

La práctica del urbanismo: conocimiento y legitimidad

Inés Sánchez de Madariaga

The Practice of Urban Planning: Knowledge and Legitimacy

Abridged English translation

From a theoretical viewpoint, the fundamental criticism levelled against planning originates in the fields of philosophy and political science. It has to do with the mode of knowledge associated with Enlightenment techno-scientific reason, but more importantly, with how this knowledge is applied to formulate social engineering projects intended to induce certain transformations of reality. This criticism, as it concerns us, has two relevant facets:

The first facet is epistemological, and refers to the adequacy of techno-scientific knowledge itself: Is technical knowledge sufficient and/or suitable for a full understanding of reality? Are there not other kinds of knowledge that are also necessary for this understanding, such as, in the case of urbanism, the way the inhabitants know their surroundings? Is it possible, in many cases, to understand phenomena in all their complexity and, above all, to know how to modify them along the desired direction? Could some well-known planning disasters be attributed to the frequently overbearing nature of technical knowledge?

The second facet refers to an unavoidable feature of public action in a democracy: the legitimacy of using technical knowledge to attempt to transform reality in a certain direction: Who decides what this direction should be, i.e., how is the public agenda determined? Can this decision be taken using only technical criteria? Are not inefficiency, counterproductive effects and sometimes the ingenuousness of many planning actions due to the absence of suitable legitimacy in decision-making?

The Problem of Knowledge

Urban planning, like economics, medicine and other professional activities, consists of the instrumental application of theory for technical resolution of problems, in this case derived from spatial concentration of human settlements. Thus, professional activity assumes the application of known theories and techniques to specific situations. These theories and techniques form the basis for a supposedly well established,

«¿Desaparecerá, pues, la planificación urbana?». En el capítulo dedicado a los años 80 de su libro sobre la historia intelectual del urbanismo, Peter Hall se hace esta pregunta retórica, ya que a renglón seguido se contesta a sí mismo de modo enfáticamente negativo.¹ A pesar de ello, el simple hecho de que semejante cuestionamiento de la práctica planificadora no resulte totalmente extemporáneo, por retórica que sea su formulación verbal, es significativo de la radicalidad ocasional con que el debate urbanístico se ha planteado en los últimos tiempos. La teoría y práctica de la planificación urbana y regional fueron cuestionadas a fondo, y en cierta medida abandonadas, durante la década pasada, en un movimiento que puede ser interpretado como un revulsivo frente a ciertos excesos e ingenuidades de la práctica profesional en las décadas precedentes.

Hoy en día parece, sin embargo, que existen en los países occidentales suficientes indicios de reflujo de este movimiento anti-planificación como para poder afirmar que lo que estamos viviendo es una reformulación y puesta al día de la praxis y de los fundamentos intelectuales del urbanismo, más que su desaparición o reducción a una actividad marginal. Para examinar cuáles son algunas de las tendencias emergentes en esa reformulación práctica y teórica del urbanismo conviene tener presentes los problemas planteados a la práctica profesional tradicional y las críticas de que ésta ha sido objeto. Estas críticas, que en algún caso son irrelevantes o infundadas en su retórica radical, en otros casos aportan elementos de validez incuestionable que deben ser tenidos en cuenta, y que, incluso, constituyen una llamada de atención hacia posibilidades de mejora del sistema. La puesta al día a que nos referimos contiene, de hecho, elementos que responden a una toma de conciencia por parte de la profesión de la pertinencia de muchas de esas críticas.

Así, si seguimos Hirschman y reconsideramos la propia posición, atendiendo a la posición contraria, podríamos alcanzar un punto de vista que muestra nuevas complejidades e interrelaciones. Lejos de constituir una renuncia a la concepción inicial, esta forma de autocritica la enriquece con la incorporación de nuevos elementos que no habían sido tenidos en cuenta en un principio. Sobre todo, esta actitud permite sustituir una «forma de discusión que utiliza una retórica perentoria, intransigente, y simplista, (...) por una discusión significativa, en que las opiniones pueden ser modificadas a la luz de los argumentos de los otros participantes y de la nueva información que puede surgir en el proceso del debate».²

Desde un punto de vista teórico, la crítica fundamental a la planificación participa de la puesta en cuestión, desde los campos de la filosofía y la ciencia política, del modo de conocimiento asociado a la racionalidad científico-técnica de raíz ilustrada, y, sobre todo, de la manera en que tal conocimiento es aplicado a la formula-

ción de proyectos de ingeniería social que pretenden inducir, anticipándose en el tiempo, determinadas transformaciones de la realidad. Esta crítica tiene, en lo que nos concierne, dos facetas relevantes.

La primera faceta es de carácter epistemológico, y se refiere a la adecuación del conocimiento científico-técnico en sí: ¿es el conocimiento técnico un conocimiento suficiente y/o adecuado a una comprensión cabal de la realidad? ¿no existen otros modos de conocer, como puede ser, en el caso del urbanismo, el de los habitantes, que sean también necesarios para esta comprensión? ¿es posible, en muchos casos, comprender los fenómenos en su complejidad y, sobre todo, se sabe cómo modificarlos en la dirección deseada? ¿se podrían atribuir algunos conocidos desastres de la planificación a la frecuente prepotencia del saber técnico?

La segunda faceta de la crítica se refiere a la legitimidad -rasgo ineludible de la acción pública en una democracia- de la utilización del conocimiento técnico para intentar transformar la realidad en una dirección determinada: ¿quién decide cuál debe ser esa dirección, es decir, cómo se determina la agenda pública? ¿puede tomarse esa decisión sobre criterios exclusivamente de carácter técnico? ¿no se deben la ineficiencia, los efectos contraproducentes, a veces la ingenuidad, de muchos actos de planificación, a la ausencia de una legitimación adecuada en la toma de decisiones?

La práctica tradicional de la planificación ha tendido a considerar la mayor parte de los problemas urbanos como problemas exclusivamente técnicos, que se pueden solucionar aplicando soluciones técnicas estandarizadas. Los profesionales expertos en la administración identificaban un problema, se presuponía que su diagnóstico del problema era adecuado, y bastaba con aplicar, de modo técnicamente eficaz, la solución óptima entre las conocidas, cuya selección se daba por buena, y sobre cuyos objetivos no existían discrepancias. Sin embargo, la realidad de la sociedad ha demostrado una y otra vez que las cosas son bastante más complejas, y que esta metodología sólo funciona para un rango limitado de problemas urbanos sencillos. Por un lado, ha resultado palpable que el conocimiento de muchos problemas y cómo solucionarlos es considerablemente insuficiente; en muchos casos, simplemente por desconocimiento en avances básicos de las disciplinas relevantes, o de experiencias realizadas en otros lugares sobre problemas similares. Por otro lado, la cuestión de asegurar la legitimidad de la acción pública es cada vez más imprescindible, dado el contexto de la diversidad creciente de las democracias pluralistas modernas, en las que no es evidente el consenso acerca de soluciones y objetivos, ni, con frecuencia, acerca de la propia identificación de problemas.

