



Problemática General

PLANEAMIENTO Y PARTICIPACION CIUDADANA EN LOS ESTADOS UNIDOS

por Roger Sánchez del Río

Introducción

Es nuestra intención en este trabajo la de introducir algunos de los aspectos más destacados que configuran el panorama de la planificación territorial en los Estados Unidos. Dicha labor nos llevará, por un lado, a identificar a los agentes socio-políticos más representativos de la sociedad americana de nuestros días, sus intereses opuestos y/o encontrados, así como las acciones específicas encaminadas a maximizar los anteriores, dentro de un marco concreto de referencia.

A modo de introducción en el tema, examinaremos algunas de las características más relevantes de la planificación en los Estados Unidos a partir de la Guerra de Secesión. A continuación, la postura del «establishment» y sus estrategias concretas dentro de este proceso, entre las que destacaremos los programas de participación ciudadana, sucintamente referidos en dos casos concretos. Por último intentaremos establecer de forma sistemática las alternativas del profesional americano como agente encargado de la materialización de políticas específicas de actuación en un espacio genérico de intereses diversos, cambiantes y contrapuestos.

El presente trabajo se limita a opinar sobre una situación definida en un entorno concreto, con el fin de aportar unas aptitudes y experiencias que,

debidamente transportadas a nuestro entorno socio-económico e institucional, podrían arrojar alguna luz válida sobre algunos de los problemas más acuciantes de la problemática del Planeamiento en nuestro país.

I. El Planeamiento en USA: Una visión histórica.

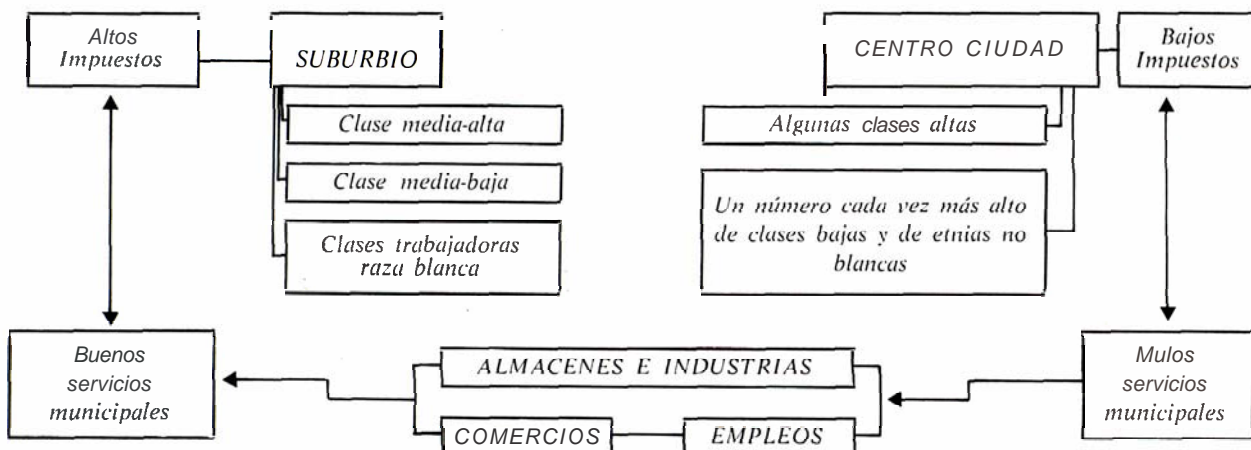
El Planeamiento en Estados Unidos puede decirse que comienza con la fundación de sus primeras ciudades, siguiendo los modelos de malla regular que de algún modo significaron un hito importante en la racionalización del mercado del suelo (1). Sin embargo, Planeamiento concebido como medio de regular y/o controlar el crecimiento de la estructura urbana sólo existió de manera esporádica en algunas grandes ciudades, directamente ligado a la provisión de las infraestructuras básicas. De este modo, a mediados del siglo XIX la mayor parte de las ciudades americanas estaban marcadas por la ineficiencia y el desorden que, unido a una falta notable de servicios urbanos, dio como resultado una congestión y masificación creciente de las mismas (2).

(1) H. Blumenfeld. «Theory of City Form, Past and Present». Journal of the Society of Architectural Historians. VII, 1949, pp. 7-16.

(2) H. Gans. «People and Plans». Basic Books. Nueva York, 1968. pp. 265-272.

En este orden de cosas surgen, después de la Guerra de Secesión, movimientos reformistas de carácter ciudadano, fundamentalmente extraídos de clases medias-altas y protestantes. Básicamente pretendían «limpiar» la ciudad de sus tejidos más deteriorados mediante la construcción de nuevas viviendas, no siempre sobre las mismas zonas que se pretendían renovar. Asimismo, y directamente asociados con los anteriores, estaban los ((movimientos verdes», que pretendían el mejoramiento de sus ciudades mediante una mayor y mejor dotación de parques y jardines —«park and playground movement» (3)—. La asignación de toda una serie de «reglas de oro» y estándares para un mejor control de dichos programas de actuación estuvo íntimamente ligada a estos movimientos.

Claramente estos movimientos de carácter reformista fueron decididamente apoyados por los propietarios y comerciantes del centro de las ciudades, que vieron así una vía fácil de aumentar las rentas y beneficios provenientes del suelo ocupado. Del mismo modo, las clases más favorecidas vieron en estos movimientos el instrumento idóneo para segregarse usos del suelo, permitiéndoles así el mantener alejados de sus áreas residenciales a elementos perniciosos tales como las industrias y/o asentamiento de clases menos dotadas, económicamente hablando. Ejemplo claro de todo esto lo constituye el Plan de Burnham para la ciudad de Chicago en 1890 (4).



Es después de la Primera Guerra Mundial cuando la zonificación aparece íntimamente ligada al Planeamiento en la mayoría de las ciudades, como herramienta básica de control del desarrollo urbano al servicio de los agentes municipales. Dentro de estos entes son las llamadas Comisiones Mixtas las encargadas de realizar este tipo de tareas, y están compuestas en su mayoría por líderes políticos y de las finanzas, siendo arquitectos e ingenieros las profesiones dominantes, debido en parte al énfasis que dentro de las políticas urbanas recibían tanto la segregación de usos del suelo como la provisión de infraestructuras básicas. A estos profesionales se les conocía ya con el nombre de «city planners».

(3) R. Lubove. «The Progressives and the Slums: Tenement House Reform in New York City, 1890-1917». University of Pittsburgh Press. Pittsburgh, 1962.

(4) D. H. Burnham & E. H. Bennett. «Plan of Chicago». The Commercial Club. Chicago. 1909.

De este modo surgen los primitivos «Master Plans», donde de alguna manera se programaba el modelo de uso del suelo deseado, directamente vinculado a un sistema de infraestructuras concreto. Para el cumplimiento de estos objetivos se contaba con toda una serie de herramientas legales y administrativas —«zoning»— de ámbito espacial. Las características de estos «Master Plans» primitivos —cuyos rasgos básicos aún conservan hoy alguna vigencia— eran fundamentalmente las de aportar una imagen del desarrollo futuro del suelo, en función de unos objetivos no siempre suicientemente explicitados.

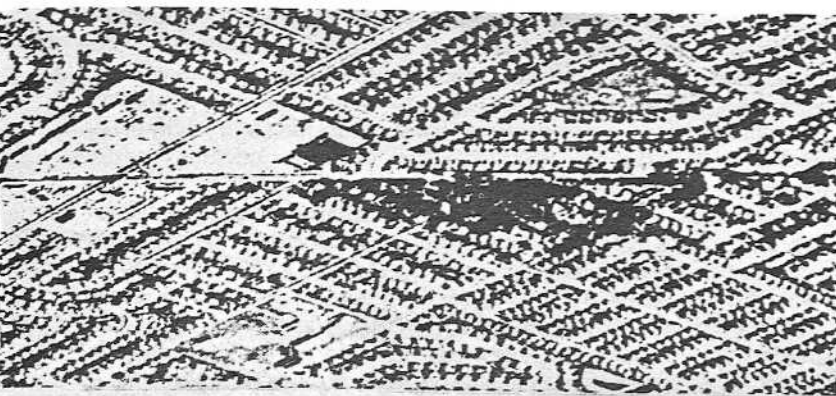
Entre las carencias más importantes que dichos planes poseían podemos citar en primer lugar su determinismo físico-ambiental, al no considerar factores de tipo socio-político y económicos, tan importantes a la hora de determinar pautas de comportamiento en la población. En otro orden de cosas cabría señalar el fuerte énfasis aue la maximización de las rentas del suelo mediante la asignación de aquellos usos de rendimiento potencial más alto recibía, en detrimento del resto de los objetivos considerados por tales planes. De esta manera se contribuía a basar toda la distribución espacial de actividades en razones puramente tecnicistas —la mayoría de las veces atendiendo a la lógica del transporte privado— sin consideración de aquellas áreas naturales de asentamiento de determinados grupos sociales, su dinámica espacial y/o sus intereses específicos sobre

el espacio ocupado. Todas estas carencias en los planes contribuyeron, en definitiva, a acentuar una visión estática de la ciudad, una imagen platónica de la misma, cuya formalización y acabado eran cuidados como si de un objeto artístico se tratase (5).

Después de la Segunda Guerra Mundial las ciudades vieron florecer a su alrededor toda una serie de asentamientos suburbanos de clases medias y altas, como consecuencia de una acentuación en las ciudades de la segregación racial. Asentamientos que, según Bauer, se vieron favorecidos por todas las subdivisiones espaciales y zonificaciones propias de los planes (6). Esto, unido a las dificultades de implementación de dichos «Master

(5) H. Gans. Op. cit., pp. 265-272.

(6) C. Bauer. «Social Questions in Housing and Community Planning». Journal of Social Issues. VII, 1951, pp. 1-34.

