

NUEVOS RUMBOS EN LA PLANIFICACION BRITANICA

por Fernando Kusnetzoff Katz



Gran Bretaña ostenta un sólido prestigio en el campo de la planificación física, cimentado en una larga experiencia que se remonta a las visionarias proposiciones de Ebenezer Howard en las postrimerías del siglo pasado, y que culmina al término de la segunda guerra mundial con una legislación —the Town and Country Planning Act 1947— bajo la cual un país eminentemente democrático extiende el control sobre el uso total de la tierra tanto en las áreas urbanas como rurales. Conceptos como el de regulación del crecimiento metropolitano por medio de un cinturón agrícola no edificable, combinado con ciudades nuevas de base industrial destinadas a recoger parte del aumento demográfico acumulado en la gran ciudad, son sometidos a la experiencia práctica y masiva bajo los lineamientos propuestos por Sir Patrick Abercrombie en su difundido Plan para el Gran Londres. Por ello, al llegar a Inglaterra para iniciar un programa de estudios cumpliendo con una invitación del Ministerio de Desarrollo de Ultramar, nos resultó en un comienzo desconcertante el captar un ambiente general de insatisfacción en el ambiente académico y profesional, una expresión coincidente en el sentido de que grandes cambios eran necesarios tanto en el plano conceptual como operativo, para afrontar crecientes y complejos proble-

mas de orden físico en aspectos tales como vivienda, transportes y lugar de trabajo, que afectan a vastos sectores de su población.

Para comprender y valorar este espíritu de cambio, nos parece que antecede al examen de la situación misma desde un ángulo propiamente técnico, el reconocer la profunda significación que en aquella nación ha representado la vuelta al poder del laborismo, ratificada hace pocos días en forma por demás categórica en el acto de renovación del Parlamento. Desde nuestro país, los cambios internos en la política británica aparecen disminuidos por el velo de la distancia, desprovistos como están del contenido dramático, explosivo, que caracteriza otras regiones, incluida Latinoamérica. Sin embargo, unos pocos días en Inglaterra bastaron para apreciar un cambio de actitudes, una convicción de que el país atravesaba por una delicada y prolongada crisis económica, para salir de la cual era necesaria una acción concertada del gobierno y la sociedad británicos, cuya expresión más clara tal vez se encuentre en la publicación por vez primera en aquel país, de un Plan Nacional que contempla todos los aspectos atingentes al desarrollo económico, para el quinquenio que termina en 1970.

A esta altura, el lector avisado podrá advertir un tentador juego de semejanzas con la realidad política chilena: un gobierno que inicia su tarea reemplazando a una Administración conservadora y afronta una situación económica sombría; un respaldo popular creciente; un jefe político cuyo ascendiente rebalsa un simple marco partidista. Quede para otros esta tarea. En un plano más próximo a nuestra actividad, se revelan también curiosas semejanzas: una idéntica fe en la planificación como herramienta de gobierno; una capital que crece rápidamente a expensas del resto del país; hasta una similar división del país en 10 regiones de desarrollo. Hemos pensado que esta última materia, la división regional para la planificación económica, unida a las inevitables consecuencias de orden físico que aquélla supone, constituye una adecuada introducción a este balance de la planificación británica.

I.—PLANIFICACION REGIONAL EN GRAN BRETAÑA

Nuestro programa contemplaba —con el objeto de observar avances en planificación urbana y vivienda— el recorrer gran parte de Inglaterra y Escocia. Esta circunstancia nos permitió constatar en el terreno, las informaciones de que disponíamos respecto al poco divulgado problema del desequilibrio regional británico. Cuando se menciona en nuestro país a Inglaterra, se tiene una imagen generalizada de unas islas pequeñas, de mal clima, población homogénea y apegada a singulares tradiciones y hábitos; circula una leyenda sobre el carácter inglés, producto de la observación acumulada por ensayistas y comentaristas que por lo general han apuntado más a lo anecdótico que a lo substancial. Es el caso que la Gran Bretaña de hoy, con sus conurbaciones y ciudades nuevas, sus "beatles" y "rolling stones", sus inmigrantes de origen variado, presenta una sociedad rica en contrastes, los

cuales se manifiestan entre otros índices, al considerar la marcada división en regiones de economía en expansión alternadas con otras en estancamiento o contracción, regiones que en cierto grado reflejan también la urdimbre de nacionalidades que concurren al Reino Unido, integrado por Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte.

a) Antecedentes del desequilibrio regional británico

Las causas de este desequilibrio tienen profundas raíces derivadas de la estructura industrial de sus regiones en el siglo pasado. Ello ha conducido a un creciente contraste entre un área territorial que incluye las "standard regions" (1) del South-East, South-West, West-Midland y North-Midland, las cuales pueden designarse bajo el término de Sur. El resto, vale decir Gales —si bien por latitud geográfica podría incorporarse al grupo Sur— y las regiones del North-West, East and West Ridings, Northern, Escocia e Irlanda del Norte, constituyen el área del Norte. El Sur representa el área privilegiada del país, en particular el South-East que incluye a Londres, y la región West-Midland; a ellas converge la mayor presión por espacio derivada del rápido aumento de actividad económica, especialmente en el rectángulo que conforman las ciudades de Londres — Birmingham — Manchester — Leeds. El Norte concentra las regiones de alto nivel de desempleo, bajos índices de actividad, lento crecimiento económico y mayor tasa de emigración, en particular Irlanda del Norte —que conforme al mencionado Plan Nacional es considerada en su totalidad como región de desarrollo— Escocia, East and West Ridings; en menor grado Gales y el North-West acusan también características adversas en su desarrollo económico.

