

La ciudad de los enigmas. Luces y sombras desde la evaluación ambiental estratégica de planes urbanos

Joaquín ROMANO VELASCO

Profesor Titular. Departamento Economía Aplicada. Universidad de Valladolid.

RESUMEN: A comienzos del siglo XXI las grandes ciudades sobre todo simbolizan el enigma al que el crecimiento económico ha enfrentado al mundo. La preocupación creada por el extendido modo de habitar en concentraciones urbanas surge de nuestro desconocimiento acerca de las consecuencias que a medio y largo plazo tendrán en todos los órdenes ambientales: sociales, económicos y ecológicos. Frente a la ignorancia urbana, no sabemos o no queremos saber, proponemos en el presente trabajo establecer una regla básica que alumbre la protección ambiental: asociar al proceso de urbanización una sistemática de evaluación ambiental que nos ayude a detectar los riesgos que estamos asumiendo en la ocupación de los lugares. Además, entendiendo que el que propone la regla debe también advertir de la trampa que la ensombrecen, nos ocupamos finalmente de buscarla en los desequilibrios fiscales introducidos por el extendido modelo de organización territorial del sector público, que deja a los entes locales sin recursos propios para afrontar esta trascendental competencia, apelando a una revisión en la articulación de la coordinación administrativa.

Descriptores: Evaluación ambiental. Planificación urbana. Gestión administrativa.

I. PRESENTACIÓN

La tendencia global a la concentración urbana que domina la dinámica actual del urbanismo, tanto en países o regiones desarrolladas como en las subdesarrolladas, responde a una inercia extendida con las primeras sociedades industriales y acelerada en las actuales de servicios, sin que ni aquellas ni estas hayan sabido organizar el espacio de la ciudad en beneficio de un progreso sostenible. Las transformaciones urbanas dejan un panorama de fuertes contrastes entre unos pueblos y comarcas naturales cada vez más mermadas, pobres y envejecidas, que apuntan en muchos casos su avocación a la desertización, con respecto a unas pocas

ciudades agrandadas por el éxodo masivo de gentes, que llegan con todas sus necesidades de viviendas, transporte, educación, salud, trabajo, ocio o abastecimiento, demandando urgentemente que las ciudades les proporcionen espacio para sus casas, sus coches, colegios, hospitales, parques, centros productivos, comercios o almacenes, creando en la ciudad una peligrosa espiral de consumos capaz de convertir esos lugares, que apenas ocupan en el planeta un espacio del uno por mil, en verdaderos agujeros negros que además de cautivar la población, un 80 por 100 en la Unión Europea según el INSTITUTO EUROPEO DE TEMAS URBANOS (1992), absorben el conjunto de elementos naturales o recursos físicos que se disponen en el Planeta.

Las ciudades están alentando un proceso de destrucción que amenaza con dañar de modo irreversible los frágiles equilibrios en

los que se soportan la vida natural y social del planeta. De hecho esta amenaza se ha materializado ya en muchos ámbitos, con la desaparición o degradación irreversible de diferentes ecosistemas locales, regionales o globales, como ha sido destacado en la convocatoria de junio de 1996 de la Conferencia de Naciones Unidas Habitat II, en cuyo Preámbulo se reconoce como «para mejorar la calidad de vida en los asentamientos humanos, debemos luchar contra el deterioro de condiciones que, en la mayoría de los casos y sobre todo en los países en desarrollo, han alcanzado dimensiones críticas. A tal fin, debemos encarar de manera amplia las modalidades de producción y consumo insostenibles, sobre todo en los países industrializados, los cambios demográficos insostenibles, incluidas la estructura y la distribución de la población, prestando atención prioritaria a la tendencia a una concentración excesiva de la población; la ausencia de una planificación adecuada; el aumento de la inseguridad y de la violencia; la degradación del medio ambiente y el aumento de la vulnerabilidad ante los desastres».

El difícil objeto planteado en este trabajo será el de avanzar en las respuestas a tantas reclamaciones que como la del Programa Hábitat II piden un cambio en el desarrollo urbano hacia la sostenibilidad. Pero sobre todo nos mueve el contestar a la llamada de nuestra conciencia o sensibilidad ante los cruciales problemas o desordenes creados en los asentamientos humanos, imputables entre otras a una planificación pública del espacio que tradicionalmente ha respondido al peligroso objetivo del crecimiento económico privado a cualquier precio, causante del enigma de la ciudad frente a las expectativas de futuro para los más elementales ecosistemas físicos y humanos, los cuales han de sugerirnos cualquier propuesta que avancemos para mejorar en este ámbito. Frente al ultrajante atrevimiento de la ignorancia postulamos en favor de procedimientos que faciliten el conocimiento profundo del urbanismo y lo pongan a disposición del público, escrutando las posibilidades teóricas de servir a este propósito que ofrece la evaluación estratégica ambiental, así como las que en la práctica encuentra para implementar una planificación urbana alternativa a la

dominante, limitadas por las dificultades creadas en el actual modelo de organización territorial del sector público.

En su atención, comenzamos por contrastar los sentidos normativos del lugar dispuesto para habitar con el papel positivo que están jugando en la crisis los planificadores urbanos: burócratas, técnicos, políticos, propietarios y constructores que conforman la oferta de la ciudad. Pretendemos determinar en que medida el reduccionismo impuesto al desarrollo urbano responde a su propia ignorancia o a la de los ciudadanos — la demanda urbana-, que carecen de información para actuar conforme a los verdaderos sentidos de la ciudad en particular, y del servicio público en general. También nos preocupa que la dificultad añadida con las propuestas de planificar pensando en un contexto complejo estén sirviendo como excusa para justificar la continuidad de un modo de urbanizar que por encima de todo y de todos consiente la defensa particular de un statu quo dominado por ese interés particular en el que se reduce todo a su corta visión económica, que no ve más allá de la maximización del propio beneficio individual de unos pocos. La pervivencia, por otro lado, de esta forma de actuar no se debe tanto a la voluntad del mercado como a la insidiosa complicidad de esta autoridad pública que interviene con la estrategia de confundir hasta el punto de *convertir el vicio privado en virtud pública*, retomando esa magnífica expresión acuñada por Mandeville ya en 1829.

Desde nuestra consideración de la importante relación de causalidad entre los problemas urbanos y la falta de rigor en la información del público acerca de las dinámicas o procesos urbanos, tanto en su condición privada de consumidor como pública de ciudadano, en segundo lugar analizamos las oportunidades que ofrece el procedimiento de evaluación ambiental estratégica para sacar de la crisis a la planificación urbana. Observaremos su conveniencia por la propia investigación técnica que comporta, pero muy especialmente por su materialización a partir de la apertura en el análisis a la reflexión colectiva de los impactos que las acciones urbanas pueden provocar sobre el conjunto de factores ambientales implicados.

Contemplada la conveniencia de reglar la evaluación ambiental estratégica sobre los planes urbanos, finalmente advertimos la trampa que encuentra en la organización de un sector público desmembrado. Los desequilibrios interadministrativos provocados por la competencia urbanística y los serios fallos que presentan los sistemas de financiación pública —entre los que destacamos los de dependencia financiera e ilusión fiscal—, escasamente citados en estos programas para el futuro más sostenible de las ciudades, se revelan en el fondo de muchos de los impactos ambientales urbanos. Y únicamente desde su tratamiento entendemos pueden ser incorporados modos alternativos de desarrollar las ciudades y habilitar las pertinentes medidas correctoras que operen el cambio en el desarrollo hacia el progreso sostenible, contrario a las inercias destructivas que imperan en el cambio dominado por el subdesarrollo del crecimiento.