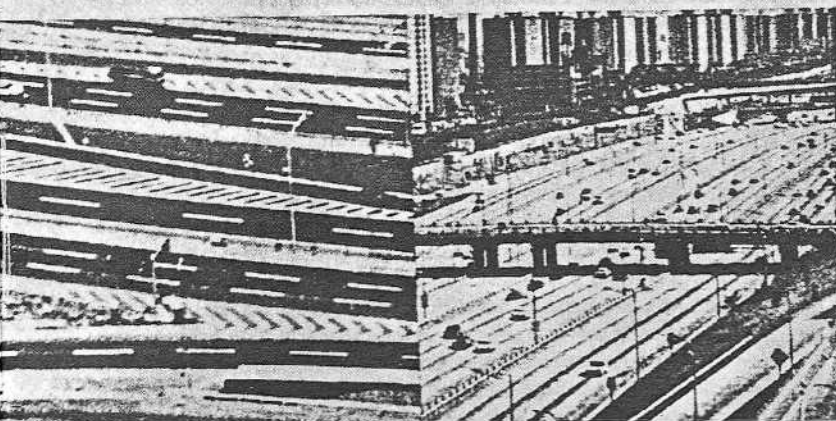
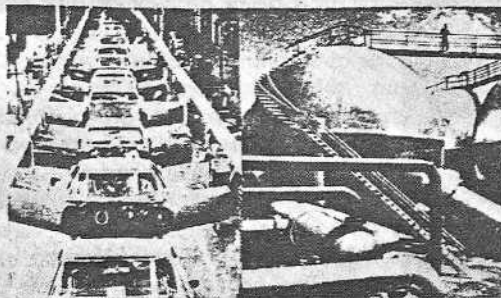


Detroit Insists the Future Will Be Cars, Cars, Cars

For I looked into the future
Far as human eye could see,
Saw a vision of the world
And all the wonder that would be.

Saw the freeway filled with traffic,
No mass transit, only cars,
200 million Fords and Chevys,
The urban planners drunk in bars.

—Detroit Doggerel



rio, del que el «Master Plans» pasaba a convertirse en una herramienta más de las muchas a utilizar en dicho proceso.

En los últimos años una serie de subsidios estatales hace posible que las clases medias-bajas e incluso trabajadoras de raza blanca emigren también a los suburbios, buscando, por un lado, el segregarse de las etnias de color y, por otro, mejores posibilidades de vivienda, así como de los servicios anexos a ellas. De este modo se crean dentro de las ciudades particiones claras entre el centro y la periferia, según pautas no asumidas completamente todavía en nuestro país.

Este desequilibrio funcional se agrava aún más todavía con la emigración que de almacenes, industrias y todo tipo de comercios se produce —tal y como se indica en el esquema anterior— del centro a las zonas suburbanas, buscando mejores servicios y, por ende, mayor número de clientes y/o fuerza de trabajo especializada. De esta forma, las ciudades son cada día más difíciles de mantener por sí mismas, al revertir los impuestos sólo sobre las zonas donde éstos se generan, convirtiéndose así el Gobierno Federal en la mayor fuente de financiación de las mismas.

Asimismo es patente una creciente intervención del Gobierno Federal en las actividades del Planeamiento Local, sobre todo a través del Departamento de Transportes y de los Programas de Renovación Urbana (7), generándose así toda una serie de innovaciones en las actividades del Planeamiento, cuyos supuestos y objetivos no son independientes de los desequilibrios antes aludidos.

Efectivamente, el crecimiento de los suburbios produjo la necesidad de construir mejores accesos a la ciudad, lo que a su vez posibilitó el éxodo suburbial de clases más débiles, económicamente hablando. Todo esto unido a una acentuación de la emigración campo-ciudad, no sólo no posibilitó la descongestión deseada, sino que en muchos de los casos la aumentó. De este modo, los primitivos subsidios federales —«Federal Grants»— para la construcción de nuevas autopistas se incrementaron a fin de financiar estudios masivos para el Planeamiento de los Transportes, que perfeccionarán sus previsiones primitivas. Dichos estudios produjeron a su vez toda una serie de innovaciones en el campo del Planeamiento en general, tales como la utilización de grandes volúmenes de datos, la consecuente utilización masiva del ordenador, la formulación de modelos de simulación, así como la necesidad de ampliar el ámbito del Planeamiento a nivel metropolitano, por citar algunas de las más importantes.

En otras palabras, la formulación de estudios para la realización de Planes masivos de Transportes en un gran número de ciudades norteamericanas al final de la década de los cincuenta significó de algún modo una nueva manera de concebir el Planeamiento. Afirmación plenamente válida, si reconocemos la importancia vital que la localización y diseño de las vías de transporte, ejercen no sólo en los nuevos desarrollos urbanos, sino también en los modelos de uso del suelo resultan-



Estados
Unidos

«El crecimiento de los suburbios produjo la necesidad de nuevos accesos a la ciudad, lo que a su vez posibilitó el éxodo suburbial de clases más débiles, económicamente hablando. Todo esto unido a una acentuación de la emigración campo-ciudad, no sólo no posibilitó la descongestión deseada sino, que en muchos casos la aumentó.»

Plans», así como a la estaticidad de su producto final, hizo pensar sobre la necesidad de establecer un nuevo marco para un mejor control, en definitiva, del suelo urbanizado o susceptible de serlo. En este sentido ya se empieza a plantear la revisión y puesta al día continua del plan como única vía para aumentar la operatividad y eficiencia del mismo. El Planeamiento dejaba de ser así un método para la descripción y/o definición de la ciudad ideal, para convertirse en un proceso decisio-

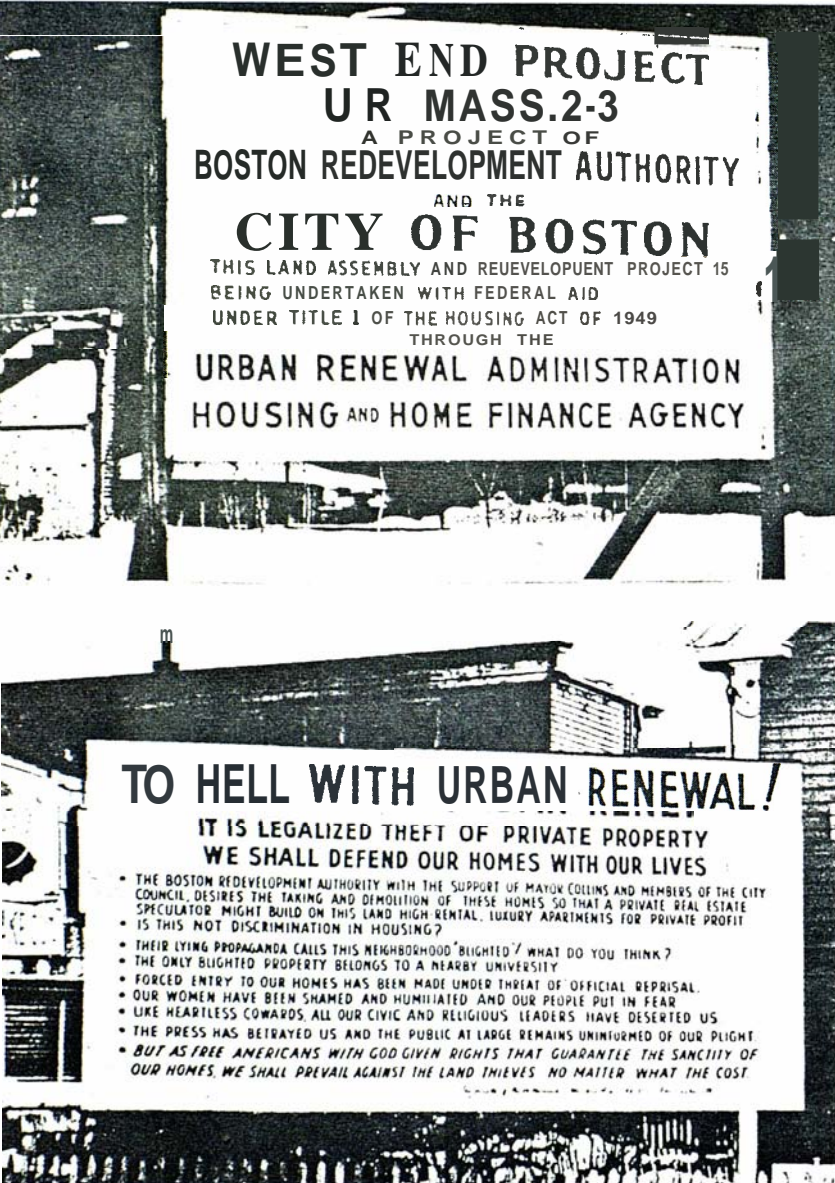
(7) N. Beckman, «Federal Long-Range Planning: The Heritage of the National Resources Planning Board». JAIP, 1960, pp. 89-97.

tes y, por ende, en la base socio-económica de los asentamientos poblacionales de todo tipo (8).

Por otro lado, si grande fue en los últimos años la importancia del Departamento de Transportes en cuanto a su aportación de toda una serie de innovaciones, al concepto mismo del Planeamiento, no menos lo fueron los Programas de Renovación Urbana, también bajo el patrocinio y financiación —mediante «Federal Grants»— del Gobierno Federal.

Como en la mayor parte de los programas de Renovación Urbana, el objetivo principal era la eliminación de «slums» del centro de la ciudad. Las razones aludidas en este caso eran la obtención de nuevas viviendas y desarrollos urbanos sobre las antiguas edificaciones, asegurándose mediante la concesión de ayudas especiales un nivel de rentas resultante asequible para sus primitivos

(8) R. B. Mitchell & C. Rapkin. «Urban Traffic: A Function of Land Use». Columbia University Press. Nueva York. 1954.



WEST END PROJECT
UR MASS.2-3
A PROJECT OF
BOSTON REDEVELOPMENT AUTHORITY
AND THE
CITY OF BOSTON
THIS LAND ASSEMBLY AND REUEVELOUPENT PROJECT 15
BEING UNDERTAKEN WITH FEDERAL AID
UNDER TITLE I OF THE HOUSING ACT OF 1949
THROUGH THE
URBAN RENEWAL ADMINISTRATION
HOUSING AND HOME FINANCE AGENCY

TO HELL WITH URBAN RENEWAL!

