



Información de Base

Coordinador: Luis Carreño Piera

1. Planificación e información territorial en Francia

Introducción

Como señalaba Niles M. Hansen, en un artículo publicado en noviembre de 1969 en el "Journal of the American Institute of Planners", los franceses han desarrollado a lo largo de las dos últimas décadas el "most comprehensive system" de planificación regional en Europa (1). Este aserto —en lo que respecta a la dimensión temporal— podría ciertamente ser objeto de alguna puntualización. La territorial y de planificación urbana, sólo se produce a partir de 1960. En los últimos años de la década de los 50 —salvo medidas aisladas de escasa significación— la polémica articulación del sistema de ordenación —desde los centros universitarios, intelectuales y de la Administración— gira en torno a la identificación del problema, sin que se desarrolle una estrategia encaminada a superarla. Entre otros factores, las guerras coloniales (Indochina y Argelia), relegaban a segundo plano muchos de los problemas internos de Francia, entre ellos el de la distribución espacial de la población y de la riqueza económica dentro del territorio francés.

De 1960 a 1970, período en el que se implementan los dos últimos Planes de Desarrollo Económico y

Social franceses —IV Plan (1961-1965) y V Plan (1966-1970)— la estrategia de ordenación territorial y de planificación urbana adquiere consistencia y densidad, de suerte que hoy en día se puede afirmar la existencia de un conjunto de normas e instrumentos, cuya articulación hace posible cada vez más, una acción voluntarista de la sociedad sobre el espacio en Francia.

En el presente artículo intentaré describir las instituciones, acciones y procesos más significativos de los últimos años en este ámbito, así como la interdependencia que en forma inmediata se plantea entre planificación e información. Desearía, no obstante, hacer una advertencia previa, sin la cual se podría incurrir en falsas interpretaciones. La amplitud del tema obliga a una descripción de procesos y de sistemas en sus aspectos más formales y externos, sin profundizar en un análisis crítico de las contradicciones entre normatividad y realidad, entre constitución formal y real para hablar en términos conocidos (2). Por lo demás tampoco hay que olvidar la particular mentalidad cartesiana francesa, que conduce a la construcción de alambicadas arquitecturas lógicas que, en ocasiones, difícilmente dejan vislumbrar tras el apretado cañamazo de las ideas la deshilvanada concreción de los hechos.

La estructuración gradual de las bases instrumentales de la planificación: 1960-1968

La distribución territorial de la población y de la actividad económica: París.

El centralismo francés en más de un siglo y medio de existencia, comportaría la concentración de una parte considerable de la población y de la actividad económica en París (3). De 1861 a 1962, el peso demográfico relativo de París respecto al resto de Francia, pasaría de un 7,5% a un 18,2% (4). Esta concentración industrial y terciaria en un 2% de la superficie territorial francesa, se producía como un hecho aislado, sin que las restantes concentraciones urbanas actuasen de polos competitivos y/o complementarios de un sistema urbano-industrial centrado en la región parisina. La congestión de París —es decir— las crecientes deseconomías de la gran aglomeración, planteaban una seria advertencia a la Administración respecto a la imperiosa necesidad de actuar enérgicamente sobre el desarrollo "natural y espontáneo" de la estructura locacional de la industria y población francesas.

(3) Véase un interesante análisis histórico del centralismo y de sus consecuencias espaciales en F. Gravier, "Paris et le désert français" (Paris, Le Portulan, 1947).

(4) Annuaire Statistique abrégé della région parisienne. I. N. S. E. E. 1965. Direction régionale de Paris.

(1) Niles M. Hansen, "French Regional Planning Experience", en J. A. M. Planners, V. XXXV, number 6, pags. 362-368.

(2) Véase p. ej. en el artículo de Hansen, antes citado, el apartado "Problems in Plan Implementation".



La gravedad del problema, había trascendido a la opinión pública y sería objeto de especial atención por parte de una de las comisiones "horizontales" de preparación del IV Plan francés, la *Commission National a l'Aménagement du Territoire (CNAT)* constituida en 1959 (5). Ya antes de la entrada en vigor del IV Plan (1961-1965), se creaba el *Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la région parisienne* (1960) con la finalidad de elaborar un plan de ordenación territorial y urbana para la aglomeración parisina (6). Este organismo de planificación —la primera oficina permanente de planeamiento urbano creada en Francia— encontraría en breve plazo una ubicación dentro del sistema administrativo francés, que le permitiría afrontar con eficacia las tareas de planeamiento. En efecto, por Ley de 2 de agosto de 1961 se constituía el Distrito de París bajo la autoridad de un Delegado General del Gobierno (M. Deloubrier). El nuevo organismo de la Administración, ultimaba —tras efectuar estudios de planificación urbana a una escala sin precedentes en Francia— en 1965, el *Schema Directeur de la Région de Paris*. Aquí lo que interesa destacar es el hecho de que la conciencia de la necesidad de descentralizar, surgía imperativamente a partir de la problemática de la capital, constituyendo un factor no despreciable en la relativa celeridad con la que se afrontaría la ordenación territorial —con todas las consecuencias— en el resto de las regiones francesas, quebrantando el secular inmovilismo centralista.

Las etapas de la regionalización

La división territorial básica francesa es el departamento. El territorio está dividido en 90 departamentos.

(5) A lo largo del texto utilizamos el término "ordenación del territorio" como versión castellana de "aménagement du territoire". "Aménager" tiene una connotación más dinámica y operativa que el término "ordenar" en el contexto semántico castellano.

(6) En 1954 la aglomeración parisina estaba integrada por el municipio de París, 50 municipios de la Seine y 5 municipios de Seine-et-Oise. (Aglomeración estricta). La zona suburbana por 30 municipios de la Seine, 124 de la Seine-et-Oise y 7 de la Seine-et-Marne. Cf. *Tableau économique des 21 régions de France*, Banque Nationale de Paris, 1969.

Ya en el 14 de junio de 1938 se estableció una división regional, dividiéndose el país en unas 20 regiones económicas a efectos de la movilización de recursos nacionales. No obstante, los antecedentes de la actual organización regional, hay que buscarlos en los llamados *Comités d'Expansion* que fueron surgiendo espontáneamente hacia los años 50. Los comités participan en la elaboración de los primeros *Programmes d'Action Régional*. En 1955 se dibuja tímidamente un primer armazón regional: 23 regiones de programa, que más tarde, (1960) se convertirían en las 21 circunscripciones denominadas *d'action régional* (7) (véase fig. 1) Cada región constituye una agrupación territorial de 2 a 8 departamentos. En 1961 se crea la conferencia interdepartamental bajo la presidencia de un prefecto coordinador y un organismo consultivo: el *Comité Régional d'Expansion Economique*. En el IV Plan francés (1961-1965) la C. N. A. T. recoge ya unas primeras previsiones de equipamiento que habían sido elaboradas en un primer estadio por los Comités d'Expansion.

El momento crucial de la regionalización, se produce en marzo de 1964. Una serie de decretos del 14 de este mes, introducen reformas básicas en el aparato administrativo (8). En primer lugar ya a nivel de departamento, se configuran técnicamente las medidas de desconcentración. Se restaura a nivel de departamento el principio de la unidad de mando siguiendo las disposiciones napoleónicas del año VIII. Con ello, quedan superados en parte los compartimientos estancos de la organización vertical y sectorial (Véase fig. 2) que dificultaban la coordinación de la actividad de los distintos departamentos ministeriales a escala territorial. El prefecto deja de ser "ad limitum" un simple celador del orden público para asumir un papel más dinámico de representante de

(7) En fecha reciente Córcega se ha convertido en región, siendo por tanto las regiones en la actualidad 22.