2. DIMENSIONES DE LO URBANO EN SUS HECHOS E IDEAS. EL REDUCCIONISMO DE LA PLANIFICACIÓN URBANA

El urbanismo es a la vez un hecho, muchos hechos, y una idea, muchas ideas. Pese a la extraordinaria dedicación al urbanismo en sus hechos y sus ideas —vivimos en lo urbano y pensamos desde lo urbano— tenemos cada vez más problemas para concebir y decidir sobre las mejores ideas de habitar y convertirlas en realidad. Entre los actores y analistas de lo urbano se ha extendido el juicio de que en algo tan esencial como el lugar donde habitamos la actual sociedad tecnificada y desarrollista esta fallando. «Esa misma sociedad —dice CHOAY: (1983:9)— fracasa a la hora de ordenar tales lugares. La sociedad industrial dispone de especialistas de la implantación urbana. Y, a pesar de todo, las creaciones del urbanismo, a medida que aparecen, son objeto de controversia y puestas en tela de juicio».

El sentido de fracaso exige detenernos a reflexionar tanto sobre los hechos como en las ideas suscitadas por lo urbano, e investigar las terapias sociales que pueden reconducir el proceso de urbanización hacia

su contexto de civilización y progreso. Ello nos plantea comenzar por el sencillo análisis de las perniciosas consecuencias de utilizar como sinónimos los términos urbanismo, civilización y progreso, extendiéndose equivocadamente la idea de que la urbe o ciudad es un factor causal de desarrollo cívico, porque como muestra ALCINA (1991:12) «para un largo período en la historia del antiguo Egipto o para el desarrollo de la cultura maya en Mesoamérica se pudo alcanzar el nivel de Civilización sin que la población se concentrara en verdaderas ciudades».

Este reduccionismo terminológico muy posiblemente sea debido a la infección que el propio ALCINA (1999:16) reconoce provoca el racionalismo occidental dominante, y en el que se advierten los efectos del nacimiento en su reflexión de dos ideas contrapuestas y un concepto nuevo. «Las ideas contrapuestas —dice Alcina— son: lo simple frente a lo complejo; lo antiguo frente a lo nuevo; lo primitivo frente a la modernidad. El concepto nuevo es la idea de progreso, de modernización. El error, lo que yo pienso es un error, nace, pues, con la misma idea de evolución para explicar la heterogeneidad, la diversidad del mundo cultural. Y considero que es un error, porque esa serie de oposiciones implica una clasificación; lo simple, lo antiguo, lo primitivo, es peor que lo complejo, lo moderno, lo nuevo. Se evoluciona hacia lo mejor, lo que implica una visión optimista de la vida humana. No se contempla la posibilidad de que en algún momento de esa evolución se cometa —socialmente hablando— un error que nos conduzca a algo peor».

Las dificultades que ofrece esta doctrina occidental para quien desea detenerse a reflexionar sobre la ciudad han sido igualmente destacadas por HALL (1996), que comienza su magistral obra *Ciudades del Mañana* expresando: «Todo el que escribe una historia del urbanismo debería hacer un prólogo para defenderse: los urbanistas deberían planificar, no retirarse a meditar. La verdad es que la escribí porque el tema me intrigaba. Como sucede con otras cosas de la vida, muchas veces nos damos cuenta de que lo que hemos pensado y hecho ha sido pensado y hecho por otros antes que nosotros; hay que conocer las raíces. Este es el motivo». En su obra, Hall centra la crítica

en los planificadores urbanos porque tratan de «imponer sus propios sistemas de valores a gente que los tiene diferentes», distanciando la teoría del urbanismo—las ideas—de la práctica— los hechos—.

El diagnóstico de la peligrosa situación urbana se hace evidente incluso desde la economía más convencional, para la que sufrimos las consecuencias de las diseconomías de escala y externalidades negativas provocadas por las transformaciones urbanas de los últimos años tendentes a la concentración o aglomeración. Los economistas ortodoxos están comenzando a reconocer lo que los ciudadanos habían advertido hace tiempo: las agrandadas ciudades son demasiado grandes para disfrutarlas, y los encogidos pueblos se quedan demasiado pequeños para habitarlos permanentemente. En unas se malvive porque entre otras cosas sobran coches, y en los otros porque sobre todo faltan sus gentes. En ambos podemos observar tristes escenarios representativos de la antítesis del bienestar anhelado. Pero sobre todo nos preocupa la alienación que provoca esta situación, llegando a sacrificar el sereno hábitat residencial por una frenética red de transporte que cada día atrapa millones de personas, muchas de las cuales tan solo desean ir hacia dónde no están, como si descansar corriendo fuera la terapia más adecuada para soportar vivir en la ciudad. Permitimos, contra cualquier principio natural de supervivencia, que los automóviles se apoderen del espacio, construyendo nuevas calles y carreteras siempre insuficientes para acoger esos coches que matan además al tiempo en la medida que sustituyen como residencia a las casas, reemplazan de alguna manera también a los amigos e incluso la familia; sin entrar en contar las vidas reales que se cobra este modo de habitar o residir en permanente movimiento, ni desde luego la naturaleza que consumen y aniquilan irreversiblemente.

En esta neurosis, hasta la propia economía dominante pierde la referencia de la medida en que el crecimiento, los supuestos avances cuantitativos de las principales macromagnitudes económicas, se deben a la producción que se orienta al bienestar o la que se dedica a evitar el malestar de las ciudades externalidades y diseconomías a escala que propician las ciudades desde su

ineficiencia técnica y la desigualdad que introduce este estilo de vida, manifiestas en efectos negativos o contaminaciones de todos los tipos y formas imaginables sobre el conjunto de factores o elementos que configuran los ecosistemas: Físicas, sociales o culturales, y propiamente económicas.

Las regiones históricas acusan de un modo singular todos estos efectos, imputable a numerosas circunstancias que concurren en lo urbano, pero sobre todo debido a la falta de comprensión de los sentidos de la ciudad o los pueblos heredados, a los que los urbanistas modernos parecen haber perdido el respeto de su significación histórica.

Los municipios españoles aun reflejan en algunas de sus casas y en los antiguos cascos que sobreviven ese rico pasado en el que el urbanismo se construía dando relieve al suelo para hacerlo más habitable, elevando casas de adobe donde el suelo era de barro, o de cantería donde era de piedra, con calles y plazas multifuncionales hechas para caminar y jugar, conversar y discutir, comprar y vender, en definitiva para habitar. Por desgracia únicamente hemos llegado a percibir de ellos su imagen estética, en ocasiones justo cuando hemos comenzado a perderlos o cuando hemos advertido que frente al extranjero no tenemos otro espacio en el que mostrar nuestra identidad regional, sin que su lección parezca habernos servido para evitar caer en «el monismo arquitectónico»; consecuencia para NAREDO: (1996) de la pérdida de ideales que inspiran la creatividad urbanística, siendo víctimas de un ideal único de máximo beneficio económico, simplificado exclusivamente a la acepción crematística de la economía.

Aún cuando el urbanismo tiene un sentido real tan diverso y rico, limitamos el análisis de la realidad a la esfera de la economía imperante. Y al abandonar una visión integral del progreso, provocamos que tanto signo de prosperidad no sean más que una ilusión sin visos de continuidad, porque el desarrollo al que atiende es insostenible, sin que sea necesario esperar más para sentir los efectos perversos del despilfarro de recursos personales y materiales que conlleva la actuación urbana conforme a esta corriente occidental en la que se llegan a confundir crecimiento económico con progreso, y el estructural valor de lo urbano con su coyuntural precio.

