

El distrito de urbanización: Un mecanismo de planeamiento apto para el desarrollo turístico

José Miguel Fernández Güel*

RESUMEN

El presente artículo describe un mecanismo de planeamiento, el distrito de urbanización, desarrollado en los Estados Unidos para transformar terrenos no urbanizados en usos urbanos. El principal interés de este mecanismo radica en su probada capacidad para dirigir y coordinar la transformación acelerada de usos de suelo, y en su factible aplicación al desarrollo turístico. A lo largo del trabajo se exponen con detalle los componentes conceptuales del distrito de urbanización y se analizan sus implicaciones prácticas para el planeamiento turístico.

El presente artículo está basado en la investigación llevada a cabo por el Dr. José Miguel Fernández Güel para su tesis doctoral —*The Development District Concept: A Learning Experience for Innovative Land Use Controls*— desarrollada bajo la supervisión del Dr. Wolfgang Roeseler en Texas A&M University, Estados Unidos.

* Arquitecto Universidad de Madrid
M.U.P. Texas A&M University;
Ph.D., Texas A&M University.

¹ Ver MANUEL FIGUEROLA PALOMO: «El Futuro del Turismo Internacional». *Estudios Turísticos*, Nº 81, Primavera 1984.

La actividad turística: su importancia, vitalidad y complejidad

Los problemas y desequilibrios planteados por la actividad turística pueden recibir adecuada respuesta mediante un planeamiento comprensivo que formalice físicamente las expectativas de demanda turística y unos mecanismos de gestión que lleven a buen término las metas y objetivos perseguidos por el desarrollo turístico. Ahora bien, para que las figuras de planeamiento y los mecanismos de gestión sean verdaderamente eficaces en su propósito, ambos deberán contemplar y comprender las peculiaridades de la actividad turística. En este sentido, un entendimiento básico de esta actividad pasa por estudiar su importancia, vitalidad y complejidad.

La importancia de la actividad turística en la economía de un país puede ser sustancial debido a sus efectos estimulantes, tanto en los sectores de producción como en los de consumo. Un turismo bien planificado puede generar abundantes divisas, crear empleo, tener un efecto multiplicador en la economía local, redistribuir la renta global de una región y diversificar la base económica de áreas predominantemente agrícolas.

Al factor estimulación económica hay que añadir los beneficios sociales y medioambientales que el turismo puede generar. Entre los primeros, caben señalar el conocimiento y comprensión de lugares y culturas lejanas, la creación de nuevas amistades y asociaciones, la búsqueda de vocaciones personales y la mejora del bienestar mediante la diversión. Entre los segundos, se pueden citar la preservación de especies animales y vegetales gracias a la demanda turística, la mejora paisajista de áreas turísticas, la restauración de monumentos históricos y tesoros arqueológicos, y la conservación de recursos naturales.

Junto a su importancia hay que resaltar la vitalidad de la actividad turística. A pesar de la prolongada crisis económica en la que se hayan inmersos los países industrializados, el sector turístico internacional parece disfrutar de buena salud. Recientes estadísticas muestran durante el periodo 1973-1983 un crecimiento acumulativo interanual del turismo internacional de un 4,34% y proyectan un aumento acumulado para los cuatro años próximos del 15,5%¹. Este crecimiento parece confirmar que el turismo ocupa un lugar prioritario en la escala de valores de nuestra sociedad posindustrial.

Finalmente, hay que destacar la complejidad de la actividad turís-

tica. Por un lado, su naturaleza pluridimensional le interrelaciona fuertemente con diversos sectores económicos y sociales de la comunidad. Por otro lado, el ámbito de influencia de la demanda turística no es sólo local, sino que se observan importantes dependencias regionales e internacionales. Esta complejidad queda aumentada por el gran número de entes públicos y privados con poder decisorio que intervienen y determinan el desarrollo turístico. Obviamente, la falta de consideración y comprensión de estos factores puede ocasionar serios desequilibrios en el sector turístico, los cuales pueden afectar adversamente a la entera comunidad, región o país.

