

CUESTIONANDO EL SUEÑO AMERICANO: PLANIFICACION REGIONAL VERSUS EL AREA METROPOLITANA DE PHOENIX.

Ignacio San Martín *.

Introducción.

El propósito de esta presentación tiene como objetivo el establecer un marco de diálogo urbanístico, en el cual puedan compararse dos posturas divergentes de planificación. Una de ellas, representada por la tendencia nueva durante los últimos 20 años en los Estados Unidos, de establecer un sistema de planificación supramunicipal (Regional Planning), y la otra, representada por la tendencia pragmática en la región Metropolitana de Phoenix, Arizona, la cual resiste todo tipo de planificación regional bajo el punto de vista de que las fuerzas competitivas del mercado económico son las mejores directrices para guiar el uso del suelo.

Históricamente, las dos tendencias de planificación comienzan a revelarse con clara distinción a finales de los años 60, período en el que en los Estados Unidos empieza a desarrollarse lo que podemos llamar la quinta emigración hacia “el cinturón del sol”, que incluye, principalmente, los Estados del Sur de California, Colorado, Arizona, Texas, Georgia y Florida.

Hay que tener en cuenta que los años 60 representan un cambio económico importante en los Estados Unidos. Esto es, el giro de enfoque a nivel nacional de una previa base económica industrial a una nueva etapa de expansión postindustrial, donde destaca el crecimiento y dominio de una economía de servicios y el crecimiento de la investigación técnica (R&D), cuya descentralización es respaldada por los nuevos avances técnicos de comunicación y la afluencia de una energía barata de transporte, la cual es subvencionada expresamente por el gobierno federal. También hay que añadir los avances del aire acondicionado que, en los años 60, ya

* IGNACIO SAN MARTÍN es Landscape Architect y Urban Designer por la Universidad de Berkeley, donde comienza su actividad docente y profesional. En la actualidad es Associate Profesor en el College of Architecture and Environmental Desing de la Arizona State University, con sede en Tempe, Arizona.

es posible instalar en los edificios comerciales y en las nuevas residencias unifamiliares, haciendo posible el habitar con cierto alivio y comodidad las zonas áridas asociadas con el “cinturón del sol”.

Esta emigración hacia los Estados del Sur proporciona, para las agencias financieras y para los promotores del Suelo Urbano, una especie de sueño, pues políticamente el Sur de los Estados Unidos representa, sin duda alguna, la sede del conservadurismo ideológico utilitario (bajo el lema de Leo Marx), donde la propiedad de la tierra domina y dicta la política social, la administración urbana y la política de Medio Ambiente.

Es importante remarcar que los años 60 simbolizan históricamente la realización de una nueva tipología en la estructura suburbana, que facilita y ayuda a la demanda acelerada que se impone en la producción del suelo habitable. Basadas en una ideologías y tipologías urbanas, quizás inocentes del movimiento previo Ciudad Jardín, grandes empresas de construcción, apoyadas por el sistema bancario privado y federal, emprenden el desarrollo horizontal, en las periferias rurales metropolitanas, construyendo los primeros ejemplos de MPCs (*Master Plan Communities*) en masa. Ejemplos son Columbia, Maryland; Reston, Virginia; Irvine, California; Litchfield Park, Arizona; The Woodlands, Texas, como ejemplos más conocidos entre muchos otros.

De forma general, este nuevo patrón de desarrollo suburbano se caracteriza por proyectos que ocupan extensas áreas de desarrollo (18 a 40 mil acres, 7 a 17 mil hectáreas), en los cuales predomina la vivienda unifamiliar, el desarrollo e inversión económica para construir el espacio privado en lugar del espacio público, amplios campos de golf, la carencia de edificios cívicos, y el desplazamiento diario de sus habitantes por medio de autopistas y automóviles privados a los centros de empleo. Así, este nuevo sistema de expansión metropolitana cambia, de una forma radical, el promedio de densidad y estructura urbana previamente existente, el cual ubica entre 10 y 20 mil habitantes por milla cuadrada a una nueva estructura suburbana, en la que destacan las densidades entre 3 a 5 mil habitantes por milla cuadrada. La región metropolitana de Phoenix abarca hoy 2.500 millas cuadradas (640.000 hectáreas), con una densidad de 2.300 personas por milla cuadrada.

Aunque la descentralización demográfica predomina durante este tiempo hacia los Estados del Sur, otras regiones del país también confrontan el impacto municipal de este nuevo patrón de desarrollo suburbano, y los años 70 son protagonistas de lo que llamamos en Estados Unidos la “Revolución Silenciosa”. Basada, en cierto punto, en un nuevo renacimiento ecológico, los Estados de Hawaii, Vermont, Oregon, Florida, Colorado y California, empiezan a resistir los impactos de la descentralización suburbana, imponiendo una nueva legislación donde el Estado (o región autónoma) toma una parte activa en las decisiones del desarrollo de la propiedad privada, imponiendo a las municipalidades nuevas reglas de planificación regional, de acuerdo con directrices y objetivos formulados por el Estado. La estructura de planificación regional para llevar a cabo la legislación estatal, se conoce quizás mejor por el nombre de **Estrategias de Dirección de Crecimiento** (*Growth Management Strategies*).

Objetivos Generales de la Planificación Regional en USA.

Quizás como preámbulo, es importante recordar ciertas fechas críticas en la cronología histórica de los Estados Unidos, en la que se desarrolla la legalidad jurídica de la planificación, con respecto al uso del terreno privado (Figura 1). El punto de partida es el año 1.877, donde, por primera vez, el Tribunal Supremo decide, en su deliberación en el caso *Munn v. Illinois*: “*Cuando un propietario dedica su suelo a usos en los cuales el público tiene interés, este propietario, en efecto, garantiza que el público tenga cierto interés en controlar el uso de la propiedad por intereses comunes*”.

A pesar de la importancia de esta declaración, no es hasta 1.909 cuando se establece el derecho de las municipalidades en desarrollar leyes de planificación urbana (*Wisconsin Planning Act*), lo cual facilitó la adopción por la ciudad de Nueva York del primer código de uso de suelo (*zoning law*) en 1.916. Nueve años más tarde, en 1.925, la ciudad de Cincinnati establece el primer Plan Comprensivo de la ciudad y, solamente tres años más tarde, es cuando se establece por primera vez el “Acta de Reglas” (*Standard Act*), en el cual se describe con cierta claridad la estructura y metodología a seguir en la planificación municipal de los Estados Unidos y, cuyo método, es usado en los próximos 50 años.

Este sistema de planificación municipal comprensivo, aunque representa, sin duda alguna, un avance importante sobre las leyes previas del uso del suelo, tiene, en sí, dos aspectos contradictorios. En primer lugar, con el objeto de establecer un marco de planificación racional y eliminar posibles ramificaciones negativas en las áreas de protección pública (*health, safety and welfare*), se planea comprensivamente el territorio con potencial urbano a través de toda la región municipal. Por otra parte, la planificación total de suelo municipal facilita, al mismo tiempo, la especulación del suelo, fomentando la descentralización urbana, lo cual crea nuevas externalidades negativas, ya bien conocidas, asociadas con el desarrollo horizontal (*sprawl development*).

Es así que, a finales de los años 60 y principios de los 70, ciertos Estados emprenden la “**Revolución Silenciosa**” caracterizada por el control del Estado para establecer las directrices de planificación regional, influyendo así en el uso del suelo privado. Tradicionalmente, la posición del Estado antes de los años 60 fue el autorizar a los gobiernos locales que redacten sus propias leyes de suelo y, solamente, influir en aspectos de regulación ambiental, como respuesta, en la mayoría de los casos, a iniciativas federales (DeGrove 1.991). Por lo tanto, no es hasta 1.970 que las relaciones entre los Estados y los gobiernos locales empezaron a cambiar (New York 1.921, 1.968 y 1.996; Vermont 1.971; California 1.972; Florida 1.972 y 1.975; Oregon 1.973; North Carolina 1.974; Colorado 1.974; y Hawaii 1.961 y 1.978. Más tarde, durante la segunda ola de entusiasmo, Florida 1.985; New Jersey 1.986 y 1.996; Vermont y Rhode Island 1.987; Maine 1.988; Georgia y Massachusetts 1.989; y Washington 1.990).

Aunque los métodos específicos para llevar a cabo las Estrategias de Dirección del Crecimiento varían ampliamente entre los diferentes Estados, los objetivos de las

iniciativas sobre la planificación regional tienen elementos (quizás sorprendentemente) muy similares entre ellos, destacando los siguientes:

- . Guiar el enfoque y la magnitud del crecimiento para conseguir un balance entre las zonas de empleo y las zonas residenciales, preservando el carácter histórico y cultural urbano.
- . Conservar las zonas agrarias y las zonas forestales, proteger las tierras con recursos naturales y paisajes únicos.
- . Fomentar el desarrollo económico dentro del área urbanizada, reduciendo los gastos de la expansión de infraestructura y disminuir los impactos causados por la expansión del tráfico.
- . Envolver a la comunidad y grupos con intereses específicos en establecer un ambiente de diálogo positivo (partnership) para guiar una visión común de desarrollo y mejorar la calidad de vida en la región.

Opuesto a lo que a veces se ha criticado, la planificación regional no tiene por objeto frenar el crecimiento. Al contrario, el enfoque principal es el conseguir un balance sostenible entre el medio ambiente de la región y las presiones político-económicas para proporcionar nuevas viviendas y fomentar el desarrollo industrial y comercial. Aunque las estrategias de dirección del crecimiento son instrumentos para implementar las tareas de la planificación territorial, este nuevo instrumento ha creado una nueva evolución y ha cambiado la naturaleza original de la planificación comprensiva.