(8) I. N. S. E. E. "Le dossier de la réforme régionale". Note d'information n.º 5. Octobre 1968.

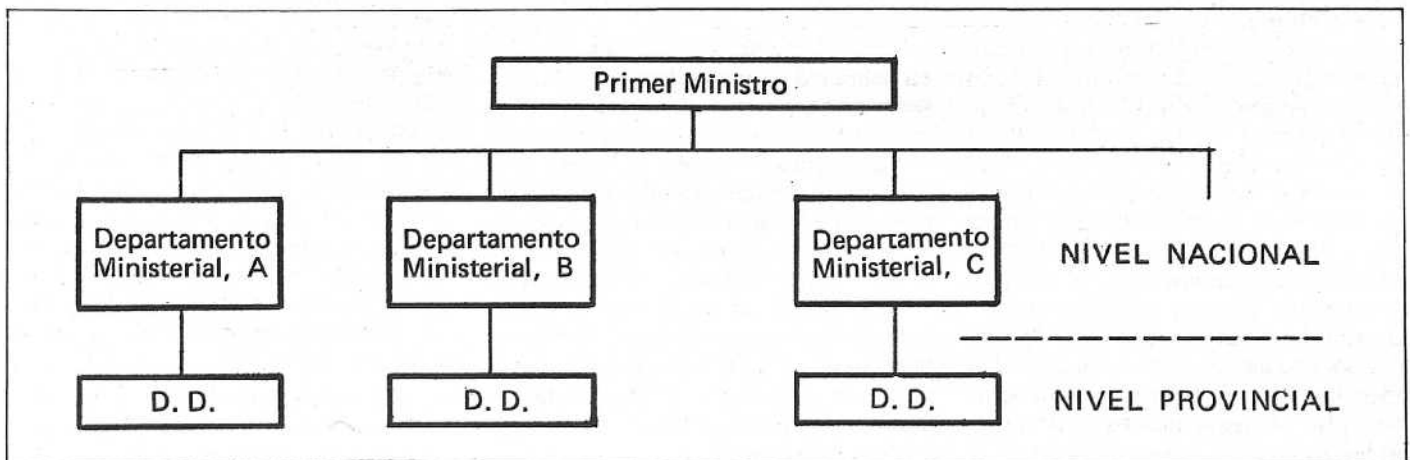
cada uno de los ministerios. Se crea pues una estructura horizontal, cuya piedra angular es el prefecto (véase en fig. 3 la dependencia de las delegaciones departamentales de los distintos ministerios-DD, respecto al Prefecto). Esta célula básica de la administración (la Prefectura Departamental) estará coordinada dentro del ámbito regional por una nueva figura: el Prefecto de Región. Las relaciones jerárquicas —entre el Prefecto de Región y el Prefecto de Departamento distan de estar bien delimitadas. No obstante, el Prefecto de Región, que a su vez es Prefecto del Departamento en que se encuentra situada la capital regional tiene atribuida la función específica de articular la política del Gobierno, concerniente al desarrollo económico y a la ordenación del territorio dentro de su circunscripción. El prefecto regional recibe las directrices del Primer Ministro y dispone de un Gabinete denominado *mission* cuyos miembros son seleccionados entre altos funcionarios administrativos y técnicos, siendo nombrados por el Primer Ministro. El papel fundamental lo desarrolla en estrecha relación con el *Commissariat General du Plan* al elaborar la previsión de inversión de equipamientos que deberán ser incorporados al Plan de Desarrollo y que una vez aprobados —tras las rectificaciones procedentes— se convierten en las *tranches Régionales du Plan*. Esta actuación del Prefecto regional está condicionada a un mecanismo puramente consultivo. El Prefecto debe oír a la *Conférence Administrative Régional* integrada por los prefectos de los distintos departamentos de su región, por el tesorero-depositario general, por el interventor del Estado y por los representantes de los Ministerios Técnicos. Asimismo debe recoger la "opinión" de las CODER (*Comissions de Développement Economique Régional*) (9).

(9) El 14 de marzo de 1964 las CODER substituyen a las CERES (Comités Regionaux d'Expansion Economique), como órganos consultivos regionales del Plan. Las CODER tienen de 20 a 50 vocales (25% alcaldes y concejales, 50% representantes económicos y sociales, cámaras de comercio, sindicatos obreros, etc.); el 25% restante está integrado por personas afincadas en la región de reconocido prestigio nombrados por el Primer Ministro).



FIGURA 1

FIGURA 2



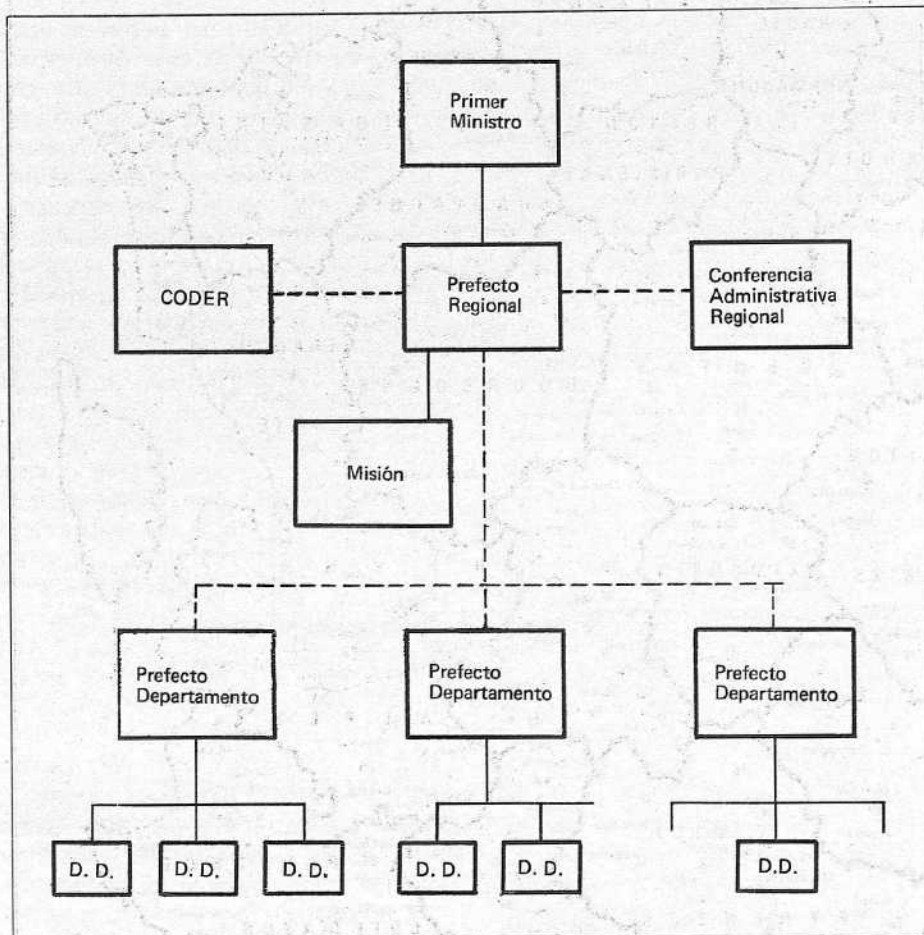


FIGURA 3

La reforma de 1964, abre un proceso de organización regional, que irá cristalizando y adquiriendo coherencia en años sucesivos. La dinámica del proceso iniciado, dependerá de múltiples factores, entre los que destaca la capacidad de iniciativa en asumir los roles atribuidos, por parte de los propios prefectos regionales. En cualquier caso nos encontramos alejados de una perspectiva descentralizadora. La reforma de marzo de 1964 debe contemplarse exclusivamente como un esfuerzo de adaptación del poder del Estado, y de sus órganos centrales, a las exigencias de organización territorial planteadas por el cambio económico, social y tecnológico. Estos son los objetivos que persigue deliberadamente la reforma, que pueden no coincidir con otras consecuencias derivadas de este proceso (objetivos no deseados).