El problema del conocimiento

La crítica a la planificación, como decíamos, participa del cuestionamiento radical de que ha sido objeto desde los años 70 la racionalidad científico-técnica, la visión del mundo desarrollada en occidente en los últimos trescientos años. Nos interesa recordar, aunque sea por encima, en qué consiste esa racionalidad. La planificación urbana moderna ha sido una de las vertientes del esfuerzo general iniciado durante el siglo pasado en el mundo occidental por aplicar la racionalidad científico-técnica a la vida social, política y económica, con objeto de mejorar la vida de la gente. En

La crítica fundamental a la planificación participa de la puesta en cuestión, desde los campos de la filosofía y la ciencia política, del modo de conocimiento asociado a la racionalidad científico-técnica de raíz ilustrada, y, sobre todo de la manera en que tal conocimiento es aplicado a la formulación de proyectos de ingeniería social que pretenden indicar determinadas transformaciones de la realidad.

The fundamental criticism levelled against planning has to do with the mode of knowledge associated with Enlightenment technological scientific reason and the way in which this knowledge is applied to formulate social engineering projects

Ines Sánchez de Madariaga

specialised, scientific and standardised. systematic body of professional knowledge. However, this method of standard application of general principles to specific problems is precisely what has been criticised since the '70s. due to its limitations when taking into consideration certain questions: unique or previously unknown cases, the instability of circumstances, the unpredictability of events, and the technique's lack of value-neutrality. Not that these limitations did not exist in previous decades: it is simply that they were not perceived as such, at least not in the same measure.

There was a widespread belief, sometimes arrogant, sometimes ingenuous, that planning practice based on techno-scientific knowledge was capable of guiding city transformations. But this was followed by a backlash in the opposite direction, a resigned acceptance of the constraints of uncertainty and recognition that real complexity challenged traditional ways. This extreme position is impossible to defend. It can be said that today the pendulum has swung back closer to equilibrium, and the need for having a greater techno-scientific knowledge of urban phenomena is unanimously recognised. Specifically, one of the problems of urban practice is that it is a soft profession, whose knowledge base is not yet sufficiently developed so as to constitute a sound, systematic, well established, specialised, scientific and standardised body of professional knowledge. Further development of this systematic professional knowledge is one of the fundamental objectives of present day urbanistic research and practice. But the use of this knowledge has limitations that should be recognised as such.

More and more, urban practice deals with situations where it is not possible to directly apply standard technical solutions. In order to apply a technical solution, one must first be able to identify its characteristics in the specific problem to be solved. However, this is not possible when the problem is changing, or when it is unique or new, and therefore forms no part of available knowledge. Sometimes the problem arises precisely in the formulation of the problem to be solved: The technical solution can only be applied once the problem has been defined and objectives defined, but the formulation of the problem itself is not necessarily a purely technical question. Frequently those problems in which the technique is clearly applicable are the least relevant from a wider professional point of view. and the problems of greater importance, which additionally are plentiful in the soft disciplines such as urbanism -precisely because they are soft- resist a rigorous application of disciplined knowledge.

los dos siglos anteriores la racionalidad científico-técnica había sido el instrumento del desarrollo triunfante de las ciencias naturales y aplicadas, y de la industrialización. A principios del siglo XX la aplicación sistemática del positivismo a todas las facetas de la vida en sociedad está en marcha: desde la medicina a la economía, pasando por la planificación urbana. Durante las tres primeras cuartas partes del siglo, el desarrollo de todos los campos científico-profesionales es espectacular, tanto en lo que se refiere al conocimiento acumulado, como al grado de profesionalización del hacer en cada uno de ellos, como a los avances obtenidos en la mejora de las condiciones de vida. Sin embargo, desde los años 70 empieza a hacerse evidente. La existencia de problemas serios en todos los campos, que apuntan a la presencia de limitaciones importantes a la aplicación del conocimiento científico-técnico a algo tan complejo y cambiante como es la vida en sociedad.

De modo simplificado, el conocimiento científico se basa en las proposiciones analíticas de la lógica y la matemática, en las proposiciones empíricas obtenidas de la observación del mundo, y en leyes que no son inherentes a la realidad, sino construcciones racionales creadas para explicar los fenómenos observados. Para explicar los fenómenos reales se construyen teorías, modelos abstractos cuya validez sólo puede ser demostrada indirectamente a través de la deducción, que puede ser o no ser confirmada por la experimentación; para escoger entre teorías explicativas contrarias se utilizan experimentos clave. El saber práctico, aplicado, se refiere a la relación entre los medios y los fines: el conocimiento científico de la causalidad permite establecer un paralelismo entre las relaciones causa-efecto y las relaciones instrumentales. Entre los medios posibles, la técnica permite seleccionar el más adecuado a los fines buscados. Así, la racionalidad técnica desplaza a otros modos del hacer práctico propios de los oficios, el arte, o el sentido común.

El urbanismo, como la economía, la medicina y los demás campos de actividad profesional, consiste en la aplicación instrumental de la teoría a la resolución técnica de los problemas, en este caso los derivados de la concentración espacial de los asentamientos humanos.² Es decir, la actividad profesional supone la aplicación, a situaciones concretas, de las teorías y técnicas conocidas. Estas teorías y técnicas forman la base de un saber profesional sistemático, supuestamente bien establecido, especializado, científico y estandarizado. Precisamente es este modo de aplicación estandarizada de principios generales a problemas específicos lo que ha sido criticado desde los años 70 por sus limitaciones a la hora de tomar en consideración ciertas cuestiones: los casos únicos o desconocidos en el momento, la inestabilidad de las circunstancias, la imprevisibilidad de los acontecimientos, y la propia falta de neutralidad de la técnica desde el punto de vista de los valores. No es que estas limitaciones no existieran en las décadas precedentes, sino que no eran percibidas como tales, al menos en la misma medida.

