manhattan” es la mejor porque no destruye mucho terreno. Todo el mundo quiere “manhattan”

Si en un terreno inmenso se procura establecer una contabilidad ecológica, cada agente que realice una intervención en la naturaleza tiene que prestar compensaciones, y estas medidas compensatorias son competencia de los municipios al cien por cien. Los municipios exigen estas medidas, incluso como principio de previsión. Cada vez que se prevé una intervención ecológica se puede prestar alguna compensación en algún tipo de balance ecológico. Podemos realizar prestaciones antes de empezar con las intervenciones, planificar las intervenciones, y tener así algún tipo de bonos en el balance ecológico.

Otro problema de este sistema es la definición de la intervención en la ecología, todos los temas tienen su defecto, ya he hablado de los cultivos en las cubiertas: muchos ecologistas dicen que eso no es hacerle ningún servició a la ecología, porque los costes son mayores que la utilidad de estas medidas. Hay que llevar la tierra a la cubierta junto con turba; la turba no existe en todas partes, hay que transportarla largas distancias y eso también es una intervención ecológica. Además, el mantenimiento es muy costoso, y sumándolo todo, los daños son mayores que la utilidad, y así ocurre con muchas medidas de compensación que se practican en Alemania. Hay voces críticas que dicen que las desventajas son mayores que las ventajas. Otro ejemplo en Alemania, para compensar se han establecido medidas que regulan el uso y consumo del agua, y da la impresión que el flujo es el mismo, pero el grifo abierto no da de la misma cantidad. Las voces críticas dicen que debido al flujo menor hay mayor formación de calcio de la tubería, que hay que reemplazarla más a menudo y el sistema es contraproducente; sin embargo siempre tenemos que trabajar con algunos sistemas de compensación. En el ambiente ecológico se argumenta que en la Edad Media se han quemado las casas para erradicar la peste no sabiendo las causas verídicas de la peste, y así ocurre con las intervenciones ecológicas. Cuando no se sabe evaluar realmente los daños es muy difícil establecer las medidas de compensación.

Con estas observaciones quería terminar mi ponencia, no sin antes decir lo siguiente. Los problemas con la ecología no se pueden solucionar con normas rígidas. En Alemania quizás tengamos demasiadas normas, con una legislación urbanística muy complicada, la más complicada de Europa. Si comparamos con la urbanización de hace cien años, vemos que ya hace un siglo muchos urbanistas eran conscientes de lo que estaban haciendo, y lo hacían bien en muchos casos sin tantas complicaciones. A veces deseamos tener en Europa menos normas y mas sentido común.

LAS FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA APROXIMACIÓN COMPRENSIVA A LA PLANIFICACIÓN REGIONAL: LA EXPERIENCIA BRITÁNICA

BORRADOR

Patsy Healey
Centre for Research in European Urban Environments
Universidad de Newcastle upon Tyne
Newcastle EN 1 7RU

1.- INTRODUCCION

Se me ha pedido hablar sobre la experiencia británica de planificación espacial estratégica, especialmente en su formulación a través de la planificación estructural y de los mecanismos directores regionales. Me centraré en la evolución del pensamiento y la práctica británicos entre los años 60 y los 90. A lo largo de este relato hablare de la evolución del pensamiento y la práctica desde una visión "comprensiva" a una visión "estratégica". La primera buscaba modelos técnicos, unificadores e integrados, de los sistemas urbanos que se pudieran trasladar a planos de usos del suelo, a proyectos de inversión infraestructurales y a una práctica burocrática de conformidad con las reglas de regulación de los cambios en los usos del suelo. Esto se basaba en la suposición de que el estado tenía el poder de "dirigir" y "controlar" a los otros agentes en el juego del desarrollo y la gestión urbanísticos. La segunda se basa en una comprensión de los procesos de cambio urbano, y en unas prioridades de actuación, adquiridos a través de discusión y negociación con los agentes implicados relevantes. En esta visión, la integración se consigue a través de mecanismos de construcción de consenso, a través de los cuales los participantes acaban por apropiarse de las políticas y estrategias desarrolladas, y por usar las políticas como marcos de referencia con respecto a los cuales referenciar y evaluar sus propias acciones. Esto se basa en el presupuesto de que el sector público opera en un "mundo de poder compartido". (Bryson y Crosby 1992), y de que la coordinación y la integración entre las acciones de los distintos actores responsables de los procesos de cambio urbano, ocurre a través de un empeño conjunto para desarrollar un discurso común.

Existen amplias pruebas de que el nuevo planteamiento estratégico y consensuado es mucho más efectivo, para gestionar el cambio de las regiones urbanas, que el planteamiento anterior comprensivo (Innes 1994, Healey 1996 E&P). Sin embargo, la experiencia británica ilustra cómo los factores institucionales pueden dificultar este desarrollo. La experiencia británica de planificación estructural, desde los años 70, ha sido innovadora, en comparación con otros países europeos, a la hora de desarrollar un planteamiento dirigido por las políticas públicas. Según este planteamiento, las estrategias y las políticas proporcionan un marco de referencia dentro del cual se diseñan los proyectos de inversión y los criterios para la evaluación de las decisiones inversoras y reguladoras. Pero se ha demostrado que es mucho más problemático integrar los aspectos económicos, medioambientales, y sociales de las dinámicas regionales, tal como éstos se interrelacionan en el espacio y en el tiempo. Específicamente, el centralismo y el sectorialismo británicos han dificultado persistentemente la integración política al nivel regional y subregional. En los años 80 este problema se agravó con las políticas neoliberales a nivel nacional, que rechazaron la idea de la planificación regional y la visión estratégica de la gestión del crecimiento urbano en su totalidad (Thornley 1991, Wannop 1995). Esto significa que, a pesar de la existencia de planes estructurales y sus equivalentes en todo el país, que son actualizados regularmente, y, más recientemente, de una cobertura nacional con las directrices regionales estratégicas, hasta ahora pocos planes reflejan unas políticas coherentes, integradas espacialmente, para el desarrollo económico, medioambiental y social de los territorios de las regiones urbanas.

Las dificultades británicas, en particular las de Inglaterra, destacan en comparación con otros países de la Europa occidental, en los que el poder local y regional es mucho mayor (Healey, Khakee, Needham y Motte). Estas dificultades ilustran cómo la medida en que es posible conseguir estrategias espacialmente integradas, al nivel de la región urbana, depende, no sólamente de tener las políticas e instrumentos adecuados, sino también de la existencia de un contexto institucional adecuado. Esto tiene dos dimensiones: primero la capacidad de construir consenso acerca de las políticas entre los agentes clave en cada región urbana; segundo una organización institucional formal que enfatice el aspecto espacial de las cuestiones, y la coordinación regional y subregional.

2. LA PLANIFICACIÓN COMPRENSIVA EN EL REINO UNIDO EN LOS AÑOS 60

La idea de la planificación comprensiva se desarrollo en Europa y en los EEUU en los años 60, en respuesta al tamaño de la expansión

urbana producida durante los años del fordismo y el largo boom económico. La experiencia británica de la época es interesante por varias razones:

1. El control de la dispersión urbana y la revitalización de ciertas partes de las ciudades ya estaban en la agenda de la planificación, como continuación del pensamiento sobre la planificación regional de los años 40, y produjeron un instrumento efectivo para contener el crecimiento urbano (Hall *et al*. 1973).

2. El sistema del "town and country planning" introducido en 1947 permitía la regulación del crecimiento en todo el paisaje de las regiones urbanas, y no sólo en las áreas urbanas.

3. El sistema de regulación del suelo basado en la evaluación discrecional, y no en la concesión burocrática de permisos de acuerdo a reglas legalizadas en las ordenanzas de zonificación, proporcionaba una flexibilidad al sistema, que permitió el desarrollo temprano, dentro del contexto europeo, de un planteamiento de la planificación espacial dirigido por políticas públicas.

4. Desde los años 40, el sistema de gobierno local y organismos de planificación, se ha desarrollado con un cierto número de reformas, de manera que se ha creado un cuerpo de personal profesional de la planificación, dentro de los gobiernos locales, que llevan a cabo las tareas de planificación física y de concesión de permisos de desarrollo.

5. La formación de este personal ha variado desde los años 60 y ahora se centra en el análisis de políticas públicas, las ciencias sociales y la geografía, proporcionando los recursos intelectuales a través de los cuales las innovaciones introducidas en la práctica de la planificación estratégica permean el sistema en su totalidad.

El resultado ha sido una aproximación basada en políticas públicas, tanto a la planificación detallada de los planes de usos del suelo, como a la concesión de permisos. Sin embargo, esta cultura de planificación tardó un tiempo en desarrollarse. En los años 60, la planificación comprensiva, y el trabajo rutinario, continuo, de conceder a los permisos de desarrollo, era dos actividades fundamentalmente independientes.

El sistema británico de planificación de 1947 había introducido la regulación del desarrollo en todo el país, a través de los "planes de desarrollo", que se suponía deberían guiar la localización y la programación de la inversión pública en estructura física y desarrollo urbano, incluyendo el programa de las nuevas ciudades, y la toma de decisiones, basada en la regulación, sobre las propuestas privadas de desarrollo. En 1960 la mayor parte de las áreas del país tenían un plan de desarrollo que se usaba como base para el ejercicio de control del desarrollo (Ward 1994). Sin embargo, aunque la intención original había sido relacionar la política de planificación espacial con un plan nacional, incluyendo un plan de desarrollo espacial, los planes nacionales nunca se llevaron a cabo. La planificación espacial se convirtió en asunto de los gobiernos locales mientras la política económica lo fue del gobierno nacional.

