

LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA EN LOS ESTADOS UNIDOS: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS^(*)

INÉS SÁNCHEZ DE MADARIAGA

SUMARIO: I. RASGOS BÁSICOS DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN URBANA: 1. La regulación urbanística. 2. La inversión pública en infraestructuras. 3. El proceso de desarrollo urbano.— II. PROBLEMAS: 1. Fragmentación y descoordinación. 2. Sobrecalificación. 3. Exclusión. 4. Rigidez.— III. NUEVAS TENDENCIAS: 1. Planificación supramunicipal. 2. Programación temporal e integración de técnicas. 3. Flexibilización.— IV. A MODO DE CONCLUSIÓN.— V. BIBLIOGRAFÍA.

A diferencia de los modelos europeos, el modelo de planificación urbanística norteamericano no constituye propiamente un sistema, un todo integrado, estructurado y coherente. Por el contrario, el sistema urbanístico norteamericano es diverso, variable en el tiempo y en el espacio, y cambia a través de evoluciones continuas. Las administraciones locales inventan constantemente nuevas técnicas que se superponen, sin sustituirlas, a las existentes y que, cuando pasan la prueba de legalidad y de constitucionalidad ante los tribunales, pasan a formar parte del bagaje de técnicas disponibles que otros ayuntamientos pueden utilizar.

El sistema se caracteriza por una extrema fragmentación y descentralización. Los instrumentos urbanísticos no están codificados en una ley federal, ni tan siquiera en unas leyes estatales. Son las administraciones locales —ayuntamientos, condados, *townships*—, en su mayoría pequeñas jurisdicciones suburbanas, quienes definen los instrumentos, los inventan y los aplican, eso sí, dentro de un marco general establecido en leyes estatales de planificación y zonificación y dentro de los límites impuestos por las constituciones estatales y federal.

(*) Este artículo constituye una versión abreviada del análisis del sistema de planificación urbanística realizado por la autora y publicado como libro en 1998 con el título *La práctica urbanística emergente en los Estados Unidos. Un análisis desde la perspectiva europea*, Universidad Carlos III-BOE, Madrid.

La planificación urbana es una competencia esencialmente local. Sin embargo, las competencias sectoriales en materia de transportes, saneamiento, agua, etc., todos ellos aspectos básicos de la administración del urbanismo, no suelen residir en las administraciones locales propiamente dichas, sino en agencias públicas locales o regionales, con ámbitos jurisdiccionales variables, y con gran autonomía en gestión, que puede incluir la capacidad para recaudar impuestos. Una persona puede residir en el ámbito geográfico de actuación de una decena de administraciones públicas que no tienen dependencia jerárquica entre sí.

Esta configuración de la Administración local, combinada con una extrema dispersión geográfica de los asentamientos urbanos, ha generado unas necesidades acuciantes de creación de estructuras y procesos de coordinación institucional en los estados con mayores presiones de crecimiento. Pero un sistema de gobierno tan fragmentado y descentralizado como el norteamericano impone fuertes limitaciones a la construcción de estructuras institucionales con coordinación desde arriba, y obliga a buscar otras formas más consensuadas y menos jerarquizadas de planificación supralocal.

I. RASGOS BÁSICOS DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN URBANA

1. La regulación urbanística

El Gobierno federal sólo tiene competencia sobre ciertas cuestiones sectoriales, algunas de las cuales han tenido históricamente, o tienen en la actualidad, gran influencia en el desarrollo urbano: medio ambiente, transportes y vivienda. A estas tres habría que añadir las políticas urbanas diseñadas en determinados períodos. Actualmente, la más importante de estas políticas federales es la de medio ambiente, que, aunque indirectamente, está empezando a influir en las formas de ocupación del territorio —a través de la exigencia de estándares ambientales de contaminación de aguas, aire, etc., y de la realización de evaluaciones de impacto ambiental—, y de modo más directo en la reutilización de zonas industriales obsoletas. Medidas de este tipo han sido reforzadas en muchos estados con la aprobación de leyes estatales de medio ambiente.

La política de transporte federal, responsable de la construcción de la red de autopistas interestatales, ha contribuido decisivamente a la suburbanización del país en la medida en que los nuevos creci-

mientos se han ido apoyando en esta red. La política federal de vivienda, aunque indirecta a través del sistema fiscal, ha sido, a su vez, otro de los grandes pilares de la suburbanización y simultáneamente de la degradación del patrimonio residencial urbano, al apoyar durante décadas, básicamente a través de los sistemas fiscal y financiero, la nueva construcción unifamiliar suburbana.

