

«New» instruments of urbanism in a new urban epoch

Roger Simmonds

«Nuevos» instrumentos de urbanismo en una nueva era urbana

Introducción

Destacados teóricos urbanos están de acuerdo en que la mayoría de los países del mundo están atravesando un «período de discontinuidad» propio y particular en el que las instituciones y las prácticas establecidas en la primera era urbana han empezado a fallar antes del establecimiento de otras nuevas instituciones y prácticas. A la vista de este, los urbanistas se encuentran divididos en dos campos: aquellos relacionados activamente en la deconstrucción de las viejas instituciones y en la construcción de otras nuevas y aquellos que o bien deniegan estas demandas sobre discontinuidad o bien insisten en que la tarea del urbanismo es resistir dicho período. Este estudio apoya firmemente el primer modelo, y acepta la relevancia de intentar construir nuevos modelos de prácticas sobre la gestión del uso del suelo; la función original del urbanismo. El estudio contesta las preguntas acerca de las nuevas prácticas emergentes y sobre el éxito que han obtenido.

La capacidad de reconstruir su práctica, a la vista de los cambios económicos y sociales, es lo que decidirá si el urbanismo va a sobrevivir como una disciplina profesional o si va a convertirse en un tema secundario de las ciencias sociales. Por lo tanto, el estudio debe centrarse en los nuevos «instrumentos», los sistemas diferentes de urbanismo que se están usando en la actualidad en el mundo. El estudio descubre algunas tendencias comunes y a la vista de ellas, saca conclusiones sobre el futuro del urbanismo como práctica, resaltando el relativo declive en importancia del instrumento «legislación» y la importancia creciente del instrumento «información».

La información sobre los instrumentos usados se ha obtenido a partir de dos tipos de prácticas del gobierno local: prácticas en la gestión del uso del suelo por los Ayuntamientos y por el creciente número de gobiernos de Ciudades Región o lo que se conocía por Gobiernos Metropolitanos². Los datos sobre las prácticas en las Ciudades Región se han obtenido principalmente de un Consorcio de Investigación formado por 12 Ciudades Región repartidas por todo el mundo³. Este Consorcio ha estudiado el cambio de su forma y gestión a lo largo de los últimos 35 años.

Introduction

Leading urban theorists' agree that most countries around the world are passing through their own particular «period of discontinuity»; where the institutions and established practices of one urban epoch have begun to fail and before new institutions and practices have become established. In light of this, urbanists tend to fall into two camps, those who are actively engaged in the deconstruction of the old institutions and in the building of new ones and those who either deny these claims about discontinuity or who insist that it is the job of urbanism to resist it. While this paper comes down firmly in the first camp, it accepts the relevance of attempting to build new kinds of practice around the management of the way land is used; the original role of urbanism. The paper answers the questions- What new practices are emerging and how successful are they?

It is the ability to reconstruct its practice, in light of social and economic change, which will decide if urbanism is to survive as a professional discipline or if it is to decline into being a minor topic of the social sciences. The focus of the paper is thus on the new «instruments», which different systems of urbanism around the World are using today. The paper discovers some common trends and, in light of these, it draws conclusions about the future of urbanism as practice, emphasizing the relative decline in importance of the instrument of «legislation» and the growing importance of the «information» instrument.

Data on the instruments used is drawn from two levels of local government practice- land use management practices by Municipalities and by the growing number of governments of City Regions, or what used to be called Metropolitan Governments². Data on practice in City Regions is mainly drawn from a Research Consortium of 12 Global City Regions around the World³. This Consortium has been studying how their form and management has been changing over the last 35 years. Data on the instruments of urbanism used by municipalities is drawn from many different sources.

The claimed period of discontinuity between urban epochs is already 25 years old in those countries around the World which industrialised early. In these countries, the 1973 Oil Crisis is often taken as the end of the previous urban epoch. Their economies were hit the hardest by dramatic changes in the World economy and their urban institutions were the most obsolete, locked as they had been into late 19th and early 20th Century forms of industrial and government organization, often called «Fordism». In this sense the period of discontinuity for the old industrialised countries has been quite different from the «discontinuities» which a country like

Los datos sobre los instrumentos de urbanismo usados por los ayuntamientos se han conseguido de fuentes muy diversas. El pretendido periodo de discontinuidad entre las épocas urbanas se remonta a 25 años en aquellas ciudades de todo el mundo con una temprana industrialización. En dichas ciudades, la Crisis del Petróleo de 1973 se ha considerado a menudo como el fin de la época urbana anterior. Sus economías se vieron fuertemente afectadas como consecuencia de los dramáticos cambios en la economía mundial y sus instituciones urbanas se encontraban realmente obsoletas, inmovilizadas en una organización industrial y de gobierno propias de finales del siglo XIX y principios del XX, a menudo conocida por «Fordismo». En este sentido, el periodo de discontinuidad de las ciudades con una industrialización obsoleta ha sido bastante diferente de las «discontinuidades» que ha afrontado un país como España. Sin lugar a dudas, los datos aportados por el Consorcio son que aunque existen muchos indicadores de un mundo en pleno cambio que las instituciones urbanísticas tienen que afrontar, y aunque existen algunas tendencias comunes sobre su modo de transformación, los sistemas no están convergiendo hacia un modelo único mundial. El hecho es que mientras que cada nación se encuentra en alguna etapa de *deconstrucción* de su viejo sistema urbanístico, cada una de ellas se encuentra al mismo tiempo en pleno proceso de construcción de uno nuevo, que en muchos aspectos es Único en si mismo.

Parte 1
Antecedentes

Los nuevos y coherentes asentamientos actuales son regionales en su ámbito. La región se ha convertido en «ciudad», constituyendo la vieja ciudad una parte especializada de ella. Esta «Ciudad Región» es diferente de la «Metrópolis» de la época anterior. Apoya unas prácticas económicas y sociales muy diferentes. Genera nuevas élites (la Élite Transnacional), nuevos tipos de pobreza y una nueva clase (el «Trabajador de la información»). Origina presiones muy diferentes sobre el suelo y su uso y por parte de la sociedad se producen diferentes demandas sobre cómo deberían gestionarse dichos usos. Esta nueva época urbana comenzó a emerger con la ayuda de tecnologías como el coche, la televisión y el teléfono. No obstante, las fuerzas de globalización ayudadas por nuevas telecomunicaciones y la tecnología del proceso de la información, están reforzando considerablemente muchas de estas tendencias. Existen diversas y bien conocidas explicaciones sobre cómo está sucediendo esta consolidación. La globalización también parece estar produciendo nuevas tendencias, nuevas formas de concentración, así como de dispersión. La forma de construcción del nuevo asentamiento urbano a escala regional es bastante diferente, en la que el empleo se ha dispersado por toda la región, especialmente por los corredores de transporte más importantes, agrupándose en los principales cruces entre los nuevos sistemas de transportes y los viejos sistemas de carreteras principales. Todo ello resulta más destacable en los aeropuertos y en los cruces de las autopistas de circunvalación y el viejo sistema de carreteras radial. En este sentido, todas las Ciudades Región actuales son polinucleares. Este dispersamiento del empleo «urbano», junto con la industrialización de la agricultura ha producido un nuevo modelo de paisaje que hace imposible sostener la vieja

Spain has been confronting. Indeed all the evidence from the Consortium is that, while there are many features of the changing World which all institutions of urbanism are having to confront and while there are some common trends in the way they are transforming, systems are not converging into a single world model. The evidence is that while each country is at some stage of deconstructing its old system of urbanism, each is, at the same time, in the process of constructing a new one, which is in many respects unique to itself.

Part 1
Background

The new coherent settlements of today are regional in scope. The region has become the «city» with the old city just a specialist part of it. This «City Region» is different from the «Metropolis» of the earlier epoch. It supports quite different social and economic practices. It generates new elites (the «Transnational Elite»), new kinds of poverty, and a new class (the «Information Worker»). It generates quite different pressures on land and the way it is used and there are different demands from society about how these uses should be managed. The new urban epoch began to emerge with the aid of technologies like the car, the television, and telephone. The forces of globalization however, aided by new telecommunications and information processing technology, are greatly reinforcing many of these trends. There are a number of well known explanations for how this reinforcement is taking place. Globalization also appears to be creating new trends, like new forms of concentration as well as dispersal.

The new regional scale urban settlement has a quite different built form, in that employment has become dispersed into all parts of the region, especially along major transportation corridors, clustering at major junctions between the new transport systems and the old main road systems. This is most noticeable at airports and at the junctions of orbital motorways and the old radial road system. In this sense, all city regions today are polynuclear. This dispersal of «urban» employment, coupled with the industrialization of agriculture, has produced a new kind of landscape which renders the old distinction between «town» and «country» impossible to sustain. In attempts to do so however, the old «rural» landscapes, based as they were on craft based farming, are now the object of vigorous conservation campaigns along with those for traditional urban centers. In the process both landscapes become `commodified»; turned into theme parks for recreational and tourist consumption. As homes begin to become places of work, other than domestic work, we can expect quite new pressures to be placed on land and its management.

Much more important for urbanism and its practices, and closer to the focus of this paper, a redistribution of power and resources at the local level is leading to quite different procedures for managing the urban

Roger Simmonds

environment. Better educated or informed local citizens demand to be involved in decisions and actions taken about local urban management and production. Castells⁴ argues that these are often «information workers» in information based industrial and service sector production, who have a quite different relationship to the means of this type of production and who insist on similar relations with local government in local urban production and management. The local chapters of single issue parties, often with much more developed expertise than government employees and their consultants, advise local groups and actively participate in high profile projects. Private individuals and companies also donate time, expertise, and resources to management and programs of action. These contributions of «local knowledge», expertise and resources are increasingly necessary to local governments whose resources are constantly being cut back. In this kind of «Shared Power World» the role of urbanism is being completely redefined.

In response to these dramatic changes, it has often seemed natural for urbanism, especially in countries where it has a strong social science base, to become the local government department which takes over the growing involvement of diverse local, private, and non governmental agencies. Often this role has led departments of urbanism, in countries like the UK, to seek to take over as the «lead discipline» of local government: in charge of «policy». Urbanism's relative strength in the field of policy making, however, has seldom been matched by operational skills and this weakness has often been seized on by other specialist fields within local government as they have tried to keep urbanists out of the Chief Executive's Office. This kind of policy based urbanism, has been presented by its many critics as being all talk and no action.

Another response to the above changes by urbanism in Northern Europe and North America has been to add new growth areas of practice to their original but shrinking brief of land use control. Some of the fields which have been added include «social policy», «urban environmentalism», «urban and rural landscape conservation», «housing», «recreation», and «tourism». Educational programmes in urbanism, building on a social science base, have sought to develop practice in these areas, offering degrees in urbanism with a specialism in one or other of these subjects. The result has been that many departments in government and many different kinds of consultancy to government now have «urbanists» working for them. The long term effect of this trend may be to deliver the «nightmare scenario», for other local government fields; namely the take over of local government by this new and diffused kind of «urbanism», which has lost its basis in the management of land uses.

A third response, which is the subject of this paper, has been to build new practice around the old base of urbanism; namely the management of the way land is used. It recognizes, however, that the pressures on land are very different today as are the priorities of modern society

«New» instruments of urbanism in a new urban epoch

distinción entre «campo» y «ciudad». Con el ánimo de lograrlo, los viejos paisajes «rurales», basados en las granjas tradicionales, son ahora objeto de importantes campañas de conservación junto con las de los centros urbanos tradicionales. En el proceso, ambos paisajes se han «modificado». se han convertido en parques temáticos para recreo y consumo turístico. Con la transformación de los hogares en lugares de trabajo, además del trabajo doméstico, podemos esperar que el suelo y su gestión se vean afectados por otras presiones diferentes.

Mucho más importante para el urbanismo y sus prácticas y más cercano al ánimo de este estudio, la redistribución del poder y recursos a nivel local está originando procedimientos muy diferentes para la gestión del entorno urbano. Los ciudadanos mejor educados e informados, demandan su participación en las decisiones y acciones adoptadas sobre la gestión y producción urbana local. Castells⁴ opina que estos ciudadanos son a menudo «trabajadores de la información», tomando como base la producción del sector industrial o de servicios. con una relación bastante diferente con los medios de este tipo de producción y que quieren tener relaciones similares con el gobierno local en la gestión y producción urbana local. Las políticas municipales de organización especializada (ecologistas, conservacionistas, sociedades históricas...) y que a menudo tienen conocimientos mucho más desarrollados que los de los empleados de los gobiernos locales y que sus consultores aconsejan a los grupos locales y participan activamente en proyectos de alto nivel. Los individuos privadamente y las compañías también ofrecen su tiempo, experiencia y recursos para la gestión y programas de activación. Estas contribuciones de «conocimiento local», experiencia y recursos resultan cada vez más necesarios para los gobiernos locales cuyos recursos se ven reducidos constantemente. En este modelo de «Mundo de Poder Compartido», se está redefiniendo por completo el papel del urbanismo.

