Ing. Francisco Mardones O.

Notas Urbanísticas

(Conclusión)

ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMÉRICA

Como consecuencia de su sistema federal, cada Estado ha dispuesto de completa autonomía para resolver las cuestiones que se le han presentado en materia urbanística.

Los resultados obtenidos merced de esta falta de uniformidad de criterio, se han considerado poco satisfactorios para el país, y han aconsejado la dictación de la *Standard State Zoning Enabling Act* de 1923 y la *Standard City Planing Enabling Act* de 1927.

Esta legislación establece las normas a que deben sujetarse los Estados para la organización técnica de la planeación, la constitución del Comité Directivo, sus atribuciones, el límite territorial y jurídico de su competencia, y su funcionamiento.

La práctica de las Autoridades y de los Comités de dar a conocer al público todos los problemas que ocupan su atención y la manera como se propone resolverlos es una particularidad interesante de la urbanística americana. De este modo se establece entre las autoridades y el público bien informado un estado de comprensión y de colaboración que contribuye a eliminar gran parte de los obstáculos que suelen encontrar los planos reguladores en su fase de ejecución.

Hemos tenido oportunidad de señalar que este mismo criterio y con igual fin es de general aplicación en Inglaterra.

La primera iniciativa de índole regional en USA ha tenido su origen en la necesidad de organizar y desarrollar determinados servicios públicos, como redes de aprovisionamiento de agua potable, grandes arterias de comunicación, sistemas de parques, etc.

Una de las más antiguas tentativas fué la preparación del plano del Gran Boston por Robert Copeland en 1879.

En seguida la actuación en 1892 de la Comisión Metropolitana para los parques, caminos y obras sanitarias de Boston (Metropolitan Improvement Commission), ha representado un paso definido hacia la preparación de planos regionales, en el sentido que actualmente damos a esta clase de proyectos.

Allegheny, uno de los Condados de Pittsburgh, tuvo una Comisión no oficial (Planning Commission) en 1918 y una oficial en 1923.

Westchester, condado situado al Norte de Nueva York en el Estado de este nombre, tuvo la Westchester County Park Commission, creada por una de las leyes de 1922, con el fin de desarrollar un sistema coordinado de avenidas rurales, parkways, parques públicos y otros campos de recreación.

En Chicago existió en 1923 una Comisión no oficial del plan regulador (Regional Planning Commission), que mantuvo relaciones y provocó acuerdos con la oficina de Caminos públicos de USA, con la División de Caminos de Illinois, y con la Comisión del plano regulador de la ciudad (Chicago Planning Commission). El estudio comprendió una parte de los Estados de Illinois, Indiana y Wisconsin.

Una organización privada semejante fué la Federación del plan regional de Filadelfia, constituída en 1924 y que comprendió parte de los Estados de New Jersey, Delaware y Pensylvania.

En 1925 se estableció el Directorio de la planeación de la frontera del Niágara en la región de Búffalo.

Hasta 1935 en que The National Resources Commitee, publicó su estudio intitulado «Regional Factors in National Planning», los ejemplos de instituciones que se ocupaban de problemas regionales estaban limitados a unas pocas agencias de cooperación entre Estados, a unas pocas organizaciones de planeación metroplitana, la autoridad del valle de Tennessee, las comisiones de planeación regional de New England y del Pacific North-West, y una multitud heterogénica de divisiones regionales y de Agencias Federales.

La expansión de las actividades del Gobierno Federal y sus consecuencias en materias de funciones administrativas en áreas que se extienden sobre diversas unidades juridiccionales, ha creado la necesidad de organizaciones estables y de mayor significación para atender estas nuevas funciones. Desde aquel año el número y actividades de las agencias de planeación se ha multiplicado considerablemente.

En la actualidad las relaciones entre la National Resources Planning Board a que aludiremos más adelante, y las actividades de planeación regional, se efectúan por intermedio de diez oficinas cabeceras ubicadas en puntos estratégicos para mantener contacto con los representantes de otras agencias federales y con las actividades de planeación ejercidas por los Estados, autoridades locales y organizaciones privadas. El país queda así dividido en diez regiones, como sigue:

1. New England	con su	cabecera	en Boston (Mass)
2. Middle Atlantic States		»	» Baltimore
3. Southeastern		»	» Atlanta (Geor)
4. Northem Lakes. y Ohio		Valley	» Indianápoles (Ind)
5. South Central	»	»	» Dallas (Tex)
6. Missouri Valley	»	»	» Omaha (Nebr)
7. Intermountain States		»	» Denver (Col)
8. Pacific Southwest		»	» Berkeley (Calif)
9. Pacific Northwest		»	» Portland (Oreg)
10. Alaska		»	» Juneau (Alaska)

Es muy variada la naturaleza de las actividades ejercidas en los diversos Estados que cubre cada región, y dada la época en que nos encontramos no es de ex-

trañar que la más extendida de ellas sea la que se relaciona con la clasificación *Defensa*, u otras vinculadas directamente con tal finalidad.