Las innovaciones principales de los años 60 fueron: la introducción de mecanismos formales de planificación regional; los cambios en la concepción de tales estrategias, que pasan de preocuparse por el espacio y por la forma, a centrarse en la geografía económica regional; y los cambios en el sistema de planificación que introdujeron dos niveles de "planes de desarrollo", el "plan de estructura" y los "planes locales".

Consejos y juntas regionales (Wannop 1995 ; Ward)
Consejos por designación, con juntas técnicas.

La tarea: gestionar el crecimiento económico y urbano a un nivel mucho mayor del esperado en los años 50. La realización de las estrategias regionales pretendía interrelacionar la política económica regional, la estrategia de inversión en infraestructura pública, y la planificación espacial alrededor de áreas de crecimiento definidas. En este período se realizó un plan nacional, pero los planes regionales eran los instrumentos fundamentales a través de los cuales se daba expresión espacial a los objetivos de política económica. En las áreas en las que se esperaba un gran crecimiento, se hicieron también los planes para nuevas ciudades (por ejemplo, Milton Keynes), o estudios subregionales (Cowling y Steeley 1973).

La planificación comprensiva de los sistemas urbanos

Los planes de desarrollo espacial de los años 50 se centraban en identificar las dimensiones del crecimiento necesario, utilizando cálculos simples de necesidades de espacio para poblaciones dadas, los empleos resultantes, y las actividades de servicios generadas y después utilizando principios de morfología urbana para acomodarlos espacialmente, a través de planes de uso del suelo. Estos planes se parecían mucho a los utilizados en la Europa continental, que a menudo reciben el nombre de "blueprint plans". En esta concepción la integración se concebía principalmente referida a la forma urbana y la mezcla de usos del suelo. La comprensividad significaba abarcar todos los usos del suelo, lo que en el caso británico incluía el campo. Las propuestas de desarrollo se valoraban con respecto a su conformidad con el plan.
(por ejemplo, Wannop, Ward).

Estos planes presuponían que la actividad social y económica se podía correlacionar nítidamente con las zonas espaciales. Se esperaba que la gente iba a trabajar en los polígonos industriales, y en los centros de los asentamientos urbanos compactos, a comprar y a ir a la escuela en sus barrios y a ir al centro para divertirse y hacer compras mayores. Se daba por supuesto, por ejemplo, que las mujeres en Milton Keynes podrían querer trabajar a tiempo parcial, y en ese caso podrían encontrar empleo en los polígonos industriales de los alrededores. Había poca investigación sobre cómo la gente vivía en realidad y cómo funcionaba la economía.

En los años 60 se hicieron varios intentos de dinamizar estos conceptos. En lugar de trabajar simplemente con cantidades de usos del suelo, los nuevos profesionales del urbanismo intentaron modelizar los flujos en las relaciones entre la base económica del asentamiento, los niveles de población y actividad de servicio resultantes, las localizaciones posibles de las actividades, y los distintos patrones de flujo de transporte que podrían resultar de las distintas posibilidades de localización. A través de la modelización de las actividades y los movimientos, el impacto de una propuesta de desarrollo concreta podía ser valorado con respecto a sus impactos en el sistema en su conjunto. La comprensividad se convirtió en cobertura de las dinámicas de sistemas enteros. Las propuestas de desarrollo se podían juzgar con respecto a su impacto en la "actuación" del sistema entero. Estos intentos de modelización empezaron a introducir la idea de utilizar "criterios de actuación" como principios con los que valorar los proyectos de desarrollo propuestos para su consideración en el sistema regulador.
(ver Cowling y Steeley, McLoughlin y Chadwick, Wannop 1985, 1995)

Sin embargo, estos primeros intentos de modelización de sistemas urbanos enteros, fracasaron por las siguientes razones: las dificultades técnicas de modelizar el abanico de relaciones en cuestión; la falta de reconocimiento de que el desarrollo de políticas públicas es un proceso altamente político; las presuposiciones de que las relaciones económicas y sociales de los lugares no estaban necesariamente integradas en lugares concretos, esto es, se trata con mayor probabilidad de "sistemas abiertos", y la no apreciación de los parámetros de las relaciones económicas consideradas. No se planteó la posibilidad de que el crecimiento económico homogéneo y la predominancia de la familia nuclear dejaran de ser la norma.

Estos experimentos se basaban en las modelizaciones de los sistemas de transportes. Hay un resurgimiento del interés en ellos como resultado del desafío de considerar las relaciones biosféricas y los límites de capacidad, junto con las cuestiones referentes a la acomodación del crecimiento y la mejora de la actuación económica regional. En los años 70, la práctica de la planificación espacial en el Reino unido, tras algunos experimentos, abandonó el intento de construir modelos de sistemas urbanos complejos. En su lugar, se centró en unas pocas relaciones clave (ver la próxima sección).

Planes locales y estructurales

En esos años de innovación en el desarrollo regional, se consideró si el sistema de planes de desarrollo era apropiado para la nueva visión más amplia. En 1969 se reformó la legislación para introducir dos niveles de plan, el plan estructural y el plan local. El primero se centraba en la estrategia y en unas directrices

generales de desarrollo. El segundo se centraba en políticas y propuestas detalladas de uso del suelo. Este sistema de dos niveles ha llegado a ser muy común en Europa occidental. En el Reino Unido, sin embargo, ha evolucionado de una manera específica, aunque la concepción original de los que diseñaron la legislación casi no se movió de la vieja visión de fijación y conformidad con el plan de usos del suelo.

3.- LA EXPERIENCIA DE LOS PLANES ESTRUCTURALES DE LOS AÑOS 70.

La visión orientada a las políticas públicas que tenemos hoy fue inventada en esta década. Pero la búsqueda de comprensividad e integración fue gradualmente desplazada por una práctica interactiva y negociadora que se centraba en la intermediación de conflictos entre las prioridades, en competencia, de acomodar el desarrollo y la conservación medioambiental, centradas fundamentalmente en la alocación de suelo para el desarrollo y la localización de las vías de transporte. Esto acompañaba a una práctica de planificación local centrada en mejorar la calidad del medio local, a través de la negociación de las propuestas de desarrollo que aparecían en el proceso regulador.

La prioridad de la década fue la realización de planes estructurales para todos los condados, incluyendo el Greater London Council y los otros condados metropolitanos que se habían creado en 1974. Algunos empezaron con un intento de construir estrategias a partir de las técnicas de modelización mencionadas más arriba (por ejemplo, el plan estructural de South Hampshire de 1972). Este proceso llevó mucho tiempo, exacerbado en muchos casos por falta de datos adecuados para las áreas en cuestión. Una tarea fundamental para muchos condados en esta época fue la recogida de información y el análisis de problemas, para descifrar qué estaba ocurriendo realmente. Este trabajo sirvió para mostrar cómo muchas economías locales estaban sufriendo dificultades económicas y que las condiciones dentro de las áreas urbanas se estaban deteriorando. Entretanto, la presión del desarrollo periférico de los años 60, a pesar de los cinturones verdes introducidos a menudo tras la aprobación del gobierno en 1955 (Elson 1986), se estaba comiendo los paisajes rurales, que en el Reino Unido normalmente están bien definidos políticamente. Enfrentados a estas dos presiones, muchas estrategias de planes estructurales adoptaron una posición de "consenso confortable", promoviendo la "regulación urbana a través de la restricción en la periferia", un tipo de gestión del crecimiento al estilo norteamericano combinado con renovación urbana (Healey et al. 1988). Pero a estas estrategias se llegó a través de una mezcla de análisis técnico por el personal de planificación de los condados, de directrices del gobierno central, de presiones de los principales agentes del sector publico en el proceso de desarrollo, especialmente los departamentos de gobierno involucrados en la agricultura (y la conservación de buen suelo agrícola); la protección de los recursos energéticos, la infraestructura de transportes, y los servicios. Las asignaciones de suelo y las vías de transporte propuestas en las estrategias de los planes estructurales, eran por tanto en la práctica una forma de "mapa institucional", que reflejaba la negociación entre importantes intereses políticos en competencia, más que una estrategia coherente[1]. Algunos planes estructurales ni siquiera podían expresar coherencia alguna en el conjunto de políticas y propuestas aportadas (por ejemplo el de Greater Manchester).

En retrospectiva, en este período se conformaron tres importantes características de la planificación estructural británica; el proceso de consulta, negociación y mediación a través del cual se llega a las políticas y propuestas; la forma precisa de expresión de las políticas; y la "sectorialización" de la planificación espacial como un campo dentro de las políticas públicas en el contexto británico.