**IT IS LEGALIZED THEFT OF PRIVATE PROPERTY
WE SHALL DEFEND OUR HOMES WITH OUR LIVES**

- THE BOSTON REDEVELOPMENT AUTHORITY WITH THE SUPPORT OF MAYOR COLLINS AND MEMBERS OF THE CITY COUNCIL, DESIRES THE TAKING AND DEMOLITION OF THESE HOMES SO THAT A PRIVATE REAL ESTATE SPECULATOR MIGHT BUILD ON THIS LAND HIGH RENTAL, LUXURY APARTMENTS FOR PRIVATE PROFIT
- IS THIS NOT DISCRIMINATION IN HOUSING?
- THEIR LYING PROPAGANDA CALLS THIS NEIGHBORHOOD 'BLIGHTED' / WHAT DO YOU THINK?
- THE ONLY BLIGHTED PROPERTY BELONGS TO A NEARBY UNIVERSITY
- FORCED ENTRY TO OUR HOMES HAS BEEN MADE UNDER THREAT OF OFFICIAL REPRISAL.
- OUR WOMEN HAVE BEEN SHAMED AND HUMILIATED, AND OUR PEOPLE PUT IN FEAR
- LIKE HEARTLESS COWARDS, ALL OUR CIVIC AND RELIGIOUS LEADERS HAVE DESERTED US
- THE PRESS HAS BETRAYED US AND THE PUBLIC AT LARGE REMAINS UNINFORMED OF OUR PLIGHT
- **BUT AS FREE AMERICANS WITH GOD GIVEN RIGHTS THAT GUARANTEE THE SANCTITY OF OUR HOMES, WE SHALL PREVAIL AGAINST THE LAND THIEVES NO MATTER WHAT THE COST**

«Sin embargo, buena parte de estos programas de renovación urbana encontraron una progresiva oposición en la década de los sesenta, lo que obligó en muchos casos, a la provisión de subsidios y ayudas directas...»

moradores. Sin embargo, la realidad fue muy distinta en la mayoría de los casos, al ser las construcciones resultantes de un nivel más alto que el de sus propias previsiones, con lo que la población originaria se vio obligada a desplazarse hacia otros «slums» mas alejados, pagando además rentas más altas aue las iniciales.

Sin embargo, buena parte de estos programas federales encontraron una progresiva oposición en la década de los sesenta, lo que obligó en algunos casos a la provisión de subsidios y ayudas directas no sólo a los constructores y promotores de dichos desarrollos, sino también a la población residente en dichas áreas. Ante esta situación se hizo acuciante la necesidad de elaborar programas mucho mas integrados de renovación urbana, tratando en muchos casos de involucrar a la población afectada, lo que se formalizaría con los Programas de Renovación Comunitaria —«Community Renewal Programs»—. Más tarde —alrededor de 1966— la integración de consideraciones no sólo de tipo físico —necesidad de recomponer algunas zonas—, sino sociales —necesidad de minimizar los problemas de la población afectada— desembocó en los llamados «Demonstration Cities Program», que posteriormente se conocerían bajo el nombre de «Model Cities» (9).

Como en el caso anterior de los Transportes, toda esta serie de actuaciones patrocinadas por el Gobierno Federal tuvo una serie de efectos sobre el concepto mismo del Planeamiento que produjeron a su vez innovaciones sobre el «Master Plan» tradicional. Innovaciones fundamentalmente dirigidas no sólo a la introducción de una serie de técnicas, sino a la misma naturaleza de los objetivos y medios utilizados en el Planeamiento más convencional.

En el caso que nos compete, los nuevos medios significaban la creación de programas anexos a la propia renovación urbana, tales como la creación de nuevos puestos de trabajo, escolares y de asistencia social, sin los cuales dichos programas se hacían inoperantes. En lo relativo a la naturaleza de los objetivos, las innovaciones consistieron en la toma en consideración de enfoques más realistas que en el tema de la renovación urbana, supusieron novedades tales como el concebir como objetivo prioritario, una mejor distribución de los recursos que evitara la formación de «ghettos» urbanos, reduciendo así la necesidad de dichos programas.

Todas estas circunstancias, debidamente sumergidas en el entorno socio-político norteamericano de los años sesenta, son las que de algún modo ayudan a explicar el cómo el Planeamiento en los Estados Unidos ha dejado progresivamente de considerarse como un único proceso encaminado a la obtención exclusiva de un «Master Plan» convencional, para convertirse en una serie de programas sectoriales, debidamente coordinados para el cumplimiento de unos objetivos, estructurados dentro de un proceso de decisiones dinámico y continuo (10). Paralelamente a esta situación del Pla-

(9) F. Powledge. «Model City». Simon & Schuster. Nueva York, 1970.

(10) M. M. Webber. «The Prospects for Policies Planning». Leonard J. Duhl, editores. «The Urban Condition». Basic Books. Nueva York, 1963. pp. 319-330.



neamiento e íntimamente ligada a su nueva concepción y objetivos aparecen tácticas y estrategias más de acorde con estos enfoques, tanto por parte de los planificadores como de los planificados o usuarios del Plan en cuestión, cuyo análisis y explicitación expondremos a lo largo de este trabajo, tras haber descrito someramente la base socio-política de los últimos años, así como la respuesta del «establishment» —contradicciones e innovaciones incluidas— a todas estas actuaciones.

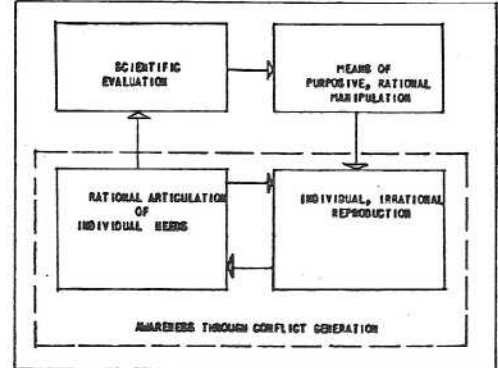
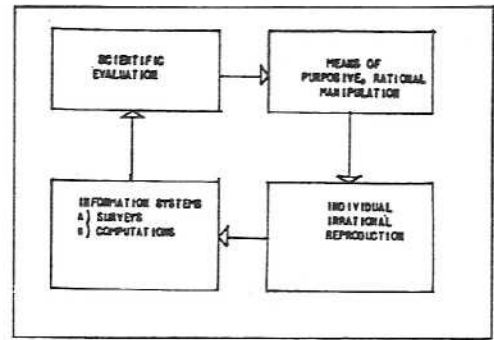
II. La base socio-política.

Aunque las reformas sociales han estado en las agendas de los políticos durante los últimos cincuenta años, nunca fue un tema dominante, con excepción de la depresión económica de los años treinta. Durante las dos décadas siguientes, y sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, un apogeo económico del país eclipsa en parte estos problemas, que luego, en la década de los sesenta, resurgirían con toda su fuerza, reforzados ahora con los Movimientos pro-Derechos Civiles —«Civil Rights Movements».

Paralelamente, una progresiva organización de las clases más marginadas del espectro social americano —mayoritariamente población mestiza o de color— ha obligado a los estamentos responsables del Gobierno a conceder una mayor importancia a la distribución equitativa de los recursos disponibles, a fin de mantener salvaguardada la estabilidad del propio sistema. Ejemplos de este tipo de actuaciones van desde la Legislación sobre Derechos Civiles —«Civil Rights Legislation»—, como el «Economic Opportunity Act», que declaraba en 1964 la necesidad de una igualdad de oportunidades en los empleos, educación y condiciones de vida, hasta el desarrollo de un Planeamiento Integral de la Sanidad —«Comprehensive Health Planning»— que trataba de asegurar una asistencia sanitaria digna a cualquier persona con independencia de su estatus socio-económico.

Evidentemente todo este tipo de actuaciones habría de afectar de algún modo, tal y como ya expusimos, la propia naturaleza del planeamiento y, paralelamente, la del ejecutor técnico de los mismos. En este contexto la orientación físico-espacial hasta entonces predominante en el planeamiento se modifica ante la inoperancia del mismo ante determinado tipo de conflictos, para adoptar nuevos enfoques y estrategias encaminados, en definitiva, a mantener niveles de operatividad más de acorde con las inversiones necesarias para la puesta en marcha e implementación definitiva de los mismos. En otras palabras un Planeamiento que integre de forma articulada tanto el Planeamiento de tipo FÍSICO —zonificación y modelo de usos del suelo, sistema de transportes, localización del equipamiento, etc.— como el de tipo ECONOMICO —análisis regionales, de renta, planes de desarrollo, etc.— y SOCIAL —planes educativos, asistencia social y sanitaria, etc.—, según distintos niveles de aplicabilidad —región, área metropolitana, ciudad y distritos especiales (11).

(11) D. B. Holleb. «Social and Economic Information for Planning». Center for Urban Studies, University of Chicago, 1969, pp. 9-29.



«La información recogida en estos programas de participación ciudadana, puede y de hecho lo es en muchos casos, ser utilizada para reafirmar los contenidos políticos del Planeamiento, así como para el perfeccionamiento de técnicas disuasorias cada vez más precisas y sofisticadas...»

En la práctica existe, sin embargo, una cierta correlación entre el tipo de Planeamiento predominante —físico, económico o social— y el nivel espacial sobre el que se aplica. En este sentido es clara la primacía de lo económico en los niveles espaciales más amplios —regiones— y de lo social en los mas bajos, siendo la explicitación o alusión espacial predominante en los niveles intermedios.

Es, no obstante, a nivel de conflictividad, el nivel local el más afectado de todos ellos y ante el cual el Gobierno Federal ha invertido grandes sumas de dinero, en forma de programas especiales y estrategias de Planeamiento específicas. Actitud fácilmente comprensible, si consideramos que

un gran número de ciudades americanas —Baltimore, Cleveland, Detroit, Nueva Orleans, Philadelphia y San Luis, entre las más conocidas tendrán mayoría negra en 1980, si las actuales tendencias de crecimiento de la población de color y de emigración a los suburbios de la población blanca persisten (12).

En este contexto surgen los proyectos de participación ciudadana —«citizen participation»—, sobre todo en este tipo de comunidades potencialmente conflictivas, como estrategia para la integración política de los usuarios dentro de las previsiones del Plan concreto que les afecta (13). En otras palabras, se trata de legitimar públicamente toda una serie de intervenciones fácilmente manipulables, a través del consenso y participación de la comunidad afectada. Paralelamente, la información recogida en estos programas puede, y de hecho lo es en muchos casos, ser utilizada para reafirmar los contenidos políticos del Planeamiento, así como para el perfeccionamiento de técnicas disuasorias cada vez más precisas y sofisticadas para la consecución de unos objetivos previamente estructurado (14).