Una información más completa aunque sólo esquemática, es la contenida en el siguiente cuadro que señala para cada una de las diez regiones, el número de Estados que comprende y el número de Estados en que la NRPB ejerce algunas de las actividades especificadas.

REGIONES:	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
N.° de Estados que comprende..	6	7	6	7	4	7	3	5	4	—
N.° de Estados en que se ejercen las actividades que se indican:										
Aeropuertos y vías aéreras.....	1	—	2	1	—	2	1	1	—	—
Defensa.....	5	4	5	3	2	2	1	3	2	—
Estudios económicos y sociales...	—	2	—	1	—	2	1	2	—	—
Educación.....	—	1	—	—	—	—	—	1	—	—
Finanzas y Administración.....	1	1	3	2	1	1	2	—	—	—
Salubridad.....	—	1	2	2	1	1	—	2	—	—
Edificación urbana.....	—	2	3	—	2	—	1	—	—	—
Industrias.....	4	3	3	—	2	3	3	3	4	—
Recursos de la tierra.....	1	3	4	4	1	3	1	2	2	—
Planificación (Mapping).....	1	3	2	3	—	1	—	—	—	—
Recursos minerales.....	2	—	1	1	—	—	1	—	—	—
Planeación local.....	2	3	3	3	1	1	2	2	1	—
Planeación regional.....	—	1	1	—	—	—	—	—	1	—
Planeación de Estados.....	1	1	2	—	—	—	—	1	—	1
Población	1	3	—	—	—	—	—	—	—	—
Obras públicas.....	3	3	2	1	2	2	2	2	2	—
Recreación	2	3	4	2	1	—	—	2	—	—
Investigación de recursos.....	—	1	2	2	1	—	2	—	1	—
Transportes	2	2	—	2	1	—	—	1	—	—
Recursos de agua.....	2	2	3	3	I	3	1	1	3	—

Desde todos los puntos de vista los planes reguladores regionales más importantes son los preparados para New York, para el Condado de Los Angeles y para el Valle de Tennesse, de que nos ocuparemos en seguida, ya que no sería posible hacer una relación, siquiera esquemática, de muchos otros.

New York.—La tarea de preparar el plan regulador de New York y sus alrededores fué de iniciativa privada sostenida por la fundación Russel Sage; pero la Asociación de la planeación Regional (Regional Planning Association) contó con la cooperación de las autoridades públicas de todo el territorio estudiado.

El área de ese territorio es acerca del doble del que la oficina del censo de USA estima como área metropolitana del gran New York; pero es inferior a la que ordinariamente se considera como región dependiente y tributaria de la ciudad. Específicamente aquél territorio cubre cerca de un millón cuatro cientas mil hectáreas, se extiende en parte de tres Estados (New York, New Jersey, Connecticut), comprende todo o parte de 22 condados, 400 municipalidades y una población superior a 11 millones de habitantes.

Las investigaciones de la Comisión se extendieron a la geografía, a la historia y a la población del área considerada. Incluyó especialmente un examen cuidadoso de la vida económica con referencia particular a las recientes tendencias, como a la de ubicar las industrias fabriles a medio camino entre el núcleo central de la ciudad y la periferia del área.

Las encuestas trataron de definir claramente qué industrias podrían mantenerse o llevarse al centro y cuáles otras sería más ventajoso ubicarlas más lejos. Estos estudios de las industrias y su ubicación se relacionaron directamente con el crecimiento de la población y con los problemas de tránsito.

Por consiguiente, las cuestiones relativas a vías de transporte constituyeron una preocupación de la mayor importancia.

Además, la Comisión abarcó el estudio de la distribución en zonas de edificación, parques y otros espacios libres, etc.

El plan mismo fué igualmente completo. Primero que todo, propuso un esquema definitivo de ferrocarriles que consultó líneas troncales, líneas exteriores, interiores, de cintura, líneas conmutadoras, así como las estaciones terminales convenientemente ubicadas en diversos sectores.

Así mismo, propuso un sistema de caminos y vías de agua, amplias avenidas continuas, calles, vías elevadas, vías de circunvalación sobre o bajo nivel.

Tan completo como el proyecto de sistema de ferrocarriles, caminos y calles fué el programa de parques y jardines.

Una parte importante de la planeación regional se ocupó del uso de las tierras. Se indicaron los distritos en donde podría construirse y aquellos en donde no se permitiría la edificación, señalándose las zonas residenciales, industriales y comerciales.