A la creencia excesiva, a veces prepotente, a veces ingenua, en la capacidad de una práctica planificadora basada en el conocimiento científico-técnico para dirigir las transformaciones de las ciudades, sucedió una reacción contraria hacia el otro extremo, una cierta claudicación ante las dificultades planteadas al hacer tradicional por las limitaciones derivadas de la incertidumbre y la complejidad de la realidad. Esta posición extrema no es sostenible. Puede decirse que hoy en día este movimiento pendular está en una posición de mayor equilibrio, y que la necesidad

de disponer de un conocimiento científico-técnico mayor de los fenómenos urbanos es imprescindible y unánimemente reconocida. Precisamente uno de los problemas de la práctica urbanística reside en que es una profesión *blanda*, cuyos conocimientos básicos no están aún lo suficientemente desarrollados como para constituir un saber profesional sólido y sistemático, bien establecido, especializado, científico, y estandarizado. El mayor desarrollo de este conocimiento profesional sistemático es uno de los objetivos fundamentales de la investigación y la práctica del urbanismo actual. Pero la utilización de este conocimiento tiene límites que deben ser reconocidos como tales.

These difficulties are expressed in different ways. Some analytical tools, such as formal computer models, that may be applied with no problems to relatively simple phenomena such as air traffic management, become gross simplifications when the target of the analysis is something as complex as a city. Formal models can only be used with caution: a literal use could assume warped reality in order to accommodate a pre-established mold. On other occasions the explanations constructed from phenomena and the techniques deduced from them, intentionally ignore those cases that do not fit the theory, i.e., they solve the problem by consciously ignoring it. Time constraints and the multiplicity of the inter-relationships of real phenomena mean that in most cases it is impossible to study reality in all its scope, and decisions must be based on incomplete information. Another difficulty is the frequency with which techniques are designed that are simply not feasible, due to the characteristics of the planning institution as a whole, or because they require an administrative structure and personnel with unavailable qualifications if they are to be applied. The alternative is to opt for simpler techniques, or to reformulate the problem, which can be redefined as a problem of professional education or institutional design. Whatever the case, it is impossible to have a good dose of common sense and realism regarding one's ability to manage and enforce the rules.

Some of the theoretical problems mentioned earlier may be illustrated by the ongoing debate over discretionality and general rules in physical planning of land use. Another debate which may be examined from the perspective of adaptation of technical knowledge refers to what private developers can contribute to urbanism and land transfers. This debate is used to illustrate some questions brought up with respect to explanatory theory, to empirical evidence and the explanation of the possible disjunction between theory and experience, to the technical conditions of adapting the means to the ends, and of the cases in which it will be necessary to reformulate the problem in terms that are not strictly technical.

The Problem of Legitimacy

Legitimacy of public action is ever more important in modern society. In modern pluralist systems, fragmentation of public authority, diversity of social groups and the large number of social and economic agents substantially modify conditions under which public policy in general and urban policy in particular can be put into practice with any possibility of success. All Western countries show these characteristics of a pluralist society to a greater or lesser extent, according to the level of development, and these characteristics demonstrate a tendency to

Cada vez más, las situaciones que se plantean a la práctica urbanística son situaciones en las que no es posible aplicar directamente soluciones técnicas estandarizadas. Para aplicar una solución técnica es necesario poder identificar los rasgos característicos de ésta en el problema concreto a resolver, y esto no es posible cuando el problema es cambiante, o cuando es único o nuevo, y por tanto no forma parte del bagaje de conocimientos disponibles. A veces el problema reside precisamente en la formulación misma del problema a resolver, valga la redundancia: la aplicación técnica sólo es posible una vez que se ha definido éste y se han fijado objetivos, pero la formulación del problema en sí no es necesariamente una cuestión puramente técnica. Por ejemplo, se sabe perfectamente desde un punto de vista ingenieril, independientemente del mayor o menor grado de complejidad técnica necesaria, cómo construir carreteras y autopistas metropolitanas. Sin embargo, no es tan evidente, o existe como mínimo controversia, con respecto a que se puedan aplicar directa o únicamente los conocimientos técnicos a decisiones relativas a su localización y a su peso relativo con respecto a otras infraestructuras de transporte, problemas ambos de mucha mayor trascendencia social, y centrales en el urbanismo actual. Muy a menudo los problemas en que la técnica es claramente aplicable son los menos relevantes desde un punto de vista amplio de la práctica profesional, y los problemas de mayor trascendencia, que además abundan en las profesiones blandas como el urbanismo -precisamente por eso son blandas- se resisten a una aplicación rigurosa del saber disciplinar.

Estas dificultades se expresan de distintas formas. Unos instrumentos de análisis como son los modelos formales informáticos, por ejemplo, que se aplican sin problemas a fenómenos relativamente sencillos como puede ser la gestión del tráfico aéreo, se convierten en simplificaciones groseras cuando el objeto de análisis es algo tan complejo como una ciudad. Los modelos formales sólo pueden ser utilizados con precaución: un uso literal supone deformar la realidad para acomodarla a un molde preestablecido. Otras veces las explicaciones que se construyen de los fenómenos, y las técnicas que se deducen de éstas, prescinden intencionadamente de los casos que no encajan en la teoría, es decir, resuelven el problema por la vía de ignorarlo conscientemente. La limitación del tiempo disponible y la multiplicidad de interrelaciones de los fenómenos reales implican que en la mayor parte de los casos es imposible estudiar la realidad en toda su extensión, y las decisiones deben ser tomadas sobre la base de información incompleta. Otra dificultad sería la frecuencia con que se diseñan técnicas que son impracticables dadas las características de la institución de la planificación en su conjunto, o que requieren para su aplicación de una estructura administrativa y de un personal con unas cualificaciones que no están disponibles. La alternativa es optar por técnicas más sencillas, o

bien reformular el problema, que puede pasar a ser un problema de educación profesional y de diseño institucional. En todo caso es imprescindible una buena dosis de sentido común y realismo con respecto a la capacidad de gestionar y hacer cumplir las normas.