Sin embargo, pese a que domine en el urbanismo una corriente de marcado signo económico, el urbanismo sigue teniendo sentido esencialmente desde lo social y ecológico, dado que solamente en ellos se puede reconocer si el urbanismo presta alas o pone grilletes al desarrollo, haciendo que el progreso sea o deje de ser. Cuando la palabra urbanismo aparece podemos limitarnos a ver las ciudades como una aglomeración de casas y calles que deben ser ordenadas con criterios económicos de administración de recursos escasos para satisfacer determinadas necesidades humanas, o más técnicamente expresado como «una práctica orientada a planificar la organización del territorio, tomando en cuenta la evolución constate de las actividades, las necesidades y los valores de la población, para utilizarlos de forma armoniosa, eficaz, racional y económica (CARON, 1995:5). Pero estaremos reduciendo la gestión de la capital a la del capital, la del espacio y el tiempo al de su cotización en el mercado, despreciando el urbanismo cívico que trasciende a todas estas esferas materiales para llegar a lo más hondo del ser humano. Ese espacio singular en el que, como tierno barro, se marcan las huellas que el hombre deja en el tiempo, fundiendo las dimensiones vitales a las que los individuos entregamos nuestra efímera existencia, y en la que la sociedad resuelve su eternidad o su muerte. ¿Cuál es el secreto? ¿Cuál la diferencia entre un urbanismo vital y otro letal?. La pregunta para el urbanismo moderno queda sin respuesta, porque solo sabe mirar en la tecnología, en la doctrina o el mercado, embridados todos ellos por la trampa de los fuertes intereses económicos que el urbanismo suscita.

Al preguntarnos a cerca de las condiciones en las que el urbanismo moviliza o en las que paraliza las oportunidades sociales de mejorar más y de una forma más segura la sociedad, encontramos respuestas diferentes desde cada una de las ciencias puestas a disposición de un progreso entendido como el de cada una de las partes o elementos en los que se fundamentan. Logrando indudables avances tecnológicos. Haciendo realidad imágenes que hasta hace escasos años solo podían ser soñadas por el hombre. Pero provocando desde esa visión atomista una acusada miopía sobre las nefastas

consecuencias en los «sistemas abiertos « que comprenden al medio urbano (PERLOFF, 1973).

El urbanismo en su reivindicación por cada una de las ciencias, la arquitectura conforme a esa idea de Le Corbusier de que «el urbanista no es más que un arquitecto», pero también desde otras disciplinas como la economía urbana, el derecho urbanístico, la historia urbana, la geografía urbana o la sociología urbana, ha experimentado también en cada una de ellas notables desarrollos normativos. Paradójicamente, sin embargo, en la medida que estas han ganado en independencia también han perdido en realismo, y consecuentemente en operatividad para conducir el desarrollo de las ciudades a los escenarios deseados. En contraposición a los supuestos avances teóricos de la investigación en este campo, las transformaciones urbanas han mostrado a lo largo de las últimas décadas un urbanismo que sacrifica la utopía para sucumbir a la decadencia, plasmada en la destrucción de esos tradicionales lugares dimensionados conforme a su habitabilidad natural, causando en unos la despoblación y, simultáneamente favoreciendo en otros la frenética construcción hasta la saturación. Con los consiguientes efectos en ambos de sufrir carencias dotacionales incluso en los aspectos más esenciales, cuestionando no solamente a su equidad, sino también a su eficiencia y eficacia para alcanzar los resultados propuestos.

Buscar la respuesta exige comprender que, por encima de todo, el urbanismo evoca a una actividad de síntesis entre lo social — al reflejar con singular claridad los valores dominantes en una cultura—, lo ecológico — al constituir «literalmente un ecosistema físico, de manera similar a la que lo son los humedales o los bosques» (BRUGMAN, 1992)— y lo social —al representar una opción de la sociedad humana para la administración de los recursos-. No obstante, este reconocimiento únicamente ofrece una condición necesaria para la sostenibilidad del desarrollo, estableciendo como segunda exigencia la de su información más allá del plano de los dichos en el de los hechos, donde se resuelve la sostenibilidad real.

La invocación a una interpretación global del urbanismo ni inventa ni descubre nada nuevo, únicamente reconsidera «lo que ha

sido dicho ya anteriormente por otros». Hasta los poderes públicos regionales se hacen eco de esa necesidad de cambio, sin que ello se traduzca en nada concreto. La Ley de Urbanismo de Castilla y León, de 8 de abril de 1999, manifiesta «el interés en abordar las relaciones entre urbanismo, desarrollo sostenible y cohesión social, y asumiendo los principios recogidos en los Títulos XIV y XVI del Tratado de la Unión Europea y en otros Documentos como la Declaración de Río, el Libro Verde del Medioambiente Urbano o la Carta Europea de las Ciudades Sostenibles», considera que «el suelo, el territorio, es un patrimonio colectivo que ha de ser utilizado de forma equilibrada y sostenible para legarlo a las generaciones futuras». Y asimismo, «que debe la Administración matizar la acción del mercado, generadora al tiempo de riqueza y desigualdad, asegurando dotaciones urbanísticas suficientes y adecuadas». Pero en esta Región, como en tantas otras, los pasos para avanzar sobre esa propuesta han sido dados en el vacío, quizás por que como advierte HALL (1996:12) «cuando por fin las visiones fueron descubiertas y resucitadas, se aplicaron, muchas veces, en lugares distintos y en circunstancias muy diferentes, y, a menudo, a través de mecanismos distintos de los que sus autores habían imaginado. No es de extrañar que, transplantadas en el tiempo y en el lugar y también aplicadas a una situación socioeconómica distinta, tuvieran resultados que algunas veces fueron extraños y otras catastróficos».

Alcina, Naredo, Choai, Hall y muchos otros analistas del fracaso urbano nos advierten la inutilidad de los progresos en el campo de los dichos mientras se sigan plasmando en los procedimientos prácticos tan reduccionistas como las que advertimos en el campo de los hechos. También en el *Informe Ciudades Europeas Sostenibles* de la COMISIÓN EUROPEA (1996) se «pone en duda la manera tradicional de actuar de las autoridades gubernamentales y busca capacidades y relaciones institucionales y organizativas», y además se indica que «los gestores, los planificadores urbanos, los arquitectos y los constructores, etc., deben aprender de la naturaleza lo que es una gestión de flujos económica y ecológica. Esa enseñanza es vital y puede hacer aumentar

le eficiencia de manera significativa. Está demostrado que una gestión urbana ecológica puede suponer un ahorro real de hasta un 50 por 100 de electricidad, calefacción, agua potable y residuos».

