

El conflicto entre el “livability” y el “mejoramiento urbano” en el desarrollo de estrategias DUSI

Autor principal: Miriam Alonso Naveiro

@: alonso.naveiro.m@gmail.com

Institución de procedencia: Grupo GDTS. Universidad de Oviedo

Notas bibliográficas: Miriam Alonso Naveiro es arquitecta por la Universidad de la Coruña y Doctora en el Programa de Doctorado las ciudades del Arco Atlántico: patrimonio cultural y gestión urbana. Actualmente forma parte del grupo de investigación multidisciplinar Grupo de Estudios Jurídico-Sociales sobre Territorio y Desarrollo Urbano Sostenible de la Universidad de Oviedo en el que desde hace años participa activamente dando lugar a numerosas publicaciones, participación en congresos internacionales y colaboración en proyectos de investigación.

Resumen: El modelo urbano con un enfoque sostenible e integrado, entendido desde una perspectiva multidisciplinar de reequilibrio entre las diferentes dimensiones con incidencia en los sistemas urbanos, disfruta ya de un recorrido que permite afirmar que existe un entendimiento común respecto a escala comunitaria europea.

Sin embargo, a pesar de existir este marco europeo de referencia que auspicia el desarrollo de nuevas políticas en la escala nacional, regional, y local desde ese enfoque consensuado, aún encontramos incoherencias en las estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado que ponen de manifiesto la continuidad del conflicto entre atender a su desarrollo desde la perspectiva del “livability” o la del “mejoramiento urbano”.

En la ponencia se presenta el origen de este conflicto en la interpretación del modelo urbano sostenible, para atender a las consecuencias que este está teniendo en el desarrollo de estrategias DUSI en la actualidad.

Palabras clave: Livability, mejoramiento urbano, DUSI, modelo urbano sostenible integrado.

1. INTRODUCCIÓN¹

“El hombre de hoy, como el de todas las épocas, cambia y lo que ha olvidado lo puede volver a recordar” (CREUS ANDRADE 1995)

Los aspectos del entorno natural, social, económico y cultural siempre han estado ligados entre sí (MADRID ÁLVAREZ 2014). Las interacciones entre estas diferentes dimensiones no son desconocidas pues ya en las diferentes etapas históricas encontramos textos en los que se insistía en la necesidad de hacer frente a las externalidades derivadas de estas interferencias del hombre con el medio². Sin embargo, la confianza en las lecturas en clave económica fueron la dinámica hasta la toma de conciencia del aumento de la insostenibilidad.

El análisis de los resultados derivados de informes como el de Meadows “Límites del crecimiento”³ de 1972, encargado por el Club de Roma⁴ para la evaluación de la caducidad del modelo de crecimiento y que amenazaban con el peligro inminente de colapso mundial, fueron los que comenzaron a mostrar las limitaciones de esa confianza ciega en la supremacía de la

¹ Esta investigación ha sido parcialmente financiada por el proyecto Urban Red, enmarcado en la Convocatoria 2015 de Acciones de dinamización "Redes de Excelencia", del Programa Estatal de Investigación Científica y Técnica de Excelencia, Subprograma Estatal de Generación de Conocimiento, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016 (Resolución de 17 de junio de 2015, de la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación, Ministerio de Economía y Competitividad, BOE 23 de junio 2015). Proyecto: DER2015-71345-REDT.

² La preocupación por el entorno está documentada ya desde la Antigüedad: “Platón, por ejemplo, ya se lamentaba en su diálogo de Critias de la deforestación excesiva y de sus efectos en Ática en el siglo V a.C”. Ya hay constancia en la época de Felipe II de la existencia de fragmentos de documentos que hacen alusión a esta temática: “...una cosa deseo ver acabada de tratar. Y es la que toca la conservación de los montes y el aumento de ellos. Que es mucho menester y creo que andan muy al cabo. Temo que los que vinieren después de nosotros han de tener mucha queja de que se los dejemos consumidos, y plegue a Dios que no lo veamos en nuestros días.” Referencias de Felipe II a la necesidad de tener en cuenta el ámbito medioambiental en un documento al Consejo de Castilla de 1582. Extraído del documento: LOBERA, Josep, Insostenibilidad: aproximación al conflicto socioecológico, Cátedra UNESCO de sostenibilidad, Revista CTS, nº11, vol. 4, Julio 2008, p. 58, (LOBERA 2008).

³ El Informe de Meadows, denominado así por haber sido Donella Meadows autora principal, es un informe encargado al [Massachusetts Institute of Technology](http://www.massachusettsinstituteoftechnology.edu/) (MIT) por el Club de Roma para simular informáticamente las consecuencias de la proyección del modelo de crecimiento a cien años. (MEADOWS et al. 1972). Más información acerca de los informes sobre las limitaciones del modelo existente pueden encontrarse en el (Capítulo III. El modelo “sostenible” heredado por los sistemas de indicadores.)

⁴ El Club de Roma, organización no gubernamental, fue una institución formada por científicos y políticos cuya preocupación era mejorar el futuro desde una perspectiva interdisciplinar y holística. Podemos consultar la página oficial del grupo en: <http://www.clubofrome.org/about-us/> (ROMA 2017)

dimensión económica. La gran repercusión de las ciudades en el aumento de las tendencias insostenibles y por tanto en el alcance de los objetivos de reequilibrio hizo que gran parte de la atención se centrara en la sostenibilidad urbana como uno de los objetivos prioritarios a escala mundial.

En tanto las externalidades negativas sobre las dimensiones sociales, medioambientales y culturales eran dependientes de la forma en que se afrontaran los retos urbanos, se estableció la necesidad de avanzar hacia un consenso internacional sobre la interpretación de la sostenibilidad en el ámbito urbano. Así, el desarrollo urbano sostenible integrado, o más específicamente, regeneración urbana integrada, considerados como aquellos enfoques que atienden a las disfunciones desde una perspectiva integrada, es decir multidimensional y teniendo en cuenta el equilibrio entre todas las dimensiones que afectan a la relación del hombre y el medio, se van estableciendo como nuevas metodologías de intervención comúnmente aceptadas.