En respuesta a estos dramáticos cambios, al urbanismo le ha resultado a menudo natural, especialmente en ciudades con una fuerte base en las ciencias sociales, que sea el departamento de Planificación Urbana quien asuma la creciente participación de las diversas agencias no gubernamentales, privadas y locales. Frecuentemente este papel ha supuesto que los departamentos de urbanismo, en países como el Reino Unido, deseen convertirlo en la «disciplina principal» del gobierno local: a cargo de la «política». No obstante, la capacidad del urbanismo en la planificación, rara vez ha sido igualado por su capacidad de ejecución y a menudo esta debilidad se ha aprovechado por otros campos especializados dentro del gobierno local tratando de alejar a los urbanistas del despacho del Jefe Ejecutivo. Este tipo de urbanismo basado en la planificación ha recibido numerosas críticas, tachándolo de mucha charla y poca acción. Otra respuesta del urbanismo a los cambios anteriores en el Norte de Europa y Norteamérica, ha sido añadir nuevas áreas de práctica a sus originales y reducidas funciones sólo en el control de los usos del suelo. Algunos de los campos añadidos incluyen «política social», «medio ambiente urbano», «conservación del paisaje rural y urbano», «viviendas», «ocio» y «turismo». Los programas educativos urbanísticos, contruidos sobre la base del conocimiento de las ciencias sociales, han buscado el desarrollo de las prácticas en estas áreas, ofreciendo licenciaturas en urbanismo con una especialización en uno u otro de estos temas. El resultado ha

sido que muchos departamentos gubernamentales así como asesorías del gobierno ahora tienen «urbanistas» trabajando para ellos. El efecto a largo plazo de esta tendencia puede ser producir un «escenario de pesadilla» para otros campos del gobierno local; concretamente que del gobierno local se haga cargo este nuevo y difuso modelo de «urbanismo», que ha perdido su base en la gestión de los usos del suelo. Una tercera respuesta, tema de este estudio, ha sido la construcción de nuevas prácticas sobre la vieja base del urbanismo: a saber, la gestión de como se usa el suelo. No obstante, reconoce que las presiones sobre el suelo son muy diferentes en la actualidad. Como lo son las prioridades de la moderna sociedad respecto a los fines que busca conseguir la gestión de los usos del suelo. También reconoce el nacimiento en algunas ciudades, de la llamada «Sociedad de Poder Compartido», donde las agencias no-gubernamentales, privadas o locales comparten el papel de desarrollar y realizar programas urbanos con el gobierno local⁵. Bajo estas circunstancias la legislación sobre el uso del suelo, figurando como el único instrumento del urbanismo, tiene un valor limitado en muchas de las circunstancias en que se requiere la gestión del uso de la tierra. La tarea primordial es desarrollar nuevos instrumentos para complementar y en algunos casos sustituir, la legislación sobre dicho uso. Una vez que se haya roto la confianza del urbanismo en la «legislación», será posible atraer hacia su esfera operacional nuevas áreas de interés que afecten de un modo más directo los usos contemporáneos de la tierra y los fines que la sociedad busca mediante su gestión. La mayoría de los países en todo el mundo han estado experimentando con nuevos instrumentos que complementen y en algunas ocasiones sustituyan a la legislación sobre el uso del suelo. El resto de este estudio pretende dar una idea general de estos experimentos y su efectividad.

Parte 2 Tipología de posibles instrumentos

Comenzamos por asumir que la gestión del uso del suelo en un municipio o ciudad región debe ser responsabilidad del gobierno local, aunque otras agencias puedan realizar una participación cada vez más importante en dicha tarea. Los gobiernos solamente pueden usar en este proceso cinco instrumentos.⁶

- **Asumir la propiedad y gestión**
- **Legislar**
- **Usar incentivos/desincentivos**
- **Cambiar los derechos legales y privilegios de los propietarios del suelo y de los inmuebles**
- **Uso de la información**

Si examinamos los cinco instrumentos, podemos distinguir entre dos clases de gobierno: «Fuertes» y «Débiles». Los sistemas «Fuertes» son los más habituales en la mayoría de los Gobiernos Municipales y en los Gobiernos Regionales en Occidente, como los de Madrid y Lyon del Consorcio. Suelen elegirse de forma democrática y tienen sus propias e independientes fuentes de ingresos o, al menos, tienen el poder de decisión sobre el uso de sus recursos. Tienen la facultad de adquirir tierras y propiedades mediante expropiación. También pueden legislar, aunque estrictamente limitados a ciertos temas.

about what ends land use management should seek to achieve. It also recognizes the emergence of the «Shared Power Society» in some countries where local, private, and non-governmental agencies share the role of developing and carrying out urban programs with local government⁵. Under these circumstances land use legislation, standing as the sole instrument of urbanism, has limited value in many of the occasions in which land use management is required. The major task is to develop new instruments to complement and in some cases to replace land use legislation. Once the reliance of urbanism on «legislation» has been broken, it will be possible to draw into its operational sphere new areas of concern which more directly impinge on contemporary uses of land and the ends society seeks to achieve through their management.

Most countries around the World have been experimenting with new instruments which complement and, on occasion, replace land use legislation. The rest of the paper seeks to outline what these experiments are and how effective they have been.

Part 2 A Typology of possible instruments

We begin with the assumption that the management of how land in a municipality or city region is used is bound to be the responsibility of local government, though other agencies may take an increasingly important share of the task. There are only five instruments which government can use in this process.⁶

- **Own and operate**
- **Legislate**
- **Use incentives/disincentives**
- **Change the legal rights and privileges of those who own land and property**
- **Use information**

If we take the five instruments, we can distinguish between two crude government or management types: «Strong» and «Weak». «Strong» systems are typified by most Municipal Governments in the West and by Regional Governments such as those in Madrid and Lyon in the Consortium, discussed previously. They are usually democratically elected and they have their own independent sources of income or, at least, they have discretion about how their resources are used. They have the power to acquire land and property by compulsory purchase. They have the power to legislate, though this is usually strictly limited to certain issues. In terms of urbanism, this means that they can and, in many cases, are required to make and enforce various kinds of land use plan. They can use incentives by offering the opportunity to join programmes on condition that certain actions are carried out. In some countries they can offer release from legislative restrictions in exchange for certain actions being taken. It is unlikely that even a regional

Roger Simmonds

government will have the power to change the legal rights and privileges of the owners of land or property but they can use their influence with Central Government or the courts to get them changed. They can and do use information, but usually as a back up to the more powerful instruments open to them.

In short, «Strong» Regional or Municipal systems have the power to use all five instruments. Experience with these government systems in Europe, however, shows that they rarely tend to use all the instruments available to them in managing the way land is used but concentrate on one or two popular ones. In Europe there has been a shift in the popularity of instruments over the last 25 years. First the «own and operate» and «legislate» instruments were the most popular then, as difficulties have arisen with these there has been a distinct shift to the other three instruments. Often, however, these «new» instruments have been used in concert with land use legislation, as will be discussed.

«Weak» Governments, on the other hand, are not really governments at all in the strict sense of the term. They only exist as Regional or Metropolitan Governments, not as Municipal, and tend to take the form of Councils of Governments (or COGs) in which the power to use the five instruments lies with the municipal governments who make up the council. The only instrument these «weak» systems can use is «information» and, on the surface of it, that is not much. But, in an Information Age, the information instrument can be a powerful device and some of these «Weak» Governments are developing it in ways that the «strong» systems are usually not able to contemplate. There are four «weak» systems represented in the Consortium of 12 City Regions. Three of them have the powerful and often unpredictable presence of the National Government as some kind of formal «partner».

Part 3 ahead looks at the practices of «Strong» Governments and the instruments they use. In their Regional or Metropolitan form these systems mostly emerged in the West in the 1960s to manage Metropolitan Regions, like those of Paris and London. We try to draw some conclusions about how, in terms of the instruments they use, they are adapting in a different age. Part 4 looks at the practices of «Weak» Regional or Metropolitan governments, which, with a major national government presence, have a history going back at least to the Ruhr in Germany in the 1920s. We also look at a new kind of «weak» system which has been emerging more recently in the West Coast of the USA without any involvement of National Government.

Part 3 **«Strong» government systems**

The intention here is to look at all five instruments of governance and say something about the lessons which have been learned by «Strong» Governments from using them to manage the way land is used.

«New» instruments of urbanism in a new urban epoch

En términos urbanísticos, esto significa que pueden y en muchos casos se les requiere que efectúen y pongan en marcha diferentes clases de planes del usos del suelo. Pueden hacer uso de incentivos, ofreciendo la oportunidad de acogerse a programas, con la condición de que se lleven a cabo determinadas acciones. En algunas ciudades se ofrecen modificar restricciones legislativas a cambio de llevar a cabo ciertas actuaciones. No resulta muy probable, que incluso un gobierno regional tenga la facultad de cambiar los derechos legales y privilegios de los propietarios de tierras o propiedades, pero pueden hacer uso de su influencia ante el Gobierno Central o ante los Tribunales para conseguir que se cambien. Pueden hacer uso también del instrumento «información», pero normalmente como un apoyo a los otros instrumentos más poderosos disponibles.

En resumen, los sistemas Municipales o Regionales «Fuertes» tienen la facultad de usar los cinco instrumentos. No obstante, la experiencia con estos sistemas de gobierno en Europa, demuestra que raramente suelen usar todos los instrumentos a su disposición para gestionar el uso del suelo, sino que se concentran en uno o dos de los más populares. En Europa, ha habido un cambio en la popularidad de los instrumentos durante los últimos 25 años. En un principio, los instrumentos «asumir la propiedad y gestionar» y «legislar» fueron los más populares, después según han ido surgiendo algunas dificultades se ha observado un claro desplazamiento hacia los otros instrumentos. No obstante, a menudo se han usado estos «nuevos» instrumentos en concierto con la legislación de los usos del suelo, como ya se comentará.

Por otro lado, los Gobiernos «Débiles» no lo son en absoluto en el sentido estricto de la palabra. Solamente existen como Gobiernos Regionales o Metropolitanos, no como Municipales, y suelen adoptar la forma de Consejos de Gobiernos (CdG), donde la facultad para usar los cinco instrumentos reside en los gobiernos municipales que forman el consejo. El único instrumento que estos sistemas «débiles» pueden usar es la «información» y a primera vista, no es demasiado. Pero, en la Era de la Información, este instrumento puede resultar un elemento poderoso que algunos Gobiernos «Débiles» están desarrollando de un modo que los sistemas «fuertes» normalmente no son capaces de contemplar. En el Consorcio de 12 Ciudades Region, están representados cuatro sistemas «débiles». Tres de ellos tienen en la poderosa y a menudo impredecible presencia del Gobierno Nacional una especie de «socio» formal.

La Parte 3 se encarga de las prácticas de los Gobiernos «Fuertes» y de los instrumentos que usan. En su configuración Metropolitana o Regional estos sistemas han surgido principalmente en Occidente durante los años 60 para gestionar las Regiones Metropolitanas, como las de París o Londres. Pretendemos sacar algunas conclusiones sobre cómo, en base a los instrumentos que usan, se están adaptando a esta nueva época. La Parte 4 examina las prácticas de los gobiernos Metropolitanos o Regionales «Débiles», con una importante presencia del gobierno nacional, cuya historia data al menos en el Ruhr, en Alemania, a los años 20. También nos ocupamos de un nuevo modelo de sistema «débil» que se ha creado más recientemente en la Costa Oeste de los EE.UU. sin ninguna participación del Gobierno Nacional.

Parte 3

Sistemas de Gobierno «fuertes»

Nuestra intención es examinar los cinco instrumentos de gobierno y comentar lo que los Gobiernos «Fuertes» han aprendido de ellos después de usarlos para la gestión de los usos de suelo.

