

TERRITORIO DELLA RICERCA
SU INSEDIAMENTI E AMBIENTE
RIVISTA INTERNAZIONALE
DI CULTURA URBANISTICA

04

ripensare
la città
al presente

dal virtuale
al reale

atti del convegno



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI NAPOLI FEDERICO II
CENTRO INTERDIPARTIMENTALE L.U.P.T.



Edizioni Scientifiche Italiane

Centro Interdipartimentale di Ricerca L.U.P.T (Laboratorio di Urbanistica e Pianificazione Territoriale)

Università degli Studi di Napoli Federico II



Rivista Internazionale semestrale di Cultura Urbanistica

Direttore responsabile

Mario Coletta Università degli Studi di Napoli Federico II

Comitato scientifico

Robert-Max Antoni Seminaire Robert Auzelle Parigi (Francia)
Tuzin Baycan Levent Università Tecnica di Istanbul (Turchia)
Pierre Bernard Seminaire Robert Auzelle Parigi (Francia)
Roberto Busi Università degli Studi di Brescia
Maurizio Carta Università degli Studi di Palermo
Pietro Ciarlo Università degli Studi di Cagliari
Biagio Cillo Seconda Università degli Studi di Napoli
Giancarlo Consonni Politecnico di Milano
Enrico Costa Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria
Concetta Fallanca Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria
José Fariña Tojo ETSAM Universidad Politecnica de Madrid (Spagna)
Francesco Forte Università degli Studi di Napoli Federico II
Adriano Ghisetti Giavarina Università degli Studi di Chieti Pescara
Pierluigi Giordani Università degli Studi di Padova
Francesco Karrer Università degli Studi di Roma La Sapienza
Giuseppe Las Casas Università degli Studi della Basilicata
Giuliano N. Leone Università degli Studi di Palermo
Oriol Nel·lo Colom Universitat Autònoma de Barcelona (Spagna)
Eugenio Ninios Atene (Grecia)
Rosario Pavia Università degli Studi di Chieti Pescara
Giorgio Piccinato Università degli Studi di Roma Tre
Daniele Pini Università di Ferrara
Piergiuseppe Pontrandolfi Università degli Studi della Basilicata
Amerigo Restucci Università Iuav di Venezia
Mosè Ricci Università degli Studi di Genova
Giulio G. Rizzo Università degli Studi di Firenze
Jan Rosvall Università di Göteborg (Svezia)
Inés Sánchez de Madariaga ETSAM Universidad Politecnica de Madrid (Spagna)
Paula Santana Università di Coimbra (Portogallo)
Michael Schober Università di Freising (Germania)
Paolo Ventura Università degli Studi di Parma

Coordinamento editoriale

Raffaele Paciello

Comitato centrale di redazione

Antonio Acierno (Caporedattore)
Teresa Boccia e Giacinta Jalongo (coord. relazioni internazionali)
Biagio Cerchia, Maria Cerreta, Candida Cuturi, Tiziana Coletta, Pasquale De Toro, Gianluca Lanzi, Valeria Mauro, Angelo Mazza, Francesca Pirozzi, Mariarosaria Rosolia, Luigi Scarpa, Marilena Cantisani

Redattori sedi periferiche

Massimo Maria Brignoli (Milano), Michèle Pezzagno (Brescia), Gianluca Frediani (Ferrara), Michele Zazzi (Parma), Michele Ercolini (Firenze), Sergio Zevi e Saverio Santangelo (Roma), Matteo Di Venosa (Pescara), Antonio Ranauro e Gianpiero Coletta (Napoli), Remo Votta e Viviana Cappiello (Potenza), Domenico Passarelli (Reggio Calabria), Francesco Lo Piccolo (Palermo), Francesco Manfredi Selvaggi (Campobasso), Maria Valeria Mininni (Bari), Elena Marchigiani (Trieste), Beatriz Fernández de Águeda (Madrid)

Responsabili di settore Centro L.U.P.T.

Paride Caputi (Progettazione Urbanistica), Ernesto Cravero (Geologia), Amato Lamberti (Sociologia), Romano Lanini (Urbanistica), Giuseppe Luongo (Vulcanologia), Luigi Piemontese (Pianificazione Territoriale), Antonio Rapolla (Geosismica), Guglielmo Trupiano (Gestione Urbanistica), Giulio Zuccaro (Sicurezza del Territorio)

Responsabile amministrativo Centro L.U.P.T.

Maria Scognamiglio

Traduzioni

Sara Della Corte (spagnolo), Ingeborg Henneberg (tedesco), Valeria Sessa (francese), August Viglione (inglese)

Edizione

ESI Edizioni - Via Chiatamone, 7 - 80121 Napoli
Telefono +39.081.7645443 pbx - Fax +39.081.7646477
Email info@edizioniesi.it

Impaginazione e grafica

Zerouno | info@zerounomedia.it

Autorizzazione del Tribunale di Napoli N. 46 del 08.05.2008
Direttore responsabile Mario Coletta

ripensare la città al presente, dal virtuale al reale

SOMMARIO

Editoriale

Interventi

La mutazione antropologica e la metamorfosi della città; un tema su cui merita interrogarsi. <i>di Pierluigi GIORDANI</i>	19
La questione è la storia in sé: che abbia significato o meno, non spetta alla storia spiegarlo <i>di Giorgio PICCINATO</i>	29
Paesaggi della città futura <i>di Paolo VENTURA</i>	37
Urbanization and suburbanization. Assumptions about the future of european urban regions <i>by Harald BODENSCHATZ</i>	55
Repensar la urbanización del litoral. El plan director urbanístico del sistema costero de cataluña <i>por Oriol NEL·LO</i>	63
Planning from the bottom up. San Diego Regional Comprehensive Plan <i>Inés SÁNCHEZ DE MADARIAGA</i>	89
ET IN ARCADIA NOS. Paesaggi, testimonianze e città <i>di Giuseppe CARTA e Marianna FILINGERI</i>	111
Città virtuale, città immaginaria, città reale <i>di Giacinta JALONGO</i>	121
Città esattamente altrove <i>di Antonio CLEMENTE</i>	129
Consumo di suolo e degrado del territorio: il caso milanese <i>di Francesco VESCOVI</i>	135

Atti del convegno

Saluto del Presidente dell'Ordine degli Architetti <i>Pellegrino SORIANO</i>	145
Saluto del delegato dell'associazione culturale "Proposta" <i>Enzo DEI GIUDICI</i>	149
Benevento e Torrecuso nella prospettiva di "ripensare la città oggi" <i>di Mario COLETTA</i>	153
Il nuovo strumento di pianificazione della città di Potenza <i>di Anna ABATE</i>	167
Città medie nei sistemi lineari metropolitani. Il caso del LIMES padano. <i>di Roberto BUSI</i>	175
Tra deregolamentazione e progetto, a proposito di riqualificazione e sviluppo delle aree produttive in ambito urbano <i>di Saverio SANTANGELO</i>	183
Organizzazione, struttura e forma urbana nel processo di piano <i>di Francesco FORTE</i>	191

ripensare la città al presente,
dal virtuale al reale

Sommario

Benevento mancata <i>di Nicola Giuliano LEONE</i>	197
Reti contro <i>di Rosario PAVIA</i>	205
Pétit tour <i>di Roberto SERINO</i>	211
Un caso-studio di cooperazione virtuosa fra Università e Impresa. L'esperienza del Consorzio Sannio Tech di Apollosa (BN) <i>di Guglielmo TRUPIANO</i>	219
Ripensare benevento <i>di Goffredo ZARRO</i>	227
Sviluppo e competitività dei territori: il ruolo dell'Università del Sannio <i>di Filippo BENCARDINO</i>	233
Benevento ed il Sannio al centro dei grandi Corridoi europei. Ritorno all'antica centralità <i>di Costantino BOFFA</i>	241
Campobasso, una città di mezzo <i>di Francesco MANFREDI-SELVAGGI</i>	245
La proposta del PUC di Benevento <i>di Angelo MICELI</i>	251
Tra sicurezza virtuale e città reale <i>di Antonio ACIERNO</i>	255
Gli aspetti locali delle politiche di sicurezza nell'azione di governo degli spazi urbani <i>di Angelino MAZZA</i>	263

Rubriche

Planning from the bottom up. San Diego Regional Comprehensive Plan

Inés SÁNCHEZ DE MADARIAGA

Las ciudades contemporáneas se extienden cada vez más lejos en el territorio, de hecho, son ciudades que tienen espacios diferenciados, especializados y separados, para la vivienda y para la actividad económica, para el ocio y para el comercio, que se conectan entre sí a través de redes de transporte rodado. Este artículo pretende contribuir al conocimiento de estas experiencias recientes de control de la dispersión a través del caso de la Región de San Diego. El caso de San Diego reviste especial interés porque se trata de una experiencia de planificación bottom-up, es decir, de abajo arriba, y, como tal, sirve para ilustrar los mínimos posibles.

Planning from the bottom up. San Diego Regional Comprehensive Plan

The contemporary cities extend ever more in the outlying territory, basing their extension on railway infrastructures. They are cities which have differentiated spaces, specialized and separate, for living quarters and for economic activities, for entertainment and for economic activities, for entertainment and for business, which are connected with each other solely by these networks of infrastructures. This article intends to give an idea of the recent developments in controlling this dispersion by giving an account of the experience of the Region (County) of San Diego (USA). The case of San Diego of particular interest inasmuch as it is a case of bottom-up planning.

Planning from the bottom up. San Diego Regional Comprehensive Plan

Les villes contemporaines s'étendent toujours plus sur le territoire en se fondant surtout sur le développement des infrastructures de transport par chemin de fer. Il s'agit de villes qui ont des espaces différenciés, spécialisés et séparés utilisés pour les habitations et pour les activités économiques, pour le divertissement et pour le commerce et qui se mettent en communication entre elles uniquement à travers le développement de ces réseaux. Cet article a comme objectif de contribuer à la connaissance des récentes expériences de contrôle sur la dispersion et ceci à travers l'exemple de l'expérience de la Région de San Diego (USA). Le cas de San Diego a un certain intérêt aussi pour le fait de traiter une expérience de planification bottom-up.