El éxito o fracaso de estos programas —«Demonstration Cities Program», «Model Cities», «Community Action Programs»— evidentemente depende, en gran parte, de las posturas tomadas por los distintos actores ante el desarrollo de los mismos (15). En primer lugar, y de manera fundamental, del papel que adopten los propios interesados, que va desde una resistencia activa ante los programas federales, hasta la colaboración más estricta según las reglas de juego previamente diseñadas por la Administración competente (16). Asimismo fundamental son las posturas adoptadas por los propios profesionales ante dicha situación, posturas que desembocan en una serie de estrategias polarizadas en torno a la asimilación de objetivos y posterior colaboración con una de las dos partes anteriormente aludidas, según distintos grados de acercamiento y/o radicalización.

Por último, la postura del propio «establishment», que es quien financia y patrocina dichos programas, es fácilmente deducible y será motivo del siguiente apartado. No obstante, sería conveniente adelantar que la mayor parte de las acciones referentes al Planeamiento en los Estados Unidos son llevadas a cabo por organizaciones locales comisionadas bien por los Ayuntamientos de las ciudades o por grupos privados, y en ambos casos, con el soporte económico del Gobierno Federal, el cual enfatiza y favorece los principios de racionalidad y maximización de beneficios como orientadores de toda actividad relativa al Planeamiento.

(12) B. J. Frieden. «The Changing Prospects for Social Planning». *Journal of the American Institute of Planners*. 33: 5. Septiembre 67, pp. 311-323.

(13) M. Kuenzlen. «Playing Urban Games: The Systems Approach to Planning». Boston. 1972, p. 28.

(14) M. Kuenzlen. Op. cit., p. 29.

(15) P. Harris y M. Rein. «Dilemmas of Social Reform: Poverty and Community Action in the USA». Atherton Press. Nueva York, 1967.

(16) Véanse para más detalle los casos que se describen a continuación en este mismo artículo sobre las experiencias que en el tema de la participación ciudadana se desarrollaron en Austin (Texas) y Seattle (Washington).

III. La postura del "establishment".

Son ya muchos los estudiosos y responsables directos de la Administración americana que se encargan de estudiar las reformas necesarias y más urgentes a corto y a medio plazo, a fin de que los criterios de Planeamiento anteriormente expuestos de racionalidad y maximización de beneficios no se vean disminuidos dentro de la dinámica socio-económica donde el sistema se desenvuelve.

En este sentido, B. J. Frieden (17) señala algunas de las contradicciones existentes en la práctica del Planeamiento americano actual, señalando que, mientras la actividad máxima de éste se produce a nivel local, la resolución de determinados problemas socio-económicos requieren soluciones mucho más globales por parte del Estado o del Gobierno Federal. En concreto señala como obvio el fracaso de todos los programas de renovación urbana para la resolución de los problemas que afectan a las áreas deprimidas en el centro de las ciudades, y eso a pesar de reconocerse en muchos de ellos la importancia decisiva que una baja educación, una falta de oportunidades y la discriminación en los empleos ejerce en la génesis y desarrollo de dichas áreas urbanas. No obstante, la estrategia seguida hasta ahora por el «establishment» en palabras de este mismo autor ha sido más la de *intentar cambiar la sociedad y sus estructuras, dentro de los bloques de viviendas que limitan un área de Planeamiento Local*.

A nivel local, otra de las contradicciones existentes es el empeño en mantener a la población no blanca especialmente aislada en el centro de las ciudades sin tener en cuenta sus altos porcentajes de crecimiento —de 9 a 13,2 millones en la década de los cincuenta—, localizados precisamente en dichas áreas centrales —exactamente un 82 por cien sobre la totalidad del crecimiento producido en las áreas metropolitanas—. En otras palabras, mientras que los esfuerzos del Planeamiento Local van encaminados a mejorar la calidad de vida de los «ghettos» existentes, no existen, por otro lado, reservas de suelo adecuadas para el asentamiento futuro de nuevas generaciones, al impedirseles su acceso a otras áreas residenciales —fundamentalmente suburbanas—, disminuyendo así su capacidad de acceso al empleo generado en los crecientes centros industriales metropolitanos, suburbialmente localizados (18).

Consecuencia directa de todo lo anteriormente expuesto lo constituye el fuerte énfasis que el nivel metropolitano de Planeamiento está recibiendo en un principio por los teóricos estudiosos del tema, pero también, y lo que es más importante, por parte del Gobierno Federal, que, como ya dijimos, es la fuente principal de financiación del Planeamiento en los Estados Unidos (19). Por un

(17) B. J. Frieden. Op. cit., p. 313.

(18) B. J. Frieden. Op. cit., p. 316.

(19) Para comprender la importancia de este cambio de actitud, relativo al nivel espacial sobre el que se planifica, diremos que la mayoría de las ciudades americanas tienen un porcentaje altísimo de suelo edificado, produciéndose la incorporación de nuevo suelo a la ciudad en la mayoría de los casos, una vez que éste está urbanizado y edificado. De aquí la escasez dentro de las mismas de lo que nosotros llamaríamos «suelo urbanizable».



lado, se considera como un nivel más adecuado que el local para la implementación de políticas de carácter más global y genéricas, tales como la provisión de empleos y equipamientos sociales, aun a pesar de que un nivel espacial más amplio —estatal, por ejemplo— podría ser incluso más idóneo que el anterior. Por otro lado, se piensa que un mayor énfasis en el enfoque metropolitano del Planeamiento ayudará a lograr un mayor compromiso entre los diferentes intereses espacialmente enfrentados. Sin embargo, y hasta la fecha, sólo se ha logrado mover porcentajes muy bajos de los recursos disponibles —básicamente impuestos sobre propiedades inmuebles— en las comunidades suburbanas para su trasvase a las áreas centrales, y además con el acuerdo tácito de mantener el nivel de segregación actual a cambio.

Explicación clara de estas estrategias lo constituye la creación de un gran número de Agencias de Planeamiento Metropolitano —«Metropolitan Planning Agencies»— en la casi totalidad de las ciudades mayores de un millón de habitantes. La financiación de estas agencias corre a cargo del Gobierno Federal, al igual que todo el Planeamiento de carácter local. Sin embargo, lo que se pretende a corto y a medio plazo es condicionar de forma progresiva cualquier propuesta de acción a nivel local a la decisión de tales agencias, que obtienen así una gran importancia en cuanto a la coordinación de programas se refiere. De este modo, del primitivo papel de estas Agencias de Planeamiento Metropolitano —fundamentalmente educativo y persuasorio— se pretende que en un futuro no muy lejano sean las únicas depositarias de los recursos e influencias provenientes de Washington D. C., favoreciendo de esta manera el papel preponderante del Planeamiento Metropolitano en las grandes aglomeraciones urbanas.

IV. La participación ciudadana en el Planeamiento.

Directamente asociado con el fuerte énfasis que el Planeamiento Metropolitano está recibiendo por parte de las autoridades americanas, y de forma paralela, existe un gran interés por implicar el mayor número posible de personas en las decisiones concernientes al Planeamiento Local, y fundamentalmente a aquellas más directamente afectadas por tales decisiones que, en definitiva, son las más conflictivas, al menos potencialmente.

Evidentemente, todas estas reformas sobre el enfoque tradicional del Planeamiento son en parte consecuencia directa de la incapacidad de un planeamiento —al menos tal y como se consideraba antes— preocupado más en los caracteres formales del entorno y en sus connotaciones y trascendencia —pretendidamente vitales— sobre el comportamiento de sus habitantes que de comprender la dinámica de los procesos de todo tipo, de algún modo conectados con la dimensión espacial. De aquí que, una vez concienciados sobre la necesidad de un nuevo enfoque de las actividades de Planeamiento, se pensara en la mejor manera de racionalizar estas actuaciones, a fin de que la maximización de beneficios en el desarrollo de problemas concretos fuese una realidad menos perecedera.

Dentro de este contexto es donde habría que situar los programas de participación ciudadana promovidos por la Administración para la elección de los objetivos básicos del Planeamiento, cuyas características expondremos a través de la exposición somera de dos experiencias concretas, llevadas a cabo en las ciudades de Austin (Texas) y Seattle (Washington), respectivamente.

En el primer caso, el Departamento de Planeamiento de la ciudad de Austin —capital del Estado de Texas— aprobó en 1972 la revisión del Planeamiento de su área metropolitana (20). Para ello se preparó un estudio multisectorial que comprendía un análisis socio-económico de la región, estudios de población, viviendas, transportes, problemas específicos del centro de la ciudad, asentamientos periféricos, medio físico y usos del suelo, los cuales se supondrían que servirían de base para una selección objetiva de los problemas y objetivos a contemplar por el Planeamiento por parte de los propios ciudadanos (21).

La ciudad se dividió con este fin en diez zonas —múltiples de secciones censales—, de las cuales se seleccionaron los futuros participantes, en función de la información contenida en los censos, con el propósito de que la muestra fuese lo más representativa posible. El programa, que contaba con la asesoría de la empresa National Leadership Methods, Inc. —especializada en el tratamiento y organización de grupos heterogéneos—, constaba de tres fases distintas, según que los problemas y objetivos señalados se refiriesen a la ciudad en general, a sectores de actividad o a cada una de las diez zonas anteriormente definidas.

En total, unas diez mil personas participaron más o menos directamente en este proceso, de las aproximadamente 300.000 que posee la totalidad del área metropolitana. Una vez detectados los problemas específicos en cada caso, se explicitaban los objetivos idóneos para su resolución, debidamente jerarquizados del uno al diez, según los porcentajes respectivos alcanzados (22). La duración media de cada reunión era de tres horas y estaba siempre precedida por una charla orientativa de diez a veinte minutos de duración. La discusión era llevada en grupos de ocho a diez personas, previamente asignadas a un área específica, y luego las conclusiones eran transmitidas al resto del personal participante para su posterior puesta a votación. El proyecto fue terminado a principios de 1975.

En el caso de Seattle, el programa se desarrolló con menos recursos que el anterior, proporcionalmente hablando, debido quizás a su ejecución —finales de 1973 (23)—. Sus diferencias básicas con el caso previo eran que no existía un estudio multisectorial anterior a la elección de los objetivos básicos y que dichos objetivos eran únicos

(20) Austin Tomorrow: Interim Report. City of Austin Planning Department. P. O. Box 1088. Austin. (Texas). 78767.