El instrumento de «Asumir la propiedad y la gestión»

Hace 25 años el Gobierno del Reino Unido aprobó la Ley de Tierras Comunes. De hecho, nacionalizó toda la tierra durante un periodo de 100 años. Quien previamente tenía propiedad absoluta sobre una parcela de terreno determinada, con esta ley tenía un alquiler al Gobierno por un plazo de 100 años. Esta Ley, derogada por el Gobierno siguiente, se fundamentaba entonces en la convicción mayoritaria de que el único modo de gestionar la política de la ciudad de los usos del suelo era la titularidad pública de la propiedad. La ciudad de Manchester en el Reino Unido había adquirido un elevado número de viviendas en la ciudad, por lo que junto con un poderoso programa de construcción de viviendas ahora poseía aproximadamente el 65% de las viviendas. A los promotores se les había solicitado que donaran a la propiedad pública el 10% de la tierra que promovían con el fin de construir espacios abiertos públicos. En este período la propiedad pública del suelo aumentó espectacularmente.

No obstante, los gobiernos no siempre resultaron ser buenos administradores de tierras y propiedades. Por ejemplo, Manchester, con el mayor porcentaje de viviendas de titularidad pública también ostentaba el índice más alto de viviendas desocupadas en Gran Bretaña. Las tierras «donadas» por los promotores se habían convertido en eriales mal gestionados, desparramados por la periferia de las ciudades.

The Own and Operate Instrument

Just over 25 years ago the Government of the UK passed the Community Land Act. This effectively nationalized all land over a 100 year period. What at one moment consisted of a freehold on a given piece of land was changed to be a 100 year lease from the Government. This act, repealed by the succeeding government, was based on the conviction of many at the time that the only way to manage the land use dimension of city policy was to have public ownership of property. The City of Manchester in the UK had bought up large amounts of housing in the city so that, coupled with a vigorous building program, it now owned something like 65% of the housing stock. Developers were required to donate 10% of the land they developed to public ownership so that public open spaces could be built. It was a period when the amount of land in public ownership increased dramatically.

Governments, however, did not always prove to be good managers of land and property portfolios. Manchester, for example, with the highest percentage of housing in public ownership also had the highest vacancy rate in Britain. Land «donated» by developers became badly maintained waste land littering the fringe of cities. This may have been due to familiar problems of bureaucracy in government. It may relate to the sheer quantity of property which had to be managed, or to the fact that, as ownership increased, the public were not willing to vote extra money for its management and maintenance. Whatever the reasons this instrument fell out of public favor and money which had previously been spent on property acquisitions was diverted to other programmes.

This discrediting of the own and operate instrument in city and metropolitan agencies was certainly not the case with central government departments. In most of the 12 regions of the Consortium they still supply most of the infrastructure and «own and operate» has been their instrument. The main problem has not been with bad management of programmes, though this has now become an issue in the USA, Holland, and the UK. The great problem has been a lack of coordination between one programme and another. All 12 city regions

Un gobierno metropolitano «Fuerte» se define como el que tiene la capacidad potencial de utilizar los cinco instrumentos: Asumir la Propiedad y Gestión, Legislar Usar Incentivos/Desincentivos, Cambiar los Derechos Legales, Utilizar estrategias de Información

Probablemente la causa se debiera a los problemas de burocracia tan familiares en el gobierno. También podría tener alguna relación con el elevado número de propiedades que tenían que gestionarse, o al hecho de que, según aumentaban las propiedades, el público no estaba interesado en votar para que se dedicara más dinero para su gestión y mantenimiento. Cualesquiera que fueran las razones, este instrumento no resultó del agrado del público y el dinero que se había gastado anteriormente en la adquisición de propiedades, se desvió hacia otros programas.

Este desprestigio del instrumento de «asumir la propiedad y la gestión» en agencias metropolitanas y de ciudades no sucedió con los departamentos del gobierno central. En la mayoría de las 12 regiones del Consorcio, todavía son los constructores de la mayoría de las infraestructuras y «asumir la propiedad y la gestión» ha sido su instrumento. El principal problema no ha surgido por la mala administración de los programas, aunque ahora resulte un tema de controversia en los EE.UU., Holanda y el Reino Unido. El principal problema ha sido la falta de coordinación entre los diferentes programas. Las 12 Ciudades-

represented in the Consortium echoed the cry of pain from Bangkok about the waste and chaos caused by the inability of central government departments to coordinate their activities with each other and with the receiving regions. Own and operate is a powerful and coercive instrument and, if it is in the hands of too many government departments, it encourages them to carry out their tasks in isolation.

Roger Simmonds

The San Diego Association of Governments (SANDAG) is the only exception to this unhappy story from the Consortium, partly because it came into existence explicitly to co-ordinate Government and State projects for the region. It now officially co-ordinates 22 of these programmes.

To the extent that the provision of infrastructure has preceded development, the majority of cases in the Consortium, and to the extent that many of the examples of building work which preceded infrastructure was illegal, one would have to say that the «own and operate» instrument, all be it in the hands of Central Government Agencies not Local Governments, has had more impact on the eventual built form of the 12 City Regions of the Consortium than any other.

The Legislation Instrument

The power to legislate of «Strong» Government Systems in the Consortium involves strict rules about what aspects of land use can be controlled by the Regional and Municipal Governments. These rules are different in all 12 regions. In the West, for example, the differences between systems based on Case Law, like the UK, and those based on Roman Law, like Holland, France, and Spain, and those based on a hybrid of the two, like the USA, explain a great deal about the differences in the way Regional Government Systems have been set up. Each region has its own accepted but strictly illegal way of getting round the inherent difficulties which all these legislative systems have. Many are open to extensive corruption.

In spite of the variety of forms which it takes, the legislative instrument is designed to give each 'Strong' Government of a city region and the municipalities within it roughly the same power; namely to control how land is used. In practice all these systems have encountered difficulties and these have been so severe in many cases that legislation has become discredited as an appropriate government instrument. The first problem encountered is that land use legislation is much more useful when the economy is strong and there is pressure to build than

Región representadas en el Consorcio se hicieron eco de las quejas expresadas por Bangkok por la pérdida de tiempo y el caos originados por la incapacidad de los departamentos del gobierno central para coordinar sus actividades entre ellos y con las regiones receptoras. Asumir la propiedad y la gestión resulta un instrumento poderoso y coercitivo, pero si está en las manos de demasiados departamentos gubernamentales, les anima a efectuar sus trabajos por separado.

La Asociación de Gobiernos de San Diego (AGSAND) (San Diego Association of Governments. SANDAG) resulta la única excepción de esta desafortunada historia por parte del Consorcio, en parte, porque se creó explícitamente para coordinar proyectos del Estado Federal y del Gobierno de la región. En estos momentos, coordina de modo oficial 22 de estos programas.

Hasta el punto de que la provisión de infraestructura ha precedido a la urbanización, la mayoría de casos en el Consorcio, y en la medida en que muchos de los ejemplos de trabajo de construcción que precedieron a la infraestructura fueron ilegales, podría decirse que el instrumento «asumir la propiedad y la gestión» en manos de las Agencias del Gobierno Central, no de los Gobiernos Locales, ha tenido más impacto que cualquier otro en la forma eventual de construcción de las 12 Ciudades Región del Consorcio.

El Instrumento Legislación

El poder para legislar de los sistemas de Gobierno «Fuertes» del Consorcio supone diseñar estrictas normas sobre los aspectos del uso del suelo que pueden ser controlados por los Gobiernos Municipales y Regionales. Estas normas son diferentes en cada una de las 12 regiones. Por ejemplo, en Occidente se encuentran diferencias entre sistemas basados en

Un gobierno metropolitano «Débil» se define como el que sólo tiene la capacidad potencial de utilizar un instrumento.

la Jurisprudencia, como en el Reino Unido, aquellos basados en el Derecho Romano, como en Holanda, Francia y España y aquellos basados en una combinación de ambos como en EE.UU. Estas diferencias proporcionan una gran parte de la explicación sobre las diferencias en el modo de creación de los Sistemas del Gobierno Regional. Cada región tiene su propio método, aceptado, aunque estrictamente ilegal, de sortear las dificultades inherentes a todos estos sistemas legislativos. Muchas están abiertas a elementos de corrupción.

A pesar de la variedad de formas que adopta, el instrumento legislativo se diseña para ofrecer a cada Gobierno «Fuerte» de una ciudad-región y a sus municipios aproximadamente el mismo poder: concretamente a controlar los usos del suelo. En la práctica, todos estos sistemas han encontrado dificultades que en muchos casos han sido tan severas que la legislación se ha desacreditado como un instrumento conveniente del Gobierno.

El primer problema encontrado es que la legislación sobre los usos del suelo resulta mucho más útil cuando la economía es sólida y hay presión inmobiliario que cuando la economía es

when the economy is weak and governments are trying to stimulate growth. Plans made under the conditions of development «boom» turn out to be of little use in a phase of «bust» and, in phases of «bust», it is hardly worth making new plans at all but better to promote incentive systems which can include, in countries where this is legal, release from earlier legislative constraint.

«New» instruments of urbanism in a new urban epoch

débil y los gobiernos intentan estimular el crecimiento. Los planes efectuados bajo las condiciones de un «boom» de desarrollo no resultan eficaces en una fase de «quiebra», ya que en estas etapas de quiebra no merece la pena en absoluto realizar nuevos planes; resulta más rentable promover sistemas de incentivos que comprendan, en aquellas ciudades donde resulte legal, una cierta descarga de anteriores restricciones legislativas.

El segundo problema, muy evidente en el caso de Ankara, es que los planes de usos del suelo, particularmente a escala regional, tienden a elevar los precios del suelo, lo que resulta en contrario de la política que el plan trataba de implementar en primer lugar. Ello puede ocasionar que una región resulte poco competitiva con respecto a otras, una de las principales razones ofrecidas por el Gobierno Thatcher para abolir en el Reino Unido en 1985 los Condados Metropolitanos (incluyendo el Ayuntamiento del Gran Londres). Con el fin de contrarrestar esta tendencia, el último plan para la Región de Madrid intentó asegurarse de que la nueva inversión en infraestructura, por ejemplo en la primera fase de la Autopista de Circunvalación M50, atravesara el mayor número de municipios, asegurando la competitividad y los precios reducidos mediante la creación en cada uno de ellos de su propia salida de la carretera así como de sus correspondientes áreas comerciales e industriales. La ventaja de esta estrategia puede dar como resultado la reducción de precios. El coste puede ser el tener demasiada tierra destinada a estos usos dejando para el futuro grandes extensiones de tierra desaprovechada.

El tercer problema, ha sido que mientras que estos planes del uso de suelo para Ciudades Región han sido relativamente fáciles y estimulantes de llevar a cabo, su puesta en marcha ha sido extremadamente difícil y complicada. Solamente se necesita que dos o tres alcaldes no apoyen el plan para que pierdan credibilidad todas sus normas. Los costes y el largo tiempo necesario para llevar a juicio a los que no cumplen con éxito no suponen una opción atractiva para la mayoría de los gobiernos. Si a ello añadimos los costes políticos, es fácil comprobar por qué ocurren tan pocos juicios y por qué la mayoría de los municipios creen que pueden funcionar casi independientemente del plan para su ciudad región. La misma tendencia ocurre a nivel municipal, con individuos y empresas que realizan lo contrario de lo que se requiere explícitamente al plan. Los creadores del plan raramente son responsables de cualquier realización que se lleve a cabo y por tanto, rara vez aprenden de las dificultades que les hayan surgido. Se encuentran muy ocupados con la creación del próximo plan, que enseguida resulta ser más «actualizado» y superior que el actual. Sin ninguna duda, ello contribuye a la desgana por parte del personal profesional de poner en marcha el plan existente, particularmente si durante el proceso ha ocurrido un cambio de gobierno. Si a los consultores se les contratara para realizar el plan estarían muy ocupados haciendo nuevos planes en cualquier otro lugar.

Para evitar estos problemas de desacuerdo con el plan, los Gobiernos «Fuertes» de las ciudades region de todo el mundo y los municipios, realizan cada vez más consultas con los niveles de gobierno inferiores y los grupos de interés local. Estas consultas suelen ser tan largas que el plan obtenido resulta cada vez más un «documento de consenso» en el que solamente se incluyen las políticas con las que todos están de acuerdo. Ello ha sido una crítica por parte del Plan Lyon, que en un sentido

The second problem, most clearly evident in the case of Ankara, is that land use plans, particularly at a regional scale, tend to put up land prices. These work against the policy which the plan was trying to implement in the first place. This can lead to one region being uncompetitive with others and it was one of the main reasons given by the Thatcher Government for abolishing the Metropolitan Counties (Including the Greater London Council) in the UK in 1985. In an attempt to counteract this tendency, the last plan for the Madrid Region tried to ensure that new infrastructure investment, for example in the first phase of the M50 Orbital Expressway, passed through the maximum number of municipalities, ensuring competition and lower prices by giving each its own exit from the road and commercial and industrial areas related to it. The advantage of this strategy may well be to keep prices down. The cost may be to have too much land earmarked for these uses leaving large tracts of unused land well into the future.