Sin embargo, a pesar que desde hace décadas se viene apostando por la incorporación de la sostenibilidad urbana a las políticas públicas, las tendencias negativas en lo que respecta a población, diversidad, consumo de recursos no hacen más que crecer. El análisis de la relación del hombre y el medio, que implica a los estudios urbanos y territoriales desarrollados desde diferentes disciplinas como el urbanismo, la sociología, la economía, etc., está dando a conocer el aumento acelerado de las disfunciones provocadas por desarrollo, en el bienestar social, económico y cultural (ALONSO IBAÑEZ et al. 2016).

Los sistemas urbanos, que en la actualidad han superado los límites que imponía anteriormente el término ciudad, cada día adolecen más de desequilibrios. El impacto sobre los recursos derivado de la urbe global⁵ ha sido descrito en múltiples ocasiones en los informes de evaluación de la

⁵ Utilizaremos el término “urbe global” para referirnos a la indivisibilidad entre lo urbano y lo rural. Indivisibilidad que se extiende no solo a aspectos espaciales, sino también al resto de aspectos de la relación del hombre y el medio, desde una perspectiva multidimensional. (FERNANDEZ DÍAZ, R. LÓPEZ REY 2003).

sostenibilidad a todos los niveles administrativos⁶, y a lo largo de todo el proceso de su incorporación a las políticas públicas.

The Ecological Wealth of Nations

As global ecological overshoot grows, how will countries continue to meet the needs of their people and their economies? Maintaining natural wealth and reducing ecological demand will help countries improve economic resilience and human well-being.

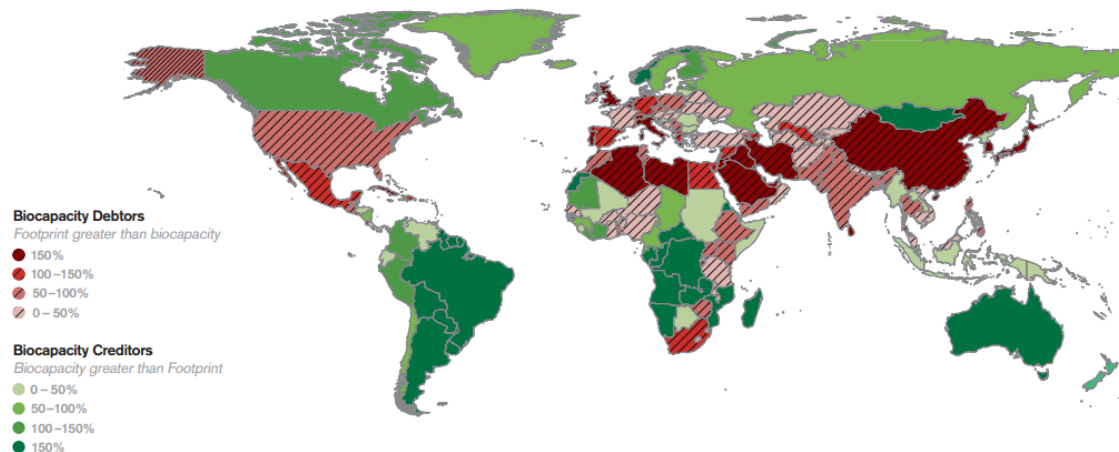


Figura 1. Imagen obtenida de “Global Footprint Network 2012 Annual Report” (GLOBAL FOOTPRINT NETWORK 2012).

La sostenibilidad y su carácter multidimensional planteaba necesariamente la incorporación de una visión territorial acorde a la representada a través del concepto bioregión (BERG 2015)⁷. Este empeoramiento global reflejó la importancia de medir las ganancias y pérdidas a nivel territorial teniendo en cuenta el área funcional y sin tener en cuenta exclusivamente el nivel económico, ni ceñirse exclusivamente al límite burocrático. Esta perspectiva dio lugar a reflexiones sobre autosuficiencia donde se nos emplazaba a “entender el conjunto urbano no solo como vivienda,

⁶ En el presente documento haremos referencia a multitud de documentos de revisión, seguimiento e informativos, que irán dando a conocer los problemas derivados del mantenimiento de las tendencias insostenibles y de la incidencia de los sistemas urbanos en su perpetuación.

⁷ “Una bioregión puede ser determinada inicialmente a partir de la climatología, la fisiografía, la geografía de los animales y las plantas, la historia natural y otras ciencias naturales descriptivas. Pero quien mejor describe los límites definitivos de una bioregión son las mismas personas que han vivido, a través del reconocimiento humano de las realidades de vivir-en-el-sitio”, (BERG 2015)

sino con una estructura poblacional con producción y autosuficiencia, apoyándonos en la población y la historia.” (BOISIER ETCHEVERRY, 2009:161)

La Unión Europea, consciente de que no estaba respondiendo coherentemente a este problema de escala trató de incorporar un concepto territorial más amplio para el estudio de los sistemas urbanos que denominó área funcional. A través de la financiación intentó potenciar la consolidación de las Estrategias de Desarrollo Urbano Integrado, en adelante estrategias DUSI, de forma que todas las herramientas de análisis y evaluación se centraran en lo que denominó como áreas funcionales, y no en límites administrativos. Mediante este nuevo enfoque pretendió favorecer las lecturas integradas del territorio, es decir, acercarse a esta necesidad de cambios de escala continuos en el análisis de los sistemas urbanos a pesar de las dificultades existentes en la forma en que acotar las condiciones de estas lecturas integradas⁸. ¿Pero qué enfoque incorporaron finalmente las DUSI?