Comenzando por lo que llamamos Norte, una vez recorrida parte apreciable de su territorio, nos resulta claro el señalar como razón principal de su inferioridad económica el desplazamiento del que fuera clásico centro industrial británico hacia el Sur del país, como consecuencia del decaimiento de las tradicionales industrias pesadas del carbón y astilleros, junto a las de maquinaria ferroviaria y textil entre otras, todas las cuales han cedido paso al rápido desarrollo de la industria liviana y las correspondientes líneas de servicios y comunicaciones. En suma, Gran Bretaña ha cesado desde hace tiempo de poseer una economía básicamente dependiente del carbón, en que convenía a las industrias consumidoras su proximidad a las minas. Un caso elocuente se observa en la proporción de la fuerza de trabajo ocupada en la industria manufacturera en Escocia, que se elevaba en 1961 a sólo un 6% comparado con un 41% para toda Gran Bretaña. Desde el punto de vista demográfico, el siguiente cuadro extractado del Plan Nacional permite apreciar la difícil situación del Norte.

Paralelamente a la declinación industrial en las regiones del Norte, las industrias gradualmente se desplazaron al Sur, donde la existencia de un mercado consumidor más amplio junto a una mejor red

PRINCIPALES ASPECTOS DEMOGRAFICOS POR REGIONES. CUADRO 8.1

Regiones standard	Población			Area Total	Densidad fuera de conurbac.	Migración neta anual	
	Total	Conurba- ciones	Fuera de conurbac.			1951-61	1959-64
	1963						
	Miles			Miles acres*	Personas por acre	Miles por año	
Irlanda Norte	1.446		1.446	3.496	0.41	- 9	- 9
Escocia	5.205	1.803	3.402	20.075	0.17	-27	-23
Gales	2.663		2.663	5.130	0.52	- 5	- 2
Northern	3.291	855	2.436	4.781	0.52	- 9	- 7
North West	6.632	3.826	2.806	1.973	1.72	-13	- 7
East and West Ridings	4.220	1.717	2.503	2.536	1.12	-10	- 6
North Midland	3.724		3.724	4.034	0.92	+ 7	+13
South West	3.504		3.504	5.846	0.60	+ 8	+28
West Midland	4.876	2.377	2.499	3.216	0.82	+ 6	+19
South East	18.119	8.185	9.934	9.826	1.06	+54	+89
Reino Unido	53.678	18.763	34.915	60.913	0.59	+ 2	+ 85
Gran Bretaña	52.232	18.763	33.469	57.417	0.60	+11	+ 94
Inglaterra y Gales	47.028	16.960	30.068	37.342	0.84	+38	+127

* 1 acre: 0,4 Há.

de comunicaciones tanto nacionales como con el resto del mundo, constituyeron factores adicionales en la tendencia anotada. Por otra parte, las nuevas y modernas industrias al generar una creciente actividad en los sectores de oficina y servicios, descartaron el instalarse en ciudades cuyo capital social manifestaba obsolescencia y cuyo ambiente general resultaba empobrecido y falto de atractivos como lugar de vida. Como consecuencia de los procesos económicos indicados, el Norte acusa actualmente un nivel social apreciablemente inferior al resto del país. Los salarios, por ejemplo, son un 12% más bajos en Escocia que en la región South-East, lo cual se compensa en parte por el hecho de que el costo de la vida en el Sur es más alto, como se observa en los transportes y rentas de arrendamiento. Las viviendas en el Norte alcanzan a un 51% construidas antes de 1919, y sólo a un 44% en el Sur; al mismo tiempo, el Norte muestra en 1961 un exceso de 38.000 unidades en función del promedio nacional vivienda-hogares, comparado con un déficit de 264.000 viviendas en el Sur, lo que indica para las áreas en rápido crecimiento económico, problemas de los que en parte escapan las regiones menos prósperas.

Ello nos conduce a mencionar algunas situaciones pertinentes al Sur. Ya se ha dicho que la existencia de un mayor mercado consumidor y mejores comunicaciones constituyeron la base del desplazamiento industrial a ésta área. Desde luego, Londres constituye el magneto principal de tal tendencia, como asiento del gobierno, la ley y las principales instituciones civiles y religiosas. El principio de la concentración e interdependencia industrial ha encontrado campo fértil en el área londi-

nense y regiones próximas; industrias como la automovilística en Birmingham y la electrónica en Londres, son casos clásicos de la relación entre compañías manufactureras del producto final y numerosas fábricas menores productoras de componentes, convenientemente próximas.

El resultado de este proceso ha sido por una parte un rápido crecimiento de las industrias más dinámicas, pero al mismo tiempo han surgido dificultades imprevistas, tales como la escasez de personal industrial calificado y congestión no sólo en la áreas propiamente industriales, sino también en el caso de Londres en los sectores centrales, donde ha sido necesario restringir drásticamente los permisos para nuevos edificios de oficinas. En resumen, puede decirse que para el gobierno británico el problema nacional ha consistido en cómo mejorar o reemplazar el capital social en obsolescencia en el Norte, para aminorar el desempleo y la migración, requerido como ha estado al mismo tiempo por presiones en el Sur derivadas del aumento de población que plantea nuevas inversiones para absorberla.

b) La acción regional del gobierno

Una situación de progresivo desequilibrio regional, pernicioso por distintos cauces tanto para aquellas regiones en declinación como para aquéllas en rápida expansión ha sido sin duda detectada por los sucesivos gobiernos británicos, desde sus primeras manifestaciones. ¿Por qué entonces, podría preguntarse, no se ha contrarrestado este proceso negativo para el desarrollo económico de la nación? Antes de enumerar los pasos ensayados, creemos que cabe una mención al singular carácter de la estructura política administrativa inglesa. En efecto, la estructura del gobierno local, que en muchos aspectos representa un factor positivo en la consecución de objetivos específicos para un determinado lugar, ha resultado un obstáculo punto menos que insalvable para objetivos de planificación regional. Por ello, las proposiciones generalmente se han planteado por medio de comisiones, informes y comités, cuya validez ha resultado prácticamente nula. Con suma prudencia, los Ministros responsables han diferido el tema central de una reorganización administrativa de carácter regional, a la espera de sucesivos informes sobre nuevos límites de gobierno local. Sin duda se ha pensado en las repercusiones político-electorales de tal reorganización, como consecuencia de la fusión de numerosos distritos o condados cuya continuación se reconoce innecesaria.