La planificación estructural como proceso interactivo

Mientras durante los años 60 la concepción del proceso de planificación estratégica había sido la de una tarea técnica, dirigida por analistas de políticas públicas formados en las ciencias sociales, a finales de los años 70, se entendía como un proceso de interacción a través del cual los analistas consultaban con actores clave, comprobaban los requerimientos técnicos, definían las

[1]Esto se ve claramente en los estudios de los planes estructurales de este período, ver Mcloughlin et al; Cross y Bristol 1983.

interrelaciones, y volvían a discutir con los agentes implicados para negociar un acuerdo. Se requería alguna forma de consulta pública durante la preparación del plan. Esto proporcionaba la oportunidad de articular la participación de intereses fuera de los actores claves dominantes. Cada vez más, los grupos de presión medioambientalistas han utilizado estas oportunidades para batallar contra los intereses de desarrollo de los sectores públicos y privado. El plan estructural debe proceder a través de un proceso de encuesta llamado "Examen Público (*Examination-in-Public, EIP*)" del Plan. Hasta los años 90 los EIPs eran conducidos por el gobierno central, pero ahora los condados también los pueden organizar. Además, existe mucha consulta entre bastidores con actores clave, con anterioridad a una fijación excesiva del contenido del plan. Estas consultas incluyen a los consejos de distrito, que deben trasladar las políticas estratégicas a sus propios planes locales y a las decisiones de control de desarrollo, y a las oficinas regionales del gobierno central, que funcionan como "guardianes" de las políticas nacionales de planificación, cuyo flujo es constante[2] y de las políticas regionales cuando existen (ver más adelante). En el EIP, cuando tiene lugar la discusión pública, la autoridad de planificación del condado es presionada para justificar sus propuestas. El condado también tiene que rendir cuentas sobre sus políticas, en todas las discusiones sobre los planes, acerca de los cuales hay siempre una Encuesta Pública Local (*Public Local Enquiry*), y cuando hay alguna alegación a una decisión reguladora local. Estas oportunidades de participación, y estas presiones para la justificación de las autoridades locales de planificación, han empujado a éstas a promover la participación, en un estadio temprano de la preparación de los planes, de aquéllos que con más probabilidad se opondrían a éstos. El producto de estos procesos mediatizados es por tanto un conjunto acordado de principios que van a funcionar como marco para la concreción de las asignaciones de desarrollo. Es raro que un plan estructural indique la localización precisa del desarrollo. En lugar de ésto, indicará la proporción de crecimiento que cada distrito tendrá que acomodar, y propondrá los principios de las políticas que tendrán que usarse como guía para la concreción del crecimiento y para las políticas de conservación en los planes locales. Esto sirve para estabilizar los parámetros del debate local sobre lo que a menudo son cuestiones muy espinosas. También sirve para crear una conciencia y aceptación bastante amplia del plan y de su uso en el proceso regulador vinculando así la política a la acción.

La forma de expresión de las políticas

El proceso interactivo y negociado descrito más arriba favorece una forma de discursos sobre la práctica de la planificación y la actividad reguladora que se centra en los principios de las políticas y justificación. Sobre esto se discute y a menudo hasta el menor detalle, en debate público, en encuestas, y a veces también en los tribunales. El resultado es que los planes, tanto los estructurales como los locales, en el contexto británico, son fundamentalmente textos escritos, que contienen una forma particular de argumentación de las políticas. Hoy en día la mayor parte tienen algún tipo de introducción general que indica las condiciones y la estrategia generales del plan. Normalmente también pone el contenido del plan en el contexto de las políticas nacionales y regionales y de lo que se espera al nivel del distrito. Después el plan se divide por temas. Para cada tema, habrá una serie de enunciados sobre las políticas. Cada enunciado irá acompañado de una justificación, que es el argumento a favor de esa política. La formulación del enunciado y su justificación, serán el centro de la discusión en las encuestas y en los tribunales. Ahora muchos planes incluyen también enunciados sobre cómo se deberá poner en práctica cada política, y en especial, quién la pondrá en práctica. Este formato también se encuentra comúnmente en los planes locales.

Una aproximación sectorial a las cuestiones espaciales

Las evoluciones descritas más arriba pueden ser vistas como respuestas positivas y útiles a una situación en la que, cada vez más, los agentes involucrados en el cambio espacial de las regiones urbanas, demandan capacidad de influir en la estrategia de planificación espacial. Pero esta evolución se ha combinado con lo que, a todo efecto, ha sido un estrechamiento y segmentación de las áreas sobre las cuales tiene lugar la discusión. Esto ha ocurrido a través de una serie de presiones. La

[2]Vienen en forma de circulares, y, desde 1988, de notas de Directrices de Políticas de Planificación.

regionalización y especialización de la política pública es muy débil en el caso británico. El departamento del gobierno responsable de la planificación espacial, el Department of the Environment, recibe presiones constantes de otros departamentos para limitar la medida en que la planificación espacial se introduce en el territorio de los otros departamentos. El resultado ha sido una exhortación a las autoridades locales a limitar las políticas de sus planes a "cuestiones referidas al uso del suelo" únicamente. Las políticas de precios del transporte público, o de gestión de los espacios abiertos, pueden ser expulsadas de los planes o ser objetadas por el Department of the Environment, por exceder del ámbito del uso del suelo. Este estrechamiento del ámbito de actuación inevitablemente dificulta el establecimiento de vinculaciones entre las políticas del plan, y los objetivos estratégicos más amplios que pueda tener una autoridad de planificación. Tras esta limitación se encuentra el poder pervasivo del gobierno central en el Reino Unido para fijar los parámetros de la argumentación sobre la justificación de las políticas.

Sin embargo, las autoridades de planificación han reforzado esta sectorialización, al tratar el campo que debe ser cubierto como una detección de "temas" que necesitan tratamiento a través de políticas. Existe una cierta variación en como se definen estos temas, pero la mayoría de los planes tienen un capítulo sobre población y hogares, sobre empleo y desarrollo empresarial, sobre el medioambiente y el cinturón verde.

Aunque estas divisiones a menudo tienen sentido desde el punto de vista técnico, proceden tanto del ámbito institucional como del técnico. Alrededor de cada una tiende a agruparse un conjunto de actores clave y de grupos de presión de manera que la política obtenida es el resultado de la negociación sobre el tema, y no su relación con el espectro total de políticas en el plan. Esta sectorialización basada en temas inhibe la integración de las políticas en los planes. Ha habido algunos intentos recientes de resolver esta cuestión, a través de una referenciación cruzada entre las políticas sobre distintos temas.

En los años 90, el nuevo énfasis en la estrategia también ha ayudado a imponer cierta coherencia integradora entre los distintos temas. Pero sigue ocurriendo que, mientras la estrategia de un plan puede incluir como prioridad la sostenibilidad medioambiental y la necesidad de gestión de la demanda, este énfasis pocas veces será mencionado en la discusión sobre las políticas para la extracción mineral o el tratamiento de residuos, por ejemplo.

En resumen, las prácticas de planificación estructural que emergieron en los años 70 introdujeron innovaciones importantes en lo que se refiere a la aproximación a las políticas, los procesos de consulta y mediación, el estilo de discusión sobre el plan, los vínculos efectivos entre las políticas y la acción. Estas prácticas proporcionaron una aproximación más apropiada a la gestión del cambio espacial en las regiones urbanas en las que las cuestiones tenían más que ver con la reorganización de las áreas urbanas, que con su extensión. Pero se centraban en "cuestiones clave" políticamente importantes, más que en una visión comprensiva de las dimensiones espaciales importantes del desarrollo regional. Se preocupaban de una agenda de desarrollo y conservación limitada, y tendían a segmentar esto aún más en temas, considerados prácticamente como entidades separadas. Así, resultaron no ser comprensivas ni integradas. Una razón de esto es el poder y la agenda del gobierno central. Durante los años 80 estas tendencias se reforzaron a medida que el gobierno se embarcó en una agenda de políticas neo-liberales. Sólo a partir de la mitad de los 90 existen signos reales de un nuevo énfasis en la integración estratégica a nivel regional y subregional.

4. LA DEBILITACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN LOS AÑOS 80

Este período ha sido muy contradictorio para el sistema de planificación (Thornley 1991). La filosofía neoliberal apoyaba una reducción de los condicionantes reguladores de la actividad económica y desanimaba la aproximación estratégica a la gestión del cambio urbano. Al mismo tiempo, las realidades y los problemas de las ciudades exigían la intervención pública para la regeneración de áreas urbanas abandonadas por el cambio industrial y los transportes. En paralelo, se reforzó la preocupación pública por la conservación y la calidad ambiental, proporcio-

nando la fuerza política para mantener los límites a la "dispersión urbana".

A lo largo de los años 80 continuó haciéndose planificación estructural. A mitad de la década todo el mundo tenía un plan estructural vigente, y algunos se habían revisado. También se prepararon planes locales, rellenando las políticas de los planes estructurales. Pero el papel del plan se limitó por la debilitación del contexto regional. Se abolieron los Consejos y Juntas Regionales de Planificación Económica. En lo que respecta a la planificación estructural, fueron reemplazados por "Guías Regionales", que expresaban las políticas del gobierno central en su aplicación a cada región en particular. ¡Se especificaba que éstas no necesitaban ser más largas de media página!. En 1986 se abolieron los condados metropolitanos, y con ellos los planes estructurales que preparaban. Ahora los Distritos Metropolitanos tienen que preparar "Planes de Desarrollo Unitarios", que combinan la estrategia con el detalle. El gobierno nacional también publicó una circular en 1985 en la que se decía que los planes sólo eran una de las consideraciones que los gobiernos locales debían tener en cuenta al decidir sobre las propuestas de desarrollo. (La capacidad del gobierno central de modificar el papel de los planes a través de circulares en cualquier momento, sin capacidad de recurso ante el Parlamento, es una de las dificultades de la "flexibilidad" del sistema de planificación de usos del suelo en el Reino Unido; más adelante hablaremos de casos recientes). El gobierno central también publicó circulares exhortando a las autoridades locales a tener más en cuenta las consideraciones del mercado, al tomar decisiones reguladoras y a promover los intereses empresariales. Si una autoridad local rechazaba una propuesta de desarrollo, el sistema siempre ha permitido la apelación al promotor. Estas apelaciones se realizan ante una agencia que está obligada a dar prioridad a la política del gobierno central. Esto incentivó a los promotores a atacar las políticas locales restrictivas, generando una forma de "planificación por alegación". A menudo se argumentaba en la presentación de las alegaciones que los planes estaban anticuados y debían ser sobreseídos. El resultado fue una relajación considerable de las limitaciones al crecimiento periférico, permitiendo un abanico de grandes superficies, proyectos residenciales y parques empresariales, en localizaciones con buenos accesos en la periferia urbana. Muchos de estos proyectos pudieron obtener los permisos a lo largo del sistema de planificación, prometiendo la realización de infraestructura y equipamientos (conocidos como "planning gain"), en un contexto en el que el sector público tenía grandes dificultades presupuestarias para ejecutarlos directamente. Al principio, el gobierno se opuso a este tipo de provisión como una presión innecesaria sobre las empresas. Después cambió de opinión, y ahora considera estas contribuciones como parte de su estrategia para involucrar el sector privado en la financiación de "bienes públicos" (Healey Purude y Ennis 1995).