Planning from the bottom up. San Diego Regional Comprehensive Plan

Le città contemporanee si estendono sempre di più nel territorio, fondandosi essenzialmente sullo sviluppo delle infrastrutture di trasporto su ferro. Sono città che hanno spazi differenziati, specializzati e separati, per abitazioni e per attività economiche, per lo svago e per il commercio, che si collegano tra loro esclusivamente attraverso lo sviluppo di queste reti. Questo articolo pretende di dare un contributo alla conoscenza delle recenti esperienze di controllo della dispersione attraverso il racconto dell'esperienza della Regione di San Diego (USA). Il caso di San Diego riveste particolare interesse anche perché tratta di un'esperienza di pianificazione bottom-up.

estrate

Planning from the bottom up. San Diego Regional Comprehensive Plan

Die heutigen Staedte breiten sich immer mehr in der Landschaft aus und stuetzen sich wesentlich auf die Entwicklung der Infrastrukturen des Eisenbahntransportes. Es sind Staedte, die differenzierte Raeume haben, spezialisiert und getrennt, zum Wohnen, fuer oekonomische Aktivitaeten, fuer die Freizeit und fuer den Handel. Diese werden ausschliesslich durch den Ausbau des Transportnetzes miteinander verbunden. Dieser Artikel moechte eine Erfahrung zu diesem Thema, in der Gegend von San Diego, zur Kenntnis geben. Der Fall San Diego ist besonders interessant, weil es sich hier um eine grundlegende Planung handelt „bottom up„.



San Diego. Vista satellitare

Planning from the bottom up. San Diego Regional Comprehensive Plan

Inés SÁNCHEZ DE MADARIAGA

Las ciudades contemporáneas se extienden cada vez más lejos en el territorio, apoyándose en las infraestructuras de transporte rodado. Son ciudades que tienen espacios diferenciados, especializados y separados, para la vivienda y para la actividad económica, para el ocio y para el comercio, que se conectan entre sí a través de redes de transporte rodado que a la vez unen y separan esos espacios monofuncionales y segregados. A partir de estos comunes, los nuevos espacios urbanizados adquieren características específicas en distintas ciudades, países y continentes, que han sido bastante estudiados por la literatura. Las repercusiones negativas, o costes, de estas formas de construcción del territorio, desde los puntos de vista ambiental, social y económico, son también bien conocidas y han recibido bastante atención por la literatura especializada.

Menos estudiados, al menos por la europea, y en particular por la española, son los incipientes intentos de controlar la dispersión urbana que se están produciendo en distintos lugares del mundo. Las incitaciones políticas para controlar la dispersión, en los discursos oficiales, son muchas. La Comisión Europea, por ejemplo, ha producido en los últimos años un buen número de documentos recomendando el control de la dispersión. También, muchas leyes y documentos oficiales españoles se refieren a la necesidad de fomentar formas más compactas del crecimiento urbano. Sin embargo, las experiencias prácticas reales son escasas.

Los intentos de institucionalizar instrumentos y procesos para controlar la dispersión urbana chocan con las limitaciones impuestas por el contexto político, económico y social, que difiere de manera sustancial de aquél en que se desarrollaron los sistemas urbanísticos occidentales durante la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, hay un cierto número de experiencias recientes, tanto en Europa como en América, que merece la pena observar.

Planificación regional en contextos con poderes compartidos

Las experiencias recientes de planificación regional están teniendo lugar, muchas veces, en contextos en los que no existe una autoridad regional. Y aún en los casos en que existe, la multiplicación de los actores públicos y privados supone de facto una situación de poderes compartidos, que obliga a pensar formas diferentes de planificación. Los procesos de liberalización, desregulación y privatización producidos desde la década de 1980 en casi todos los países occidentales han modificado las relaciones entre el Estado y el mercado, aumentado el ámbito de acción del segundo en detrimento del primero, y poniendo límites a las políticas del Estado del bienestar, y, por tanto, del urbanismo. A su vez, la descentralización operada en muchos países también desde la década de 1980, en España más rápida y profunda que en otros, otorga nuevas legitimidades a las administraciones locales, cuyas jurisdicciones no se corresponden con la escala regional a la que se producen los nuevos fenómenos de dispersión urbana.

Desde el punto de vista social, los cambios estructurales de largo alcance que algunos ha denominado la segunda revolución demográfica, el envejecimiento, los cambios en los roles de género, y la inmigración, suponen una diversidad cada vez mayor de las sociedades europeas que requiere políticas diferenciales alejadas del tradicional “universalismo” del planeamiento urbano. Una nueva visión sobre la importancia de estas necesidades diversas implica a su vez una revalorización del conocimiento no experto.

Todos estos cambios se traducen en una multiplicación del número de actores en el campo urbanístico, públicos, privados, ciudadanos, que obligan a pensar y a organizar nuevas formas de toma de decisiones en el ámbito público, según expresión de Friedman. Así, los instrumentos tradicionales del planeamiento adquieren, en las regiones donde se están llevando a cabo las experiencias más avanzadas de control de la dispersión, nuevas formas y características, y se insertan en lo que podemos llamar un proceso “deliberativo”, que entronca con las teorías sobre la toma de decisiones desarrolladas por Friedman, Innes y Healey, entre otros autores.

La investigación también ha identificado, de nuevo en mayor medida en los Estados Unidos, pero también en Europa, las causas y procesos que generan y explican estas formas de construcción del territorio. Porque la forma actual de construcción del territorio disperso es resultado, en gran medida, de procesos económicos y de elecciones individuales de los ciudadanos, pero es también resultado de acciones públicas, fundamentalmente de la inversión en infraestructuras de transporte y de las regulaciones y planes urbanísticos de nivel local.

Si las formas actuales de construcción del territorio disperso no se pueden explicar sin considerar la acción pública, parece evidente que un cambio en esa acción pública, en las técnicas e instrumentos de planificación, puede incidir en esos procesos, reconduciendo la dispersión hacia formas urbanas más compactas y menos dependientes del transporte privado. Porque aunque los procesos económicos tengan la capacidad de imponer límites a la acción pública, en ocasiones incluso de hacerla rehén, el urbanismo tiene ciertos márgenes para dirigir la transformación de las ciudades, reconducir procesos en curso, o ser catalizador de nuevas formas de construcción del territorio.

La cuestión importante que se plantea es la de cuáles pueden ser estas nuevas formas de planificación, en el actual contexto de poderes compartidos y de múltiples actores públicos y privados. ¿Qué margen puede haber para reconducir los procesos de crecimiento disperso? ¿Qué mecanismos institucionales y legales se pueden desarrollar? ¿Cómo se pueden reformular los instrumentos y las técnicas urbanísticas existentes?

Esas posibilidades y márgenes varían mucho dependiendo de los contextos culturales, políticos, administrativos, económicos, etc., del urbanismo en cada ciudad y país. En un extremo, aparecen algunas experiencias europeas, como las holandesas desarrolladas a partir de la IV Directriz, con los programas ABC y VINEX y su gran panoplia de instrumentos legales, inversores y gestores, aplicados a todos los niveles de gobierno, a través de procesos de coordinación y consenso con gran tradición. En el otro, aparecen algunas norteamericanas llevadas a cabo exclusivamente desde el sector privado, como el Plan Regional de Nueva York. Entre estos dos polos, tanto en Europa como en América, los ejemplos se multiplican,

mostrando un amplio abanico de posibilidades: Berlín, Berna, París, Nueva Jersey, Portland...

Este artículo pretende contribuir al conocimiento de estas experiencias recientes de control de la dispersión a través del caso de la Región de San Diego. Se trata de un caso de planificación de “mínimos”, en un extremo del espectro. Planificación de mínimos, en un contexto bastante desfavorable para la planificación regional, pero que es, en cualquier caso, planificación. Y que es también más de lo que se hace en la realidad en muchas regiones urbanas españolas, en las que, al menos en teoría, existiría la posibilidad de poner en práctica instrumentos para el control de la dispersión urbana.

El caso de San Diego reviste especial interés porque se trata de una experiencia de planificación *bottom-up*, es decir, de abajo arriba, y, como tal, sirve para ilustrar los mínimos posibles. Otros casos norteamericanos, como Nueva Jersey, o Portland, contienen muchos más elementos de planificación desde arriba, o *top-down*. Los ejemplos de planificación desde

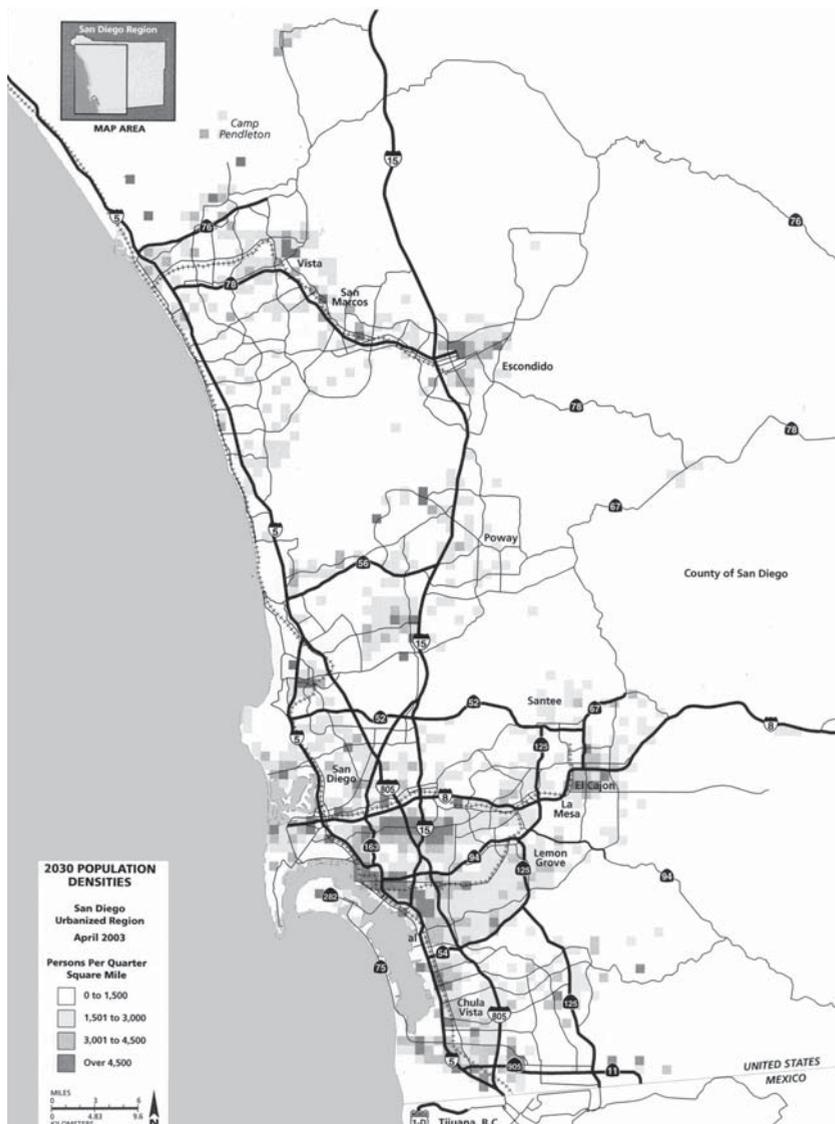
abajo ilustran formas posibles de institucionalizar prácticas para el control de la dispersión en contextos altamente descentralizados en lo político, y con gran peso del sector privado frente al público, en lo económico, como es el caso norteamericano y también, cada vez más, el español. Ejemplo de mínimos que, con voluntad política, puede fácilmente superarse, pero que, de momento, es más de lo que tenemos en muchas regiones urbanas españolas.