2. EL MODELO URBANO DE LAS DUSI A TRAVÉS DE LAS HERRAMIENTAS DE DESARROLLO Y EVALUACIÓN

Para analizar la interpretación de la sostenibilidad urbana en las DUSI en el presente epígrafe se analiza el modelo urbano de las herramientas encargadas del desarrollo y evaluación de estrategias DUSI.

Si hacemos un recorrido histórico, la planificación del crecimiento de la ciudad es un principio asumido por el sistema jurídico-administrativo español desde que se aprobó la primera Ley del Suelo en 1.956. Hacemos referencia a ésta por representar los inicios de la unión entre la cuantificación a través de estándares urbanísticos y la planificación del territorio.

⁸ “Al menos un 5 % de los recursos del FEDER (...) se asignarán a medidas integradas para el desarrollo urbano sostenible, en las que las ciudades, los organismos subregionales o locales responsables de la aplicación de estrategias urbanas sostenibles («autoridades urbanas») serán los encargados de las tareas relacionadas, por lo menos, con la selección de las operaciones” RED DE INICIATIVAS URBANAS: “Orientaciones para la definición de Estrategias Integradas de Desarrollo Urbano Sostenible en el periodo 2014-2020”, Art. 7.4 del Reglamento FEDER, 27 noviembre 2014.(GRUPO DE TRABAJO RIU RED DE INICIATIVAS URBANAS 2014)

Consolidados posteriormente en 1.976, los estándares urbanísticos fueron definidos por Venutti como “parámetros cuantitativos o dimensiones óptimas, variables en el tiempo y en el espacio, sobre las funciones o exigencias a satisfacer por el hombre cuando construye las ciudades y, en general, modifica o conserva el espacio natural”. Estos parámetros estaban relacionados “tanto con la mejora de la calidad de vida, como con la preservación del medio ambiente; ambos son objetivos principales de la planificación urbana” (LOPEZ RODRIGUEZ 2007).

Sin embargo, los análisis históricos muestran que la existencia de este modelo cuantitativo que acompañó al planeamiento no fue suficiente para paliar las tendencias negativas en los ámbitos urbanos⁹. Tal y como evidenció el transcurso de los años los valores mínimos no garantizaron que las cualidades del espacio fueran óptimas, sino simplemente la estandarización de ciertos parámetros físicos en la mayor parte de los casos. Estos indicadores, basados en índices que se utilizaban de manera generalizada como referencia para el conjunto de los municipios y ciudades implantaron modelos urbanos uniformes y fomentaron la estandarización urbana que, a pesar de la objetividad de los datos cuantitativos, estaban condicionando la ciudad futura en cuanto establecían unos baremos concretos que finalmente no solucionaron los problemas existentes.

Hacemos este repaso histórico en tanto no se aleja esta idea de la desarrollada por los sistemas de indicadores de sostenibilidad que se implantaron para el desarrollo y evaluación de estrategias DUSI. Estos se implantaron igualmente con la intención era mejorar en los aspectos sociales, medioambientales y culturales. De la misma forma que plantearon los estándares urbanísticos (ALLI ARANGUREN 2010), estos índices pretendieron abordar la planificación de forma objetiva estableciendo unos mínimos óptimos en diferentes áreas: densidad o intensidad de edificación, espacios libres públicos, equipamientos, aparcamientos, viviendas protegidas, que orientaran en el desarrollo urbano sostenible integrado de las ciudades. En su desarrollo condicionaron a las estrategias de desarrollo urbano sostenible integrado (en adelante DUSI). Y

⁹ El Libro Blanco hace referencia a las perversiones que se derivaron de la fijación de un solo valor numérico en el planeamiento “se ha llegado a un punto en el cual que la fijación de un solo límite (además de forma indiscriminada y no caso a caso) ha conducido a perversiones y dilapidación de recursos llegándose así al dimensionamiento de espacios e infraestructuras inadecuados e infrautilizados”

es que el objetivo declarado por estos era orientar las DUSI, condicionando el modelo urbano hacia la sostenibilidad; estableciendo unos límites cuantificables y, por tanto, objetivos, y así aparecía definido en la Declaración de Toledo de 2010¹⁰.

Con esta intención, los ministros responsables de desarrollo urbano de la UE en la reunión del 25 de noviembre de 2008 de Marsella, durante la Presidencia francesa del Consejo de la Unión Europea para reflexionar sobre “la ciudad sostenible e inclusiva”, acordaban la elaboración de este “marco de referencia para la ciudad sostenible”¹¹, invitando a la participación del conjunto de agentes que participan en las políticas urbanas con la intención de caminar a un proceso abierto. Como iniciativa conjunta de los Estados Miembros encabezados por Francia, de la Comisión Europea, y otras organizaciones de gobiernos locales comenzó a desarrollarse el RFSC o Reference Framework for European Sustainable Cities. Estos tratando de desarrollar un nuevo sistema de indicadores de enfoque integrado, comenzaron a trabajar en la elaboración de esta herramienta genérica para guiar al conjunto de ciudades europeas hacia el desarrollo urbano sostenible integrado. Así aparecía definida la finalidad de este sistema de indicadores en la Declaración de Toledo de 2010, momento en que el RFSC ya comenzaba su firme andadura:

“Como una herramienta operativa para las ciudades, y más particularmente para las de tamaño mediano y pequeño, ayudándolas a desarrollar de modo más integrado sus estrategias, políticas y proyectos de sostenibilidad urbana.”(COMISIÓN EUROPEA, 2010^a:6)

¹⁰ “...desarrollar una batería común mínima de indicadores traduciendo este común entendimiento del enfoque integrado, e incluyendo indicadores de sostenibilidad urbana”...“con el objeto de verificar si se alcanzan los objetivos planteados y, si resulta necesario, considerar los cambios o correcciones pertinentes” (COMISIÓN EUROPEA 2010b)

¹¹ “marco de referencia para la ciudad sostenible”: bajo este término queda acuñado en un principio el nuevo sistema de indicadores que pretende ser elaborado bajo un enfoque integrado. DOCUMENTO DE LOS ESTADOS MIEMBROS: “Declaración final de los ministros responsables de desarrollo urbano”, p.6 (COMISIÓN EUROPEA 2010a)

El análisis de esta herramienta nos permite ver la interpretación del desarrollo urbano integrado, y por tanto el modelo propuesto para las estrategias DUSI, instrumentos para la incorporación de la sostenibilidad urbana.

