

I. EXTRANJERO

A CAMBIANTE AMBIENTACION POLITICA DE LA PLANIFICACION URBANISTICA EN LOS ESTADOS UNIDOS(*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL «LAISSEZ FAIRE» CONTRA EL MOVIMIENTO PROGRESIVO.—III. LAS CAMBIANTES INTERRELACIONES GUBERNAMENTALES.—IV. PROGRAMAS DE PLANIFICACIÓN URBANA EN LOS ESTADOS UNIDOS. 1. La Administración Federal de Alojamientos y la Financiación de Viviendas. 2. Alojamientos públicos de bajo alquiler. 3. Reorganización Urbana. 4. Instalaciones Públicas y Planificación General. 5. El Programa de Lucha contra la Pobreza.—V. EL CONTENIDO POLÍTICO DE LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA AMERICANA.

—INTRODUCCIÓN.

La planificación urbanística en los Estados Unidos está relacionada no sólo únicamente con el diseño, sino asimismo con la política y la administración gubernamental. La estética y la técnica del diseño determinan el aspecto y funcionalidad de las áreas o zonas urbanas desarrolladas. Pero la naturaleza de los proyectos urbanísticos y el modo de acuerdo con el cual se ponen en ejecución están influenciados por las decisiones políticas y la capacidad administrativa del Director de la Organización de Planificación.

Los planificadores americanos se encuentran aún debatiendo la naturaleza de su profesión. Hace cincuenta o sesenta años no había planificadores profesionales. No obstante, existían arquitectos, técnicos paisajísticos e ingenieros civiles que aplicaban su técnica y su capacidad al diseño urbanístico. Eran los pioneros del actual movimiento de planificación. Hace proximadamente veinticinco años, un grupo de técnicos decidieron establecerse por su cuenta, creando una profesión nueva diferenciada de las antiguas, distinguida por sus propios objetivos, su propio sistema formativo y sus propias normas de competencia.

(*) Conferencia pronunciada en el Instituto de Estudios Jurídicos el día 5 de mayo, en el ciclo organizado por el Seminario de Estudios Municipalistas del Colegio de Secretarios, Interventores y Depositarios de la Provincia de Madrid.

Los planificadores llegaron a la conclusión de que los problemas urbanos tenían vertientes económicas, sociales y físicas. Las organizaciones oficiales de planificación comenzaron a contratar a técnicos profesionales en la aplicación de la ciencia social para realizar análisis e investigaciones sociológicas y económicas, imprescindibles para la planificación física. Mas recientemente, las organizaciones de planificación han proyectado integrar sus planes de mejora ambiental con los planes de otros Departamentos gubernamentales destinados a los programas sociales y económicos.

La planificación urbanística en los Estados Unidos se ha convertido en un campo de actividad en el cual una gran variedad de técnicos profesionales participan en la resolución de los problemas de las antiguas ciudades y en la dirección del crecimiento de las nuevas. La planificación trata ahora de todos los aspectos de responsabilidad pública para la Comunidad. La planificación es, por tanto, una responsabilidad de las más altas jerarquías del Gobierno y no simplemente de una organización de planificación para una sola ciudad. Esta es la razón por la cual la política y la administración, en general, son de tanta importancia para la planificación.

II. EL «LAISSEZ FAIRE» CONTRA EL MOVIMIENTO PROGRESIVO.

Un rápido vistazo en la historia americana ayudará a explicarse los recientes cambios en la ambientación política de la planificación. Ha habido dos corrientes en el desarrollo del pensamiento político en los Estados Unidos. Ahora las llamamos conservadora y liberal, pero estos términos son bastante confusos, ya que el significado de la palabra liberal ha cambiado desde el siglo XVIII. El liberalismo de hace dos siglos se ha convertido en el conservadurismo americano de hoy día. Esta corriente del pensamiento político yo la llamo «democracia liberal». Lo que llamamos liberalismo en los Estados Unidos de hoy es más aproximado al concepto europeo de la «social-democracia», que es el término que yo utilizaré aquí.

La democracia liberal es la más antigua de las dos corrientes del pensamiento político. Se derivó de las ideas de LOCKE, ROUSSEAU, ADAM SMITH y otros filósofos de la época de la Ilustración. Entre sus fines se incluyen la libertad de expresión y asociación, libertad de la empresa económica privada, sin restricciones gubernamentales y libre participación de los ciudadanos calificados en la selección de sus representantes en el Gobierno. Uno de los términos para calificarse en el derecho al voto fué a menudo la propiedad de bienes. La libertad de empresa y la calificación al voto basándose en la propiedad son una evidencia de la orientación burguesa de las doctrinas democrático liberales.