The third problem has been that, while these land use plans for city regions have been relatively easy and rewarding to make, they have been extremely difficult and frustrating to enforce. It only takes two or three mayors to decide to go against the plan for the policies contained in it to lose credibility. The costs and the length of time it takes to prosecute successfully make this an unattractive option for most governments. If one adds to this the political costs, it is easy to see why so few prosecutions take place and how municipalities get to feel that they can operate almost independently from the plan for the city region. The same trends occur at the municipal level, with individuals and companies proceeding contrary to the explicit requirements of the plan. The plan makers themselves are rarely responsible for any enforcement which is undertaken and, thus, seldom seem to learn lessons from difficulties encountered. They are busily engaged in producing the next plan, which immediately appears to be more «up to date» and superior to the existing one. This also, no doubt, contributes to the reluctance of elected and professional staff to enforce the existing plan, particularly when there has been a change of government in the process. Consultants, if they were hired to make the plan, are busy making new plans somewhere else.

To avoid these problems of non-conformity with the plan, «Strong» Global City Governments and municipalities become ever more deeply involved in consultation with the lower levels of government and local interest groups. This consultation becomes so extensive that the resultant plan begins to be more and more a «consensus document» in which only the policies which everyone can agree to are included. This has been a criticism of the Lyon Plan; that it has, in a sense, avoided the difficult decisions which «Strong» Governments are designed to undertake. It begins, in this important sense, to be almost indistinguishable from the plan of a «Weak» Government, like San Diego's. One of the problems of top-down governmental systems is that they can often limit the capacity of local governments to take the necessary

Roger Simmonds

ha evitado las decisiones difíciles que los Gobiernos «Fuertes» deben acometer. En este sentido importante, casi no se diferencia del plan de un Gobierno «Débil», como el de San Diego.

Uno de los problemas de los sistemas de gobierno verticalistas es que a menudo pueden limitar la capacidad de los gobiernos locales de adoptar las iniciativas necesarias de autoayuda. Los gobiernos locales se ven inmersos en formas de conducta dependientes de las que se derivan pocas enseñanzas. En términos convencionales no conduce al desarrollo del «capital social» en estas áreas. En un cierto sentido perpetua la idea del estado benefactor que cuida de sus «dominios» en vez de un Estado que promueva la autoayuda de las áreas locales y el aprendizaje entre ellas. A medida que esta última filosofía empieza a asumirse en un número cada vez mayor de regiones y en grupos políticos tanto de izquierda como de derecha, los Gobiernos «Fuertes», en parte porque parece ser la más factible de las dos opciones, se ven de nuevo obligados a comportarse como los «Débiles». Se espera de ellos que promuevan políticas que ayuden a los gobiernos locales a encargarse de sus propios problemas. A este respecto, la historia de Lyon es particularmente interesante porque es un sistema de gobierno «fuerte» que se promociona activamente y se compromete en «contratos» con otros sistemas de gobierno para resolver problemas mutuos. A un extraño le resultaría como si algo que fue designado como una jerarquía se convirtiera en una red. En este clima de opinión en el que se espera que los gobiernos locales se cuiden de sí mismos, se ha reforzado el papel de los gobiernos metropolitanos o regionales, de encargarse únicamente de asuntos «estratégicos». No obstante, la definición de «estrategia» ha variado considerablemente. Para algunos, tal como se ha argumentado, normalmente significa aquellos temas sobre los que existe un consenso entre los niveles inferiores de gobierno o entre los diferentes intereses de un municipio. Para otros, significan aquellos programas de acción determinados que el gobierno elegido considera que son los más importantes para la región en su conjunto. La mayoría de los Gobiernos «Fuertes» del Consorcio se encuentran en proceso de construir nuevas infraestructuras, programas culturales, etc. sobre la base de que son de importancia «estratégica».

Otra interpretación común del significado «estrategia» es que la política debería ser «general», es decir que debería definirse de un modo lo suficientemente abstracto de forma que los gobiernos locales puedan tener cierta flexibilidad al incorporarla a sus propios programas. El mayor problema ha sido que las afirmaciones políticas se han vuelto tan abstractas que casi siempre carecen de significado. En efecto, tienen tal variedad de posibles interpretaciones que son imposibles de poner en marcha. Si se tomaran dos planes cualesquiera a escala metropolitana o regional de la última década se podría comprobar que sus políticas resultan tan abstractas que un plan podría ser intercambiado con otro. En tales «planes», el adjetivo «sostenible» normalmente juega un papel destacado. A decir verdad, la mayoría de los Gobiernos «Fuertes» del Consorcio han usado el término «estrategia» con todos los significados mencionados: buscando y reclamando consenso, tratando de intervenir mediante programas de acción calificados de «alta prioridad» e intentando controlar los programas de los gobiernos locales pidiéndoles que se ajusten a las abstractas afirmaciones políticas.

initiatives to help themselves. Local governments are forced into dependent forms of behavior from which very little learning accrues. It does not, in conventional parlance, lead to the development of «social capital» in these areas. In a sense it perpetuates the idea of the Benevolent State looking after its «dependencies» rather than the State promoting the capacity for local areas to look after themselves and to learn from each other. As the latter philosophy begins to take hold in growing numbers of regions and in groups of the political left and right, if only because it appears to be the more affordable of two options, «Strong» Governments are again forced into behaving like «Weak» ones. They are expected to promote policies which will help local governments to take care of their own problems. The story of Lyon is particularly interesting in this regard because it is a «strong» system of governance actively promoting and itself engaging in «contracts» with other government systems to resolve mutual problems. It looks to an outsider as if something which was designed as a hierarchy is growing into a network.

In this climate of opinion, where local governments are expected to be given room to look after themselves, the role of regional or metropolitan governments to deal only with «strategic» matters has become reinforced. The definition of «strategic», however, has been enormously varied. For some, as discussed, it usually means those issues which there is a consensus about among the lower levels of government or among the different interests within a municipality. For others it has come to mean those concrete programs of action which the elected government considers to be the most important for the region as a whole. Most of the «Strong» Governments in the Consortium are in the process of providing new infrastructure, cultural programs, etc, on the grounds that they are of «strategic» importance.

Another common interpretation of the meaning of «strategic» is that policy should be «general», that is that it should be stated in an abstract enough way so that local governments can have some flexibility in the way they incorporate it into their own programmes. The great problem with this has been that policy statements have become so abstract as to be almost meaningless. They have, in effect, such a variety of possible interpretations that they are impossible to enforce. One could take any two regional or metropolitan scale plans of the last decade and find their policies so abstract that one plan could almost be interchanged with another. In such «plans» the adjective «sustainable» usually plays a prominent role.

In point of fact most «Strong» Governments of the Consortium have used the term «strategic» in all the above senses; seeking and claiming consensus, attempting to intervene through «high priority» concrete programs of action, and attempting to control local government programs by requiring them to conform to abstract policy statements.

«New» instruments of urbanism in a new urban epoch

En respuesta a la reducción de los presupuestos para programas concretos y los fallos observados en el ejercicio del control mediante políticas abstractas, una tendencia relativamente nueva es la búsqueda de «indicadores clave», proporcionando en el plan las «especificaciones de rendimiento» deseadas. Se espera que los gobiernos locales logren los resultados perceptibles y concretos para estos indicadores especificados en vez de ajustarse a afirmaciones abstractas. El nuevo gobierno regional de Madrid está trabajando actualmente con la Ile de France (el gobierno de la región París) y con otras capitales de ciudades regiones europeas para definir los indicadores clave con los que puedan coincidir y usar de modo comparativo. Este uso de los indicadores ha sido popular con altos niveles de gobierno durante algunos años y ahora está llegando a la dirección de las Ciudades Región. Se pueden esperar muchos elementos comunes entre los indicadores elegidos y los estándares de desarrollo de los diferentes niveles de gobierno. La OECD y los Gobiernos Nacionales de Holanda y el Reino Unido, por no mencionar un sinfín de asociaciones voluntarias, han ofrecido sus consejos sobre «indicadores».

El Instrumento: Incentivos/Desincentivos

Aunque los gobiernos han usado informalmente este instrumento en el transcurso de su historia, alguna vez se ha usado de manera formal. En 1216, la Ciudad de Londres usó una estrategia de incentivos prometiendo que toda persona que blanqueara su tejado de paja, previniendo de esta forma la expansión del fuego, podría sentarse en los bancos delanteros de la iglesia el domingo. La primera versión moderna en Occidente, parece haber sido el instrumento de la «Zonificación por Incentivos» del Plan para Manhattan de 1975 (ver figura 1). A los promotores se les ofreció flexibilizar el coeficiente de edificabilidad del Plan de Ordenación, a cambio de ofrecer ciertos beneficios públicos. La construcción de un teatro en un edificio podría suponer un mayor coeficiente de construcción. La construcción de un enlace peatonal entre dos calles podría suponer incluso uno mayor y así sucesivamente. Este instrumento se ha usado extensamente en zonas de la periferia para fomentar la conservación de zonas de bosques o granjas dentro de las subdivisiones urbanas en los EE.UU. (ver figura 2)

Una gran ventaja de este instrumento es que, mientras que el uso del instrumento legislar se encuentra tan circunscrito, el instrumento incentivar puede usarse para casi todo lo que el gobierno desee. Esta falta de barreras en este instrumento se deba presumiblemente a que los individuos pueden elegir si desean participar o no en los esquemas de incentivos. En los esquemas legislativos no tienen otra elección que su cumplimiento. Por supuesto, esta característica de poder elegir es otra de las razones por la que el instrumento «incentivar» resulta tan popular en los gobiernos de la Derecha Liberal. Sin embargo, una estrategia popular, es disfrazar la coacción del gobierno como «incentivos», pretendiendo que una autoridad local o un individuo puede elegir cuando, de hecho, no tienen otra opción que la de aceptar el «incentivo» y de este modo cumplir con los requisitos.

Otra ventaja de este instrumento, es que a menos que se haga uso del incentivo de disminución de las restricciones legislativas (como en el ejemplo de Manhattan), un gobierno no tiene que involucrarse en el costoso, largo y complejo proceso de crear una legislación formal. Su gran popularidad

In response to shrinking budgets for concrete programs and the perceived failures of exercising control through abstract policy, a relatively new trend is to seek to identify «key indicators» for which desired «performance specifications» are given in the plan. Local governments are expected to achieve concrete and measurable results for these specified indicators as opposed to conforming to abstract statements. The new regional government of Madrid is currently working with the Ile de France (the government of the Paris region) and a number of other European Capital Regions to define key indicators which they can agree on and use in a comparative way. This use of indicators has been popular with higher levels of government for a number of years now and is now reaching the management of city regions. We can expect a good deal of overlap between the chosen indicators and performance standards of the different government levels. The OECD and the National Governments of Holland and the UK, not to mention a host of voluntary associations, have all recently produced advice on «indicators».

The Incentive/Disincentive Instrument

Though this instrument has been used informally by governments throughout history, it has sometimes been used formally. In the year 1216 the City of London had an incentive strategy to the effect that anyone who was willing to whitewash their thatched roof, and thus prevent the spread of fire, would be able to sit in the front pews of the church on Sunday. The first modern version in the West appears to have been the Incentive Zoning instrument of the 1975 Plan for Midtown Manhattan. (see figure 1) Developers were offered release from the required floor to area ratio (FAR) in the Zoning Plan, in exchange for providing certain public benefits. Providing a theater in your building could gain you a higher FAR of building. Providing a pedestrian link between two streets could gain you yet higher FAR, and so on. This instrument has been used extensively in suburban areas to encourage conservation of patches of woodland or farmland within urban subdivisions in the USA. (see figure 2)

A great advantage of the instrument is that, while the legislation instrument is so circumscribed in what it can be used for, the incentive instrument can be used for almost anything the government wants. This lack of constraint on the incentive instrument is presumably because individuals can choose whether to participate in incentive schemes or not. In legislative schemes they have no choice but to comply. This choice characteristic is, of course, another reason why the incentive instrument is so popular with governments of the Liberal Right. A popular strategy, however, is to dress up government coercion as «incentive», pretending that a local authority or an individual has a choice when, in fact, they have no option but to take the «incentive» and thus comply with the requirements.