La actuación urbanística municipal tiene su fundamento legal en los conceptos de *poder de policía* y de *dominio eminente*. El primero es la autoridad que tiene la Administración pública para controlar la actividad privada con objeto de promover la salud, la seguridad, el bienestar y la moral públicas. Toda la regulación urbanística se basa en el poder de policía, que justifica la imposición de restricciones a la actividad inmobiliaria. Estas restricciones pueden suponer grandes reducciones en el valor económico del suelo, pero no la supresión de todo el valor. La negación de todo valor económico a través de la regulación constituye una confiscación (*regulatory taking*), y eso requiere compensación económica por parte de la Administración.

El segundo concepto —*dominio eminente*— es el poder de expropiación para uso público, tras justa compensación económica. Uso público puede ser casi cualquier cosa —desde los propios edificios destinados a actividades de la Administración pública, hasta la promoción del empleo—, y justa compensación es el valor de mercado bajo la regulación vigente.

La técnica *zonificadora* es con mucho la más importante, podría decirse que es el núcleo del sistema. A través de la zonificación, los ayuntamientos y demás administraciones locales asignan al suelo usos y especificaciones de forma y volumen edificables. Son controles rígidos y estáticos, definidos a nivel local, que no incorporan una dimensión temporal al planeamiento. La zonificación cubre todo el territorio municipal, es vinculante para los particulares, y normalmente atribuye edificabilidades muy superiores a las que razonablemente pueden ser esperables en 10, 20 o incluso 50 años. La ordenanza de zonificación es mucho más importante que el plan, que suele tener unas determinaciones muy generales y en muchos lugares ni siquiera existe. En la visión popular, incluso entre profesionales, la zonificación equivale al plan.

La zonificación puede ser modificada puntualmente a instancias particulares, según varios procedimientos, los más importantes de los cuales son las *enmiendas* (*amendments*) y las *varianzas* (*variances*). El primero de estos procedimientos obliga a la realización de un proceso de aprobación equiparable al de aprobación de la propia ordenanza de zonificación, ya que supone un cambio en ésta que debe ser

sujeto al mismo tipo de publicidad y consenso político que la propia ordenanza. El segundo procedimiento es por el contrario rápido, sin el mismo tipo de escrutinio público, ya que en teoría sólo se debe aplicar a casos en que la regulación es manifiestamente inaplicable por razones físicas propias de la parcela en cuestión. Las *varianzas* son la válvula de escape del sistema, aunque con frecuencia son utilizadas de modo espurio.

La segunda técnica en importancia es la *parcelación*, que es un instrumento casi de ingeniería municipal, para el control de la subdivisión parcelaria, de la infraestructura y los equipamientos locales (interiores a la actuación). Las regulaciones de parcelación especifican el modo en que los terrenos pueden ser subdivididos en parcelas, con indicaciones de estándares para viario, dotaciones públicas, tamaño y forma de parcela, y, cada vez con más frecuencia, la forma en que el promotor tiene que contribuir a la realización de la infraestructura y equipamientos públicos.

La obtención del permiso de parcelación, normalmente y cada vez más, implica un proceso negociador en el que la Administración obtiene aportaciones privadas para infraestructuras y equipamientos públicos. Es decir, las aprobaciones de parcelación son decisiones discrecionales de la Administración. Además, existe un cierto solapamiento de competencias entre lo que regula la zonificación y lo que regula la parcelación. Para mayor confusión, las regulaciones de parcelación son diseñadas y administradas por un departamento distinto al responsable de la zonificación, además de responder a legislaciones estatales diferentes. A pesar de las muchas propuestas de introducción de un código unificado regulador de lo que actualmente es regulado por la zonificación y por la parcelación, en la realidad no existe en prácticamente ningún lugar.

Los *planes* de urbanismo, a diferencia de la zonificación, no son vinculantes legalmente a terceros, generalmente tampoco lo son para otras administraciones públicas, y en muchos estados ni siquiera son de obligada realización por las administraciones locales. Suelen ser documentos cortos, con más texto que planos, y con indicaciones de tipo económico, físico y social para el crecimiento de la localidad a 15 o 20 años. En la inmensa mayoría de los estados la zonificación no tiene que ser conforme con el plan.