Algunos de los problemas teóricos enunciados más arriba pueden ser ilustrados por el debate actual sobre discrecionalidad y reglas generales en la planificación física del uso del suelo. En los países de la Europa continental y en los Estados Unidos los sistemas de planificación física han sido históricamente sistemas rígidos, basados en la aplicación uniforme de reglas generales, que no dejan lugar a la discrecionalidad. E decir, constituyen modelos de aplicación de la técnica a un fenómeno real, el crecimiento urbano, que difícilmente pueden responder adecuadamente a situaciones de incertidumbre, a circunstancias cambiantes, o a casos únicos. Ante muchas situaciones de este tipo, el sistema oficial sólo ofrece la posibilidad de tramitar una modificación del plan o de la zonificación, que puede durar de uno a cinco años, y que para el momento en que se consigue probablemente vuelve a ser inadecuada a la nueva situación.

increase. For any urban plan or policy to work, the co-operation and active participation of different public agencies as well as of certain social and economic agents is required. However, due to the general processes of decentralisation over the last decade, in many areas, there is no strict ranking of authority determining their hierarchy.

There is no *a priori* agreement between territorial agencies nor between social groups on a large number of urban problems regarding the objectives or measures to adopt. In such diverse societies, it is frequently difficult to define what is in the general interest, and not all groups benefit equally from public action. In fact, some measures that benefit certain social groups often at the same time hurt others. Frequently, there is also no consensus on the definition of the problem to resolve. Thus, for a problem to be identified as such, it must affect a social group that is sufficiently structured and has an audible voice. Otherwise, the problem remains invisible and thus is not reflected in the urban agenda.

As a country develops, so does the number of articulate voices capable of turning a particular question into a recognised urban problem. The population becomes more educated and understands better the impact of urban policies on their quality of life. As their income level increases, people lobby more for a higher quality urban environment and have the wherewithal to make their demands heard. In more advanced countries, the role played by citizens, organised in one way or another, in the urban processes becomes increasingly decisive. Thus, participation is not limited to the different public agencies nor to economic and social agents, but also includes the general public.

All this means questioning the hegemony of the traditional hierarchical mechanisms for decision-making, and brings to the fore the issue of how to resolve conflicts through dialogue, negotiation, consensus and co-ordination. To a large degree, the conventional distinction between administrators and administered disappears. The institutional design of structures and processes for determining the urban agenda, defining its objectives and taking due steps for putting it into practice, become one of the keys of urban practice in advanced societies. This institutional design should include all public agents with relevant responsibilities, and should consider in some way social and economic agents as well as the population at large.

The structures and processes of conflict resolution between agencies should combine a certain degree of centralisation with a certain

La evidencia de esta realidad obliga a reconocer que la incertidumbre es un factor que hay que incorporar en el sistema, lo cual implica la necesidad de dotar a éste de un cierto grado de flexibilidad y de discrecionalidad. Si esta flexibilidad no forma parte del sistema, el resultado de la inadecuación del corsé de la planificación a la complejidad de la realidad, reaparecerá de otra manera, y será más difícil de controlar. El caso francés es significativo. Una ley aprobada en 1967⁴ prohibía explícitamente las negociaciones entre ayuntamientos y promotores a través de las cuales éstos obtienen mayores aprovechamientos a cambio de ciertas aportaciones urbanísticas. A pesar de la prohibición, las negociaciones se han seguido utilizando sistemáticamente. La ley de 1985⁵ reconoce esta realidad y en cierta medida supone un intento de formalización de las negociaciones ad-hoc. En Estados Unidos, los distintos instrumentos conocidos con la denominación genérica de *zonificación flexible* son asimismo intentos de adaptar los medios de control de los usos del suelo a situaciones cambiantes, inestables o únicas. En casi todos los países con una tradición urbanística basada en una normativa rígida se están desarrollando distintos instrumentos de este tipo, con el objetivo de incluir en el sistema prácticas habituales que de otra manera constituyen una especie de sistema paralelo en la sombra. Cuando el sistema no da respuesta adecuada, el resultado es su resolución a espaldas de éste, frecuentemente a través de la ilegalidad cuando no de la corrupción.

La cuestión importante en la disyuntiva entre discrecionalidad y reglas generales se refiere a cómo controlar esa discrecionalidad ineludible, que tiene que estar sometida a ciertos márgenes, responder a estándares básicos y objetivos de referencia, ser objeto de debate público, etc. La introducción de una cierta flexibilidad en los sistemas de planificación física presenta algunos problemas serios, de especial relevancia en nuestro país. El primero es que requiere una gran capacidad administrativa y sofisticación técnica en las administraciones públicas que no siempre existe. El segundo se refiere al potencial de abuso y utilización inapropiada, especialmente donde, por la escasa tradición de usos democráticos, la discrecionalidad se confunde con la arbitrariedad.

La practica del urbanismo: conocimiento y legitimidad

degree of decentralisation. They cannot work exclusively on a top-down model, as that would be inefficient for reasons already expounded. But nor should they work on an exclusively bottom-up model, because that would create specific problems that we will now consider. Excessive decentralisation poses problems that are well known in countries with historically greater administrative fragmentation and pluralist political systems. A system in which decision-making is exclusively or fundamentally bottom-up almost inevitably generates egotistic and short-sighted parochialism. Another problem arising from excessive decentralisation is the inappropriate provision of certain public goods and services, which cannot be efficiently and equitably distributed without a certain degree of centralised control.

But involving economic and social agents and the general public, however indispensable they all are, also has its risks. Involving the general public in urbanism, which is one of the areas closest to people's daily lives, can be one of the basic components of participative democracy. In its present form, democratic representation based on periodic elections is insufficient to cope with the thousands of daily governmental decisions. The right to as well as access to understandable, free or almost-free information, are indispensable conditions for this participation. But for it to be effective, there is a need for mechanisms that go

El mayor desarrollo de este conocimiento profesional sistemático es uno de los objetivos fundamentales de la investigación y la práctica del urbanismo actual.

Further development of this systematic professional knowledge is one of the fundamental objectives of present day planning research and practice.

Otro debate que puede ser examinado desde la perspectiva de la adecuación del conocimiento técnico es el referente a las aportaciones urbanísticas y las cesiones de suelo por parte de los promotores privados. Durante algunas décadas y hasta hace pocos años, en la mayor parte de los países desarrollados la cuestión de la provisión de las infraestructuras urbanas básicas, especialmente las lineales, no era una de las cuestiones urbanas controvertidas ni desde el punto de vista de la legitimidad, ni desde el punto de vista del conocimiento. A grandes rasgos, y aún a riesgo de simplificar excesivamente, los promotores se hacían cargo de las infraestructuras interiores a los proyectos, según mínimos y estándares definidos por la normativa relativa a parcelaciones, y el ayuntamiento se hacía cargo de las generales. Desde hace varios años las cosas ya no son así, porque los ayuntamientos no disponen de los recursos necesarios para hacerse cargo de todas las infraestructuras necesarias. Así, los ayuntamientos recurren en muchos países y cada vez más a los promotores inmobiliarios para la provisión de infraestructuras públicas, tanto físicas como sociales, incentivando o exigiendo cesiones de suelo, pagos en metálico, o construcción directa. El debate acerca de la conveniencia de estas prácticas se centra en si suponen un aumento de los precios de la vivienda, lo cual sería un resultado indeseable.