Para el desarrollo futuro, el plan señaló Manhattan como sitio adecuado para centro de negocios, bancarios, de manufacturas finas, comercial y de recreación; como centros industriales señaló a Brooklyn, Queens, Bronx y State Island. Recomendó el traslado progresivo de la industria pesada a New Jersey en donde se proyectarían obras portuarias y terminales de ferrocarril adecuadas a ese propósito. En todos los barrios se consultaron secciones residenciales, aisladas por áreas verdes de los respectivos establecimientos industriales.

Una cuidadosa atención se dedicó al desarrollo de los barrios suburbanos ligados a las arterias de tráfico, pero nunca atravesados por ellas, a los centros cívicos, a los aeropuertos, y, de un modo general, a cada uno de los elementos físicos de las ciudades.

Parques, jardines, paseos, campos de golf y otros espacios libres se distribuyeron cuidadosamente en toda la región y con el fin de realizar este propósito se adquirieron previamente los terrenos necesarios en todos los casos en que la operación fué posible.

Los Angeles.—La Comisión regional del Condado de Los Angeles en el Estado de California, USA, se constituyó en 1922. El territorio comprometido comprende un millón setenta mil hectáreas con cuarenta y cinco centros urbanos y una población total de 2.208,500 habitantes en el censo de 1930 y 2.777,200 en el de 1940. Es de advertir que de 1920 a 1930 la población del Condado había crecido en 135%; es decir que se había más que duplicado. La principal ciudad del Condado es la de Los Angeles que ha crecido de 577 mil habitantes en 1920 a 1 millón 238 mil en 1930 y a un millón 940 mil en 1940.

Para organizar los estudios, el territorio se dividió en 7 sectores, organizándose los subcomitees con miembros del Comité Regional que a su vez estaba constituído, como es lógico, de acuerdo con las normas legales en vigencia.

La enorme circulación automovilística ha sido determinante en los estudios relativos a la red de caminos: 2 automóviles por cada 5 habitantes circulaban ya en en 1930.

Dichos estudios han sido inspirados en los conceptos más modernos: el ancho de los caminos, la amplitud de las curvas, la reserva de visibilidad en los cambios de dirección etc., han sido proyectados de tal modo que la red total de caminos ofrezca el máximo de garantías al tránsito automovilístico.

No menos interesantes han sido los estudios relativos a aeropuertos y campos de aviación, basados en la existencia actual y futura de aeroplanos en el Condado. En 1930 había registrado un aeroplano por cada 2,000 personas y se ha previsto la existencia de un aeroplano por cada 150 personas en 1960. Por consiguiente, el proyecto ha consultado la reserva de terrenos para aeropuertos necesarios de acuerdo con dicho acrecentamiento.

Tennesse.—La planeación regional del valle de Tennesse tuvo su origen en la ampliación de los puntos de vista que condujeron al establecimiento de una central de energía eléctrica en la represa de Wilson y de la planta de fabricación de Nitrato de Amonio en Muscle Shoals, considerados como una fracción solamente del posible desarrollo de este valle.

Es sabido que durante la primera guerra mundial, el Gobierno Federal eligió este sitio como el más ventajoso para establecer una planta productora de nitrato destinado a la fabricación de explosivos.

Es significativo que ocho de las nueve ubicaciones estudiadas se encontraban en el valle de Tennesse, considerado como ventajoso por su posición interior y las facilidades de transporte que podían crearse para obtener materias primas y para distribuir los productos.

La planta fué ubicada en una sección del país necesitada de industrias adicionales, con una población necesitada de ofertas de trabajo y con recursos naturales en espera de desarrollo industrial.

Se pensó entonces en la conveniencia de considerar en conjunto los problemas de control de las crecidas, erosión de los suelos, reforestación, pérdida para la agricultura de las tierras submarginales, diversificación y distribución de las industrias, etc. en la inteligencia de que tratándose juntas todas estas cuestiones, cada una de ellas obtendría una solución más adecuada.

Una ley de 1933 estableció la Autoridad del Valle de Tennesse (TVA) con jurisdicción sobre un territorio superior a 10 y medio millones de hectáreas y que cubre parte de siete Estados (1). La población del valle alcanza a dos y medio millones de habitantes y otros 4 millones viven en territorios bajo su inmediata influencia.

Una fracción de la planta de nitrato de los años de la guerra se convirtió, en la época de la paz e inmediatamente de fundada la TVA, en una planta productora de fosfatos, que poco después aumentó su capacidad de 100 mil a 150 mil toneladas. Por su parte la sección conservada para la producción de nitrato ha sido modernizada. Al mismo tiempo se ha acrecentado con 4 unidades adicionales la potencia instalada de la planta, que inicialmente tenía ocho unidades con una capacidad de 245 mil HP.