Después de la Guerra Civil americana, la industria comenzó a sobrepasar a la Agricultura en importancia económica. La despiadada competencia entre industriales y financieros, sancionada por la democracia liberal, pronto centralizó el control de la economía americana en grandes «trusts» financieros. Los granjeros y los trabajadores industriales se encontraban indefensos ante el poder organizado de las grandes empresas.

Bajo la influencia del pensamiento liberal democrático, el Gobierno de los Estados Unidos se hizo extremadamente descentralizado. El Gobierno no sólo debía operar lo menos posible, sino que, asimismo, había de fragmentarse en pequeñas unidades sometidas al control local. Durante el siglo XIX el Gobierno Federal evitó la intervención en los problemas locales. Los gobiernos estatales eran controlados por votantes rurales, los cuales no deseaban responsabilidad para las ciudades, de las que pensaban estaban corruptas y degradadas. Naturalmente, el gobierno local estaba a menudo corrompido y quedaba fragmentado en miles de condados, ayuntamientos, municipalidades y autoridades especiales *ad hoc*.

Los gobiernos estatales mantuvieron control estricto sobre las ciudades, permitiéndoles únicamente funciones específicas y limitadas. Por ejemplo, la ciudad de Urbana, Illinois, donde yo vivo, tiene tres funciones primarias: protección policiaca, protección contra incendios y mantenimiento de las calles. Existen autoridades u organismos separados para el sistema escolar, sistema de parques, bibliotecas públicas, alcantarillado, servicio de salud pública, alojamientos públicos y quizá otros que yo no conozco. El sistema de aguas y recolección de basuras son negocios privados. Al lado de Urbana se encuentra la ciudad de Champaign. Un forastero no sería capaz de saber cuándo ha pasado de la una a la otra, ya que ambas forman una sola comunidad urbanística. No obstante, Champaign tiene su propio gobierno municipal y un duplicado de las autoridades especiales, si bien algunas de éstas son compartidas con Urbana. En el condado de Champaign, que sólo tiene aproximadamente cien mil habitantes, existen al menos veinticinco organismos gubernamentales separados, regidos por Consejos y Comisiones nombradas o elegidas separadamente. En las grandes áreas metropolitanas, tales como Nueva York, Chicago y Los Angeles, puede haber más de mil Cuerpos gubernamentales individuales.

La consecuencia de esta fragmentación en el gobierno local es que las raíces democráticas son mucho menos fuertes que lo que el ideal liberal democrático pretendía. Existen demasiados organismos públicos, demasiadas elecciones y demasiados funcionarios para que la mayoría de los ciudadanos puedan prestarles excesiva atención. En consecuencia, hay muy poco control popular sobre sus decisiones. Además, habiendo tantos organismos individuales controlando los servicios públicos, es extremadamente difícil coordinar su planificación. Este es el núcleo del problema de la planificación metropolitana en los Estados Unidos.

Por no estar los Gobiernos liberal-democráticos demasiado preocupados con los problemas y servicios sociales durante un periodo en el cual la fuerte inmigración estaba inundando las grandes ciudades con los deshechos de la fortuna de la Europa Central y Meridional, la compleja maquinaria de los partidos políticos asumió esta función. Explotaron a los inmigrantes para conseguir sus votos, pero también los partidos políticos irrieron a los pobres en las emergencias financieras, les ayudaron a través de la enmarañada jungla burocrática y dieron a los políticos inmigrantes la oportunidad de ingresar en círculos sociales más elevados. La dinastía política de los KENNEDY son el ejemplo fundamental de este proceso.

Hasta aquí el papel de la democracia liberal en los Estados Unidos hacia finales del siglo XIX. La social-democracia, la otra corriente del pensamiento político americano, no consiguió suficiente potencia para influenciar las decisiones gubernamentales hasta comienzos del siglo XX. Los granjeros habían intentado protestar contra los precios resultantes de la concentración del poder monopolístico en los «trusts», y la mano de obra industrial libró duras y, a veces, sangrientas batallas para conseguir el derecho a organizarse y para alcanzar mejores salarios y condiciones de trabajo. Pero sus esfuerzos tuvieron poco efecto sobre la política gubernamental. El asesinato del Presidente MCKINLEY llegó a Teodoro ROOSEVELT a la Presidencia, e inesperadamente cambiaron las perspectivas de la social-democracia. El período desde el comienzo del siglo XX hasta la primera Guerra Mundial es conocido en la historia americana como el «período progresivo». Es el período de la quiebra de los «trusts», del comienzo de las organizaciones laborales, de la regulación gubernamental de las condiciones de trabajo en minas y fábricas y de la reforma de los gobiernos municipales. Mientras que la democracia liberal se ocupaba fundamentalmente de los derechos individuales, especialmente del derecho a la propiedad, la social-democracia se ocupaba más de aliviar los problemas sociales. La democracia liberal invocaba la abstención del Gobierno en los asuntos privados; la social-democracia invocaba la acción gubernamental positiva para definir y conseguir la justicia social.