A partir de 1964 —esto es lo significativo— se han sentado las bases para articular uno de los componentes de la trama fundamental de la organización "horizontal" o "espacial" de la actividad administrativa.

La política de ordenación del territorio.

La regionalización proporciona ciertamente unos canales administrativos más ágiles para la ejecución de una política "espacial", sin por ello definir el contenido y los objetivos territoriales de la acción de la Administración. La planificación territorial francesa sólo puede entenderse a partir de la acción continuada de los sucesivos Planes indicativos de desarrollo económico.

Sin entrar en los motivos que indujeron, recién terminada la última guerra, a la adopción de un sistema de planes quinquenales de carácter "indicativo", lo cierto es que el órgano administrativo encargado de la elaboración del Plan (*Commissariat General du Plan*) cobraría lentamente conciencia de la importancia estratégica de incorporar una óptica espacial a las inversiones del Sector Público en una perspectiva a medio plazo (5 años). La adopción de este enfoque espacial, comportaba una acción sistemática y continuada de análisis de alternativas y de medidas, para su implementación en el conjunto del territorio francés.

Con la finalidad de proporcionar un marco de referencia continuo y eficaz al desarrollo de esta política de inversiones a medio plazo privativa del Plan, se crearía un organismo de estudio —estrechamente vinculado a la Comisaría del Plan y con igual rango administrativo—: la *Délégation a l'Amenagement du Territoire et à l'Action Régionale* (DATAR).

Ambos organismos, que en un principio estaban integrados en el Ministerio de *Economie et Finances*, pasarían a depender del Primer Ministro. Sólo en 1967 se crearía el *Ministère du Plan et de l'Amenagement du Territoire* presidido por un Ministro delegado del Primer Ministro.

El juego de interdependencias, y de condicionamientos recíprocos desarrollados por ambos departamentos (Plan y DATAR) constituye una de las piezas clave para la comprensión del sistema de planificación francesa. En principio, las líneas de división del trabajo se encuentran claramente delimitadas.

La DATAR tiene como misión definir los objetivos a largo plazo de la planificación francesa conjugando este horizonte con una imagen espacial de distribución de las inversiones. El territorio nacional es contemplado con una visión unitaria y la definición de la estrategia a largo plazo se apoya —en especial— en:

1) Las infraestructuras en el sentido tradicional del término: autopistas, grandes canalizaciones, pipe-li-



nes, tendidos eléctricos, telecomunicaciones, etc.

2) Los grandes equipamientos: conjuntos portuarios, polígonos industriales, conjuntos turísticos, centros universitarios, parques nacionales, etc.

3) Los ejes preferenciales de desarrollo y la *armature urbaine*. Estos últimos son conjuntos de aglomeraciones urbanas más o menos discontinuas que por su posición espacial y forma de crecimiento, tienden a estructurarse en áreas unitarias de gran potencial económico y elevado nivel de concurrencia, frente a otras áreas competitivas, en especial, las ubicadas dentro del Territorio del Mercado Común.

Como puede apreciarse la DATAR centra su atención en los elementos estructurantes del espacio (ad exemplum: la definición de las *Metropoles d'Equilibre* en 1963).

Correlativamente, la DATAR debe garantizar la incorporación de los objetivos de esta estrategia espacial a los Planes a medio plazo. Esta función la realiza participando en la labor de las Comisiones de preparación de los Planes Indicativos (entre ellos la *Commission National a l'Amenagement du Territoire*). No se agotan aquí las funciones de la DATAR ya que desde 1963 está encargada de elaborar la *Régionalisation du budget d'équipement et aménagement du territoire*, uno de los apartados de la Ley del presupuesto del Estado. La presentación de este documento anual da pie por una parte a la publicación de un informe introductorio en el que se sintetiza la actuación de la DATAR durante el año examinado con especial atención la coherencia espacial de las inversiones (política de ordenación del territorio), y por otra a la publicación de un anuario de estadísticas e indicadores de las regiones francesas. La DATAR supervisa el cumplimiento de estos programas de inversión por los órganos administrativos, a distintos niveles.

La toma de conciencia de la complejidad creciente de la planificación urbana, y el peso específico del de-

sarrollo urbano dentro de la ordenación del territorio impulsarían a la DATAR a presentar el 12 de junio de 1964 un informe conjuntamente con el Ministerio del Interior (*Direction Générale des Collectivités Locales*) Ministerio de la Construcción y Comisariado General del Plan, en el que se definirían los objetivos del *Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire*, así como los instrumentos encaminados a dotar de eficacia al Comité (10).

El Comité Interministerial se debería ocupar:

- de examinar todos los proyectos relacionados con las ocho metrópolis de equilibrio, Rouen, Niza y Grenoble.
- de decidir o arbitrar sobre:
 - las vocaciones dominantes asignadas a estos territorios
 - los grandes equipamientos
 - las estructuras territoriales, administrativas y financieras.

Se recomendaba la constitución de un grupo de trabajo estrechamente vinculado a la DATAR, para la preparación de las decisiones interministeriales concernientes a estas materias.

En octubre de 1964 se constituye el *Groupe Central de Planification Urbaine* (G. C. P. U.) integrado por funcionarios de distintos departamentos ministeriales (véase fig. 4) incluida una representación del Distrito de París. (En el seno del G. C. P. U. se elaboran, entre otros, los presupuestos destinados a dotar los organismos de planificación de áreas metropolitanas).

Como se puede observar, la DATAR a través del control ejercido sobre el G. C. P. U. añadía a sus amplias funciones de ordenación del territorio —concebida como estrategia global— otras ya más próximas a la concepción tradicional de la planificación urbana. Este tipo de funciones sería desarrollado al impulsar en 1967 la constitución del *Groupe Interministériel d'Aménagement du Bassin Parisien* (G. I. A. B. P.), acción desti-

(10) Documents relatifs a l'organisation des études d'aménagement des aires métropolitaines. DATAR et Ministère de l'Équipement. Octobre 1966.

nada a integrar el crecimiento de París en el conjunto de metrópolis de equilibrio, y en reforzar su carácter de metrópoli europea.

Por su parte, el *Commissariat Général du Plan*, como decíamos anteriormente, se limita a fijar objetivos a medio plazo (5 años) orientando su acción en las perspectivas a largo plazo elaboradas por la DATAR. El Plan interviene a dos niveles territoriales:

Elabora *Programmes régionales de développement et d'équipement* con base a los datos proporcionados por las instancias regionales (Prefecto de Región, etc.) y con los correspondientes reajustes.