El éxito de implementar las diferentes estrategias para dirigir el crecimiento urbano dentro de un ambiente político-regional se basa en establecer un sistema administrativo, respaldado por un acta de ley que autoriza al Estado para tomar una participación directa en la formulación de las directrices y metas del uso del suelo. De hecho, la experiencia en los Estados Unidos indica que, sin el endoso firme de la legislatura estatal y, en la mayoría de los casos, el apoyo total del Gobernador del Estado, es cuestionable que la planificación regional pueda llevarse a éxito. Asimismo, la experiencia en los Estados Unidos indica que la presencia y el soporte de la legislatura estatal es imprescindible para fomentar la efectividad implementativa de las estrategias de crecimiento.

Estrategias de Dirección del Crecimiento.

Como comentamos anteriormente, los objetivos de la planificación regional en los Estados que adoptaron la “Revolución Silenciosa” tienen como base dirigir el crecimiento urbano y, claramente, redactar las metas y objetivos para su cumplimiento legal. Bajo el punto de vista del Estado, el preservar zonas agrícolas, reducir el gasto de infraestructuras y proteger los recursos naturales, son objetivos comunes de la planificación regional. Pero la ley estatal no prescribe cómo o cuál es la mejor forma de llegar a estas metas. Está dentro de la responsabilidad de cada municipalidad el descubrir estrategias de planificación urbana que cumplan con los objetivos regionales. Aquí está la enorme y compleja tarea principal de la planificación profesional y la responsabilidad académica dentro de un ambiente

sumamente político y conflictivo, nuevos componentes de planificación territorial que integren criterios medio ambientales con nuevos criterios económicos, sociales y éticos, los cuales permitan llegar a un desarrollo sostenible y mejorar la calidad de vida de la región.

Las estrategias de dirección del crecimiento, dentro del marco de la planificación regional, se llevan a cabo a través de ciertos modos operativos o **instrumentos técnicos** (*tools*), que guían las complejas gestiones urbanas. Después de dos décadas de experimentación, hoy en día son alrededor de 30 instrumentos técnicos que se emplean como mecanismos para conseguir los objetivos de planificación regional. Aunque no todos estos instrumentos son usados por cada gobierno local, los utilizados tienen resultados efectivos bastante variables entre distintos Estados.

Brevemente, quizás la mejor forma de introducir las complejas definiciones asociadas con estos instrumentos es el presentarlos como instrumentos que pertenecen a diferentes “familias” o grupos de métodos operativos, cada uno de los cuales pueda ser utilizado en diferentes situaciones. La clave está en crear una combinación de instrumentos que sean efectivos entre ellos y que puedan, acumulativamente, crear un sistema flexible, donde se pueda evitar decisiones negativas o caprichosas a los intereses comunes, y respondan de una forma razonable a la propiedad del suelo y al clima económico que, sin lugar a dudas, es necesario fomentar. La lección es el evitar la creación de un ambiente administrativo que invite al factor “análisis-parálisis”, el cual es totalmente contraproducente.

Grupo 1.- Regulaciones de uso del suelo.

En esta categoría, se encuentran los métodos de ordenación normales que determinan las **leyes de uso del suelo** (*zoning*), que legalizan el uso, densidad e intensidad de desarrollo: **Cinturón de desarrollo** (*urban growth boundary*), que denomina las zonas urbanizadas, zonas urbanizables, zonas con posibilidad de urbanización futura, cinturón verde y zonas no urbanizables. **Ordenanzas físicas** (*building heights and FAR*) y arquitectónicas, que influyen en alturas, volúmenes o retranqueos y en las relaciones entre superficie total construida y la superficie del terreno, etc. **Ordenanzas de subdivisión** (*subdivision controls*), que describen reglas de planificación y leyes de suelo en terrenos previamente no construidos o en casos donde hay un cambio de uso previo a otro nuevo. Otra clase de ordenanzas influyen en el uso del suelo por su **acceso a infraestructura pública** (*access to public facilities*). Esto incluye ordenanzas que limitan el desarrollo del suelo, con respecto al acceso, inacceso, capacidad, o acceso limitado a la infraestructura. **Ordenanzas de intensificación** (*down zoning*) Ordenanzas que, por razones específicas, deban reducir la densidad de desarrollo en un determinado solar o zona urbana. Ordenanzas que denominan **zonas especiales** (*special districts*), como pueden ser distritos históricos, o zonas que necesitan espacios libres, parques o, bien, sea la denominación de zona especial en distritos residenciales, comerciales e, incluso, distritos industriales de carácter único.

Grupo 2.- Regulaciones de Medio-Ambiente.

Es indispensable que, tanto las estrategias de dirección del crecimiento, como los instrumentos técnicos de implementación, estén ligados a una base de conocimiento biofísico de la región. Esto quiere decir que el análisis medio-ambiental debe preceder al desarrollo de las estrategias de la administración del crecimiento. En este grupo, se encuentran reglamentos y leyes para proteger **áreas críticas** (*critical areas*) como riberas, recursos acuíferos, marismas, ciénagas, recursos forestales, zonas biofísicas asociadas con la protección y sustentabilidad de la flora y fauna regional, tierras con suelos agrícolas primarios o terrenos con pendientes excesivas. La lista puede ser extensa, pero lo importante es tener un entendimiento claro de las oportunidades, restricciones y compatibilidad ecológica de la región. Dentro del mismo campo, están las ordenanzas para **zonas de riesgos** (*hazards*) que, como ejemplo, citamos las complejas manifestaciones asociadas en zonas sísmicas, o zonas asociadas con licuefacción, subsistencia y desprendimientos de tierra, etc. En este grupo medio-ambiental, también se encuentran ordenanzas de la protección de corredores con **vistas escénicas** (*scenic view protection*), las cuales pueden ser útiles en las zonas periféricas urbanas o a lo largo de autopistas o ejes de comunicación regional, incluyendo las ordenanzas de protección del **paisaje único** (*unique landscape*), bien sea por su significado ecológico, bien por su significado histórico, cultural o estético.

Grupo 3.- Reglas de Negociación.

Esta categoría abarca una serie de métodos que ayudan a fomentar el desarrollo económico y de vivienda dentro de la aceptación de ciertos trámites legales inscritos para conseguir ciertos equipamientos que benefician a la comunidad o proteger zonas ambientales. Por ejemplo, la **transferencia del derecho de desarrollo** (*transfer of development rights*), el cual puede ser transferido de una zona o terreno específico a otro terreno ubicado en distinta zona urbana. Bajo esta provisión, la habilidad de transferir el derecho de desarrollo representa una forma de resolver problemas múltiples de equidad para los propietarios de terrenos y crear una efectividad en la implementación de la administración del crecimiento. Estas reglas de negociación pueden ser útiles en la protección de edificios históricos, la preservación de terrenos agrarios, corredores escénicos, o en ciertas áreas críticas a lo largo del cinturón de crecimiento. Otro instrumento es el crear **bonos de uso** (*zoning bonuses*), a través del cual un proyecto puede ejecutarse si el promotor acepta la construcción de ciertos equipamientos públicos, como la construcción de un parque infantil, plazas, aparcamiento subterráneo, aceras arboladas o el negociar que cierto porcentaje de viviendas sean adquiribles a precios moderados. La compensación, bajo el punto de vista del promotor, es el poder construir mayores densidades o más alturas. Este método de bonificación también se usa para instigar el potencial urbano en ciertas áreas que, por razones variadas, no atraen inversión económica. Dentro de encontrar un balance apropiado de crecimiento, a través del área metropolitana, ciertas zonas pueden ser urbanizadas con **permiso limitado** (*permit limitations system*). Este instrumento limita la proporción y/o el tiempo (*rate*) de desarrollo de cualquier uso, bien sea residencial, comercial o industrial. Esta ordenanza puede afectar a toda la ciudad (el caso de San Francisco con respecto a la construcción anual limitada de

edificios destinados a oficinas comerciales), o en áreas específicas, con lo cual se limita el número de permisos que se otorgan en cada año. **Impacto de uso** (*performance zoning*) es un método de limitar o aceptar un proyecto en una zona específica. Bajo esta ordenanza, un proyecto se analiza conforma a las especificaciones del diseño con respecto a una lista de impactos, producidos por el proyecto y no por la conformidad con el uso del suelo. **Capacidad de desarrollo** (*population caps*) es un mecanismo técnico de negociación, en el cual se limita el número de habitantes en que un distrito puede crecer, debido a limitaciones de infraestructura, o serias limitaciones con respecto a servicios públicos (por ejemplo, escuelas, servicio de incendio y seguridad). La legalidad de este instrumento se basa en la capacidad fiscal de la municipalidad de disponer de recursos económicos para satisfacer (construir y mantener) las necesidades que el crecimiento de un distrito impone con respecto a las obligaciones totales de la municipalidad. **Puentes de desarrollo** (*linkages*) es un método de negociación que se requiere de proyectos generalmente no residenciales, para contribuir a fondos para el desarrollo de vivienda subvencionada u otra clase de programas sociales e, incluso, educativos, los cuales pueden servir de “puente” de empleo o residencia para futuros empleados en el proyecto.

Grupo 4.- Adquisición.

Este sistema establece una serie de métodos para fomentar los recursos económicos de la municipalidad, con o sin ayuda del Estado para, directamente, comprar terrenos que son ecológicamente o culturalmente únicos. El trámite puede ser de compra total, **adquisición total** (*fee simple*), o puede negociarse la compra de los derechos de desarrollo, o porciones específicas del terreno para el acceso público, en cuyo caso se denomina **adquisición parcial** (*less than fee simple*).

Grupo 5.- Instrumentos de Impuestos y Tasas.