Gran parte del interés público en los problemas sociales, que fué el factor que dió robustez política al movimiento progresivo, fué provocado por los «agitadores» que describieron el funcionamiento de los «trusts» financieros, las deplorables condiciones de los suburbios urbanos y la corrupción en el Gobierno. Como prominentes de entre estos escritores puede citarse a Ida TARBELL, que expuso las operaciones de «Standard Oil Co.»; Jacob RIIS, que escribió *Cómo Vive la Otra Mitad*; y Lincoln STEFFENS, que escribió *La Vergüenza de las Ciudades*.

Teodoro ROOSEVELT fué seguido por los Presidentes TAFT y WILSON. ROOSEVELT y TAFT fueron republicanos, pero los herederos del movimiento progresivo son los actuales demócratas. El fervor progresivo murió durante la era de prosperidad que siguió a la Primera Guerra Mundial, pero fué de nuevo sacado a luz por Franklin D. ROOSEVELT durante la depresión de los años treinta. Sus sucesores democráticos, los Presidentes TRUMAN, KENNEDY y JHONSON han caracterizado a sus Administraciones respectivas por los «slogans» social-democráticos «la sociedad justa», «la nueva frontera» y «la gran sociedad». Ante ellos se encuentran los seguidores de la tradición liberal-demócrata, representados por EISENHOWER, NIXON y GOLDWATER. Estos son los republicanos conservadores.

Uno de los subproductos de la social-democracia fué el movimiento de planificación urbana. Su primer objetivo fué crear la «belleza en la ciudad». Los sistemas de parques municipales y centros cívicos son los productos característicos de la planificación metropolitana durante las primeras décadas del siglo XX. Más tarde, la atención se dirigió, asimismo, a proporcionar a las ciudades más eficientes sistemas de aguas y alcantarillado, transportes públicos y organización de las calles. Hasta la época

de la depresión el Gobierno no se preocupó de los programas sociales y de alojamiento, los cuales describiré más tarde.

III.—LAS CAMBIANTES INTERRELACIONES GUBERNAMENTALES.

Otro factor importante a considerar en la ambientación política de la planificación urbana es el cambio en las relaciones entre los gobiernos federales, estatales y locales. Este cambio viene marcado por el aumento en la centralización en el Gobierno federal de los poderes y responsabilidades ante los problemas económicos y sociales. Entre las causas de este cambio se cuentan la influencia del desarrollo tecnológico en la economía americana y en la distribución de la población, el impuesto sobre la renta federal y la indiferencia de las Administraciones estatales ante los cada vez más graves problemas urbanos.

La mecanización de la agricultura y la minería aumentó la productividad de estos sectores económicos enormemente. La mano de obra en exceso no tuvo otra alternativa sino emigrar a las ciudades. Pero las emigraciones fueron más bien de carácter regional y no local. Los granjeros blancos tuvieron que marcharse de las llanuras centrales, los mineros blancos abandonaron las montañas de los Apalaches y los peones a sueldo negros tuvieron que abandonar el Sur. La población saltó desde el núcleo de la nación hasta sus lindes marítimos, las costas del Atlántico y del Pacífico, los Grandes Lagos y el Golfo de Méjico. Al igual que los inmigrantes pobres europeos de una o dos generaciones anteriores, estos inmigrantes nativos produjeron serios problemas económicos y sociales a las grandes ciudades: problemas de pobreza, discriminación racial y desorganización social.

Durante el siglo xx el Gobierno federal adquirió nuevas responsabilidades. La Primera Guerra Mundial trajo compromisos internacionales, deudas de guerra y obligaciones ante los soldados que volvían. En respuesta a la demanda de aumento de recursos financieros se enmendó la Constitución Federal, no sin lucha, para permitir al Gobierno gravar las rentas personales y asociativas. Al aumentar y expansionarse la población y economía americanas, el impuesto sobre la renta dió al Gobierno un poder financiero enormemente incrementado y asimismo una herramienta fiscal que se hizo efectivísima para influenciar a la economía nacional. Los gobiernos estatales y locales, que dependían principalmente de la renta procedente de los impuestos sobre bienes inmuebles y personales, encontraron que estos impuestos no podían producir suficientes rentas para hacer frente al aumento de la demanda de servicios locales. Al llegar la depresión sólo el Gobierno de la nación federal se encontraba en posición financiera apta para luchar con la crisis.