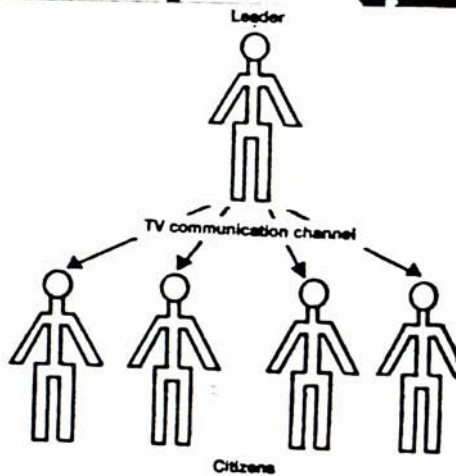
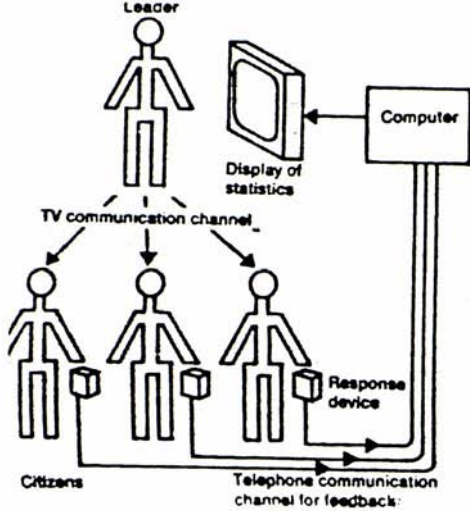
(21) Austin Tomorrow: Interim Report. Op. cit., página 5.

(22) Austin Tomorrow: Goals. Community Needs and Priorities. City of Austin Planning Department. Austin (Texas) 78701. 1975.

(23) Goals for Seattle: The Report of the Seattle 2000 Commission. City of Seattle. Planning Department. Seattle. WA, 1973.



Estados Unidos



«En Austin, el programa contaba con la asesoría de la empresa «National Leadership Methods, Inc.» especializada en el tratamiento y organización de grupos heterogéneos...»

para toda la ciudad, sin aludir específicamente a ninguna zona en particular, con excepción del área central —«downtown area»—. El resto de los detalles del programa no diferían básicamente del proyecto de Austin, salvo pequeñas diferencias puramente formales.

Sin embargo, y aunque en la génesis de todos estos proyectos existe toda una declaración de buenas voluntades, persisten todavía una serie de cuestiones y problemas inherentes en todo este tipo de enfoques, «casualmente» puestos de moda en estos últimos años. Fundamentalmente, se les quiere dar un carácter definitivo como camino más adecuado para la práctica del Planeamiento (24), ignorando la mayoría de las veces toda una serie de puntos oscuros, metodológicos los unos, de concepto los otros.

En efecto, los problemas y objetivos señalados por los participantes en este tipo de programas son excesivamente amplios y genéricos como para permitir una posterior evaluación objetiva de su mayor o menor cumplimiento por parte del Plan, una vez esté desarrollado. De este modo, toda la labor participativa se condensa así en la mera elaboración de un programa de principios sobre el que el futuro Plan habrá de basarse, dejando la resolución de los problemas y situaciones concretas en manos de una interpretación —siempre justificable— de dichos principios inspiradores del Planeamiento por parte de los ejecutores particulares del mismo.

Asimismo, al configurarse en estos casos la muestra participativa como una mera muestra estadística, los elegidos no tienen la coherencia e intereses de grupo que al menos teóricamente representan. De este modo, las conclusiones a las que se llegan son más las conclusiones de un grupo de individuos encuestados que las de los distintos grupos e intereses sociales espacialmente localizados que componen la ciudad. Además, teniendo en cuenta lo bajo de la muestra y la preponderancia dentro de ésta de las clases profesionales y propietarias (25), será fácil de imaginar lo distorsionado de estas conclusiones sobre las necesidades y preferencias reales de estas comunidades teóricamente representadas.

Se podría alegar, no obstante, la imposibilidad técnica de agrupar muestras más extensas o representativas de la ciudad; sin embargo, creemos que no es ése el problema principalmente pues siempre triunfarían por mayoría las decisiones de los mayormente representados, que, por otro lado, constituyen la mayoría absoluta en las ciudades. De este modo, los problemas concretos y específicos de determinadas comunidades urbanas, al ser tratados globalmente, quedarán escamoteados y minimizados, pues siempre significarán el problema de ciertas minorías, con poca incidencia sobre las soluciones genéricas que se adopten. Es decir, se trata, en definitiva, de la contradicción latente en todo este tipo de estrategias, que de algún modo

(24) En la introducción del libro «Goals for Seattle...» se dice textualmente: «This is not another study. It is a definitive statement by citizens, adopted by their officials, of their goals and aspirations for the future of their city».

(25) B. J. Frieden. Op. cit., p. 319.

Comparison of Zone 2 Goals with City-Wide Goals

ZONE 2 GOALS

RANK	GOAL
1	28.3% MORE PARKS & RECREATION FACILITIES
2	15.2% MORE RESTRICTIVE ZONING
3	10.6% REDUCE TRAFFIC IN NEIGHBORHOODS
4	8.4% IMPROVE TRANSPORTATION
5	7.2% MODERATE EXPANSION RATHER THAN RAPID GROWTH
6	6.8% ENCOURAGE STRONG NEIGHBORHOOD ORGANIZATIONS
7	6.7% EXPAND MENTAL HEALTH & SOCIAL SERVICES
8	5.9% BUILDERS PROVIDE DOCUMENTED INFORMATION TO BUYERS
9	5.6% IMPROVE CITY-COUNTY PLANNING
10	5.3% MORE CITY CONTROLS OVER DEVELOPERS

Comparison of Zone 1 Goals with City-Wide Goals

ZONE 1 GOALS

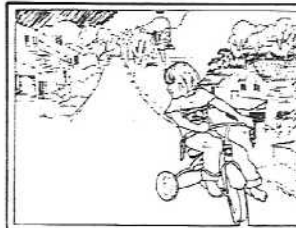
RANK	GOAL
1	28.9% GOVERNMENT POLICY & REFORM
2	15.5% OPEN SPACE & PARKS
3	11.6% PLANNING & ZONING
4	10.9% CONTROLLED GROWTH
5	9.1% POLLUTION
6	7.5% HOUSING & NEIGHBORHOODS
7	6.5% TRANSPORTATION
8	5.3% HEALTH & SOCIAL SERVICES
9	2.8% CITIZEN PARTICIPATION & INFLUENCE
10	1.7% EMPLOYMENT & DISCRIMINATION

CITY-WIDE GOALS

RANK	GOAL
1	23.6% TRANSPORTATION
2	13.7% OPEN SPACE & PARKS
3	12.9% PLANNING & ZONING
4	11.1% HEALTH & SOCIAL SERVICES
5	9.2% CITIZEN PARTICIPATION & INFLUENCE
6	7.7% CONTROLLED GROWTH
7	7.6% HOUSING & NEIGHBORHOODS
8	7.2% GOVERNMENT POLICY & REFORM
9	5.5% POLLUTION
10	1.5% EMPLOYMENT & DISCRIMINATION

«Una vez detectados los problemas específicos para cada zona, se explicitaban los objetivos —«goals»— más idóneos para su resolución, debidamente jerarquizados del uno al diez, según los porcentajes respectivos alcanzados.»

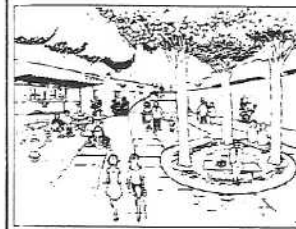
«En el caso de Seattle, no existía un estudio multisectorial anterior a la elección de los objetivos básicos. Dichos objetivos estaban estructurados según DOCE apartados y eran únicos para toda la ciudad sin aludir específicamente a ninguna zona en particular, con excepción del área central —“downtown area”.»



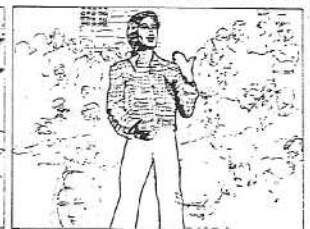
Community



Environment



Downtown and Major Activity Centers



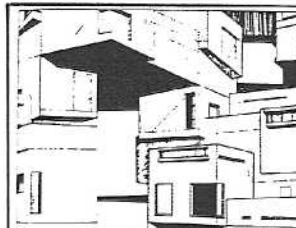
Government and Citizen Participation



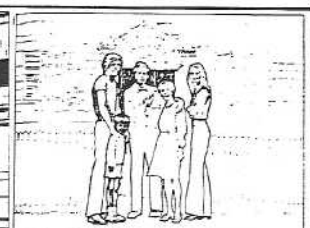
Economy and Economic Security



Education and Communication



Housing



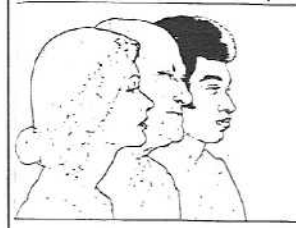
Law and Justice



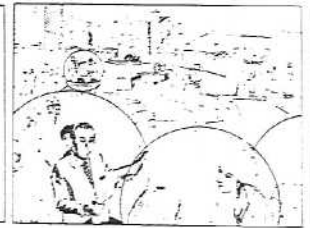
Recreation and the Arts



Social and Health Services



Social Justice and Human Resources



Transportation-Utilities-New Technologies

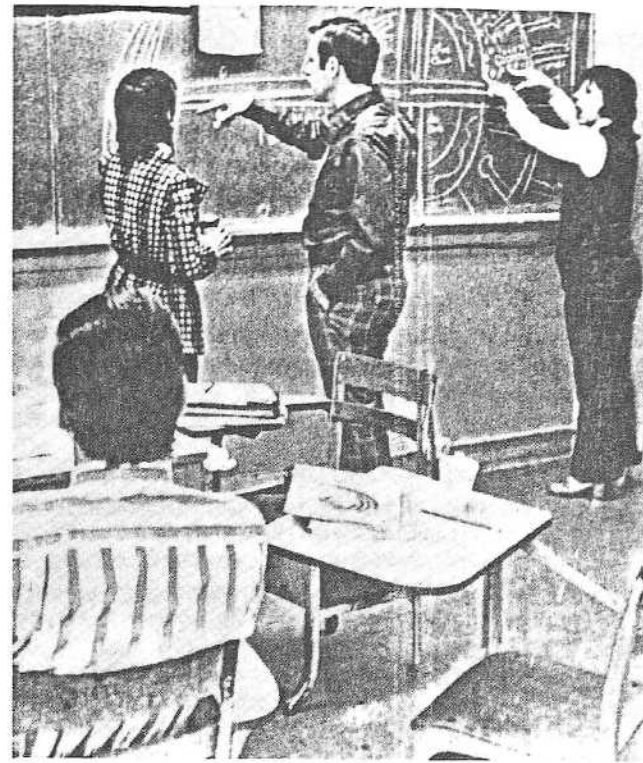


pretenden integrar dentro de un mismo marco decisorio las decisiones de carácter global que afectan a una mayoría de usuarios con aquellas concretas y específicas correspondientes a grupos minoritarios, dentro del consenso general característico que cada situación conlleve.