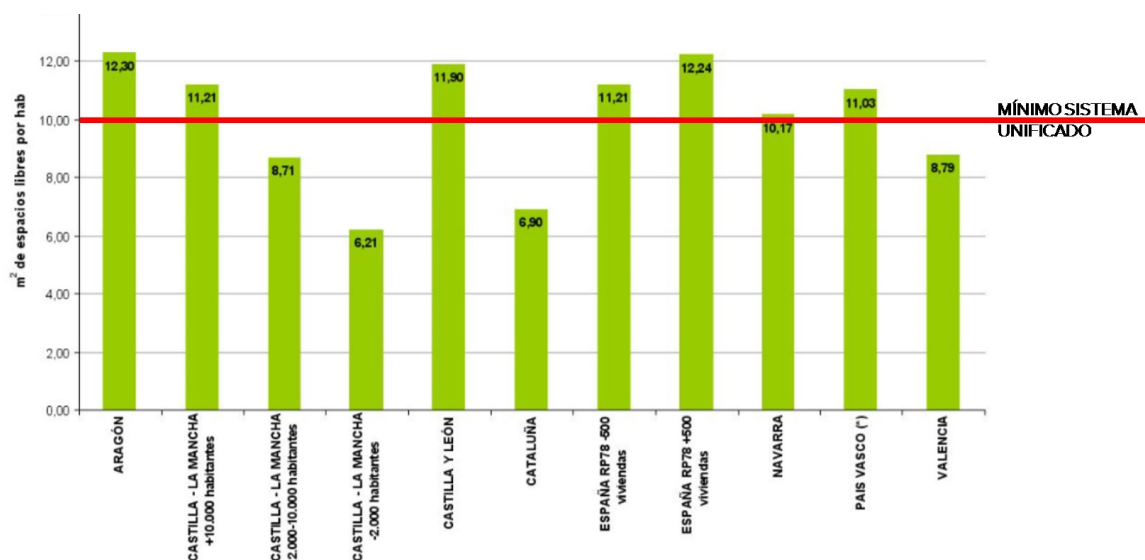


Figura 2. Comparativa de espacios libres públicos de las diferentes normativas en relación a la superficie por habitante (LOPEZ RODRIGUEZ 2007)

Si analizamos los sistemas de indicadores de guía para las DUSI es perceptible que muchas de las categorías que incorporan coinciden con las desarrolladas por los estándares urbanísticos ya existentes por aquel entonces, y que habían sido incapaces de frenar las tendencias negativas. Incorporado los indicadores sobre calidad de vida en las ciudades también establecen mínimos sobre espacios verdes, servicios públicos, etc. Y es que finalmente centraron su atención parámetros cuantitativos de aplicación según los límites administrativos, dejando de lado la visión de sostenibilidad global de escala planetaria.

Los sistemas de indicadores se centraron finalmente en establecer los valores de confort de la ciudad de la Unión Europea, es decir, atendiendo a valores de referencia de países desarrollados. Por tanto, podemos decir que esta herramienta encaminó el proceso de evaluación a la definición

de parámetros que formaron parte del concepto denominado “livability” o habitabilidad de la ciudad. Pero ¿Qué entendemos por livability?

3. EL CONFLICTO LIVABILITY / MEJORAMIENTO URBANO

La reflexión sobre los parámetros cuantitativos que debían incluirse en la evaluación de las estrategias DUSI deriva de las primeras Auditorías Urbanas desarrolladas en el ámbito comunitario europeo (DIJISTRA 2006). La gran cantidad de índices desarrollados por aquel entonces da a entender la dificultad que existió en la delimitación de unos indicadores que midieran el acercamiento de las DUSI a la sostenibilidad urbana.

Finalmente su desarrollo quedó asociado con el concepto de calidad urbana. Pero, ¿qué entendemos por calidad? Hay muchas interpretaciones de calidad urbana, y la realidad nos dice que la percepción de calidad puede estar condicionada por muchos factores. Incluso la imagen internacional que una ciudad proyecta la modifica, a veces siendo ésta más influyente en lo que se percibe que los parámetros cuantitativos que resultan de la medición de sus características físicas (PRECEDO LEDO, MIGUEZ IGLESIAS, & OROSA GONZÁLEZ, 2012).

Ahí radica la dificultad para establecer parámetros objetivos respecto de la calidad urbana y es que lo cierto es que todos los indicadores están condicionados por la visión del mundo de cada individuo, cultura, nación. Cada visión es tan particular que no es posible condensar estas percepciones en una única herramienta (D. MEADOWS, 1998:4).

A pesar de la dificultad inherente a la medición de la calidad, todos los análisis comunitarios europeos apuntaban a la necesidad de abordarla. Y lo cierto es que la definición de esta herramienta con la incorporación de todas las dimensiones llegó a aproximar esta idea de calidad a la de ciudad habitable desde una perspectiva comunitaria europea. Cada uno de los acercamientos cuantitativos, su definición y el modo en que se deciden emplear para definir el éxito hacia la sostenibilidad son indicativos (COOK & REICHARDT, 2005:33) de lo que implicaba el concepto habitabilidad por aquel entonces.



Figura 3. Grupo Indicadores clave del RFSC comparación con livability. (GRUPO DE TRABAJO RFSC 2014)

Las reflexiones sobre estas herramientas de medición que respondían a la habitabilidad manifestaron la importancia que aún se concedía a parámetros de carácter material, económico, en lugar de a parámetros de índole más cualitativa. El número de metros cuadrados de vivienda por habitante, o incluso el porcentaje de zonas verdes pueden ser criterios poco representativos si los aspectos cualitativos que los definen muestran insatisfacción ciudadana por alguna característica imperceptible al análisis según parámetros cuantitativos.