No existe dependencia jerárquica entre planes, ni tampoco entre planes y regulaciones; tampoco existe coordinación horizontal entre los planes de las distintas administraciones locales; los organismos públicos encargados de realizar las infraestructuras funcionan de modo autónomo sobre ámbitos geográficos no coincidentes ni entre

sí, ni con las administraciones locales; las regulaciones municipales vinculantes a terceros —zonificación y parcelación—, son definidas y gestionadas por departamentos municipales distintos y sin mutua coordinación.

Antes de concluir este apartado sobre la regulación urbanística es necesario también hacer referencia al sistema fiscal, que tiene una gran influencia en el comportamiento de los municipios en lo que respecta al urbanismo. En Estados Unidos la descentralización administrativa va acompañada de un alto grado de descentralización fiscal. Las administraciones locales recaudan directamente, a través básicamente de impuestos a la propiedad inmobiliaria, entre un 20 y un 50% de su presupuesto. Se trata de impuestos sobre la propiedad, no sobre las transacciones ni sobre las plusvalías creadas en el proceso de desarrollo inmobiliario. Esto quiere decir, primero, que los impuestos a la propiedad son bastante altos, y, segundo, que los ayuntamientos son muy dependientes del tipo de crecimiento que permiten en sus jurisdicciones.

2. La inversión pública en infraestructuras

Las *infraestructuras generales* —carreteras, saneamiento, acometida de aguas, etc.—, no son generalmente de competencia municipal, ni tampoco directamente estatal: por lo general son responsabilidad de agencias parapúblicas creadas *ad-hoc*, con grandes poderes de gestión —frecuentemente pueden recaudar impuestos y algunas tienen órganos de dirección elegidos por sufragio directo—, que funcionan básicamente según criterios de rentabilidad económica y que no están obligadas a seguir directrices locales ni tampoco estatales. Existen varias decenas de miles de estas agencias, denominadas *distritos especiales* (*special districts*), que actúan sobre jurisdicciones definidas *ad-hoc*, generalmente de carácter supramunicipal, aunque no coincidentes entre sí, ni tampoco con las delimitaciones administrativas locales. La red de autopistas interestatales, construidas por el Gobierno federal, como ya he dicho, es también uno de los pilares del crecimiento disperso de las ciudades norteamericanas.

3. El proceso de desarrollo urbano

En este marco regulador tiene lugar la actividad inmobiliaria privada. La inmensa mayoría del desarrollo urbano es llevada a cabo por agentes inmobiliarios privados, quienes, una vez obtenidos los suelos y definido el proyecto, entran en el proceso regulador para obtener los

permisos de zonificación y parcelación. Las empresas inmobiliarias adquieren los suelos, generalmente a través de sociedades interpuestas para evitar que alguien se resista a vender en la esperanza de obtener un precio desorbitado (en este proceso la Administración no tiene ninguna participación); buscan financiación en el mercado de capitales; deciden qué tipo de desarrollo llevar a cabo, y si no coincide con lo que dice el plano de zonificación, solicitan una enmienda, o, más frecuentemente, una varianza (estas modificaciones de la regulación implican un procedimiento negociador en el cual la Administración obtiene contribuciones privadas para infraestructuras, equipamientos o servicios públicos); reparcelan según las regulaciones de parcelación, realizando o financiando las infraestructuras y/o equipamientos exigidos por éstas, o, de nuevo, negociados en el proceso de obtención del permiso de parcelación, que, éste sí, es una decisión discrecional del Ayuntamiento; por último, edifican y comercializan los productos inmobiliarios.

II. PROBLEMAS

1. Fragmentación y descoordinación

Este sistema produce grandes ineficiencias administrativas, con duplicaciones de funciones y responsabilidades, y con frecuentes solapes. Por ejemplo las regulaciones de parcelación y de zonificación con frecuencia se solapan en la regulación de algunos aspectos en los suelos no urbanizados, y, aunque hace tiempo que algunos grupos abogan por la institución de un código único, éste no existe en prácticamente ningún lugar.