En este orden de cosas, y tal como ya dijimos con anterioridad, todo este tipo de programas de participación ciudadana, aunque de poca importancia efectiva a la hora de implementar políticas de actuación concretas, sirve, en cambio, para legitimar públicamente toda una serie de decisiones e intervenciones específicas sobre determinadas comunidades. Sin embargo, y a pesar de todo el apoyo monetario recibido por estos programas por parte del Gobierno Federal, han surgido durante estos últimos años en muchas de estas comunidades movimientos de carácter autónomo y con grado de politización diverso como contestación al Planeamiento oficial, al que contraponen soluciones alternativas para la resolución de sus problemas específicos (26).

Evidentemente, al tratar todos estos movimientos con situaciones concretas de marginación e injusticia social, la tendencia a radicalizarse está siempre presente, lo que en la mayoría de los casos genera una concienciación política creciente, al menos por parte de sus actores más destacados (27). No obstante, y a pesar de las críticas —por otro lado, lógicas— que este tipo de actuaciones recibe por parte de los elementos sociales más conservadores, es ésta sin lugar a dudas una respuesta clara a la pretendida participación propuesta desde las altas esferas. De este modo, aunque la posibilidad de manipular todo este tipo de «contraactuaciones» en provecho de alternativas políticas concretas —más interesadas a la postre en objetivos más globales y a largo plazo— no debería en un principio rechazarse, la alternativa en sí como cauce de la participación ciudadana en el proceso de Planeamiento es perfectamente válida en cuanto que aglutina a toda una serie de ciudadanos afectados por una situación socio-económica concreta dentro de un marco espacialmente diferenciado de la ciudad.

Algunos autores (28) alegan de forma injustificada el cómo estas alternativas al Planeamiento, digamos «oficial», deliberadamente enfatizan los aspectos negativos del Plan, dejando, en cambio, sin respuesta a los problemas globales de la urbe o región de que se trate. No obstante, lo que suele olvidarse en estos casos es que todo este tipo de respuestas alternativas surgen como medio de defensa ante la marginación socio-espacial de determinadas comunidades —minorías raciales generalmente en el caso norteamericano—, a las que se pretende plegar en función de unos objetivos e intereses «mayoritarios». En este sentido, no debería extrañar que estas comunidades debidamente



«Teniendo en cuenta lo bajo de la muestra y la preponderancia dentro de ésta de las clases profesionales y propietarias, será fácil de imaginar lo distorsionado de estas conclusiones...»

DEMOGRAPHIC CHARACTERISTICS	ASSEMBLY GOALS	PARTICIPANTS	CYTI-WYDE
OCCUPATION			
Professional	48%	44%	18%
Sales	5%	5%	4%
Blue Collar & Service	5%	5%	21%
Clerical	7%	6%	13%
Student, College	13%	13%	17%
Student, High School	2%	4%	5%
Not in Work Force	20%	23%	22%
ETHNICITY			
Black	9%	6%	10%
Mexican-American	8%	7%	13%
Anglo	83%	83%	76%
Other	0%	4%	1%
SEX			
Male	61%	51%	48%
Female	39%	49%	52%

(26) Este tipo de Planeamiento se conoce bajo la denominación de «advocacy planning», y a los profesionales de algún modo ligados con estas comunidades y, por ende, con esta práctica profesional, «advocate planners».

(27) L. Keyes y E. Teitcher. «Limitations of Advocacy Planning: A View from the Establishment». JAIP. 36:4, julio 1970, pp. 225-226.

(28) L. Keyes y E. Teitcher. Op. cit., p. 226.



«... todo este tipo de programas de participación ciudadana, aunque de poca importancia efectiva a la hora de implementar políticas de actuación concretas, sirve para legitimar públicamente, toda una serie de decisiones e intervenciones específicas sobre determinadas comunidades.»

asesoradas por aquellos técnicos más identificados con sus objetivos e intereses concretos —«advocate planners»—, no sólo enfatizan los aspectos más negativos del Plan como usuarios más directamente afectados, sino que al mismo tiempo cuestionen la validez de los valores ideológicos implícitos en la génesis y ejecutoria del propio Planeamiento.

V. Alternativas profesionales.

Hasta aquí hemos expuesto algunos de los condicionantes fundamentalmente socio-políticos inductores de las estrategias actuales de Planeamiento en los Estados Unidos. Sin embargo, nuestra exposición no ha tratado hasta ahora con la figura del profesional —«city planner» o «urban planner»— como encargado directo de la formalización de una serie de alternativas debidamente evaluadas y comprobadas —a fin de que satisfagan unos objetivos inicialmente propuestos— que, es-

tructuradas dentro de un marco metodológico concreto, se traducen en el conjunto de planos y documentos que constituyen el Plan o modelo sobre una unidad territorial concreta.

A fin de sistematizar de algún modo la caracterización de las distintas estrategias, metodologías, contenidos y organizaciones de la estructura decisional, donde la actividad del planificador se inserta, seguiremos parte del enfoque dado por R. S. Bolan (29). Dicho enfoque parte de considerar la posición relativa del planificador con respecto a un sistema de valores polarizados —grupos de poder, versus movimientos sociales— y de los distintos «estilos» que dichas posiciones comportan en el desarrollo de unas estrategias, metodologías, contenidos y organizaciones de la

(29) R. E. Bolan. «Emerging Views of Planning». JAIP. 33:4. julio 1967. pp. 233-245.

estructura decisional, las cuales a su vez nos servirán como puntos de referencia en la caracterización sistemática de alternativas profesionales concretas.

En primer lugar, por estrategia se consideran los medios de todo tipo —debidamente estructurados según un modelo de acción— con los que el planificador opera para satisfacer unos objetivos específicos. Evidentemente, dichas estrategias serán en parte función de la posición del planificador con respecto a la bipolarización antes expresada; no obstante, deberían evitarse identificaciones excesivamente deterministas entre ambos aspectos, que simplificarían de forma excesiva el enfoque de esta propuesta. En el modelo de R. S. Bolan se señalan CINCO ESTRATEGIAS básicas por parte del planificador, cada una de las cuales serán definidas a continuación en función de sus objetivos básicos y sistema de valores sobre el que se asientan.

A) "Programación probabilística"

Defendida fundamentalmente por Melvin Webber (30), en ella se considera el Planeamiento como un conjunto de procesos de tipo incremental sobre el que hay que actuar y tomar decisiones. En este orden de cosas se intenta aumentar la *probabilidad* de que dichas actuaciones y decisiones sean tomadas del modo más racional posible y dentro de un sistema *programado* de acción. Para ello es táctica fundamental de dicha estrategia la implementación de unos sistemas urbanos de información que, al procurar un mayor volumen de información y conocimiento sobre la realidad, haga posible la consideración de políticas más racionales de planeamiento o al menos aumente la posibilidad de que éstas así lo sean.

No obstante, cabría preguntarse si realmente la disposición de una mejor información o conocimiento sobre la realidad conduciría a la toma en consideración de políticas urbanas más de acuerdo con las expectativas de estratos de población mayoritarios. Mas nos parece, en nuestra opinión, que la calidad de las decisiones y actuaciones de carácter urbano que se tomen dependerá más de *quién* y *cómo* se utilice la información disponible que de la mera existencia de la misma, que, por otro lado, es bastante costosa y difícil de obtener bajo los enfoques antes aludidos.

B) Acción catalizadora-coordinadora.

Estrategia mediante la cual el planificador buscaría situarse en el cruce de intereses contrapuestos de índole diversa. La obtención de los compromisos necesarios para la implantación efectiva del plan se alcanzaría a través de un criterio lo más racional y objetivo posible por parte del planificador, que de este modo aseguraría en cierto grado la validez técnica de las propuestas finales. Por sus características, es la estrategia más recomendada en el ámbito regional metropolitano, al estar el Planeamiento en este nivel asentado sobre distintos estamentos administrativos, pero sin tener

(30) M. M. Webber. «The Role of Intelligence Systems Planning». JAIP. XXXI. Noviembre 1975.

la mayoría de las veces un responsable directo de las propuestas emanadas del mismo, aunque éstas afecten prácticamente a la totalidad de los mismos. De este modo, aparecerían en todo momento una serie de objetivos e intereses contradictorios, cuya resolución requeriría la adopción de soluciones negociadas.

Claramente, los mayores inconvenientes de esta estrategia provienen de la posición a veces delicada del planificador para la obtención de la aquiescencia de cada uno de los grupos representados, sin tener a cambio el apoyo incondicional de ninguno de ellos.

C) Incrementalismo disjunto.

Estrategia ampliamente expuesta por D. Braybrooke y C. Lindblom (31), parte de la afirmación de que una planificación auténticamente integral es imposible. Por ello, se trata de enfatizar la elaboración de programas de actuación sectorial de forma sucesiva y a medida que los problemas vayan produciéndose, dentro de un modelo incrementalista de toma de decisiones. Los análisis serían así siempre parciales y destinados a exponer las deficiencias actuales del subsistema en cuestión, sin tomar en cuenta las externalidades del mismo. En este sentido, las propuestas serían si no las mejores, sí las más apropiadas dentro de los medios disponibles con los que se cuenta en cada caso.