Ahora bien, dado que sus revelaciones a cerca de la crisis urbana siguen resultando fundamentalmente dichos, es preciso una actuación que conforme al principio de precaución responda a la llamada contenida en ese Informe de establecer los «procedimientos políticos encaminados a administrar la demanda de bienes y servicios antes que a saciarla. Además la sostenibilidad ambiental debe buscarse mediante instrumentos de planificación porque la fuerza del mercado por sí sola no es capaz de garantizar la integración de los aspectos ambientales, económicos y sociales». La planificación urbana hacia la sostenibilidad podría ser un hecho, pero en la actualidad está siendo limitada a un instrumento técnico manejado política y administrativamente. Un mero procedimiento administrativo y un mecánico proceso de ingeniería o diseño arquitectónico que afecta a la forma y función de la ciudad, contaminados por los intereses particulares de los componentes de su oferta colectiva: políticos, burócratas y grupos de presión. Los políticos, « que nos prometen siempre un mejoramiento y un progreso que casi nunca se cumple, simplemente porque se van a superar los vicios antiguos y se van a modernizar; es decir, se va a ir a mejor»(ALCINA, 1999:16). Los burócratas, generalmente aislados en su correspondiente departamento de planeamiento urbanístico, buscando como uno más la maximización de su participación presupuestaria. Los promotores, que fuerzan el diseño de soluciones urbanas a sus problemas o ambiciones económicas, que obviamente no son los de la ciudad. La conjunción de todos ellos hace que el único hecho constatable sea la crisis que en la actualidad atraviesan los planes urbanos, patente en su incapacidad de actuar «como instrumento de reequilibrio territorial, de control de la especulación y de creación de la calidad ambiental» (RIVAS SANZ, 2000)

Avanzar en el terreno de los hechos supone la implicación directa de las comunidades en todas las actividades que

pueda comportar el proceso de planificación, construcción y abandono de la ciudad. El urbanismo vital es sin duda el de los ciudadanos, que no es ni el de las autoridades competentes para hacer planes o dar licencias urbanísticas, empeñadas en hacer proyectos propios en los escasos años que florece su autoridad, en los que se mancilla el culto al tiempo que venera el urbanismo sostenible. Ni, por su puesto, es el urbanismo de los constructores de inmuebles o automóviles, que en la ambición de maximizar su beneficio se permiten jugar con las vidas ajenas, con el inmoral propósito de ganar en la propia el disfrute del placer de la gula.

Por tanto, lo que necesitamos los ciudadanos son nuevos procedimientos civiles que nos anticipen las consecuencias de las decisiones urbanísticas, y nos permitan impedir que los políticos, urbanistas y constructores sigan decidiendo el funesto urbanismo que nos rodea. Disponiendo esa información no ha de resultar tan difícil luchar contra esas obras públicas que se deterioran rápidamente. Todas esas instalaciones que envuelven a modo de suntuoso papel de regalo la nueva ciudad, jardineras preparadas para exhibir las flores de temporada, suelos de granito o mármol cubriendo las frágiles instalaciones plásticas, o farolas de diseño dispuestas para alumbrar las copas de los árboles, son además de un fraude de quienes dicen ostentar la representación colectiva, funestas para ese medioambiente sacrificado inútilmente por esta economía dominante.

Desde este repaso crítico al reduccionismo de los hechos e ideas que dominan la dinámica urbana, podemos concluir diciendo que la crisis de la planificación urbana, es decir su incapacidad para afrontar el enigma que representa la ciudad, es en nuestra opinión fundamentalmente una crisis de información de la sociedad, que aparece marginada en la configuración de un nuevo orden y estructura urbana capaz de abordar la satisfacción de las más elementales necesidades humanas, cuyo alcance trasciende a la estricta urbanización. El cambio promovido por el crecimiento abre muchas opciones para crear y disfrutar los asentamientos humanos, pero nuestro

sistema de información resulta incapaz de orientarnos con una mínima coherencia la ordenación de los lugares, que en su transformación nos aleja del disfrute de aquellas nuevas opciones. Y, además, al haber deteriorado la calidad en los elementos naturales más elementales, en ocasiones de un modo irreversible, y también quebrantado los ritmos culturales que dinamizan los movimientos urbanos, nos impide seguir disfrutando las oportunidades más esenciales que teníamos.

Pese a los incuestionables adelantos de la ciencia tecnológica, de poco parecen haber servido a la ciudad de finales del siglo XX, que ni económica, ni social, ni desde luego ecológicamente es mejor de la que teníamos en su comienzo. Al resolver la cuestión de saber qué hay de nuevo o distinto, HALL (1996:414) nos dice : «la respuesta es no mucho, o mejor, más de lo mismo...Por que el hecho es que en todo el mundo la ciudad de los empresarios ha prosperado y luego se ha colapsado; y en parte como consecuencia, la situación de los grupos más pobres ha empeorado; pero, curiosa tendencia, la ciudad de la teoría se ha hecho todavía más académica y se ha distanciado de la ciudad real que se ha convertido en una urbe globalizada y dividida». Si queremos que las ciudades de final del siglo XXI sean mejores que las que estamos creando en su comienzo será necesario emplear un sistema que nos comunique no tanto el cuento comercial del confort y bienestar de la nueva urbanización, como las informaciones veraces de sus riesgos o sacrificios, para que tanto avance tecnológico pueda ser empleado en la medida que demuestre contribuye a ese progreso integral que justifica el cambio.

3. LUCES DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA EN LA PLANIFICACIÓN URBANA

El análisis de la dinámica urbana nos facilita un diagnóstico claro de la causa fundamental del reduccionismo al que ha sido sometido el cambio en la ciudad: la desinformación imperante en la toma de decisión pública y privada, a niveles tanto de la oferta como de la demanda, extendiéndose a todos los aspectos el desconocimiento de las

consecuencias que para el futuro tendrán las acciones emprendidas, generadoras de inercias de degradación ambiental con una trascendencia en el tiempo y el espacio sin precedentes en la historia no ya del urbanismo, sino de la humanidad, pues no existirán condiciones de sostenibilidad en el Planeta si sus ciudades no lo son.

La gravedad de esta patología social ligada al desconocimiento del alcance de los efectos negativos del modo de habitar constituye a su vez el principal incentivo para emprender la difícil búsqueda de su adecuado tratamiento con instrumentos que superen los tradicionales basados exclusivamente en referencias del mercado o el estado, con sus visiones democráticas que parecen dejar al criterio del consumidor o el votante resolver la urbanización, aunque sea con los pies, tal y como nos sugiere el modelo clásico de Tiebout. Si los individuos mayoritariamente deciden ir a las ciudades grandes o medianas, debe ser interpretado como la manifestación de una legítima preferencia colectiva frente a su alternativa: permanecer en los pequeños y densos pueblos. Aceptándolo con lo que ello pueda suponer de agresión ambiental y sacrificio de la supervivencia al bienestar. Pese a ello, hemos de creer, aunque sea ingenuamente, que la destrucción no ha sido planeada egoístamente ni por los individuos ni menos aun por las comunidades, abriendo la esperanza de encontrar nuevos sistemas de información que asuman la trascendencia de la situación creada por el actual modo de urbanizar, y alumbren el modo de planificar la reconstrucción de tantos lugares devastados a causa de la voracidad de la ciudad