Integra los distintos *Programmes de Modernisation et d'Équipement* (P. M. E.) dentro del conjunto de inversiones regionales. Estos programas sólo se elaboran para las aglomeraciones urbanas bajo la responsabilidad de los Prefectos de departamento.

La C. N. A. T., y la *Commission des Villes* juegan un papel fundamental en la definición de medidas y de políticas a medio plazo.

Sintetizando, a riesgo de simplificar con exceso, puede afirmarse que el Plan centra su preocupación "territorial" en programar las inversiones de la Administración Central a nivel regional en estrecha coordinación con los planes de inversión de los entes de Administración Local. Tomando como marco de referencia las orientaciones de la DATAR.

Las experiencias de estos programas, en especial de los P. M. E., sólo serían operativas —a un nivel significativo— a partir del V Plan (1966-1970).

Las bases de una política de planificación urbana: 1964-1967.

En 1964 la política de ordenación territorial contaba ya con instrumentos básicos y con un marco institucional más o menos ajustado a sus objetivos. Por otra parte —la DATAR había impulsado como hemos visto— la constitución del G. C. P. U. lo cual de-

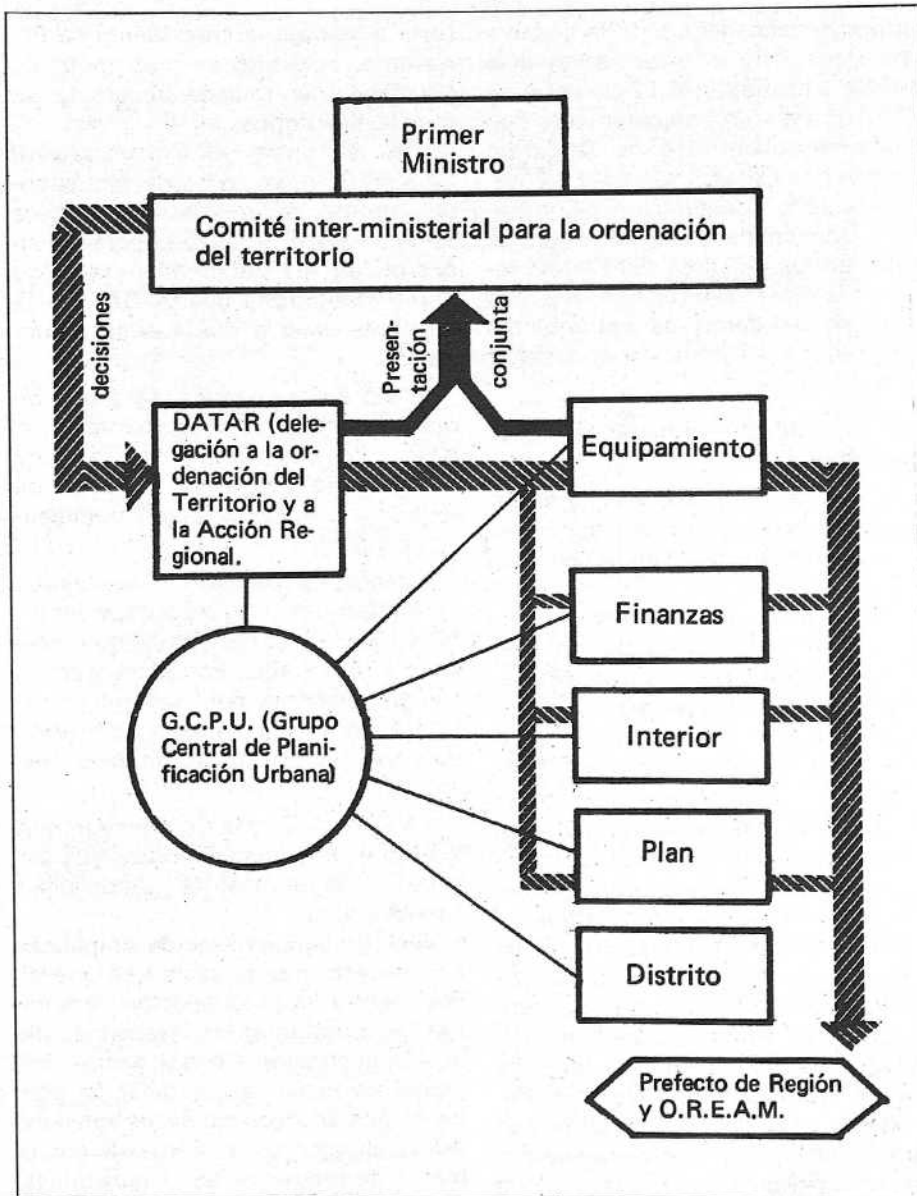


FIGURA 4

notaba un creciente interés por integrar en los esquemas estratégicos de la ordenación del territorio, la óptica más localizada de la planificación urbana.

No obstante y salvando la experiencia de París, se carecía de órganos de planificación al nivel de los problemas que planteaba el crecimiento de áreas urbanas ubicadas en distintas regiones de Francia. Por otra parte, la instrumentación administrativa y el marco jurídico en los que se desenvolvían los intentos de control del desarrollo urbano eran marcadamente

insuficientes y faltos de coherencia. Sólo cabe citar un precedente puntual y aislado: la Ley de 26 de julio de 1962, por la que se creaban las Z. U. P. (*zones à urbaniser par priorité*).

La sensibilización frente a los problemas urbanos sería ya expresada en noviembre de 1963, con ocasión de unos debates parlamentarios por el *Délégué à l'Aménagement du Territoire*: "le phénomène urbain est au coeur de toute réflexion sur l'aménagement du territoire". En el curso de este debate sería propuesto y aprobado el proyecto de estructuración del

país en torno a metrópolis de equilibrio. Estas directrices serían desarrolladas con las comisiones del V Plan Francés; la C. N. A. T. y la *Commission de l'Équipement Urbain*, en estrecha colaboración con la DATAR (11).

Las conclusiones a que abocarían los estudios de "armature urbaine" emprendidos, serían las de definición de ocho metrópolis de equilibrio (véase mapa adjunto), seleccionadas entre las ciudades de nivel superior del sistema urbano francés:

Lille-Roubaix-Tourcoing, cubriendo con su zona de influencia las regiones septentrionales.

En el Este, Nancy-Metz-Thionville, área metropolitana integrada por varias ciudades, y Strasbourg cuya vocación europea deberá desarrollarse a través de una creciente influencia sobre la región del Rin.

Lyon Saint-Etienne cuya zona de influencia cubre el Sud-Este interior.

Marseille-Aix-Delta du Rhône (Ródano) cuya influencia se ejerce sobre la zona mediterránea.

Toulouse con un área de influencia en la región de los Pirineos Centrales.

Bordeaux con un hinterland en las regiones de Aquitaine et Charentes.

Nantes-Saint-Nazaire, cuya influencia se ejerce sobre las regiones del Oeste.

La función básica de estas metrópolis era la de hacer contrapeso a la capital, para lo cual debían estar dotadas de un nivel de equipamientos cualitativamente análogos. En noviembre de 1965, en el transcurso de los debates del V Plan, el Parlamento aprobaba las directrices de una política de promoción de las ocho metrópolis de equilibrio.