A pesar del atractivo pragmático de esta estrategia, existen serios peligros inherentes a la misma, como el caso nada infrecuente de que dichas externalidades —reales o potenciales— tengan efectos importantes sobre el subsistema considerado, que invalidarían así buena parte de las propuestas inicialmente adoptadas.

D) "Advocacy Planning" (32).

Esta estrategia, expuesta en síntesis por Paul Davidoff (33), parte de la aseveración de que no existe una práctica profesional «objetiva» por encima de cualquier sistema de valores que se considere, y por ello la elaboración de toda propuesta de Planeamiento no puede en teoría estar apoyada en criterios puramente técnicos. Basándose en estas premisas surge la figura del planificador —«advocate planner»— al servicio de intereses y valores específicos, que generalmente suelen ser los de las clases y comunidades más deprimidas, económicamente hablando. De este modo la acción del planificador serviría para reforzar la capacidad negociadora de determinados grupos, equilibrando así la dinámica social de grupos contrapuestos.

No obstante, existen autores que van mucho más lejos en esta estrategia, reclamando la función del «advocacy planning» como herramienta táctica para un cambio socio-político mucho más pro-

(31) D. Braybrooke y C. Lindblom. «A Strategy of Decision». The Free Press. Illinois, 1963. Capítulos II y III.

(32) Ver el apartado anterior de este mismo trabajo para una mejor comprensión del concepto «advocacy planning» y de la figura del «advocate planner».

(33) Paul Davidoff. «Advocacy and Pluralism in Planning». JAIP XXXI. Noviembre 1965.



fundo (34). En este sentido dicha estrategia serviría para organizar y concienciar políticamente las comunidades en cuestión, a través de una percepción crítica de la práctica imperante del «establishment» en materia de políticas urbanas. De este modo el planificador utilizaría sus conocimientos profesionales como nudo alrededor del cual un proceso de organización política podría ser establecido, a través de un análisis radical y lo más exhaustivo posible de las razones por las cuales el «sistema» adopta unas decisiones y propuestas concretas de actuación sobre dichas comunidades.

Evidentemente, son bastante difíciles de evaluar los efectos e implicaciones a medio y a largo plazo de este tipo de estrategia, desde el momento en que el planificador abandona la idea de servir al «interés público» —considerando éste como el de la mayoría absoluta de los habitantes para defender los intereses específicos de comunidades minoritarias, al menos en el espectro social americano—. Sin embargo, como estrategia que no sólo posibilita, sino que estimula, la implicación y participación de los usuarios en las políticas concretas que les afectan, debería ser bien recibida y potenciada al máximo de su potencialidad real, como mecanismo regulador de posibles desajustes y/o desequilibrios a la hora de repartir las cargas y beneficios resultantes de la elaboración de políticas urbanas específicas.

E) Planeamiento adaptativo.

Estrategia fundamentalmente definida por John Friedmann (35) en un polémico artículo publicado en el JAIP —«Journal of the American Institute of Planners»—. Según ésta, el Planeamiento debe simplemente plantearse la resolución de problemas críticos concretos, producidos por causas o circunstancias exógenas al propio proceso planificadorio. Arguye Friedmann como justificación que la complejidad actual de los diferentes campos de conocimiento intervinientes de forma más o menos directa en el Planeamiento y, por ende, los procesos decisorios que éstos conllevan son de índole tan compleja que el planificador sólo puede de forma operativa el responder a tales estímulos y condicionamientos de carácter «externo», mediante la adaptación continua de la estructura urbana concreta a tales circunstancias exógenas, que pasan así a considerarse como constantes en el proceso planificadorio.

Dicha estrategia se asemeja en cierto modo con la anteriormente expuesta del «incrementalismo disjuncto», en tanto que prescinde de un enfoque integral o comprensivo del Planeamiento. No obstante, la diferencia radica en que esta estrategia, si considera los agentes exógenos capaces de intervenir en las políticas urbanas, aunque su posible modificación no entre dentro de las tareas del planificador, que las asume así como condicionantes del propio sistema.

(34) C. W. Hartman. «The Advocate Planner: From 'Hired Gun' to Political Partisan». *Journal of Social Policy*. Julio 1970, pp. 57-58.

(35) J. Friedmann. «Regional Development in Post-Industrial Society». *JAIP*. XXX. Mayo 1964.

Los inconvenientes en este caso derivan de la incapacidad de predecir futuros cambios del sistema que no estén basados en la propia experiencia anterior, y que por ello respondan a condicionamientos exógenos cualitativamente distintos.

Del mismo modo, y siguiendo con el enfoque anteriormente apuntado, podríamos establecer CUATRO METODOLOGÍAS básicas del Planeamiento que, aunque afectadas en cierto modo por la estrategia adoptada, pueden considerarse independientes de aquéllas, en cuanto que no existen relaciones biunívocas claras entre ambas y que expondremos a continuación.

1) Simulación y análisis de sistemas.

Donde un énfasis muy importante es puesto en la elaboración de modelos de Planeamiento que permitan la descripción, simulación y/o evaluación de alternativas múltiples en diversas etapas del Planeamiento. Dicha metodología es ampliamente dependiente del ordenador por el tratamiento que necesita de volúmenes de información considerables, a cambio de potenciar una mayor objetividad y flexibilidad en la elección de alternativas, así como de explicitar de modo continuo las hipótesis y presupuestos teóricos de las mismas.

En el espíritu de esta metodología está la creencia generalizada de que una mayor elaboración y sofisticación de las técnicas de análisis, simulación y evaluación de alternativas será la respuesta definitiva a un acercamiento efectivo entre el sistema de Planeamiento y aquel encargado de tomar las decisiones de carácter político.

2) Programaciones costo-beneficio.

Metodología basada en la aplicación de aquellas técnicas provenientes de la investigación operativa —«operational research»— al Planeamiento. De esta manera, cualquier política de ámbito urbano podrá descomponerse en una serie de subprogramas que a su vez tratarán de ser suboptimizados según unos objetivos concretos y un presupuesto determinado. Luego cada uno de estos subprogramas son analizados colectivamente, intentando optimizar el conjunto a niveles sucesivamente más altos, mediante el establecimiento de los compromisos —«trade offs»— necesarios entre los mismos, siguiendo enfoques del tipo costo-beneficio para su valoración cuantificada.

Evidentemente, no es ésta una metodología que contribuya eficazmente a un acercamiento real entre los sistemas de valores contrapuestos antes aludidos —grupos de poder versus movimientos sociales— y omnipresentes en todo proceso de Planeamiento, sino que, por el contrario, requiere de organizaciones fuertemente centralizadas, tanto para su elaboración y gestión como implementación final, en forma de políticas urbanas concretas.

3) «Quasi-keynesian planning».

Basándose en las nociones «keynesianas» sobre el control de ciertos resortes básicos como camino más recomendable de actuación pública en una economía de mercado, esta metodología pretende

que el Planeamiento de las ciudades abandone su concepción integral para enfatizar, por el contrario, el control y regulación de ciertos aspectos claves en el desarrollo urbano, tales como las infraestructuras básicas, los equipamientos sociales y/o el medio físico, por ejemplo. De este modo, todo el desarrollo posterior de carácter fundamentalmente privado quedaría de cierta manera condicionado por tales decisiones previas, que adquirirían así una importancia vital en la configuración de la estructura urbana resultante. En otras palabras, se trata de intervenir a fin de corregir y equilibrar las desigualdades producidas por la actuación privada mediante el control público de los aspectos configurantes del desarrollo urbano.

La mayoría de los puntos débiles en esta metodología surgen precisamente a la hora de delimitar los aspectos claves que de hecho configuran la estructura urbana. Evidentemente, existe una falta de teorización a nivel urbano de las teorías keynesianas, al menos en un nivel lo suficientemente avanzado como para permitir su operatividad plena a corto plazo.

4) Oportunismo "ad hoc".

Ejemplo claro de aplicación de esta metodología lo constituye el programa de rehabilitación de viviendas llevado a cabo en la ciudad de Nueva York (36). No existe un plan especial articulado, ni plan de etapas que lo contemple. No existen objetivos predefinidos en detalle, los cuales pueden variar considerablemente a través del tiempo, según las condiciones del entorno. Se parte de una serie de «reglas de juego» genéricas, que en el caso anterior sería mejorar la calidad de las viviendas pertenecientes a edificios abandonados que, debidamente acondicionadas según estándares existentes, servirían para incrementar el parque de viviendas sociales. El proyecto se financiaba públicamente y se ejecutaba mediante la iniciativa privada. Ninguna de las acciones específicas que se tomaban formaban parte de un plan previo estructurado, sino que se tomaban conjuntamente con los propios afectados a medida que las oportunidades de todo tipo se fuesen visibilizando.

Evidentemente, aunque esta metodología provea de una gran flexibilidad de trabajo, conlleva, en cambio, los defectos provenientes de trabajar en un área espacial concreta, con independencia del entorno urbano más genérico que la contiene.

Hasta ahora hemos expuesto algunas de las estrategias y metodologías más en boga en el panorama urbanístico norteamericano. Sin embargo, y como ya indicamos al principio de este apartado, la caracterización profesional del planificador americano vendría en cierto modo dada no sólo por la mayor o menor significación que las ya apuntadas estrategias y metodologías tuviesen en sus respectivas prácticas profesionales, sino también por los propios contenidos y posiciones de las organizaciones decisorias en que estuviesen

insertas aquéllas en el desarrollo de políticas urbanas concretas.

La elección de los CONTENIDOS estará de alguna manera ligada a ciertas estrategias y metodología—o al menos a unas más que a otras. Los contenidos en el Planeamiento siguiendo el enfoque aludido referirán al *ámbito geográfico* de aplicación de las alternativas específicas, a los *plazos de ejecución* —corto, medio y largo plazo—, al peso específico que cada uno de los elementos del *binomio medios-fines* tenga en el Planeamiento y, por último, e íntimamente ligado a los anteriores, al *tipo de información* que se considere necesaria para la generación de alternativas.

- *AMBITO GEOGRAFICO. Local, urbano, metropolitano y regional.*
- *PLAZOS DE EJECUCION. Corto, medio y largo plazo.*
- *PRIORIDAD EN LOS MEDIOS-FINES.*
- *TIPO DE INFORMACION NECESARIA.*

Evidentemente, existirán contenidos implícitos en determinadas estrategias; sin embargo, y en la mayor parte de los casos, será bastante difícil la asignación biunívoca de trayectorias de acción concretas, dadas las estrategias, metodologías y diferencias de contenido antes configuradas.