Sin embargo, más allá de la información objetiva sobre recursos y condiciones, era necesario incorporar la visión que el individuo percibe de esas condiciones que el sistema urbano le aporta (SOMARRIBA ARECHAVALA & PENA-TRAPERO, 2009), y entender como este sistema urbano colabora en la estructura bio-regional para atender a la sostenibilidad global. A pesar de ello, los sistemas de indicadores continuaron con esta lectura de la ciudad sostenible desde la perspectiva de la habitabilidad de la Unión Europea.

No debemos olvidar que por aquel entonces las estrategias de desarrollo sostenible, un ejemplo es la ELisboa2000(COMISIÓN EUROPEA 2000), se centraban en lograr un crecimiento inteligente y sostenible como cimientos de la Unión Europea. Y es que las herramientas de evaluación de las DUSI son finalmente el resultado del conflicto entre sostenibilidad y crecimiento que aún se percibe en los documentos orientativos o soft law. Esto deriva en la apuesta por la habitabilidad desde la perspectiva europea, dando lugar a una perspectiva desarrollista, y perdiendo la visión sostenible ecosistémica inherente al término sostenible.

La falta de éxito se asienta en el fracaso de la apuesta por la colaboración entre sistemas urbanos que estaba en la base de la sostenibilidad. Finalmente, la apuesta por el crecimiento los expuso a situaciones de competencia más que de cooperación, aumentando los desequilibrios tanto a escala local como global. Esto hace que finalmente las herramientas de orientación de las DUSI hagan lecturas de las ciudades insostenibles incoherentes si comparamos las ciudades de cabecera con los países de consumo de mayor huella de carbono.



Figura 4. Lista de ciudades sostenibles a nivel mundial según ARCADIS.

Y es que a pesar de la intención inicial de reequilibrio, finalmente el desarrollo urbano sostenible ha supuesto la exacerbación del conflicto de intereses más que la colaboración en la escala territorial, y esta visión se transmitió a las herramientas de desarrollo y evaluación, y por tanto también a las estrategias DUSI. Si la economía ha sido un buen referente para las mejoras a escala global si tenemos en cuenta un sistema de análisis de suma cero, no ha sido así en la pequeña escala donde las brechas de riqueza se hacen cada día más evidentes. Lo mismo ocurre con el consumo de recursos naturales donde los datos sobre la huella de carbono son cada día más alarmantes, y con muchas otras dimensiones de la sostenibilidad también olvidadas.

El problema se advierte cuando estos parámetros que tratan de orientar a las DUSI, por no tener en cuenta las preexistencias ni la población existente para su elaboración, es decir, las características específicas de cada fragmento urbano, dieron lugar a desarrollos urbanos incongruentes e intervenciones insostenibles, problema que ha sido común y reiterado en todos los municipios españoles. Desde la Carta de Leipzig ya se hacía referencia a la necesidad de una mayor contextualización afirmando que “la política integrada implicaba la participación de los agentes económicos, partes interesadas y el público en general...” buscando “el consenso entre el estado, las regiones, las ciudades, los ciudadanos y los agentes económicos, cobrando importancia con esta política los actores ajenos a la administración, buscando el papel activo del ciudadano (COMISIÓN EUROPEA, 2007:2).”

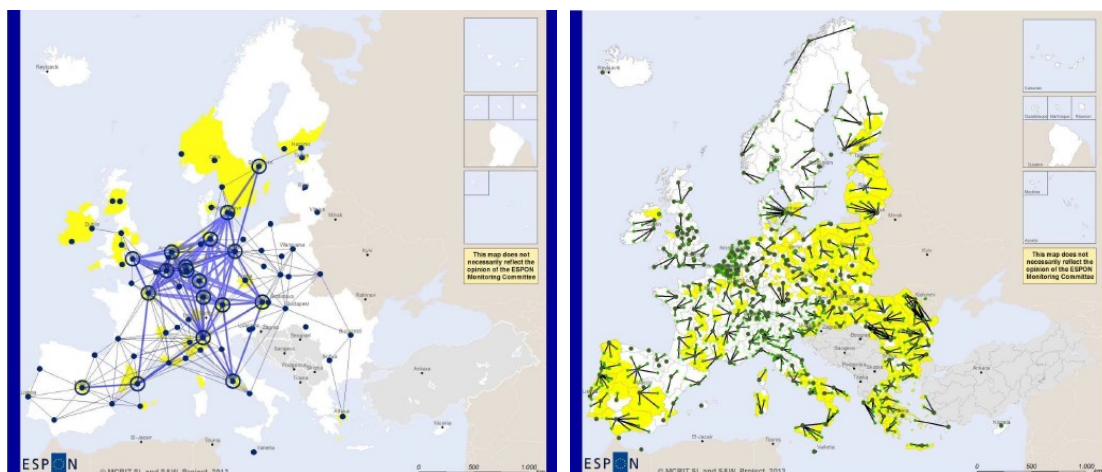


Figura 5. En la figura vemos los diferentes escenarios territoriales entre un policentrismo basado en megaciudades a nivel mundial, o un policentrismo regional que tenga en cuenta las ciudades de pequeña y mediana entidad. Esquemas de modelos territoriales. ESPON. (ESPON 2015)

Lo cierto es que los datos de las últimas décadas apuntan en cierto modo a que esta lucha por la supervivencia se está agravando. Esto se debe en parte a las polémicas formas de interpretar la sostenibilidad, y por tanto la sostenibilidad urbana, que tuvieron lugar en la transición de un modelo centrado en el crecimiento económico hacia un modelo de reequilibrio dimensional basado en aspectos medioambientales, sociales, culturales. Las diferentes perspectivas que a lo largo del proceso de implementación de la sostenibilidad fueron acogidas por las políticas públicas, y por ende por los instrumentos derivaron en malinterpretaciones del término que, desviándose de la perspectiva ecológica, finalmente lastraron la consecución de los objetivos de reequilibrio, equidad que desde un principio se pretendían alcanzar.