Los primeros pasos de acción regional guardan cierta relación con la situación producida en Chile a raíz de la gran crisis de comienzos de la década del 30, consistiendo en diversas medidas de gobierno para paliar las consecuencias del fuerte desempleo y cesantía en aquellos años. Pero a corto andar se constató que no bastaba con eliminar focos de desempleo en aquellas regiones menos prósperas, si no se procedía al mismo tiempo a contener la creciente congestión de población e industrias en las áreas restantes. Así, en 1934 se dicta una ley —the Special Areas Act— por la cual se introduce el concepto de áreas de in-

versión de financiamiento estatal, que se aplicó con éxito en regiones del Norte. Años después, 1940, se publica el informe Barlow sobre distribución de la población industrial, y en 1945 se promulga la importante Ley de Distribución Industrial, que permitió al gobierno poner en marcha el mecanismo de montaje anticipado de fábricas en áreas designadas para desarrollo, mediante el cual unas 140 fábricas fueron construidas hasta 1963. Debe mencionarse aquí la New Towns Act of 1946, que diera un fuerte impulso a la descongestión de las principales ciudades británicas, mediante 21 ciudades nuevas capaces de absorber alrededor de un millón y medio de habitantes. (2)

La citada Ley de Distribución Industrial de 1945 incorporó además la disposición conocida como Industrial Development Certificates, mediante la cual toda construcción industrial mayor de 5.000 pies cuadrados —unos 450 m².— requería permiso de gobierno, facultándose así a éste para limitar las industrias en las áreas de congestión, libre de la influencia del poder local. Con todo, entre los años 1945 y 1963, a pesar de todos los esfuerzos tanto persuasivos como legales del gobierno, sobre un 60% de las nuevas industrias se construyeron en las regiones del Sur, además del North-West que incluye a los centros industrial de Manchester y portuario de Liverpool.

En 1960 se dicta la Ley de Empleo Local, que se aplica en aquellas áreas que alcanzan un nivel de desempleo superior a determinada proporción de la población activa, permitiendo al gobierno atraer a industrias por medios de diversos incentivos. Tal vez interese comentar aquí sus inconvenientes, en la medida que recuerdan algunas iniciativas chilenas de estímulo, que por lo engorrosas pasan a ser inoperantes. Al parecer, la principal falla de la Ley mencionada radicó en su carácter excesivamente local; por una parte, un área tenía que esperar hasta alcanzar el nivel de desempleo estipulado, para acogerse a la Ley, no obstante ser posible el prever con seguridad tal situación, lo que ocasionó considerables problemas. En segundo término una vez recibida la ayuda, si el área mejoraba su situación reduciendo el desempleo, la ayuda se suprimía, acarreando con frecuencia otra declinación, consecuente desempleo y nueva calificación para ayuda. Por último, el sistema tendía a restar flexibilidad tanto a la industria como al tipo de obrero existente, impidiendo una relación a mayor escala entre industrias y mano de obra disponibles. Diversos cambios a esta Ley en el fondo no le han quitado su carácter esporádico o circunstancial.

Se llega así a la etapa actual, en que el gobierno ha resuelto montar una maquinaria permanente de planificación regional dependiente del nuevo y poderoso Ministerio de Asuntos Económicos, creando consejos regionales de planificación económica y dividiendo para estos efectos al país en 10 regiones —las cuales correspondan práctica-

mente a las ya mencionadas "standard regions" para uso censal, salvo pequeñas modificaciones en dos de ellas. Se postula una planificación regional ligada estrechamente a los objetivos generales del Plan Nacional, tendiente a desarrollar la infraestructura de la economía y a marcar caminos en la localización de la población y las fuentes de trabajo. Se destaca la importancia de que las decisiones que se tomen en estos años, determinarán en gran parte el futuro de las distintas regiones, desde un punto de vista económico y espacial.

Si bien la nueva política de planificación regional aparece claramente coincidente con los análisis previos, de los cuales hemos resumido especialmente el problema del desequilibrio entre Norte y Sur, y por lo tanto se reiteran los objetivos de balance de población por medio de decisiones en localización industrial, debe destacarse un importante complemento a este objetivo general, consistente en la declaración de que los recursos disponibles para inversión se orientarán sólo hacia aquellas partes de cada región que posean un verdadero potencial de crecimiento. Ello significa un viraje respecto a los esfuerzos anteriores de acción en las áreas de mayor desempleo, una acción que persigue más bien la atracción de inmigrantes a áreas seleccionadas de crecimiento, que la simple reducción de la emigración mediante inversiones dispersas. Naturalmente, esta decisión ya ha creado discusión por los conflictos que ella supone entre los intereses locales e incluso regionales, respecto a los objetivos propiamente nacionales.

El gobierno ha manifestado su decisión de actuar en tres frentes principales:

(i) Programas de inversión pública para modernizar la infraestructura de las regiones menos prósperas, incluyendo la reducción de la congestión en las ciudades mayores;

(ii) Medidas para influenciar la distribución de la población a corto y largo plazo, que incluyen decisiones de orden físico para absorber la sobrepoblación de algunas áreas y el aumento nacional que se espera en las próximas décadas, de modo de producir una distribución espacial más balanceada en todo el territorio;

(iii) Acción para modificar el desequilibrio regional de la actividad económica, incluyendo el control sobre las inversiones generadoras de empleos tanto de oficina como laborales. Ya se ha hecho más severo el control sobre edificios industriales, reduciendo la superficie de 5.000 a 1.000 pies cuadrados, como mínimo sobre el cual se precisa certificados de desarrollo industrial, según la ley de 1945, en toda industria por instalar en las regiones South-East y West-Midland, que son las de mayor dinamismo económico en el presente.