Antecedentes de la planificación regional en San Diego: incentivos federales y estatales

La región de San Diego al sur de California, en la frontera con México, comprende solamente un condado y 18 municipios, un número bastante reducido de administraciones locales si se compara con lo habitual en las regiones urbanas norteamericanas. Su importante crecimiento de los últimos años, basado en una parte importante en los programas de defensa estadounidenses, ha ido acompañado al otro lado de la frontera con el crecimiento paralelo y desbordado de la ciudad de Tijuana. San Diego y Tijuana están separadas por la frontera y el paso fronterizo de San Isidro, el más transitado del mundo, tanto a pie como en coche.

Su población era de tres millones en 2000 y se estima que alcanzará los cuatro en 2030. Durante las décadas de 1950 y 1960 la región sufrió los procesos de suburbanización típicos de las áreas metropolitanas norteamericanas. Durante la década de 1940, como en muchas otras ciudades del país, se había dismantelado la

Figura 1. Densidad de población en la Región de San Diego. Fuente: SANDAG, Plan de Transporte 2030, 2003, p. 57.



infraestructura de transporte público, el tranvía. En 1991 San Diego era el área metropolitana más congestionada de los Estados Unidos. Según los planes urbanísticos vigentes a principios del siglo XXI, más del 90 por ciento de los terrenos vacantes destinados a viviendas están destinados a urbanizaciones con densidades inferiores a una casa por acre. La mayor parte de estos suelos están situados en zonas rurales de la periferia y dependen de escasas fuentes de agua subterránea. De los terrenos vacantes que quedan destinados para vivienda en los 18 municipios, sólo el 7% lo son para viviendas multifamiliares.

En 1972 se crea la Asociación de Gobiernos de San Diego, SANDAG, para obtener y gestionar los fondos competitivos de los programas de transporte y medio ambiente de los gobiernos federal y estatal. Como consecuencia de los problemas generados por la congestión, en 1975 se empieza a planificar la recuperación del tren ligero. Para ello se crea una junta regional: la *Metropolitan Transit Development Board*, que compra una línea abandonada de 108 millas, sobre la que se construye el actual sistema de transporte público. Los programas de transporte y medio ambiente puestos en pie primero por el gobierno federal de los Estados Unidos y, después, por muchos estados, entre otros el de California, a partir de la década de 1960, son el origen de la mayor parte de las organizaciones de planificación regional norteamericanas creadas en esas fechas y de sus herederas actuales. En la década de 1960 el gobierno federal norteamericano decide poner en marcha una serie de iniciativas legislativas para incentivar la planificación regional y metropolitana y la creación de organizaciones de ámbito regional. La mayoría de los estados siguen esa iniciativa y promulgan sus propias leyes con objetivos similares.

A través de estos programas, los gobiernos federal y estatal ofrecen fondos para la financiación o co-financiación de infraestructuras a los que sólo pueden acceder organizaciones regionales o metropolitanas de planeamiento de ámbito supramunicipal. Muchas administraciones locales se unen en organizaciones regionales para poder acceder a estas fuentes de financiación. Estas nuevas entidades reciben el nombre de Consejos de Gobierno, o COGs, o, también *Metropolitan Planning Organisations*, o MPOs.

De entre las varias leyes aprobadas por el gobierno federal destaca ISTEA, *Intermodal Surface Transportation Act* de 1991, que promueve la intermodalidad, la reducción de la movilidad privada, el transporte público, la reducción de las emisiones, y la vinculación con el planeamiento.

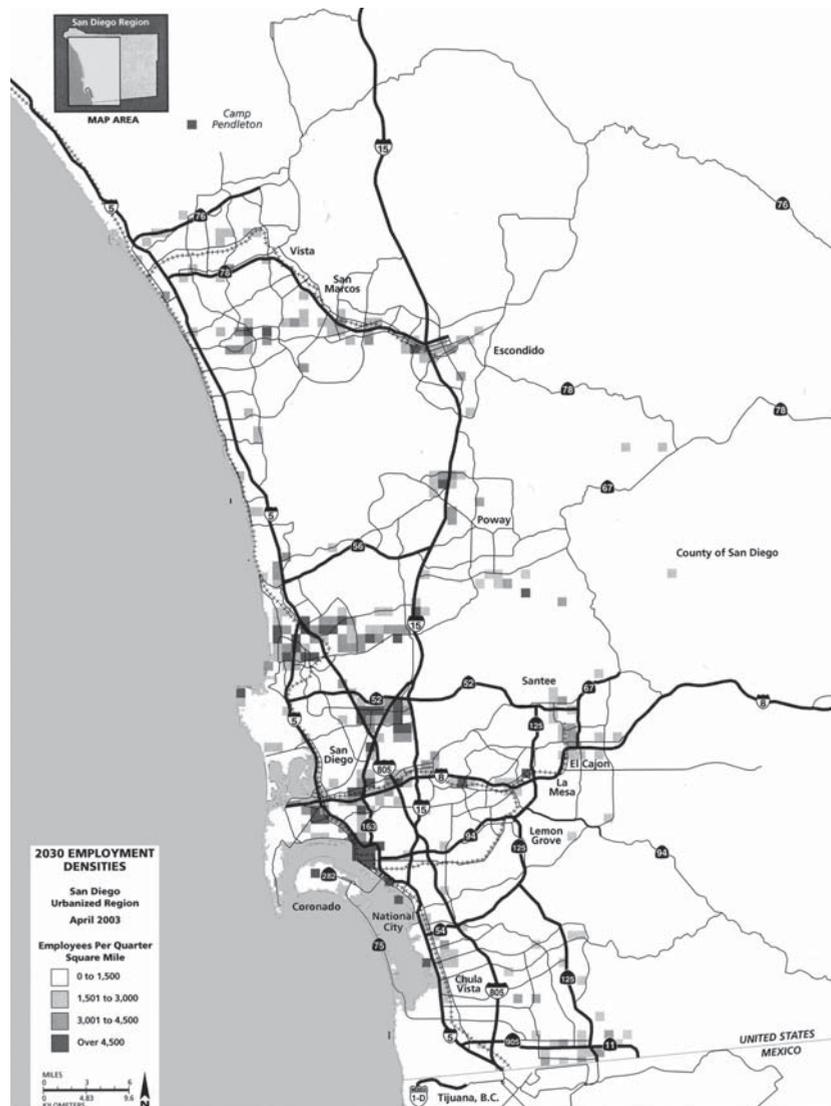


Figura 2. Densidad de empleo en la Región de San Diego. Fuente: SANDAG, Plan de Transporte 2030, 2003, p. 59.

ISTEA, al igual que sus predecesoras y sus homólogas estatales, establece que todos los proyectos co-financiados deben ser supervisados y gestionados por un organismo de planificación de escala regional. Es decir, las administraciones locales no pueden obtener directamente esta financiación. La ley establece las condiciones que deben cumplir estos organismos a escala regional y los requisitos que deben acompañar a las peticiones de financiación. Estos requisitos ahora incluyen criterios de diseño urbano y planeamiento vinculados al transporte. El gobierno federal, o en su caso el estatal, tienen la capacidad de decidir qué organismo de planificación regional recibe la designación para gestionar los fondos en cuestión.

En el ámbito medioambiental, las estrictas leyes federales y estatales de control de la calidad del aire y del agua creadas sucesivamente desde la década de 1960 establecen estándares de emisión, que son de cumplimiento obligatorio por parte de las administraciones territoriales. Estas regulaciones también han incentivado el desarrollo de la planificación regional porque alrededor del 60% de las emisiones a la atmósfera en EEUU se deben al transporte urbano metropolitano.

Como resultado de estas leyes e incentivos se han creado una multitud de organizaciones diversas de planificación regional, con frecuencia más de una para una misma región, encargadas de gestionar ayudas específicas o de cumplir estándares concretos. En algunos casos, algunas organizaciones han sido capaces de ir acumulando distintas designaciones de este tipo, incrementando así su capacidad de decisión y de planificación.

Las organizaciones regionales de planificación norteamericanas, y SANDAG es especialmente representativa de ello, han ido adquiriendo legitimidad gracias a este papel de gestoras de los fondos federales de transporte, que incluyen fondos destinados a la planificación urbana, y gracias también, aunque en menor medida, a la gestión de las regulaciones ambientales.

SANDAG acumula actualmente un total de 22 designaciones de este tipo, unas federales y otras estatales, una cantidad inusual para cualquier organización de planificación regional en EEUU.

Mecanismos legislativos e incentivos como éstos, propios de un sistema federal, deberían ser explorados en España, cuyo contexto político es muy similar, podríamos decir que federal en muchas cosas aunque no en el nombre, para impulsar desde el gobierno central medidas de control de la dispersión.

Otros factores: presiones del movimiento ecologista y del Estado

Junto a estos incentivos, otros factores han incidido en la puesta en pie del sistema de planificación regional en San Diego. Por un lado las presiones del Estado de California, y, por otro, las presiones populares.

La legislación estatal de planificación de California ha sido un campo de batalla político en los últimos 30 años. Ayuntamientos y promotores por un lado, a favor del crecimiento, y grupos ecologistas, muy influyentes en este California, y la Asamblea legislativa del Estado, a favor de controlar el crecimiento, por otro. La balanza ha oscilado entre los intereses de unos y otros. Una serie de regulaciones estrictas y poderes de control urbanístico atribuidos al Estado han sido aprobados y más tarde suprimidos en la Asamblea Estatal.

Las enconadas disputas que han tenido lugar en la Asamblea de California y la posibilidad de una mayor intervención de ésta, cada vez más plausible, han sido un poderoso acicate para SANDAG. Ante la posibilidad de una mayor intervención directa del Estado, las administraciones locales que conforman SANDAG han decidido planificar con una visión regional, antes de correr el riesgo de una intervención desde arriba.

Los tipos de medidas que el Estado podría aplicar irían en la línea de algunas medidas que ya aplicó durante las décadas de 1960 y 1970 para la administración del urbanismo en los municipios costeros. Medidas de amplio alcance como la creación de áreas o proyectos de interés estatal donde el Estado adquiere la facultad de planeamiento, sustituyendo a los municipios; los sistemas de doble veto para la aprobación de proyectos, que dan autoridad al Estado; o la facultad de adquirir la competencia de planeamiento municipal por parte de una comisión estatal en caso de que los ayuntamientos incumplan los estándares reguladores definidos por las leyes estatales.

Un último factor que ha favorecido el desarrollo de la planificación regional en San Diego ha sido el riesgo de la convocatoria de una consulta popular por parte de las organizaciones ecologistas. California cuenta con el movimiento ecologista más activo y eficaz de los Estados Unidos. También cuenta con un mecanismo político que permite a los ecologistas introducir propuestas en la agenda política y obtener una aprobación vinculante para la Asamblea estatal: los referendos por iniciativa popular.