Another advantage of this instrument is that, unless one is using the incentive of release from legislative constraint (as in the Manhattan

Roger Simmonds

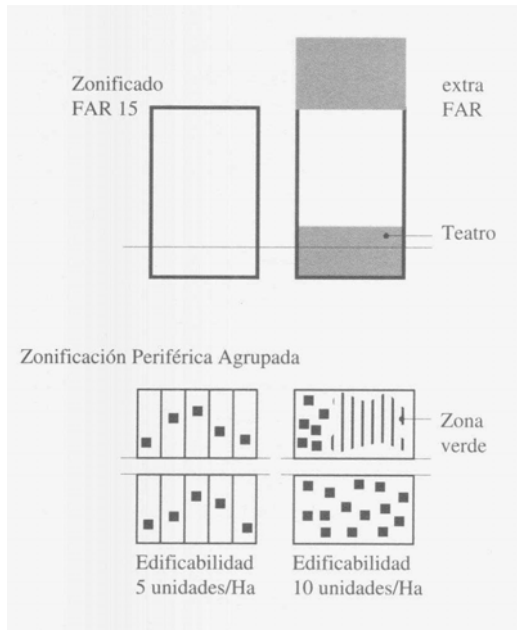


Figura 1. «Zonificación con Incentivos»

actual en los Gobiernos Estatales y Nacionales sugiere que han llegado a conclusiones similares.

La configuración de un sistema de gobierno para una ciudad región resulta a menudo un producto de un esquema de incentivos en los EE.UU. La AGSAND (Asociación de Gobiernos de San Diego) se creó como respuesta a las demandas del Gobierno Federal de que las regiones que precisasen fondos de infraestructura debían tener un sistema de dirección regional o gobierno que asegurara una mejor coordinación con los otros proyectos y con las necesidades de la región. La AGSAND, como ya se ha expuesto, funciona actualmente en 22 de estos programas Estatales y Nacionales.

Resulta más probable que los sistemas «Fuertes» de los Gobiernos Metropolitanos o Regionales puedan usar satisfactoriamente este popular instrumento porque ellos poseen sus propios recursos y las facultades discrecionales sobre su uso, el poder para legislar y pueden hacer uso de las exenciones legales. Pero sus recursos son reducidos comparados con los de los Gobiernos Nacionales o del Estado, a menos que el gobierno de la ciudad región sea también, como en el caso de Madrid, un Gobierno Estatal (o Regional), con todos los recursos y el poder asociados.

Cambio de los Derechos Legales y Privilegios de los Propietarios de Inmuebles

El ejemplo más claro de como la redefinición de los derechos de propiedad abrieron nuevas posibilidades en la gestión regional y local de los usos del suelo, se puede encontrar en lo que se ha venido a llamarse «Transferencia de los derechos de desarrollo» (TDR: *The Transference of Development Rights*), (ver figura 3) Se basa en que los propietarios de edificios o tierras, con órdenes de conservación sobre los mismos, deberían tener los mismos derechos de desarrollo que los propietarios de parcelas de tamaño equivalente en la misma zona planificada pero sin un edificio o tierras protegidos u órdenes de conservación en ellas. Como los propietarios no podrían vender la tierra para urbanizarla debido a la orden de conservación, podrían vender sus «derechos de desarrollo» asociados. Se podrían vender a cualquier otro promotor, que de esta forma podría construir con mayores densidades que las trazadas en el plan.

example), a government does not have to get tied up in the expensive, lengthy, and complex process of formal legislation. Its great popularity with National and State Governments today suggests that they have come to similar conclusions.

The setting up of a system of government for a city region is often a product of an incentive scheme in the USA. SANDAG (the San Diego Association of Governments) was set up in response to the requirement of the Federal Government that regions seeking various infrastructure funds must have a system of regional management or government to ensure better coordination with other projects and with the needs of the region. SANDAG, as discussed, now functions in 22 of these State and National programmes.

«Strong» systems of Regional or Metropolitan Government are more likely to be able to use this popular instrument successfully because they have their own resources and discretion about how to use them and because they have the power to legislate and can use release from legislation as an incentive. But resources are thin when compared with State and National Governments, unless the government of the city region is also a State (or Regional) Government, as Madrid, with all the associated resources and power.

Changing the Legal Rights and Privileges of Property Owners

The clearest example of how the redefinition of rights of ownership opened up new avenues for local and regional land use management can be found in what has come to be called «The Transfer of Development

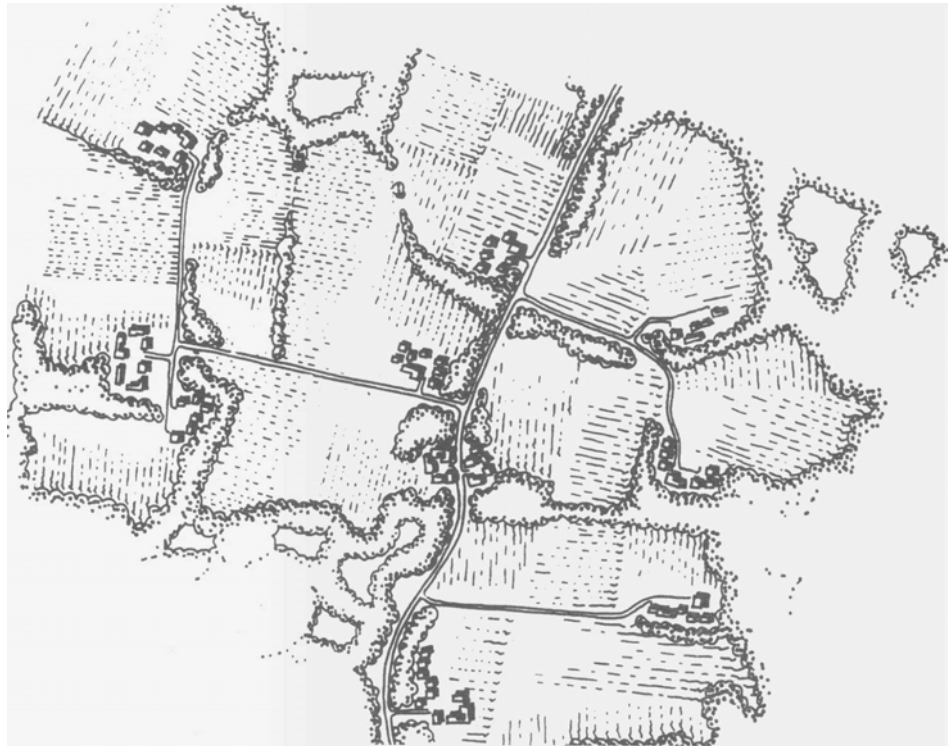


Figura 2. «Zonificación Periférica Agrupada» de *Guía de Diseño- Housing Design and Regional Character: A Primer for New England Towns*. Roger Simmonds, Mark Schuster y Dennis Frenchman. Fundado por The National Endowment for the Arts, Washington D.C. La conservación de unas características del paisaje pero teniendo una densidad más alta que la zonificación en la periferia de Boston.

En lugar de que el Estado tenga que comprar y administrar estas tierras e inmuebles, este instrumento permite, como último recurso, que estas permanezcan en el sector privado. Los partidarios del TDR aducen que el público puede conseguir tres clases de beneficios. Conseguir los fondos privados necesarios para el mantenimiento en buenas condiciones de estos edificios y tierras, destinándose un porcentaje del dinero recibido por la venta de los derechos de desarrollo a la conservación de la tierra y los edificios. Eliminar el incentivo que tienen los actuales propietarios de los edificios y tierras protegidas de permitir que se vayan deteriorando o su destrucción activa para que la tierra se encuentre disponible para el desarrollo. Se suprime el incentivo ya que una vez que se han vendido los derechos de desarrollo, no queda ningún derecho de desarrollo en una determinada propiedad. Todo lo que un propietario puede hacer es encargarse del edificio o tierra en su estado actual del mejor modo que le sea posible. Finalmente, porque no apela a los fondos públicos, en teoría no existe límite en el número de los edificios o tierras de una determinada región que pueden conservarse. En un momento en el que las comunidades locales pretenden aumentar el número de las tierras protegidas, este instrumento evita que el sector público tenga que pagar por ello. Aunque hasta la fecha la versión TDR de este instrumento ha resultado a menudo una estrategia difícil de desarrollar, resulta fácil comprobar porqué es tan popular con la Derecha Liberal.

Rights» (TDR). (see figure 3) Its basis is that owners of buildings or landscapes, with preservation orders on them, should have the same development rights as the owners of equivalent sized plots in the same planned area but without a listed building or preservation orders on them. As owners could not sell the actual land for development because of the preservation order, they would be able to sell the «development rights» associated with the land. It could be sold to any other developer, who would thus be able to build at higher densities than those laid down in the plan.

Instead of the State having to buy up and run these facilities, as a last resort, this instrument allows them to remain in the private sector. Supporters of TDR claim that it can produce three benefits for the public. It raises the necessary private funds to keep these buildings and landscapes in good condition, in that a percentage of the money received in selling development rights must go into land and building conservation. It removes the incentive, which the current owners of listed buildings and preserved landscapes have, to let them fall into decay or to actively destroy them so that the land can become available for development. The incentive is removed because, once the development rights have been sold, no development rights remain on a given property. All an owner can do is run the building or land in their present state as efficiently as possible. Finally, because it makes no call on public funds, there is in theory no limit to how much of the building stock or land of a given region can be put into conservation. At a time when local communities are calling to have more and more land conserved, this instrument seems to protect the public from having to pay for it.

Though the TDR version of this instrument has often proved to be a difficult strategy to work with up until now, it is easy to see why it is popular with the Liberal Right. It removes the need for ownership by the State and it actually increases the rights and privileges associated with land and property ownership. There are, of course, many more reverse example of this instrument in use, where rights of ownership have been decreased. For example in the Community Land Act of the UK, discussed above, and in the rights acquired by governments all over the world, through land use legislation, to decide what private owners can do with their land.

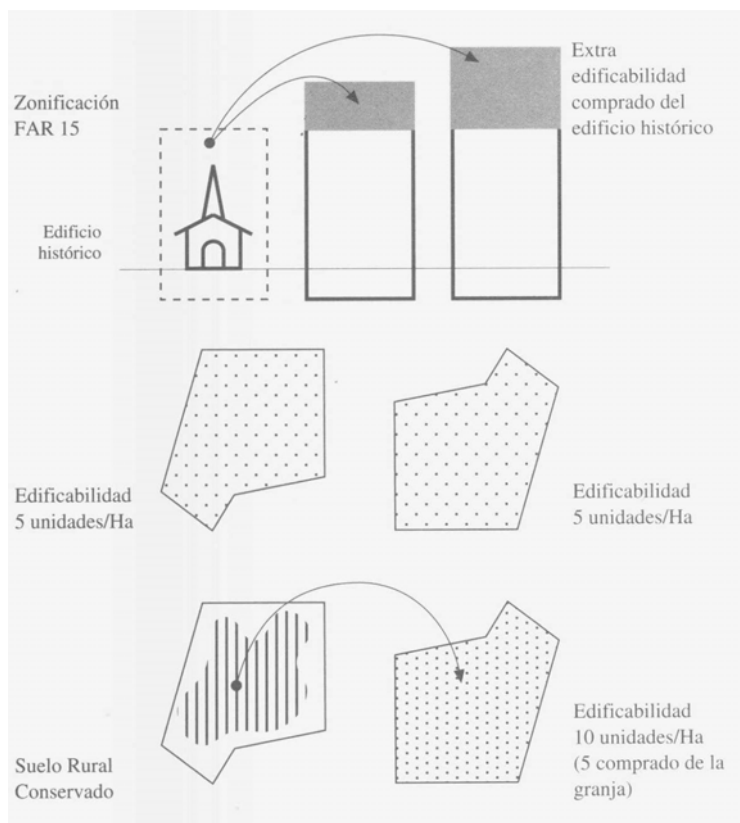
The Information Instrument

«Strong» forms of local and regional government have tended, as might be expected, to see the information instrument as back up to the more powerful instruments of legislate, own and operate or use incentives. The public has been informed about these programmes, they have been explained and justified in the hope that the public will be encouraged to participate in or, at least, support them.

The best example of an information instrument being used in its own right can be found in the Design Guides (or Design Guidelines), which

Roger Simmonds

Figura 3. «La transferencia de derechos de construcción



emerged in a number of Western countries in the 1970s. As local governments began to recognize that managing the quality of the built environment could have considerable economic benefits for them, they began to experiment with ways of achieving this quality. At the time «quality» tended to mean «some kind of conformity with traditional landscapes». This made it difficult to quantify or even describe verbally. This, in turn, made it difficult to legislate for. Indeed, local and regional governments in most countries do not have the right to use legislation to promote environmental character except in designated conservation areas.