No obstante que la política regional esbozada recién comienza, y que hasta ahora consiste principalmente en declaraciones de objetivos y en algunos interesantes informes regionales (3), y que por su propia naturaleza los efectos de ella son de lenta manifestación, se han

evidenciado en los círculos profesionales diversas críticas a tal política, que apuntan desde aspectos generales de estrategia regional, hasta problemas de operatoria. La solvencia técnica de los impugnadores los coloca al margen de un mero espíritu de oposición partidista, y en este sentido nos pareció ejemplar por una parte la elevación con que tales comentarios son expresados, y por otra la buena disposición de los organismos de gobierno para dar a conocer sus programas y estudios, concurriendo a diversas reuniones de nivel profesional, participando en la polémica de prensa, radio y televisión, interesando a toda la población en el debate de estos importantes tópicos, arriesgando si se quiere dividendos políticos por la forzada impopularidad de algunos propósitos de control, en un país donde siempre se ha tratado de contener la intervención estatal.

Tal vez el enjuiciamiento más objetivo sea el estampado editorialmente en los últimos números de la prestigiosa publicación "The Town Planning Review", (4) desde la cual se expresa el punto de vista predominante en los planificadores británicos, que en su gran mayoría son propiamente planificadores físicos o urbanos, antes que económicos. En aquellos comentarios, se comienza por reconocer la precedencia de un plan económico antes de su materialización en el medio urbano o regional, pero se pone en duda la practicabilidad de un sistema que implica el estudio simultáneo y detallado de todas y cada una de las regiones, antes de que puedan tomarse decisiones definitivas en cualquiera de ellas. Tuvimos oportunidad de consultar opiniones sobre este punto, y diversos planificadores coincidieron en que por una parte hay la necesidad de una acción rápida y efectiva, y por otra ella debe enmarcarse en una acción regional que implique la traslación de objetivos sociales y económicos en una estructura física particularizada. Resulta así, según la mencionada revista "que el tamaño y límites de la región que se escoja, es por lo tanto una materia vital, porque la región debe ser suficientemente grande (pero no mayor de lo necesario) para permitir que las principales necesidades que surjan en ella, puedan ser satisfechas dentro de ella". Si se piensa en que unas ocho áreas metropolitanas británicas, o mejor dicho ocho *regiones urbanas* según la terminología actual, concentran la mitad de la población y gran parte de la producción y recursos humanos del país, se comprende que en torno a tales regiones urbanas deberá organizarse la acción inicial de orden regional; el problema crítico en Gran Bretaña —como también en Chile— consiste en disponer de los profesionales, particularmente economistas, capaces de actuar en un plano que conduce desde lo estadístico hacia lo físico o espacial. En tal sentido, las 10 áreas regionales de desarrollo económico aparecen como muy amplias y difusas, para objetivos físicos; parece recomendable la formulación de subregiones que permitan coordinar los planes de desarrollo urbano o metropolitano, muchos de ellos en estado avanzado de estudio, a través del mecanismo tradicional concebido por el Ministerio de Vivienda y Gobierno Local, con los más recientes conceptos de economía regional.

Esta coordinación entre ambas escalas, que implica el trabajo integrado de diferentes miembros de la vasta familia de los planificadores, es probablemente el tópico más apasionante de los próximos 5 años en Gran Bretaña, en el campo de la planificación. En la segunda parte de este artículo, analizaremos los avances e innovaciones que en la planificación propiamente urbana se están produciendo, para adecuarse a las perspectivas regionales ya descritas.

II.—PLANIFICACION URBANA EN GRAN BRETAÑA

Junto a la creciente preocupación por los aspectos regionales condicionantes de la vida urbana que hemos bosquejado en la parte primera de este artículo, nos fue dado seguir un intenso y continuo debate respecto al presente y futuro de las ciudades británicas en las cuales casi toda la población de la isla habita y cumple su destino. Y no escapan a este debate, crítico y apasionado, las realizaciones más destacadas de postguerra tales como la reconstrucción y remodelación de un Coventry o de las áreas centrales de Londres, como tampoco las ciudades nuevas (new towns) que podrían suponerse por encima de cualquier comentario desfavorable. Si ello ocurre, se debe en parte al espíritu objetivo y realista que anima a los planificadores de aquel país, pero sin duda la razón principal estriba en los acelerados cambios producidos en las dos últimas décadas, cambios de orden tecnológico, social y económico, que no fueron suficientemente previstos veinte años atrás, cuando se generó la legislación de planificación hasta ahora en uso.

Revisaremos primero algunos aspectos que creemos los más significativos entre los innumerables tópicos que ofrece el contemplar el fenómeno urbano, para terminar comentando los pasos inminentes por efectuarse en materia de planificación urbana, anunciados en los últimos meses por autoridades y expertos británicos, pasos a que a muy corto plazo implican cambios de fondo en la estructura de planificación de aquel país. La mayoría de estos tópicos, que aquí intencionadamente condensaremos para alcanzar una visión de conjunto, debieran en nuestra opinión desarrollarse con mayor latitud, no sólo por el interés que en sí contengan, sino también por los alcances que en distinto grado pueden extraerse para el caso chileno que, bajo diferentes circunstancias, presenta también aspectos alarmantes en sus procesos urbanos. Confiamos poder aportar nuevos antecedentes en próximos números de esta Revista.

a) Condición actual de la planificación urbana

Los cambios de orden tecnológico y social mencionados más arriba, adquieren nítida expresión si observamos el comportamiento de dos funciones básicas de la vida urbana, la vivienda y la circulación,

en que la persistencia de dos procesos: un incremento demográfico agravado por los desplazamientos migratorios norte-sur ya descritos, y un rápido aumento en el inventario de automóviles privados, han creado en conjunto situaciones que configuran presiones espaciales de orden creciente, cuya satisfacción ha tratado de ser encauzada por medio de la construcción de nuevas ciudades y la expansión de otras, y al mismo tiempo por la remodelación de las ciudades existentes.