En paralelo a estas evoluciones del sistema de planificación, el gobierno promovió intensamente la regeneración urbana, a través del desarrollo inmobiliario, con las Urban Development Corporations, las Enterprise Zones y con subvenciones especiales. Las UDCs y las EZs se designaron en áreas con edificios industriales y portuarios obsoletos. En estas áreas se despojó en gran medida a las autoridades locales de sus poderes de planificación. Antes, los planes estructurales habían asignado estas áreas para desarrollo industrial, en la esperanza de atraer empresas y crear empleo. En los años 80 parecía poco probable que esto ocurriera, y la regeneración urbana en estas áreas se ha centrado en el desarrollo residencias, de ocio y de oficinas, así como nuevos parques empresariales e industriales.

El resultado de esta nueva política ha sido un desarrollo guiado por las presiones del mercado y por la disponibilidad de subvenciones, no por algún tipo de concepción estratégica del cambio espacial en la región urbana. La mediación de intereses en conflicto, que se había centrado en cómo hacer planes en los años 70, ahora se centraba en el proyecto (Brindley, Rydin y Stoker 1939). La "argumentación" del sistema cambió, de las políticas de los planes estructurales y locales, a la justificación de los proyectos a la luz de los enunciados de las políticas del gobierno central. La comprensividad y la integración fueron descartadas como impedimentos para la innovación y el ajuste del mercado.

Lo interesante de esta experiencia "anti-planificación" es que llevó al redescubrimiento de por qué los mercados inmobiliarios necesitan la planificación estratégica, y de por qué el proceso interactivo de realización de planes es un mecanismo efectivo para mediar entre

intereses en conflicto en el cambio espacial. Al final de la década, castigados por la experiencia del boom y el hundimiento del mercado inmobiliario, la industria inmobiliaria (los promotores) argumentaba como los mercados inmobiliarios necesitan regulación estratégica, para reducir la incertidumbre del mercado. Intereses poderosos en la industria inmobiliaria argumentaban que la planificación guiada por un plan proporcionaría mercados más estables, y reducirá los "costes de transacción" de obtener los permisos de desarrollo. La planificación por alegación demostró ser larga en el tiempo, cara por sus costes en profesionales, e impredecible en sus resultados.

La aproximación "ad hoc", guiada por los proyectos, también generó problemas políticos, a medida que los movimientos ecologistas siguieron expandiéndose, y presionando a todos los niveles del gobierno. A finales de la década, el gobierno había adoptado la agenda de la "sostenibilidad medioambiental". Era muy difícil combinar esta agenda con el acomodo de las presiones de desarrollo al nivel de la solicitud de cada proyecto individual. Los grupos de presión ecologista y los ciudadanos en general eran cada vez más críticos ante la capacidad de todos los niveles del gobierno de prestar atención a sus intereses. Esto sirvió para reforzar la oposición a todo desarrollo, incentivando a la gente para afirmarse contra el crecimiento, el bien conocido síndrome de NIMBY.

Finalmente, también se estaba promoviendo una aproximación estratégica al desarrollo en relación a la política económica en las regiones, influida por dos factores. El primero era la política de la Unión Europea para asignar los fondos de desarrollo regional, que insiste cada vez más en la importancia de tener una estrategia sobre la que se basan las solicitudes de financiación. El segundo fue la toma de conciencia de que las regiones están en competencia entre sí, no simplemente por las subvenciones, sino también por la inversión y el potencial de crecimiento económico. Esto favoreció una aproximación estratégica al desarrollo espacial a los niveles regional y subregional para desarrollar estos activos.

La década de los ochenta vió, por tanto, una pérdida de capacidad estratégica en la planificación espacial. Los planes estructurales que se realizaron fueron todavía más estrechos y segmentados, en su contenido, que en décadas anteriores, y tenían menos contenido estratégico real.

5. LA LENTA EMERGENCIA DE LA CONSTRUCCIÓN DE CONSENSO ESTRATÉGICO EN LOS AÑOS 90

Los años 90 han visto la reafirmación de la importancia del plan. Esto está reflejado incluso en la legislación, que da al plan un estatus privilegiado en la regulación del proceso de desarrollo[3]. Esto ha tenido un efecto importante en llamar la atención de los agentes sobre el plan más que sobre el proyecto. En paralelo se ha reforzado el papel del condado, para permitirle aprobar su propio plan y establecer su propio EIP (ver la sección tres). Esto ha ayudado a reforzar las relaciones horizontales entre los agentes, más que las verticales entre gobierno y autoridades locales, que prevalecían anteriormente. En lugar de empujar los conflictos hacia arriba en la jerarquía administrativa, los agentes están obligados a resolver las cuestiones entre sí, dentro de la región. Este mensaje ha sido enviado por el *Department of the Environment* a otros ministerios, especialmente al de transporte. Las empresas de servicios (agua, electricidad, etc.), en cualquier caso ahora son privadas. Esto está favoreciendo lentamente cierta discusión "entre los sectores", particularmente sobre transporte, asignación de suelo y cuestiones de sostenibilidad ambiental. Algunas recomendaciones recientes del gobierno sobre la realización de planes, enfatizan la importancia de una aproximación estratégica al contenido, tanto de los planes estructurales, como de los locales. La política de desarrollo urbano y económico todavía tiende a seguir su propio curso, pero las nuevas oficinas del gobierno central en las regiones están desarrollando maneras de integrar la política del gobierno en la región. La presión para esto proviene del sector privado que busca una ventanilla única a través de la cual discutir y beneficiarse de la

[3]Un legislación promulgada en 1991 requería que las propuestas de desarrollo fueran acorde con los planes, a no ser que "condiciones materiales" indicaran lo contrario. Antes la legislación decía que las decisiones de desarrollo deberían tener en consideración los planes y otras consideraciones materiales (Purdue 1994)

política del gobierno. El resultado es un entorno más estable para la política de planificación.

La práctica de la realización de planes está respondiendo lentamente a esta nueva situación y a menudo hay quién afirma que existe poca innovación en el sistema de planificación (Morphet). Los planes estructurales y los planes unitarios de desarrollo más recientes ilustran varios intentos sofisticados de combinar las agendas de competitividad económica regional, la regeneración urbana y la sostenibilidad medioambiental.
(Ejemplos: Lancs, Kent)

Pero están ocurriendo cambios importantes que están reforzando la construcción de relaciones horizontales a nivel regional, favoreciendo una visión más integrada de las políticas.

- El reconocimiento del papel crucial, para el desarrollo económico, de las políticas de inversión en transportes, tanto para los grupos de interés económicos, como para los ecologistas; esto está resultando en el distanciamiento de las cuestiones de transporte del mundo de los ingenieros de transportes, y su inclusión en la arena de las políticas públicas en la que muchos agentes tienen un interés.
- La toma de conciencia de que los objetivos de sostenibilidad medioambiental requerirán algunos límites a la demanda, reduciendo la necesidad de viajar, reduciendo la producción de vertidos, reduciendo la demanda de extracción mineral, reciclando más productos a nivel local, involucrando a muchos intereses, y con conflictos potencialmente difíciles (por ejemplo sobre la incineración local de residuos).
- La toma de conciencia de que las cualidades de los centros urbanos, de los entornos residenciales y del paisaje regional, son tan importantes para el desarrollo económico, como las buenas autopistas y los polígonos industriales bien urbanizados.