La Autoridad de Tennesse proyectó una serie de represas y plantas hidráulicas de energía eléctrica, con trasmisión coordinada, con el fin de suministrarla a precio moderado a las poblaciones y explotaciones agrícolas e industrias de la región.

Ocho lagos artificiales que han costado unos 350 millones de dólares y que cubren en total una superficie de 121,400 Ha. han sido creados ya en el río Tennesse y sus afluentes y otros 4 se encuentran en construcción, con los cuales la superficie de agua se duplicará.

En el suministro de energía eléctrica son preferidos los Estados, Condados, Municipalidades y asociaciones cooperativas. A mediados de 1940 había unos 405 mil clientes, más del 80% de los cuales eran clientes agrícolas o residencias particulares.

Con el ánimo de estimular a los Gobiernos de los Estados y a las autoridades locales a ocuparse de la creación de parques públicos, la TVA en colaboración con el Servicio Nacional de Parques, ha establecido dos Parques demostrativos: el Norris Park de 1538 Ha. y el Big Ridge Park de 1821 Ha. Esta política ha producido magníficos efectos pues la región ha sido favorecida con el desarrollo de numerosos parques públicos como el de Pickwik, Chicamanga, Harrison, Chattanooga, Dayton, Soddly, etc.

Los trabajos de reforestación han merecido una particular atención de la TVA con el propósito fundamental de reconstituir los recursos forestales y de impedir la erosión de los terrenos por la acción de las aguas.

Los planteles de la TVA han suministrado más de 110 millones de árboles que han sido trasplantados a las tierras del valle con la cooperación de la Civilian Conservation Corps y de los propietarios agrícolas.

Además de los abundantes recursos concedidos hasta el 1er. semestre de 1940 que excedían de 313 millones de dólares, en julio de ese año el Congreso autorizó 25 millones de dólares para iniciar el plan de 65 millones destinado a proveer energía eléctrica adicional para las industrias de la guerra, particularmente para la producción de aluminio para aeroplanos. Los 40 millones restantes le fueron entregados en 1941. Otros 59 millones sumaba en 30 de junio de 1940 su deuda en títulos de crédito.

La TVA está explorando continuamente las posibilidades de desarrollar y utilizar los recursos naturales de la región, tanto para las actuales necesidades de la guerra como para la próxima época de la paz. Además de la producción de fertilizantes a que ya hemos aludido, sus investigadores han efectuado en proceso de laboratorio y

(1) Virginia—North Carolina—Tennessee—Georgía—Alabama—Mississippi—Kentucky.

en una planta experimental, la producción de aluminio, aprovechando como materia prima ciertas arcillas ampliamente repartidas en USA. En igual forma se desarrolla el proceso de obtener el mineral magnesio del abundante mineral olivina.

Sabemos también de un proyecto en marcha para fabricar hilados de algodón destinados a paracaídas en tiempos de la guerra y géneros de vestir para el tiempo de de paz.

Estas referencias demuestran existir un sano criterio para desarrollar industrias necesarias a la guerra, convertibles más tarde a la satisfacción de las necesidades permanentes del país.

Dentro de este mismo orden de ideas mencionaremos la acción desarrollada por la TVA en el sentido de estimular la fabricación de casas desarmables que se instalan hoy en los sitios a que ha afluído la población ocupada en la industria guerrera y que más tarde será necesaria redistribuir.

Estas casas se construyen en fábrica por secciones terminadas hasta en sus menores detalles. Cuatro hombres necesitan sólo cuatro horas para ensamblar sus secciones y apernarlas en las fundaciones previamente construídas. Tan pronto como se efectúan las conexiones eléctricas y las uniones con las cañerías de agua potable y tubos de desagües, la casa puede ser ocupada.

Con igual facilidad la casa puede desmontarse y reinstalarse en una nueva ubicación.

La inundación de los terrenos por las aguas de las represas exigió el traslado previo de las familias y de sus habitaciones a otros sitios, así como la introducción de variantes en muchos caminos públicos.

Con el fin de disponer de trabajadores necesarios para las nuevas construcciones, plantas eléctricas y fábricas, fué necesario establecer nuevas ciudades, algunas en puntos adecuados para asegurar su futura permanencia y desarrollo.

La Autoridad del Valle de Tennesse no ha querido disponer de un Departamento de planeación. En cambio, 19 departamentos han tenido a su cargo preparar los proyectos y programas en sus respectivas especialidades.