Se produce también una independencia de los procesos inversores con respecto a la planificación, con el resultado de que el crecimiento sigue a las inversiones en infraestructuras y no a los planes ni a la zonificación. Esta es una de las causas de la dispersión de las formas del crecimiento. Las decisiones propiamente urbanísticas son tomadas mayoritariamente por pequeños ayuntamientos suburbanos y por agencias inversoras especiales. Esta balcanización de la toma de decisiones es otro de los factores que contribuye poderosamente a las formas de crecimiento dispersas.

2. Sobrevaloración

La sobreabundancia de suelos potencialmente urbanizables, derivada de la imposibilidad legal de negar todo uso económico al suelo,

potencia a su vez la suburbanización y desincentiva la reurbanización. Esta sobreabundancia es causada, de modo más directo, por la inexistencia de controles temporales que especifiquen qué zonas deben ser urbanizadas primero y cuáles después, y por la "clasificación" como suelos potencialmente urbanizables de grandes superficies que superan con mucho el crecimiento que puede ser razonablemente esperado en períodos de varias décadas. Contribuyen también al crecimiento disperso las políticas de inversión pública directa en infraestructuras territoriales, en paralelo a la desinversión en los centros urbanos, y, de modo fundamental, las políticas fiscales de ayuda indirecta a la vivienda unifamiliar desarrolladas desde los años 50, reforzadas con un muy difícil acceso a financiación, no ya pública, sino también privada, para la rehabilitación de edificios multifamiliares en medio urbano.

3. Exclusión

El alto grado de descentralización administrativa hace difícil la inclusión, en instancias con un grado suficiente de centralización, de objetivos sustantivos relacionados con la equidad, como es la vivienda social. Esta es una de las causas del alto grado de segregación espacial existente en las ciudades norteamericanas y uno de los factores que explican el decaimiento y abandono de determinadas zonas ocupadas por grupos socialmente desfavorecidos.

El alto grado de descentralización fiscal es la principal causa de la práctica habitual que se ha venido denominando *zonificación fiscal*, consistente en zonificar suelos para los usos que pagan más impuestos —oficinas y viviendas unifamiliares—, y no zonificar suelos suficientes para las actividades débiles —vivienda social, que en los suburbios norteamericanos es sinónimo de vivienda multifamiliar—. Semejante configuración del sistema fiscal es una de las principales razones del desequilibrio entre suburbios ricos y ciudades en permanente crisis fiscal. Las ciudades recaudan pocos impuestos y tienen muchos gastos en equipamientos y servicios públicos porque acogen a una proporción mucho mayor de la población de rentas bajas, además de servir con sus equipamientos culturales a las poblaciones suburbanas circundantes, que no contribuyen fiscalmente a su mantenimiento.

4. Rigidez

La zonificación, como sistema reglado que es, es un sistema inflexible en la teoría. En la práctica, como cualquier sistema urbanístico, la zonificación tiene sus mecanismos de escape, que hemos visto

(enmiendas y varianzas), que son utilizados de modo espurio sistemáticamente, en las negociaciones para la obtención de las licencias.

III. NUEVAS TENDENCIAS

Desde los años 70 se han iniciado una serie de experiencias que modifican el sistema básico que acabamos de exponer de varias maneras y a distintos niveles. Todas estas modificaciones tienen objetivos similares: controlar la dispersión, proteger suelos agrícolas y naturales de valor, fomentar el crecimiento compacto en relación a las infraestructuras existentes, favorecer la reutilización de los espacios urbanos, reducir el costo total de las infraestructuras y equipamientos urbanos necesarios, promover el desarrollo de vivienda asequible. Para ello se están produciendo distintas experiencias de planificación supramunicipal, de programación temporal, y, por último, de flexibilización de las propias técnicas urbanísticas.

1. Planificación supramunicipal

Los experimentos de coordinación horizontal y vertical de las múltiples agencias y organismos públicos cuyas actividades confluyen en el desarrollo urbano implican variadas estructuras y procesos de concentración interadministrativa y distintos contenidos de la planificación en los diferentes niveles de gobierno, que pueden ser agrupados según los distintos grados de predominio de la jerarquización o del consenso en las estructuras y procesos que conforman. Un intento de taxonomía de estas múltiples soluciones a un mismo problema podría ser el siguiente:

1) Casos más jerarquizados, como el programa de la Costa de California, en el cual los estados imponen regulaciones directas sobre la actividad inmobiliaria y sustituyen a los ayuntamientos en sus competencias urbanísticas en caso de inacción de éstos.