La actividad turística y el proceso de urbanización

Si a la complejidad del sector turístico se le une la intrínseca al proceso de urbanización, puede decirse sin temor a equivocarse que sus problemas potenciales se han multiplicado por dos. Como otras actividades económicas, el turismo tiene una materialización física en las atracciones, alojamientos, servicios e infraestructuras que se construyen para atraer y atender al turista. Esta estructura urbana con fines turísticos puede generar una serie de impactos adversos que lleguen a desvirtuar los beneficios de la actividad turística. Aunque el catálogo de problemas es extenso, el presente análisis se remite a los planteados por la transformación de terrenos no urbanizados en usos turísticos.

Desde el punto de vista económico, la urbanización descontrolada puede agotar recursos naturales limitados, producir un déficit de equipamientos y servicios públicos, competir con la industria y la agricultura por la ocupación del suelo, amén de endeudar a las comunidades que experimentan el fenómeno turístico-urbanizador.

Los problemas de índole económico se ven agravados por la naturaleza inelástica del mercado de suelo que generalmente no responde a las leyes de la oferta y la demanda. Las imperfecciones de este mercado se reflejan claramente en la especulación del suelo, en la creación de monopolios de suelo, en la información imperfecta acerca del precio del suelo y en las externalidades producidas por el proceso urbanizador que afectan indirectamente a terceras personas.

Desde la óptica medioambiental, un descontrolado desarrollo turístico-urbano puede ocasionar altas densidades, congestión de tráfico, contaminación del agua y aire, proximidad entre usos incompatibles, deterioro de áreas naturales, intrusión visual por falta de controles estéticos y pérdida de lugares históricos.

Desde el punto de vista social, los efectos adversos pueden incluir la ruptura de las culturas y subculturas autóctonas, la congestión y competición por los servicios locales, así como la desviación del liderazgo y poder político de los grupos locales a los recién llegados.

Este análisis, sin llegar a ser exhaustivo, sugiere claramente la necesidad del planeamiento turístico para prevenir o minimizar los desequilibrios e impactos negativos ya mencionados. Un adecuado

planeamiento contemplará las interdependencias entre los diversos elementos que componen la actividad turística —turistas, atracciones, transporte, servicios y sistemas de información²—, coordinará sectorial y regionalmente la administración turística, maximizará los efectos positivos del turismo y minimizará los negativos para obtener un equilibrio entre ambos, y gestionará eficazmente el desarrollo turístico para alcanzar las metas y objetivos propuestos. Un buen planeamiento no sólo protegerá a la comunidad de impactos adversos, sino que además ofrecerá estabilidad a la inversión y un adecuado marco de actuación al promotor turístico.

El distrito de urbanización y su base conceptual

A pesar de la magnitud de los problemas planteados por la transformación de terrenos no urbanizados en usos turísticos, soluciones imaginativas desarrolladas en los Estados Unidos dan lugar a cierto optimismo. Entre éstas destaca el concepto del distrito de urbanización³ que tuvo su primera aplicación práctica en el área metropolitana de Kansas City, Missouri, en 1970⁴. Experiencias similares en la Bahía de San Francisco, California, y en Austria, Texas, han afianzado el concepto por todo el país.

El distrito de urbanización puede definirse como un mecanismo innovador de planeamiento que guía la transformación de terrenos no urbanizados en usos urbanos, en áreas sujetas a fuertes presiones urbanizadoras. Dichas presiones pueden ser causadas por la implantación de grandes infraestructuras, por la localización de importantes generadores de empleo o por la creación de una atracción turística a gran escala.

El distrito de urbanización ofrece más flexibilidad que otras figuras tradicionales de planeamiento basadas en la zonificación⁵, las cuales han presentado rigidez y poca capacidad de gestión a la hora de transformar grandes extensiones de terrenos no urbanizados⁶. Conceptualmente, el distrito de urbanización es un corolario del «Planned Unit Development»⁷, mecanismo extensamente aplicado en los Estados Unidos durante la segunda posguerra para flexibilizar el proceso de planeamiento. A pesar de la similitud, el distrito de urbanización se diferencia del «Planned Unit Development» por abarcar una mayor área de actuación, por tener su propio plan de distrito, por estar sujeto a varias jurisdicciones administrativas y por incluir usos no residenciales que sirven a áreas fuera del distrito.