En California, como en otros Estados norteamericanos, las asociaciones y los ciudadanos recurren con frecuencia al derecho de iniciativa popular en referéndum para obligar a los políticos a considerar sus propuestas. De hecho, la principal iniciativa para la protección de la costa californiana, desarrollada en la década de 1970, se aprobó por una ley decidida en referéndum que crea una Comisión Estatal de la Costa de California, encargada de planificar la costa, sin ninguna participación de los ayuntamientos. La gran confrontación generada por esta ley provocó su modificación posterior por otra que restituía mayor poder a los ayuntamientos.

La posibilidad muy real, porque ya ha ocurrido, de que las iniciativas populares en referéndum impongan otras formas de planificación regional más radicales, en las que las administraciones locales representadas en SANDAG no sean los principales actores, es otro fuerte elemento que ha contribuido al desarrollo de una verdadera planificación regional por parte de SANDAG.

La Asociación de Gobiernos de San Diego, SANDAG

SANDAG es desde su creación en 1972 un “foro para la toma de decisiones a escala regional” de las administraciones locales. Su cometido es “generar consenso, hacer planes estratégicos, conseguir y distribuir fondos, y proporcionar información”.

El desarrollo de la actividad propiamente de planificación regional por parte de SANDAG responde en gran medida a su adaptación a presiones populares para una mayor planificación en la región. En 1988 se celebró un referéndum por iniciativa popular en el cual diversos grupos ciudadanos propusieron una batería de medidas muy estrictas para el control de la dispersión. Los ciudadanos votaron sobre las distintas propuestas planteadas para controlar

la dispersión a nivel regional. Las alternativas propuestas a los votantes fueron tres, que se pueden resumir así:

1. Imposición de techos estrictos al número de viviendas (número máximo de nuevas viviendas construibles anualmente) en la ciudad de San Diego y en el Condado. Esta opción fue propuesta por un grupo de ciudadanos.
2. Establecimiento de medidas de reducción de la construcción, consistentes en la obligación de aplicar estándares bastante elevados de equipamiento e infraestructuras para soportar el nuevo crecimiento, junto a otras medidas de control menos radicales que los techos al número de nuevas viviendas.
3. La tercera propuesta, llamada *Proposition C*, planteaba la necesidad de redactar un plan regional a largo plazo. Proponía también la creación de una Junta encargada de redactar el Plan y de hacer cumplir sus determinaciones a los ayuntamientos y al condado, en todas sus actividades legislativas, de planeamiento, programas y proyectos. Esta Junta también estaría facultada para adoptar las medidas necesarias para la aplicación de lo anterior.

Como resultado del referéndum se aprobó la tercera propuesta. Una comisión especial, creada al efecto, propuso que SANDAG asumiera las funciones atribuidas a la Junta, propuesta que fue aprobada por todas las administraciones locales. Con este paso adelante, las administraciones locales evitaban la posibilidad de que el Estado decidiera elaborar un plan Estatal, como en Nueva Jersey, o aprobar otras regulaciones urbanísticas estatales más estrictas, como las que el propio Estado de California elaboró diez años antes para los ayuntamientos de la costa. También tomaba la iniciativa frente a la posibilidad de futuras iniciativas populares con propuestas de control de la dispersión más estrictas, como las que en esa ocasión fueron rechazadas, pero que podrían volver a plantearse en caso de constatarse una inacción por parte de las administraciones territoriales.

En el año 2003 se aprueba una ley denominada *Senate Bill SB1703* que consolida este papel y responsabilidades de SANDAG. Las funciones de SANDAG se pueden resumir así:

- Ser la organización de planificación regional encargada de aplicar las leyes estatales y federales de medio ambiente y de transporte
- Redactar y consensuar planes regionales
- Planificar y aplicar las políticas de Transporte: gestiona un impuesto especial para la financiación de los sistemas de transporte *TransNet*
- Coordinar las necesidades regionales de vivienda
- Gestionar el suelo de los aeropuertos
- Gestionar los residuos a escala regional
- Ser centro de datos del censo.

En el terreno del transporte, SANDAG consolida su papel de agencia encargada de desarrollar todas las políticas de transporte iniciadas con las primeras designaciones federales como organización metropolitana gestora de fondos federales para infraestructura del transporte. Para financiar la construcción del sistema de transporte público se crea en 1987 un impuesto especial denominado *TransNet*, que supone un incremento del 0'05% del impuesto sobre el consumo. La ley de 2003 SB1703 establece sus funciones en este terreno: planificación

del transporte público; asignación de fondos para el transporte; desarrollo y gestión de proyectos de transporte

SANDAG está compuesta por una Junta Directiva en la que participan los representantes de las administraciones locales y del condado, normalmente los alcaldes. También forman parte de esta Junta, con voz pero sin voto, un representante de cada una de estas organizaciones: el Departamento de Transporte del Estado de California, el Ministerio de Defensa Norteamericano, que es uno de los principales empleadores y propietarios de suelo en San Diego, el Puerto de San Diego, y la República de México.

Las decisiones se toman de acuerdo con un doble sistema de voto. Para las medidas técnicas, que son la inmensa mayoría, una jurisdicción, un voto, y mayoría simple. Para otro tipo de medidas tiene un sistema de voto calibrado, que se ha utilizado muy pocas veces. Según este sistema se distribuyen un total de 100 votos entre los miembros, en proporción a su población. Una decisión positiva requiere la aprobación por cinco miembros mínimo representando a un mínimo del 51% de la población. Este sistema fue diseñado para evitar el control de la organización por el municipio de San Diego o por el Condado de San Diego, donde reside la mayor parte de la población. El escaso uso de este sistema de voto calibrado es indicador de que la organización funciona con voluntad de consenso por todas las partes y que se evitan las situaciones de confrontación.

Desde 1982 depende de SANDAG una empresa sin fines lucrativos encargada de gestionar los servicios de datos e información pública, y también la asistencia técnica a empresas, organizaciones sin fines lucrativos y otras agencias públicas. Y desde 1996 dispone de una comisión específicamente creada para la cooperación y coordinación con México, denominada COBRO.

Los planes regionales: *San Diego Regional Comprehensive Plan 2004 y Mobility 2030*

SANDAG inicia sus actividades de planificación regional a principios de la década de 1990. Hasta entonces su actividad se centraba en proveer servicios de información y en gestionar programas estatales y federales. Durante la década de 1990 SANDAG elabora la primera fase del *Regional Growth Management Plan*, Plan Regional de Gestión del Crecimiento.

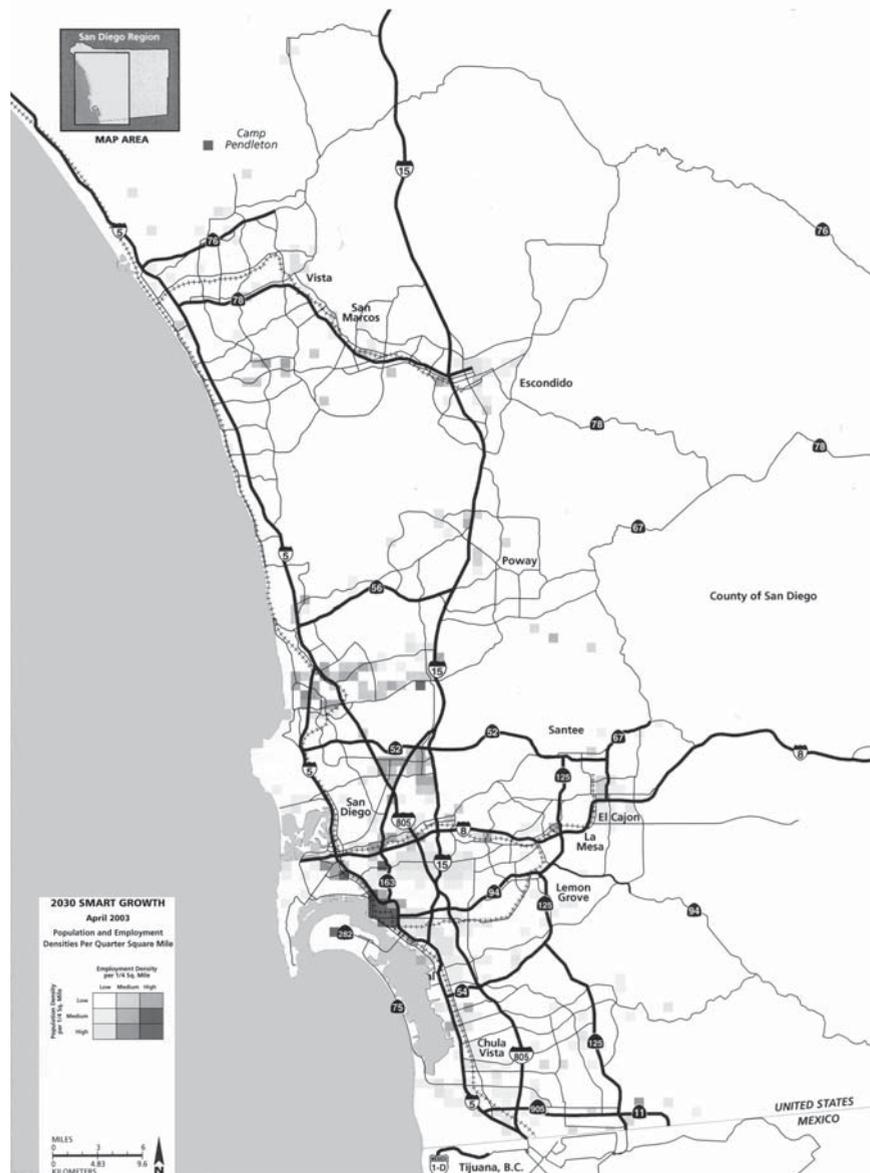


Figura 3. Mapa de Concepto de Crecimiento Inteligente. Fuente: SANDAG, Plan de Transporte 2030, 2003, p. 61.