Design Guides were intended, as the name implied, to be guidance to developers and designers and not mandatory. To overcome the problem of articulating exactly what was being suggested in built form terms, the guides gave examples using graphics as their main medium.

The success of these Guides in the UK has much to do with its management system being based in Case Law. Guides were able to take on a quasi legislative character which they did not have in other countries. (see Figure 4) The history of guides in these other countries, like France and the USA in the Consortium, is one of attempts to build design specifications (often including visual material) into formal land use plans. The guides contained early experiments with using the now popular «environmental indices» and «performance specifications». Many of these have survived to take on a new life in the latest attempts to produce plans based on key indicators and associated performance standards, discussed in the last section.

As we shall see in the next section, however, it is really the «Weak» Government Systems which have discovered the true potential of the information instrument in the new kind of settlement, which the city region represents.

Part 4 **«Weak» government systems**

We turn now to discuss the practice of urbanism in those government systems which are «weak», that is, which can only really use one of the five instruments; namely «information». There are four of these in the Consortium of 12 and, as discussed, they are not so much government systems as councils of governments or COGs. Such systems have many problems when compared to «strong» government, not the least of which is their need to always function through consensus building, but they also have some considerable advantages as will become clear.

Three of the four are sandwiched between their participating municipalities, which in all cases are «strong» government systems, and some kind of role of National Government, which ranges between mildly and highly interventionist. All three are Capital City Regions and it is common, if not necessarily desirable, for National Governments to

«New» instruments of urbanism in a new urban epoch

Elimina la necesidad de propiedad por parte del Estado e incrementa realmente los derechos y privilegios asociados con la propiedad de inmuebles y tierras. Por supuesto, existen muchos más ejemplos inversos de este instrumento en uso, en los que los derechos de propiedad han sido disminuido. Ejemplos serían, La Ley de Tierras Comunes del Reino Unido, tratada anteriormente, y los derechos adquiridos por todos los gobiernos mundiales, mediante la legislación del uso del suelo, de decidir lo que los propietarios privados pueden hacer con su terreno.

El Instrumento Información

Como es de esperar, los gobiernos regionales y locales «Fuertes» tienden a considerar el instrumento información como un apoyo hacia otros instrumentos más poderosos tales como legislar, poseer y gestionar o el uso de incentivos. El público ha recibido información sobre estos programas; se han explicado y justificado con la esperanza de que los ciudadanos se animen a participar en ellos, o al menos, apoyarlos. El mejor ejemplo de un instrumento de información usado puede encontrarse en las Guías de Diseño o (Directrices de diseño), que se hicieron en diferentes países occidentales en los años 70 y 80. Cuando los gobiernos locales reconocieron que la calidad del entorno urbano podría ofrecer considerables beneficios económicos, empezaron a investigar diferentes modos de conseguir dicha calidad. En esos momentos «calidad» solía significar «algún tipo de conformidad con los paisajes tradicionales». Resultaba difícil de cuantificar e incluso de describir verbalmente. A su vez, crear una legislación suponía grandes dificultades. Por supuesto, los gobiernos regionales y locales de la mayoría de los países no tienen derecho a usar la legislación para la promoción del carácter medio-ambiental de las áreas urbanas, excepto en las áreas destinadas a conservación. Se pretendía que las Guías de Diseño, tal como su nombre implica, fueran una «guía» para los promotores y diseñadores y no los directivos. Para superar el problema de expresar con exactitud lo que se sugería en términos de construcción, las guías proporcionaban, como medio principal, ejemplos por medio de gráficos. El éxito de estas guías en el Reino Unido tiene mucha relación con su sistema de gestión basado en la jurisprudencia. Las guías podían adoptar un carácter casi legislativo que no tenían en otros países (ver figura 4). La historia de las guías en estos otros países, como Francia y los EE.UU. en el Consorcio, es uno de los intentos de crear especificaciones de diseño (a menudo incluyendo material visual) en los planes formales del uso de la tierra. Las guías incluían experimentos primarios usando los ahora tan populares « indicadores ambientales» y «especificaciones de rendimiento». Muchos de ellos han sobrevivido para asumir una nueva vida en los últimos intentos de producir planes basados en indicadores claves y estándares de desarrollo asociado, tratados en la última sección. No obstante, como veremos en la última sección, los sistemas de Gobiernos «Débiles» son los que realmente han descubierto el verdadero potencial del instrumento información en el nuevo modelo de asentamiento, que representa la ciudad región.

Parte 4 **Sistemas de Gobierno «Débil»**

Vamos a ocuparnos ahora de la práctica del urbanismo en aquellos sistemas de gobierno débiles, o sea, en aquellos que

solamente pueden usar en realidad uno de los cinco instrumentos: a saber «información». Existen cuatro de ellos en el Consorcio de 12, y como se ha indicado, no son tanto sistemas de gobierno como Consejos de Gobiernos (CdG).(Councils of Governments, COG.). Tales sistemas ofrecen muchos problemas en comparación con los gobiernos «fuertes», el menor de los cuales es su necesidad de funcionar siempre mediante el consenso, pero también poseen ventajas considerables que vamos a aclarar.

Tres de los cuatro sistemas de gobierno se encuentran atrapados entre sus ayuntamientos participantes, que en todos los casos son sistemas de gobierno «fuertes» y algún tipo de Gobierno Nacional que oscila entre un intervencionismo moderado y enérgico. Los tres son de Ciudades Región Capitales y es común, aunque no necesariamente deseable, que los Gobiernos Nacionales adopten un papel formal en su modo de gestión. Todos los Gobiernos Nacionales sienten una gran inquietud por el auge de las Ciudades Región Capitales. Desde hace 60 años, el «Randstad» ha existido como una forma de

CdG», con variaciones sobre este tema estructural. Pertenecen claramente al Gobierno Nacional pero contiene aproximadamente el 65 por ciento de la actividad económica nacional y comprende subregiones participantes. no solamente gobiernos de ciudades y municipios. Su función primordial, no obstante, es actuar como un consejo de las agencias de nivel inferior y no como un conducto de los programas y políticas del Gobierno Nacional. Taipei y Yakarta son otras variaciones del mismo tema. Otro ejemplo es el grupo de agencias relativamente nuevo que gestiona la Región del Gran Londres, sustituyendo al viejo y «fuerte» Ayuntamiento del Gran Londres, que se suprimió en 1985. No obstante, el papel formal desempeñado por el Gobierno Nacional en el nuevo sistema, ha sufrido desde su comienzo un constante ataque por parte de la derecha y la izquierda.

San Diego es el único miembro del Consorcio con un sistema de gobierno «débil» en el que no desempeñan ningún papel formal los Gobiernos estatales o nacionales. En este sentido, es el único y genuino sistema de gobierno del Consorcio que es de abajo a arriba y es un ejemplo típico de algunos gobiernos recientes de ciudades regiones que están emergiendo en la Costa Oeste de los EE.UU.

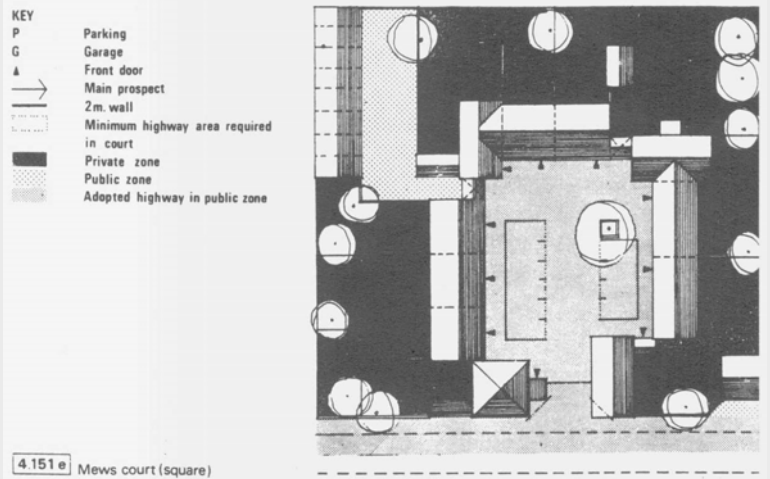
Como ya hemos explicado, el único instrumento que pueden usar estas cuatro agencias «débiles» es la información pero, en la Era de la Información, este instrumento se está convirtiendo en una poderosa herramienta de gobierno. No debería sorprendernos que los sistemas de gobierno «débiles», esto es aquellos forzados a confiar en este instrumento, sean los que estén descubriendo su verdadero potencial.

La primera función de este tipo de gobierno es formar un forum de los municipios «fuertes» participantes. Los resultados de dicho forum casi siempre están obligados a ser «documentos de consenso», creados alrededor de intenciones y objetivos comunes a todos los participantes, donde no se adoptarán decisiones difíciles sobre qué agencia participante deberá asertar el «golpe» en favor de otro cualquiera.

Los municipios adoptan cada vez más acuerdos mediante el compromiso de cumplir los niveles de rendimiento especificadas por los indicadores clave identificados. En vez de expresar los acuerdos en términos generales y abstractos, la tendencia actual, tal como se ha razonado en el caso de la práctica de los gobiernos «fuertes», es identificar los



4.151 d Sketch of mews court (see Fig.4.151c)



4.151 e Mews court (square)

Figura 4. Un detalle de la *Guía de Diseño del Condado de Essex* (Reino Unido), 1975. El modelo para las guías en los años 80.

take a formal role in the way these are managed. National Governments everywhere are nervous about the burgeoning power of Capital City Regions. The Randstad as a form of COG has existed, with variations on this structural theme, for 60 years now. It is most clearly a creature of National Government but then it contains something like 65 percent of national economic activity and it involves participating sub regions not

Roger Simmonds

just municipal and city governments. Its clear function, however, is to act as a council of lower level agencies and not as a conduit for National Government policies and programmes. Taipei and Jakarta are other variations on the same theme. Another example is the relatively new group of agencies which now manage the Greater London Region, replacing the old «strong» Greater London Council, which was abolished in 1985. The formal role played by the National Government in the new system has, however, been under constant attack from the political left and right since its inception.

San Diego is the only member of the Consortium which is a «weak» government system with no formal role played by National or State Governments. It is, in this sense, the only genuine «bottom up» government system in the Consortium and is typical of a number of new governments of city regions which are emerging on the West Coast of the USA.

As discussed, the only instrument these four «weak» agencies can use is information but, in an Information Age, the information instrument is beginning to become a powerful tool of government. It should not be surprising that it is the «weak» systems of governance, those forced to rely on it, which are discovering its true potential.

The first function of these types of governance is to be a forum of the participating «strong» municipalities. The products of such a forum are almost bound to be «consensus documents», built around aims and objectives which all the participants can subscribe to. There will be no tough decisions made here about which participating agency is going to have to take the «hit» on behalf of everyone else.

Increasingly agreements take the form of commitments by municipalities that they will meet specified performance standards for identified key indicators. Rather than expressing these in abstract and general terms, the trend today, as discussed in the case of «strong» government practice, is to identify indicators and specify performances which can be measured. These indicators stand in for the much more complex performances which governments are seeking to achieve. A clear example can be found in the Puget Sound Region of Seattle, where a consortium of agencies has proposed a wide range of indicators and associated performance standards. For example, the suggested measurable indicator for «social integration» in the region is the change in «the percentage of minorities who teach in the school system». The suggested indicator for «the quality of fresh water systems» is «the annual change in the number of wild salmon which swim by identified markers over a specified time period each year».

Already SANDAG (the San Diego Association of Governments) has begun to monitor the performance of municipalities in meeting agreed performance standards. At present this is a relatively hit and miss

indicadores y especificar los rendimientos que se puedan evaluar. Estos indicadores sustituyen a rendimientos mucho más complejos que los gobiernos pretenden conseguir. Se puede encontrar un ejemplo claro en la Región Puget Sound de Seattle, donde un consorcio de agencias ha propuesto un amplio número de indicadores y de niveles de rendimiento asociados. Por ejemplo, el indicador evaluable propuesto para la «integración social» en la región, es el cambio en el «porcentaje de minorías que enseñan en el sistema escolar». El indicador propuesto para la «calidad de los sistemas de agua fresca» es el «cambio anual en el número de salmones salvajes que nadan por los marcadores identificados durante un periodo determinado de tiempo cada año».