El distrito de urbanización se caracteriza por cumplir cinco condiciones:

1. Está firmemente basado en un plan urbanístico.
2. Garantiza el derecho a la propiedad privada.
3. Ofrece flexibilidad regulatoria.
4. Contempla un sistema integrado de programas de actuación públicos y privados.
5. Está basado en el planeamiento continuo y coordinado.

Debido a la fuerte interdependencia que estas cinco condiciones

²Ver CLARA GUNN: *Tourism Planning*. New York: Crane, Russak & Co., 1979.

³Traducción aproximada de su nombre en inglés: «The Development District».

⁴Este concepto y su aplicación en la vecindad del Aeropuerto Internacional de Kansas City, Missouri, fue descrito por Wolfgang Roeseler en «Airport Development Districts: The Kansas City Experience», 4 *The Urban Lawyer* 254, 1971.

⁵La zonificación puede definirse como un sistema regulatorio de usos de suelo, en donde el área a controlar se clasifica en distritos, los usos de suelo se segregan y se especifican claramente por tipo y densidad, y los controles edificatorios se establecen a priori.

⁶Ver HENRY BAIN: *The Development District: A Governmental Institution for the Better Organization of the Urban Development Process in the Bi-County Region*. Washington Center for Metropolitan Studies for the Maryland-National Capital Park and Planning Commission, Noviembre 1968.

⁷El «Planned Unit Development» (PUD) es un mecanismo de planeamiento que ofrece mayor flexibilidad que el sistema de zonificación tradicional, facilita la combinación de usos compatibles con profusión de espacios abiertos y desarrolla el proceso de urbanización por etapas.

presentan entre sí, su aplicación conjunta es crítica para el correcto desarrollo del mecanismo. A continuación, estas condiciones se exponen en detalle.

1. El distrito de urbanización está firmemente basado en un plan urbanístico

La existencia y adopción de un plan urbanístico, que sea comprensivo y expresivo de la política pública, es un prerequisite fundamental del mecanismo aquí discutido. El plan provee una guía para el desarrollo turístico, ofrece consistencia a los mecanismos de gestión, genera decisiones urbanísticas eficientes, igualitarias y razonadas, y confiere a los tribunales unos estándares en los cuales basar sus determinaciones en caso de litigación.

Para que el plan pueda efectivamente cumplir estos cometidos ha de redactarse en función de los siguientes criterios. Primero, el plan ha de estar sustentado por sólidos estudios técnicos y de investigación que justifiquen las políticas propuestas a largo plazo. Asimismo, la calidad del proceso de planeamiento debe estar garantizada por la intervención de reconocidos y competentes profesionales en la redacción del plan y de los estudios técnicos. Sin estos apoyos, la validez legal y funcional del plan se verá considerablemente debilitada y cuestionada.

Segundo, las metas y objetivos expresados en el plan han de ser claros y concretos para guiar adecuadamente las políticas turísticas. El plan no debe estar basado en principios abstractos que den lugar a malinterpretaciones, sino que estará expresado en un lenguaje preciso, apoyado en hechos y juicios ciertos.

Tercero, y sin contradecir el anterior criterio, el plan ha de ser un documento abierto sin carácter dogmático. Las declaraciones categóricas a largo plazo que no puedan tolerar cambios socio-económicos importantes han de evitarse.

Por último, el plan debe considerar, analizar y minimizar los impactos que sus políticas puedan producir en su región circundante. La consideración de los posibles impactos regionales asegurará una mejor y más justa distribución de servicios y cargas entre las localidades afectadas por las políticas del plan urbanístico-turístico.

En resumen, puede decirse que la adherencia continuada a un plan crea una atmósfera de confianza y seguridad con respecto al futuro desarrollo turístico. Por un lado, el plan alienta la inversión privada porque ofrece seguridad de que los usos de suelo allí asignados no serán variados arbitrariamente. Esta certeza en las políticas públicas es vital para el promotor ya que le permite distribuir sus inversiones temporalmente y así disminuir sus riesgos y costes financieros. Por otro lado, el plan racionaliza las decisiones públicas que restringen o intensifican el desarrollo turístico y que programan las infraestructuras básicas. De esta manera, se produce un equilibrio entre las decisiones de la comunidad y los intereses de la iniciativa privada.