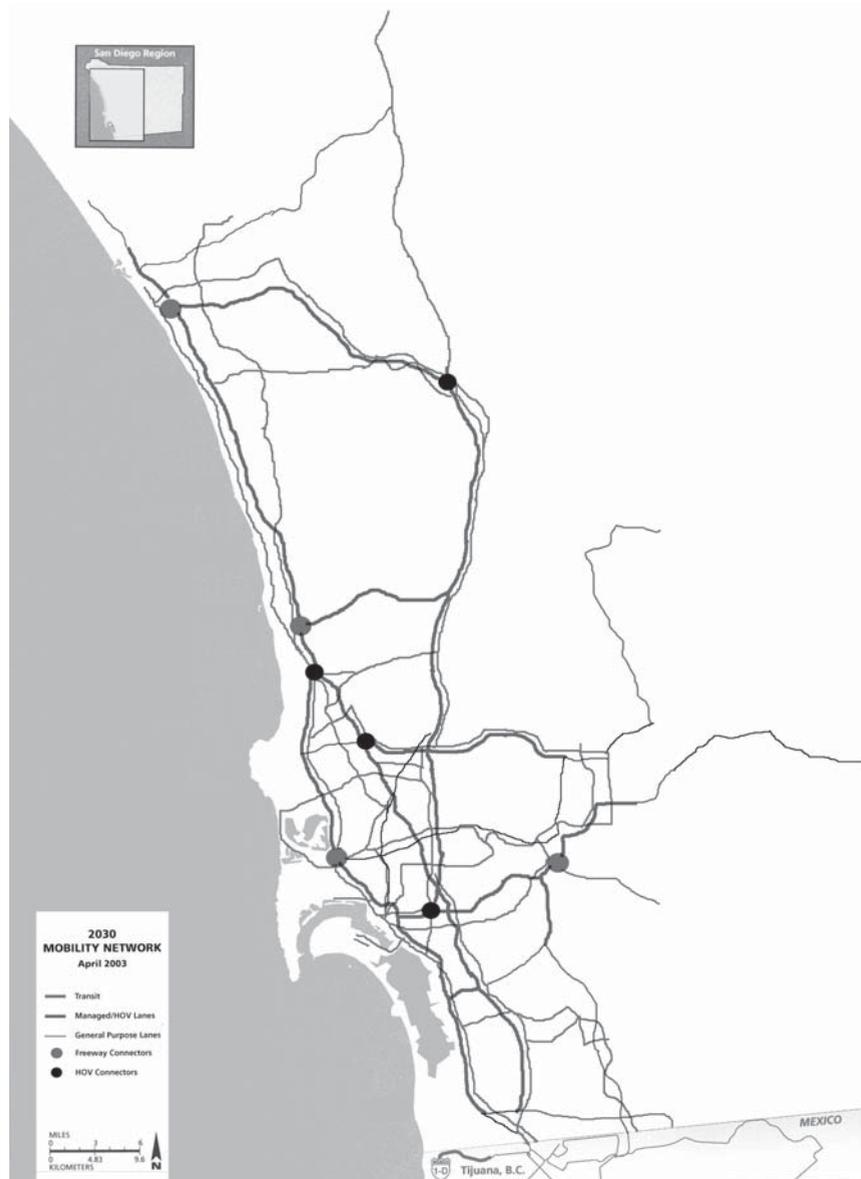


Figura 4. Red de transporte en la Región de San Diego. Transporte colectivo, carriles bus -VAO y autovías. Fuente: SANDAG, Plan de Transporte 2030, 2003, p. 61.

El concepto de “gestión del crecimiento”, es el habitual en los medios profesionales e institucionales norteamericanos en esos años para referirse a las medidas orientadas a redirigir la dispersión urbana. Este concepto se sustituye al final de la década por el de *smart growth*, que implica criterios e instrumentos más activos de intervención. Este plan, aprobado en 1993, contenía estándares medibles de calidad de vida y una descripción de las acciones puestas en práctica por SANDAG para responder a los mandatos estatales y federales de “gestión del crecimiento”.

Entre otras cosas, establecía un proceso de “auto certificación” obligada de los planes locales, según la cual los ayuntamientos debían completar unas listas de “consistencia” en las que indicaban qué elementos del plan regional no cumplían. Un año después tenían que certificar que estaban cumpliendo todos los elementos de la estrategia regional (aunque en aquel momento los estándares federales y estatales de contaminación del aire y de congestión eran imposibles de cumplir por ningún ayuntamiento).

Según algunas críticas, este mecanismo sólo servía para que los ayuntamientos certificaran sus buenas intenciones con respecto al cumplimiento de regulaciones estatales y federales, que de todos modos ya estaban obligados a cumplir. Además, aunque SANDAG disponía de los poderes necesarios para hacer cumplir sus objetivos a los ayuntamientos, otorgados por la *Proposition C*, optó intencionadamente por la alternativa del consenso. Así, no utilizó sus poderes

coactivos sobre los ayuntamientos y prefirió dejar la vigilancia del cumplimiento de los requisitos del plan regional en manos de grupos ciudadanos y ecologistas.

Durante la década de 1990, durante la segunda fase de elaboración del Plan Regional, el Condado de San Diego y las ciudades de Chula Vista y de San Diego introducen en sus planes urbanísticos los criterios de diseño compacto y las directrices de diseño definidas por la *American Planning Association* y otros impulsores del *smart growth*, de manera similar a como se aplicaban en esa década en los planes de Portland o Nueva Jersey, y, a nivel municipal, en ayuntamientos de todo el país. El *smart growth* promueve la concentración del desarrollo en núcleos vinculados al transporte público, las restricciones a la urbanización en ciertos lugares y la obligación de incrementar la densidad en otros. El condado limita sus expectativas de crecimiento para proteger sus espacios libres y naturales, y el crecimiento se concentra en las ciudades.

Estas estrategias a nivel local complementan las actuaciones en materia de transporte público llevadas paralelamente por SANDAG y se aplican a través de revisiones de la ordenanza de zonificación y del Plan General. Desde su aplicación el uso del transporte colectivo se ha incrementado de manera notable. El nuevo Plan Regional generaliza la aplicación de estos criterios de diseño, y su vinculación con los planes de transporte, a toda la Región de San Diego, los sistematiza, y establece requisitos y recomendaciones.

San Diego Regional Comprehensive Plan, RCP

El Plan Regional vigente ha sido aprobado en julio de 2004. Los documentos del Plan incluyen, además del propio plan, un Informe de Evaluación de Impacto Final, y una Estrategia Integrada Regional de Infraestructuras (IRIS), además de un documento con todos los comentarios presentados al borrador del plan y las respuestas de SANDAG a estos comentarios. El Plan Regional se adhiere explícitamente a los principios de smart growth, que define así:

- *smart growth* significa desarrollar la región de tal forma que se creen comunidades con más posibilidades de vivienda y transporte, mejor acceso al empleo, más espacios públicos y más protección de las zonas verdes. Supone vincular los lugares de empleos y de vivienda, proporcionar más equipamientos públicos urbanos, crear barrios más transitables a pie y acercar el transporte público a más lugares de trabajo y viviendas. Reduce el consumo del suelo en las zonas rurales y agrícolas y estimula la reinversión en las comunidades existentes. *San Diego RCP*.

El Plan se basa en un “marco de planificación urbanística”, que es similar a los que usan los ayuntamientos y los condados al preparar sus planes generales, y unas *políticas*, que se centran en conectar los planes locales y regionales en cuanto a transporte y uso del suelo, y en crear los incentivos que fomenten la planificación y las acciones de *smart growth*. Propone un modelo territorial basado en mejorar la vinculación entre uso del suelo y planes de transporte; en utilizar los planes urbanísticos y de transporte para ayudar a tomar decisiones respecto a las inversiones en equipamientos medioambientales o públicos; y en fomentar la colaboración y los incentivos para alcanzar metas y objetivos regionales.

El Plan se organiza en los capítulos siguientes: forma urbana, transporte, vivienda, medio ambiente saludable, prosperidad económica, instalaciones públicas ,y gestión de la frontera. Cada capítulo empieza con una proyección para la región de San Diego en 2030 e incluye una descripción de las condiciones, los planes y los programas ya existentes, un análisis de las cuestiones clave y objetivos recomendados de las políticas y acciones.

Como ejemplo del contenido de estos capítulos, una breve referencia a los dos primeros, los capítulos sobre forma urbana y transporte. En estos capítulos el Plan pide a las administraciones locales que identifiquen las zonas con posibilidades para el crecimiento compacto, de uso mixto y pensado para el peatón, sea porque ya existen, estén previstas, o porque podrían ser incorporadas en un futuro en el planeamiento municipal. También pide a los ayuntamientos y al condado que den prioridad a la mejora de las infraestructuras de transporte y otros recursos de infraestructura en estos ámbitos.

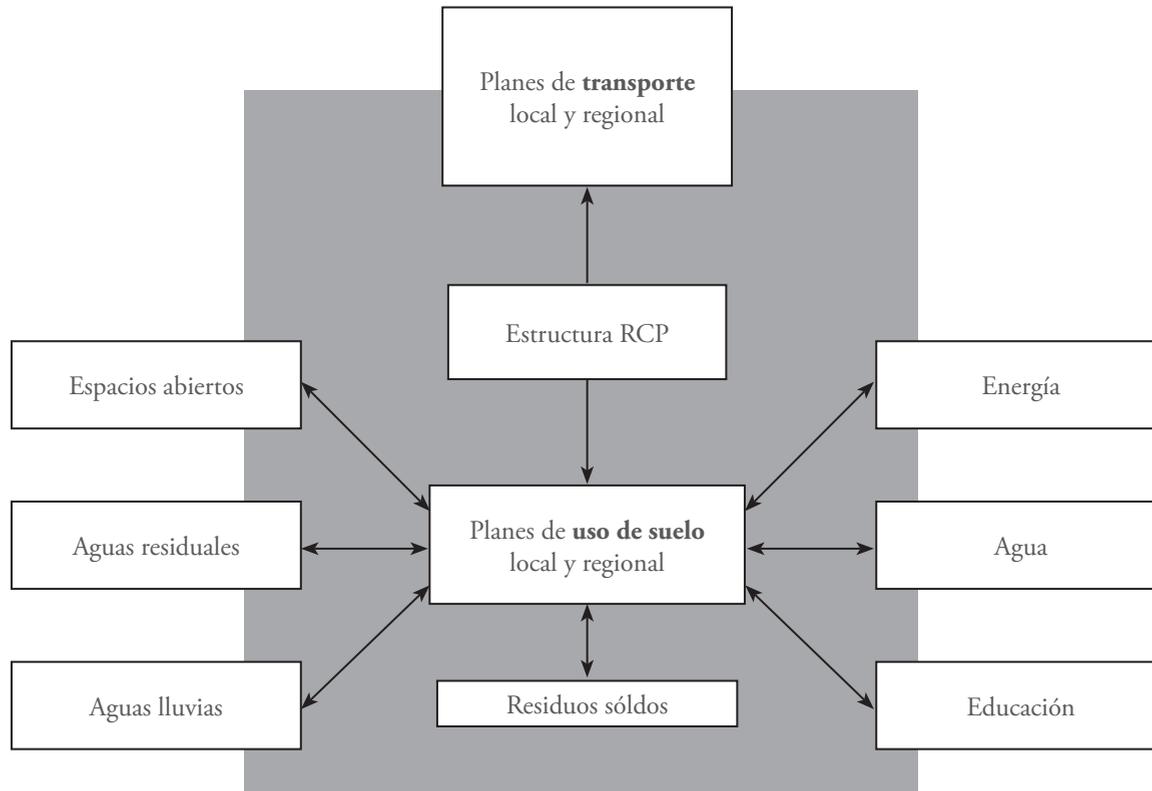


Figura 1. Estructura de contenidos del Plan Regional de San Diego. Fuente: San Diego RCP

El Plan propone criterios para identificar las zonas de crecimiento, pero no las prefija. Las zonas de crecimiento deberán ser centros de actividad acogedores para el peatón y que ya están, o que lo estarán en un futuro, comunicados mediante transporte público con otros centros de actividad. Identifica siete categorías de centros a los que dirigir el crecimiento:

1. Centro metropolitano
2. Centro urbano
3. Centro de la ciudad
4. Centro de la comunidad
5. Corredor de transporte público
6. Centro de uso especial
7. Comunidad rural

Estas siete categorías proporcionan una base para identificar las “zonas con posibilidades de crecimiento inteligente” en toda la región. Mediante un proceso de colaboración, SANDAG y las administraciones locales señalarán estas zonas en un “mapa del concepto de crecimiento inteligente”. Este mapa se utilizará como herramienta urbanística a la hora de discutir con las administraciones locales y con los proveedores de infraestructura.