Mientras tanto, la mayor parte de los gobiernos estatales continuaron siendo dominados por los intereses rurales y la tradición liberal-democrática de un Gobierno débil y descentralizado. El éxodo de la población de las granjas a las ciudades, las Cámaras legislativas estatales ya no representaban en proporción adecuada a la población ciudadana. Algunas le-

gislaturas estatales ignoraron incluso sus propias Leyes y Constituciones, rehusando reclasificar sus distritos electorales. Tan sólo, recientemente, el Tribunal Supremo falló una serie de casos en los cuales se encontró que una injusta representación privaba a los votantes ciudadanos de sus derechos constitucionales para una representación equilibrada.

La tecnología, la guerra y la depresión fueron las fuerzas que centralizaron cada vez más fuertemente el poder y la responsabilidad en las manos del Gobierno Federal. La indiferencia general de los gobiernos estatales ante los problemas urbanos convirtieron al desarrollo y planificación urbanas en una empresa conjunta entre el Gobierno Federal y las ciudades. El Gobierno Federal proporciona la mayor parte del dinero, las ciudades proyectan y llevan a cabo las soluciones bajo la previsión federal.

IV.—PROGRAMAS DE PLANIFICACIÓN URBANA EN LOS ESTADOS UNIDOS.

La seria preocupación del Gobierno Federal por los problemas de desarrollo urbanístico comenzó con el alojamiento con motivo de la depresión. El objetivo principal del programa fué estimular la industria de la construcción, pero asimismo existían fines humanitarios para mejorar a aquellas personas que habitaban en los suburbios y eliminar los alojamientos insalubres.

1. *La Administración Federal de Alojamientos y la Financiación de Viviendas.*

La intervención federal en los alojamientos comenzó con los incentivos financieros a la empresa privada. Estas fueron en su origen medidas anti-depresión, con el fin de estimular la construcción. Pero, asimismo, tenían otro objetivo importante: estimular la propiedad de la vivienda. Bajo la influencia de la tradición liberal-democrática, los propietarios de bienes eran considerados más respetables y responsables que las personas que alquilaban sus viviendas. La propiedad de la vivienda es alentada no sólo por los programas de financiación, que he de describir, sino asimismo por unas sustanciosas ventajas en los impuestos federales sobre la renta.

La Administración Federal de Alojamientos, creada en 1934, no ofrecía una ayuda financiera directa a los constructores o compradores de casas, sino que más bien constituía un seguro sobre las hipotecas. Debido a que los préstamos de hipoteca se aseguraban contra riesgo, podían cobrarse más bajas tarifas de interés, reduciéndose así el coste de adquisición. Asimismo se estableció un sistema bancario de préstamos, organizado en 1932, que inauguró una red a escala nacional de Bancos para hipotecas privadas llamados Asociaciones de Ahorros y Empréstitos.

La Administración Federal de Alojamientos también estimuló en cierto modo el alquiler de viviendas, pero tanto ella como el sistema de Bancos de préstamos se concentraron en la propiedad. Esto significó que el gran «boom» de la construcción de la postguerra dió a millones de familias americanas nuevos hogares individuales. El efecto de esta política fué

cambiar radicalmente la configuración física de las zonas urbanas y agravar los problemas gubernamentales metropolitanos. Su consecuencia directa fué el «desparramamiento urbano», quebradero de cabeza para tantos planificadores americanos actuales. El ideal de toda familia americana, basado en su propio hogar con su propia parcela de terreno, ha conseguido que muchas zonas urbanas queden rodeadas por vastas extensiones de terreno de bajísima densidad de población. La baja densidad, y el nivel de vida que ello implica, requiere el transporte mediante automóvil privado, usualmente dos por familia. Los automóviles llevan a los residentes, sobre prolongadísimas autopistas, a extensos centros comerciales, fábricas y escuelas. Muchos de estos individuos llevan sus propios coches a su trabajo en la urbe metropolitana, provocando horribles problemas de tráfico. Al mismo tiempo, los sistemas de transporte por autobús y ferrocarril cayeron en desuso y muchos de ellos fueron abandonados. Comparativamente es muy costoso construir, mantener y dar servicio a un sistema de calles y servicios públicos en zonas de muy baja densidad. Pero la mayoría de las familias americanas están encantadas con su sistema de vida y pagan gustosas su precio.