2. El distrito de urbanización garantiza el derecho a la propiedad privada

En los Estados Unidos los mecanismos regulatorios de la propiedad privada encuentran su legalidad al ser redactados por los representantes electos de la comunidad, siempre y cuando tengan el objetivo de proteger la salud, seguridad, moralidad y bienestar general⁸. Además, para que los tribunales norteamericanos apoyen mecanismos de esta índole, han de cumplirse dos condiciones. Primera, ha de justificarse la necesidad de las regulaciones, de otro modo la tradición legal norteamericana las considerará como una privación al individuo en el uso y disfrute de su propiedad. Segundo, las regulaciones urbanísticas han de estar basadas en un plan aprobado públicamente, en el cual se expliquen adecuadamente las razones para el tratamiento restrictivo. En caso de no cumplirse una o ambas condiciones, los mecanismos regulatorios serán considerados arbitrarios e inconstitucionales por limitar los derechos de la propiedad privada.

El sistema legal norteamericano trata de evitar por todos los medios que los mecanismos regulatorios del desarrollo urbano sean confiscatorios. La Quinta Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos es bien explícita al respecto: «... la propiedad privada no será tomada para uso público sin justa compensación». En otras palabras, el propietario de un terreno que sufra pérdida de derechos con carácter confiscatorio ha de ser convenientemente compensado.

Para evitar alegaciones de inconstitucionalidad en el distrito de urbanización, es aconsejable disponer fondos públicos para la compra de los derechos de urbanización a los propietarios afectados por la aplicación de controles restrictivos. El mayor inconveniente de este sistema es que puede suponer una gravosa carga para la comunidad, sobre todo si los mecanismos regulatorios obligan a adquirir un gran volumen de derechos urbanísticos. Otra alternativa radica en la utilización de mecanismos compensatorios, tales como los «Transfer of Development Rights», basados fundamentalmente en la transferencia de aprovechamientos urbanísticos. Estos mecanismos no gravan financieramente a la comunidad como ocurre con los primeros, sin embargo son excesivamente complejos y presentan con frecuencia un bajo nivel de aceptación⁹.

No hay duda que el cumplimiento de esta condición es importante para la validez de un mecanismo, en el cual se pretende obtener la participación activa de la iniciativa privada en el desarrollo turístico. El lema es simple: ante un caso de confiscación necesaria, sólo cabe la contrapartida de una justa compensación.

3. El distrito de urbanización ofrece flexibilidad regulatoria

El distrito de urbanización utiliza mecanismos regulatorios de carácter flexible para evitar las rigideces de la zonificación tradicional. Estos mecanismos permiten un control del uso de suelo más a tono con los complejos problemas y objetivos del desarrollo turístico, facilitan la combinación de usos compatibles, ofrecen una mayor variedad

⁸La mayoría de los mecanismos de planeamiento norteamericanos se hayan basados en el concepto de «police power», por el cual el gobierno federal o local puede dictar regulaciones restrictivas sobre la propiedad privada con el objeto de proteger el interés público.

⁹Estudios recientes han demostrado la dificultad para efectuar las transferencias de aprovechamientos urbanísticos mediante el sistema de compra-venta. Por otro lado, estos mecanismos han sido criticados por su excesivo intervencionismo en los mecanismos de mercado. Ver John Baen: *Transfer of Development Rights and the Comprehensive Plan*. Tesis Doctoral, Texas A&M University, Agosto, 1982.

de opciones urbanizadoras al promotor y se adaptan particularmente bien a la transformación acelerada de usos del suelo.

Entre los diversos mecanismos flexibles utilizados en los Estados Unidos, el concepto de zona flotante parece servir eficazmente los objetivos del distrito de urbanización. Las zonas flotantes pueden definirse como distritos especiales que permiten una gran variedad de usos relacionados funcionalmente entre sí, pero que no figuran en el plano de zonificación¹⁰. La determinación y fijación de las zonas flotantes se efectúa en base a requerimientos anticipados de suelo en la comunidad, a las condiciones fisiográficas del área de estudio y al desarrollo turístico-urbano existente.