Para cada una de estas categorías el plan especifica, de manera diferenciada, los siguientes criterios para la identificación de las zonas de crecimiento:

1. Las características que deben reunir
2. Los objetivos de intensidad de uso del suelo
3. Las características del sistema de transporte

4. Las características del sistema de transporte colectivo
5. Muestra algún ejemplo a modo de ilustración

El Plan Regional de Transporte Mobility 2030

SANDAG es la única organización responsable de aplicar políticas de transporte en la región de San Diego, algo raro en Estados Unidos donde normalmente esta competencia es compartida por distintas agencias reguladoras o inversoras, de distintos niveles jerárquicos y ámbitos geográficos de actuación.

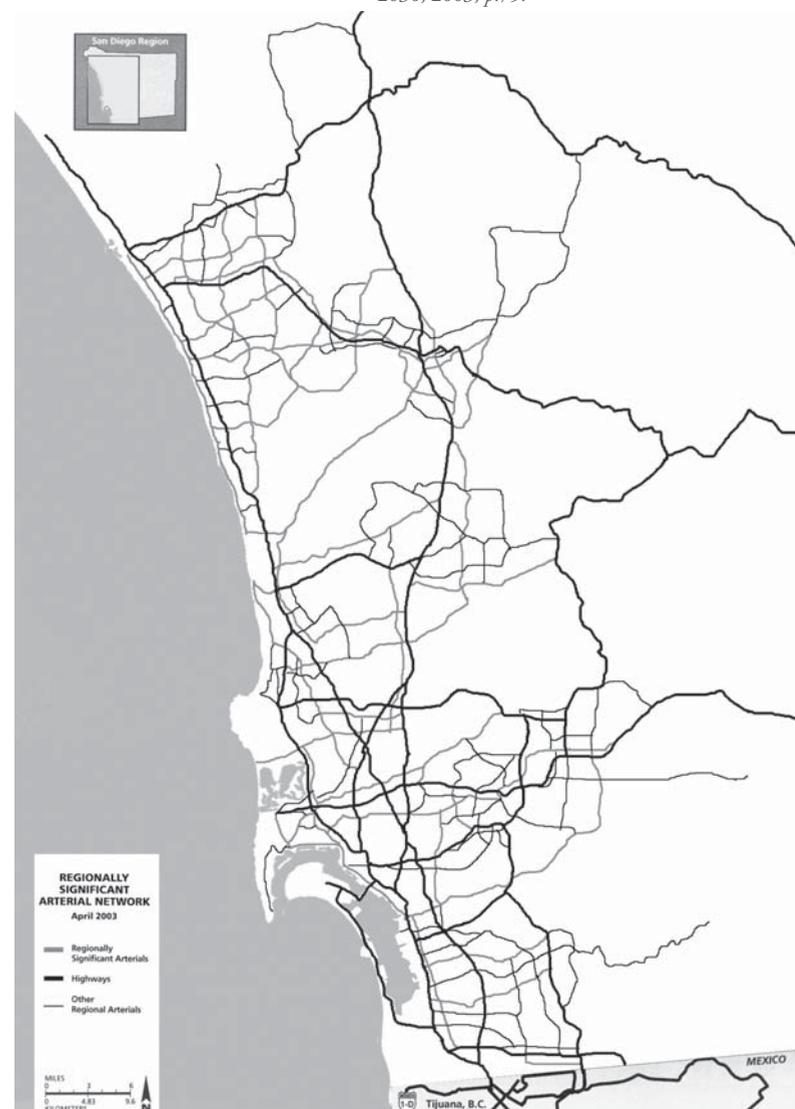
Sus competencias de transporte incluyen la planificación, la asignación de fondos, el desarrollo y construcción de los proyectos, la gestión de los sistemas, las medidas de incentivación y educación para incidir en la demanda. Además, gestiona el impuesto especial para el transporte *TransNet* y las ayudas estatales y federales mencionadas.

En 2003 SANDAG aprobó un Plan Regional de Transporte que incide en la vinculación del transporte con el planeamiento urbano y en el reequilibrio entre el transporte colectivo y el privado, aplicando los principios de *smart growth*. El Plan de Transporte forma parte del Plan Regional, aunque es un documento separado de cerca de trescientas páginas. Su contenido está dividido en cuatro partes: planeamiento de usos del suelo y transporte; desarrollo de sistemas; gestión de sistemas; gestión de la demanda. Los objetivos del Plan de Transporte son: mejorar la movilidad, considerando que no hay una solución única para todo (*no one size fits all*); accesibilidad; seguridad; eficiencia; comodidad; sostenibilidad; equidad.

Las dos primeras partes son las más relevantes para lo que nos ocupa aquí. Las dos últimas pertenecen más propiamente al dominio de la política de transporte: la tercera se refiere a los sistemas fundamentalmente tecnológicos destinados a mejorar la gestión del transporte, tanto público como privado; la cuarta establece los objetivos y medidas para gestionar la demanda, para incentivar el uso de ciertos modos, y reducir el transporte rodado, a través de cambios en la demanda de movilidad rodada.

La primera parte se centra en la vinculación entre las políticas del transporte y el planeamiento urbano y regional. Establece el compromiso del condado y de los ayuntamientos para poner en práctica un programa de *smart growth*. Incluye un programa piloto de cinco años por importe de 25 millones de dólares, que da incentivos a las administraciones locales que integren prácticas de *smart growth* y transporte. La segunda parte se refiere al desarrollo de las infraestructuras de transporte público y viarias. Propone fundamentalmente la

Figura 5. Red viaria en la Región de San Diego. Transporte colectivo, carriles bus-VAO y autovías. Fuente: SANDAG, Plan de Transporte 2030, 2003, p.79.



ampliación de la red de transporte público y la creación de carriles especiales para autobuses y vehículos compartidos.

El Plan desarrolla escenarios alternativos futuros que evalúa con respecto a una serie de criterios o medidas de actuación regionales. Estas medidas incluyen los niveles de servicio de cada infraestructura, con y sin plan, para el año 2030. También especifica estándares de seguimiento y establece la obligación de realizar informes anuales. Los indicadores usados para evaluar los escenarios alternativos y el cumplimiento de esos objetivos son los siguientes:

1. Movilidad:
 - a. Tiempo medio de desplazamiento al trabajo
 - b. Tiempo medio de desplazamiento diario
 - c. Tiempo medio de viajes al trabajo por modo
2. Accesibilidad:
 - a. Porcentaje de viajes entre el empleo y la escuela menores de media hora
 - b. Viajes no relacionados con el trabajo de menos de 15 minutos
3. Seguridad:
 - a. Accidentes y muertes diarios
 - b. Congestión en horario punta
 - c. Congestión media diaria
4. Eficiencia:
 - a. Coste para las familias
 - b. Costes totales de transporte, públicos y privados, en los últimos 30 años
5. Comodidad:
 - a. Viviendas situadas a menos de media milla de las estaciones de transporte público
 - b. Empleos a menos de un cuarto de milla de una estación de transporte público
 - c. Reparto modal de los viajes al trabajo
6. Sostenibilidad:
 - a. Formación de gases contaminantes
 - b. Consumo de gasolina
 - c. Millas recorridas al día en coche
 - d. Millas recorridas al día en transporte público
 - e. Suelo consumido por infraestructuras nuevas de transporte rodado
7. Equidad. Comparaciones por nivel de renta y entre población blanca y minorías de color:
 - a. Tiempo medio de viaje
 - b. Viajes entre empleo y escuelas de menos de media hora
 - c. Viajes no relacionados con el empleo de menos de 15 minutos

Aplicación: incentivos financieros y políticos

El capítulo dedicado a la puesta en práctica de los planes se centra en dos temas fundamentales: la colaboración y los incentivos. El capítulo desarrolla estos temas, pero su

aportación principal es una lista de “iniciativas estratégicas” - un programa de trabajo previo que organiza y clasifica, según su prioridad, las acciones y los conceptos detallados en los demás capítulos del Plan.

El Plan Regional de San Diego propone varias estrategias nuevas de financiación para ayudar a dirigir la forma urbana de la región. Se trata de proporcionar incentivos que contribuyan a poner en marcha las “zonas con posibilidades de *smart growth*”. En primer lugar, establece prioridades en la red de transporte regional basadas en los criterios de *smart growth*. Puesto que se trata de la principal administración regional responsable de la financiación del transporte, SANDAG es quien puede proporcionar más incentivos para la aplicación de estos criterios. Las decisiones de priorización de los proyectos, en cuanto a corredores de transporte público, arterias y carreteras, se basan, en parte, en lo bien que los ayuntamientos hayan planificado su territorio aplicando los criterios de *smart growth*.

En segundo lugar, establece *incentivos financieros directos para el smart growth*. La aplicación de los principios de *smart growth*, particularmente en zonas de renovación, puede requerir importantes inversiones iniciales en infraestructuras que no sean infraestructuras de transporte regional. Para responder a esta necesidad, el programa de incentivos hace las veces de programa quinquenal experimental, financiado con 25 millones de dólares, para ayudar a las administraciones locales a financiar la planificación y la infraestructura necesarias. El programa invierte en aquellas zonas de la región donde las administraciones locales se comprometen firmemente a aplicar los principios del *smart growth* del Plan, según quedan reflejados en los planes de uso del suelo ya existentes o adaptados, y donde se pueda verificar su aplicación en proyectos reales.

En tercer lugar, para establecer un programa de incentivos continuado se requieren fuentes de financiación a largo plazo. Para ello se crea el *Programa de Incentivos para el smart growth*, que forma parte de la ordenanza de *TransNet Extension*, una propuesta para incrementar durante 40 años el impuesto sobre el valor añadido en medio centavo de dólar, que sirve para financiar una amplia gama de proyectos de transporte en la región.