Utilizaremos este debate para ilustrar algunas de las cuestiones enunciadas más arriba con respecto a la teoría explicativa del fenómeno, a la evidencia empírica y la explicación de los posibles desfases entre teoría y experiencia, a las condiciones técnicas de adecuación de los medios a los fines, y a los casos en que puede ser necesaria una reformulación del problema en términos que no son estrictamente técnicos. Como decíamos, el debate se centra en determinar si los costes añadidos que estas aportaciones suponen a los promotores incrementan o no el precio del producto inmobiliario final. Según la teoría económica la respuesta es negativa con condiciones: las aportaciones urbanísticas no incrementan el precio de la vivienda, siempre que se cumplan una serie de requisitos. De acuerdo con la teoría económica, un impuesto sobre la *renta económica* del suelo no afecta a la oferta de suelo, y lo mismo ocurre con las aportaciones urbanísticas siempre que su cuantía no supere la *renta económica*, es decir, no alcance al beneficio contable normal ni a la parte de la renta del suelo correspondiente a los beneficios de transferencia de capital.⁶

Los estudios empíricos acerca del impacto sobre los precios de la vivienda de las aportaciones urbanísticas, tal como éstas han sido utilizadas en la práctica, dan resultados dispares, sin embargo. El caso británico parece confirmar la teoría: los costes de las aportaciones se trasladan enteramente al propietario del suelo y no suponen un incremento de los precios.⁷ En los Estados Unidos los resultados de los estudios varían. Parece que ante determinadas condiciones del mercado inmobiliario y determinadas características técnicas de la aplicación del sistema de aportaciones, parte de los costes se trasladan al usuario en forma de incremento del precio de la vivienda.⁸ ¿De qué factores depende la confirmación de la teoría? Algunas de las variables significativas parecen ser la homogeneidad y amplitud geográfica de aplicación de las aportaciones, el grado de certidumbre con respecto a la cuantía cuando se fijan a través de un proceso negociador, el momento del ciclo inmobiliario, o las características locales de este mercado.⁹

Inés Sánchez de Madariaga

beyond simple information to the public. Including the general public in urban processes is not without its problems, since in certain ways the public as a whole suffers from the short-sightedness and egotism of excessive decentralisation. In certain cases, they may force solutions to well-known techno-scientific problems which are not optimum in technical terms; in other cases their involvement can even have perverse effects, given the inequality of abilities and resources of persons and social groups for getting idiosyncratic problems onto the public agenda.

Some way of involving private economic agents is necessary, as they have an important role in urban development and are responsible for a large degree of the actions required to accomplish much of urban policy. But their inclusion has limits because, as economists point out, public goods, natural monopolies, imperfect markets and positive and (even more) negative externalities abound, and in all of these environments of economic life where the market does not function properly, political mechanisms are required to distribute resources. How to consider economic agents in the processes of decision-making is a delicate question, given their disproportionate access to power, and thus the danger of tying the public agenda to private interests is high. All this leads us to far-reaching questions such as the distribution of roles between the public and private spheres, and to a discussion of the State and the market. To cover such questions adequately would take us far beyond the objectives of this article, but the ideas serve as points of reference for certain conclusions.

Recognising the limitations on rationality does not mean renouncing the use of knowledge in order to solve our cities' problems. Rather, this self-critical evaluation will help us to improve our knowledge and its practical orchestration. The complex institutional, social and economic framework, which finds its physical expression in cities, is susceptible to a degree of understanding sufficient to establish a base on which to choose between possible alternate actions, with at least a knowledge of the most likely consequences. This action is essential because there are many market failures in cities (externalities, natural monopolies and public goods) that require public intervention based on collective decisions, i.e., planning. Planning is essential if we want our cities to become more efficient and more equitable.

Una ojeada a estas variables permite deducir dos posibles explicaciones de la falta de coincidencia ocasional entre la teoría y la evidencia empírica. Por un lado puede ocurrir que los instrumentos de aplicación no hayan sido diseñados adecuadamente para garantizar el cumplimiento de las dos condiciones requeridas, dado el contexto del caso específico. En este caso el problema reside en la aplicación incorrecta de la técnica y la solución consiste en ajustar adecuadamente los medios a los fines, en diseñar bien los instrumentos. Por otro lado, puede ocurrir que el caso sea uno de esos casos únicos o inestables en los que habíamos visto cómo la racionalidad científico-técnica no funciona adecuadamente. Esto podría ocurrir, por ejemplo, si las técnicas que garantizan el cumplimiento de los requisitos explicitados en la teoría necesitaran un grado de complejidad en su administración impracticable en el contexto dado. Si estos casos fueran los habituales en lugar de ser excepciones, la teoría no sería válida y necesitaría ser reformulada.¹⁰

La última cuestión teórica que queríamos ilustrar con este ejemplo se refiere a los casos en que puede ser necesaria una reformulación del problema en términos no estrictamente técnicos. Cuando cambian las condiciones que definen un fenómeno, la comprensión del fenómeno y la formulación del problema que origina deben cambiar. Durante unas décadas, y hasta hace pocos años, la provisión de las infraestructuras urbanas básicas era en gran medida, en los países más desarrollados, un problema puramente técnico, de aplicación estandarizada. Pero la revuelta fiscal de los últimos años, y la demanda ciudadana de un medio ambiente de mayor calidad, han modificado el consenso acerca de cómo financiar las infraestructuras urbanas. Los ayuntamientos ya no pueden hacerlo exclusivamente a cargo de sus presupuestos generales, y utilizan el propio proceso de desarrollo urbano para obtener recursos privados.