Necesitamos alumbrar una nueva forma de informar el cambio en el modo de ordenar el lugar dónde habitar, de la que en estos momentos sabemos ha de romper la concepción dominante de estricta delimitación de los usos del suelo y potenciar un enfoque de adaptación ecológica, definido por BINFORD (1965) como «un sistema extrasomático de adaptación que es empleado en la integración de una sociedad con su ambiente y con otros sistemas socioculturales». Tales enfoques prevalecieron en el pasado en distintas comunidades, de las que tendremos que volver a aprender, sin que ello suponga retroceder en la evolución, sino

comprender los propósitos del evolucionismo, que a diferencia de la historia, «aspira. además, a determinar las causas de los fenómenos culturales, y a generalizarlas formulándolas como leyes científicas»(STEWART, 1953). También debemos aprovechar esa amplia tradición en la literatura anglosajona que postula «una relación del hombre con la naturaleza alternativa a la defendida por la sociedad capitalista industrial, y que, además había exigido de la planificación urbanística una atenta disposición hacia los elementos naturales», tal y como nos describe RIVAS SANZ (2000), que aprecia en los trabajos de una amplia lista de autores Jefferson, Emerson, Thoreau, Whirman, Olmsted, Perkins Marsh, Mackaye, F.II. Wrigt, Mumford, Carson, Leopold, Odum,..., la creación de «los antecedentes relevantes del proceso que en 1969 llevaría al gobierno de los EUA a la promulgación de la *National Environmental Policy Act*, con la toma de conciencia por primera vez de un gobierno de la importancia de la cuestión ambiental», y la implantación de una nueva técnica de evaluación del impacto de determinados proyectos e infraestructuras, que comenzaría desde entonces a ser exigida por la práctica totalidad de las legislaciones occidentales, experimentando desarrollos técnicos muy notables, particularmente útiles en el ámbito del urbanismo desde que en ese mismo año se publicase el trabajo hoy clásico de MCHARG (1969): *Diseñando con la Naturaleza* .

No obstante, los más de 25 años de evaluación ambiental ni siquiera han servido para frenar las destructivas tendencias del urbanismo actual. Diferentes factores han determinado la limitación de la evaluación de impacto ambiental para evitar el proceso de degradación ambiental asociado al crecimiento, destacando su aplicación sectorializada a nivel de proyecto. La simple consideración del exiguo porcentaje de proyectos que pueden ser sometidos a evaluación, inferior al uno por mil, puede darnos una primera idea de esta limitación, y la necesidad de trasladar la evaluación ambiental a un nivel estratégico, que aborde las políticas, planes, y programas, mucho más amplios en su extensión y reducidos en su número. JACOBS (2000:66) destaca a este respecto la aportación realizada por el estudio

encargado por el gobierno de Canadá en colaboración con la International Association for Impact Assessment, en el que se «reconoce los nuevos desafíos que se plantean a la evaluación ambiental como consecuencia de las convenciones y acuerdos internacionales que derivan de La Cumbre de la Tierra de 1992, en Río», examinando «la posibilidad de aplicar los principios de la evaluación ambiental a las políticas, los planes y los programas en el contexto de una aproximación estratégica».

El Informe de aplicación y plan de actuación de la Comisión Europea sobre el Quinto Programa de Política y Actuación en Materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, de la COMISIÓN EUROPEA (1997) reconoce esos límites de la evaluación ambiental a nivel de proyecto y se hace eco de aquel reconocimiento, impulsando la elaboración de metodologías de evaluación ambiental estratégicas. Si bien, aunque definida formalmente como el más adecuado «proceso de evaluación y examen de planes, de programas y de políticas o de otras iniciativas previas a los proyectos» (SADLER, 1996:15), no hay en la actualidad a nivel de la Unión Europea un procedimiento de evaluación ambiental estratégica oficial o jurídicamente vinculante, sólo ciertos Estados miembros han elaborado métodos ad hoc e incluso, en algunos casos, legislación que regula este planteamiento estratégico de la evaluación.

La propia COMISIÓN EUROPEA (1998) ha ofrecido propuestas de aplicación como la contenida en el *Manual sobre Evaluación Ambiental de Planes de Desarrollo Regional y Programas de los Fondos Estructurales de la Unión Europea*, en el que se facilita una explicación secuenciada de las etapas principales de la evaluación ambiental estratégica, cuya adaptación a la planificación y programación urbana nos permite disponer a un nivel básico el siguiente proceso:

- Etapa 1. Evaluación de la situación medioambiental. Comprende la documentación y estudio de la información sobre la situación del medio ambiente y las principales interacciones positivas y negativas con la actividad urbana.
- Etapa 2. Objetivos, metas y ejes

prioritarios. Identificar los fines ambientales que deberán ser atendidos en la urbanización, concretando en un nivel operativo el más amplio de conducir la actividad hacia la sostenibilidad en el desarrollo urbano.

- Etapa 3. Propuesta de plan y programación urbana, con sus correspondientes opciones o alternativas. Integrar plenamente los objetivos y prioridades ambientales en los planes y programas de ordenación e intervención en el espacio mediante la urbanización.
- Etapa 4. Evaluación ambiental de los planes y programas. Determinar en qué medida las actuaciones urbanas sugeridas en la atención de los riesgos u oportunidades ambientales pueden prevenirlos o aprovecharlas y además no generar otros impactos negativos en el medio.
- Etapa 5. Plan de Vigilancia. Establecer mediante un cuadro de indicadores medioambientales y de desarrollo sostenible un sistema de seguimiento de los procesos ecológicos y los resultados que sobre ellos tiene la actuación programada y planificada en la ciudad.
- Etapa 6. Retroalimentación de los resultados alcanzados. Incorporar toda la información obtenida en el proceso al sistema de planificación o programación, confiriendo un carácter continuo a la evaluación.

Este proceso de evaluación en si mismo no garantiza el cambio hacia la sostenibilidad. Dado que técnicamente está abierto a la aplicación de enfoques muy distintos en el tratamiento de la información, será preciso además tener en consideración otros aspectos de cuyo rigor depende la generación de conocimiento y transmisión adecuada para la toma de decisión. En primer lugar, la evaluación ambiental estratégica ha de integrarse en el procedimiento de planeamiento urbano hasta el punto de llegar a constituir la planificación misma y conferirle un sentido único y continuo, tal y como exige una realidad urbana cuya dinámica es también única y continua. De un lado, éste instrumento de información no puede ser contemplado como otra herramienta más al servicio de la gestión urbana, que complementa a la planificación urbanística y la ordenación territorial, complicando aún más

los procesos de toma de decisión en la medida que aparecen normales conflictos en las propuestas de intervención que hacen cada uno de ellos.

Por otro lado, la expresión muy asumida por los actores urbanos de que «si no existe cambio previsible no se necesita planificar» (TRAPERO, 1994:20) pierde todo sentido lógico en un contexto de evaluación ambiental, en el cual no cabe admitir una situación sin cambio, porque el medio está vivo con o sin nosotros, y no hacer nada en modo alguno supone que no pasará nada, sino dejar que absurdamente continúen los peligrosos procesos de degradación en curso. Para dotar de racionalidad al procedimiento de evaluación y planificación estratégica es preciso contemplar su propia retroalimentación, y la capacidad de adaptación en su ejecución a los inevitables cambios que acaecerán en la situación de partida. En cualquier ciudad, aunque no cambie la población, ni se necesiten nuevas casas o nuevas infraestructuras viales, los consumos y los desechos que genera, sus entradas y salidas de energía, materiales, personas y capitales son lo suficientemente fuertes como para originar cambios que justifiquen la revisión continua de la urbanización actual desde una perspectiva ambiental. La ciudad no responde en su funcionamiento a los esquemas de una máquina que cuando falla necesita un plan que contemple su reparación. «Sabemos —dice Rivas Sanz— que la ciudad no puede ser controlada desde el diseño, por que se trata de algo vivo y por lo tanto imprevisible, donde lo que nace convive con lo que se acaba».