2) Casos intermedios, como el de Oregón, donde el Estado obliga a las administraciones locales a que sus planes sean conformes con el plan estatal.

3) Casos basados en el consenso, como Nueva Jersey, donde los planes son negociados en procesos de ida y vuelta (*cross acceptance*) entre las administraciones locales, las agencias parapúblicas, el Estado, el mundo empresarial y la sociedad civil, hasta que se consigue un acuerdo que compatibiliza los planes locales entre sí y con el Plan Estatal.

4) Casos de planificación privada, como la *Regional Plan Association de Nueva York*, que muestra cómo una estructura organizativa privada sin las competencias y poderes de la Administración pública puede contribuir, en base a su prestigio, a la planificación regional, aunque con grandes contradicciones y limitaciones derivadas de la dificultad de compatibilizar los criterios de rentabilidad a largo plazo propios de las políticas públicas con el imperativo de eficiencia económica propio de la actividad privada.

Las distintas formas en que se configura esta planificación supramunicipal emergente tienen importantes implicaciones, algunas con un carácter más general, otras más específicas del contexto norteamericano. Entre estas implicaciones destaca, en primer lugar, la conflictividad generada por las estructuras más jerarquizadas, que son difíciles de poner en práctica en sistemas con un alto grado de pluralismo y con una fuerte tradición de soberanía local, en los que se considera que las competencias urbanísticas deben residir en el escalón administrativo más bajo. Esta conflictividad puede suponer la inoperancia del sistema, como ha sido el caso en California.

En segundo lugar habría que señalar la dificultad de incluir objetivos sustantivos relacionados con la equidad —y, en menor medida, aunque también, de tipo medioambiental—, en los sistemas predominantemente consensuados desde abajo. Esta dificultad apuntaría a las limitaciones de estos sistemas a la hora de promover un desarrollo urbano equilibrado desde el punto de vista socio-espacial, y, en parte, es una de las causas que contribuyen al alto grado de segregación espacial de las ciudades norteamericanas.

El caso de Nueva Jersey quizás sea uno de los más ilustrativos. Este estado ha conseguido poner en práctica una política de vivienda social a nivel estatal, que consiste en que el estado obliga a los ayuntamientos a incluir en sus ordenanzas de zonificación suficiente suelo zonificado para viviendas multifamiliares, según una distribución espacial definida por el estado que adjudica a cada Administración local la parte que le corresponde de las necesidades globales de vivienda barata. Sin embargo, no se llegó a este resultado a través del proceso de toma de decisiones normal en el proceso de redacción y aprobación del Plan Estatal, que, como vimos, es un plan consensuado en un proceso de ida y vuelta, sino a través del sistema judicial. Esta política de vivienda social es el resultado de las famosas sentencias de Mount Laurel, en las que los tribunales fallaron a favor de la demandante en contra de la Administración local cuya regulación urbanística le impedía acceder a una vivienda barata. Las sentencias obligaron al Estado a desarrollar y poner en práctica la política de

vivienda social hoy existente (por otra parte una política bastante ligera), a la que nunca se hubiera podido llegar a través del proceso normal de toma de decisiones, porque hubiera sido bloqueada sistemáticamente por las administraciones locales.

2. Programación temporal e integración de técnicas

La dimensión temporal supone la adopción de diversas técnicas destinadas a fasear el crecimiento, dirigirlo a determinadas áreas, ponerle techos, asegurar la correlación entre capacidad infraestructural y crecimiento inmobiliario, etc. La introducción de la dimensión temporal responde a la dificultad económica creciente para dotar de infraestructuras y equipamientos a las nuevas zonas de crecimiento, cada vez más extensas y lejanas de los centros urbanos, en un contexto de crisis fiscal de las haciendas públicas.

También a estas dificultades fiscales responde la introducción de las técnicas de provisión de infraestructuras, o contribuciones privadas a la urbanización, que a veces son utilizadas para fasear el crecimiento, permitiéndolo sólo allí donde hay infraestructuras. Los ayuntamientos, aunque a veces también los estados o agrupaciones de administraciones locales, imponen estas contribuciones bien en especie —construcción directa por parte del promotor—, bien en metálico, a través de unas tasas de impacto proporcionales a la nueva superficie edificable o al número de nuevas viviendas. Estas contribuciones pueden ser regladas, como son las tasas de impacto, o negociadas. También pueden ser destinadas a infraestructuras o a equipamientos situados bien en el ámbito del proyecto, bien fuera del proyecto (*in-site, off-site*).