Esta nueva agenda está atrayendo a nuevos agentes, además de agrupar a otros que previamente se ocupaban solo de sus segmentos separados. Por todo el país los agentes principales se están juntando para discutir la estrategia regional y subregional. En estas discusiones los distintos agentes están buscando modos de construir consenso acerca de las estrategias espaciales. Uno de los resultados ha sido el redescubrimiento de los debates sobre la forma urbana estratégica, con discusiones sobre las ciudades compactas, los corredores de transporte y la "concentración desconcentrada". Otro resultado es un énfasis creciente en la "autonomía horizontal", favoreciendo que cada nivel de gobierno y cada grupo desarrolle su propia aproximación, en contraste con el centralismo vertical que ha dominado las políticas públicas británicas durante tanto tiempo. Sin embargo, la mayor parte de esta discusión tiene lugar informalmente, en grupos empresariales locales, en las oficinas regionales de gobierno, o en agrupaciones generadas por el sector privado. Todavía es posible para los agentes más importantes el "ir por su cuenta", o quedarse fuera del proceso de discusión. La maquinaria del sistema de planificación ha sido usada a veces como el ámbito clave para el desarrollo de este nuevo esfuerzo de construcción de estrategias horizontales e integradas. El mejor ejemplo de esto se encuentra en West Midlands, donde se realizó un amplio debate sobre el conocimiento de sus Directrices Regionales, produciendo ideas sobre los corredores de transportes y el desarrollo industrial que fueron después incorporadas en las revisiones de los planes estructurales. Los debates a nivel regional todavía continúan, como un tipo de proceso de desarrollo estratégico continuo. Parece que esto generará revisiones de los planes estructurales a medida que vayan siendo necesarias, en un proceso de planificación continuo, pero estratégico e integrado. En otros lugares, la construcción de alianzas estratégicas, y la realización de planes estructurales y locales siguen siendo ámbitos más bien separados. En el Noroeste de Inglaterra ha habido tradicionalmente sólo una conexión limitada entre la estrategia de desarrollo económico y el sistema de planificación espacial. El problema aquí, sin embargo, no reside en los mecanismos de planificación espacial, sino en la política y en las prioridades de la formación de alianzas estratégicas. La conclusión parece ser que, una vez las élites económicas en las regiones toman conciencia de que las cuestiones espaciales son importantes, y que la agenda medioambiental y las políticas que la acompañan son inevitables, acaban apoyando una forma interactiva de desarrollo integrado de una estrategia y de construcción de consenso. La maquinaria de realización de planes estructurales y locales es un recurso valioso para esta actividad, pero aquéllos que actualmente "poseen" las prácticas del sistema, necesitan estar preparados par

ensanchar sus ideas y debates a una audiencia mayor, involucrando activamente a más agentes. Esto supone un cambio considerable del estrecho juego de mediación de conflictos a que estaban acostumbrados en los años 80. También hay grandes problemas en la articulación horizontal en Londres, por la complejidad de las cuestiones en la región, y por la ausencia de una autoridad estratégica que se ocupa de sus problemas.

6. LECCIONES DE LA EXPERIENCIA BRITÁNICA

Esta ponencia se ha centrado, en primer lugar, en cómo los sistemas y prácticas de planificación espacial evolucionan de modos que son muy específicos a las culturas políticas y nacional. En segundo lugar, el sistema británico esta lleno de contradicciones. Sus tradiciones particulares, en lo que respecta a las políticas, han hecho posible el desarrollo de un sistema de planificación espacial que tiene la capacidad de funcionar como un ámbito clave para el esfuerzo amplio, integrado y basado en el consenso, de realización de estrategias espaciales. Pero sus tradiciones de centralismo y segmentación sectorial, y la capacidad limitada en la política de "pensar espacialmente", han inhibido el desarrollo de la realización de estrategias a los niveles regionales, subregionales y urbano. Existen signos de que esto está cambiando, pero el proceso de cambio es lento e informal. Todavía nos faltan organizaciones regionales formales y todavía el gobierno puede volver a una dinámica vertical a voluntad.

Para terminar, resumo las fortalezas y debilidades de la experiencia británica de planificación estratégica:

Fortalezas

- Planificación guiada por las políticas.

- Aproximación interactiva a la realización de planes.

- Énfasis en el argumento político del plan.

- Capacidad de mediación estratégica de conflictos entre los agentes participantes.

- Reconocimiento de que una aproximación estratégica ayuda a estabilizar los mercados, a reducir la incertidumbre y a construir entendimiento y consenso.

- Capacidad para relacionar la estrategia con decisiones concretas inversoras y reguladoras, a través de la argumentación y la articulación de criterios políticos.

Debilidades

- Forma excesivamente jerárquica y de arriba abajo.

- Ámbito excesivamente limitado (limites de "sólo cuestiones relativas al uno del suelo").

- Excesivamente sectorial; dificultad para pensar en términos espaciales.

- Campos clave en las políticas van por separado, por ejemplo, la política urbana y la política de desarrollo económico.

LA NUEVA ZONIFICACIÓN

Michael Kwartler
Environmental Simulation Center
The New School for Social Research
New York, EEUU

Transcripción de la interpretación al español de la intervención verbal del autor.
13 de mayo de 1996

Me gustaría hablar de desarrollos recientes en la regulación del desarrollo urbano en los EEUU. A medida que consideramos lo que ocurre en nuestras ciudades, el sentido común nos sugiere que habría que buscar la forma de dirigir el entorno, al igual que dirigimos nuestras vidas. En EEUU esto hay que considerarlo en dos tipos de contexto, primero, el jurídico, aunque en España la tradición es la del Código Civil, mientras en EEUU es un mundo que cambia rapadamente, en el que el nivel local puede tener un gran impacto, sobre un entorno mucho más amplio.

Ciudades como Tokio, Londres, etc. ya no pueden controlar sus propios destinos. La idea de que esto se puede controlar es errónea, o en la mayoría de los casos, por lo menos muy difícil. Si la esencia de la planificación es anticipar los cambios, podríamos enfocar nuestra tarea con cierta humildad.

Les daré dos ejemplos. En mi caso, en la ciudad de NY, cuando intentó hacer la planificación de una ciudad de ocho millones de personas y soy incapaz de controlar mi propia agenda, parece un poco irónico que yo pretenda controlar una ciudad con ocho millones de personas. Otra pista: un bateador de baseball se puede equivocar dos terceras partes de las veces y ser un buen bateador, en nuestro caso, aunque nos equivoquemos mucho, esto no quiere decir que la planificación se pueda hacer con estos niveles de aciertos.

Yo soy responsable ante las directrices generales del Código de Zonificación, aunque la planificación jurídica es muy rica, y he seleccionado partes del sistema americano que pueden tener cierta relevancia aquí, en España, sin una reforma de sus tradiciones jurídicas de más de dos mil años. Les voy a explicar unos sistemas de zonificación norteamericanos que son relativamente ciertos, pero que a la vez mantiene flexibilidad y responsabilidad que son importantes componentes del sistema. Voy a limitar mi charla a los controles reguladores de la propiedad privada. Ustedes que conocen Battery Park City en NY, esto es suelo público, lo cual ofrece una ventaja, porque nos permite controla la densidad, el uso algo que en condiciones normales de regulación no se puede hacer, en EEUU por lo menos. Antes de pasar a hablar de los puntos específicos de regulación, es importante que comprendamos los conceptos constitucionales en los EEUU acerca de la propiedad privada, y cómo se gestiona, porque de hecho, nosotros, como arquitectos, lo que estamos haciendo es crear y manipular propiedades y esto en EEUU, es algo muy serio. Pero también hay otra cuestión, y es de esto de lo que voy a hablar esta tarde no sólo no es transferible entre los propios estados en los EEUU, ni con Gran Bretaña, con quien compartimos la misma tradición jurídica, y mucho menos con España, que tiene sus propias tradiciones naturales, y la diferencia de que se rige por el Código Civil romano. EEUU, que acaba de cumplir doscientos años, es uno de los primeros países con un contrato social de raíz ilustrada, que sólo se ha tenido que alterar en unas veintidos ocasiones. Esto se debe a que es capaz de responder ante circunstancias cambiantes.

En un caso muy famoso que dio carta de naturaleza a las prácticas de zonificación en EEUU (de hecho esto sólo ha sido legal en EEUU desde 1926), lo que ven uds. aquí es una sentencia del Tribunal Supremo de los EEUU, que eran muy conservadores, mucho más conservadores que el gobierno que tenemos ahora, desde un punto de vista político claro está. Estos jueces del Tribunal Supremo se dieron cuenta de que había que adaptarse a los cambios en el concepto de la propiedad. Ellos adujeron que el sentido de la Constitución es constante pero admite cierta elasticidad. Nosotros obramos bajo un sistema de jurisprudencia en el que el sistema jurídico tiene un amplio abanico de posibilidades en la interpretación que es casi lo más lejos que se puede llegar desde la tradición del Código Civil.

El primer nivel de poder es el de los estados mismos, que pueden conferir este poder hacia el gobierno federal, o hacia abajo, hacia el nivel municipal o comarcal. Lo que aquí es curioso es que cada estado tiene su propio enfoque, y cada municipio puede tener su propio enfoque. Eso es casi la respuesta que tenemos nosotros a la frase de Mao, que florezcan mil flores, ahora tenemos mil flores y no sabemos qué hacer con ellas.

Un ejemplo es el estado de California: los ciudadanos pueden pedir referendos sobre asuntos relacionados con la propiedad inmobiliaria, con la planificación. Esto es ilegal en el estado de Nueva York. También las nociones de lo que es público y es privado son distintas. En el estado de NY, por ejemplo, los centros comer-

ciales se consideran un espacio privado, por lo tanto la libertad de expresión no se permite en NY en estos lugares, en California es al contrario, porque sí se consideran suelo público.

En cuanto al poder de la policía, su definición aparece en el preámbulo de (…) de los EEUU: "proteger el bienestar general". Todo lo que les puedo hablar viene de estas palabras. Otros derechos fundamentales son la libertad de expresión, de modo que no podemos legislar la ortodoxia. La legislación en este aspecto en los EEUU se presenta muy tenue, y la relación entre las regulaciones y el grado en que se puede prohibir la utilización de la propiedad, hasta el punto de que las regulaciones tomen las propiedades. La igualdad del trato (tanto el suelo como las personas merecen un trato igual e igualitario) y la participación general en cómo ocurren, cómo cambian las cosas. También nuestra constitución tiene una naturaleza pragmática que debemos en parte a Thomas Jefferson, en su frase incluida en la constitución "todos los hombres son creados iguales". Los de Nueva Inglaterra eran muy distintos a este caballero de Virginia, y cambiaron esta frase para simplemente proteger la vida, la propiedad y la libertad. Esto quiere decir que en EEUU tenemos una equivalencia entre la propiedad y la felicidad, así que esta mentalidad, tipo de John Wayne, de que yo puedo hacer lo que quiero con mi propiedad, es algo muy americano, incluido en nuestro concepto de los derechos sobre la propiedad, casi míticos en EEUU, y es bastante Jeffersoniano también.