En el lenguaje general técnico de la planificación regional, es políticamente suicidio el hablar de proposiciones técnicas que incrementan las tasas. Por eso, este grupo comprende una serie de estrategias importantes, que son denominadas, generalmente, bajo el nombre de **exacciones** o consecuencias de desarrollo. En realidad, las exacciones deben ser entendidas como instrumentos que funcionan en ambas direcciones. En casos específicos, pueden incrementar los gastos de inversión económica, pero también se aplican como incentivas que reducen los impuestos de inversión. **Tasas preferenciales** (*preferential tax*) incluyen una diversidad de acciones bajo las cuales proyectos o terrenos pueden ser remunerados o penalizados por impuestos. Un caso común es el de conceder una disminución de tasas para proteger y preservar espacios ecológicos o zonas agrícolas ubicadas generalmente con proximidad a las áreas urbanizables. Bajo este sistema, zonas agrícolas pueden ser estimuladas con una disminución de impuestos si continúan sus actividades por largo tiempo (de 50 a 100 años), o invierten en nuevos cultivos diversos. Otra forma de instigar un balance de crecimiento económico supramunicipal es el institucionalizar la **distribución de tasas base** (*tax base shering*) entre las municipalidades de la región y, así, evitar las competencias por usos preferentes que generan altas remuneraciones. De esta forma, la remuneración de impuestos se redistribuyen entre los diferentes municipios, usando fórmulas que favorecen los

distritos con propiedades de amillaramiento bajo. El estimular el desarrollo en zonas urbanas abandonadas o depreciadas, es una labor crítica de la planificación supramunicipal. La iniciativa puede crearse institucionalizando una asociación (*partnership*) entre el gobierno local y los promotores, bajo la cual el gobierno, de antemano, contribuye económicamente en el proyecto a través de la inversión en obligaciones bancarias, usando la **financiación de tasa incrementada** (*tax increment financing*), la cual se basa en invertir al frente, el incremento futuro recibido por tasas proporcionadas por el nuevo proyecto. Otra forma de disminuir los gastos públicos asociados con el desarrollo nuevo es el imponer exacciones de **tasas de impacto** (*impact fees*) a los promotores con motivo de financiar los servicios públicos ocasionados por el proyecto. Otra alternativa disponible para el promotor es la **concesión de terrenos** (*dedication of land or capital facilities*) propios y cederlos a la propiedad pública para la construcción de escuelas, etc...

Grupo 6.- Revisión de Proyectos.

Finalmente, ciertos proyectos deben ser sometidos al Departamento de Urbanismo para determinar la conformidad con las reglas de dirección del crecimiento. Varias revisiones pueden ser necesarias, incluyendo: **diseño urbano** (*design review*), **revisión medio-ambiental** (*environmental review*). En ciertos casos, un proyecto por sus manifestaciones públicas requiere una contribución o subvención pública, lo cual genera la necesidad de un **voto de aprobación** (*voter approval*) por la comunidad.

En 1.991, la Universidad de Washington desarrolló una encuesta comprendiendo 43 pueblos rurales, 63 municipios y 85 ciudades en Estados Unidos sobre el uso y la eficacia de estos instrumentos técnicos discutidos anteriormente. El conocimiento proporcionado por esta encuesta señalan importantes conclusiones, entre ellas:

- . De un total de 30 instrumentos técnicos analizados, solamente 10 o 15 instrumentos son usados con clara percepción de éxito.
- . Regiones que experimentan un crecimiento muy rápido, generalmente emplean más instrumentos técnicos.
- . La mayoría de los instrumentos que tienen éxito son bien comprendidos por el público y son legalmente defendibles.
- . Municipalidades que destacan positivamente en implementar estos instrumentos técnicos tienen una sólida planificación regional.
- . Planificaciones regionales con éxito emplean estrategias de dirección de crecimiento enfocadas a las necesidades de la comunidad y la región.
- . El éxito de ciertos instrumentos técnicos depende, muchas veces, de la clase de jurisdicción. Pequeños municipios o comunidades rurales con poca población tienen, generalmente, escaso poder fiscal. Por eso, solamente un pequeño grupo de instrumentos son, en estos casos, aplicables.
- . La presencia del Estado en tomar una parte activa y visible en evaluar la planificación local, fomenta la efectividad de cumplir con los instrumentos técnicos.

- . La habilidad de implementar estrategias de planificación regional y conseguir el soporte público y político, se relaciona con el grado de esfuerzo de educar a la comunidad sobre el propósito y el funcionamiento legal de los instrumentos técnicos.
- . Las estrategias de dirección del crecimiento, si son muy rígidas o inflexibles, pueden causar efectos negativos. Por ejemplo, el incremento del costo de vivienda, la pérdida de empleos y la gentrificación de la clase obrera.
- . Estas observaciones indican que el equipo técnico, involucrado en establecer las guías y estrategias de dirección del crecimiento, tiene que ser suficientemente adecuado y equipado para poder experimentar, a través de modelos, las posibles ramificaciones de los instrumentos técnicos, antes de que estos sean implementados.

El Ejemplo del Estado de Oregon.

Como ejemplo de una estructura administrativa regional, la cual ha recibido el respeto nacional, tanto por sus resultados positivos como por su habilidad de sobrevivir fuertes ataques políticos, podemos exponer el caso del Estado de Oregon (Figura 2). En cierto modo, el Estado de Oregon (compuesto por 36 municipalidades y 230 ciudades) representa una serie de combinaciones únicas que, quizás, sea difícil de encontrar en otros Estados. Veinte años atrás, los habitantes de Oregon aceptaron la opinión de que el territorio del Estado poseía un paisaje dotado por una naturaleza fisiográfica única, la cual debía protegerse. Corolario a esta realización, los habitantes de Oregon abrazaron el sentimiento y la determinación de evitar que el Estado se convierta en otra California y ser la víctima futura del desarrollo horizontal (*sprawl*), arruinando así su base agrícola y forestal. Por otra parte, el Estado de Oregon no hubiera alcanzado la reforma sin la ayuda y visión del Gobernador del Estado Tom McCall, que fue el responsable de lanzar la planificación regional en un camino ecológico.

En 1.973, dentro del mismo año de su introducción, la legislatura del Estado adoptó el Acta Estatal de Uso de Suelo (*Oregon Land Use Act* - Senate Bill 100). El Acta Estatal autoriza la formación de una nueva Comisión (*Land Conservation and Development Commission* [LCDC]) compuesta por siete miembros, elegidos por el Gobernador, y un nuevo Departamento (*Department of Land Conservation and Development* [DLCD]) compuesto por un equipo profesional que sirve como el brazo ejecutivo de la Comisión. Bajo la nueva Ley, la Comisión (LCDC) tiene como cargo:

- 1) Establecer los objetivos, metas y guías de planificación regional.
- 2) Redactar Ordenanzas clave.
- 3) Establecer un inventario ecológico incluyendo el uso del suelo.
- 4) Designar y coordinar específicas actividades, a través de las agencias estatales.
- 5) Coordinar, revisar y aceptar la nueva planificación de cada gobierno local.
- 6) Promocionar la participación de la Comunidad (DeGrove 1.984).

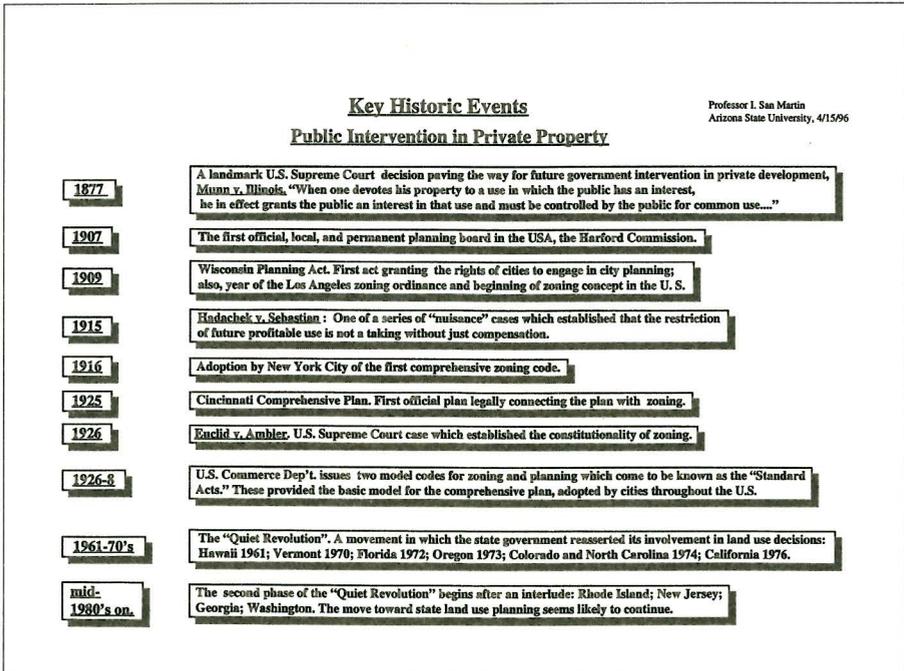


Figura 1.

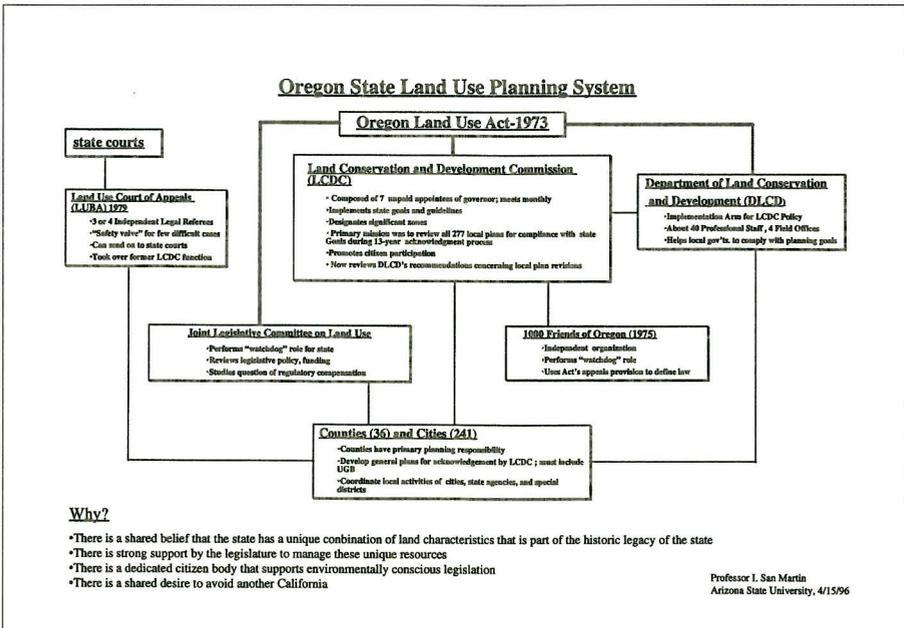


Figura 2.