La coordinación se ha efectuado voluntariamente entre los Departamentos mismos, con el respaldo por cierto, de la desaprobación del administrador y de la oficina de presupuestos que rehusan los fondos para la realización de proyectos no coordinados.

Al respecto el señor Howard K. Menhinick, director del Departamento de estudios regionales en Knoxville, ha escrito lo que sigue: «la preparación de planes coor-« dinados por medio de conferencias entre los departamentos especialistas, tiene « muchas ventajas sobre la preparación de planes programas por un Departamento de « planeación. Son expertos los que estudian las cuestiones de su especialidad en cada « Departamento, y éstos, que se mantienen al corriente de cada fase de dichos estu-« dios y familiarizados con la esencia del proyecto concebido, son sus concientes de-« fensores en los trámites posteriores. Durante el proceso de coordinación se produce « la debida comprensión de los otros planes y objetivos y del lugar que cada uno « ocupa en el cuadro de conjunto».

Y en seguida agrega:

«Es lenta y difícil la tarea de asegurar la creación de agencias locales de planea-« ción, estimularlas, aconsejarlas y ayudarlas en sus propios proyectos. Pero parti-« cipando en el largo proceso del desarrollo de la planeación local por medio de estos

« métodos de educación y entrenamiento, la TVA anhela multiplicar muchas veces « sus recursos».

He tenido a la vista una reseña de C. M. Terry sobre el desarrollo de los entretenimientos en los lagos construídos en el Valle de Tennessee. En él he encontrado que tres y medio millones de personas han disfrutado en 1940 de uno u otro de esos lagos, para sus deportes de navegación en botes a vela o a motor, de la pesca, natación, etc., etc.

En estos lagos existían en 1940, más de cinco mil embarcaciones que cuentan con 30 docks para su servicio, de los cuales 28 pertenecen a concesionarios residentes,. Los otros dos han sido establecidos y administrados por la Autoridad a título demostrativo.

Uno de los más populares deportes es el de la pesca, que acusó una afluencia superior a 1.300,000 pescadores en la temporada de 1940.

En las playas y sus vecindades existen numerosos sitios atractivos para residencias de verano. La Autoridad ha reservado dentro de sus propiedades unos 650 de estos sitios de unos 4,000 m². cada uno, que arrienda por el término de 20 años a precios variables con la ubicación y sus dimensiones.

En el hecho, la Autoridad del Valle de Tennessee ha considerado el capítulo de los entretenimientos como un accesorio nada despreciable de sus tareas principales. « Las ventajas naturales de los lagos para juegos al aire libre constituyen un subpro- « ducto de los trabajos emprendidos por la TVA en la construcción de tranques en « el sistema fluvial del Tennessee para el desarrollo de la navegación, establecimiento « de plantas eléctricas y control de las crecidas» escribe el citado señor Terry, técnico de esta rama de las actividades de la TVA.

OTROS PAÍSES

Los ejemplos que hemos mencionado están lejos de ser los únicos casos de planos reguladores metropolitanos o de planeación regional estudiados en los últimos tiempos.

La planeación del Valle de Aosta, del litoral Toscano, de la provincia de Roma en Italia; el de la cuenca del Ruhr y el de Merseburg (que cubre casi toda la Saxonia Prusiana) en Alemania, etc., son otros tantos ejemplos, cada uno de los cuales presenta algún interés por sus rasgos característicos propios.

Pero no es discutible que las principales manifestaciones de la nueva orientación de esta clase de estudios y proyectos que atribuyen prioridad a la confección de los planes metropolitanos o a los regionales sobre los relativos a una sola jurisdicción municipal, se encuentran en los ejemplos de Inglaterra y de los Estados Unidos que hemos tenido oportunidad de describir.

En ellos encontramos los caracteres esenciales de la planeación regional, el modo y forma como han sido estudiados y las precauciones adoptadas para asegurar su realización, y para hacer posible las variaciones que más tarde sean impuestas por causas sobrevivientes, o que no pudieran ser previstas en la época de su preparación.

Como ya lo hemos dicho, la guerra actual ha detenido este movimiento, pero de ningún modo lo ha anulado. Por el contrario, es de suponer que adquirirá nuevo impulso tan pronto como desaparezcan las actuales preocupaciones de la tormenta bélica.

18. *Planeación Nacional*

Organizar la vida de las Naciones de manera que las diversas partes de su territorio se desarrollen armónicamente; que las necesidades y conveniencias de todas ellas se satisfagan recíprocamente; y en particular que ese desarrollo se efectúe en las condiciones económicas más favorables para el bien colectivo, es una de las preocupaciones de la época.