Una de las primeras medidas adoptadas fue la de estructurar equipos de planeamiento siguiendo el modelo organizativo de una experiencia iniciada en Rouen: *la Mission d'Etudes pour l'Aménage-*

(11) Métropoles d'équilibre. et aires métropolitaines, Notes et Etudes Documentaires, 3 de nov. 1969. N.º 3.633.

ment de la Basse Seine (12). En febrero de 1966 la DATAR sometía a la aprobación del Comité Interministeriel d'Aménagement du Territoire la constitución de cinco órganos de planificación *Organisation d'études d'aménagement d'aires métropolitaines* (O. R. E. A. M.) en Lyon-Saint-Etienne, Marseille-Aix, Nantes-Saint-Nazaire, Nancy-Metz y en la región Nord-Pas de Calais (véase fig. 5).

Las OREAM que empezaban a funcionar en 1967, tenían como misión elaborar —en una primera etapa— los *Livres Blancs* de las áreas metropolitanas en los que se debía efectuar un primer balance de las líneas estratégicas a adoptar para el desarrollo de sus respectivas regiones urbanas en un horizonte 1985 (más tarde se adoptaría el horizonte 2000), es decir, desde una perspectiva a largo plazo. Tras la discusión a nivel regional y local, estas propuestas serían presentadas al Comité Interministeriel. En una segunda etapa se elaborarían los *Schémas directeurs d'Aménagement* siguiendo básicamente las líneas metodológicas utilizadas en el *Schéma Directeur de Paris* (1965).

Interesa destacar el realismo político con el que se definiría la organización interna de los OREAM y su encaje dentro de la estructura administrativa francesa. La piedra angular del sistema descansa en el Prefecto de Región (véase fig. 6). Con ello se conseguían varios objetivos:

Evitar cualquier conflicto de competencias entre distintas delegaciones departamentales.

Vincular la planificación urbana a la ordenación territorial y regional (CODER, Conferencia Administrativa Regional, etc.).

Establecer un nexo entre planificación a largo plazo y planificación de

(12) En la aglomeración de Roven-Evry situada a unos 130 Kms. de la capital de SORATUR (Sociedad de estudios privados) había realizado por encargo de organismos locales, distintos trabajos de ordenación territorial. Dada la proximidad de la capital el "Schéma Directeur d'Aménagement" elaborado por el Distrito de Paris, suscitó vivas reacciones por parte de las fuerzas vivas regionales (Haute-Normandie) que se resistían a aceptar la consideración de Roven y su zona de influencia como meros apéndices de la capital. Estas inquietudes cristalizarían en la constitución de la "Mission".

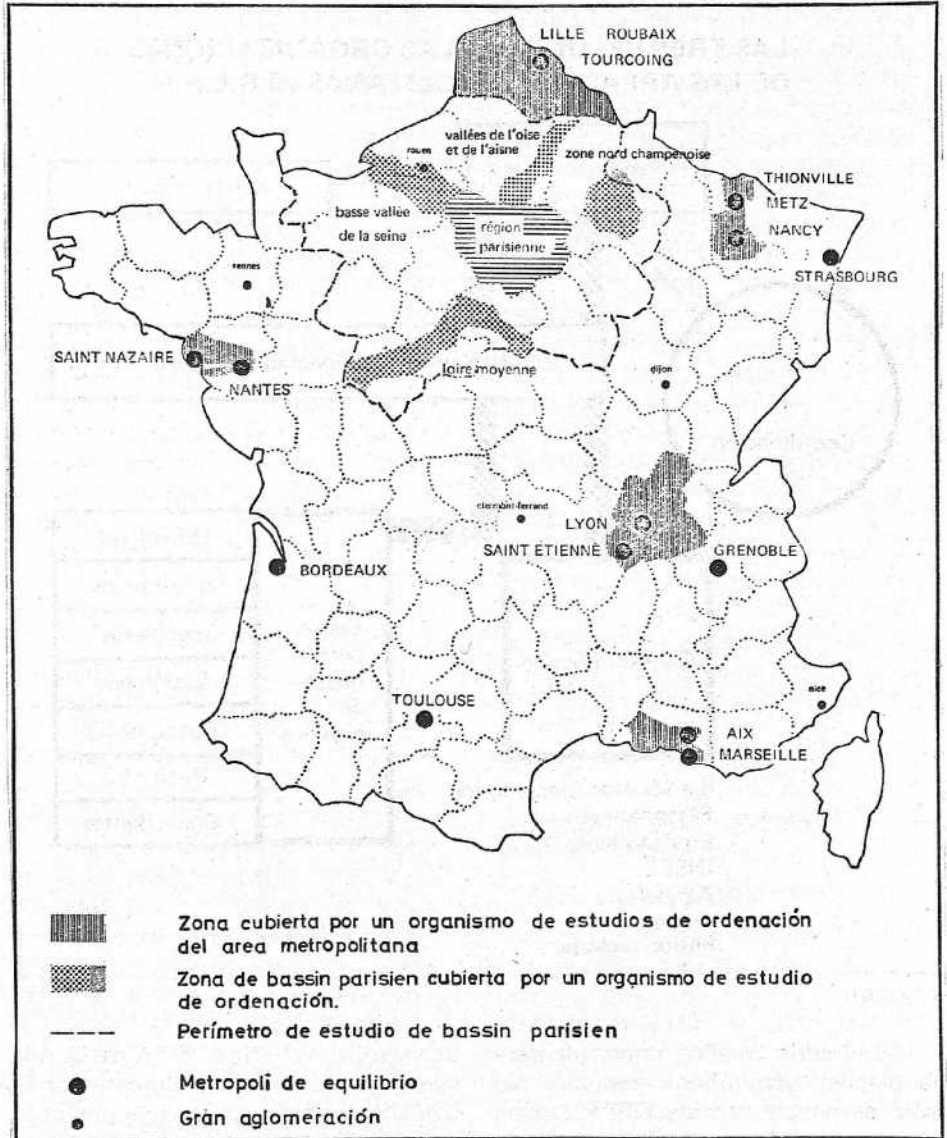


FIGURA 5

inversiones a medio plazo a través de las *tranches régionales* controladas a nivel territorial —en última instancia— por el Prefecto de Región.

Reforzar el peso específico del Prefecto de Región y consecuentemente la coherencia del "modelo descentrado" de la Administración francesa.

Dentro de la división del trabajo establecida, el Comité Técnico o Comité de Dirección y de Control define las directrices generales del trabajo a desarrollar por el grupo permanente, y

controla la realización de los estudios emprendidos. La Comisión de Coordinación, por último, integra a los Presidentes de los *Conseils Généraux* (13), los alcaldes de las grandes ciudades, los representantes de los municipios afectados y el Presidente de la CODER. La Comisión tiene un carácter consultivo (14).

(13) El "Conseil Général", órgano con personalidad jurídica propia, representa los intereses del departamento. Es un órgano análogo a las Diputaciones españolas, con menor significación.

(14) Los GEP no actúan en las aglomeraciones en las que existe OREAM.

LAS TRES CELULAS DE LAS ORGANIZACIONES DE LAS AREAS METROPOLITANAS (O.R.E.A.M.)