Por último, la ORGANIZACION DEL SISTEMA DE DECISIONES, que afecta al Planeamiento, y la posición que ésta ocupa dentro de las instituciones político-administrativas, será la última de las características conformantes de los distintos «estilos» de Planeamiento, al menos en el entorno socio-político americano que se considera. Dicha ORGANIZACION DEL SISTEMA DE DECISIONES puede adoptar, según el enfoque propuesto, CUATRO posiciones arquetípicas dentro del sistema institucional. La primera de ellas es la descrita por R. A. Walker (37), donde *el planificador trabaja directamente bajo los órdenes del Ejecutivo*. La segunda de ellas, sugerida por T. J. Kent (38), *el planificador trabaja para el Legislativo*. La tercera, de gran implantación en las pequeñas localidades americanas sobre todo, está basada en la actuación del *planificador como miembro de una Comisión Asesora* para los asuntos urbanos, dependiente del Ejecutivo. En la cuarta, *el Planeamiento tendría un carácter cualitativo y espacialmente disperso* entre un número indeterminado de Comités «ad hoc» creados en función de problemas urbanos concretos por las autoridades locales.

- *EL PLANIFICADOR TRABAJA PARA EL EJECUTIVO.*
- *EL PLANIFICADOR TRABAJA PARA EL LEGISLATIVO.*
- *EL PLANIFICADOR COMO MIEMBRO DE UNA COMISION ASESORA.*
- *EL PLANEAMIENTO DISPERSO ENTRE UN NUMERO INDETERMINADO DE COMITES.*

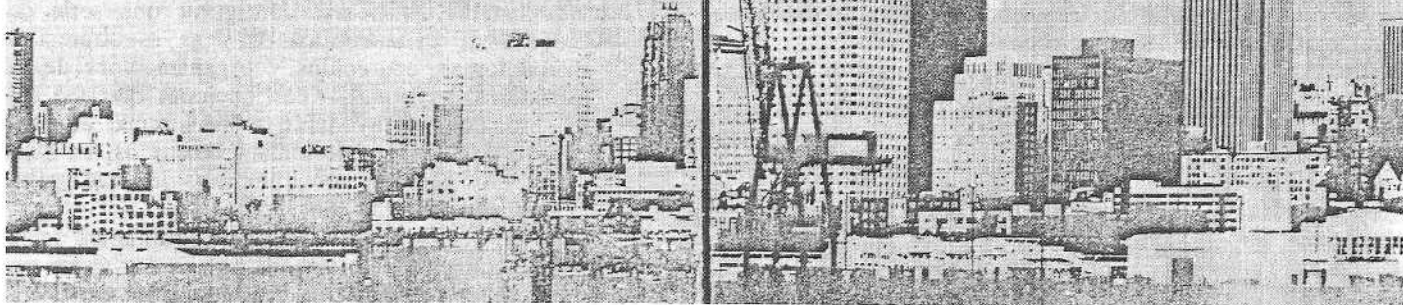
(36) Una descripción completa del programa puede verse en el trabajo de H. Mandarin. «Combined Rent Supplement & Rehabilitation Demonstrations Under Both Public and Private Sponsorship». Journal of Housing. No. 5. Mayo 1966, p. 155.

(37) R. A. Walker. «The Planning Function in Urban Government». Social Sciences Studies. No. 39 University of Chicago Press. Chicago, 1970.

(38) T. J. Kent. «The Urban General Plan». Chandler Publishing Company. San Francisco, 1964.

"The history of modern government is littered with thousands of studies, reports and plans for possible futures which never have come to pass. They gather dust in forgotten files and constitute a sizeable but undistinguished chapter in the literature of utopia. This book, the final report of the SEATTLE 2000 COMMISSION, is not another such study. It is a definitive statement by citizens, adopted by their elected officials, of their goals and aspirations for the future of their city.

The goals set forth in this book are the product of thousands of hours of time given by hundreds of Seattle citizens during the past year. The SEATTLE 2000 COMMISSION process represented an unprecedented partnership between citizens and government and long will serve as a definitive model for citizen involvement in decision-making here and elsewhere."



goals for seattle

2000

«Existe por parte de la Administración, la intención de implicar el mayor número posible de personas en las decisiones concernientes al Planeamiento, a través de programas —en la figura portada del informe SEATTLE 2000— a los que en principio se les quiere dar un carácter definitivo...»

Claramente, y dependiendo de la organización específica del sistema de decisiones que afectan al Planeamiento, existirán para cada caso diferentes posibilidades de implementar políticas urbanas concretas, en función del mayor o menor peso que éstas tengan, dentro del sistema institucional vigente.

Una vez descrito estos cuatro bloques de características, creemos que habremos ayudado de algún modo a una comprensión sistemática de las distintas alternativas profesionales en la práctica del Planeamiento en los Estados Unidos. Nos gustaría, no obstante, insistir una vez más en el carácter ejemplarizador de toda esta exposición, como marco de referencia básico para una posterior delimitación de alternativas profesionales concretas cuya caracterización estaría en función de las predominancias o pesos que en cada caso pudiesen determinarse para cada una de ellas, consideran-

do los bloques por separado. En otras palabras, no existirán estrategias, metodologías, contenidos u organizaciones decisorias puras —arquetípicamente hablando— para cada alternativa profesional y sí, por el contrario, combinaciones lineales variables de las distintas opciones enmarcadas en cada bloque.

V. Conclusiones.

En principio hemos tratado de configurar algunas de las características del Planeamiento en los Estados Unidos, estructuradas alrededor de hitos históricos clave y como respuesta a fenómenos sociales concretos. Del mismo modo hemos expuesto el cómo de la adecuación de la estructura de poder a estas nuevas circunstancias, a través de reformas concretas tanto en la concepción del Planeamiento como en la elaboración de es-



**Estados
Unidos**

trategias concretas de acción ciudadana. Por último, hemos tratado de enmarcar de manera sistemática las distintas alternativas profesionales del planificador en los Estados Unidos, con arreglo a cuatro bloques de caracteres específicos que en cada caso nos configuran «estilos» o caminos de acción diversos en la práctica del Planeamiento.

Relativo al punto primero hemos de recalcar la importancia de las minorías raciales en la configuración socio-espacial de las ciudades americanas, al constituir éstas precisamente las clases con menos recursos económicos. Del cómo a partir del «boom» económico después de la Segunda Guerra Mundial la segregación espacial entre clases sociales toma la configuración centro-periferia. Segregación que aunque en un principio atañe solamente a las clases más elevadas, alcanzará más tarde a la población trabajadora no de color, quedando de este modo ocupado el centro de las ciudades por un número cada vez más alto de estratos sociales bajos económicamente hablando, etnias de color fundamentalmente.

Esta progresiva segregación espacial, consecuencia directa de una segregación económica cada día más acusada (39), ha obligado, al menos formalmente, la inclusión de planes masivos de carácter socio-espacial por parte de la Administración americana, tales como «Demonstration Cities Program», «Model Cities» o «Community Action Programs», en un intento de «cambiar la sociedad y sus estructuras dentro de los bloques de viviendas que limitan un área de Planeamiento Local» (40).

Entre las contradicciones más importantes de estas actuaciones figura la de pretender mejorar la calidad y condiciones de vida de determinadas capas sociales espacialmente localizadas en «ghettos urbanos», sin permitirles, por otro lado, su asentamiento en áreas distintas de aquéllas, impidiéndoseles de este modo su capacidad de acceso al empleo generado en los crecientes centros in-

(39) Según M. Kuenzlen, el 40 por 100 de la población de color está por debajo de los límites mínimos de subsistencia. Del mismo modo, el 20 por 100 de todas las familias perciben tan sólo el 5 por 100 del total de los ingresos, mientras que el 20 por 100 de las familias más ricas acaparan el 40 por 100 de dicho volumen de ingresos.

(40) Ver apartado III (la postura del «establishment») en este mismo trabajo.

dustriales metropolitanos, suburbialmente localizados.

Paralelamente a todo este tipo de actuaciones existe la intención por parte de la Administración de implicar el mayor número posible de personas en las decisiones concernientes al Planeamiento, a través de programas —véanse los ejemplos antes citados de las ciudades de Austin y Seattle— a los que en principio se les quiere dar un carácter definitivo ignorando la mayoría de las veces toda una serie de puntos no excesivamente clarificados tanto a nivel conceptual como metodológico. Sin embargo, y a pesar de todo el apoyo financiero que por parte del Gobierno han recibido todo este tipo de programas, han surgido progresivamente de forma paralela movimientos de carácter autónomo y con grado de politización diverso, como contestación al Planeamiento oficial, al que contraponen soluciones alternativas para la resolución de los programas específicos de su comunidades. Estos movimientos constituyen así una alternativa perfectamente válida de participación ciudadana directa, en cuanto que aglutinan a toda una serie de ciudadanos afectados por una situación socio-económica concreta, dentro de un marco espacial diferenciado dentro del tejido urbano.

Por último, la formalización de alternativas profesionales dentro de la Planificación Urbana y Regional dependerá en cierto modo de la posición del planificador con respecto a unos sistemas de valores bipolarizados —grupos de poder versus movimientos sociales—, genéricamente hablando. No obstante, podremos configurar una serie de bloques de características básicas —estrategias, metodologías, contenidos y organizaciones de la estructura decisional— con opciones diversas cada uno, que nos ayudarán a sistematizar alternativas o «estilos» profesionales concretos, en función de los pesos o predominancias de estas opciones en cada bloque por separado.

Evidentemente, y tal como ya apuntamos en la introducción de este trabajo, sólo a través de un trasvase lo más objetivo posible de las experiencias y actitudes de los agentes socio-políticos más representativos en materia de Planeamiento anteriormente expuestos, a nuestro propio entorno socio-político e institucional, podrían obtenerse algunas conclusiones especialmente válidas en la problemática actual del Planeamiento en nuestro país que de algún modo sirviera para la racionalización progresiva del marco genérico que lo contempla. □

**El Instituto de Estudios de Administración Local
publica anualmente una**

DOCUMENTACION LOCAL Y URBANISTICA

Adquiera los volúmenes de esta Serie en su librería habitual o en la Sección de Publicaciones del Instituto.