Los problemas políticos y de planificación se producen cuando estos propietarios independientes deciden que deben vivir en sus propias Corporaciones municipales en lugar de quedar anexos a las ciudades existentes. La consecuencia es que el vasto océano de alojamientos que rodea a las zonas metropolitanas se convierte en una intrincada maraña de condados, municipalidades y jurisdicciones de autoridad especial.

Los incentivos y ayudas federales para la propiedad privada de cada hogar familiar, y las inmensas concesiones monetarias para carreteras, han producido serios problemas en los campos del transporte, espacios abiertos y control de las fuerzas de la naturaleza. Aquellas políticas federales que alentaron el desparramamiento metropolitano ahora deben contar con nuevos programas para subsidiar los transportes públicos, adquirir terrenos para zonas recreativas antes de que los espacios abiertos que quedan sean englobados para subdivisiones residenciales, y subsidiar los sistemas de agua y alcantarillado para las nuevas poblaciones cuyos pozos se han secado y cuyos depósitos de residuos están envenenando el suelo y las corrientes fluviales.

2. *Alojamientos Públicos de Bajo Alquiler.*

El programa federal de alojamientos públicos, establecido en 1937, opera a través de las autoridades de alojamiento locales, que por lo general son independientes del gobierno municipal. Los proyectos de alojamiento se construyen mediante bonos exentos de impuestos, vendidos en el mercado libre. Los inquilinos son seleccionados de entre aquellas familias cuya renta se juzga inadecuada para sufragar un alojamiento privado adecuado. Se establece una escala de alquileres que absorbe aproximadamente el 25 por 100 de la renta. La diferencia entre los alquileres percibidos por las autoridades de alojamiento y los gastos necesarios para absorber los costos y los gravámenes de deudas, se compensan mediante una concesión del Gobierno Federal. Si el alquiler de los inquilinos se

eleva sobre el máximo de renta permitido, el proyecto debe abandonarse. Si la renta familiar cae por debajo del mínimo aceptable, se supone que el inquilino debe abandonar el proyecto asimismo, pero en este caso los sistemas de bienestar público se aprestan al rescate. La consecuencia de este sistema es que las familias capaces de mejorar su situación financiera gradualmente abandonan estos proyectos, dejando un residuo de familias «problema» que dependen de la ayuda pública. Estas son, por lo general, familias rotas con hijos delincuentes; tanto es así que muchas familias con cierta dignidad elegibles para los alojamientos públicos subsidiados prefieren a veces quedarse en los suburbios.

La construcción de alojamientos públicos se supuso, asimismo, que iba a facilitar eliminar los suburbios, basándose en que todo nuevo proyecto de viviendas debía eliminar un grupo de viviendas «substandard», es decir, por bajo del nivel mínimo. Este ideal fué desechado después de la Segunda Guerra Mundial, debido a la grave escasez de alojamientos.

El Programa Federal de Alojamientos Públicos ha conseguido gran éxito suministrando cientos de miles de alojamientos, poniendo rentas por debajo de las existentes en el mercado normal para familias que de otro modo habrían tenido que vivir en los suburbios. Pero el alcance del programa ha sido relativamente pequeño, ya que los alojamientos de los suburbios son muy provechosos para los propietarios de los edificios. La inmigración de familias pobres a las ciudades y el continuado envejecimiento y deterioro de los alojamientos existentes perpetúan e incluso incrementan los suburbios, a pesar de los alojamientos públicos.

El programa ha creado también en muchos casos unos «ghetos» sociales. Los alojamientos públicos son fácilmente distinguibles por su aspecto y la segregación racial ha aislado a veces a muchas familias de la comunidad que las rodea. La reciente legislación pretende vencer este problema permitiendo a las autoridades de alojamientos que construyan y conviertan las viviendas existentes en proyectos subsidiados, proporcionando asimismo subsidios directos al contado, que las familias pueden utilizar para alquilar viviendas en el mercado privado. Si bien el programa de alojamientos públicos ha ayudado a muchas familias no ha conseguido su fin original de reducir los suburbios y resolver los problemas sociales urbanos.

