

programa han tratado de acentuar aproximaciones opuestas que empezaban a aparecer, hasta tener en cuenta los problemas del agua en los planos de ocupación del suelo, y representan una contribución significativa en la elaboración de una reconquista de los estanques naturales o creados y los espacios ribereños mediante la recualificación de las orillas y bordes de agua, las fuentes urbanas...

Perspectivas

Proceden primeramente de las condiciones de continuación de las investigaciones, cuando ningún organismo parecido al Plan

urbano se ha mantenido, pero se puede constatar que la investigación en el ámbito del agua se mantiene muy viva a través de multitud de programas parciales: programa interdisciplinar de investigación sobre el medio ambiente PIREN-Seine, investigación de CERGREME sobre una cuenca experimental, programa de investigación sobre el medio ambiente, programa de investigación sobre la lluvia tanto en aspectos cuantitativos lanzados por el NANCIE, nuevo contrato de planificación Estado-Región en Rhone-Alpes con una parte sobre las inundaciones lluviales urbanas y el programa RERAU de rehabilitación de las redes de alcantarillado.

L'eau dans la ville - bilan général d'un programme de recherche et expérimentation - Plan urbain 1983-1995, sous la direction de Claude LELONG et Jean-Claude DEUTSCH, éditions Presses de l'ENPC, Paris.

Portugal

Nuno PORTAS
Alvaro DOMÍNGUES

Arquitecto, FAU-PORTO. Geógrafo Oporto.

EL PROGRAMA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE CIUDADES DE TAMAÑO MEDIO

1. El PROSIURB (1) fue creado con un doble objetivo: apoyar el «desarrollo de los centros urbanos con función estratégica en la organización del territorio nacional, dotándoles con los equipamientos e infraestructuras adecuadas a su dinámica económica y social»; y el de apoyar las acciones de «reequilibrio del sistema urbano del país, valorando las potencialidades de sus

principales nudos (...) exteriores a las áreas metropolitanas de Lisboa y Oporto».

Citando siempre el documento fundacional del programa, con él se pretende articular «al nivel de cada aglomeración elegida los distintos programas sectoriales y regionales; las inversiones nacionales y locales; las iniciativas de las administraciones y de los sectores asociativos o privados (...) a través de la colaboración y convenios entre distintas instituciones y agentes». Al mismo tiempo, PROSIURB tiene carácter complementario de otros programas sectoriales o regionales como

(1) PROSIURB, acrónimo del Programa de Consolidación del Sistema Urbano Nacional y de Apoyo a la Ejecución de los Planes Directores Municipales, fue creado en enero de 1994 por el Ministerio de Planificación y Administración del Territorio.

los QCA (de la Unión Europea) subvencionando a fondo perdido el 15% de la mejora de las acciones cofinanciadas con los Fondos Estructurales y hasta el 50% de las inversiones sin coparticipación, sean de municipios, mancomunidades o entidades sin ánimo de lucro. Las acciones elegibles pueden ser: infraestructuras básicas o de apoyo a las actividades económicas, equipamientos colectivos, rehabilitación y renovación urbana y elaboración de estudios urbanísticos.

El Sub-programa 1 del PROSIURB, sobre «Valorización de las ciudades medias», debería beneficiar a 38 ciudades con más de 10.000 habitantes, a condición de que los respectivos municipios tuvieran su Plan General de Ordenación (PDM) y un «Plan Estratégico de Ciudad» (figura nueva). En algunos casos (7 casos) el gobierno impone que la propuesta sea presentada conjuntamente por más de un municipio integrante de un «eje» o «sistema» intermunicipal.

El Sub-programa 2 se destina a acoger propuestas de municipios menores de reconocido interés «estratégico».

I. Modelos y expectativas

Un programa de este tipo merece algunas reflexiones:

a) Supone que las aglomeraciones urbanas, por su *concentración de recursos* (población, economía, administración, etc.) puedan cumplir un papel clave en el reequilibrio del desarrollo local y regional.

b) Revaloriza las *ciudades medias* frente a la tendencia a la concentración de recursos en las «áreas metropolitanas»: las 38 ciudades elegidas, debido a la peculiar red urbana portuguesa, cuentan con poblaciones entre los 10.000 y los 100.000 habitantes (2 en este último eslabón).