Es fácil comprender que tal desideratum exige el aprovechamiento racional de los recursos naturales. A su turno, el aprovechamiento de esos recursos presupone, en primer lugar, un conocimiento completo y circunstanciado de todos ellos; de la clasificación de los suelos de acuerdo con sus capacidades para las múltiples explotaciones de la agricultura o de la selvicultura; de los yacimientos mineros de toda naturaleza y de sus posibilidades de concurrir con sus productos al desenvolvimiento industrial; de la riqueza potencial hidráulica, condiciones físicas y económicas de cada vertiente, de cada curso de agua, de los derechos de uso establecidos para fines de regadío, para el abastecimiento municipal e industrial, de sus posibilidades para la navegación, etc.

En segundo término, aquel aprovechamiento de recursos naturales exige la ejecución de obras necesarias para las operaciones de la producción, para la circulación de los productos, para la intercomunicación entre las aglomeraciones urbanas y entre éstas y los centros industriales, campos agrícolas, los puertos, etc. etc.

No es necesario continuar en la enumeración de las múltiples funciones en que un Gobierno debe intervenir de un modo u otro, sea que el país esté sometido a un régimen de economía dirigida, de economía libre, o a un sistema mixto, como el que se practica entre nosotros.

Todas ellas, sean relativas a la producción, a la circulación, a la ocupación obrera, a la distribución de las rentas, al comercio exterior, a la política monetaria, a la seguridad exterior e interior, a la salubridad pública, a la educación, a la habitación, etc. todas esas funciones estatales digo, requieren, para ser ejercidas con provecho y de acuerdo con ese desideratum económico a que me referí antes, de estudios previos que constituyen la esencia de la planeación nacional.

Desde que los problemas que la administración debe resolver o sobre los cuales debe proponer resolución, son de muy diversa naturaleza, es obvio que la planeación puede manifestarse en una infinidad de aspectos: *a*) factores físicos como la tierra, las aguas, los minerales; obras como los tranques, ferrocarriles, puertos, caminos, canalizaciones de agua potable y de desagüe, y otros semejantes; *b*) factores funcionales que resultan del uso de los recursos físicos; *c*) aspectos económicos como inversiones de capital, industrias, comercio, ocupación obrera; *d*) aspectos sociales, como las materias relativas a la habitación, a la salud pública, a la educación y recreación, a la seguridad y bienestar de los habitantes; *e*) aspectos administrativos, políticos y psicológicos que se relacionan con la organización del Estado y con el ambiente público y su aptitud mental hacia la resolución de estos problemas de interés común.

Así, pues, son partes o elementos de la planeación nacional, todos los proyectos que estudien las numerosas oficinas del Estado para cumplir sus diversas funciones.

Un plan de regadío; un plan de construcción de ferrocarriles; uno de obras hospitalarias; de obras portuarias; de construcciones educacioneales; un plan de instalaciones hidroeléctricas; uno de construcción de habitaciones de renta baja o media, un plan de estímulo a la construcción de habitaciones por particulares, un plan de fomento industrial, minero, agrícola, ganadero, forestal y pesquero; un plan de suministro de agua potable a centros urbanos; un plan de alcantarillado de ciudades, un plan de ubicación de plantas de cementos, etc. etc. son aspectos tan propios de la planeación nacional, como lo son un plan de organización del trabajo legislativo, un plan de reforma de la educación pública, uno de extensión cultural, otro de organización del poder judicial, uno de salubridad, uno de defensa civil, un plan de defensa exterior, uno de previsión social o de asistencia, uno de organización de los servicios públicos, etc. etc.

Se ha procurado distinguir entre dos clases de planeación, según la materia que es objeto del estudio o proyecto: *a*) materia sustantiva o técnica, para cuyo caso algunos autores norteamericanos proponen el nombre de *program-planning*, y *b*) materia que concierne a la organización, dirección, coordinación o control de operaciones, para los cuales esos mismos autores adoptan el nombre de *administrative planning*. La línea separatriz, entre una y otra clase de planeación es a menudo tan tenue que las hace inseparables.

A pesar de que este distingo no es de importancia para el curso de nuestras observaciones, daremos un ejemplo que lo haga más accesible a nuestra comprensión.

La Dirección de Obras Públicas emprende una planeación de la primera especie (program-planning) cuando proyecta el trazado definitivo de un camino entre Santiago y Los Andes, por ejemplo, y uno de la segunda especie «administrative planning» cuando prepara una resolución sobre las facultades que tendrán los funcionarios del ramo en la dirección y supervigilancia de las obras.

En la enumeración parcial que hemos hecho, a modo de ejemplo, de proyectos o estudios propios de la planeación nacional, puede reconocerse que la operación de planear o de proyectar, no es más que una fase inicial en la realización de un trabajo de la administración pública, y de ningún modo una operación separada con fines propios.