4. LA NECESIDAD DE INCLUSIÓN DEL MEJORAMIENTO URBANO EN LAS DUSI

La necesidad de superar este enfoque cuantitativo en que se basa el desarrollo y análisis de las DUSI ha sido defendida en múltiples ocasiones desde otros ámbitos como por ejemplo el de la psicología ambiental. En la publicación “Introducción a la psicología ambiental”

(MUNTAÑOLA THORNBERG 1986) Josep Muntañola afirmaba que “la evaluación es válida tan solo dentro de los límites de una cultura y que no existen variables universales que determinen a priori la correcta valoración de un edificio al margen de su situación geográfica e histórico social.”

Esta reflexión enlaza con la necesidad de cualificar en vez de exclusivamente cuantificar como se está llevando a cabo en los nuevos instrumentos científicos. Y es que no es necesario estar “en contra de la cuantificación, que muchas veces es útil, sino a favor de la cualificación, y a favor de que se invierta tanto dinero en lo uno como en lo otro, y no solo en hacer estadísticas sin saber después el uso de los resultados, su significación” (ARAGONES & CORRALIZA 1988), es decir, denuncia el desequilibrio que se estaba dando entre cualificar y cuantificar, y que aún en los indicadores desarrollados en 2010 para municipios y ciudades puede advertirse (MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO 2010).

Sería necesario por tanto, que en la elaboración de los índices encaminados a la evaluación de la sostenibilidad se atendiera más a la identidad de la ciudad y a los ciudadanos, en lugar de centrar los indicadores en valores abstractos y genéricos para el continuo de la misma¹². Tanto en las disfunciones de escala como en las disfunciones observadas en los ámbitos cultural, medioambiental y social encontramos detrás la falta de cualificación de los efectos de las intervenciones, estrategias y herramientas. Esta mejora de los sistemas de evaluación pasa por el cambio de visión de la tradicional evaluación de la calidad, a la evaluación de lo que se denominó “mejoramiento urbano” (CASTRILLO ROMÓN 2014).

Si como vimos anteriormente la relación entre calidad o livability fue el desencadenante de la elaboración de sistemas de indicadores principalmente descriptivos. El concepto de mejoramiento urbano es el que trata de desacoplar las herramientas de evaluación de su carácter descriptivo para

¹² Roger Cremades, en su conferencia en el Foro para la edificación sostenible Comunitat Valenciana, nos transmite esta necesidad de que en el establecimiento de los mismos la identificación de problemas y la validación de los índices este ligada íntimamente al contexto concreto y abierto a la participación de los ciudadanos. CREMADES, Roger, “Los sistemas de indicadores y la mejora en la transparencia en la toma de decisiones”, IVE. (CREMADES 2012)

acercarlo a una perspectiva más cualitativa. Definido este como aquel en el que la “acción organizada pública o colectiva, para la transformación del espacio físico urbano” “está fundamentada en las interpretaciones prácticas (uso, utilización) y simbólicas (significaciones, atribuciones de valores) del entorno concernido que son compartidas por los habitantes del mismo”, “el mejoramiento urbano requiere pues el conocimiento, explícito o implícito, pero efectivo, de su experiencia del habitar” (CASTRILLO ROMÓN 2014). Esto implica por tanto que la evaluación se separa de la medición de parámetros físicos, que hasta aquel entonces eran considerados como objetivos, para dar paso a la evaluación urbana en términos de eficacia.

El mejoramiento urbano pretendió superar tendencias insostenibles que persistían a pesar de la aplicación de los sistemas de indicadores de sostenibilidad cuantitativos desarrollados. Y es que tal y como hemos visto, la falta de atención a las consecuencias cualitativas dio lugar a que se perdiera la conciencia social de implicación en la inversión de sistemas hacia la sostenibilidad. Esto llevó a la apuesta por modelos que en muchas ocasiones no mejoraban las posibilidades socioeconómicas de los pobladores a pesar de contribuir de forma positiva en la escala global, etc, como por ejemplo los modelos Smart-cities y Green-cities.

Estos problemas a los que hemos hecho referencia, derivados de la medición cuantitativa sin atender a la percepción cualitativa, se estaban viendo reflejados por nuevos índices y herramientas que apostaron por representar la impresión real que sobre el usuario estaban teniendo las diferentes políticas de sostenibilidad. La voluntad de superar la asociación entre PIB y bienestar, petición de Río+20 comenzó a calar en la evaluación desarrollándose índices como el Happy Planet o Planeta feliz, el Better Life Index, que dieron lugar a informes que muestran la desconexión existente en ocasiones entre los resultados desde la perspectiva de la dimensión económica y los obtenidos desde una perspectiva multidisciplinar.

El mapa del mundo de la figura representa los resultados obtenidos en 2016 con la aplicación del Happy Planet Index, y a pesar de que EEUU generalmente se encuentra en posiciones de cabeza, el Happy Planet por atender entre otras variables a la Huella Ecológica, hace que aparezca según

este índice en los puestos de cola. Otros índices como el Índice de Desarrollo Humano, el Índice de Pobreza Multidimensional, trataron de atender a esta necesidad de perspectiva multidimensional cualitativa. Igualmente el Índice de Progreso Genuino, o el índice de Prescott-Allen, Environmental Performance Index, etc. (PRIETO & NIETO 2014).