Ya que está ahí mi amigo Jefferson en pantalla, y creo que para los arquitectos es un asunto muy importante, en cuanto al contenido de los edificios, esto es la universidad que diseñó en Virginia. Jefferson era un hombre del Renacimiento y pretende, en el diseño de esta universidad, dar un equilibrio entre los derechos de la sociedad. Lo que vemos aquí es un sistema muy ordenado una expresión arquitectónica de ideas políticas, y a medida que pasamos del patio central, que es la zona civil, se hace menos y menos regularizado, más y más intimo y particular. Esta noción de pasar del dominio público al dominio privado, es una idea muy antigua, que también les puede dar una idea de cuán lejos vamos en la definición de lo que es el dominio privado. También vemos en este diseño una clara articulación del interés que tiene el público en la utilización de la propiedad privada.

Esto nos lleva a la zonificación. La primera zonificación ocurrió en NY en 1916, pero no fue hasta el caso de Euclid, una ciudad de Ohio, cuando la cuestión se llevó al Tribunal Supremos. En EEUU pensamos que las regulaciones del suelo son un caso de palo y zanahoria, y en este caso, esto es un palo, porque este es un sistema de prerregulación, de preordenación, que en muchos casos va en conexión con el plan, aunque en muchos otros casos no. En 1993 se creó la Comisión de Planificación Urbana de NY, y hasta hoy en día NY está sin un plan y la verdad es que se nota.

Lo que hace la zonificación es controlar la distribución espacial de los usos, al intensidad o la densidad de desarrollo, y la forma que se da a éste. Lo que vemos aquí es una visión de Central Park. Si consideramos los edificios en la imagen de la derecha, las alturas de los edificios son la representación de los máximos permisibles en la zonificación. Es un sistema estático, no existe una expresión visual de lo que permite la zonificción. Es un sistema estático, no existe ninguna excepción, no existe la flexibilidad. Esto es lo que hay, eso es el "sobre" o "envolvente", existen unas fronteras muy rígidas que distinguen este uso de este otro, y se prohíben generalmente las mezclas de usos. Lo que es la envolvente a que me refiero se aplica de forma indiscriminada en cualquier parte de la ciudad.

Este tipo de zonificación se adoptó en todas partes en EEUU, en Canadá, en Japón, etc. Es irónico ver la misma estructura, casi exactamente igual, en Tokio, salvo que en el contexto japonés no era muy sensible en cuanto a la orientación y a la conceptualización, y su diseño contraproducente. Para prevenir daños era como un antibiótico que mata, además, los buenos microbios y vaya forma de planificar una ciudad, porque muchas de las mejores cosas que ocurren en una ciudad son las que no se pueden prever.

Con el tiempo se desarrollan nuevas técnicas para evitar esta rigidez de la zonificación. Para que fuese contingente se desarrollaron distritos especiales, espacios específicos, en los que se permitió mayor discreción. Por ejemplo, si alguien tenía una idea mejor, se dio suficiente flexibilidad, de modo que la Administración podía responder a esta situación. Eso es más difícil en la tradición del Código Civil. Generalmente en la utili-

zación de la discreción no había muchos criterios, era cuestión de gusto personal. La idea de los incentivos para fomentar el bien, la transferencia de derechos de desarrollo (como en el estado de NY el aire casi vale dinero, de ahí ese concepto), y también las directrices de diseño (que también era esencialmente un asunto de gustos sin haber fijado ningún estándar). Todo esto se hizo para evitar un proceso de aprobación de enmiendas muy complejo, muy caro, que en muchos casos necesitaba entre tres y cinco años para hacer una enmienda a la regulación existente.

Me voy a centrar en las técnicas para la gestión del desarrollo, el diseño de nuevos desarrollos, los incentivos, la preservación y la conservación de recursos valiosos y también la zonificación con incentivos. Lo que vamos a ver son elementos de todas estas técnicas. He intentado organizarlos basándome en las actividades predominantes respecto de la motivación que está detrás de cada regulación.

Incentivos

La idea fundamental de un incentivo es que es la zanahoria. Se trata de dar a alguien una razón que le recompense por hacer algo en el interés público, en lugar de exigirle que lo haga. Esto se parece al mecanismo usado en los suburbios en los 50 para dejar zonas de terreno libre de edificación a cambio de permitir desarrollos de alta densidad en otras áreas. En la ciudad de NY en 1961 la zonificación daba incentivos para crear edificios en altura a cambio de dejar un espacio abierto en su entorno.

El perímetro tradicional en consecuencia que he visto en algunas de las nuevas áreas urbanas en Madrid, es bajo, porque por razone económicas nadie construiría alturas tan bajas. La ironía es que se ilegalizaron este tipo de casas tradicionales en NY, que por cierto tienen la misma densidad de población que los edificios en altura, o sea que es una elección. La densidad se puede empaquetar, usando un término norteamericano, usando formas distintas. Los incentivos incluían viviendas en el centro de la ciudad, y este mecanismo se puede ver en San Francisco, Chicago, y Tokio, que también tienen el mismo sistema.

La idea era crear edificios y equipamientos públicos, que permitieran que el público accediese gratuitamente a un trozo de terreno privado a cambio de un trozo de terreno público en otro sitio, como compensación por las densidades adicionales permitidas de edificación. Más recientemente, en NY, esto se utiliza para permitir la conexión directa del edificio con la estación de metro, a cambio de la concesión de edificabilidad adicional. Lo más reciente es la vinculación con viviendas a precios asequibles, a cambio de cuya construcción se autoriza la edificación de un volumen mayor.

En NY, que es un sistema capitalista liberal, como fue desde nuestro origen fundacional por los holandeses, el promotor está autorizado a escoger cual de los incentivos quiere escoger, el gobierno no se lo impone. En Seattle, en Washington, se ha ido mucho más allá y se usan unos incentivos a la zonificación que mejoran los existentes en NY. En primer lugar se hace en estratos o capas que hay que seguir, y que se refieren al interés público y a la política. De modo que, en otras palabras, en este diagrama no se podrían hacer viviendas en este lugar sin haber creado los espacios públicos anteriormente. Hay que hacerlo por etapas.

Un promotor se dio cuenta de las posibilidades que esto daba con respecto a los incentivos de zonificación, y se las arregló para apilarlo todo en un mismo edificio. Si se leyese el código de zonificación al pie de la letra, el edificio es como un libro escrito siguiendo las ordenanzas, son veintisiete pisos que se convirtieron en cincuenta y tres. Esto incluye trece pisos de viviendas baratas, dos pisos para una plaza pública, etc. En términos de vivienda, Seattle es muy innovadora, muy por delante de NY y otras ciudades de los EEUU, donde los incentivos par la construcción de vivienda nueva o conservación de viviendas existente también era un buen negocio. Esto es un anuncio de un periódico donde se ve como mediante la generosidad del promotor se ha construído una guardería para niños. En cualquier caso, no se ha producido ninguna demolición todavía.

En los límites del sistema se encuentra como llevar a cabo una política compleja de zonificación. Se conecta la construcción de viviendas con la de oficinas. Si se construyen oficinas no se consiguen viviendas, y al revés. Lo que se ha aprendido en Seattle, por lo menos,

es que se puede usar este mecanismo para completar los programas de viviendas, los servicios públicos como guarderías, parques, y otras infraestructuras, que están en el mercado inmobiliario. Este mecanismo es un suplemento y no un sustituto de una política pública activa sobre infraestructuras.

En la gran área de la Bahía de San Francisco, a lo largo de las vías de transporte público, se han popularizado los TODs y los PODs, desarrollos orientados al transporte público y a los peatones. Son desarrollos lineales a lo largo de una carretera, o a lo largo de un área peatonal. Esto exige que cada ayuntamiento y región en California presenten unas propuestas de zonificación y su capacidad de gestionarla. California es el estado rey de las autopistas y ahora se está promoviendo el transporte público. Se han propuesto núcleos a 5-10 minutos andando de estaciones de transporte público.

Esto se ha experimentado en San José, en California, donde se ha incrementado la densidad, dentro de un radio de media milla de la estación, a doce millas por acre, doce a cuarenta viviendas. En San José se han cambiado los planes, para modificar las zonificación. Se valora cada finca permitiendo doblar la densidad, y está por ver el resultado. La razón de esto no es económica, sino de tipo cultural. A los americanos, a la gente como yo, no nos gusta vivir en pisos, nos gustan viviendas unifamiliares y las densidades de que estamos hablando son muy bajas.

En otras ciudades se han hecho cosas similares y aunque es prematuro concluir, los consultores que han trabajado en algunas de ellas han confirmado, mediante estudios de mercado y grupos de opinión, que en EEUU se aceptan distancias para andar hasta la estación parecidas a las que se ensayan en California. La alta densidad no es algo abstracto, sino que se tiene que relacionar con el contexto, con la densidad de la ciudad. Intentar lograr densidades como las de Manhattan no tendría sentido en otras ciudades, por lo tanto las nuevas densidades pueden ser muy distintas de las que actualmente existen. Finalmente hay que reconocer la necesidad de usos mixtos. Estos son bocetos muy comerciales de cómo podrían resultar si un promotor quisiera aprovecharse de los incentivos.