AGSAND (Asociación de Gobiernos de San Diego) ya ha comenzado a controlar si los municipios cumplen los niveles de rendimiento acordados. En la actualidad, resulta una operación relativamente fortuita pero se espera que este seguimiento se convierta en una función primordial de la agencia. La Agencia publicará los resultados y estos se asimilarán e interpretarán por una miríada de agencias voluntarias públicas y privadas que, a su vez, publicarán sus conclusiones y recomendaciones en los medios informativos locales. A menudo se olvida que la capacidad de procesar información de calidad debe seguir el mismo ritmo que su producción. Por ello, el valor de la información producida por la agencia regional depende de la habilidad y diversidad de las agencias en los tres sectores, que la recibirán y procesarán. Los defensores de los sistemas «débiles» de gestión regional argumentarán que los sistemas formales de gobierno de regiones no pueden ofrecer el nivel requerido de capacidad para procesar información sofisticada sin la participación activa de los otros sectores, ya que el gobierno no tiene el nivel esencial de expertos y «conocimiento local». Sin este nivel de participación, no tiene sentido el producir en primer lugar una información de calidad.

Los sistemas de gobierno «débiles» no tienen poder para imponer la conformidad con los niveles acordados y para muchos esto supone una irregularidad desde su base. Pero, incluso la simple publicación de los resultados de la eficacia municipal ya comienza a tener un impacto político importante. ¿Cuanto tiempo permanecerá el alcalde en su despacho si el municipio incumple constantemente sus estándares? Lo más probable es que el alcalde desee aprender de otro municipio equiparable que sí los cumpla. Una función principal de estas agencias es publicar artículos con éxito de los que otros puedan aprender.

No resulta difícil imaginar cómo los municipios clave podrían desentenderse de este proceso y elegir, por ejemplo, estándares medio-ambientales más sencillos e impuestos reducidos. Pero esta decisión al menos estaría clara para todos y el municipio tendría que responder ante los vecinos y a otras partes interesadas. Este sistema «informal» de poner en práctica la política de las ciudades región puede resultar tan efectivo como el «formal», pero más problemático sistema de puesta en vigor a través de la legislación que utilizan los gobiernos «fuertes», y que hemos tratado en la última sección.

No obstante, resultaría erróneo, imaginar que AGSAND no tiene interés en los otros instrumentos para la gestión del uso del suelo, que los Ayuntamientos que lo forman tienen disponibles. Se encuentra activamente involucrada en efectuar «transferencias» de derechos de promoción de un pueblo a otro, en coordinar las decisiones de los pueblos sobre la

«New» instruments of urbanism hi a new urban epoch

conservación de tierras y paisajes urbanos y su puesta en vigor mediante la legislación sobre el uso del suelo. En este importante sentido, usa, o promueve, todos los instrumentos disponibles a través de las actividades de sus pueblos participantes.

No obstante, la función principal de un Consejo de Gobierno es ser un medio a través del cual un municipio participante pueda desarrollar el cumplimiento de sus propias necesidades: bien mediante la creación de un consenso, tal como se ha expuesto, o bien siendo el medio a través del cual cada municipio reconozca las necesidades y oportunidades que comparten con otros municipios. Puede facilitar la creación de redes de alianza de autoayuda. Sin embargo en el caso de Lyon la realidad ha sido todo lo contrario, los sistemas de gobierno «fuertes» a menudo pueden oponerse a la creación de alianzas entre niveles inferiores de gobierno. En el «fuerte» Ayuntamiento del Gran Londres, los municipios competían entre ellos para beneficiarse de sus recursos y poderes y competían otro vez con el Consejo. Tenían su mirada tan fija en las «autoridades» superiores, que estas alianzas entre municipios apenas existieron. En el nuevo sistema de gobierno «débil» de Londres, las alianzas entre municipios individuales son muy frecuentes, incluso entre aquellos bajo el control de diferentes partidos políticos. La función, claramente expresada, del nuevo sistema de gestión es facilitar a los ayuntamientos la información que necesitan para descubrir las alianzas que les puedan ser útiles. De igual importancia, ellos proyectan las alianzas que se van a crear, para que los municipios individuales puedan planificar mejor sus propias estrategias.

Un tema importante es el tamaño de los municipios ya que esto influye en su capacidad para aprender a encargarse de sus propios asuntos, formar alianzas, etc. Los municipios de la región de Madrid no sobrepasan la décima parte del tamaño, población y espacio, de sus equivalentes en San Diego y, aunque debe tener sus beneficios, también supondrá costes considerables para la capacidad de operación de estos gobiernos locales. Debe existir alguna correlación entre el tamaño de un municipio y su capacidad para desarrollar estrategias de autoayuda. Por esta razón, entre otras, el Gobierno Francés ha realizado algunas pruebas con municipios más grandes.

Por tanto, el objetivo es rara vez el de promover solamente las alianzas entre los municipios sino también entre las agencias de los sectores Públicos, Privados y «Voluntario». Esta dedicación hacia una «Sociedad de Poder Compartido» es un artículo de fe en la nueva administración de la Región de Londres. Se basa en la creencia de que los sistemas de gobierno, «débiles» o «fuertes» no pueden funcionar actualmente eficazmente sin la estrecha cooperación de los demás sectores, facilitando «conocimiento local», conocimiento técnico, perspectivas de alternativas, recursos y, quizás lo más importante de todo, un compromiso con el futuro a largo plazo.

Es muy probable que no todas las poblaciones deseen convertirse en «Sociedades de Poder Compartido». También, por una serie de posibles razones, algunas regiones no han desarrollado bien sus Sectores Voluntarios, lo que podría influenciar la opinión que se tiene de los sistemas de gobierno «débiles».

Lo que parece muy claro, sin embargo, es que las instituciones que forman los tres sectores en cualquier municipio o ciudad región representan el «know-how» acumulado, llamado con

operation but eventually this monitoring is expected to become a major function of the Agency. The Agency will publish the results and these will be digested and interpreted by a myriad of private, public and voluntary agencies which, in turn, will publish their conclusions and recommendations through the growing local media outlets. It is often forgotten that the capacity to process quality information must keep pace with its production. Thus the value of the information produced by the regional agency depends on the skill and diversity of the agencies in all three sectors, which will receive and process it. Supporters of «weak» systems of regional management will argue that the formal government systems of regions can not provide the required level of sophisticated information processing without the active participation of the other sectors because the government does not have the required level of expertise and «local knowledge». Without that level of participation, there is no point in producing quality information in the first place.

«Weak» systems of governance have no power to enforce conformity with agreed standards and for many this renders them ultimately flawed. Yet the simple publication of results of municipal performance already begins to have a substantial political impact. How long will the local mayor stay in office if the municipality constantly fails to meet standards? Most likely the mayor will seek to learn from a comparable municipality, which is meeting the standards. A major function of these agencies is to publish success stories from which others can learn.

It is not difficult to imagine how key municipalities might opt out of this process and choose, for example, lower environmental standards and reduced taxes, but this decision will at least be clear to all and the municipality will have to answer to neighbors and other interested parties. This «informal» system of enforcing the policy of city regions may turn out to be quite as effective as the «formal», but problematic, system of enforcement associated with the use of the legislative instrument by «strong» governments, which was discussed in the last section.

It would be wrong, however, to imagine that SANDAG has no interest in the other instruments of land use management available only to its participating towns. It is actively engaged in brokering the transfer of development rights from one town to another, in coordinating decisions between towns about the conservation of land and townscapes and their enforcement through the land use legislation available to these towns. In this important sense it uses, or promotes the use of, all the available instruments through the activities of its participating towns.

Never the less the major function of a Council of Governance is to be a medium through which a participating municipality can work out ways of meeting its own needs. One way is through the building of a consensus, as discussed. Another is to be a medium through which individual municipalities come to recognize their shared needs and

Roger Simmonds

mayor frecuencia el «capital social» de esa región. Este capital social no se distribuirá por igual entre los tres sectores de cada región. Dependiendo de donde resida dicho capital social y donde cada población decida que debe desarrollarse en el futuro, se toman diferentes decisiones sobre el modelo de sistema de gobierno que debiera tener una región determinada.

Conclusión

Se pueden realizar algunas observaciones generales sobre el uso de los instrumentos para la gestión del uso del suelo: en los sistemas de gobierno «fuertes»:

Primero, la tendencia a confiar en un único instrumento, particularmente en la legislación sobre el uso del suelo, se está debilitando seriamente en la nueva época urbana. Cuando nos demos cuenta de que pueden usarse todos los instrumentos que los gobiernos tienen disponibles, podrán combinarse entre sí para resolver diferentes clases de problemas. Para el urbanista esto significa el tener una serie de instrumentos mucho más eficaces y sofisticados, que podrán, a veces, superar la debilidad mencionada de cada instrumento por sí solo.

La segunda observación es que los sistemas de gobierno «débiles» han demostrado lo poderoso que puede resultar el instrumento «información» si se usa de manera creativa. En este sentido, los sistemas de gobierno «fuertes» tienen mucho que aprender de los «débiles».

La tercera observación resulta extremadamente especulativa. Puede ser que el instrumento «información» llegue a dominar la gestión del uso del suelo en la nueva época urbana, del mismo modo que el instrumento «legislar» dominó el control del uso de la tierra en el pasado. Si esto llegara a suceder, podríamos esperar que los sistemas de gobierno «fuertes» de las Ciudades Región se transformen en sistemas parecidos a los «débiles».

En el futuro, se crearán muchos sistemas de gobierno para la administración de las ciudades regiones porque la Ciudad Región es el único asentamiento urbano coherente de la nueva época. Estos sistemas de gobierno no se crearán únicamente para las Ciudades Región Capitales o para las regiones de mayor conurbación sino también para ciudades regiones más pequeñas, como la propuesta Región Valladolid/Palencia en Castilla y León. A menos que se conviertan en Regiones Autónomas o de Estados, como en el caso de Madrid, se tendría que adecuar otro nivel de gobierno entre la Región Autónoma y el Municipio. Resulta difícil imaginar cómo podría funcionar otro nivel de gobierno «fuerte» en ese espacio. Produciría graves problemas de duplicación y confusión territorial, como parece ser el caso de Lyon. Los sistemas «fuertes» también son mucho más caros. Por tanto, resulta probable que la mayoría de estos nuevos gobiernos se conviertan en sistemas «débiles»; adoptando la forma de Consejos de Gobierno o «CdG», como en el modelo de San Diego. El urbanismo, que surgió como una disciplina de un gobierno «fuerte», tendrá que aprender a convertirse en una disciplina operativa y eficaz en un gobierno «débil». Se pueden realizar algunas generalizaciones sobre ello tomando como base las conclusiones de la Parte 4.

opportunities with other individual municipalities. It can facilitate the building of networks of alliances for self help. Though there is contrary evidence in the case of Lyon, «Strong» systems of governance can often work against the formation of alliances between lower levels of governance. In the old resource rich and «strong» Greater London Council, the municipalities were in competition with each other to have its resources and powers put to their own advantage. So fixed was their gaze on the upper tier «authority» that alliances between municipalities hardly existed. In the new «weak» government system for London, alliances between individual municipalities are springing up everywhere, even between those under the control of different political parties. The clearly expressed function of the new management system is to provide municipalities with the information they need to discover what kinds of alliance can be beneficial for them. Equally important, they map the way alliances are being put together, so that individual municipalities can better plan their own strategies.

A critical issue here is the size of municipalities and its impact on their capacity to learn how to take care of their own affairs, form alliances, etc. Municipalities in the Madrid region are only one tenth the size, in population and land area, of their equivalents in San Diego and, while this must have benefits, it must also have considerable costs for the operational capacities of these local governments. There must be some correlation between the size of a municipality and its capacity to develop strategies for self help. For this reason, among others, the French Government has been experimenting with larger composite municipalities.

The aim, however, is seldom just to promote alliances between municipalities but also between agencies from the Public, Private and Voluntary Sectors. This commitment to a «Shared Power Society» is an article of faith in the new administration of the London Region. It is based on the belief that systems of governance, «weak» or «strong», cannot function effectively today without the close co-operation of the other sectors, providing «local knowledge», technical knowledge, alternative perspectives, resources and, perhaps most important of all, commitment to the long term future of the area concerned

It is probable that not all the populations would wish to be «Shared Power Societies». The Voluntary Sector, for example, is or has often been the origin of antisocial and even criminal activities. It is also the case that, for a number of possible reasons, some regions do not have well developed Voluntary Sectors. This also might influence attitudes to «weak» systems of government.