En segundo lugar, la evaluación ambiental para ser efectivamente estratégica debe tener una memoria capaz de reconocer el medio físico primigenio sobre el que se soporta la vida en la ciudad, estableciendo su capacidad de carga original, y de recordar los valores sociales determinantes de su cultura y los recursos en los que basa sus expectativas económicas. En la evaluación ambiental, la referencia del medio a preservar mediante el planeamiento urbanístico no puede ser el actual o vigente, sino el que responda a unas condiciones físicas equilibradas y armónicas con los valores sociales que sustentan la comunidad. De este modo, el estudio del medio en

términos de procesos y balances de los flujos ecológicos básicos: energía y materia, nos permite descubrir los objetivos y criterios de elección colectiva que han de conducir la evaluación ambiental estratégica, convertida en el propio plan urbano. Ello además marca una verdadera diferencia con los estudios de impacto ambiental referida a proyectos, cuya redacción es previa al estudio del medio, desde cuyo inventario estático se han mostrado incapaces para identificar tales objetivos y las acciones correctoras que resuelven su atención.

En tercer lugar, el carácter local y sectorial de las acciones del plan urbano parece haber justificado que la evaluación ambiental estratégica tenga también ese carácter local y sectorial, lo cual impide disponer de un horizonte acorde con la amplitud de los ecosistemas y culturas afectados. De ello se resienten las posibilidades para identificar las mejores alternativas en el planeamiento urbano, conformes a las necesidades ecológicas y sociales de primer orden sentidas en regiones naturales o administrativas. Los planes urbanos frecuentemente se conciben pensando en la ciudad como si estuviera sola; o, peor aun, en ocasiones se influyen por las urbes que la rodean en términos de una estéril competencia. La evaluación ambiental estratégica ha de romper con esta forma de pensar, impulsando la concepción de planes alternativos que ofrecen soluciones desde la cooperación administrativa y la idea de integridad sectorial. Así, los problemas de tráfico en las grandes ciudades son en buena medida debidas a la concentración de servicios que no están disponibles en otra parte. Buscar formas de acercar el servicio al ciudadano puede ser una fórmula más inteligente que buscar la forma de que el ciudadano se acerque al servicio. Para combatir eficazmente la congestión del tráfico urbano han de ser incorporadas en las alternativas de acción los avances de las telecomunicaciones y los sistemas de navegación, así como también los producidos en sectores energéticos, bióticos, químicos, atmosféricos, hidrológicos, históricos, sociológicos, hacendísticos, etc.

La definición de alternativas en este nivel estratégico cambia totalmente con respecto a la que pueda efectuarse a nivel de proyecto. La alternativa en la construcción de una

carretera es siempre hacer una carretera, quizás con otro trazado o con otras técnicas constructivas. Desde una perspectiva estratégica la carretera es un simple instrumento para la accesibilidad a otros bienes y personas que satisfacen nuestras necesidades finales, surgiendo del análisis más elemental de estas necesidades múltiples formas de atender las mismas. Un simple ajuste en los horarios o los calendarios laborales, escolares o comerciales puede ser la alternativa a una carretera o a cualquier otro medio de transporte. La evaluación ambiental estratégica ha de disuadirnos de construir ciudades capaces de resolver las horas punta invirtiendo en más medios materiales, más calles o carreteras; y centrar nuestra preocupación en los perniciosos hábitos que provocan estas negras horas que ensombrecen cada vez por más tiempo la vida en las ciudades.

En cuarto lugar, las evaluaciones estratégicas encuentran una enorme dificultad de incorporar al público en su elaboración, quizás por esa generalidad y falta de concreción que lleva a los ciudadanos a no encontrar motivaciones fuertes para implicarse en los mismos. Pero cuando ellos no participan, la evaluación e incluso el propio plan urbano pierden todo su sentido, y quedan reducidos a un mero ejercicio técnico, con un marcado talante cosmético para dar buena imagen de algo que se desconoce. La evaluación ambiental ha de concebirse como un procedimiento de participación capaz de implicar al público desde el comienzo, en la identificación del marco ambiental de referencia, y la definición de los objetivos planteados en cada momento por cada comunidad armonizando los estrictamente urbanos con los de sostenibilidad ambiental. Esta participación ha de extenderse hasta la toma de decisión final.

Aunque normativamente atribuyamos esta capacidad de implicación del público a la evaluación ambiental estratégica, conocemos las dificultades positivas que presenta su desarrollo. Las reglas y mecanismos de elección colectiva han sido ampliamente estudiadas en la literatura económica, para llegar a la misma conclusión que ARROW (1951) a cerca de la «imposibilidad» de encontrar una regla que satisfaga las mínimas condiciones para elegir socialmente con sensatez entre las

alternativas de acción comunitaria. Esta parece ser la verdadera desgracia en la administración de los comunes y de los bienes públicos tan presentes en la conformación de la ciudad. En este sentido la evaluación ambiental puede efectuar dos importantes aportaciones para hacer que tal imposibilidad no lo sea tanto. De un lado, permite advertir como esta limitación en la elección social no es tal para las cuestiones ecológicas. Las reglas físicas nos descubren límites que no admiten discusión, de forma que sobre ellos el público necesita ser bien informado, porque se ha demostrado que su conocimiento lejos de levantar oposición ha hecho del público el mejor aliado de su defensa. Por otra parte, retomando de nuevo la idea de simplicidad que ha de tener un sistema de información social, la participación del público ha de quedar garantizada en todos los aspectos referidos a las necesidades básicas que la ciudad debe satisfacer con dignidad.

En las grandes ciudades al público se le ha quedado al margen de las grandes decisiones, y entre otras evidentes consecuencias se han ignorado las escandalosas minorías que representan las bolsas de marginación, en la que encontramos grupos tan sensibles y fundamentales como los niños o los ancianos, y los de pobreza extrema. Incluso en programas europeos que se han orientado a estos fines de integración social de barrios marginados, como los programas Urban, observamos la desconexión entre lo que la población demanda y las administraciones gestoras han ofrecido. El Urban gestionado por la Corporación Municipal de Valladolid en dos barrios que cumplían todos los parámetros de marginalidad exigidos, ha centrado su intervención en el lamentable aspecto exterior que ofrecía esta parte de la Ciudad a los ojos de los restantes ciudadanos, de forma que las inversiones se han orientado a paliar las necesidades de esa otra Ciudad habitada por los que tiene cubiertas todas sus necesidades básicas y respaldan con su aparente mayoría obras arquitectónicas que propician un efecto expulsión de esa población cuyo delito es residir en un lugar que con el crecimiento de la otra Ciudad ha pasado a exhibir su pobreza. Solamente desde esta absoluta

marginación del público puede explicarse que en ese Barrio, dónde el desempleo es tan elevado y persistente que impide a sus habitantes disponer en algunas de sus viviendas servicios sanitarios o agua corriente, se cree con estos Fondos uno de los mejores centros de alto rendimiento para piragüistas, y al mismo tiempo se excusa en la falta de fondos la retirada en su escuela pública de un programa destinado al baño e higiene de los niños que habitan esas miserables casas.

Desgraciadamente este caso no representa a la excepción, sino a la trampa dominante que apaga las luces encendidas por quienes buscan una solución. Las reiteradas denuncias de colectivos sociales sobre el modo en que las decisiones urbanas relegan la atención de los más necesitados en beneficio de otras ambiciones caen en ese vacío que corresponde llenar a la evaluación ambiental estratégica, erigiéndose como el distintivo de una nueva regla alternativa a la que en la actualidad conduce las decisiones en la transformación de los lugares dispuestos para habitar. En su misma cotidianidad las ciudades adquieren una dinámica vital que resulta incoherente planificarla o evaluarla mediante procedimientos automatizados que parten de aceptar como buena una situación ambiental de partida y se orientan a demostrar que las nuevas acciones no la van a deteriorar, dado que ello supone ignorar los desalmados procesos de desintegración ambiental que están teniendo lugar y con los que ha de implicarse cada nueva acción urbana para reorientar las actuales perniciosas acciones en el sentido de adaptación ecológica y de recuperación de esa socavada alma ciudadana de la que NAREDO (1996) dice «que en otro tiempo posibilitó la realización y el mantenimiento de esos proyectos de vida colectiva que en su día fueron las ciudades».