En la medida en que las técnicas de aplicación sean diseñadas correctamente y los costes sean trasladados al propietario del suelo, esta forma de financiación constituye una especie de impuesto, con otro nombre, sobre las plusvalías del suelo, que puede ser una alternativa viable y deseable a la imposibilidad política de incrementar la presión fiscal general. En la medida en que no sea posible diseñar las técnicas adecuadamente, y los costes sean trasladados al usuario, esta forma de financiación puede ser bastante regresiva en términos sociales, e ineficiente en términos económicos, en comparación con la financiación pública directa a través de los impuestos generales.¹¹ Cuando las aportaciones urbanísticas sólo puedan ser aplicadas de esta segunda forma, el problema adquiere otra dimensión. Se puede optar por alguna de las soluciones que ofrece el planteamiento del problema que hemos hecho hasta ahora: bien recurrir a este sistema injusto e ineficiente; bien obviar el problema reduciendo el nivel de calidad del medio urbano al aceptar una menor inversión en infraestructuras y equipamientos. Pero también se puede reformular el problema en términos más amplios, en el marco de un debate colectivo acerca del nivel adecuado de presión fiscal y de la utilización de los presupuestos públicos, lo cual además de cuestiones técnicas, implica cuestiones de valores.

Y este debate sólo puede ser significativo si los participantes disponen de los conocimientos adecuados y tienen acceso a información veraz sobre los efectos, las ventajas y los inconvenientes de las alternativas posibles. Esto no es sencillo, porque, como acabamos de ver, los argumentos tienen una cierta complejidad que es difícil

de transmitir a personas no profesionales en la materia. La tentación de simplificar y deformar los argumentos en favor de valores, posiciones o intereses propios es grande. Pero, si la propia técnica no es neutral desde el punto de vista de los valores, ¿cómo saber qué explicaciones técnicas son válidas y cuáles no? La única manera de aproximarse a este dilema es a través de la discusión constructiva que escucha los argumentos del otro, no utiliza los propios como armas arrojadizas a la cabeza del contrario, y está dispuesta a modificar éstos cuando los hechos los contradicen. Todo esto nos lleva a la cuestión de la legitimidad.

El problema de la legitimidad

La legitimación de la acción pública es cada vez más importante en las sociedades modernas. En los sistemas pluralistas modernos, la fragmentación de los poderes públicos, la diversidad de los grupos sociales, la gran cantidad de agentes sociales y económicos, modifican sustancialmente las condiciones bajo las cuales las políticas públicas en general y las urbanas en particular pueden ser puestas en práctica con posibilidades de éxito. En todos los países occidentales se dan en la actualidad todas estas características de la sociedad pluralista, en mayor o menor grado según el nivel de desarrollo, y con una tendencia a incrementarse. Cualquier plan o política urbanas necesita del concurso y la participación activa, para su puesta en práctica, de distintas administraciones públicas, que en muchos ámbitos competenciales, debido a los procesos de descentralización generales de la última década, no tienen dependencia jerárquica estricta entre sí, así como de determinados agentes sociales y económicos. Sin la participación activa de las instituciones financieras, por poner un ejemplo poco conflictivo que involucra al sector privado, no es posible poner en marcha un plan de vivienda dirigido a las capas medias a través de la subsidiación a los créditos hipotecarios. Es decir, las decisiones no se pueden tomar de modo unilateral sin gran riesgo de fracaso.

Sobre una gran cantidad de problemas urbanos no existe acuerdo, a priori, entre las administraciones territoriales, ni tampoco entre los grupos sociales, en los objetivos a perseguir y las medidas a adoptar. En sociedades tan diversas, con frecuencia es difícil definir cuál es el interés general, y no todos los grupos se benefician por igual de la acción pública. De hecho, medidas que pueden beneficiar a ciertos grupos sociales, a menudo perjudican a otros. Incluso, con frecuencia, tampoco existe coincidencia en la definición misma del problema que se debe resolver. Así, para que un problema sea identificado como tal, debe afectar a un grupo social suficientemente estructurado con voz propia audible y que haya tomado conciencia de la cuestión. Si esto no se da, el problema es invisible, y no existe como tal en la agenda urbanística.

A medida que un país es más desarrollado, las voces articuladas que son capaces de expresar y convertir en problema urbano una determinada cuestión se incrementan. La población es cada vez más educada y comprende mejor los impactos de las políticas urbanas en su calidad de vida."- A medida que su nivel de renta aumenta exige una mejor calidad del medio urbano y dispone de los recursos necesarios para hacer oír efectivamente su voz. En los países más desarrollados el papel que juegan en los procesos urbanísticos los ciudadanos organizados en una u otra forma alcanza, cada vez con más frecuencia, una importancia decisiva. La participación no se

*Cuando cambian las condiciones
que definen un fenómeno, la
comprensión del fenómeno y la
formulación del problema que
origina deben cambiar.*

*When conditions a bich
define a phenomenon
change. the understanding of
the phenomenon and the way
the problem is formulated
should also change.*

Ines Sánchez de Ildariaga

limita por tanto a las distintas administraciones públicas, y a los agentes sociales y económicos, sino que incluye también a la ciudadanía en general.

Todo esto significa una puesta en cuestión de la hegemonía de los tradicionales mecanismos jerarquizados de toma de decisiones, y trae a un primer plano la cuestión de cómo se resuelven los conflictos a través del diálogo, la negociación, el consenso y la coordinación. En gran medida, la distinción convencional entre administradores y administrados se difumina. El diseño institucional, en el sentido formulado por Giddens,¹³ de estructuras y procesos para la determinación de la agenda urbanística, y la definición de sus objetivos y de las medidas adecuadas para su puesta en práctica, se convierte en una de las claves del hacer urbanístico en las sociedades avanzadas. Este diseño institucional debe incluir a todos los agentes públicos con competencias relevantes, y considerar de alguna manera a los sociales y económicos, y a la ciudadanía en general.