3. *Renovación urbana.*

Las vastas subdivisiones residenciales en las lindes metropolitanas llevaron a las familias de la clase media al exterior de las ciudades. A las viviendas antiguas llegaron los inmigrantes de las zonas rurales y las regiones más pobres de los Estados Unidos. Venían a las ciudades en busca de trabajo, educación y eliminación de la discriminación racial. Eran pobres, sin formación ni oficio. Las familias blancas tenían bastantes problemas, pero las negras tenían aún más. No encontraban suficientes trabajos y se veían envueltas en un círculo vicioso de prejuicio racial, desventajas económicas y fragmentación familiar que obstaculizaba la mayor parte de sus esfuerzos hacia la consecución de una formación intelectual y una mejora social. Al marcharse la clase media y entrar las familias más

pobres en el lugar ocupado por aquéllas, los suburbios se extendieron rápidamente

Los alojamientos públicos subsidiados no han resuelto el problema de los suburbios. Tampoco lo consiguió la estimulación pública del alojamiento privado, que estaba destinada a liberar las residencias antiguas aceptables para su ocupación con alquileres bajos por las familias pobres. Por tanto, en 1949 se proyectó un programa federal para la eliminación directa de los suburbios. Éste se amplió en 1954 para incluir la reconstrucción de las viviendas antiguas y el programa se llama ahora «renovación urbana».

La renovación urbana funciona mediante un sistema de concesiones y préstamos directos federales a las autoridades locales. Después que se ha planificado un proyecto a satisfacción de la Agencia Federal de Renovación Urbana se pone a disposición de la autoridad local un préstamo con bajo interés. Con este dinero la autoridad local adquiere los terrenos de los suburbios, desplaza a las familias y los comercios, realiza la demolición de las antiguas estructuras o las reconstruye y prepara el terreno para las nuevas construcciones. Esto puede comprender replanificación de las calles e instalación de nuevos servicios públicos. El terreno libre se ofrece a la venta a constructores privados, o bien puede ser adquirido para uso público. El precio de venta es tan sólo una fracción del coste de preparación. Los gobiernos locales y federales comparten la consiguiente pérdida de capital. La contribución federal toma la forma de una concesión al contado de hasta dos tercios de la magnitud de la pérdida, o tres cuartos si la ciudad se encuentra en una zona designada como económicamente perjudicada.

Con este programa, grandes áreas de terreno marchito han sido preparadas en muchas ciudades. Los antiguos suburbios han sido, por lo general, reemplazados por alojamientos privados de lujo o para la clase media, por resplandecientes edificios comerciales o de oficinas, o por instalaciones públicas. Estos proyectos dejan un estupendo margen, ya que en las nuevas edificaciones pagan más altos impuestos que los antiguos suburbios.

Pero la renovación urbana, incluso en colaboración con el sistema de alojamientos públicos subsidiados, y las ayudas a los alojamientos privados no han resuelto el problema de los suburbios. Esto se debe a que el programa se preocupa de la renovación física de la zona, pero sin renovar a las personas que allí viven. Los mayores problemas se producen al intentar realojar a los individuos. Los grupos familiares, enclaves étnicos, congregaciones religiosas y otras formas de organización social quedan rotas. Muchas familias no desean aprovechar los alojamientos públicos y encuentran su propio acomodo en otras zonas de suburbio. Los negros tienen problemas especialmente difíciles para encontrar hogares en un mercado de alojamientos racialmente segregados. Los problemas de pobreza, carencia de especialización y formación, y desorganización social y familiar, se trasladan con las familias recientemente acomodadas. Esto sirve a menudo para tan sólo variar de posición el problema de los suburbios, continuando su agotamiento financiero en las arcas municipales.

4. *Instalaciones públicas y Planificación general.*

A mediados de la década 50-60 se hizo evidente que si los proyectos habrían de ser emplazados y delineados con referencia a un amplio plan general, las ciudades requerirían alicientes financieros para preparar tales planes. La Ley Nacional de Alojamientos fué, por tanto, enmendada con el fin de proporcionar una ayuda local de planificación, oscilando entre dos tercios y tres cuartos del coste de preparación de los planes generales, según las circunstancias económicas de la comunidad. Existe asimismo una forma especial de planificación para renovar la comunidad completa a largo plazo. Este es el Plan de Renovación de Comunidades, que incluye factores sociales, económicos y físicos.

Existen, asimismo, ayudas financieras federales disponibles para la adquisición de terrenos para espacios libres y zonas recreativas, para la instalación de sistemas de riego y alcantarillado y para transportes públicos. Se ofrecen concesiones de un veinte a un treinta por ciento del coste de adquisición de terrenos para espacios libres. Las construcciones y planificación de sistemas de riego, alcantarillado y transporte son ayudadas mediante préstamos con bajo interés.

Lo anterior no agota en absoluto la lista de ayudas federales a las ciudades. Los hospitales, centros educativos y las personas indigentes e incapacitadas son asimismo asistidas por contribuciones financieras federales a los programas locales. Un catálogo completo de los programas federales para las zonas urbanas llenaría un voluminoso libro. Sus gastos ascienden a muchos millones de dólares cada año.