La última estrategia se refiere a los incentivos locales para el crecimiento inteligente. El Plan anima a las administraciones locales a que proporcionen otros incentivos, como simplificar (streamlining) los permisos, normas de aparcamiento reducidas, flexibilizar el desarrollo de usos mixtos, el incremento de densidades y la reducción de costes, para promover la renovación, el desarrollo *in-fill*, y la construcción de viviendas asequibles, particularmente en las zonas con posibilidades de *smart growth*. El Plan pide recompensar las administraciones locales que proporcionen estos incentivos colocándolas en una posición prioritaria a la hora de recibir incentivos regionales.

Mobility 2030 desempeña un papel fundamental a la hora de aplicar el Plan Regional. Durante los tres primeros decenios de aplicación del Plan, SANDAG asignará más de 42 mil millones de dólares a inversiones para el transporte. Según el Plan, SANDAG debe actualizar de manera permanente el plan regional de transporte y los documentos de programación relacionados. A la vez, el Plan requiere que SANDAG contribuya asegurándose de que la planificación y la puesta en marcha de las infraestructuras regionales de transporte apoyen las formas más compactas de crecimiento.

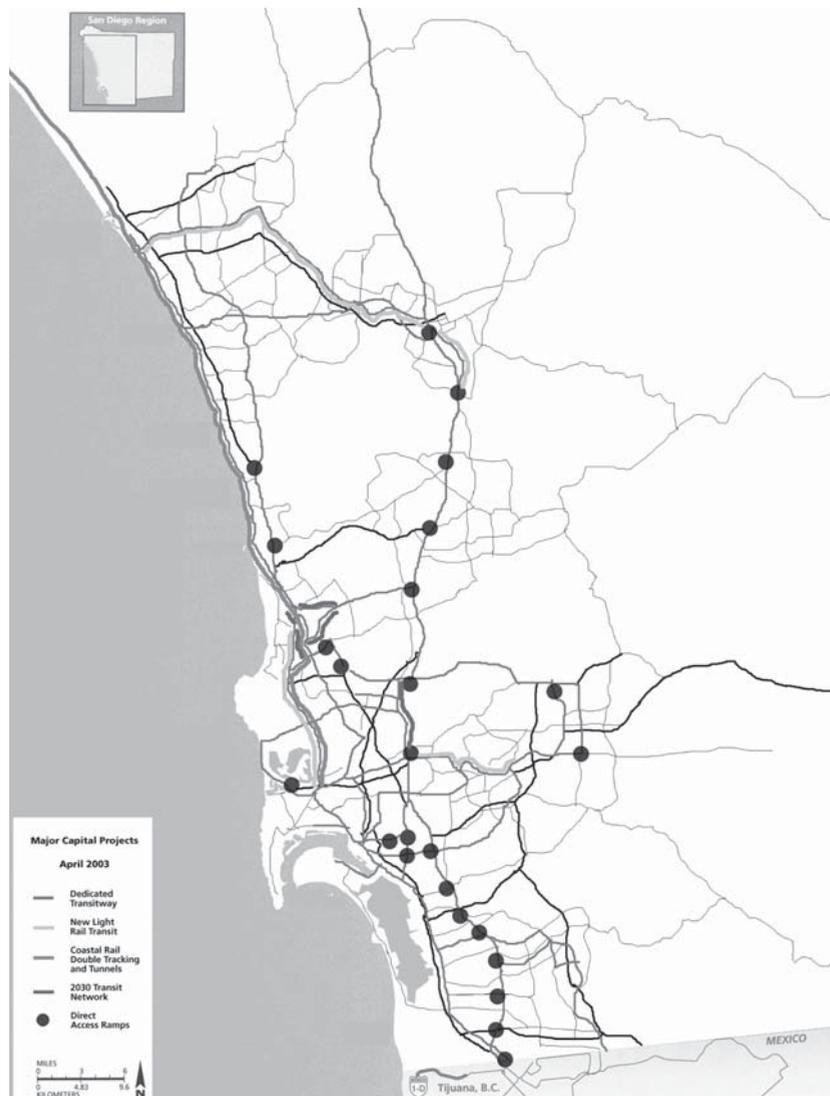


Figura 6. Proyectos de inversión en el sistema de transporte en la Región de San Diego. Fuente: SANDAG, Plan de Transporte 2030, 2003, p. 105.

La función de los *incentivos* dentro de la puesta en práctica de las estrategias se centra en consolidar el vínculo entre planeamiento urbano local y regional y diseño urbano e inversiones en transporte. Dado que SANDAG es la administración que se ocupa de la planificación y de la ejecución de las infraestructuras de transporte en la región de San Diego, el Plan Regional usa la financiación del transporte regional, junto con los incentivos locales, como catalizadores para fomentar el *smart growth* en zonas clave de la región.

El uso de incentivos tiene un enfoque triple: desarrollar un “modelo territorial” o “mapa de concepto” del *smart growth*, que servirá como herramienta urbanística para la deliberación pública sobre dónde dirigir el crecimiento; facilitar el desarrollo de las zonas con posibilidades de crecimiento inteligente; y elaborar manuales de “mejores prácticas” en materia de diseño urbano centrado en los principios de *smart growth*, destinados a las administraciones locales y regionales.

Otros componentes esenciales de la puesta en práctica del RCP que tienen importancia en todas los ámbitos del plan son: la participación pública, la equidad social y medioambiental, la deliberación intergubernamental, el seguimiento y evaluación y las herramientas analíticas. San Diego es el área metropolitana menos desequilibrada social y económicamente probablemente de los Estados Unidos. En San Diego las clases medias no han abandonado el centro urbano, el centro tiene una

renta per cápita superior a la de los suburbios y mantiene un 55% del empleo. SANDAG explícitamente contribuye a promover esta equidad intrarregional, que el Plan denomina “justicia medioambiental”. Esto lo hace a través de distintas medidas especificadas en el Plan, pero, en particular, a través de los criterios con los que distribuye la financiación que gestiona, tanto la propia (*TransNet*), como la federal y estatal.

La ciudad y el condado de San Diego han aplicado a su vez mecanismos para la internalización de los costes de la urbanización dispersa a escala regional, a través de un sistema de tasas de impacto. Este sistema fue instituido en 1979. San Diego dividió su término municipal y las áreas próximas del condado susceptibles de ser anexionadas en tres zonas: zona urbanizada, zona de urbanización planeada, y zona de urbanización futura, equivalentes a zona consolidada, zona suburbana y zona rural. En la zona urbanizada no se pagaban tasas de impacto, para promover la colmatación de las áreas vacantes. En las zonas rurales los promotores tenían que pagar todas las infraestructuras y los agricultores podían obtener desgravaciones fiscales si mantenían sus tierras en uso agrícola. En las áreas de urbanización planeada los promotores estaban obligados a pagar parte de las infraestructuras y equipamientos necesarios.

En 1979 sólo el 10% del crecimiento se daba en terrenos vacantes en la zona urbana; durante la década de 1980, un 60% se dio en la zona urbana, un 30% en la suburbana, y el resto en zonas rurales. A finales de la década San Diego tuvo que revisar el sistema, a causa de la colmatación de la infraestructura existente en la zona urbana, y de la ausencia de fondos para financiar su expansión, porque un 60% de todo el crecimiento no había pagado tasas para infraestructuras al haber tenido lugar en zona urbana. Entre otras modificaciones, en el nuevo sistema también el crecimiento en áreas consolidadas paga tasas de impacto.

Servicios de información y centro de datos del censo

SANDAG es reconocida en Estados Unidos por mantener el que es probablemente el mejor sistema de información regional del país. Provee de servicios de información y análisis de datos a todo tipo de organizaciones. Organiza cursos de formación en el uso de los datos, las bases y la modelización, para técnicos de todas las administraciones. Sus sistema de información accesible en internet contiene:

- Base de datos de transporte de la región
- Encuesta de movilidad
- Modelizaciones
- Proyecciones de nivel de servicio de las infraestructuras y equipamientos
- Sistemas de información geográfica con toda la información socioeconómica de la región
- Sistemas de información geográfica con toda la información sobre las condiciones físicas y legales del suelo, con base en la parcela, accesible a todas las escalas y con las capas que se deseen activar

SANDAG ha adquirido una gran reputación como proveedor de información fiable y detallada, con datos históricos, actuales y proyecciones. Es el centro regional de recogida de datos censales y genera toda esta información según distintas bases territoriales. Permite todo tipo de combinaciones y análisis y modelizaciones de los datos. En los últimos años está expandiendo las bases a Mexico.

Utiliza la información para ayudar a los gobiernos locales a resolver problemas específicos de planificación y gestión de infraestructuras y equipamientos; para educar al público y a técnicos y políticos; para contribuir a construir consenso, a definir la naturaleza de los problemas y explorar sus consecuencias. Por ejemplo, gracias a la información se demostró que el crecimiento en la región era sobre todo vegetativo y no por inmigración como se pensaba. Este hecho permitió definir mejor el problema a resolver y las medidas a tomar.

Planificación regional por cooperación local: *bottom-up planning*

El Plan Regional de San Diego no es un plan regulador, sino más bien un plan-guía. Como tal, son las administraciones locales y regionales quienes deben incorporar las políticas, los objetivos, y las acciones recomendados, a sus planes locales y regionales, según los vayan actualizando. Las actualizaciones de los planes locales y generales se reflejarán después en las previsiones de crecimiento regional de SANDAG, tanto en el Plan Regional como en el Plan de Transporte. La puesta en práctica del Plan es un proceso dinámico e iterativo.

El aspecto *colaborativo* de la puesta en práctica de las estrategias incluye las siguientes prioridades: consolidar la conexión entre los planes urbanísticos locales y los planes regionales; crear programas urbanísticos subregionales; fomentar la participación del sector privado; y desarrollar acuerdos entre administraciones dentro y fuera de las fronteras.