La conclusión, y esta es una conclusión desafortunada, es que puede ser necesario más que un simple incremento de densidad para lograr este tipo de desarrollos. Probablemente serán necesarias aportaciones del gobierno, expropiaciones y otras medidas.

La preservación de los recursos valiosos o históricos

Este edificio es la iglesia más antigua que hay en Manhattan, tiene casi trescientos años. Esta en la parte de abajo de Manhattan, en el distrito de los negocios, donde se puede construir un volumen 20 veces superior a la superficie. Esta imagen es una propuesta de lo que se podría hacer en el solar. Sin la revisión pública por la Comisión de Preservación de los Recursos Históricos de NY, se podría hacer una barbaridad como ésta.

En San Francisco se han usado agresivamente los derechos de desarrollo de una forma muy productiva. Se permite que los derechos de desarrollo se trasladen a un área al sur del Market Street, la calle principal de SF, para la reconstrucción de esa zona, con bastante éxito. El problema de todo lo que he contado es que hace falta un alto grado de discreción por parte de la Comisión de Planificación y sus profesionales. La zonificación con los métodos que antes he mostrado es muy rígida y estrecha y es muy difícil dar cabida a la densidad que se asigna a una cierta parcela o finca. Una vez que se asigna a una cierta parcela, ya no encaja en el envolvente que antes hemos mencionado. Hay que estudiar por qué mediante una negociación. Yo creo que estas negociaciones son problemáticas, no sólo para Vds, sino que plantean problemas de normas, problemas de imputabilidad, de contabilidad, de cómo se utiliza la discrecionalidad.

Las características naturales

Esto es una porción de Long Island en la parte oriental de la isla, que es parte de la ciudad de NY y es donde está Queens. Long Island es un gigantesco banco, lo cual es paradójico por su proximidad con NY. Es muy ecológico, es un banco de arena y se ha desarrollado un mecanismo para proteger el terreno que

estaba siendo promovido para viviendas suburbanas, para proteger el paisaje. Esto lo ha hecho la comunidad regional o comarcal mediante un sistema de imposición que ha resultado muy caro en una situación en que había grandes presiones especulativas, pero se ven en negro las áreas que compró la administración y en blanco las promociones privadas.

En 1993, el Estado de NY legisló una Ley por la cual este área que se ve aquí esquematizado en el centro, es el acuífero más importante de LI, que es crucial para la vida económica de uno con dos millones de personas que viven en LI. Este acuífero es el hábitat natural más rico de NY, y es un área de recreo muy importante para esa área. Es un humedal más que un acuífero. El gobierno comarcal intentó hacer una planificación del desarrollo preservando y prohibiendo la construcción en el área que está sombreada en oscuro que afecta a una parte significativa de propiedad privada. Si hubiera prohibido todo tipo de promoción eso se hubiera considerado como una expropiación que habría que pagar a los propietarios privados. En cambio lo que dijeron fue que fuera de esa área se establecían áreas compatibles de desarrollo. Esto son unas veinticinco mil Has donde hay derechos de desarrollo. Entonces se establece una transferencia ente propietarios privados. En estos casos el County de Suffolk compra o toma el derecho sobre unas áreas y permite promover otras. La alternativa es lo que se ve aquí, que es el potencial de establecer grandes cajas o aparcamiento o una estructura mucho más flexible.

Zonificación por objetivos o por resultados

Los objetivos o resultados han sido regulados para determinar la configuración de una promoción. En otras palabras, lo que se hace no es decir cómo debe ser una promoción, sino cómo deben ser sus resultados. Ya se han tomado algunas decisiones. El concepto básico de la zonificación por objetivos es reconocer las oportunidades de los promotores, que pueden pensar bien y establecer un objetivo, un principio, aceptando que hay muchas formas de alcanzarlo, que hay muchas respuestas correctas para resolver un problema. Entonces si sabemos definir el problema, si sabemos establecer cuál es el interés público y podemos dar las normas y criterios, uds. deben demostrar que han satisfecho los objetivos públicos.

Aquí lo que estamos viendo es un sistema de zonificación por calidad de las zonas, que yo desarrolle par NY hace veinte años. Este sistema probablemente funcionaría mejor si hubiera habido ordenadores igual de sofisticados que los actuales en aquélla época, y ahora de hecho funcionaría mucho mejor. Lo que tenemos es un sistema de puntuación que pretende ser objetivo, y que relega la discrecionalidad. Incluye ciertamente algunos elementos cualitativos de la vivienda, pero por razones legales han sido eliminados para evitar todo tipo de discrecionalidad.

Uno se puede sentar ahí, lo que puede hacer por sí mismo, ir al Departamento de Construcción, de Urbanismo y obtener un permiso sin que haya sospechas de nada subjetivo. El sistema tiene cien puntos, veinticinco de ellos se asignan a cada uno de cuatro categorías, que son: impacto en el vecindario, cómo encaja el edificio en su contexto; impactos recreativos para la gente que vive en el edificio, seguridad e higiene y calidad de interior. Esto último , por lo menos en EEUU, no se consideraba como un criterio de zonificación, se relegaba al exterior de los edificios, y nadie se ocupaba del interior, lo que siempre me ha chocado como algo ilógico, porque como arquitecto, uno debe diseñar el edificio como un conjunto, con un todo.

Este sistema realmente era un sistema de zonificación pensado por un arquitecto, no por un abogado y seguía el proceso de cómo diseñamos cosas. Además obligaba a ser responsables, a mantener la responsabilidad de lo que hemos hecho. El sistema no permite nunca alcanzar la nota de cien puntos, no creo en el mundo existencial de la perfección, lo cual me hace mucho más pragmático y nunca somos perfectos aunque aspiramos a ello. Esta es la contradicción que hemos incluido en el sistema, lo cual me llamó la atención como algo muy positivo, porque la zonificación tradicional resuelve a priori todas las contradicciones pero no se tienen las respuestas a priori. La puntuación de aprobado es ochenta y cinco, el cómo lo consigues es tu problema.

Les daré un ejemplo. La primera categoría tenía que ver con la definición del contexto, y esto, una vez más,

es muy específico. En la ciudad de NY, tiene que ver con el sistema de calles anchas y estrechas, bloques estrechos largos y cortos y esa es la forma en que la gente ve una calle. Si se le pregunta a alguien por las manzanas, están las manzanas que tienen edificio en los dos lados, eso dicen los habitantes, en cambio un abogado dice que una manzana es la masa de edificios con calles en sus costados. Esta es la forma por tanto en que los ciudadanos consideran una manzana.

En este contexto, por cierto, lo que un arquitecto hace es prestar atención a los costados, porque de hecho la zonificación es un análisis de bordes o de fronteras, o de lados. Miren vds. las alturas medias de los edificios y las fachadas de los edificios existentes. Esencialmente a medida que el arquitecto estudia este plan habría que efectuar una serie de análisis en zonas sombreadas, de modo que había un patio interior, esto fomentaba el desarrollo de la manzana, porque en cuanto a latitud estamos en la misma que Madrid. El tema del sol es algo candente, porque la luz que llega a las diversas partes de la propiedad, y por eso, jamás se puede lograr en los cien puntos , porque la sombra tiene que caer en alguna parte, no todo puede recibir luz del sol. Y esto era un sistema contingente que nos alejaba de esta idea de los edificios, las masas tan altas, de manera que se podía optar a construir con la misma densidad, pero utilizando otra configuración y esto se deba a una respuesta casi automática a condiciones locales, y especialmente porque para empezar con este tipo de análisis por zonas que empezar con este análisis del lugar en sí.

Vamos a cambiar la escala, vamos a considerar la gestión del crecimiento a escala supramunicipal. Es importante en el desarrollo de regiones como Madrid. El sistema en el estado de Maryland quizás sea el sistema más sofisticado de todo EEUU. Este tipo de gestión ha sido muy difícil en NY, en su área metropolitana que se encuentra en tres Estados, tiene mil setecientos municipios, cada uno con sus propios reglamentos, así que imagínense, nadie colabora con nadie en nuestra región desgraciadamente. El gobierno comarcal y el consejo tienen gobiernos regionales que carecen de poder en la zona metropolitana en NY, más bien otorgó un poder superior a los municipios. Cada uno con sus propios reglamentos, así que imagínense, nadie colabora con nadie en nuestra región desgraciadamente.

Vamos a considerar específicamente el Condado de Montgomery, que es un suburbio muy rico de Washington, con una cuarta parte dedicada a fines agrícolas. La componente principal en el plan de Montgomery es la política anual de crecimiento, que debe aprobarse todos los años por parte del Consejo del Condado y de la Comisión de Planificación. Una de las ventajas que tiene es obligar a la comisión de planificación y al Consejo a volver a considerar sus supuestos sobre el desarrollo, y también a analizar los cambios ocurridos en el año anterior dentro del condado. El lado negativo para los promotores es que el plan cambia todos los años, y esto ha suscitado unos problemas legales y económicos.