Sin embargo, la magnitud de ambos procesos está llevando a los planificadores británicos a la convicción de que, no obstante la substancial contribución lograda en los cauces señalados, ni la habitual expansión residencial periférica en las grandes ciudades, ni la creación de ciudades nuevas de la escala de las ensayadas después de la última guerra, serán suficientes para proporcionar a una población que se espera aumente antes de terminar el siglo en cerca de 20 millones sobre los 52 actuales, el ambiente físico al cual aspiran en función de un mejor nivel económico, particularmente en el caso de las nuevas generaciones. Antes de avanzar en lo que podría denominarse una estrategia nacional de planificación urbana, que viene a ser el contrapunto indispensable a los nuevos criterios de planificación regional propuestos por el gobierno británico. creemos oportuno referirnos a las condiciones predominantes en vivienda y circulación en áreas urbanas.

La vivienda, características y tendencias.

Desde un punto de vista estadístico, Gran Bretaña ha logrado resolver el agudo problema deficitario con que se encontrara en 1945, al término de la segunda guerra mundial. Algo más de 5.000.000 de nuevas viviendas en 20 años, con períodos en que se ha construido sobre 350.000 unidades anuales, han permitido alcanzar un equilibrio nacional en que un total de unos 17 millones de viviendas albergan a la población británica, con un promedio de personas por vivienda aproximado a 3, que equivale al de la familia media-hogar (households). Pero, estas cifras totales no reflejan un exceso marginal en algunas áreas, y una deficiencia en otras; así el South-East presenta una deficiencia del 6%. Más importante aún, resulta considerar el estado general de la vivienda y, para no entrar en mayores detalles, bastará considerar el grado de vetustez o antigüedad de las viviendas.

De los 17 millones de viviendas, unos 4 millones fueron construidas antes de 1880, y por lo tanto la gran mayoría de ellas bajo cualquier standard han de ser obsoletas o próximas al colapso; otros 4 millones fueron construidas entre 1880 y 1915, y aún cuando una proporción de ellas pueda mantenerse por algunos años, en general se presume que ya están por bajo los standards actualmente exigidos. En otros términos, alrededor de la mitad del inventario total de viviendas fue construido hace más de 50 años, cifra de referencia universal para fijar el límite de rendimiento de una vivienda normal. En algunas regiones, como Escocia, la situación es aún más desfavorable.

Todo esto conforma una cifra estimada de no menos de 2.5 millones de viviendas sub-standard que necesitan urgente reemplazo, lo que implica cálculos del orden de 250.000 unidades por año para comenzar un programa de renovación urbana que permita a fines de siglo la renovación de toda vivienda de más de 80 años de antigüedad. Actualmente el ritmo de renovación alcanza a unas 80.000 viviendas anuales.

Una primera repercusión urbanística de semejante programa de renovación —sin considerar las metas anuales totales de vivienda que han sido elevadas por el Plan Nacional a 500.000 por año entre 1965 y 1970— se encuentra en la reducción de densidades que se produce en las áreas remodeladas, donde con frecuencia se agrega a la mala condición de la vivienda en sí, una alta congestión y deficientes condiciones ambientales; una tal reducción densitaria acarrea por ende una presión adicional por las áreas periféricas de la ciudad, donde compiten por terreno no sólo otros programas de vivienda, sino también diferentes usos del suelo, industrial, comercial, etc. En el propio Londres, en ningún caso se acepta una densidad residencial superior a 500 personas por ha., en pleno centro, bajando para el resto de la ciudad a no más de 340 p. x ha. límite habitual del L. C. C. (London County Council, actualmente Greater London Council). Para quienes pudieran sorprenderse de estos máximos relativamente bajos en un país con escasez de suelo urbano, debe señalarse que diversos estudios han demostrado la menguada economía de terreno e inversión alcanzada por una mayor densidad, la cual es además anulada por un mayor costo de construcción a partir del uso de ascensores, y es además vulnerable a las objeciones sociológicas de las familias con niños; por esta última razón, cuando terrenos excepcionalmente bien situados obligan a una densidad elevada, se ha experimentado alcanzar tales límites con edificación baja, compacta, con resultados ambientales notables y costos menores, tanto en grandes ciudades como en algunas ciudades nuevas.

Numerosos factores de interés desde el ángulo habitacional, tales como las características de tenencia, industrialización de la vivienda, financiamiento, determinación de standards, etc., todos ellos incidentes en el carácter y estructura urbanos, no pueden incluirse aquí; sólo cabe destacar la estrecha relación que guarda la formulación de la política habitacional británica con los programas generales de desarrollo urbano y económico en la presente etapa de la administración de aquel país.

Control de los terrenos urbanos.

Tanto las necesidades para vivienda como los usos generales de carácter urbano, han condicionado históricamente el control de la tierra en Gran Bretaña, desde que en 1427 se planteara la recuperación

del valor atribuible a gastos públicos en obras de defensa marina, por el gobernante de aquella época. Pero el paso decisivo en esta materia se planteó en la ya mencionada Town and Country Planning Act 1947, la cual confirió al Estado el 100% del aumento de valor de cualquier terreno autorizado para urbanizar, debiendo pagar directamente el propietario tal suma —development charge— a un organismo ad hoc; por otra parte, se destinaron 300 millones de libras esterlinas para indemnizar a quienes resultaran con su tierra depreciada por efectos de la aplicación de la ley. Se daba poder además a una Junta Central de Terrenos para adquirir predios y expropiarlos en caso necesario, para su utilización en obras de mejoramiento urbano en vasta escala.