Complementando al concepto de zona flotante se suelen utilizar los estándares de rendimiento y los análisis de impactos¹¹. Los primeros evalúan los usos de suelo permisibles con relación a la emisión de humos, olores, ruidos, calor, brillo, vibraciones, así como a la generación de tráfico e impactos visuales. Los estándares de rendimiento ofrecen una mayor precisión para definir la compatibilidad entre usos y al mismo tiempo aumentar las opciones urbanizadoras. En cuanto a los segundos, evalúan el impacto potencial de una propuesta de urbanización en su entorno próximo o en la comunidad. Los análisis de impactos informan de los efectos económicos, sociales y fiscales que un determinado proyecto puede originar.

Los mecanismos ya descritos se ejecutan mediante procedimientos administrativos que revisan las propuestas de urbanización. Esta revisión no sólo verifica si un proyecto cumple o viola la normativa establecida, sino que normalmente da lugar a negociaciones entre el promotor y los técnicos de la administración para adaptar cada propuesta a los objetivos del distrito de urbanización. De este modo, los técnicos disponen de cierta flexibilidad para interpretar la normativa urbanística en aquellos casos especiales que así lo requieran.

Cualquiera que sea el mecanismo regulatorio de carácter flexible elegido, su puesta en práctica requiere que el plan urbanístico no determine categóricamente y en detalle el proceso de urbanización. Las decisiones específicas han de posponerse hasta que la demanda de urbanización se materializa, y entonces, en respuesta a una propuesta determinada, se activan los mecanismos regulatorios con el objeto de establecer en detalle el proceso urbanizador.

4. El distrito de urbanización contempla un sistema integrado de programas de actuación públicos y privados.

Para que se lleve a cabo una satisfactoria coordinación entre los proyectos de urbanización privados y los programas de actuación públicos, han de cumplirse tres condiciones:

1. La obtención de un firme compromiso político.
2. La atracción de la inversión privada.
3. La aceptación del plan urbanístico por el promotor.

El compromiso político se materializa a través del reconocimiento y

¹⁰Ver Michael Meshenberg: *The Language of Zoning: A Glossary of Words and Phrases*. Chicago: ASPO, 1976.

¹¹Ver MICHAEL MESHENBERG, op. cit., nota 11.

observancia de las autoridades públicas —ya sean municipales o regionales— de las políticas turísticas establecidas en el plan, particularmente las relativas a la construcción de infraestructuras y a la determinación de usos de suelo. Ahora bien, este compromiso será efectivo cuando el sector público disponga de los medios financieros para llevar a cabo las obras de infraestructura básicas.

Tras la obtención del compromiso político, los propietarios de terrenos, los promotores turísticos y los inversores privados tendrán la certeza de que las determinaciones del plan en cuanto a usos de suelo y construcción de infraestructuras serán respetadas. De este modo, las incertidumbres relativas al desarrollo turístico disminuirán y, consecuentemente, las condiciones para atraer la inversión privada aumentarán.

Por último, el promotor turístico aceptará las determinaciones del plan mediante la presentación de un proyecto de urbanización con los pertinentes estudios técnicos en los cuales se contemple y satisfaga la normativa establecida.

El cumplimiento de estas tres condiciones se ejecutará por medio de la concesión de permisos de urbanización. Una vez que el promotor haya satisfecho todos los requisitos establecidos en la normativa, le será expedido un permiso de urbanización por los técnicos de la administración. En otras palabras, la concesión del permiso de urbanización ofrecerá una garantía de que en el futuro desarrollo turístico se observará una adecuada provisión de infraestructuras y servicios públicos, y además se minimizarán los impactos adversos.

Los procedimientos de solicitud y revisión conducentes a la obtención del permiso de urbanización han de estar claramente determinados para evitar incertidumbres en cuanto a la aprobación final. La falta de confianza en la aprobación de las propuestas de urbanización puede resultar en una pérdida de recursos públicos y privados, en un aumento de los costos finales para el consumidor y en un debilitamiento del compromiso de la iniciativa privada con el proceso de planeamiento. Los mismos argumentos aconsejan que los procedimientos administrativos empleados en la tramitación de los permisos de urbanización no tengan una duración excesiva. A tales efectos, es conveniente llevar a cabo una simplificación regulatoria para eliminar la duplicación administrativa innecesaria.