Una parte significativa del Acta Estatal es la provisión de un Comité Legislativo en Leyes de Uso de Suelo (*Joint Legislative Committee on Land Use* [JLCLU]), con la responsabilidad de revisar las actividades del Estado y de los gobiernos locales. En realidad, este Comité sirve la función indispensable de revisar la legalidad y la constitucionalidad de las nuevas leyes. En la tarea compleja de evaluar, si los Planes Regionales de cada ciudad, pueblo o municipalidad, cumplen con los objetivos y metas de la planificación regional, la Comisión (LCDC) es asistida por un Comité de Apelación (*Land Use Board of Appeals* [LUBA]). En realidad, LUBA termina siendo el centro de disputas legales, donde los gobiernos locales acuden a solucionar las diferencias de opinión que tienen con la Comisión (LCDC). En principio, las soluciones se buscan de una forma más rápida y económica que sometiendo las disputas a la corte del Estado. Una faceta importante de la estructura administrativa del Estado de Oregón es los 1.000 Amigos de Oregón. Esta organización independiente fue formada en 1.975 por ciudadanos, con el objetivo de observar (*watchdog*) el proceso de decisiones y la política estatal y local. La organización está formada por un Comité ejecutivo y dispone de fuertes contactos, tanto profesionales como legales. Los 1.000 Amigos de Oregón representa el brazo legal y profesional del público, siendo, a su vez, un canal educativo importante.

La apropiación de fondos proporcionados por la legislación estatal a la Comisión (LCDC) para implementar el Acta de Ley, fue de \$700.000 durante el primer año administrativo, siendo el 50% subvencionado por el Gobierno Federal. Tres años más tarde, los fondos incrementaron a \$5.9 millones (por dos años fiscales), de los cuales \$4.4 millones fueron distribuidos entre los diferentes municipios para desarrollar los Planes Regionales. Hay muy poca duda que la distribución de esta respetable suma para los gobiernos municipales, fue una buena receta política para cumplir con los objetivos de la Comisión.

Una clave crítica del proceso político en Oregón y, así, el éxito político de la Comisión (LCDC), fue el conseguir adoptar, dentro de los primeros 18 meses, los objetivos principales que guían las metas de la planificación regional. Después de una multitud de reuniones públicas, 14 objetivos fueron aprobados (Figura 3). Lo que se hizo de forma diferente fue que, en lugar de redactar los objetivos y distribuirlos a las agencias del Estado y organizaciones públicas, la Comisión (LCDC) invirtió el proceso burocrático y consiguió las opiniones públicas al principio del proceso. Aunque el sistema de planificación regional supramunicipal usado en Oregón no sea posible o deba ser imitado en otras regiones, este sistema es prueba de que la conservación y preservación de áreas únicas y las iniciativas y fuerzas de desarrollo pueden coexistir dentro de un nivel grande de autonomía municipal.

Usando como ejemplo el Estado de Oregón, hay ciertas conclusiones que merece la pena subrayar (siguiendo con modificaciones, Alexander, N.; 1.991 "*Rules of Experience*") sobre el proceso de administración con respecto a la planificación regional:

- . Diseñar un sistema que es apropiado a los problemas críticos (ecológicos, políticos, demográficos, etc.) de la región y definir los objetivos y las bases de estos objetivos, en los cuales el sistema se basa.

- . Involucrar al público e invitar sus opiniones sobre los objetivos de la planificación al principio del proceso.
- . Evitar copiar otro sistema, aunque haya tenido éxito.
- . Crear un Plan General, basado en conocimientos medio-ambientales, demográficos y culturales, e instituir los instrumentos técnicos dentro del Plan General.
- . Crear un sistema modelo para demostrar cómo el sistema funciona.
- . Reconocer que los instrumentos técnicos de administrar el crecimiento tienen que ser soportados por las leyes estatales y constitucionales.
- . Reconocer que el proceso de administrar el crecimiento lleva tiempo y necesita fondos suficientes para su implementación. Por eso, la elección de instrumentos técnicos debe estar bien pensada.
- . Evaluar los efectos del sistema con respecto a sus impactos en la diversidad y densidad de vivienda, y evitar efectos discriminatorios, principalmente dentro de las minorías y los adultos retirados.
- . Evaluar el sistema con medidas reales en relación al poder fiscal y económico de la región.
- . Anticipar problemas y buscar métodos para resolverlos.
- . Tener en cuenta que los métodos elegidos para dirigir el crecimiento pueden ser ellos mismos modificados.
- . Involucrar al cuerpo legislativo estatal y municipal para que ellos guíen el esfuerzo de la planificación regional.

La Región Metropolitana de Phoenix.

Como contraste a la exposición anterior, la región de Phoenix representa, quizás, el ejemplo ideal que resiste la planificación regional como una imposición ilegal y contradictoria al espíritu utilitario tradicional americano. Quizás la pregunta crítica es ¿Qué es lo que la región de Phoenix nos pueden enseñar?. ¿Es la región de Phoenix una expresión aberrante de suburbanismo o es, en realidad, como otros defiende, el futuro natural, lógico o, incluso, ideal, que caracteriza la nueva estructura urbana de una sociedad postindustrial y una cultura postestructural?.

Lógicamente, el análisis presentado aquí debe seguir el método inquisitivo, donde se puedan comparar los impactos de dos posturas diferentes de planificación. De forma general, la región metropolitana de Phoenix, que consta de 24 ciudades, comprendiendo dos millones de habitantes dentro de un condado (Maricopa County), usa el método de planificación tradicional de los Estados Unidos. Esto es, cada ciudad redacta y adopta sus Planes Generales independientemente de la intervención estatal. El instrumento técnico más importante utilizado dentro del Plan General es la Ley de Uso del Suelo (*zoning*), el cual se expresa en el Plano de Usos (*Land Use Plan*). Comparativamente, la estructura del Plan General es muy similar entre las diferentes ciudades de la región metropolitana de Phoenix. Todos ellos incluyen metas y objetivos para organizar el uso del suelo en categorías tradicionalmente

separadas, como zonas residenciales, comerciales, industriales, espacios abiertos y, con excepciones, zonas mixtas como en el centro de la ciudad, etc. Curiosamente, la naturaleza de la lengua usada en la redacción de estos Planes es muy similar entre ellos. Invariablemente, expresan el sentimiento de conseguir mejorar la calidad del aire, mejorar las bases económicas, crear un sistema comprensivo de circulación y llegar a crear un carácter urbano único y estéticamente agradable (*City of Tempe year 2000 Plan General*). De hecho, la región metropolitana de Phoenix, sí tiene una estructura para administrar el crecimiento, el zoning que se aplica a lo largo y ancho de todo el límite jurisdiccional.

Sin embargo, la característica más crítica entre los Planes Generales de las distintas ciudades metropolitanas que componen Phoenix es la ausencia total de instrumentos técnicos que, con cierta certeza, puedan conseguir las metas y objetivos expuestos. Por ejemplo, el redactar que el objetivo principal es el interés de mejorar la contaminación del aire y, a su vez, establecer leyes de uso de suelo, con la mayoría de las zonas residenciales zonificadas entre 2 y 4 viviendas por acre (de 5 a 10 u/ha.), dentro de una planificación que carece de transporte público, es, en realidad, perplejante, especialmente cuando la única forma de transporte es el automóvil privado (la distribución modal es: 92% usan vehículos privados, 3% bicicletas y 2% transporte público).

Otra característica legislativa de la región metropolitana de Phoenix (**Figura 4**), es la tendencia competitiva a extender, a través de nuevas anexiones, los límites jurídicos de las ciudades. Por ejemplo, la ciudad de Phoenix que, en 1.960, comprendía 178 millas cuadradas (48.000 hectáreas), hoy, poco más de una generación, la superficie alcanzada es de 520 millas cuadradas (133.000 hectáreas). Esta superficie (ocupada solamente por la ciudad de Phoenix) es suficientemente extensa como para ubicar las ciudades de París, Manhattan, San Francisco y Roma (**Figura 5**). Por otra parte, los 2 millones de habitantes que residen en la región metropolitana de Phoenix (**Figura 6**), ocupan hoy 2.500 millas cuadradas (640.000 hectáreas), suficiente espacio para ubicar las ciudades metropolitanas de México D.F y Tokio, con población equivalente a 20 millones de habitantes. La extensión, terminando ya esta aritmética geográfica, del área municipal (Maricopa County) donde se ubica la región metropolitana de Phoenix, ocupa 9.000 millas cuadradas (2.310.000 hectáreas), con suficiente espacio para ubicar las ciudades metropolitanas de Chicago, México D.F., Tokio, París, Melbourne y Buenos Aires (**Figura 7**).