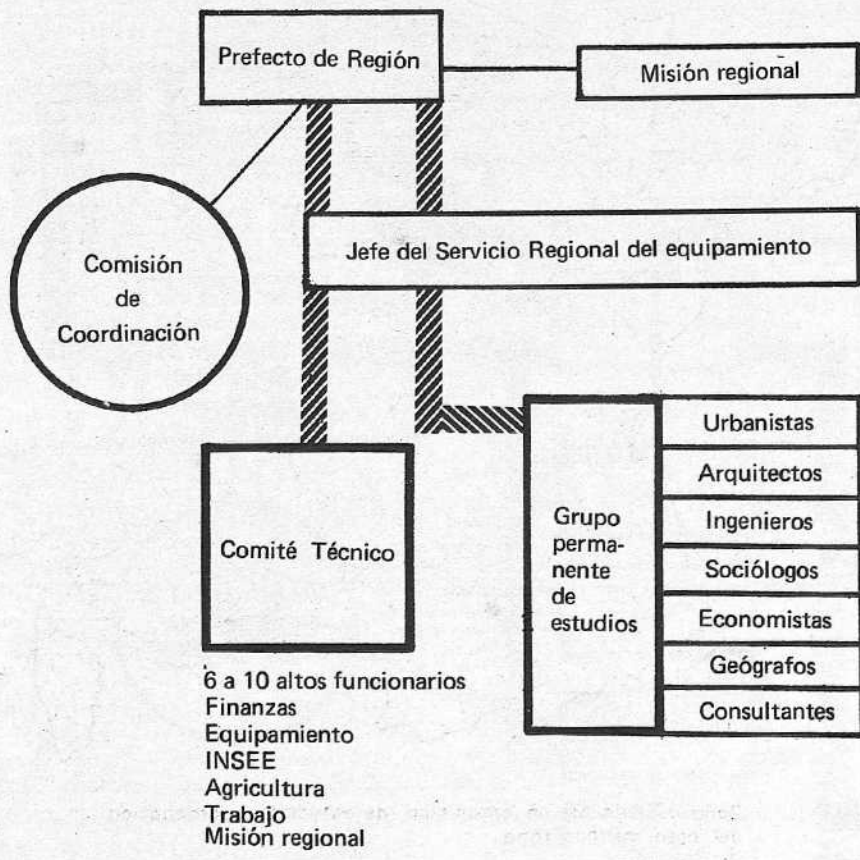


FIGURA 6

1966 sería un año importante para la planificación urbana francesa. No sólo se constituían las OREAM. Una importante reforma de la administración central integraba el Ministère de Travaux Publics y el Ministère de la Construction en el Ministère de l'Équipement et Logement. El nuevo Departamento Ministerial se estructuraba en tres direcciones generales básicas: Direction de l'Aménagement Foncier et l'Urbanisme (DAFU), Direction des Routes, Direction de la Construction. Por otra parte el 31 de diciembre de 1966 entraba en vigor la Loi des Communautés Urbaines.

El Ministerio del Equipamiento —en su nueva organización— asumía la competencia de la construcción de las infraestructuras básicas (autopistas y carreteras), elementos vertebrantes del espacio, y de los ejes de

desarrollo urbanos. El control del suelo ejercido tradicionalmente por la DAFUR, se integraba en una perspectiva de ordenación territorial más amplia. La planificación territorial adquiría consistencia y densidad, al conjugar la acción potenciadora de las infraestructuras, dentro de la estrategia general de control del suelo.

El ministerio del Equipamiento, desde su creación, mostraría una voluntad de intervención decidida sobre el crecimiento y reestructuración urbanos. Así, se constituían en cada dirección (delegación) departamental *Groupes d'études et de programmation* (GEP), organismos técnicos encargados de la planificación urbana de las ciudades y aglomeraciones dentro de sus respectivos ámbitos jurisdiccionales (14).

Por otra parte la nueva ley de co-

munidades urbanas se aplicaba ya por imperativo legal a Burdeos, Lille, Lyon y Estrasburgo, con base a la "necesidad absoluta de modernizar con carácter de urgencia las estructuras administrativas de estas cuatro metrópolis de equilibrio". La ley prevé la posibilidad de que las aglomeraciones de más de 50.000 habitantes se acogan a este estatuto, siempre que exista una solicitud en este sentido por parte de la mayoría cualificada de las corporaciones municipales respectivas (15). La ley de comunidades urbanas constituye un primer paso hacia la instrumentación de medidas auténticamente descentralizadoras. Los objetivos fundamentales que persigue son la consecución de efectos de perecuación para reequilibrar el desnivel de las haciendas locales a nivel de aglomeración urbana; la planificación y programación con vistas de la aglomeración; la racionalización de competencias. En este último campo hay que destacar la organización de servicios comunes en múltiples áreas de actividad: PME, Plan director de urbanismo intercomunal, planes de urbanismo municipales, creación y equipamiento de zonas d'aménagement concerté (ZAC), polígonos industriales, construcciones escolares, viviendas H. L. M., bomberos, transportes urbanos de viajeros, institutos de Enseñanza media, conducciones de agua, basuras, cementerios, mataderos, alcantarillado y pavimentación, señalización y aparcamientos. Todas estas competencias son transferidas por imperativo legal (artículo 4) a la Communauté Urbaine. La Comunidad puede extender sus competencias a otros campos siempre que cuente con el acuerdo de las corporaciones municipales interesadas.

En el transcurso de 1967 se crearían en distintas ciudades (Strasbourg, St. Etienne, Grenoble, etc.). *Agences d'Agglomération et d'Urbanisme* bajo control de los municipios. Estos organismos de estudio tienen como misión desarrollar el planea-

(15) "Communautés urbaines", Journal Officiel de la République Française, n.º 1318, 1.º sept. 1968.



miento urbanístico y la programación de inversiones (16).

A pesar del interés de estas iniciativas, el elemento decisivo en 1967 sería la promulgación con fecha de 30 de diciembre de la *Loi d'Orientation Foncière*. Con este instrumento legal, se completaba el proceso de consolidación de unas bases sobre las que se desarrollaría una política urbana dinámica en el futuro (17).

La Ley instrumenta una serie de medidas (tasa de equipamiento, tasa de urbanización, ZAC, etc.) cuyo comentario rebasa el alcance del presente artículo. No obstante, destacaremos algunos aspectos relevantes que sirvan de referencia para una mejor comprensión de las orientaciones de la planificación francesa. Se establecen tres niveles de planificación del territorio:

Los *Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme* que fijan las orientaciones fundamentales de la ordenación territorial: reservas forestales y agrícolas, uso predominante y general del suelo, esquema de los grandes equipamientos de infraestructuras, organización general de los transportes, etc. (Escala 1:25.000 ó 1:50.000).

Para su ejecución estos *Schémas*, pueden ser completados por *Schémas de Secteur* que comprendan una o varias sub-áreas o la totalidad de la superficie planeada (Escala 1:5.000).

Plans d'Occupations des Sols que definen dentro del marco de los anteriores esquemas —si existen— las reglas generales y las servidumbres de la utilización del suelo.

En lo que respecta a los planes de ocupación se introduce un condicionante de gran importancia: en cada zona de afectación se determinarán los coeficientes de edificabilidad "en fonction notamment de la capacité

des équipements collectifs existents ou en course de réalisation".

Los *Schémas Directeurs* y los de sector orientan y coordinan los programas del Estado y de las colectividades locales en el marco del Plan de Desarrollo Económico y Social.

La L. O. F., en síntesis, pretende crear un conjunto de instrumentos que den una gran flexibilidad al planeamiento, en especial en su estrategia de canalización de las iniciativas desarrolladas por el sector privado. A la vez —y aquí reside su coherencia con el conjunto de la planificación francesa— en la ley se exterioriza una decidida voluntad de sujeción de la imaginación creadora a la austera disciplina de la programación de inversiones, y recíprocamente, voluntad de orientar las inversiones hacia las metas y objetivos señalados por el planeamiento.