En definitiva, la ejecución pronta y realista de cualquier programa turístico está sujeta al seguimiento de las políticas de desarrollo expresadas en el plan y a la realización de los programas de actuación públicos. En este respecto, recuérdese que las decisiones de la inversión privada son realizadas tal y como las oportunidades financieras y de negocios ocurren. Si las condiciones son favorables a la inversión, la iniciativa privada actuará con o sin una política pública comprensiva para el desarrollo turístico. Solamente cuando los fondos públicos participen en dicho desarrollo mediante la provisión de servicios y obras públicas, podrá el sector público imponer sus directrices. Si así ocurre, la acción recíproca entre la inversión pública y la privada creará un modelo de crecimiento razonablemente armonioso, en donde los equipamientos y servicios públicos serán provistos cuando sean necesarios, en concierto con los objetivos de la iniciativa privada.

5. El distrito de urbanización está basado en el planeamiento continuo y coordinado

El proceso de desarrollo turístico es demasiado complejo como para intentar realizar proyecciones a largo plazo con exactitud. Las condiciones socioeconómicas que dan lugar a los esquemas de planeamiento físico son constantemente modificadas por diversos factores: cambios en la demanda turística, aparición de nuevas tecnologías, evolución de las tipologías constructivas, revisión de los planes de infraestructura y cambios en la dirección del crecimiento regional. Ante estas situaciones, el planeamiento continuo trata de adaptarse a los cambios mediante el análisis continuado de las necesidades y apetencias de la comunidad. Dicho planeamiento no pretende efectuar declaraciones intelectual o analíticamente completas, sino guiarse por unas directrices que le permitan la suficiente agilidad para responder a las situaciones cambiantes e inesperadas.

La evaluación o «feedback» es un componente primordial del planeamiento continuo. Los mecanismos más usuales para llevar a cabo esta función en el distrito de urbanización son la participación pública, la evaluación periódica de las políticas del plan, la evaluación de las propuestas de urbanización y la utilización de indicadores o señales de alerta.

Dentro de estos mecanismos, la participación pública puede ser o bien un instrumento de evaluación muy valioso o extremadamente frustrante. Para obtener un satisfactorio proceso participativo hay que tener en cuenta tres puntos fundamentales. Primero, el liderazgo político y económico con intereses en el distrito de urbanización deberá estar representado en el proceso. Segundo, el público en general deberá participar, siempre y cuando sea viable y no se invadan por ello las prerrogativas de los representantes electos por la comunidad. Tercero, la participación pública deberá considerarse una parte integral del proceso de planeamiento y ejecutarse a lo largo de las etapas de dicho proceso —información, análisis, diseño y gestión— para así obtener una evaluación continuada.

La peculiar naturaleza del planeamiento continuo requiere la existencia de una agencia pública, coordinadora de las actividades de los diversos entes protagonistas del desarrollo turístico y gestora de los mecanismos regulatorios del proceso turístico-urbanizador. Consecuentemente, los objetivos de esta agencia serán el de llenar los vacíos institucionales que se produzcan entre las agencias públicas y privadas participantes en el distrito de urbanización, y el de proveer un equipo de técnicos capaces de guiar el proceso de desarrollo turístico.

En el establecimiento de la agencia coordinadora se observarán cuatro criterios. Primero, la agencia será un ente de gobierno con jurisdicción dentro de los límites del distrito de urbanización y fuera de ellos, si así fuera necesario. Segundo, la composición de la agencia ofrecerá un reflejo equilibrado de los diversos intereses participantes en el desarrollo turístico. Tercero, la estructura organizativa de la agencia potenciará el liderazgo efectivo y el rendimiento administrativo. Por último, la agencia dispondrá de suficientes medios humanos y materiales para llevar a feliz término los trabajos asignados.

RESUME

L'article ci-joint décrit un mécanisme de planification, celui du district d'aménagement, utilisé aux Etats Unis pour transformer des terrains non aménagés en des terrains a usage urbain. Le principal intérêt de ce mécanisme se trouve a sa réussite a l'heure de diriger et de coordonner la transformation accélérée de l'utilisation du sol et a sa faisable application au développement touristique. Tout au long de ce travail sont expliqués en détail les composants conceptuels du district d'aménagement et sont analysées ses implications pratiques par rapport a la planification touristique.