Lo que esta aritmética indica es la enormidad desproporcionada de la disposición de tierra urbanizada (y urbanizable) en relación con la tendencia desde los años 60 a planear distritos residenciales con densidades muy bajas, a consecuencia de la institucionalización o preferencia de la vivienda unifamiliar (el sueño americano). Por ejemplo, la densidad promedio en la ciudad de Phoenix es 2.300 personas (**Figura 8**) por milla cuadrada (cerca de 9 personas por hectárea), siendo así la más extensa y menos densa región urbanizada conocida. Las densidades urbanas tienen una relación directa con el consumo de gasolina (*Neuman and Kenworthy 1.989*) y el impacto en la contaminación del aire que repercute directamente en la calidad de vida regional. Después de una breve reducción en el consumo de gasolina, aceleró nacionalmente, llegando en 1.996 a un promedio anual

de 600 galones por persona en la región de Phoenix (Figura 9). Entre los años 1.980-1.990, la población en la región metropolitana de Phoenix se incrementó en un 40%, pero el número de millas de vías rodadas ascendió en un 100%, sobrepasando el incremento nacional de millas de vías rodadas del 82% entre los años 1.969-1.990 (Calthorpe 1.993). Este incremento es debido a una serie de factores complejos, aunque bajo el punto de vista urbano, el desarrollo horizontal ha incrementado más los viajes producidos por destinos diferentes de los asociados con el destino de trabajo.

Naturalmente, el impacto más evidente asociado con este movimiento de tráfico constante es la contaminación del aire. En menos de 20 años, la calidad del aire en la región metropolitana de Phoenix se ha convertido en un problema serio. Por ejemplo, en una encuesta dirigida por el Instituto Morrison de la Arizona State University (Melnick, Rob 1.988), de los seis factores considerados críticos por la Comunidad de Phoenix, la contaminación del aire es considerada con más importancia (90%), seguido por el transporte y los recursos de agua (78%), leyes de uso del suelo (72%), la habilidad de los gobiernos locales para financiar servicios públicos (69%), y el crimen (46%). La “nube marrón” que, claramente, se percibe en la región metropolitana de Phoenix es el resultado de una excesiva concentración en monóxido de carbono, ozono y particular PM-10 (Figura 10), lo cual se acentúa en un clima árido de poca lluvia y con escasa vegetación. Este problema es sumamente crítico, pues impacta la salud pública y la percepción de la calidad de vida, siendo ambas las bases clave para atraer nuevo desarrollo económico.

Estudios en la región de Phoenix sobre el impacto producido por la contaminación del aire (*The American Lung Association* 1.994), indican que el coste anual asciende a \$431 millones (Figura 11), siendo el 64% relacionado con los gastos de la salud pública.

A pesar de las ramificaciones obvias, los habitantes de Phoenix votan, insistentemente, por limitar las apropiaciones para la provisión de transporte público, resistiendo el sentimiento nacional que abraza su aceptación (Waits, Mary Jo. 1.996). El razonamiento se basa en exponer la ineficiencia de los transportes públicos en estructuras urbanas, donde la densidad e intensidad de desarrollo no alcanza la densidad crítica necesaria en ningún punto específico. Este razonamiento, limitado a una lógica lineal, persiste en Arizona, a pesar de los consejos actuales técnicos (Kulash, W. 1.996), que indican claramente la necesidad, a nivel nacional, de cambiar nuestro previo paradigma profesional, enamorado con mover vehículos, a aceptar una nueva visión de transporte público que se basa en mover personas (Figura 12), produciendo así alternativas de transporte más diversas y económicas.

El cambio de enfoque se expresa, en conclusión, si tratamos de redistribuir la subvención del Gobierno Federal y Local que, actualmente, se dirige al consumo de petróleo y a la construcción de carreteras (Figura 13). En la región metropolitana de Phoenix, el 62% de la remuneración de impuestos comerciales (*Sales tax*) es destinado a la construcción de autopistas municipales (*Arizona Department of Transportation* 1.995). Sí es cierto que el transporte privado tiene, en realidad, su conveniencia y preeminencia, pero hay que tener en cuenta que inflige un gasto

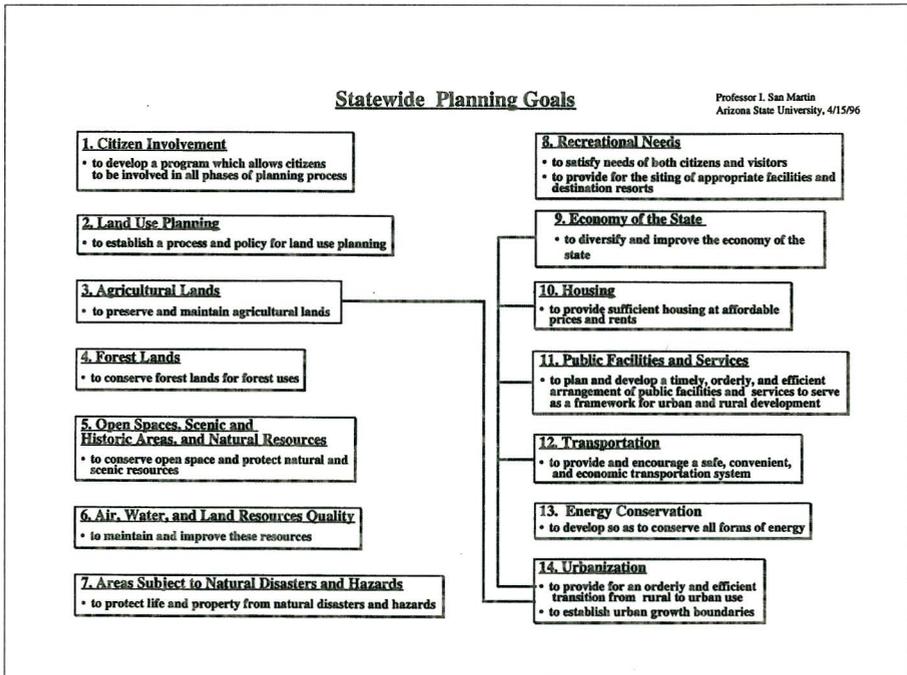


Figura 3.

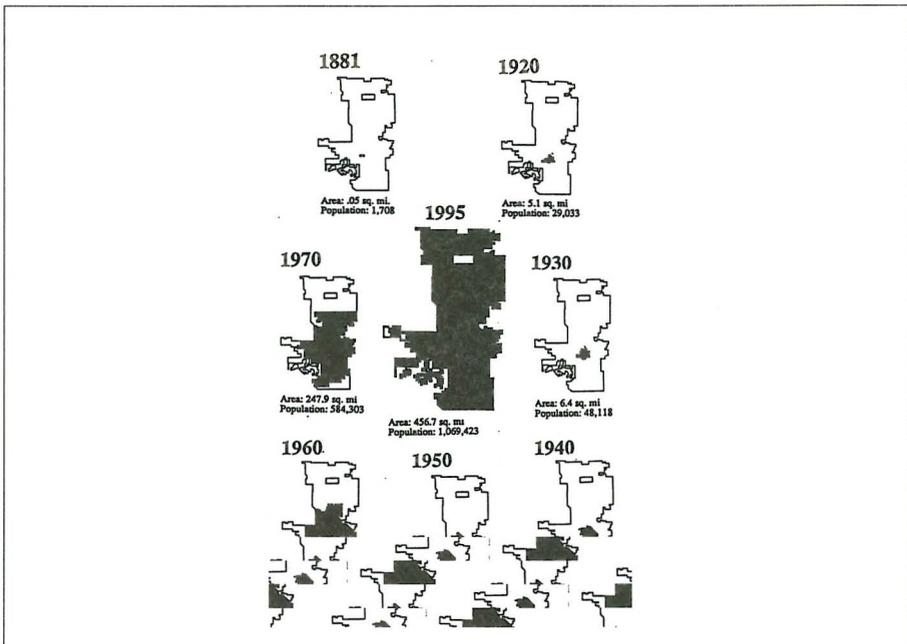


Figura 4.

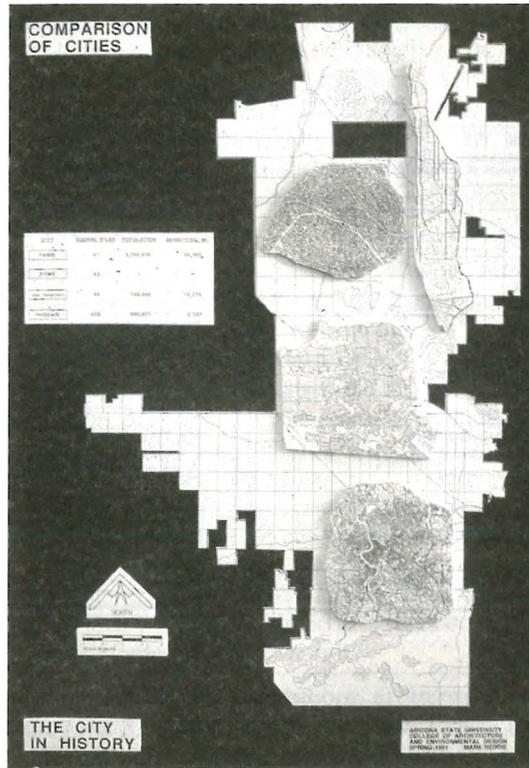


Figura 5.

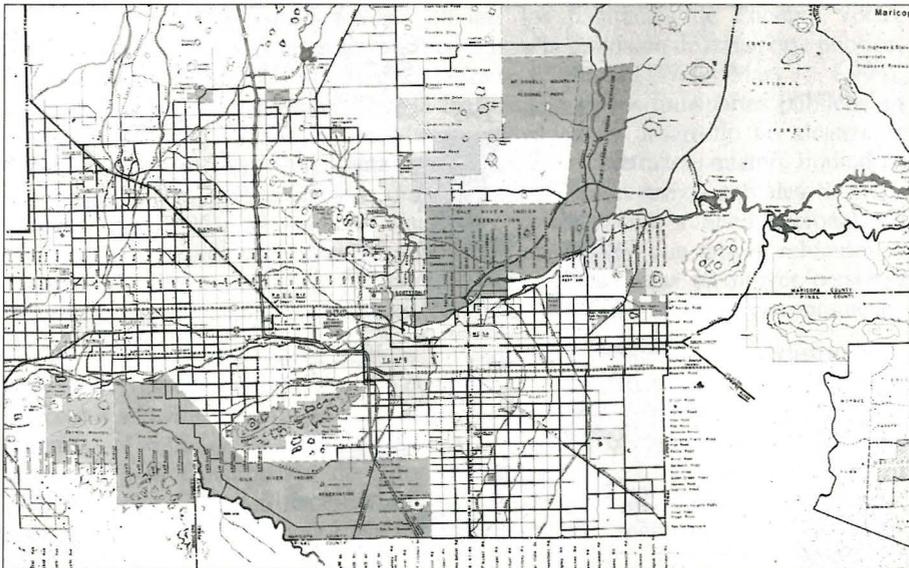


Figura 6.