Como hemos visto, a fines de 1967, la planificación francesa estaba dotada de un conjunto de instituciones y de un marco normativo que posibilitaban el desarrollo de sistemas de control de los procesos de movilidad y de estructuración territorial. Esta poderosa arquitectura institucional carecía tan sólo —aunque pueda parecer paradójico— de uno de los pilares de sustentación fundamentales: el sistema de información.

La infraestructura de información territorial, instrumento complementario y básico de la planificación: 1968-1970

Las necesidades de información territorial latentes desde hacía ya unas décadas, se exteriorizarían en forma manifiesta, fundamentalmente a partir de las exigencias planteadas por la planificación urbana y regional.

La información territorial a niveles desagregados, empezaría a cobrar significación en el Censo de 1962, en que todos los datos fueron ya registrados con un nivel de localización espacial manzana. Con anterioridad

existían experiencias aisladas como los resultados del Censo anterior, publicadas por manzanas en 1957 por el municipio de París. No obstante, todavía estaba lejano un planteamiento sistemático del problema. Por otra parte la DATAR a partir de 1963, junto con la publicación de su proyecto de regionalización presupuestaria, difundía una exposición sistemática de estadísticas e indicadores de las regiones francesas, elaborada conjuntamente con el INSEE (Instituto Nacional de Estadística francés). Todas estas iniciativas no satisfacían las exigencias de una ordenación territorial y de un planeamiento urbanístico continuado.

De ahí que la DATAR dirigiese un memorandum al Ministerio de Hacienda (departamento bajo cuya dependencia se encuentra el INSEE) proponiendo la creación de *Observatoires Régionaux*. La decisión de estructurar un sistema de Observatorios Económicos Regionales sería adoptada por el Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire el 23 de febrero de 1966.

La función de estas nuevas instituciones era la de:

Almacenar, para su utilización regional o nacional, la información numérica de carácter económico o social, con una sistemática que permita la comparación estadística y que se adapte a las necesidades particulares de las distintas regiones.

Investigar y experimentar nuevos métodos y técnicas para proporcionar una rápida accesibilidad a la información por parte de los usuarios.

Promocionar la difusión de la información económica y social en los distintos niveles de decisión y estudio.

Estas funciones genéricas se irían concretando a través de una vía de experimentación iniciada por las delegaciones regionales del INSEE en Lille y Marsella a mediados de 1966. Sólo a partir de 1968 empezaría a obtenerse los primeros resultados. Los ejes fundamentales de los observatorios se establecerían en torno al sistema documental automático y al

(16) En principio entraban en conflicto con las competencias atribuidas a los GEP. La L. O. F. solventaría el problema, dando una base dentro del ordenamiento jurídico urbanístico, a las Agences.

(17) *Loi d'orientation foncière*, Journal Officiel de la République Française, Janvier 1968.

banco de datos regionales (18). A principios de 1970 se inauguraban dos nuevos observatorios en Nantes y Burdeos. La implementación de toda la red de observatorios (véase fig. 7) está prevista para 1973-74, a excepción del de Orleans previsto para 1976. La sede de los Observatorios coincide con las metrópolis de equilibrio, a excepción del Observatorio Central. Los Centros Principales son los que efectúan las operaciones de almacenamiento sistemático de la información, estando dotados del correspondiente hardware y software para el tratamiento automatizado. Las restantes capitales regionales dispondrán en un próximo futuro de terminales de teleproceso conectadas a los centros principales, con el fin de tener un acceso rápido a la información estadística y documental. Los observatorios regionales constituyen pues un sistema integrado de infraestructura de información territorial, destinada a proporcionar los elementos básicos de información a los centros de decisión regionales de las 22 regiones de Programa.

Paralelamente a esta infraestructura básica a nivel regional se están desarrollando otras experiencias, para satisfacer las necesidades específicas de la información urbanística. El *Atelier Parisien d'Urbanisme* organismo que depende de la Prefectura de Paris tiene ya en fase operacional un banco de datos urbanos para el municipio de Paris (19) que en un próximo futuro se extenderá a la Región de la Seine con ayuda de I. A. U. R. P. El Ministerio de l'Equipement ha creado un centro de cálculo en Aix-en-Provence (CETE) que está experimentando proyectos de automatización numérica y cartográfica que sirvan de base a los futuros bancos de datos urbanos.

A nivel de proyecto a desarrollar experimentalmente en varias aglomera-

(18) Para una información amplia sobre el montaje técnico y el tipo de servicios que ofrecen los O. E. R. véase el artículo de José M.ª Bas sobre el Observatoire Economique Méditerranéen publicado en el número 3/170 de Ciudad y Territorio.

(19) Véase el artículo de José María Vegara "El banco de datos urbanos del Atelier Parisien d'urbanisme" en el n.º 1/70 de Ciudad y Territorio.

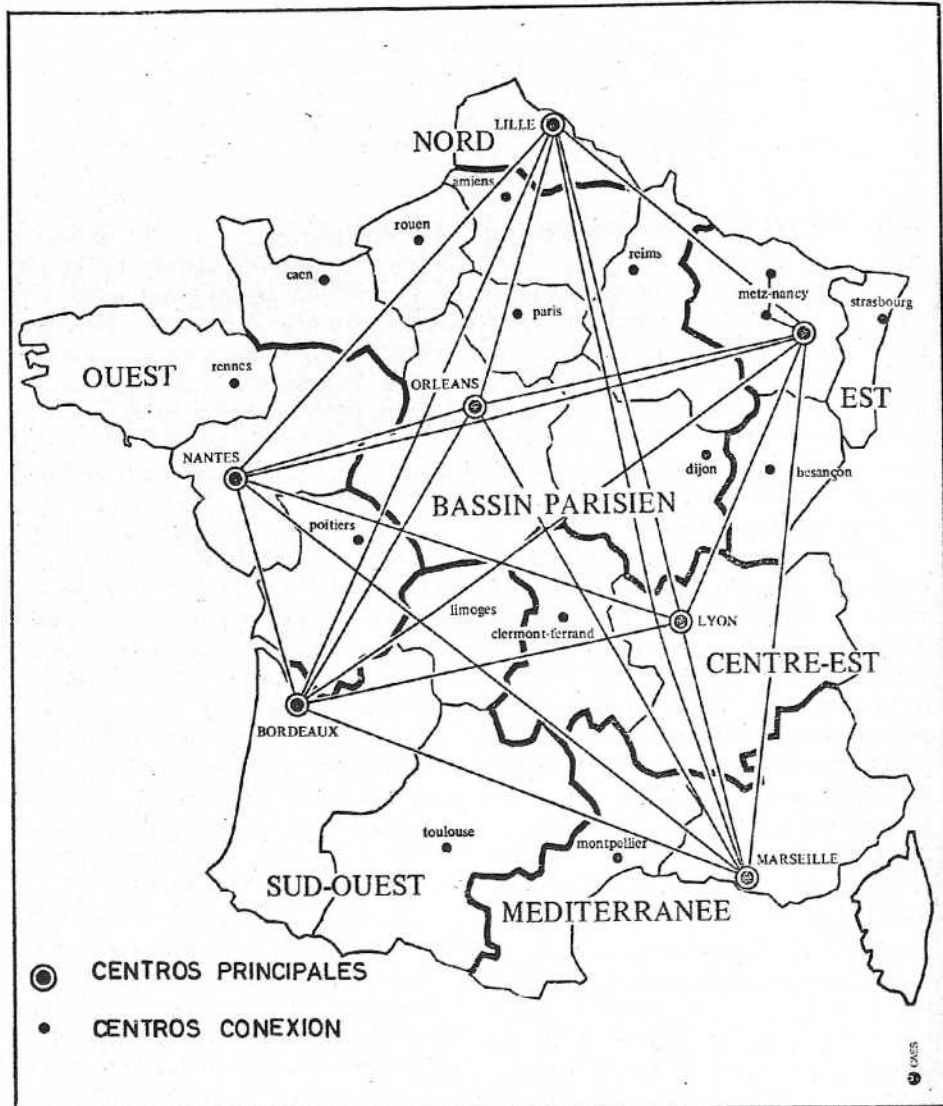
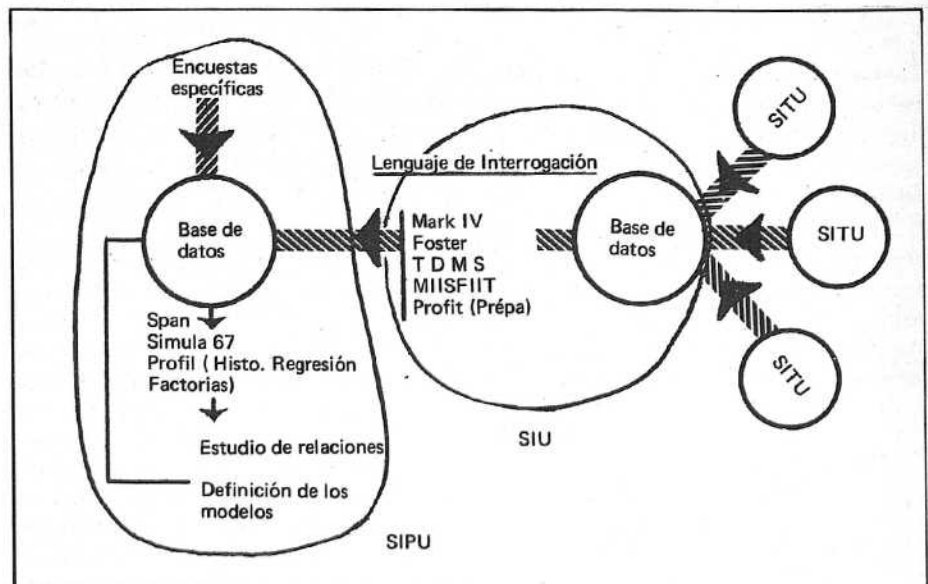