Puede reconocerse, también, que la planeación nacional es tarea que la administración pública ejecuta normalmente por intermedio de sus diversos organismos cada uno de los cuales está especializado en alguna de las materias sobre las cuales el Estado ejerce funciones directas o indirectas.

No todas las manifestaciones de la planeación nacional, en el sentido amplio de esta expresión, quedan comprendidas entre las que intervienen en la materia que es objeto de esta conferencia. Pero aún cuando nos limitemos a referirnos a los problemas derivados de la distribución y uso de la tierra desde el punto de vista de las operaciones económicas de la producción y circulación, de la defensa y de las necesidades de las aglomeraciones humanas, los proyectos, programas y otras manifestaciones de la planeación nacional son innumerables, heterogéneas y, por lo mismo, están encomendadas a organismos distintos y con relativa autonomía en sus medios de acción y en sus decisiones.

Si la organización administrativa de un país está francamente centralizada, como es el caso entre nosotros, las facultades y recursos de las autoridades locales son

escasos, la acción del Poder Central es dominante, y la planeación nacional se efectúa de un modo normal por intermedio de los organismos administrativos centrales y sus agentes esparcidos a lo largo del territorio.

Entre esas reparticiones públicas podemos reconocer como de máxima importancia en nuestra administración, a la Dirección General de Obras Públicas y a la Corporación de Fomento a la Producción en sus roles fundamentales de promover y ejecutar las obras fiscales la una, y de estimular la iniciativa privada y cooperar de un modo efectivo en sus actividades, la segunda.

Pero no sucede igual cosa en los países de organización política federal o que se le asemeje desde el punto de vista administrativo. La suma de facultades o atribuciones de las autoridades locales y los recursos de que disponen, suelen no ser suficiente para acometer el estudio y realización de algunos proyectos de importancia nacional, ya sea por la magnitud de ellos, porque deban desarrollarse en más de un territorio jurisdiccional, o por otras razones. De aquí ha surgido la necesidad de la intervención de la autoridad central.

Desde la acción simplemente orientadora de las actividades locales, hasta la ejecución directa por medio de sus organismos permanentes o de otros especiales, aquella intervención puede adquirir tonalidades diferentes.

Al principio pudo pensarse en que la planeación nacional había de ser fundamental, y constituir la base de la regional, así como en ésta se cimentaría el plano regulador metropolitano, y en este último el comunal; pero en la práctica se ha seguido un camino opuesto. Es decir, se ha tratado de realizar la planeación nacional por la conjunción de los programas regionales.

Así lo ha hecho, por ejemplo, el Consejo Nacional Regulador de Alemania (Reichsstelle fur Raumordnung), que ha constituído 23 Federaciones de planeación regional con representantes de autoridades nacionales y locales, así como de los intereses económicos, industriales, científicos y comerciales de cada territorio.

EE. UU. de N. A. creó en 1933 una oficina de Planeación Nacional (National Planning Board) con el principal objeto de interesar a la población del país en esta tarea de interés común. Pero al año siguiente refundió esta oficina con la de Recursos Nacionales (National Resourses Board), sustituído más tarde por el National Resources Commitee, el cual, consolidado en 1939 con la Federal Employment Stabilization Office, pasó a constituír la National Resources Planning Board N R P B. Esta oficina. que tiene por misión fundamental, preparar los planes para el desarrollo del empleo de los recursos nacionales, ha distribuído el territorio, según ya lo hemos visto en diez regiones.

De un modo semejante al de otras reparticiones del Gobierno Federal, las actividades de la N R P B se han concentrado en los dos objetivos que compendia el programa señalado a la Nación por su Presidente: «We are going to win the war and we are going to win the peace that follows».

A quienes se interesan por conocer el detalle de las numerosas y variadas cuestiones que han absorbido la atención de este Departamento del Gobierno Federal, les recomendamos examinar el «National Resourses Development—Report for 1942 of the National Resources Planning Board», que el Presidente de USA envió al Congreso con su Mensaje del 14 de enero de ese año. En este mensaje dijo el Presidente: la N R P B, como el brazo planeador de mi Oficina Ejecutiva, está encarga-

da de la preparación de planes para el desarrollo de nuestros recursos nacionales y la estabilización de las ocupaciones. Bajo mi dirección está correlacionando planes y programas en consideración por muchas organizaciones Federales, de los Estados o particulares, para prevenir la desocupación en la post-guerra, para la seguridad y para la construcción de América.