El sistema de gestión del crecimiento se basa en requisitos para lograr unos equipamientos públicos adecuados. Esto se ha adoptado en 1986, por cierto, y quiere decir que el control sobre el ritmo de desarrollo se basa sobre la infraestructura publica existente o que se va a ejecutar en el futuro inmediato. Esto generalmente es una franja de tiempo de dos a seis años. Todos los años, a medida que la comisión efectúa la revisión, establece normas o estándares, revisa los estándares existentes en los que basan sus análisis. Esto es importante, porque ahora se está utilizando mucho la modelización por ordenador, con el refrán de "basura dentro, basura fuera". Es decir, lo que vamos alimentando, pues parece que todos creemos a pies juntillas lo que sale de los ordenadores, pero esto exige que se haga una revisión de los estándares, de las técnicas analíticas, de la calidad de la información que se aporta al modelo, de modo que en la codificación se reciba una información útil al cabo de la operación.

Lo que han encontrado es que todos los años existen ciertos factores limitadores, especialmente en el área del desarrollo. El principal factor limitador en los últimos años, ha sido el transporte. La revisión del sistema de carreteras y del transporte publico, sea de autobuses o de trenes de cercanías. También últimamente el tema de los colegios y de la educación, el alcantarillado, los saneamientos, el sistema de sanidad, de depuración de aguas, etc… han sido problemáticos. Naturalmente, con mayor densidad de población, no ha sido posible mantener el mismo ritmo de crecimiento. Los munici-

pios no se encuentran con los recursos necesarios para efectuar las inversiones adecuadas. Esto puede llevar a una situación de crisis porque bajo la Ley el Condado que debe crear unas moratorias sobre los desarrollos y esto congela el desarrollo económico, es un problema importante.

Aquí tiene una idea del nivel de sofisticación de la modelización de transportes en el estado de Maryland. El condado de Montgomery probablemente tiene uno de los sistemas de información geográfica más sofisticados de los EEUU. La planificación de transportes se basa en unos modelos muy complejos que como he dicho hacen surgir preguntas con respecto a la calidad de la información introducida en el propio modelo.

Finalmente tenemos el tema de la caja negra, porque el problema con estos modelos tan sofisticados, es que probablemente sólo hay una persona que los comprenda verdaderamente, y esto es muy problemático en un proceso público, en el cual todo lo que está relacionado con el desarrollo se basa en esta caja negra. No está claro que lo que ocurre en la vida real tenga correlación con lo que ocurre en esta caja. Esto va a ser más y más problemático a medida que confiemos más en estos sistemas tan sofisticados. Tenemos que lograr que los sistemas sean más accesibles, no sólo al público en general, que tiene derecho a ello, sino a los que toman las decisiones. Seguramente entre nosotros, los que estamos aquí esta tarde, pues casi ninguno de nosotros, los comprendería, salvo los informáticos que los hayan elaborado.

Les voy a describir un experimento que hemos comenzado en la ciudad de Nueva York y que tiene que ver con un sistema de intercambio modal en Manhattan. Todos estos edificios y sus colores representan grados de desocupación. Tenemos cuatro mil ms de espacio desocupado. Hemos creado un sistema tridimensional de información geográfica. La idea es combinar información visual y no visual. Esto ha sido siempre un problema que sufrieron los arquitectos, porque por un lado teníamos los dibujos y por otro las cifras y las palabras que describen los dibujos. Si queremos comunicar a la gente lo que es un tema muy rico, pero muy complejo, el mundo tridimensional debe poder casarse con el mundo de los número y las palabras.

Otra ventaja de esto es que son unas imágenes muy concretas. Hace unas semanas, en una conferencia a la que asistía alguien de la oficina del alcalde, y le había mencionado esta cifra de desocupación en Manhattan, claro veinte mil pies cuadros de desocupación era inconcebible, pero la gente se dio cuenta de que era verdad cuando reconocieron físicamente los edificios representados en los gráficos. El problema con los mapas es que son muy abstractos. Esto sigue siendo abstracto, pero se reconocen los edificios. También es de una importancia crítica la comprensión de las relaciones espaciales, y sólo podemos aspirar a esto con modelos tridimensionales.

El modelo también es de acceso aleatorio, se puede entrar en este edificio, se puede dar un paseo, es decir que sirve muchos propósitos. Además con fines educativos, se ha utilizado en los colegios para enseñar a los niños el desarrollo de Manhattan, como ha llegado a su estado actual, es un programa muy rico. Es menos manipulador en el sentido de que usted, como lego, tenemos el caso de un arquitecto, que debe presentar al público con un solo dibujo, toda la experiencia de un proyecto. Estas nuevas técnicas nos permiten mostrarlo como queramos es un poco como lo de Burger King, montamos la hamburguesa a nuestro gusto. Se puede mostrar desde cualquier ángulo o perspectiva que deseamos. Las visualizaciones y las simulaciones hacen que unas relaciones muy complejas resulten comprensibles a personas no doctas y a las que tienen que tomar las decisiones.

Otras cosa importante respecto a la regulación, es el potencial que encierra para pasar desde la regulación pura, hasta una mezcla de gestión con regulación, si me permiten utilizar una metáfora sacada de la industria japonesa, habría que utilizar una regulación de "just in time". Hay que minimizar las existencias, hay que mantener existencias muy pequeñas, siempre estaremos construyendo los Toyota, pero como hay variaciones mínimas en cada Toyota, no tiene sentido tener tantas piezas de recambio. Se trata de retroalimentación, la información debe codificarse de modo que la gente la pueda comprender. Esto nos va a permitir entrar en esta dimensión.

También habría que incluir los parámetros y los estándares dentro de este sistema, relacionados con los

objetivos. Vemos como se van cumpliendo los objetivos deseados basados en lo que hemos creado. También en la planificación por umbrales, por ejemplo en Manhattan en la parte sur no sabemos todavía cuántas personas hay que quieren vivir en un edificio de sesenta pisos construido hace setenta años, o cuántos tienen el dinero para hacerlo, ni cuántos querrían hacerlo, quiénes son, qué edad tienen, si piensan tener hijos, cuáles van a ser sus demandas generales, etc. o sea que estamos entrando en esta fase con todos estos datos desconocidos. Lo que hemos pedido a los planificadores del ayuntamiento es que lo hagan por umbrales, es decir, saber cuándo llegamos a cierto umbral de la población, que es en ese momento cuando vamos a necesitar un colegio. Esto requiere su tiempo. Hay que comprar el suelo, construir el edificio. Esto hemos juzgado que ocurre a partir de mil seiscientas unidades. A partir de esta cifra podemos empezar a planificar la infraestructura necesaria. También quiere decir que la ciudad puede reservar, tener como en una cuenta de ahorros, el espacio para asegurar que este desarrollo funcione en la realidad.

Ahora le voy a enseñar otro ejemplo. Lo que se pide aquí es que el modelo identifique cada uno de los pisos por debajo de X pies cuadrados y con una altura X. Esto lo hemos hecho basándonos en los edificios que son más fácilmente convertibles en edificios residenciales. Todos los edificios en rojo son los que cumplen estos criterios. Esto lo podemos imprimir. También podemos pedir qué tamaño tiene cada edificio, quiénes son los propietarios, luego le puedo pedir que me enseñe todos los apartamentos construidos antes del año cuarenta y cinco, esto son los edificios altos representativos de la ciudad de los rascacielos. Esto es un artefacto cultural para NY, es algo a lo que se va a dar trato especial para su conservación son los que tienen color fucsia. Todos los edificios con más de cincuenta por ciento de desocupación, son los que aparecen en azul. Hay más criterios todavía veinticinco de hecho. Esto nos demuestra en qué formas los ordenadores nos pueden ayudar a tomar decisiones más informadas en lugar de enturbiar más las aguas, que es lo que han podido hacer en el pasado.

CONCLUSION.

Temas que hay que tener en cuenta en el diseño de sistemas de regulación.

- Cuál es el interés del público en la propiedad privada. Esto es muy importante, por lo menos en EEUU.
- A nivel cuantitativo y cualitativo, cómo se definen las normas qué es lo que subyace a estos estándares y esto suscita polémica con respecto a la claridad y la subjetividad.
- La capacidad de las regulaciones para responder a condiciones cambiantes. El mundo cambia muy rápidamente, y cuando nos aferramos a regulaciones anticuadas, nos cuesta entre tres y cinco años cambiarlas, esto son tonterías, porque nos impiden la posibilidad de hacer cosas que queremos hacer todos. Aunque era ilegal por ejemplo en mi caso pasar a vivir donde yo vivo, 20.000 personas lo hicimos y la ciudad tuvo que aprobar este tipo de zonificación.
- Jamás se debe de escribir una regulación, un reglamento que no se puede hacer cumplir. Estamos perdiendo el tiempo y el tiempo de nuestro público.
- Si podemos experimentar físicamente las regulaciones, deben ser experiencias posibles. Algo que a mí me divierte mucho es la zonificación que tiene Los Angeles, algo que dijo Frank Lloyd Wright que si se volcaba EEUU boca abajo, todas las piezas rodantes terminarían en LA.

Les dejaré con dos observaciones. Una por un profesor del MIT, que decía que la planificación basada en valores puede amenazar el estatus de ciertos grupos mientas amplían los poderes de otros grupos. La ciudad y el entorno natural son arenas de conflicto social, y como tales suscitan temas relacionados con la justicia social. Otra frase que me gusta mucho es del anterior portavoz de la Cámara Baja, que decía que toda política es política local, y yo diría que todo el diseño urbano es local.

ISBN 978-84-451-3172-5

La Suma de Todos

CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Comunidad de Madrid

www.madrid.org