El sistema creó por una parte una mayor escasez de terrenos para vivienda, y fue resistido por cuanto al intentar recuperar para beneficio fiscal el total de la plusvalía, se generó una verdadera paralización de nuevas urbanizaciones, con el consecuente aumento de valor de los terrenos urbanos disponibles. En los años 1953 y 1954, la administración conservadora abolió primero el sistema de compensación señalado, permitiendo después la venta de terrenos para usos particulares a precios de mercado, por lo tanto más altos, pero mantuvo congelados los precios cuando se trataba de terrenos para uso público, creándose así un doble sistema a todas luces injusto, que finalmente fue solucionado en 1959 dejando toda la tierra a precio de mercado, como base para cualquier indemnización o expropiación, lo cual consagró la tendencia inflacionaria del valor de la tierra urbana en Gran Bretaña.

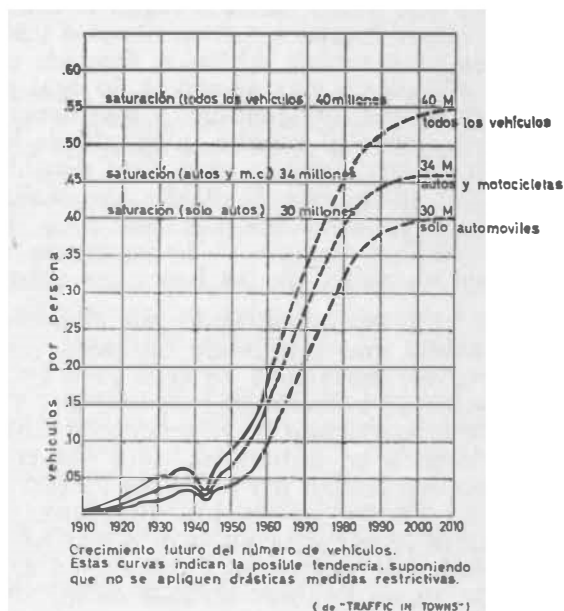
Atendiendo a los excesos y fracasos que en uno u otro sentido se ha experimentado en esta materia, el gobierno actual ha fijado su política de terrenos en los siguientes propósitos: (1) asegurar que los terrenos adecuados estén disponibles en el momento necesario, para la realización de planes locales, regionales y nacionales; (2) asegurar que parte substancial del aumento de valor del terreno producido por decisión de la comunidad, retorne a ella, y que el costo de terrenos para usos esenciales sea reducido. Para ello, se ha propuesto una Secretaría de Terrenos —Land Commission— con amplios poderes para adquirir terrenos por expropiación o acuerdo, en coordinación con los planes locales de urbanización, lo cual significa disponer anticipadamente de terrenos para fines habitacionales o comunitarios, regulándose así el valor de éstos. Se aplicará igualmente un nuevo impuesto a la plusvalía por urbanización, pero, a diferencia de lo sustentado en 1947, sólo una parte del aumento, un 40%, irá a beneficio fiscal, tasa que gradualmente se elevaría al 50%, con el objeto de acelerar la venta en un primer período de suficientes terrenos. En la proposición de Ley que actualmente se discute en el Parlamento, se da a la Secretaría de Terrenos una gran flexibilidad para garantizar una solución justa y efectiva a este candente problema, fundamental para una planificación eficiente.

Circulación y accesibilidad urbana.

La ciudad industrial inglesa del siglo pasado, con su estructura dispuesta para facilitar principalmente el movimiento ferroviario de mercaderías y pasajeros, enfrenta en los últimos años el impacto abrumador de los vehículos motorizados, particularmente el automóvil, en una escala y ritmo acelerados, impacto que implica no sólo el transformar radicalmente dichas estructuras, sino una real amenaza de paralización del tránsito público, consecuencia paradójica de un invento destinado a facilitar el desplazamiento de la población urbana. Una de cada dos familias inglesas dispone ya de automóvil, y el número de éstos se duplicará en los próximos diez años elevándose a unos 15 millones. Se han ensayado en los últimos años costosas obras de mejoramiento de la red vial urbana en algunas ciudades, como es el caso de Birmingham y su anillo circular —Bull Ring— a diversos niveles, para constatarse luego con desaliento que la situación a corto plazo empeora, fenómeno que en Estados Unidos se ha experimentado por décadas.

Cada vez que planteamos el tema del tránsito público a diversos planificadores británicos, se nos remitió invariablemente al "Buchanan Report" (5) informe publicado bajo el título de "Traffic in Towns" y que tuvo la cualidad al darse a conocer tres años atrás, de sacudir no sólo el ambiente profesional, sino a toda la opinión pública, por la claridad y dramatismo de sus conclusiones. Tuvimos el privilegio de concurrir a las lecciones del profesor Colin Buchanan en el Imperial College de Londres, donde escuchamos el mejor alegato que hasta ahora conocemos sobre la naturaleza del tráfico urbano y se relaciona con las condiciones ambientales de la ciudad, formulado por un ingeniero del tránsito, en quienes habitualmente reconocemos a técnicos inflexibles, preocupados tan sólo del flujo de los vehículos e indiferentes al resultante deterioro urbano.

Buchanan, por el contrario, comienza por recomendar que se evite el hablar de una "solución" del problema del tráfico, por cuanto, según él no se trata tanto de un problema en espera de solución, como de una situación social que requiere de políticas flexibles que deben aplicarse por un largo período, sometidas a constante cambio. Previene sobre el escapismo implícito —al menos para el caso británico— en las proposiciones teóricas basadas en sistemas de transporte integrales, y



que se expresan en ciudades lineales, anulares, radiales y satélites, señalando que si bien tales concepciones tendrán cabida en áreas o ciudades nuevas, la gran tarea para las próximas décadas deberá fatalmente centrarse en las densas ciudades actuales, donde las inversiones de todo orden ya existentes no pueden ser abandonadas por razones no sólo económicas.