Dentro de sus atribuciones, la agencia coordinadora será responsable de controlar el proceso de urbanización. Para realizar dicha tarea, la agencia contará con su propio equipo de inspectores para vigilar y ejecutar el planeamiento. Desde el punto de vista legal, la agencia podrá dictar medidas de disciplina urbanística, en lugar de estar sujeta al lento procedimiento judicial. En este sentido, el recurso judicial ha de contemplarse más como una alternativa que como única vía para ejecutar el planeamiento. En cualquier caso, conviene recordar que el mejor mecanismo de ejecución es aquél que anticipa y detecta las infracciones antes de producirse, evitando así la indeseable y costosa litigación.

Cuestiones y consideraciones finales.

Tras este sucinto análisis en torno al distrito de urbanización, es conveniente clarificar algunas cuestiones para reforzar los conceptos ya expuestos. Concretamente, pueden plantearse tres preguntas referentes a este mecanismo:

1. ¿Cuál ha sido su validez y efectividad en los Estados Unidos?
2. ¿Es realmente aplicable al desarrollo turístico?
3. ¿Qué utilidad ofrece en un momento de profunda crisis económica y débil crecimiento urbano?

Con referencia a la primera cuestión, puede decirse que la evaluación de tres casos en los que se ha aplicado este mecanismo en los Estados Unidos ha confirmado su validez y efectividad¹². El estudio del primer caso mostró la aplicación del mecanismo a nivel regional en la Bahía de San Francisco, California¹³, con el objeto de proteger la integridad de la Bahía, amenazada por una progresiva y descontrolada urbanización. La puesta en práctica de los conceptos intrínsecos al distrito de urbanización ofreció resultados tan satisfactorios que la Bahía de San Francisco sirvió de modelo a otros programas de ordenación costera por todo el país.

En el caso del Aeropuerto Internacional de Kansas City, Missouri¹⁴, el distrito de urbanización se utilizó a escala metropolitana para guiar el proceso de urbanización en la vecindad del aeropuerto. En Kansas City el mecanismo mostró una gran capacidad de adaptación ante cambios profundos en la demanda inmobiliaria y previno posibles conflictos entre el funcionamiento del aeropuerto y el desarrollo urbano en su entorno, todo ello sin tener que afrontar un sólo recurso legal.

En el último caso analizado, el distrito de urbanización se aplicó a nivel suburbano en la Cuenca del Lago Austin, Texas¹⁵. En Austin, el objetivo primordial fue evitar el desarrollo esparcido en un medio ambiente especialmente delicado. A pesar del carácter restrictivo de la normativa allí establecida, la Cuenca experimentó un gran volumen de construcción con un mínimo de impactos medio-ambientales.

Puede afirmarse que en los tres casos estudiados, los estrictos mecanismos regulatorios no ahuyentaron la inversión privada. Este fenómeno puede explicarse porque a los promotores les fueron ofrecidos suficientes incentivos y garantías para que pudieran desarrollar sus proyectos de urbanización con viabilidad y rentabilidad.

SUMMARY

This article describes a machine of planning, the City planning district developed up in the United States to convert undeveloped areas in urban populations. The highest interest of this machine lies in its ability proved to manage and coordinate the rapid change of land use and its suitable application to the tourist development. Lengthwise the work of the City Planning District, affected components are exposed and detailed also its practical implications are analysed for tourist planning.

¹²La evaluación de los tres casos aquí mencionados fue parte integrante de la tesis doctoral del autor y estuvo basada en entrevistas personales, en observaciones realizadas durante visitas de campo, y en material obtenido en registros públicos, reportes, informes, estudios técnicos, materiales legales y documentos de planeamiento.

¹³Ver SAN FRANCISCO BAY Conservation and Development Commission: *San Francisco Bay Plan*. San Francisco, Enero 1969.

¹⁴Ver RUNNELS ROESLER; *Kansas City International Airport and Vicinity Environmental Development Plan and Impact Study*. Kansas City, Missouri, 1970.