Las estructuras y procesos de resolución de conflictos entre administraciones deben combinar cierto grado de centralización, con cierto grado de descentralización. No pueden ser exclusivamente desde arriba hacia abajo, pues serían ineficaces, por las razones que acabamos de exponer; tampoco pueden ser exclusivamente desde abajo hacia arriba, por ciertos problemas que ahora veremos. La excesiva descentralización plantea problemas bien conocidos en los países con mayor experiencia histórica de fragmentación administrativa y sistema político pluralista. Un sistema en el cual la toma de decisiones es exclusivamente, o fundamentalmente, de abajo arriba, genera casi inevitablemente un localismo egoísta y miope. Ejemplo de ello son la *zonificación excluyente* y los llamados *nimby* y *lulu's*.¹⁴

La primera es una práctica discriminatoria habitual de los ayuntamientos norteamericanos, a través de la cual los urbanistas definen parámetros urbanísticos que impiden la promoción de viviendas pequeñas, asequibles por tanto, para evitar el asentamiento de ciertos grupos raciales, o de grupos sociales con pocos medios económicos. Las expresiones *nimby* y *lulu's* se refieren a la resistencia local, por parte de los residentes y de sus representantes, si quieren seguir en sus puestos, a la localización en la proximidad de sus viviendas, o en su término municipal, de determinados usos del suelo no deseados, que van desde grandes infraestructuras de carácter regional, hasta residencias de ancianos o refugios para los *homeless*. Muchos de estos usos, efectivamente, tienen impactos negativos en su entorno que requieren medidas de mitigación, pero son necesarios para la comunidad en general y deben instalarse en algún lugar. Las actitudes mencionadas generan localizaciones inadecuadas, y grandes concentraciones espaciales de determinados usos, que incrementan exponencialmente las externalidades negativas, y perjudican así, de manera desproporcionada, a determinadas áreas territoriales desfavorecidas que se degradan progresivamente.

Otro problema planteado por la excesiva descentralización es la inadecuación de la provisión de determinados bienes y servicios públicos, que no se pueden suministrar de modo eficiente y equitativo sin cierto grado de control central. Este aspecto es cada vez más importante porque en las sociedades avanzadas las demandas de ciertos bienes y servicios públicos son cada vez mayores, y, al mismo tiempo, las redes de apoyo en la vida propios de la sociedad tradicional son cada vez menos

La práctica del urbanismo: conocimiento y legitimidad

En los sistemas pluralistas modernos, la fragmentación de los poderes públicos, la diversidad de los grupos sociales, la gran cantidad de agentes sociales y económicos, modifican sustancialmente las condiciones bajo las cuales las políticas públicas en general y las urbanas en particular pueden ser puestas en práctica con posibilidades de éxito

In modern pluralist systems, fragmentation of public authority, the diversity of social groups and of social and economic agents substantially modify the conditions under which urban planning can be placed into practice with any possibility of success.

efectivos. En las grandes áreas metropolitanas de los países más desarrollados, que comprenden numerosas entidades municipales. y raramente disponen de gobierno metropolitano, la descentralización reciente ha sido una de las causas del incremento sustancial de la pobreza y de su segregación física. Muchos bienes y servicios públicos que antes se suministraban con calidades relativamente homogéneas en los territorios metropolitanos, son cada vez más deficientes en los barrios pobres, porque se producen disparidades en el gasto público. El resultado es la segregación espacial creciente de ricos y pobres, que, como se ha demostrado es a su vez un factor importante de aumento de la pobreza. Las externalidades negativas de ésta se incrementan con la concentración espacial: es más difícil dejar de ser pobre cuando todo lo que existe alrededor es pobreza.¹⁵

Así, uno de los problemas principales del urbanismo actual, como es la reaparición de la miseria urbana en los países más desarrollados a niveles desconocidos durante décadas, se puede atribuir en parte a la excesiva descentralización. Al exceso de descentralización habría que añadir otros factores, como son el estancamiento del crecimiento de la población urbana, que antes garantizaba el ascenso social de los inmigrantes más antiguos, y la dificultad creciente de trasladarse físicamente a los lugares de trabajo. cada vez más dispersos en el territorio e inaccesibles en transporte público.

Como decíamos, el diseño de mecanismos y estructuras adecuadas para la resolución de conflictos y la coordinación entre administraciones públicas constituye uno de los aspectos fundamentales para la práctica urbanística en los países más desarrollados. A ello habría que añadir la incorporación de los agentes económicos y sociales, y de la ciudadanía, ambas cosas indispensables, pero que también tienen sus riesgos y problemas. En lo que respecta a la ciudadanía, su participación en el urbanismo, que es uno de los ámbitos más cercanos a la vida diaria de las gentes, puede ser uno de los componentes básicos de una extensión de la democracia, que en su forma actual de representación basada en el voto periódico es insuficiente frente a las miles de decisiones diarias gubernamentales. El derecho y el acceso a información comprensible y gratuita, o semi-gratuita, son condiciones indispensables para esta participación. Para que la participación sea efectiva, hacen falta sin embargo mecanismos que vayan bastante más allá de la simple información al público. La inclusión de los ciudadanos en los procesos urbanísticos no está exenta de problemas, que en cierta manera participan de la miopía y egoísmo de la excesiva descentralización. En algunos casos puede forzar soluciones, en problemas bien conocidos desde el punto de vista científico-técnico, que no son las óptimas desde este punto de vista; en otros casos puede efectivamente tener efectos perversos, dada la desigualdad de capacidad y recursos, de las personas y de los grupos sociales, para introducir problemas propios en la agenda pública.

La incorporación de alguna manera de los agentes económicos privados es necesaria, porque son actores importantes en el desarrollo urbano, y a ellos les corresponde la ejecución de parte importante de las actuaciones necesarias para la realización de muchas políticas urbanas. Pero esta incorporación tiene límites, porque, como han señalado los economistas, en las ciudades abundan los bienes públicos. los monopolios naturales, los mercados imperfectos, y las externalidades. positivas, y sobre todo negativas, todos ellos ámbitos de la vida económica en los

El diseño de mecanismos y estructuras adecuadas para la resolución de conflictos y la coordinación entre administraciones públicas constituye uno de los aspectos fundamentales para la práctica urbanística en los países más desarrollados.

The design of suitable mechanisms and structures for conflict resolution and coordination between agencies constitutes one of the fundamental aspects of urban practice in the more developed countries.

que el mercado no funciona adecuadamente y que requieren mecanismos políticos de asignación de recursos.¹⁶ Cómo considerar a los agentes económicos en los procesos de toma de decisiones es una cuestión delicada, porque dado su desproporcionado acceso al poder, el peligro de sujeción de la agenda pública a intereses particulares es alto. Todo esto nos lleva a cuestiones de gran alcance como son el reparto de papeles entre la esfera pública y la esfera privada, a la discusión sobre estado y mercado, cuyo tratamiento adecuado excede con mucho el objeto de este artículo, pero que nos sirven como referente para algunas conclusiones.