c) Muestra una voluntad de coordinar las políticas sectoriales al nivel del territorio urbanizado, contrarrestando la tendencia del primer QCA que era excesivamente sectorizado por la pirámide de entidades involucradas pertenecientes a la Administración central (Industria, Medio Ambiente, Transportes, Salud, Empleo, etc.) y, además, reconoce las insuficiencias presupuestarias y técnicas de los

Ayuntamientos, incluso para poder aprovechar las subvenciones comunitarias.

d) Busca introducir un *nuevo modelo y práctica de la planificación local* al condicionar las opciones a la propuesta de «planes estratégicos» –de ciudad, eje o sistema de ciudades–, que hasta ahora eran aprobados para las grandes ciudades, y que contienen, como se sabe, recomendaciones de tipo operativo, como la identificación de potencialidades y debilidades, competitividad, potenciación de recursos, prioridades o de proyectos estructurantes, *partnerships*, compromisos, etc. Es también novedosa la consecuente constitución de «oficinas urbanas» con la participación recomendada, además del Ayuntamiento, de los actores públicos y privados con papel más relevante de cara a la implementación de las estrategias elegidas.

El programa traduce un nuevo planteamiento desde el Estado de las políticas regionales, de cara a contrarrestar las tendencias demográficas que se han producido en la última década en la casi totalidad del territorio, con excepción del litoral al norte del Área Metropolitana de Lisboa y del Algarve, basadas en un doble proceso de vaciamiento del interior (en gran parte irreversible), así como también de concentración en la red urbana de las mismas regiones con pérdidas de población. Las ciudades medias o pequeñas se convierten en «islas» en donde todavía se concentran los últimos recursos de desarrollo económico que emerge de sus extensos «hinterlands» desertificados por la caída de su base económica, estando ésta destrozada por la crisis agrícola, el envejecimiento poblacional y el éxodo de sus habitantes, a lo que se añade el hundimiento de algunas bolsas industriales anticuadas.

Pero este Programa traduce también una confianza en la revalorización de esas ciudades medias –probada con algún éxito en otros países de la UE–, con algunas fragilidades en el caso portugués. En nuestro caso, la mayoría de esos centros urbanos no solamente no alcanzan los 50.000 habitantes sino que sufren una reducida diversidad social y económica, agravada por sus débiles economías de escala frente a la fijación de

economías de aglomeración. Efectivamente, la mayoría de estas ciudades vive de una base económica doblemente «asistida» por las inversiones y empleos públicos y por la actividad comercial y de servicios dirigidos al consumo final, cuya capacidad adquisitiva se debe, todavía en muchos casos, al ahorro originado por la emigración. Este cuadro es preocupante frente a un voluntarismo de políticas basadas en la movilización de recursos endógenos en ciudades en donde es evidente un déficit empresarial privado y de sus presuntos «actores locales»; o sea, donde existe un déficit de la sociedad civil.

La tercera cuestión se debe a la tradicional estructura del sistema administrativo portugués –centralizado y sectorializado– que dificulta los intentos de concertación público/público y público/privado nivel local (los Departamentos regionales del Estado con los que los municipios pueden dialogar no tienen capacidad de decisión ni autonomía en la asignación de recursos). Sin «transversalidad» institucional entre Entes públicos sectoriales, los intentos de concertación de intereses públicos al nivel local e, incluso, la definición de estrategias adaptadas a las situaciones concretas de cada ámbito territorial, son evidentemente dificultosos de implementar en un proceso de planificación estratégica. Sería, quizás, pedir demasiado a la coordinación local, ante la deriva institucional del propio Estado...

Finalmente, las soluciones pretendidas e imprescindibles en una estrategia de desarrollo local –de efectiva cooperación o participación público-privado– solamente podrían legitimarse en una «cultura política» a la que las prácticas de aprovechar al máximo las compensaciones comunitarias han restado aliento. Desde los Ayuntamientos hasta las empresas los esquemas de incentivos han generado un clima de «subsidio-dependencia», por el que la tendencia a la captación intempestiva de las oportunidades sectoriales se sobrepone a la negociación de estrategias participadas. Por esta razón, ¿cómo no esperar que la mayoría de los proyectos elegidos por los recientes «planes de estrategia» fuesen de obras de infraestructuras y equipamientos municipales ya previstos en años anteriores? El tiempo de

concepción/concertación exigido por el nuevo instrumento de planificación y, por cierto, la inexperiencia de políticos y técnicos han sido subestimados por el Gobierno en los cronogramas y plazos que estableció para la presentación de propuestas. Y así, el concepto de plan-producto-acabado habrá prevalecido una vez más, sobre el de plan-proceso...