¹⁵Ver WALLACE, McHARG, ROBERT and TODD: *Lake Austin Growth Management Plan*. Austin, Texas, Julio 1976.

En respuesta a la segunda pregunta, cabe afirmar que el distrito de urbanización sirve adecuadamente los fines y necesidades del desarrollo turístico, de hecho, los conceptos aquí expuestos han sido aplicados con gran éxito en la ordenación de Sanibel Island, Florida¹⁶. Puede observarse que el distrito de urbanización se acomoda bien a la peculiar problemática de la actividad turística. Primeramente, este mecanismo puede coordinar, integrar y guiar eficazmente las actividades de los protagonistas del desarrollo turístico-urbano. Segundo, ofrece suficiente flexibilidad para adaptarse y responder a los cambios inesperados en la demanda turística. Tercero, permite minimizar los impactos adversos que la transformación acelerada de usos de suelo tiende a ocasionar. Finalmente, reconoce e incentiva el protagonismo de la iniciativa privada en la actividad turística.

Por último, se cuestiona la utilidad de este concepto, particularmente adecuado para controlar presiones urbanizadoras, en un periodo de crisis económica en el que se ha desechado el modelo urbano desarrollista de décadas pasadas. Sin desconsiderar la presente coyuntura, hay que destacar la existencia de regiones en el mundo industrializado en las que aún se experimenta un considerable crecimiento urbano. Valga el ejemplo de la urbanización generada por las industrias de tecnología punta en áreas tan dispares como Texas y Singapur. Con relación al sector turístico, aunque afectado por la presente crisis económica, sigue dando muestras de indudable vitalidad y las presiones urbanizadoras siguen haciendo acto de presencia alrededor de las principales atracciones turísticas. Por todo ello, no parece conveniente desechar un mecanismo de planeamiento que puede guiar y gestionar aptamente el desarrollo turístico.

La presente exposición se completa con las siguientes consideraciones finales, que tratan de resumir el espíritu del concepto y advertir de los posibles inconvenientes en su aplicación práctica. Primera, el distrito de urbanización no sólo ha de estar apoyado en justificaciones cuantitativas y en estructuras organizativas, sino además en una firme voluntad política manifestada hacia el planeamiento. Esta dependencia se traduce en un mayor compromiso político y económico que el requerido por los mecanismos tradicionales basados en la zonificación.

Segunda, el distrito de urbanización refleja honestamente las contradicciones actuales en las que se debate la ciencia urbana. Por un lado, plantea la necesidad de respetar un plan que guie y programe las actividades públicas y privadas relacionadas con el desarrollo turístico-urbano. Por otro lado, reconoce la necesidad de establecer unos mecanismos regulatorios de carácter flexible que permitan la adaptación y el reajuste ante cambios inesperados. El difícil pero no imposible equilibrio entre estos dos conceptos, a primera vista contradictorios, es una de las claves para la acertada aplicación del mecanismo.

Finalmente, el distrito de urbanización entiende que la esencia del desarrollo turístico es el riesgo asumido por un promotor en anticipación a un esperado beneficio. Gracias a este entendimiento, el mecanismo es capaz de reconciliar el interés público con los objetivos legítimos de la iniciativa privada y así alcanzar la prosperidad del individuo y de la comunidad entera.

ZUSAMMENFASSUNG

Der gegenwaertige Artikel beschreibt einen Planungs-Mechanismus, den Urbanisations-Distrikt, welcher in den USA entwickelt wurde, um nicht urbanisierte Gebiete fuer den urbanen Gebrauch umzuwandeln. Das Hauptinteresse dieses Mechanismus besteht in seiner bewaehrten Kapazitaet, um die beschleunigte Transformation des Gebrauches des Bodens zu dirigieren und zu koordinieren und in seiner faktiblen Anwendung in der Entwicklung des Tourismus. Im Verlauf der Arbeit werden die Einzelheiten der konzeptuellen Komponenten des Urbanisations-Distriktes dargestellt, und es werden die praktischen Einfluesse in die Touristen-Planifizierung analysiert.

¹⁶Ver JOHN CLARK, ed.: *The Sanibel Report: Formulation of a Comprehensive Plan Based on Natural Systems*. Washington, D.C.: The Conservation Foundation, 1976.