La importancia del conocimiento técnico no puede ser infravalorada, es más, cada vez es más importante, porque el urbanismo en las sociedades modernas no tiene lugar en un vacuum, como algunos parecen suponer, sino en un entramado institucional, social y económico complejo que es susceptible de un grado de comprensión, como mínimo, adecuado para proporcionar las bases sobre las cuales discernir entre posibles alternativas con conocimiento de sus resultados más probables. Eso sí, el conocimiento técnico y su aplicación deben ser sometidos a la disciplina de un sentido común que en ocasiones se ha perdido. En España el problema de la adecuación del conocimiento tiene especial relevancia por el atraso relativo en esta cuestión respecto a otros países desarrollados, si tomamos como indicadores el número de titulaciones profesionales de posgrado, de centros universitarios especializado y de publicaciones especializadas, o el grado en que los debates públicos se llevan a efecto sin recurrir a referencias disciplinares básicas como puedan ser las de la economía urbana.

Así, algunas expresiones radicales de la crítica a la planificación toman formas que parecen ignorar conocimientos plenamente asimilados en otros países. Como señalaba recientemente en Madrid un economista especializado en urbanismo, que en las ciudades el *laissez-faire* radical no es una opción viable, lo cual constituye una afirmación técnica y no política, respaldada por todos los economistas, incluidos los liberales¹⁷ -basta leer a cualquiera de los economistas clásicos para comprobarlo. En las ciudades abundan las situaciones descritas por los economistas como situaciones de «fracaso del mercado», las externalidades, los monopolios naturales y los bienes públicos, que requieren intervenciones públicas basadas en decisiones colectivas, es decir, planificación. Ahora bien, que el mercado no funcione correctamente no significa tampoco que la planificación lo vaya a hacer siempre. Para ello será necesario mejorar nuestro conocimiento de los fenómenos y de las técnicas, mejorar las estructuras administrativas y de gestión, y reconsiderar muchos aspectos del reparto de papeles entre lo público y lo privado. Pero no se puede prescindir de la acción pública si queremos que nuestras ciudades sean más eficaces y justas.

ISdM/01. 97

Notas

1 Hall, 1990, pp. 360-1.

2 Hirschman, 1991, pp.168-9.

3. En estos planteamientos teóricos sigo en gran medida a Schön, 1993.

4. Loi d'orientation foncière, 1967.

5. Loi d'aménagement. 1985

6. Por razones de espacio no es posible aquí dar cuenta detallada de la teoría como sería deseable. Nos limitamos a indicar sus conclusiones, y remitimos al lector a un libro de texto reciente sobre

economía del suelo urbano, Harvey, 1994, pp. 4-6, para una explicación completa de ésta.

7. Grant, M., 1995.

8. Altschuler, A. y Gómez-Ibáñez, J.A., 1993.

9. Esta es una enumeración muy genérica de las variables, cuyo estudio puede alcanzar una gran complejidad, como se puede apreciar en los numerosos estudios realizados al respecto en los países anglosajones.

10. En el caso norteamericano, para explicar por qué se da con relativa frecuencia un desfase entre teoría y evidencia empírica, hay que tener en

cuenta además una cuestión importante. El objetivo de estos instrumentos, como en todas partes, es obtener recursos para la provisión de infraestructuras necesarias; pero el posible efecto colateral de un incremento de los precios de la vivienda *no es* necesariamente un efecto negativo para quienes diseñan los instrumentos, como sería aquí y en otros lugares. No sólo no es un efecto colateral negativo, sino que, como se ha repetido, muchas veces ese incremento de los precios es un objetivo implícito de estas medidas. Estas medidas han sido analizadas por muchos autores como una de las prácticas discriminatorias asociadas al *exclusionary zoning*, cuyo objeto es excluir del término municipal a grupos sociales desfavorecidos. Esto podría explicar la razón por la cual los

instrumentos no son diseñados *del modo adecuado para* evitar un incremento de los precios, satisfaciendo las condiciones de la teoría, sino más bien al contrario.

11. Ver Altschuler y Gómez-Ibáñez, 1993. para una explicación detallada sobre la ineficiencia económica de esta forma de financiación privada de infraestructuras frente a la financiación pública directa.

12. Una cuestión fundamental se refiere a los precesos culturales e ideológicos por los cuales las personas definen valores e intereses.

13. En su trabajo seminal sobre la constitución de la sociedad, Giddens, 1984.

14. Acrónimos de las expresiones anglosajonas *not in my back yard*, y *locally unwanted land uses*, que podrían ser traducidas como *no a la puerta de mi casa y usos del suelo no deseados en la localidad*.

15. Sobre esta cuestión de la relación entre descentralización y pobreza. ver Prud'homme. 1996.

16. Para explicaciones sobre las razones por las cuales el mercado no funciona adecuadamente en todos estos ámbitos de la vida urbana, ver. por ejemplo, Prud'homme, 1996, Harvey, 1994. y Balchin et al., 1995.

17. Prud'homme, 1996.

Referencias

- Altshuler. A.. Gómez Ibáñez, J.A., 1993. *Regulation for- revenue: the political economy of land use exactions*. Brookings/Lincoln Institute of Land Policy. Washington.
- Balchin, P., Bull, G., Kieve, L., 1995, *Urban land economics and public policy*, London, MacMillan.
- Bryson, J.. Crosby, B.. 1992, *Leadership for the common good: tackling public problems in a shared power world*, San Francisco, Jossey Bass.
- Davidoff, P., 1965, 'Advocacy and pluralism in planning', en *Journal of the American Planning Association*. 31: 103-15.
- Giddens, A., 1984, *The constitution of society: an outline of a theory of structuration*. Berkeley, University of California Press.
- Grant, M., 1995, intervención verbal, *Estructura de los modelos urbanísticos de algunos estados europeos y americanos*, seminario, Madrid. MOPTMA.
- Habermas, J., 1984, *Theory of communicative action: reason and the rationalization (if .society*, Boston. Beacon Press.
- Hall. P., 1990, *Cities of tomorrow: an intellectual history of urban and regional planning*, London, Backwell.
- Harvey, J., 1992. *Urban land economics*, London. MacMillan.
- Hirschman. A.. 1991. *The rhetoric of reaction: perversity, fertility, jeopardy*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Prud'homme, R., 1996, «¿Cómo podemos entender la ciudad global de hoy, y cuál es la importancia de estas concepciones para su gestión?». ponencia en *La ciudad global, ¿Cómo gestionarla?*, Madrid, Comunidad Autónoma de Madrid.
- Schdn, D.. 1983. *The reflective practitioner. How professionals think in action*, New York, Basic Books.