En Chile, tenemos que el art. 24 del Decreto sobre reestructuración de los servicios públicos (M. del Int. N.° 4827 del 9 de septiembre de 1942) dispuso lo que sigue:

> Art. 24. La sección «Urbanismo del Departamento de Arquitectura de la Dirección General de Obras Públicas» se denominará en lo sucesivo «Departamento de Planificación Territorial y Urbanismo» y ejercerá, entre otras, las atribuciones que están entregadas al Ministerio del Interior por la Ley General de Construcciones y Urbanización, por la Ordenanza respectiva, y por otras disposiciones legales sobre urbanización de ciudades, aprobación de ordenanzas de construcciones, aprobación de planos reguladores de ciudades, y cuanto dice relación con estas mismas materias.

En tanto que no se dicte la reglamentación correspondiente, no podremos saber la orientación que el Gobierno desea dar a esta oficina, ni el significado que debemos atribuir al nombre de *Planificación Territorial* adoptado.

Será el significado que le atribuye la declaración N.° 3 aprobada por la Asociación de Ingenieros de Chile el 27 de agosto ppdo. Dice así: 3.° La Asociación aplaude la idea de la formación de un Departamento de Planificación, organismo que deberá estar a cargo de ingenieros y que estará encargado de reunir los antecedentes económicos y técnicos necesarios para el planteamiento del plan de Obras Públicas de la Nación (1).

Algunos autores consideran la planeación nacional sólo como un grado más alto de la regional; y de esta apreciación, bastante difundida se ha creído deducir con lógica que se trata de una nueva y superior etapa del urbanismo.

Pero, la naturaleza de las materias propias de la planeación nacional o territorial que no se distinguen de las que comprende la regional (diferenciada del plano regulador metropolitano) por una parte, y sus finalidades, por otra, son bastante argumento para afirmar lo contrario.

Una segunda demostración encontramos en la práctica seguida en la constitución de los organismos que han tenido a su cargo los estudios y programación de los planes regionales o nacionales, siempre caracterizada por la formación de comitees en que todos los intereses en juego se encuentran representados con ponderada amplitud sin que falte entre ellos, por cierto, el técnico urbanista.

Todavía más, esta opinión que aquí emito está confirmada por la de los propios urbanistas.

Citaré sólo una de ellas, publicada en nuestro idioma hace apenas dos años. Dice literalmente como sigue:

---

(1) Es de notar que la palabra planificación es hoy día una palabra de moda: Un Comicio Público ha pedido al Gobierno la *planificación* económica del país. Un cronista ha hecho notar la necesidad de arrancar unos árboles y *planificar* el suelo en el acceso a un nuevo puente sobre el río Mapocho en la Capital...

«El *Planeamiento regional* en el sentido más amplio (Provincial o Nacional) sobrepasa la técnica y ciencia del urbanismo. Muchas veces se discuten en los gremios de urbanistas los problemas del planeamiento regional, ún acuando no figure entre los miembros ni un solo perito en materias de política y economía nacionales. Por esta razón cabe recordar que el planeamiento regional es ante todo un medio de la política económica de un país, y el programa de cualquier acción correspondiente atañe al Gobierno mismo y a las entidades oficiales y consultivas de la industria y minería, de la agricultura, del comercio y de las comunicaciones. El urbanista no puede asumir la dirección en esta materia; a él le corresponde—*quizás*—la iniciativa y en todo caso la asesoría técnica en el estudio y en la discusión del programa; pero no la determinación de este mismo (1).

19. *Intervención del ingeniero*

El hecho de sostener que la planeación regional o nacional, inherente a la acción administrativa diaria, no sea de la incumbencia del urbanismo, no quiere decir que las personas de elevada cultura con cualquier título profesional, o con ninguno, que hayan estudiado y se hayan especializado en esta disciplina, deban permanecer ausentes en su génesis y en su desarrollo. De ningún modo, puesto que no son pocas las materias urbanísticas que intervienen.

Por otra parte, son numerosas las cuestiones propias de la profesión del ingeniero que figuran en la enunciación de aquellos elementos que en su conjunto constituyen una programación general, y que de un modo incidental y restringido tuve ya oportunidad de hacer.

Y puesto que esas cuestiones han de considerarse muchas veces en conjunto con otras de la especialidad urbanística, es de toda lógica deducir que convienen a la profesión del ingeniero agregar conocimientos fundamentales sobre aquella disciplina. Así como la adquisición de conocimientos sobre administración pública e industrial, y sobre economía política, ha capacitado al ingeniero para resolver sus problemas con una amplitud de miras considerablemente ventajosa para los intereses públicos, su familiaridad con el urbanismo le será útil en la intervención que le corresponde en materia de planeación regional o nacional.

Santiago, Otubre de 1942.

---

(1) Karl H. Brunner—Manual de Urbanismo. Vol. II, pág. 188—año 1940.