En todos los casos la carga económica debe ser proporcional al impacto generado por el proyecto sobre las infraestructuras y equipamientos existentes. Subyace la idea de que el crecimiento se debe autofinanciar sin recurrir a las arcas públicas. Cuando el sistema de tasas está diseñado en función de la densidad y de la distancia constituye un incentivo poderoso al crecimiento compacto y un desincentivo a la dispersión.

Las nuevas técnicas de programación temporal se pueden interrelacionar entre sí y con las regulaciones de zonificación y las técnicas de provisión de infraestructuras de muy distintas maneras. Algunos ayuntamientos las utilizan de modo coordinado, otros lo hacen de modo más aleatorio. Ciertos estados, como el de Florida, utilizan algunas de estas técnicas, especialmente las relacionadas con el con-

trol de la capacidad infraestructural, para controlar el crecimiento desde una perspectiva supramunicipal.

Las administraciones locales del área metropolitana de San Diego, por ejemplo, han creado una asociación voluntaria de planificación (*San Diego Association of Governments, SANDAG*) que utiliza un sistema integrado, a nivel metropolitano, para la dirección del crecimiento a determinadas áreas y la protección de otras, recurriendo a técnicas para el faseamiento temporal, y con la imposición de tasas de impacto para la provisión de infraestructuras variables según la localización, destinadas a favorecer la colmatación (*infill*) de los suelos vacantes producidos por el crecimiento a saltos característico de Estados Unidos.

Para contrarrestar los efectos excluyentes del sistema, en algunos estados y regiones se está recurriendo a sistemas de perecuación fiscal y a la intervención de los tribunales estatales. En el primer caso se trata de establecer mecanismos de redistribución de los ingresos fiscales a nivel regional, de manera que se reduzca la gran brecha entre los presupuestos públicos de la ciudad central y los de los suburbios circundantes. En el segundo caso, como ya se ha mencionado con respecto al caso Mount Laurel en Nueva Jersey, los tribunales han intervenido para obligar al Estado a que obligue a su vez a los ayuntamientos a zonificar suficiente suelo para vivienda social en sus jurisdicciones.

3. Flexibilización

La flexibilidad se incorpora al sistema de distintas formas. Por un lado, desde el punto de vista de los contenidos sustantivos de la regulación. Por otro lado, desde el punto de vista del control de los procedimientos discrecionales de aprobación de proyectos. Es decir la discrecionalidad se reduce y se controla desde la flexibilización de las reglas generales y desde la formalización de los procesos discrecionales, que siempre existen y son los que tienden a ser objeto de utilización espuria.

Los contenidos sustantivos se flexibilizan básicamente a través de una serie de técnicas denominadas conjuntamente como zonificación flexible, que fundamentalmente suponen la incorporación a ésta de determinaciones normativas basadas en umbrales y estándares de referencia, y no en especificaciones fijas. En la zonificación flexible las zonas se definen, no por listados de actividades permisibles, sino por estándares de actividad permisibles (de emisión de ruidos, olores, vibraciones, polución o generación de tráfico); el número de distritos

es menor que en la zonificación convencional y dentro de cada distrito cada uso tiene que pasar una serie de tests; permite una mayor flexibilidad de localización de las actividades y favorece una mayor mezcla de usos. Es decir, la localización de una actividad determinada no depende de categorías preestablecidas de usos, sino de las características reales de los impactos que supone su instalación, medidos en referencia a estándares y criterios predefinidos. Las empresas que desean instalarse tienen que demostrar que cumplen esos estándares para obtener la licencia. Se basan en la utilización de análisis cuantitativos que incorporan criterios numéricos al análisis del diseño y los impactos de los proyectos; las ordenanzas incorporan estos criterios numéricos como estándares frente a los cuales se miden las características específicas de cada proyecto.