Refiriéndose a la ciudad actual, Buchanan propone tres variables interdependientes que concurren a definir un problema de tráfico: el *nivel de accesibilidad*, vale decir, el grado de libertad de los vehículos para circular y penetrar a un determinado punto de llegada, y luego detenerse en él; el *standard ambiental*, entendido como las condiciones aceptables para un área dada desde el punto de vista del tráfico, lo que envuelve aspectos de seguridad, higiene, tranquilidad y estética; y los *costos* que puede representar en alteraciones físicas cumplir con las condiciones anteriores. Así, el determinar en un área urbana un cierto standard ambiental, automáticamente fija su nivel de accesibilidad; pero éste puede elevarse según la cantidad de dinero posible de invertir en remodelación o nuevas obras de tráfico. A su vez, la capacidad de un área para recibir vehículos depende en gran medida de la distribución de edificios y vías de acceso, lo cual plantea un campo de diseño en su opinión casi inexplorado, y que denomina *arquitectura del tráfico*, definida como el estudio integrado de los edificios y las vías que los sirven, lo cual implica para altas densidades y para áreas centrales, ingeniosas soluciones de diseño que incluyen juegos de niveles capaces de recrear un ambiente adecuado para el peatón; vemos pues un concepto claramente opuesto al de ingeniería del tráfico, técnica que más bien aísla al tráfico de las funciones urbanas que lo generan.)

El equipo dirigido por el profesor Buchanan efectuó detallados estudios que van desde ciudades pequeñas hasta un área central de Londres, ensayando en cada caso las posibles soluciones para alcanzar niveles de accesibilidad suficientes. Como conclusión general se extrajo que, partiendo de la tendencia señalada de que cada familia británica tendrá un automóvil, será imposible asegurar un tráfico expedito para una ciudad por sobre los 75.000 habitantes, o para una ciudad nueva de 100.000 habitantes. En ciudades mayores, las inversiones necesarias se elevarían a tal monto que harían ilusorio tal nivel, por lo cual deberán aceptarse restricciones en el uso de los vehículos. Por lo demás, ya en Londres no más de un 10% de la población viaja en automóvil, la movilización colectiva se presenta como un recurso indispensable. Lo importante en la posición de Buchanan es su preocupación por el ambiente urbano, colocándose el tráfico como un medio para el cumplimiento de servicios y actividades propias de la ciudad.

b) Las proposiciones del Grupo Asesor de Planificación

Los temas hasta aquí cubiertos —vivienda, costos y usos del suelo urbano, circulación —explican en parte la atmósfera crítica que se

ñalamos inicialmente respecto al estado presente de la planificación urbana, no obstante que se reconoce un gran avance en los últimos 20 años. Hace pocos meses se dio a conocer un importante informe al respecto, producto de largas deliberaciones de un Grupo Asesor de Planificación, nombrado por el Ministerio de Vivienda y Planificación Local y que incluía a personeros representativos de los sectores público, local y privado, informe que condensa en forma clarísima los cambios necesarios (6). Logramos documentarnos ampliamente al respecto y solventar consultas con el planificador jefe del citado Ministerio, por lo cual nos es posible resumir sus considerandos principales, en momentos en que cumple su trámite parlamentario. Creemos que se trata de un documento pleno en conceptos y mecanismos de significación para países como el nuestro, que afrontan una similar urgencia en renovar instrumentos y procedimientos ya insuficientes para procesos urbanos de acelerado desarrollo.

La situación presente.

El sistema de planificación actual deriva íntegramente y casi sin modificaciones, de la citada Ley de Planificación Urbana y Rural de 1947, y tiene como piedra angular a los llamados Planes de Desarrollo Comunal (Development Plans: DP) que en rasgos generales podemos asimilar a nuestros Planes Reguladores Comunales. Todo el país aparece cubierto por estos planes, los cuales son aprobados por el Ministerio respectivo y permiten a las autoridades locales ejercer un intenso control de toda actividad de urbanización o cambios en la estructura física en sus áreas de jurisdicción. El sistema ha operado bien desde el punto de vista local, si se considera que anualmente más de 400.000 solicitudes son consideradas, aceptándose un 84% de ellas y sólo un cuarto de las rechazadas —3 1/2%— apelan de esta resolución ante el Ministerio. Ello se debe fundamentalmente a que tanto en el proceso de gestación de los DP, como en su proceso de aplicación, las autoridades locales son supervisadas directamente por el Ministerio. Así, se produce una situación distinta a la que conocemos en Chile, por cuanto el público británico resulta protegido por el gobierno central respecto a las posibles arbitrariedades o tramitaciones del poder local, fenómeno inverso al que motiva reclamos en nuestro país.

Pero, este sistema altamente centralizado, junto con asegurar una base coherente de control sobre los valores y usos urbanos, y dar confianza pública respecto a las decisiones locales, ha significado una inevitable fuente de retrasos en todo el proceso de planificación; situaciones de menor importancia han generado un mecanismo consumido de tiempo que limita a los equipos profesionales, habitualmente reducidos, para producir un trabajo más creativo, conociéndose situaciones en que planes finalmente aprobados resultan atrasados al momento de su aplicación. A esta crítica operacional, se agrega la observación de que los DP enfatizan por sobre todo el control del uso del suelo urbano, expresados en planos (town maps) y ordenanzas generalmente

inflexibles o desligados de cambiantes situaciones de orden social y económico, y por lo tanto de los necesarios cambios en el orden físico; por ejemplo, los DP al separar completamente los estudios de usos del suelo de consideraciones respecto al cambio o aumento de flujos de tránsito generados por aquellos usos, conducen a la situación crítica señalada por Buchanan, referente al conflicto circulatorio.

Del mismo modo, los temas regionales emergentes que bosquejamos en la parte primera y que implican cambios en la relación campo-ciudad, no encuentran en los DP una base satisfactoria para determinar las tendencias de la población y de las fuentes de trabajo, o la mejor red de comunicaciones y centros comerciales, problemas que destaca Myles Wright en sus últimos trabajos. Por último, en el otro extremo de la escala, se critica en los actuales DP, una carencia de orientación en la expresión tridimensional de proyectos a nivel local, que contribuya a la calidad del ambiente urbano por medio del diseño.