5. *El Programa de Lucha contra la Pobreza.*

Los programas federales y locales de alojamientos, carreteras, espacios abiertos y eliminación de suburbios han realizado muchos cambios importantes en el paisaje urbanístico americano. Pero han producido resultados mezclados, ya que muy a menudo los problemas físicos sólo han sido trasladados de un punto a otro y los problemas sociales y económicos en muchas ocasiones continúan sin solventarse.

En tal sentido, el Presidente JOHNSON ha iniciado un nuevo programa como parte de su objetivo de crear en los Estados Unidos una «gran sociedad». Las Leyes aprobadas por el Consejo en sus recientes sesiones proporcionan un exhaustivo complejo de ayudas financieras a los Estados y a las ciudades. El programa contra la pobreza incluye actividades en los sectores de educación, adiestramiento profesional, salud pública, bienestar familiar y desarrollo económico comunitario. Los detalles de estos programas no han sido aún completamente delineados y pasarán todavía algunos años antes de que puedan evaluarse los resultados.

El punto final a resaltar en esta acelerada y superficial revisión de los programas federales para el desarrollo urbanístico es que ya no existen obstáculos políticos a la idea de la planificación gubernamental para una amplia variedad de objetivos. Los ideales de la social-democracia han triun-

fado políticamente sobre los de la democracia liberal. Puede que exista una reacción contra esta tendencia, pero no es probable que la política gubernamental americana sea jamás modelada de nuevo de acuerdo con los antecedentes liberal-democráticos del siglo XIX.

V.—EL CONTEXTO POLÍTICO DE LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA AMERICANA.

La planificación urbanística en los Estados Unidos tiene lugar en la misma clase de contexto político de cualquier otra nación occidental, si bien tiene sus propias peculiaridades. Entre las características generales de este contexto se encuentran el diálogo que ha de tener lugar entre planificadores y políticos, la ambigüedad de todos los planes y el problema de distribuir los recursos entre los distintos objetivos de planificación.

La definición de los fines del Gobierno y de la planificación en el Estado contemporáneo es un proceso político que comprende el diálogo continuo entre la burocracia técnica y los funcionarios electos. Los políticos representan puntos de vista partisanos, grupos electorales locales y a una gran variedad de grupos de presión. Deben competir entre sí, a veces fieramente, para el cargo. Una vez en el cargo tienen que intentar permanecer actuando de modo que se cree una óptima imagen ante los votantes, que deben aplacar. A veces no actúan del modo racional que resolvería los problemas reales.

La huelga de los trabajadores de los transportes públicos en la ciudad de Nueva York, desarrollada en enero último, muestra reveladoramente la conducta política americana. Se admitió que la huelga era ilegal. Pero los políticos demócratas, dolidos por la elección del alcalde republicano LINDSAY, hicieron todo lo que estaba en su mano para ponerle en apuros. Desde el Presidente hacia abajo no se hizo un solo movimiento que pudiera poner en peligro los votos de los trabajadores de la industria del transporte y de los sindicatos que simpatizaban con ellos, los cuales están convirtiendo en hábito el apretar las clavijas a la economía de la ciudad de Nueva York. Toda la culpa fué arrojada sobre LINDSAY por no realizar negociaciones a puerta cerrada con Mike QUILL, el líder sindical, como hizo su predecesor demócrata. No hubo esfuerzo alguno federal o estatal para cortar la huelga mediante la intervención legal, o bien con el prestigio personal del Presidente, que ha demostrado ser de gran efectividad en otros casos de disturbios industriales o laborales afectando al interés público.

Contra esta clase de irracionalidad política, la burocracia profesional debe intentar establecer criterios técnicos para resolver problemas racionales y conseguir fines específicos. Los planificadores profesionales tienen una relación especialmente difícil con los políticos, ya que aparecen como entes que se interfieren con la prerrogativa de los políticos de definir los objetivos gubernamentales. Este problema se está agravando cada vez más, ya que los políticos se enfrentan muy a menudo con proyectos establecidos mediante computadores electrónicos, que no son fácilmente inteligibles.

No obstante, el rápido paso de la industrialización y urbanización parece estar conduciéndonos hacia una sociedad cada vez más burocratizada o, mejor aún, «tecnocratizada».