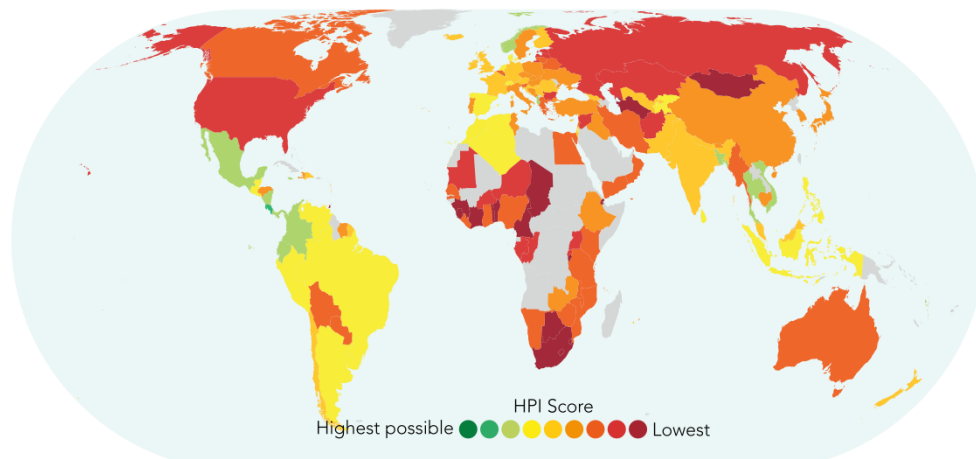


Figura 6. Mapa de la clasificación mundial en función del indicador Happy Planet Index (JEFFREY et al. 2016).

Este tipo de indicadores dio paso al desarrollo de Indicadores de Calidad Percibida¹³ en diferentes ámbitos de la sostenibilidad. Los indicadores de calidad percibida tuvieron su origen en el mercado de consumo (PRIETO 1991), y la necesidad de analizar la percepción de la sostenibilidad urbana desde el punto de vista del usuario llevó a su utilización en la escala territorial. El PEQI (KENNETH H. Craik, ERVIN 1976) es una herramienta de análisis subjetivo que se obtiene a partir de los informes que los usuarios presentan de un medio y no a través de indicadores objetivos de polución, ruido, etc. El objetivo de este método es obtener un juicio válido acerca de las condiciones medioambientales según las preferencias y valoraciones del usuario. Se centra

¹³ Los índices de calidad percibida son un grupo de indicadores que plantean el análisis a través del estudio de cómo las personas perciben el objeto o área de estudio. Existen ya en su aplicación a la dimensión urbana y mediante estos se pretende paliar la deficiencia de los indicadores cuantitativos. (BONAIUTO, Marino, FORNARA, Fernandino, ARICCIO, Silvia, RAHIMI 2015)

por tanto en la percepción y en como el usuario evalúa ese entorno partiendo de su experiencia personal.

Estos sistemas permitían realizar un ejercicio de comparación entre la percepción o cualidades que el usuario atribuye al medio, y el contexto real o cualidades obtenidas a través de la cuantificación. Y es que tal y como vimos con la aplicación del Happy Planet, en muchas ocasiones la aplicación de sistemas desde perspectivas diferentes nos llevan a resultados contradictorios, pudiendo darse el caso de que la mejora cuantitativa no hubiera revertido en resultados cualitativos. Además, a través de estos se intentó esclarecer si era realmente posible encontrar una predisposición universal a ciertos tipos de paisajes y características (GREEN, 2010:43), unos valores o unas características universales que como parámetros universales pudieran ser aplicables a la escala global. Los estudios demostraron que en muchas ocasiones poco tiene que ver el valor real con la percepción del usuario, y la dificultad para establecer valores cualitativos universales que pudieran formar un marco de entendimiento común global.

Existen múltiples métodos que encajarían en este epígrafe. Por un lado encontramos métodos como el EPQ de Rachel Kaplan o cuestionario de preferencia ambiental elaborado en 1970 tenía por objetivo establecer a través de 6 preguntas el gusto por la naturaleza, el deseo de evasión romántica, el desarrollo moderno, la preferencia por la periferia, los intereses sociales, la reacción pasiva al stress y el gusto por la ciudad (LÉVY-LEBOYER, 1985:170). Sin embargo aparecía siempre la dificultad de obtener datos reales, es decir, de categorizar la información obtenida.

En el caso de los métodos basados en cuestionarios diversos estudios sobre el juicio humano han demostrado que la toma de decisiones se puede ver influenciada por múltiples aspectos, llegando incluso las preguntas iniciales a condicionar las respuestas de las finales. Para paliar estas deficiencias, en el desarrollo de estos métodos de análisis es planteaba la necesidad de tener en consideración varios aspectos, entre ellos un rango adecuado de participantes que sea representativo, el medio de representación del entorno de estudio si no es por contacto directo, el

tipo de formato de la respuesta, y el tiempo de reflexión para su ejecución (BROWN & DANIEL 1987).

A pesar de la problemática que parece plantear la definición de un sistema cualitativo, su inclusión se plantea necesaria para paliar las actuales deficiencias de las herramientas para las DUSI planteadas a escala europea, nacional, local como herramientas en el desarrollo y evaluación de estrategias. Sin embargo, todos estos índices cualitativos permanecen al margen de las evaluaciones de la sostenibilidad oficiales en las que se apoyan las propuestas de cambios, y por tanto, cabría esperar el agravamiento de las tendencias insostenibles hacia perspectivas administrativas de competencia, en lugar de la creación de redes de colaboración hacia la sostenibilidad global.