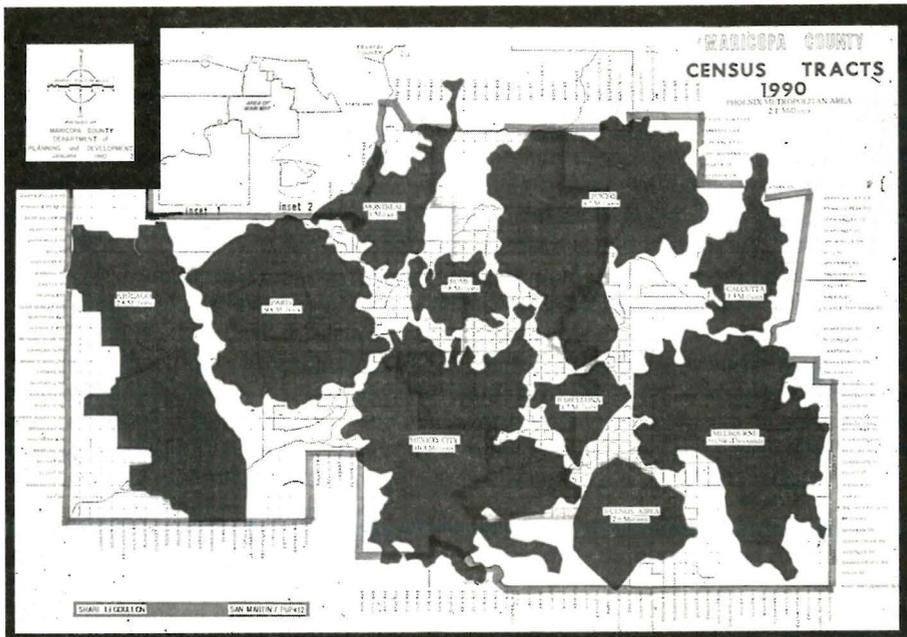


Figura 7.

Age Of Maricopa Residents - Current and Projected

| AGE | 1995 | % | 2000 | % | 2020 | % | 2040 | % |
|--------------|------------------|--------|------------------|--------|------------------|--------|------------------|--------|
| 0-9 | 381,248 | 15.70% | 414,817 | 15.10% | 605,593 | 13.70% | 803,202 | 13.50% |
| 10-19 | 323,449 | 13.30% | 376,434 | 13.70% | 557,203 | 12.60% | 749,376 | 12.60% |
| 20-29 | 351,206 | 14.50% | 362,296 | 13.20% | 563,434 | 12.80% | 772,461 | 13.00% |
| 30-49 | 751,009 | 31.00% | 835,266 | 30.50% | 1,085,077 | 24.80% | 1,431,880 | 24.10% |
| 50-64 | 300,204 | 12.40% | 392,112 | 14.30% | 771,583 | 17.50% | 988,343 | 16.70% |
| 65-79 | 240,339 | 9.90% | 261,938 | 9.60% | 844,246 | 14.80% | 788,887 | 13.00% |
| 80+ | 77,092 | 3.20% | 99,094 | 3.60% | 189,908 | 4.30% | 419,067 | 7.10% |
| TOTAL | 2,424,547 | | 2,741,959 | | 4,417,044 | | 5,934,038 | |

Source: Az Dept of Economic Security, Population Statistics Unit, 1994.

| CITY | LAND AREA (in sq.miles) | POPULATION | DENSITY (pop/sq.mile) |
|------------------|----------------------------|------------|--------------------------|
| NEW YORK, NY | 314.7 | 7,322,564 | 23,268 |
| LOS ANGELES, CA | 467.4 | 3,485,398 | 7,457 |
| CHICAGO, IL | 228.4 | 2,783,726 | 12,188 |
| HOUSTON, TX | 581.4 | 1,630,553 | 2,804 |
| PHILADELPHIA, PA | 136 | 1,585,577 | 11,559 |
| SAN DIEGO, CA | 330.7 | 1,110,549 | 3,358 |
| DETROIT, MI | 143 | 1,027,974 | 7,189 |
| DALLAS, TX | 378 | 1,006,877 | 2,664 |
| PHOENIX, AZ | 426 | 983,403 | 2,308 |

Professor I. San Marín
Arizona State University, 4/15/96

Figura 8.

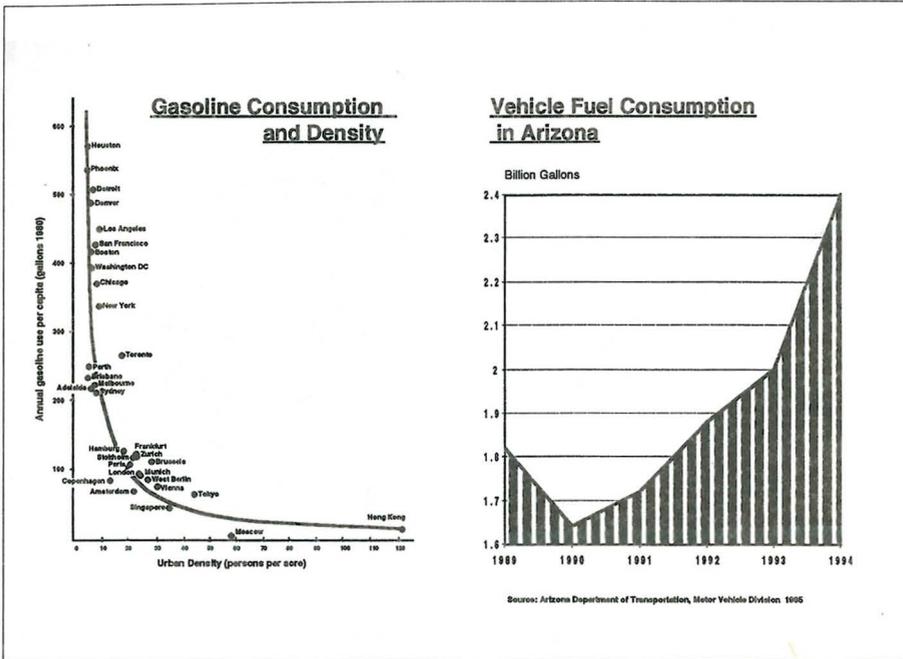


Figura 9.

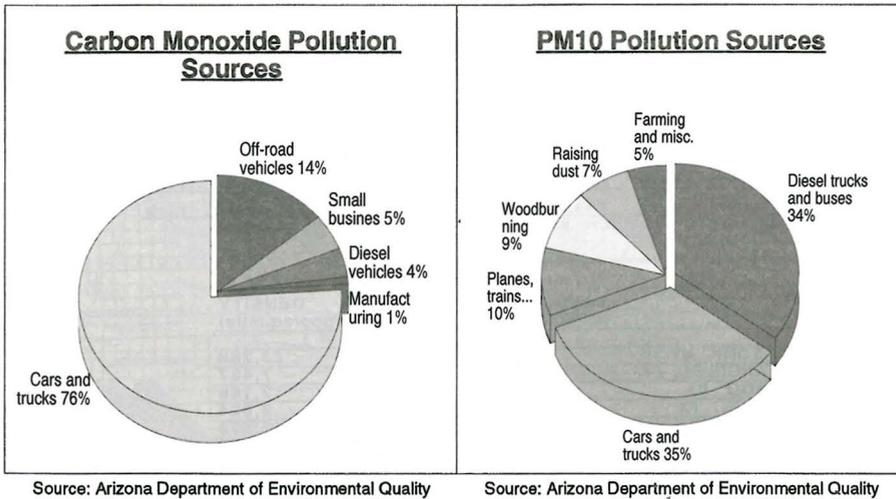


Figura 10.

económico municipal e individual extraordinariamente serio. Por ejemplo, estudios conducidos por Arizona State University (Waits, Mary Jo, et al 1.996) indican que los gastos asociados por el uso diario de un vehículo son de \$4.900 anuales, incluyendo seguros, gasolina, mantenimiento, registro anual de tasas, etc. En comparación, los gastos individuales asociados por el transporte público son \$612 anuales (Figura 14). Hay que tener en cuenta que el habitar suburbios, con su carencia de transporte público, indica la necesidad de usar, por lo menos, dos y, en muchos casos, tres vehículos por familia, lo que, acumulativamente, asciende al costo anual similar a la hipoteca residencial, lo cual ocurre por primera vez en la historia urbana. Esto tiene importancia cuando se establece al argumento indicando que el beneficio principal de mantener un mercado económico libre (sin instrumentos de administración en crecimiento), está en su habilidad para producir residencia a precios más asequibles. La residencia quizás sí, pero los gastos acumulativos anuales por cada familia, comparándolos con una urbanización más compacta, la cual incluya más diversidad de vivienda y el acceso al transporte público no, principalmente en una región donde el promedio anual de ingresos no excede \$35.000 por familia.

Arizona tiene sus orígenes en la agricultura (Figura 15). La entidad administrativa donde reside el área metropolitana de Phoenix, el condado de Maricopa, está clasificado, por su producción agrícola, en el rango 18, dentro de 3.000 condados en los Estados Unidos (MAG 1.996). En 1.994, la economía agraria contribuyó (directa e indirectamente) en \$569 millones (Figura 16), dando empleo a más de 85.000 personas. A pesar del significado de estas cifras, el condado de Maricopa, entre 1.980-1.992, perdió una capacidad de producción agrícola de 500 millas cuadradas (128.000 hectáreas), la mayoría a consecuencia de la expansión urbana. Hoy todavía perdemos tierra agrícola a razón de un acre (0,40 hectáreas) cada hora (Figura 17).