FIGURA 7. Red de Observatorios Económicos regionales

FIGURA 8





raciones urbanas durante el período de vigencia del VI Plan francés la Direction de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme del Ministerio de Equipamiento, ha diseñado un sistema de información y de control del desarrollo urbano (20).

En cada aglomeración urbana se deberían crear tres sistemas de información (véase fig. 8).

1 Los "systemes d'information pour les techniques urbaines" (S. I. T. U.) Se trata básicamente de ficheros mecanizados para la gestión administrativa utilizados por los órganos periféricos del Estado y por los organismos de administración local.

2 En cada aglomeración urbana —o unidad territorial concreta se deberá constituir un S. I. U. (système d'information urbain) cuya misión fundamental será la de constituir una base de datos que integre parte relevante de ficheros mecanizados de los órganos de la Administración y eventualmente de grandes empresas (Electricité de France, etc.). El S. I. U. recibe datos de distintos organismos y los redistribuye a los usuarios. El S. I. U. deberá posibilitar una interrogación rápida y ágil. Esto implica una organización de ficheros homogénea y un software de explotación muy elaborado, que haga posible la actualización de los ficheros y la interrogación rápida del sistema (en tiempo real).

3 El S. I. P. U. (Système d'information pour la planification urbaine) se alimenta de una parte de la base de datos del S. I. U. y de encuestas realizadas "ad hoc" para la planificación urbana. El S. I. P. U. deberá utilizar un ordenador de gran capacidad

dadas las exigencias del software requerido para la planificación (en tiempo diferido).

Sobre este proyecto todavía se desconocen las formas concretas de implementación, así como las formas de conexión posibles entre S. I. U. y los Bancos de datos regionales de los Observatorios Económicos Regionales.

Los desarrollos previsibles en la ordenación del territorio, la planificación urbana y la información.

Aquí sólo nos limitamos a enunciar las grandes líneas, seleccionando aspectos muy parciales de la problemática. En una síntesis muy apretada hay que destacar las últimas orientaciones de la DATAR con su proyecto *SESAME* (Système d'études du schéma d'aménagement de la France), en el que se intentan aplicar las técnicas más sofisticadas de modelística y de simulación, con el fin de definir un sistema de control permanente de la estrategia de ordenación del territorio para el conjunto de Francia (21).

Desde la óptica regional del Plan de Desarrollo (22) se puede detectar la gran atención que se está prestando a los conjuntos inter-regionales: Facade Atlantique, Facade Méditerranéen, Atlantique-Méditerranéen. Por otra parte, los Schémas Directeurs aprobados en los dos últimos años han puesto de manifiesto las conexiones de las metrópolis periféricas con regiones europeas: Lille-Bélgica,

(21) Aménagement au territoire, Loi de Finances pour 1970, DATAR.

— Serge Antoine et Jacques Durand "Un Système d'Etudes sur le futur; Sesame". (documento mimeografiado de distribución restringida de la DATAR).

(22) Programme de travail des Commissions de modernisation, Préparation du 6.º Plan, Commissariat Général du Plan.

Metz-Nancy-Sarrebrücken, Strasbourg-Suroeste de Alemania (23).

La eventualidad de una más o menos próxima unidad política europea tiene un peso específico en la reflexión francesa sobre la organización de ejes preferenciales de desarrollo y de áreas equipadas y competitivas.

El VI Plan pretende —en lo esencial— extender cuantitativamente las adquisiciones cualitativas de los últimos años. Existe una preocupación por dotar económicamente de medios a los instrumentos de la planificación: equipos de estudio, investigación e información. El Rapport de la Commission des Villes después de estimar la inversión anual en infraestructuras, equipamientos y vivienda, en unos 60 mil millones de francos (inversiones del sector público y privado) (V Plan), pone de relieve que sólo se destinaron unos 70 millones de francos anuales a la financiación de instrumentos de planeamiento (e información), lo que representa un 0,1% del total de inversiones del sector. La Comisión propone elevar los gastos en financiación de instrumentos de planeamiento hasta un 0,5% de la inversión para todo el período de vigencia del VI Plan.

A modo de conclusión

La próxima década en Francia, se caracterizará por la apertura de procesos de descentralización en profundidad. Cabe preguntarse si estas nuevas vías hubiesen podido ser abordadas sin una fase previa de desconcentración coherente. Es un tema de reflexión para políticos, administradores y planificadores. Las tradiciones seculares no se rompen con palabras.

Paris, Noviembre 1970

Luis Carreño Piera

(20) Les banques de données urbaines. Rapport de synthèse, DAFU y CERAU (Centre d'Etudes et de Recherches sur l'Aménagement Urbain), Paris 1970.

— Jean Pierre Piechaud "Systèmes d'information urbains" (nota de síntesis de próxima publicación elaborada en los servicios técnicos de la DAFU).

(23) Rapport de la Commission des Villes, 1960 (Vol. 1 y Anexo), Commissariat Général du Plan.