Los procesos de toma de decisiones de tipo discrecional, por su parte, se controlan a través de varios procedimientos que contribuyen a su formalización, entre los que destacan las evaluaciones de impacto ambiental, las audiencias públicas y los procesos de participación ciudadana y de obligación de hacer pública toda la información relevante al caso. Aquí habría que señalar la importancia de las evaluaciones de impacto ambiental como instrumento de creación y difusión de información sobre los proyectos. En EEUU uno de los objetivos fundamentales de las evaluaciones de impacto es precisamente el de contribuir a la información pública de las razones que dan lugar a una decisión.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

Aún a riesgo de generalizar excesivamente, se podrían sacar algunas conclusiones sobre la planificación urbana en los Estados Unidos. En primer lugar, se puede afirmar que el sistema subvenciona indirectamente las localizaciones suburbanas sobre las urbanas, tanto de las viviendas como de las actividades económicas, a través del sistema fiscal, de la estructura administrativa balcanizada, de políticas sectoriales como las subvenciones a la vivienda y la construcción de autopistas, de la política de precios de la gasolina, etc.

Los problemas causados por la suburbanización generalizada del país desde la Segunda Guerra se han hecho evidentes, tanto en los centros urbanos degradados, como en unos suburbios caóticos y congestionados, cada vez más costosos de financiar en el momento actual de crisis fiscal de las haciendas públicas. Como resultado de ello el sistema de planificación urbanística convencional está evolucionando, en ciertas partes del país, incorporando elementos que suponen

una mayor restricción de las actividades inmobiliarias privadas y un cierto grado de reducción de la descentralización.

Así, están apareciendo distintas fórmulas de coordinación vertical y horizontal entre los múltiples actores privados; formas de perecuación fiscal a las escalas regionales; regulaciones que suponen un grado mayor de control administrativo sobre las actividades inmobiliarias, por ejemplo a través de la introducción de controles temporales, etc. En todos los casos el objetivo es doble: limitar la dispersión y regenerar los centros urbanos abandonados.

Los resultados por el momento son difíciles de evaluar. En casi todos los casos se trata de pequeñas evoluciones paso a paso, lentas, no de reformas sustanciales del sistema convencional. En la inmensa mayoría de los casos las grandes tendencias dispersoras y segregadoras imbuidas en el sistema continúan favoreciendo la suburbanización y el declive paralelo de los centros.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ALTERMAN, Rachele (ed.) (1990): *Private Supply of Public Services. Evaluation of Real Estate Exactions, Linkage, and Alternative Land Policies*, New York University Press, Nueva York-Londres.
- BABCOCK, Richard (1985): *The zoning game revisited*, Oelgeschlager-Lincoln Institute of Land Policy, Boston MA.
- BROUGH, Michael B. (1985): *A unified development ordinance*, American Planning Association, Washington DC.
- BROWER, David J; GODSCHALK, David R., y Porter, Douglas R. (eds.) (1989): *Understanding growth management. Critical issues and a research agenda*, ULI-the Urban Land Institute, Washington D.C.
- BUCHSBAUM, Peter, y SMITH, Larry (eds.) (1993): *State and regional comprehensive planning. Implementing new methods for growth management*, American Bar Association, Chicago.
- COLLINS, B. R. et al. (1991): *America's downtowns: growth politics and preservation*, Preservation Press, Washington D.C.
- CULLINGWORTH, J. Barry (1993): *The Political Culture of Planning. American Land Use Planning in Comparative Perspective*, Routledge, Nueva York-Londres.

- GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, Javier (ed.) (1996): *Estudio básico de la legislación urbanística en Alemania, Francia, Holanda, Inglaterra, Italia, Suiza y EEUU*, MOPTMA, Madrid.
- SÁNCHEZ DE MADARIAGA, Inés (1998): *La práctica urbanística emergente en los Estados Unidos. Un análisis desde la perspectiva europea*, Universidad Carlos III-BOE, Madrid.
- SMITH, Herbert H. (1993): *The Citizen's Guide to Planning*, Planners Press, American Planning Association, Chicago, Illinois-Washington, D.C.
- SO, Frank S., y GETZELS, Judith (1985): *The Practice of State and Regional Planning*, American Planning Association-International City Management Association, Washington D.C.
- SO, Frank S.; HAND, I., y McDOWELL, B. D. (1988): *The Practice of Local Government Planning*, American Planning Association-International City Management Association, Washington D.C.
- WHITE, S. Mark (1992): *Affordable housing: proactive and reactive planning strategies*, American Planning Association, Chicago.