Hay muchas razones que podemos pensar aplicables a una defensa fuerte sobre la preservación del suelo agrícola. Pero, bajo el punto de vista ideológico utilitario, característico del pensamiento político actual en el Estado de Arizona, estas defensas se limitan a una transacción muy sencilla, hay demanda y, si el propietario del terreno quiere vender, esos son sus derechos legales en América. En realidad, como se expuso al principio, hay límites legales sobre la transferencia del uso del suelo, y muchas estrategias para preservar el terreno agrícola, pero en el clima político actual, esta discusión duraría muy poco en Phoenix. Después de todo, el acto legal de 1.877 está muy lejos del pensamiento político actual. Por eso, el diálogo más productivo bajo el punto de vista de la plausibilidad de la planificación regional es el demostrar que, incluso dentro del pensamiento ideológico utilitario, el preservar las tierras agrícolas, no solamente tiene sentido, sino que es económicamente imprescindible.

El razonamiento está ligado con los mecanismo de solvencia fiscal. Como en otras ciudades de América, en relación con su solvencia fiscal, las ciudades de la región metropolitana de Phoenix cumplen con sus obligaciones a través de los impuestos de tasas, reversiones estatales, ayudas federales para programas específicos, y la contribución de impuestos por los permisos de construcción, que son cerca de un 20% de la recaudación anual. Esta contribución por los impuestos de construcción es ciertamente importante y, en muchos casos, la única razón de los distritos rurales para convertir terrenos agrícolas en zonas urbanizables.

Principalmente en un ambiente conservador, donde la contribución de impuestos residenciales y de tasación general es relativamente modesta, exponiendo quizás otras expresión del sueño americano. En realidad, bajo esta estructura fiscal actual (y aquí es donde tiene sentido la planificación supramunicipal), la única forma de satisfacer los gastos de los servicios públicos es el fomentar o atraer la ubicación del desarrollo comercial. Desafortunadamente, en una región municipal tan extensa y en la actual atmósfera económica global, la atracción del desarrollo comercial es muy competitiva, dejando la periferia suburbana en un estado de crisis.

La mejor forma de seguir esta lógica es la de exponer el análisis demográfico que marca el crecimiento residencial, el empleo y el promedio de salarios (Figura 18) en la región metropolitana. Este análisis demuestra que el crecimiento de empleo y el crecimiento comercial, gravita principalmente en dos ciudades, Phoenix y Scottsdale, que son las más fuertes entidades políticas en la región y las únicas que demuestran un balance futuro equilibrado entre el crecimiento residencial y comercial. Por otra parte, el crecimiento fuerte residencial suburbano se ubica en las ciudades periféricas, donde los gastos de servicios públicos (escuelas, bibliotecas, servicios de bomberos y seguridad, etc.) se expresan con más necesidad. Por esto, la solvencia fiscal de las ciudades periféricas para cumplir con las obligaciones de proveer servicios públicos es realmente problemática. Por ejemplo (Figura 19), por cada dólar recibido en impuestos residenciales, la ciudad debe contribuir en gastos públicos \$1.22 a \$1.35. Por otra parte, por cada dólar recibido por el desarrollo comercial, la inversión en servicios públicos es un gasto de \$0.35. Pero la sorpresa viene en el cómputo del balance fiscal con relación a terrenos agrícolas, el cual indica que, por cada dólar de ingreso por los impuestos agrícolas, la ciudad invierte solamente \$0.07 en gastos de servicios públicos (*National Farmland Trust* 1.992). Esta realización indica que si las ciudades rurales periféricas no tienen el poder político (o el ambiente adecuado) para atraer el crecimiento comercial o industrial, el preservar el terreno agrícola es fundamentalmente necesario.

El análisis de la región metropolitana de Phoenix, como ejemplo del sueño americano, no representa un caso único en la historia de los Estados Unidos, ni quiere decir que el futuro de la región está realmente acabado. Pero sí demuestra las complejas ramificaciones de institucionalizar una visión económica simple, dejando que las fuerzas del mercado dicten la planificación regional. En realidad, en el futuro de las regiones que expresan un crecimiento rápido tienen que hacer decisiones críticas sobre la planificación regional, principalmente cuando vivimos en un ambiente económico global donde la posibilidad de atraer empresas e inversiones económicas es temporal y frágil. El Estado de Oregon demuestra que la oportunidad de encontrar este futuro ideal (el sueño americano), está más cerca cuando la región proporciona una diversidad amplia de expresiones culturales, donde la calidad de educación es cultivada y el auge económico que ofrece la región está libre de impactos ambientales negativos. Claramente, la aceptación de este diálogo es difícil, en un clima político y económico que invierte en soluciones a corto plazo.

Hoy, las ciudades del “cinturón de sol”, como demuestra la región metropolitana de Phoenix, están caracterizadas por super-autopistas, desarrollo horizontal, densidades bajas y una continua transformación demográfica y económica

impermanente. Los impactos de esta transformación suburbana están siendo claramente evidentes en la región metropolitana de Phoenix: contaminación de aire, pérdida del paisaje y economía agraria, reducción del paisaje natural del desierto Sonora (el cual es una de las razones principales que atraen a vivir en Arizona), el incremento fiscal para poder equilibrar los gastos de infraestructura y servicios públicos, y la expresión urbana donde la población vive fundamentalmente fragmentada en zonas residenciales homogéneas. En forma expresada por las voces de muchos residentes, el sueño americano, en la región metropolitana de Phoenix, se está convirtiendo en pesadilla. Por otra parte, la pregunta clave social en *Suburban America* es, como Richard Sennet (1988), inquisitivamente, hace fuera de las estadísticas académicas: ¿Es posible fomentar una sociedad democrática en un ambiente suburbano que carece de vida pública?.

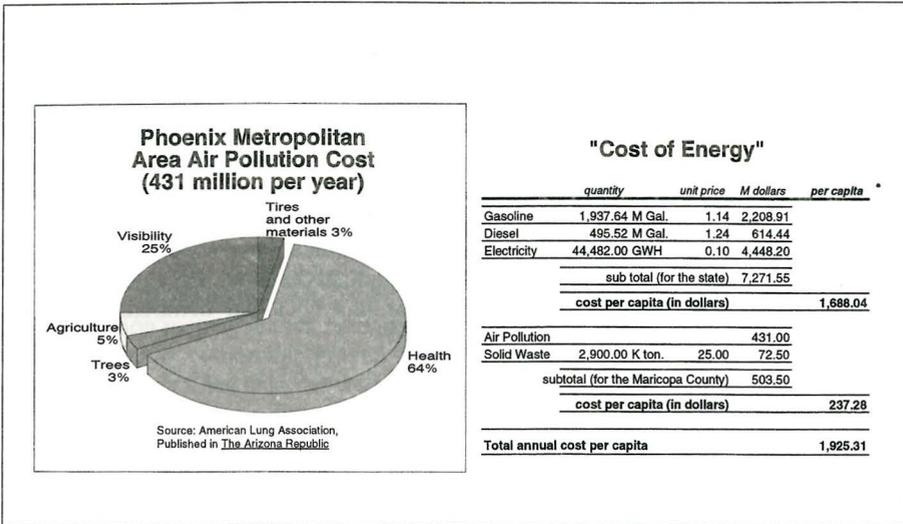


Figura 11.

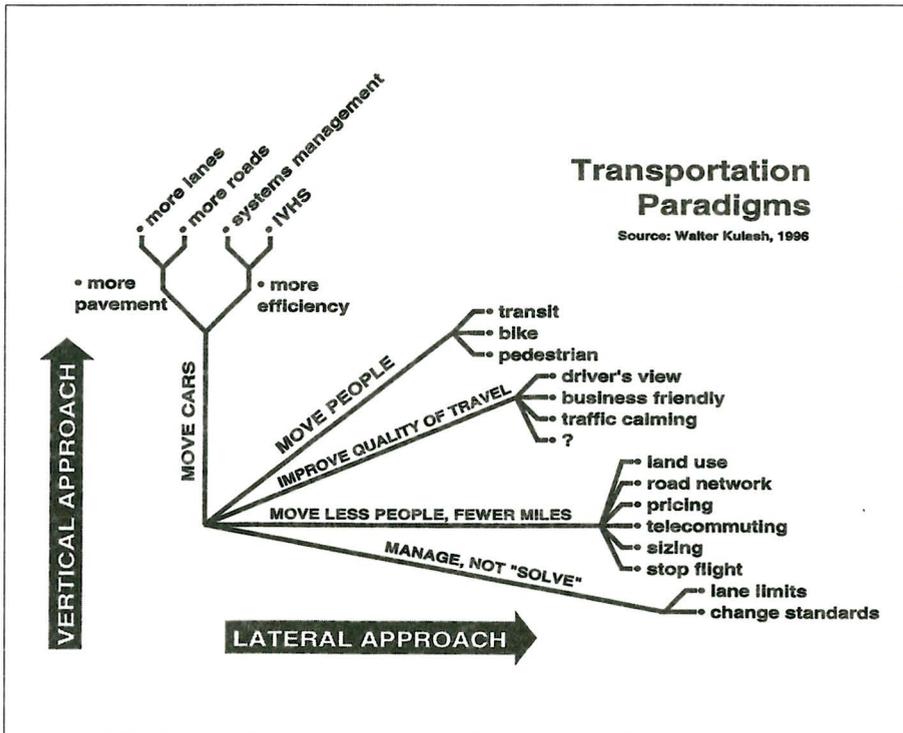


Figura 12.