5. REFERENCIAS

- ALLI ARANGUREN, J.C., 2010. Determinaciones y estándares en la Legislación Urbanística de Navarra. *Revista Jurídica de Navarra N° 50*, pp.11–57.
- ALONSO IBAÑEZ, M. del R. et al., 2016. *Diagnóstico territorial e instrumentos para la regeneración urbanística integrada del Área Central de Asturias*, Ediuno. Ediciones de la Universidad de Oviedo.
- ARAGONES, J.I. & CORRALIZA, J.A., 1988. *Intervención de Josep Muntañola en las I Jornadas de Psicología Ambiental* Comunidad de Madrid Consejería de Política Territorial, ed., Madrid.
- BERG, P., 2015. *The Biosphere and the Bioregion: Essential Writings of Peter Berg (Routledge Environmental Humanities)* Routledge, ed., New York: Routledge.
- BOISIER ETCHEVERRY, S., 2009. Bioregionalismo: una ventana hacia el Desarrollo Territorial Sustentable. In *Agua, territorio y paisaje: de los instrumentos programados a la planificación aplicada : V Congreso Internacional de Ordenación del*

Territorio.FUNDICOT. FUNDICOT, pp. 1586–1611.

BONAIUTO, Marino, FORNARA, Fernandino, ARICCIO, Silvia, RAHIMI, L., 2015.

Perceived residential environment quality indicators (PREQIs) relevance for UN-HABITAT city prosperity index (CPI), Fornara.

BROWN, T.C. & DANIEL, T.C., 1987. Context effects in perceived environmental quality assessment: scene selection and landscape quality ratings. *Journal of Environmental Psychology*, 7, pp.233–250.

CASTRILLO ROMÓN, M.A., 2014. ¿Urbanistas en transición? El enfoque antropológico del mejoramiento urbano y sus efectos sobre la concepción urbanística. *Ciudad y Territorio*, 179(or la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas), pp.81–97.

COMISIÓN EUROPEA, 2007. Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles.

Documento de los Estados Miembros, (Reunión de Ministros responsables de Desarrollo Urbano de los Estados Miembros).

COMISIÓN EUROPEA, 2000. Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa. , 2013(07/07).

Available at: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm.

COMISIÓN EUROPEA, 2010a. Declaración de Toledo. *Reunión Informal de los Ministros de Desarrollo Urbano*. Available at:

http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/_ESPECIALES/SIU/OTROS_PROYECTOS/AGENDA/DECLARACION_TOLEDO/.

COMISIÓN EUROPEA, 2010b. Documento de Referencia de Toledo sobre la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa. In *Declaración de Toledo*.

CREMADES, R., 2012. Los sistemas de indicadores y la mejora en la transparencia en la toma de decisiones. *Foro para la edificación sostenible Comunitat Valenciana.Jornada:*

“Evaluación de la sostenibilidad en la regeneración urbana integrada”. *Gandía* 13 de Abril de 2012.

CREUS ANDRADE, J.J., 1995. Dos ejemplos de la clara entelequia que sufre la red de los pequeños asentamientos de Galicia. *Boletín académico*, 19, pp.21–32.

DIJISTRA, L., 2006. The Urban Audit An Overview and First Results. *Urban Unit Directorate-General for Regional Policy European Commission*.

ESPON, 2015. ESPON: Territorial Scenarios and Visions for Europe.

FERNANDEZ DÍAZ, R. LÓPEZ REY, J.A., 2003. Baigorri, Artemio. Hacia la urbe global. *Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Vol. VIII, nº 460*.
Available at: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-460.htm>.

GLOBAL FOOTPRINT NETWORK, 2012. *Global Footprint Report. With no ecological bank statement, nations spend blindly*, Oakland, California.

GREEN, R.J., 2010. *Coastal Towns in Transition. Local Perceptions of Landscape Change* Springer, ed., Australia.

GRUPO DE TRABAJO RFSC, 2014. Reference Framework For Sustainable Cities. *RFSC project demo*. Available at: <http://www.rfsc-community.eu/resources/rfsc-step-by-step/>.

GRUPO DE TRABAJO RIU RED DE INICIATIVAS URBANAS, 2014. *Orientaciones para la definición de Estrategias Integradas de Desarrollo Urbano Sostenible en el periodo 2014-2020*,

JEFFREY, K., WHEATLEY, H. & ABDALLAH, S., 2016. The Happy Planet Index 2016 A global index of sustainable wellbeing. *New Economics Foundation*.

KENNETH H. Craik, ERVIN, H.Z., 1976. The development of perceived environmental quality index. In *Perceiving Environmental Quality*. Nueva York, pp. 3–20.

- LÉVY-LEBOYER, C., 1985. *Psicología y medio ambiente*, Morata.
- LOBERA, J., 2008. Insostenibilidad: aproximación al conflicto socioecológico. *Revista iberoamericana de ciencia tecnología y sociedad*, 4(11), pp.58–30.
- LOPEZ RODRIGUEZ, B., 2007. Influencia de los estándares urbanísticos en los nuevos desarrollos residenciales. *Boletín CF+S*, 52–53(En defensa de la reflexión pausada). Available at: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n52/ablop.html>.
- MADRID ÁLVAREZ, V. de la, 2014. La arquitectura de Avilés en la Edad Moderna. In KRK, ed. *Las ciudades españolas en la Edad Moderna*. Oviedo, pp. 451–485.
- MEADOWS, D.H. et al., 1972. Los límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad. fondo de cultura económica.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO, 2010. Sistema de indicadores y condicionantes para ciudades grandes y medianas. *ECOURBANO*, pp.1–81.
- MUNTAÑOLA THORNBERG, J., 1986. Las relaciones entre arquitectura y psicología, una breve visión retrospectiva. In *Introducción a la psicología ambiental. Compilación de Florencio Jimenez Burillo y Juan Ignacio Aragonés*. Madrid: Ed. Alianza psicología, Madrid.
- PRIETO, C., 1991. La medición de la calidad percibida por el cliente. *MK: Marketing + ventas*, pp.16–21.
- PRIETO, F. & NIETO, J.A., 2014. Índices sintéticos de bienestar y sostenibilidad por comunidades autónomas. *Working Papers / Documentos de Trabajo*. ISSN: 2255-5471 DT CCEE-1401 Junio 2014, (Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales).
- ROMA, C. DE, 2017. Club de roma. Available at: <http://www.clubofrome.org/about-us/>.