4. SOMBRAS DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL SECTOR PÚBLICO SOBRE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL DE LA CIUDAD

«Los hombres prácticos que se creen que no han recibido ningún tipo de influencia intelectual, normalmente son esclavos de un economista que ya ha muerto». Esta cita de

la *Teoría General* de Keynes que sirve a HALL (1996) para comenzar el primer capítulo de su obra nos ha sugerido también la idea de esclavitud a que somete al planeamiento urbano una economía no explícita en el mismo, tendiendo una sutil trampa que alcanza de lleno a los sistemas de información ambiental propuestos. Incluso cuando la evaluación ambiental estratégica se plantea con un enfoque holístico o integral, los cambios en el urbanismo que el planeamiento pueda contemplar aparecen también inevitablemente condicionados a los procedimientos establecidos para obtener los ingresos económicos o medios financieros con que afrontarlos.

La Economía Pública ha mostrado su preocupación por determinar que parte de la capacidad financiera total de la comunidad resulta óptimo dedicar a la transformación del lugar para convertirlo en un hábitat idóneo. Normativamente se reconoce debe adecuarse esta participación a la importancia estratégica de «lo local como centro de gestión de lo global en el nuevo sistema tecno-económico, que puede apreciarse en tres ámbitos principales: el de la productividad y competitividad económicas, el de la integración socio-cultural y el de la representación y gestión políticas» (BORJA & CASTELLS, 1997:14). Aunque ello implica transgredir en la estimación de inversiones urbanas los límites espaciales y temporales de quienes conforman la ciudad, en la práctica el reduccionismo imperante lo ha establecido en función de la capacidad presupuestaria de la administración pública encargada de esta competencia, generalmente de carácter municipal.

Los presupuestos públicos locales son los que están determinando la materialización del plan resultante de la evaluación, de modo que al supeditar su viabilidad técnica a la económica, esta introduce exigencias desencadenantes de muchas de las serias patologías que acusa la evolución de la ciudad, originando además la trampa a la regla propuesta de someter el plan urbano a evaluación ambiental estratégica, pues la obsesiva preocupación de los gestores municipales por encontrar fondos con los que mantener los servicios urbanos y pagar la deuda acumulada, absorbe y trastoca los

procedimientos que puedan establecerse para reconducir el cambio urbano hacia la sostenibilidad.

Asistimos a la paradoja de que en el medio económicamente más rico, el urbano, donde un metro cuadrado de suelo puede adquirir en el mismo país un valor de hasta cien mil veces mayor que uno rústico, las administraciones con competencia para decidir ese cambio acusan un estructural déficit presupuestario, lo cual nos advierte sobre la existencia de disfunciones fiscales de gran trascendencia en la implementación del plan urbano y su evaluación ambiental. En el juego de intereses creados, las administraciones gestoras del desarrollo urbano han interpretado estos desequilibrios como una baja presión fiscal local que puede ser fácilmente corregida simplemente con aumentarla. Sin embargo los ciudadanos en general soportamos una presión fiscal excesiva en relación con los servicios públicos disponibles, de modo que el problema esencial reside en el sistema de coordinación administrativa articulado, que acusa transgresiones en cada uno de los cuatro principios en los que SALINAS (1996:22) plantea su seguimiento: Principio de asignación, delimitación y combinación óptimas de competencias. Principio de subsidiaridad. Principio de correspondencia. Principio de solidaridad.

Aunque estas transgresiones difieren notablemente de unos países a otros debido a sus particulares modelos de organización administrativa que implementan fórmulas institucionales características para delimitar las relaciones interadministrativas, los efectos de las mismas en la problemática fiscal asociada al urbanismo no resultan sin embargo tan dispares, destacando la derivada del incumplimiento de los principios de asignación, delimitación y combinación óptima de competencias y el de correspondencia, que en su vinculación a los de solidaridad y subsidiaridad se nos sugieren como la causa de que ellos también estén siendo sistemáticamente incumplidos.

En relación al principio de asignación competencial, apreciamos la relativa unanimidad en asignar la competencia urbanística con un marcado carácter exclusivo al nivel local, lo que conduce al denunciado aislamiento administrativo en el ejercicio de una actividad que al tener tantas

repercusiones externas parece aconsejable sea compartida con los demás niveles de gobierno. Particularmente importante resulta hacerlo respecto a la fase de planificación, en la que entendemos han de estar todos implicados, sencillamente porque ninguno puede definir su propia planificación si no se identifica el entorno adecuado para desempeñar su competencia. Son claros los casos de la educación o la sanidad en España, que supeditan sus instalaciones al suelo dotacional dispuesto en los planes urbanos; y, aunque el plan no lo contemple, también otras muchas competencias de diferentes niveles de gobierno, muy particularmente la ambiental, deben estar organizadas en sintonía con la urbana, lo que permitiría evitar muchas de las situaciones de conflicto. Algunas resultan tan evidentes como el conflicto entre las vías dispuestas para el transporte interurbano y el crecimiento urbano, causante de invasiones mutuas que aumentan extraordinariamente los riesgos de accidentes, los tiempos de desplazamiento, y los costes de las inversiones.

Por otro lado, la coordinación administrativa en esta competencia exige un nivel de correspondencia entre los ingresos y gastos que difícilmente podemos encontrar debido a los notables desequilibrios interadministrativos que presentan los actuales sistemas fiscales. La extendida distribución en favor de los entes locales de los hechos imponibles sobre la propiedad, con una baja capacidad recaudatoria, y de la reserva para los otros niveles de los que recaen sobre las rentas o los consumos, con una alta capacidad recaudatoria, cuando se pone en relación con los gastos que exige la transformación urbana y su mantenimiento revela las distorsiones que provoca en la hacienda local. La actual dependencia financiera en los planes urbanos de las transferencias de fondos procedentes de otras administraciones ocasiona pérdidas de autonomía local netamente superiores a las imputadas a propuestas en el sentido de compartir interadministrativamente el gasto. Hecho que desde nuestro punto de vista constituye el modo más adecuado de atender el principio de correspondencia.

Los amplios efectos ambientales del plan urbano tienen múltiples repercusiones en los ingresos y gastos públicos de los

distintos niveles de gobierno, generando más ingresos que gastos en los niveles central o regional y a la inversa en el local, lo que sin articular adecuadamente la coordinación lleva inevitablemente a enfrentamientos políticos entre esos niveles. El caso español ofrece un buen ejemplo de ello; mientras el actual gobierno central pide a las administraciones locales una mayor liberalización de suelo para urbanizar, posibilitando su abaratamiento y un mayor flujo de rentas y consumos en los que participa la hacienda central, los ayuntamientos prefieren impulsar la subida de los valores en la propiedad, de los que en este caso dependen los ingresos de su hacienda. En sus confrontaciones la víctima siempre es el ciudadano, que lo es a la vez de una y otra administración, y al que se le margina en la decisión colectiva para condenarle a sufrir tanto las negativas consecuencias tributarias y económicas como las sociales y ecológicas, aun peores.