What seems clear, however, is that the institutions which make up the three sectors in any given municipality or city region represent the accumulated «know how», what is increasingly coming to be called the «social capital», of that region. This social capital will be distributed

«New» instruments of urbanism in a new urban epoch



Ilustración de «Shared Power Society», adaptada de una publicación de London Pride '94, una de las agencias ejecutivas de la gestión de Londres.

La primera es que mientras que estos sistemas solamente pueden usar «directamente» el instrumento pueden usar «indirectamente» los demás instrumentos a través de sus municipios «fuertes» participantes.

La segunda es que, cuando se deben adoptar decisiones de mayor envergadura para una ciudad región, la falta de instrumentos directamente disponibles para los sistemas «débiles» conduce a procedimientos lentos y voluminosos y a programas de acción cargados de compromisos.

Un tercero es que los sistemas «débiles» resultan más apropiados en las «Sociedades de Poder Compartido», donde todos los actores de los diferentes sectores tienen algún nivel de competencia y/o acceso a la información y consejo. Si los municipios son pequeños este caso resulta menos probable, al hacerse poco uso de la nueva información y de los medios de comunicación o donde el Sector Voluntario o bien no está desarrollado, o es muy antisocial como sucede en muchas partes del mundo.

A la vista de lo anterior, las decisiones sobre la adopción de sistemas de gobierno «fuertes» o «débiles» para las nuevas Ciudades Region no solamente dependerán de las consideraciones acerca del coste y la eficiencia sino de donde reside, en los tres sectores de una región determinada, el «know-how» o el «capital social». Idealmente, debería residir en los tres sectores, pero en caso de no encontrarse en ninguno de ellos, caería el gobierno «débil». Por otro lado si, como es tan frecuente en el caso de los gobiernos actuales de la Izquierda y la Derecha Liberal, el objetivo es romper la dependencia de los municipios en los niveles de gobierno

diferentemente entre los tres sectores en cada región. Dependiendo de donde tal capital social reside y donde una dada población decide que debería ser construido en el futuro, las decisiones serán hechas sobre qué tipo de sistema de gobierno una dada región debería tener.

Conclusion

Un número de observaciones generales pueden ser hechas sobre el uso de instrumentos en «strong» sistemas de gobierno para manejar la manera en que la tierra es usada -

Primero, la tendencia de depender de un solo instrumento, particularmente legislación, es seriamente debilitante para el urbanismo en la nueva era urbana. Una vez que se reconoce que todos los instrumentos abiertos al gobierno pueden ser usados, pueden ser desplegados en diferentes combinaciones para manejar diferentes tipos de problemas. Esto crea para el urbanismo un rango mucho más poderoso y sofisticado de instrumentos, que pueden, a veces, superar la debilidad discutida de cada instrumento individual.

La segunda observación es que «weak» sistemas de gobierno han demostrado cómo poderoso el «information» instrumento puede ser si es usado creativamente. «Strong» sistemas de gobierno tienen, en este sentido, mucho que aprender de los «weak».

La tercera observación es altamente especulativa. Puede ser que el instrumento de «information» llegará a dominar el manejo de la tierra en la nueva era urbana justo como el instrumento de «legislate» dominó el control de la tierra en el pasado. Si esto debería convertirse en el caso, podríamos esperar ver «strong» sistemas de gobierno de ciudades transformándose en algo como «weak».

Más sistemas de gobierno para manejar ciudades están por ser establecidos en el futuro porque la Ciudad región es el único coherente humano asentamiento de la nueva era. Estos sistemas de gobierno no serán solo para las Ciudades Region o las regiones de grandes conurbaciones sino también para las ciudades más pequeñas, como la propuesta Valladolid/Palencia Región en Castilla y León. A menos que esto también ocurra en el Estado, o las Regiones Autónomas, como en el caso de Madrid, otro nivel de gobierno debería ser establecido entre la Región Autónoma y el Municipio. Es difícil imaginar cómo otro nivel de «strong» gobierno podría funcionar en ese espacio. Esto crearía grandes problemas de duplicación y confusión territorial, como parece ser el caso en Lyon. «Strong» sistemas también son mucho más costosos. Muchos de estos nuevos gobiernos son, por lo tanto, probablemente «weak» sistemas; tomando la forma de Concilios de Gobiernos o COGs, como en el modelo de San Diego. El urbanismo, que creció como una disciplina de «strong» gobierno, está aprendiendo a ser una disciplina que puede operar efectivamente en «weak» gobierno. Hay algunas generalizaciones que pueden ser hechas sobre esto sobre la base de los hallazgos en la Parte 4-

Roger Simmonds

The first is that, while these systems can only «directly» use the instrument of «information», they use all the other instruments «indirectly» through the activities of their participating «strong» municipalities and towns.

The second is that, when major structuring decisions have to be taken for a city region, the lack of instruments directly available to «weak» systems leads to slow and cumbersome procedures and over compromised programs of action.

A third is that «weak» systems appear to be more appropriate in «Shared Power Societies», where the actors from the different sectors all have some level of competence and/or access to information and advice. This is less likely to be the case where municipalities are small, where new information and media systems are little used or where the Voluntary Sector is undeveloped, or largely antisocial, as it is in many parts of the World.

In light of the above, decisions about whether to have «strong» or «weak» systems of government for City Regions will depend not just on cost and efficiency considerations but on where, in the three sectors of a given region, the «know how» or «social capital» resides. Ideally it should reside in all three sectors but if it resides in none of them, it appears that a «weak» system is likely to fail. On the other hand if, as is so often the case with governments of the political Left and Liberal Right today, the aim is to break the dependence of Municipalities on higher levels of government, then the setting up of «weak» systems of government for city regions may be the first necessary step to enabling the necessary development of «social capital» at the local level. This was the main argument, if not the main reason, given by the Thatcher Government for abolishing the Greater London Council and replacing it with a «weak» system. It is having some success in this regard, as discussed.

Turning now to the final question of the paper - How successful have these experiments in using new instruments of land use management been and do they open up a clear opportunity for a new kind of urbanism in a changed world?

This paper has dealt with some of the better known experiments of using new instruments in urbanism. They are now built into formal practice in a number of countries and there are enough of them to constitute a «movement» of some kind. But do they constitute the last gasp of the old system or the green shoots of the new?

The fact that they are surviving, some even thriving, in the new circumstances indicates that they may represent green shoots. We should be cautious, however, because we took, as a premise, the idea that the management of land and the way it is used will continue to be an

superiores, la creación de sistemas de gobierno «débiles» para Ciudades Región puede ser el primer paso necesario para facilitar el desarrollo necesario del «capital social» a nivel local. Este fue el principal argumento, si no la razón principal, dada por el Gobierno Thatcher para suprimir el Consejo del Gran Londres y sustituirlo por un sistema «débil». A este respecto está resultando satisfactorio, tal como ya se ha mencionado.

Volvamos a la última cuestión de este trabajo sobre como ha sido el éxito de estos experimentos en el uso de nuevos instrumentos para la gestión del uso del suelo y si están abriendo nuevas vías para un nuevo modelo de urbanismo en un mundo diferente .

En este trabajo se han presentado algunos de los experimentos más conocidos del uso de nuevos instrumentos en urbanismo. Se han convertido en una práctica formal en diferentes países resultando ya suficientes como para constituir un «movimiento» de algún tipo. Pero, ¿Son el último aliento del viejo sistema o los verdes brotes del nuevo ?

El hecho de que en las nuevas circunstancias estén sobreviviendo e incluso algunos prosperando, indica que pueden convertirse en verdes brotes. Deberíamos ser cautos, no obstante. porque tomamos como premisa, la idea de que la gestión del suelo y su uso continuará siendo una actividad importante del gobierno en la nueva época urbana. Esta premisa necesita probarse. Por ejemplo, en este estudio se ha dicho poco del crecimiento de la gestión privada del «dominio público» en los parques empresariales, centros comerciales o comunidades cerradas de la periferia urbana. Estrictamente no se encuentran dentro del ámbito de la «gestión del uso del suelo» en el que se ha centrado este estudio. Pero con toda seguridad, es una actividad muy relacionada de la que el urbanismo se ha hecho responsable en muchas ciudades. ¿Están desgastado, estas tendencias hacia la gestión privada del dominio público, el pretendido éxito de los experimentos gubernamentales con nuevos instrumentos. porque la gestión del uso del suelo resultará pronto un asunto privado? O. ¿pueden clasificarse fácilmente dentro de la categoría de funciones de la «Sociedad de Poder Compartido». donde. quizás determinado urbanista podría esperar trabajar en cualquiera de los tres sectores, usando cualquiera de los instrumentos que él o ella puedan localizar para actuar, junto con actores de los otros sectores, como un gestor de la manera en la que se usa el suelo?

important activity of government in the new urban epoch. That premise needs a lot more testing. For example, we have said little in this paper about the growth of private management of the «public realm» in Business Improvement Districts, commercial centers, or the gated communities on the urban fringe. This does not fall strictly under the heading of «land use management», which this paper has focused on. But it certainly is a related activity which urbanism in many countries has been responsible for.

Do these trends towards the private management of the public realm erode the claimed success of the experiments by governments with new instruments, on the grounds that the management of the way land is used will also soon become a private concern? Or does this fall easily into the category of functions of the «Shared Power Society», where, perhaps, a given urbanist might expect to work in any one of the three sectors, using whatever instruments he or she can get hold of to act, in concert with actors in the other sectors, as «a manager of the way land is used»? How does this image of a «new» or reformed urbanism, still focused around land use management, stand up against the much more «diffused» model of a new kind of urbanism, which was discussed at the beginning of the paper?

RS/ 1.12. '96

Notes/Notas

1. For example Manuel Castells *The Informational City*, '90; David Harvey: *The Condition of PostModernity, An Inquiry into the Origins of Social Change*, '89; Ulrich Beck, *Risk Society; Towards a New Modernity* '92, Anthony Giddens *The Consequences of Modernity*, '90

1. Por ejemplo. Manuel Castells, *The Informational City*, 90, David Harvey *The Condition of Post Modernity. An Inquiry Into the Origins of Social Change*. 89, Ulrich Beck *Risk Society, Towards a New Modernity* 92, Anthony Giddens *The Consequences of Modernity*, 90.

2. The term «Metropolitan» is too much associated with the land use patterns and practices of the previous urban epoch, the term «City Region» is, thus, preferred here.

2. El término «Metropolitano» está demasiado asociado con las prácticas y modelos del uso de la tierra de la época urbana anterior, por tanto aquí preferimos el término «Ciudad Región».

3. This Consortium was set up and managed by Prof. Gary Hack of MIT and myself and funded by the Lincoln Institute of Land Policy (April '94 - '97). City Regions are- Tokyo, Bangkok, Jakarta, Taipei, Lyon, Ankara. Madrid, Randstad. San Diego, Toronto, Santiago (Chile), Sao Paulo. and Birmingham (R.U.).

3. Este Consorcio se creó y dirigió por el Catedrático Gary Hack de MIT i yo mismo y patrocinado por el Lincoln Institute of Land Policy (Abril 94 - 97). Las Ciudades Región son: Tokio, Bangkok, Yakarta, Taipei, Lyon, Ankara. Madrid. Randstad, San Diego, Toronto. Santiago (Chile), Sao Paulo, y Birmingham (R.U.).

4. Manuel Castells, *The Informational City*, '90.

5. For example, Business Improvement Districts or suburban gated communities.

5. Por ejemplo, Distritos de Mejora Empresarial o comunidades suburbanas cerradas.

6. I owe this insight to Prof. Mark Schuster with whom I taught a course on Urban Management, when a Visiting Prof. to the Department of Urban Studies and Planning at MIT in 1985. In the succeeding eleven years neither I nor his colleagues have been able to find a sixth.

6. Debo esta idea al Catedrático Mark Schuster, cuando fue con quien realicé un curso sobre *Gestión Urbana* invitados por el Departamento de Estudios Urbanos y Planificación de MIT en 1985. Durante los once años siguientes, ni mis colegas ni yo mismo hemos podido encontrar un sexto instrumento.

Bibliografía

Beck, Ulrich; '92. *Risk Society, Towards a New Modernity*, (English Language Edition) Sage Publications. Londres
Castells, Manuel; '90, *The Informational City: Informational Technology, Restructuring and the Urban Regional Process*, Basil Blackwell, Cambridge MA.

Giddens Anthony; '90. *The Consequences of Modernity*, Stanford University Press.

Harvey, David; '89, *The Condition of Post Modernity : An Enquiry Into The Origins of Social Change*. Basil Blackwell. Oxford and New York.

Roger Simmonds