En suma, el sistema presente resulta demasiado detallado para algunos propósitos y vago para otros, lo cual conduce a la proposición de cambios radicales sobre la forma y función de los DP y a una modificación importante en el grado de responsabilidad de parte del gobierno central y las autoridades locales.

La nueva estructura de planificación física.

Convencido pues el Grupo Asesor de que los DP actuales sólo han servido una función de control pero carecen de poder de orientación para una política positiva hacia el futuro, ha formulado una nueva estructura que pretende en lo fundamental:

- (1) Asegurar que el sistema de planificación sirva su propósito satisfactoriamente, como un instrumento de política de planificación, y como un medio para concertar la participación pública en el proceso de planificación;
- (2) Perfeccionar la calidad técnica de los planes de desarrollo y reforzar su contenido de política de planificación, de modo de proveer una estructura adecuada para el futuro desarrollo y remodelación urbanas, y una firme base para controlar tal desarrollo;
- (3) Lograr el correcto nivel de responsabilidad, de modo que sólo asuntos de política general y objetivos principales sean sometidos a aprobación Ministerial, y las materias de usos locales del suelo urbano sean resueltas a nivel local a la luz de aquellas consideraciones;
- (4) Simplificar la administración de la planificación.

Para el logro de estos cuatro propósitos, se sugiere en primer término mantener la subordinación de los planes locales a la aprobación Ministerial, pero, el *contenido* de éstos se limitará a aspectos vi-

tales cuya expresión típica estará contenida en planteamientos de política, ilustrados por simples bosquejos o diagramas, acompañados de un plano diagramático o "estructural" destinado a clarificar la estructura física básica del área y su sistema de circulación. Así, al nivel comunal (counties) se proponen *planes comunales* que guardan relación con la distribución de la población y empleos, la red general de comunicaciones, las políticas básicas de recreación y conservación, y la política general para ciudades y pueblos. Por lo tanto, los planes comunales incluirán *planes urbanos* para toda ciudad mayor de 50.000 habitantes y para áreas de especial importancia. Queda en claro que a los planes comunales corresponderá la aplicación de las políticas regionales de orden económico y social, constituyendo así un puente entre lo regional y lo urbano.

Al nivel de ciudad, el nuevo tipo de *plan urbano* se concentra en los criterios básicos de desarrollo y remodelación futuros, y trata el vital tema de las relaciones entre transporte y usos del suelo de una manera integrada, excluyendo al mismo tiempo las decisiones detalladas de usos del suelo practicadas en los actuales planes urbanos. En otros términos, y según cada caso, lo que define la inclusión de cualquier tópico en el nuevo plan urbano, es su pertinencia respecto a la estructura, crecimiento o renovación de la ciudad.

Tanto los planes comunales como urbanos serán sometidos a consideración ministerial, como un medio de lograr una estructura coherente de planificación. Al mismo tiempo, para ambos planes se planteará identificar *áreas de acción*, que son aquellas áreas que requieren una acción amplia y concentrada en los próximos diez años, tanto para desarrollo, remodelación o mejoramiento. A su vez, las autoridades locales deberán producir *planes locales* como guía para el control y desarrollo ambiental dentro de los lineamientos generales propuestos por los planes comunales y urbanos, confiriendo especial atención cuando corresponda a la formulación de *planes de áreas de acción* con la profundidad suficiente para permitir una realización inmediata. Por último, los planes comunales deberán incluir una lista de los *planes de pueblos* que deben prepararse, de acuerdo a prioridades de orden regional.

En síntesis, el sistema propuesto reconoce la necesidad simultánea de políticas generales y planes locales detallados, destacando áreas que requieren acción inmediata, remitiendo a nivel ministerial los problemas principales y estimulando a nivel local lo que podríamos identificar con planificación ambiental, con una máxima participación de parte de los grupos o sectores locales. Se desprende también la conclusión de que para producir a nivel local una planificación más positiva, será fundamental contar con personal técnico del mejor nivel, lo cual confiere mayor urgencia a la provisión de escuelas o cursos de planificación, problema crítico en el presente en Gran Bretaña, al igual que en nuestro medio, donde se inician pasos promisorios tendientes a superar la formación tradicional del arquitecto, profesional clave en la expresión final de la planificación física.

NOTAS

- (1) "standard región" es una área geográfica definida para la expresión de gran parte de los antecedentes demográficos y estadísticos de los diversos organismos de estudio británicos, área levemente diferente en algunos casos del concepto más reciente de "planning region" introducido por el Ministerio de Asuntos Económicos, y que corresponde al mapa esquemático inserto en este artículo.
- (2) Entre otras referencias, el artículo preparado por René Martínez L. "Las nuevas ciudades británicas" y publicado en la *Revista de Planificación* N° 1, Octubre 1964, permite una amplia información sobre las realizaciones de esta Ley.
- (3) Se destacan los informes: "The South-East Study, 1961-1981", preparado en 1964 por el Ministry of Housing and Local Government, y "The North West — a Regional Study" editado en 1965 por el Department of Economic Affairs. Nótese el desplazamiento de la responsabilidad regional desde el conocido Ministerio de Vivienda y Planificación Local, al nuevo Ministerio de Economía, que dirige Mr. George Brown, segundo hombre del gobierno laborista actual.
- (4) "The Town Planning Review", Vol. XXXV N° 4, Vol. XXXVI N° 1-2-3. Ver además: "London: a plea for regional thinking" por Leslie Ginsburg, en *FIHUAT Bulletin*, 1965-3.
- (5) "Traffic in Towns", the Buchanan Report, H.M.S.O., 1963.
- (6) "The future of Development Plans", a PAG report, H.M.S.O., 1965.