La opción dominante de compensar a los entes locales vía transferencias de los otros niveles de gobierno no introduce más que ineficiencias técnicas y asignativas en la planeación urbana, pues tal y como advierten BRENNAN & PINCUS (1995:143), las transferencias intergubernamentales de fondos destinadas a corregir estos desequilibrios se soportan más que en acuerdos de participación fiscal que impulsen la correspondencia, en acuerdos tendentes a crear fenómenos de ilusión fiscal, favorecedores de un aumento del gasto público sin contraprestación ciudadana. Particularmente esta ineficiencia del gasto se advierte en las transferencias condicionadas, muchas de las cuales han conllevado inversiones que en unos casos no han sido apreciadas por las localidades receptoras, perdiendo su función, y en otros ha cambiado a las ciudades al margen de su propio plan.

Un ejemplo ilustrativo de las primeras lo ofrecen las transferencias europeas para la instalación de estaciones depuradoras de aguas residuales en ciudades grandes y medianas, muchas de las cuales una vez construidas no han podido comenzar a funcionar, o lo han hecho defectuosamente, por falta de recursos económicos de las administraciones locales para su correcto

mantenimiento. Entre las segundas citar las transferencias para infraestructuras viales que han alterado las prioridades reales de las ciudades, observando en su crecimiento circular, a modo de anillos concéntricos o de espirales, como su centro, eminentemente comercial o de servicios, y los anillos periféricos, dónde se instalan los complejos industriales, las grandes superficies comerciales, y se crean los enlaces de vías interurbanas, reciben fondos muy superiores a los intermedios de uso residencial.

Hacia los gestores locales, como responsables legales de la competencia urbanística, se han dirigido las críticas por la aplicación de un modelo competitivo de planeamiento que ha provocado la actual crisis que atraviesan las ciudades, cuando realmente ellos son tan solo una parte del sector público que tiende la trampa de dejar a este nivel local sin recursos propios y simultáneamente darle competencias de la magnitud que representa el urbanismo, dimensionadas en su justa medida por la propuesta de evaluación ambiental estratégica efectuada. En todo caso tales críticas han tenido un carácter puntual y siempre muy moderadas por la ilusión fiscal creada al ciudadano a través de los mecanismos de imposición y de transferencias, diseñados para dar la impresión al ciudadano de que las administraciones públicas en general y los municipios en particular actúan con una relación coste-beneficio positiva, ofreciendo un alto excedente a los consumidores, cuando en muchos casos difícilmente lo que reciben compensa lo que pagan.

Este tipo de trampas fiscales avivan el debate sobre la organización del sector público conforme a un modelo de organización institucional cooperativo o uno competitivo. Podemos apreciar oportunidades para enfrentarse a la trampa institucional mediante esa competitividad «bien entendida», de la que dicen BORJA & CASTELLS (1997:32) «en la nueva economía informacional global no pasa fundamentalmente por una reducción de costos sino por un incremento de la productividad. Y esa productividad depende, en lo esencial, de tres factores: conectividad, innovación y flexibilidad institucional». Ahora bien, cuando adoptamos una

perspectiva de evaluación ambiental estratégica, competir no creemos sea lo más oportuno para alcanzar un pensamiento de largo plazo que permita detener los actuales procesos de degradación. Nos inclinamos a pensar que en el largo plazo, en que se resuelve la sostenibilidad urbana y planetaria, las posibilidades para conservar ecosistemas físicos y culturales únicamente depende de la articulación de sistemas de cooperación administrativa que implique a todas las instituciones en el

debate con el ciudadano para definir la estrategia que permita afrontar la satisfacción de las necesidades básicas que el urbanismo ha de prestar, universalizando la provisión de bienes como la vivienda, la calidad de residencia, la comunicación y accesibilidad social, etc., asumiendo sin trampa la regla de someter al procedimiento de evaluación ambiental estratégica la decisión del plan concebido para transformar realmente a mejor el lugar en el que habitar.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCINA FRANCH, J.(1991): «En torno al urbanismo precolombino de América: El marco teórico, *Anuario de Estudios Americanos*, XLVIII: 3-47»
- (1999): *Evolución Social*, Akal, Madrid.
- ANDRE, P. (1.999): *L'Evaluation des impacts sur l'environnement. Processus, acteurs et pratique*, Presses Internationales Polytechnique, Montreal.
- ARROW K.J.(1951): *Social Choice and Individual Values*. John Wiley & Sons, Nueva York.
- BINFORD, L.R.(1965): «Archaeological systematics and the study of culture process». *American Antiquity*, 32:1-12.
- BORJA, J & M. CASTELLS, (1997): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus, Madrid.
- BRENNAN, G.& J. PINCUS (1995): «Un modelo minimizado de transferencias federales», en J. ROMANO: *La financiación de las Comunidades Autónomas. Análisis y orientación desde el federalismo fiscal*. 143-163. Junta de Castilla y León, Valladolid.
- BRUGMANN, J.(1992), *Managing Human Ecosystems: Principles for Ecological Municipal Management*. ICLEI, Toronto.
- CARON, A. (1995): *La prise de decisión en urbanisme*. Publications du Québec. Québec.
- COMISIÓN EUROPEA (1996): *Ciudades Europeas Sostenibles*. CE. Bruselas.
- (1997): *Hacia un desarrollo sostenible. Informe de aplicación y plan de actuación de la Comisión Europea sobre el quinto programa de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible*. Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- (1998): *Manual sobre evaluación ambiental de planes de desarrollo regional y programas de los fondos estructurales de la UE*. CE. Bruselas.
- CHOAY, F.(1983): *El urbanismo. Utopías y Realidades*, Lumen, Madrid.
- HALL, P. (1996): *Ciudades del Mañana*, Ediciones del Serval, Barcelona.
- JACOBS, P (2000): «La profecía: un juego de riesgo», en J. ROMANO VELASCO: *Evaluación ambiental y desarrollo sostenible. Del impacto al pacto con nuestro entorno*. Ambito, Valladolid.
- NAREDO, J.M. (1996): «Sobre la insostenibilidad global de las actuales conurbaciones y el modo de paliarla», en *Ciudades para un futuro más sostenible*. Hábitat II, Ministerio de Fomento, Madrid.
- PERLOFF, H.S. (1973): *La calidad del medio ambiente urbano*, OIKOS-TAU, Barcelona.
- RIVAS SANZ, J.L. (2000): «Modos de urbanización y desarrollo sostenible. Sobre el sentido de la planificación espacial», en J. ROMANO VELASCO: *Evaluación ambiental y desarrollo sostenible. Del impacto al pacto con nuestro entorno*. Ambito, Valladolid.
- SADLER, B. (1996): *L'évaluation environnementales dans un monde en évolution. Évaluer la pratique pour améliorer le rendement*. Informe para la Agence Canadienne d'Évaluation Environnementale (ACEE) Hull.

SALINAS, J.(1996): «Elementos institucionales de la organización territorial del sector público en Castilla y León» , en J. ROMANO et. al.: *Las Administraciones Territoriales en Castilla y León: Un análisis institucional y empírico de su actividad presupuestaria*: 21-51. Junta de Castilla y León, Valladolid.

STEWART J.(1953): «Evolution ans Process», en KROEBER: *Anthropology Toda*: 313-326. University of Chicago Press, Chicago.

TRAPERO, J.J.(1994): La práctica del planeamiento urbanístico en España, en L. MOYA GONZÁLEZ: *La práctica del planeamiento urbanístico*: 19-38. Síntesis, Madrid