Otra característica del contexto político americano de la planificación es la ambigüedad de los resultados de ésta. No podemos prever todas las consecuencias de llevar a cabo nuestros planes. A veces hay sorprendentes beneficios extra, pero asimismo existen a menudo costosas consecuencias que no se proyectaron. Cada uno de los programas urbanísticos federales descritos anteriormente tuvieron imprevistas consecuencias, que hubieron de ser corregidas por los programas. Esto no es querer sacar alguna falta en especial a los planificadores, sino simplemente señalar que la planificación no ha vencido la falibilidad humana en la esfera de la acción social.

Incluso cuando los planificadores pueden prever las consecuencias de su planificación encuentran que los beneficios quedan desigualmente distribuidos y que algunos grupos de población deben soportar costos injustos. Ya he señalado anteriormente que la renovación humana elimina los puntos negros y proporciona emplazamientos para espléndidos edificios nuevos. Pero las comunidades de los pobres quedan dispersas y esto es especialmente grave para los negros, que muy a menudo no son capaces de integrarse en comunidades blancas. Los prejuicios raciales son los problemas sociales más serios de los Estados Unidos hoy día. La injusticia de la posición del negro en la sociedad americana retardará gravemente los esfuerzos de los planificadores para conseguir sus ideales de eficiencia, orden y belleza cívicas.

Una ulterior limitación política en la planificación americana es el problema de distribuir los recursos entre los fines. Los planificadores profesionales tienen a menudo dificultades para justificar la prioridad de carreteras sobre hospitales, o parques públicos sobre escuelas. Los planificadores encargados de una determinada clase de trabajos públicos están seguros de que los suyos son los más importantes. Hasta ahora en los Estados Unidos los ingenieros de carreteras, respaldados por las industrias de automoción y petróleo, y por los impacientes propietarios de automóviles, parecen haber ganado.

Estos programas civiles deben, asimismo, competir por los recursos ante la Guerra y la Astronáutica. En su Mensaje sobre el Estado de la Unión en enero último, el Presidente JOHNSON prometió al pueblo de los Estados Unidos los dos términos puestos desde lejanos tiempos en la balanza: cañones y mantequilla. Dijo que la nación era suficientemente fuerte y rica como para luchar contra el dragón del comunismo en todo el mundo, colocar a sus hombres en la Luna y aún conseguir la gran sociedad. Existen muchos que se oponen a la guerra en Viet-Nam y a la carrera espacial con los rusos, pero la planificación para la guerra parece tener más atractivo político que la planificación para la paz.

El hombre actual ha llegado a pensar y creer de buena fe que salir de este planeta al espacio cósmico demuestra la capacidad de los científicos e ingenieros para proyectar sistemas físicos capaces de cumplir cualquier deseo humano. Las mismas inteligencias y recursos que han

aplicadas a los sistemas urbanísticos con el concepto de «máquinas para vivir», según la famosa frase de LECORBUSIER, podrían sin duda solventar los problemas del tráfico, aparcamiento, envenenamiento del aire y del agua y miríadas de otros problemas físicos que hoy día hemqs de confrontar en nuestras ciudades. Pero, por lo general, no estamos listos para admitir que proyectar una ciudad es lo mismo que proyectar una nave espacial; y América parece que prefiere gastar el dinero en naves espaciales.

La lucha política por los recursos se resuelve finalmente cuando se *preparan y aprueban los presupuestos gubernamentales*. Esta es la culminación del proceso completo de planificación gubernamental. Es el momento en el cual deben decidirse finalmente los medios, asignarse las prioridades y reconciliarse con los medios disponibles. El presupuesto gubernamental es la herramienta de planificación por excelencia. Por desgracia, los planificadores urbanos de los Estados Unidos no han tenido siempre éxito en la corroboración de sus propuestas y perspectivas con arreglo a las asignaciones presupuestarias.

Por haberme centrado en el aspecto político de la planificación en los Estados Unidos he recalcado demasiado sus dificultades, obstáculos y ambiguas consecuencias. No he dado cuenta de sus muchos éxitos, que son ampliamente descritos en las publicaciones americanas y europeas.

Es imposible decir algo acerca de los Estados Unidos que sea completamente cierto o totalmente falso. El país es demasiado grande y demasiado complejo para hacer simples generalizaciones. Es una sociedad pluralista con muchos y muy diversos puntos de vista étnicos, religiosos y políticos. Esta es principalmente la causa de su agitada política; pero la nación fué fundada como un deliberado experimento de diversidad y multiplicidad sociales. Si el pluralismo puede tener éxito en los Estados Unidos, quizá pueda también tenerlo en la comunidad mundial y puede que ésta sea nuestra única esperanza de una paz duradera.

JOSEPH M. HEIKOFF
 Profesor de Community Planning,
 en la Universidad de Illinois.

DOCUMENTOS Y DICTAMENES