Además, el programa valorará, justamente, las políticas «inmateriales» en los ámbitos económicos, sociales y culturales: sin embargo, los bajos niveles de los recursos y los déficits de infraestructura todavía existentes explican, además de la consabida esquizofrenia ministerial, el sesgo hacia el «hormigón», lo que se puede constatar si no en la definición de las estrategias, al menos en la elección de las acciones a subvencionar.

Las dificultades que pueden ponerse de relieve al cabo del primer año de experiencia han sido todavía más sensibles en los casos, potencialmente más novedosos, de los planes de estrategia inter-municipales o de ejes/sistemas de ciudades vecinas. El reto más interesante, el de probar metodologías «en red» –o sea, que potenciaran las complementariedades por encima de las competitividades y las especializaciones sobre las relaciones jerárquicas– tuvo que enfrentarse con la tradición arraigada de competitividad y mentalidad de autarquía de los mismos Ayuntamientos involucrados, por la presión de la acción gubernamental. Incluso los pocos casos en que existían ya «mancomunidades» con alguna experiencia de presentación coordinada de proyectos no han quedado exentos de esta tendencia hacia el «que cada uno tenga todo, aunque no llegue para que todos puedan tener algo».

3. A pesar de las contradicciones internas del programa –la rigidez y brevedad de los plazos de selección de las acciones versus la ambición de involucrar en el proceso a los distintos actores–, habrá que evaluar positivamente el contacto que ha desencadenado con modelos novedosos de concepción e implementación de un proceso de planificación distinto a los más conocidos de ordenación urbanística. Algunas concertaciones de intereses, algún diálogo entre instituciones con lógicas muy distintas

—perceptibles en las reuniones de las «oficinas urbanas»— y el hecho de que existan hoy día, ya en algunas decenas de ciudades, explicaciones de estrategias que antes eran excepcionales, permiten entrever que, en el

futuro, el inmediatismo de las opciones, contrastando con el «peso» y rigidez de los planes, dará lugar a un modelo más trabajado en sus presupuestos para aprovechar las oportunidades administrativas.

Suecia

José Luis RAMÍREZ
Reinhold CASTENSSON

Prof. Nordic School of Planning, Estocolmo. Prof. Asociado de la NSP.

PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS HIDRÁULICOS

Situación actual y desarrollo futuro

1. La planificación de los recursos hidráulicos en Suecia, se basa, en principio, en dos procedimientos fundamentales. El primero es el del procedimiento judicial referido exclusivamente a los que poseen derechos de aguas. Suecia pertenece a los países donde, desde hace siglos, la Ley de Aguas está basada en el principio del derecho de acesión o de los ribereños. Esto quiere decir que el derecho de aguas queda conectado a la propiedad del suelo: aquéllos que posean el suelo, también poseen el agua en su terreno.

El procedimiento judicial se desarrolla en los tribunales especiales de las aguas, cuyos miembros son nombrados por la Administración central. Hay seis juzgados del agua de primera instancia y un juzgado central de apelación. La competencia de los recursos hidráulicos que se elevan ante los juzgados del agua son en temas relacionados con todo tipo de impacto humano sobre las aguas fluyentes. Por ejemplo, construcción de presas, canales, estaciones de energía hidráulica, etc., para los que el constructor necesita siempre un permiso del tribunal de las aguas. El veredicto de estos juzgados es

principalmente el marco en el que se produce la redistribución de los derechos de aguas, pero también defiende los intereses públicos en la protección ambiental, nivel de explotación, etc.

El segundo procedimiento es el de la planificación de los recursos hidráulicos que es principalmente político-administrativo. La división en dos procedimientos es debida a hechos históricos. Cuando la legislación de protección ambiental se hizo independiente de los otros cuerpos legislativos, al final de los años sesenta, se crearon nuevos entes administrativos para la Administración de la nueva Ley de Protección Ambiental. De la Ley de Aguas se transfirieron a la nueva Ley de Protección Ambiental los estatutos reguladores de la contaminación y otros temas referentes a la calidad del agua. El nuevo ente administrativo responsable de la concesión de autorizaciones sobre contaminación de las aguas se denominó Consejo de Autorizaciones para la Protección Ambiental. Los responsables de la contaminación industrial, sea puntual o regular, necesitan el permiso de dicho Consejo. La duración de estos permisos varía desde cinco hasta un máximo de diez