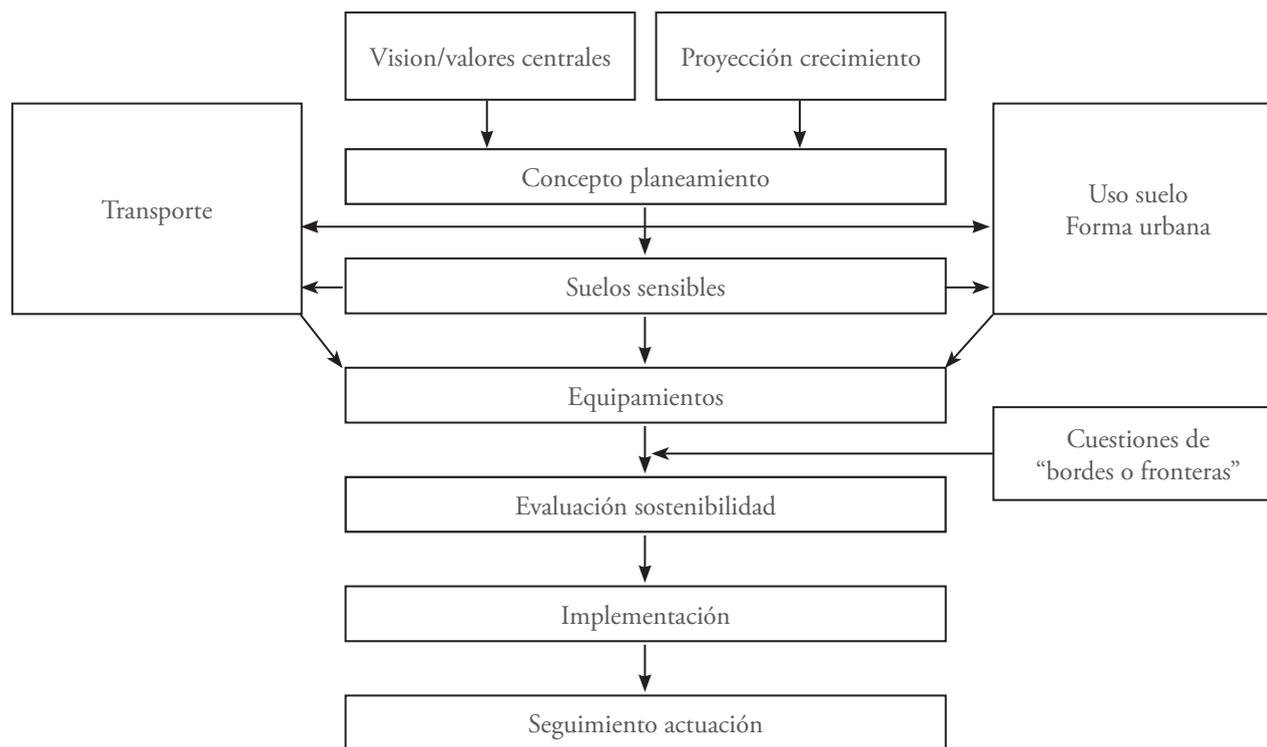


Figura 2. Esquema del proceso de planificación. Fuente: San Diego Regional Comprehensive Plan.

SANDAG no es un gobierno regional, es una simple asociación de las administraciones locales de la región, es decir, los ayuntamientos y el condado. Sus decisiones se basan en el consenso y la negociación *bottom-up*, desde abajo, no en regulaciones provenientes *top-down*, desde arriba, como en el caso de Oregón, donde el estado establece una serie de obligaciones a los ayuntamientos.

Se ha criticado que sus decisiones son más bien colaboración a nivel regional que planificación regional, puesto que las decisiones las toman por acuerdo los propios representantes de las administraciones locales. Para algunos comentaristas críticos, aún está por ver cuál puede ser la efectividad a nivel regional de una planificación basada únicamente en el consenso y sin elementos más fuertes de decisión desde arriba, similares a los aplicados en otros casos como Nueva Jersey o Portland.

Con el tiempo podrían aparecer en SANDAG los mismos problemas habituales de este tipo de asociaciones de gobiernos locales, que, en Portland, llevaron a su completa reorganización. Las asociaciones de gobiernos locales son muy políticas, y por ello tienen dificultades para planificar de un modo profesional. En organizaciones de este tipo es fácil que los criterios técnicos de planificación a escala regional sean abandonados porque los representantes

políticos tienden a votar en función del interés local de sus representados, y no de acuerdo con el interés regional.

Sin embargo, las presiones provenientes tanto del estado de California como de la ciudadanía explicadas más arriba hasta ahora han incentivado una actuación de SANDAG que, aunque de mínimos, sí se puede calificar como planificación regional. También influyen en ello la configuración territorial y administrativa de la región: un solo condado, en lugar de tres o más como en otras regiones, y unas características físicas de la región que impiden ciertos crecimientos y sobre todo la construcción de nuevas grandes autovías en dirección norte sur. Esta característica física de la región hace posible una situación de poco conflicto porque las actuaciones en materia de carreteras se limitan a crear rutas alternativas para viajes más cortos que permitan reducir la congestión, por ejemplo a la creación de carriles Bus-VAO, y otras mejoras. Estas acciones más pequeñas se pueden redistribuir por toda la región en proyectos específicos en aquellos lugares donde los datos muestran mayor congestión.

Por otra parte, este tipo de planificación regional *bottom-up* también tiene algunas ventajas. Permite una mayor flexibilidad para adaptar las estructuras de planificación regional a la geometría variable de las actuales áreas metropolitanas, porque permite modificar la institucionalización de la toma de decisiones. Además, en ciertos contextos políticos con gran tradición de soberanía local, se presenta como la única posibilidad real de planificar a la escala regional.

Referencias

- Adyer, W. N. et al. 2003. "Governance for Sustainability: Towards a "Thick Analysis" of Environmental Decision Making" *Environment and Planning A*. 35,6:1095-1110.
- Albrechts, L., Healey, P., and Kunzmann, K. 2003. "Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe" *Journal of the American Planning Association*. 69,2:113-129.
- Albrechts, L., J. Alden, and A. da Rosa Pires. (Eds.). 2001. *The Changing Institutional Landscape of Planning*. Aldershot: Ashgate.
- Bollens, Scott A. 1993. "Restructuring land use governance", en *Journal of planning literature*, Vol.7: N°3, pp. 211-226.
- Breheny, M. 1992. *Sustainable development and urban form*. Londres: Pion Ltd.
- Brenner, N. 2003. "Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of Space in Contemporary Western Europe" *European Urban and Regional Studies*. 10,4:297-324.
- Brower, David J., Godschalk, David R. y Porter, Douglas R. (eds.). 1994. *Understanding growth management. Critical issues and a research agenda*. Washington, DC: ULI-the Urban Land Institute.
- Bryson, John M. y Einsweiler, Robert C. 1991. *Shared power*, University Press of America-U. of Minnesota, Minnesota.
- Buchsbaum, Peter; Smith, Larry, (eds.) 1993. *State and regional comprehensive planning. Implementing new methods for growth management*, American Bar Association, Chicago.

- Burchell, R. et al. 2002. *The Costs of Sprawl – 2000*. Washington, DC: National Academy Press.
- Calthorpe, P. y Fulton, W. 2001. *The regional city*. Washington: Island Press.
- Calthorpe, P. 1993. *The Next American Metropolis*. Princeton Architectural Press. New York.
- Camagni, R., Gibelli, M-A., Rigaminti, P. 2002. *I costi collettivi della città dispersa*. Florencia: Alinea Editrice- Politecnico di Milano.
- CEMAT 1991. *Schéma Européen d'Aménagement du territoire*, Consejo de Europa, Estrasburgo.
- Comisión de las Comunidades Europeas 2001a. Communication from the Commission: *A Sustainable Europe for a Better World – A European Strategy for Sustainable Development*, COM (2001) 264 final, Bruselas.
- Comisión de las Comunidades Europeas 1999a. *European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities.
- Comisión de las Comunidades Europeas 1998b. *Sustainable Urban Development in the European Union: A Framework for Action – Communication from the Commission*, COM (98) 605 final, Bruselas.
- Comisión de las Comunidades Europeas 1998a. *The Common Transport Policy: Sustainable Mobility Perspectives for the Future - Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, COM (98) 716 final, Bruselas.
- Comisión de las Comunidades Europeas 1997c. *Towards an Urban Agenda in the European Union*, COM (97) 197 final, Bruselas.
- Comisión de las Comunidades Europeas 1997a. *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies* (Regional Development Studies 28), Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities.
- Cullingworth, J. Barry 1993. *The Political Culture of Planning*. American Land Use Planning in Comparative Perspective, Routledge, Nueva York-Londres.
- Dematteis, G. 1998. “Suburbanización y Periurbanización. Ciudades Anglosajonas y Ciudades Latinas”, en Monclus, F.C. *La Ciudad Dispersa*.
- Detwiles, Peter M. 1992. “Is cooperation enough? A review of San Diego’s latest growth management program”, en Porter, Douglas (ed.), *State and regional initiatives for managing development. Policy issues and practical concerns.*, ULI-the Urban Land Institute, Washington, D.C., pp.57-80.
- Dieterich, Hartmut (ed.). 1993-97. *Framework and functioning of urban land and property markets in Germany, UK, France, Sweden, the Netherlands*, cinco volúmenes. Londres: University College.
- Faludi, A. (Ed.) 2002. *European Spatial Planning*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Friedmann, John 1987. *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

- Fulton, William 1994. *Guide to California Planning*, Solano Press Books, Point Arena, California.
- Healey, P. 1997. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Healey, Patsy y Barrett, Susan 1990.: “Structure and agency in land and property development processes: some ideas for research”, en *Urban studies*, Vol.27: N°1, pp. 89-104.
- Innes, J. and D. Booher. 1999. “Consensus Building and Complex Adaptive Systems: A Framework for Evaluating Collaborative Planning” *Journal of the American Planning Association*. 65:412-423.
- Monclus, F.J. (ed) . 1998. *La Ciudad Dispersa*. Urbanitats. Centre de Cultura Contemporania de Barcelona.
- Portas, N., Domingues, A., Cabral, J. 2003. *Políticas urbanas. Tendências, estratégias e oportunidades*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian.
- Porter, Douglas, R. (ed.) 1992a. State and regional initiatives for managing development. Policy issues and practical concerns., The Urban Land Institute, Washington DC.
- Sánchez de Madariaga, I. 2002. “Planificación por consenso y reconducción del crecimiento disperso: el caso de Nueva Jersey”, *Urban 7*, pp. 16-34.
- Sánchez de Madariaga, I. 2001. “Planificar a través del consenso”, *Urban 6*, pp. 144-145.
- Sánchez de Madariaga, I. 1998. *La práctica urbanística emergente en los Estados Unidos. Un análisis desde la perspectiva europea*. Universidad Carlos III- Boletín Oficial del Estado, Colección Administración y Territorio, Madrid.
- SANDAG.2004a. *Regional Comprehensive Plan*. San Diego: SANDAG. <http://www.sandag.org/index.asp?projectid=1&fuseaction=projects.detail>
- SANDAG. 2004b. *Final Program Environmental Impact Report (EIR)*. San Diego: SANDAG. <http://www.sandag.org/index.asp?projectid=1&fuseaction=projects.detail>
- SANDAG. 2003b. *Final Environmental Impact Report (EIR) for the 2030 Regional Transportation Plan*. San Diego: SANDAG. <http://www.sandag.org/index.asp?projectid=197&fuseaction=projects.detail>
- SANDAG. 2003a. *Regional Transportation Plan Mobility 2030*. San Diego: SANDAG <http://www.sandag.org/index.asp?projectid=197&fuseaction=projects.detail>
- SANDAG. 2001. *Solving the San Diego Housing crisis*. San Diego: SANDAG. <http://www.sandag.org/index.asp?classid=15&fuseaction=home.classhome>