Figura 13.

| STATE FINANCIAL ASSISTANCE FOR PUBLIC TRANSPORTATION | | | THE COST OF DRIVING V. TAKING TRANSIT | | |
|--|-----------------------------|--------------------|---|----------------|--------------|
| | STATE FUNDING (MILLIONS \$) | FUNDING PER CAPITA | Annual Expenditure | | |
| | | | private vehicle | public transit | |
| California | \$1,336.90 | \$43.00 | Operating Costs | \$1,250 | \$0 |
| Oregon | 27.00 | 9.00 | (incl. fuel and service) | | |
| Utah | 38.80 | 21.00 | Insurance | \$788 | \$0 |
| Washington | 146.70 | 29.00 | Fixed Cost | \$2,850 | \$0 |
| All States | 5,668.60 | 22.00 | (incl. depreciation, registration, and license) | | |
| Arizona | 11.10 | 3.00 | Transit Cost | \$0 | \$612 |
| | | | (express bus pass at \$51 per month) | | |
| | | | Total | \$4,888 | \$612 |

Source: Morrison Institute for Public Policy 1996

Source: Morrison Institute for Public Policy 1996

Figura 14.



Figura 15.

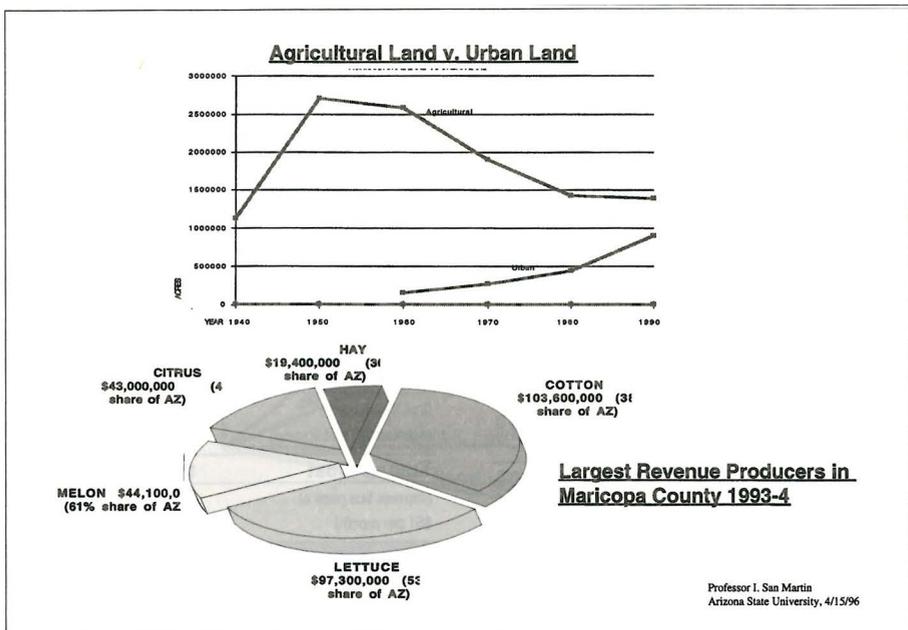


Figura 16.



Figura 17.

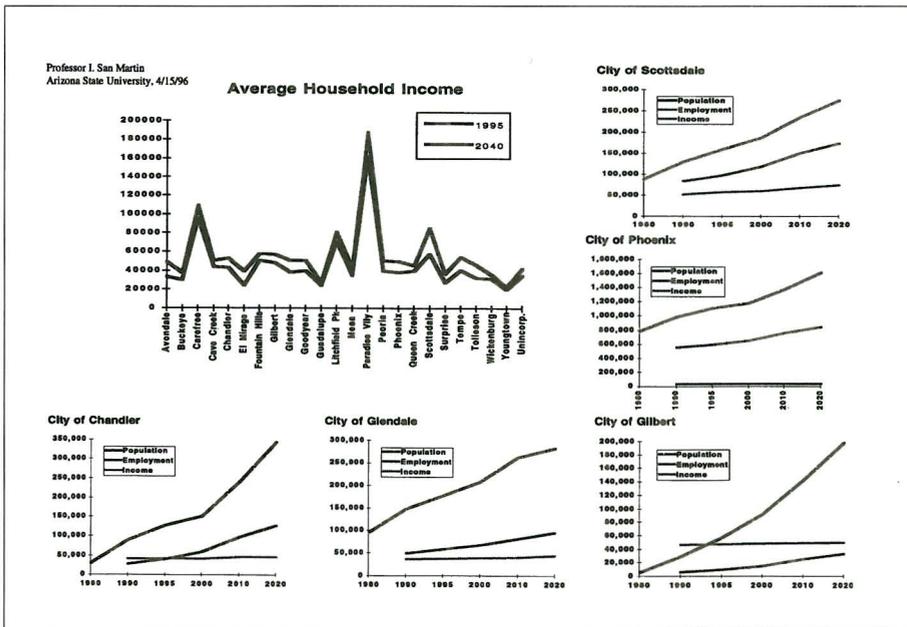


Figura 18.

Conclusiones.

Entonces, ¿cuáles son las lecciones que podemos transmitir en relación a estas dos tendencias divergentes de la planificación territorial en los Estados Unidos?. En primer lugar, se puede decir categóricamente que el proceso de crecimiento urbano, desde los años 60, se caracteriza por un desarrollo extremadamente rápido, principalmente en regiones nuevas que tienen poca experiencia, tanto legislativa como profesional, en captar las implicaciones ecológicas, económicas, culturales y éticas de los impactos producidos por el auge inmobiliario, a consecuencia del urbanismo caprichoso horizontal. Por eso, como en los Estados que aceptaron la revolución silenciosa, el apoyo a la planificación regional está directamente relacionado con una percepción pública de la degradación del medio-ambiente, el costo exorbitante de la expansión infraestructural y una reducción en la calidad de vida económica, social y cultural.

Fundamentalmente, la planificación regional intenta evitar los impactos de la descentralización urbana (*urban sprawl*), introduciendo métodos que modifican la velocidad y el enfoque del crecimiento urbano, manteniendo los recursos ecológicos, y el carácter cultural regional. El énfasis consiste en guiar la tercera dimensión del crecimiento, esto es, el adaptar el “*timing*” del desarrollo. Guiar el desarrollo regional no quiere decir cerrar las puertas al crecimiento económico, sino que se debe ver como una estrategia necesaria que beneficia a los gobiernos locales para establecer un balance entre las presiones políticas e intereses económicos que son, a veces, divergentes, complejos y competitivos.

En los Estados Unidos, la expresión urbana posterior a los años 60 ha homogeneizado y fragmentado las relaciones comunitarias colectivas por su carencia de espacio público, y ha dislocado las diferencias entre ciudad, pueblo y comunidad rural, debilitando las raíces culturales y, a largo plazo, la estabilidad económica sostenible que se necesita en esta nueva era de cambios globales rápidos. En el caso de la región de Phoenix, la ausencia de una urbanización coordinada ha dejado una huella de abuso donde más del 40% del terreno urbanizado se encuentra vacante o marginado, como resultado de tener accesibles terrenos periféricos que incluyen en el desarrollo del “salto de la rana” (*leap frogging*), a consecuencia de encontrar disponibles terrenos agrícolas que son más económicos para el promotor y con menos restricciones legales.

Contrariamente a lo que a veces se ha publicado, la investigación sistemática indica que la producción del Suelo Urbano bajo un mercado económico libre, desequilibra la fuerza económica rural, inflige altos gastos sociales, económicos y ecológicos y es, en realidad, más excluyente en producir diversidad de vivienda accesible a los diferentes niveles económicos que en regiones que practican planificación regional.

Por otra parte, el crecimiento sano y fuerte de una región no es directamente proporcional al grado de ausencia de los objetivos de la planificación regional. Al contrario, el crecimiento económico serio responde más favorablemente a un clima regional que garantiza con cierta certeza una visión clara del desarrollo regional, invierte en la protección del medio-ambiente y se interesa en fomentar la calidad de

vida. Después de todo, es la percepción de la calidad de vida y la calidad de medio-ambiente que ofrece la región, los mejores índices para atraer el crecimiento económico serio. La clave crítica es entender que las regiones atractivas y con éxito, bajo el punto de vista económico, no siguen en general las tendencias (*trends*) estadísticas, sino que crean sus nuevas tendencias innovativas. Por ejemplo, la región metropolitana de Phoenix, en lugar de continuar con una producción de industria urbana antigua (construcciones de vivienda usando madera de los bosques de Oregón, petróleo saudita para mantener el transporte privado y usar energía nuclear para la producción de electricidad), tiene la capacidad potencial de transformar su economía, con un enfoque de desarrollo económico nuevo, basado en las múltiples ramificaciones industriales de la energía solar, transformando e innovando su base económica hacia un futuro regional más sostenible. Esto implica el transformar la percepción de la calidad de vida, que se basa muchas veces en atributos geográficos, y crear una nueva industria innovativa, que pueda producir una nueva era económica basada en inversiones técnicas embrionarias (*Research and Development* [R&D]).

De todas maneras, hay que tener en cuenta que los esfuerzos para administrar el balance del crecimiento urbano no son siempre bien recibidos. Quizás porque la planificación regional se interpreta como una nueva forma de limitar el crecimiento económico, o se perciben como leyes exclusionarias o, peor, como posturas de élites instigadas por el pensamiento académico que limitan el mercado libre. A veces el escepticismo también viene de las autoridades locales por su desconfianza en la autoridad estatal, o de los agentes profesionales públicos, los cuales interpretan estas nuevas ideas como un insulto o falta de confianza en sus capacidades cívicas y profesionales. De cualquier forma, hay que tener en cuenta que la implementación de la planificación regional no es una cosa simple, ni está libre de gastos públicos. Implementar efectivamente estrategias de dirección del crecimiento es más que aplicar técnicamente instrumentos operativos. Incluso en el mejor de los casos, se requieren las tres "P" de la planificación regional (pasión, persistencia y perseverancia). El consejo crítico de los expertos es el de educar a la comunidad, construir el soporte político y diseñar instrumentos para la administración del crecimiento que conforman las necesidades y el carácter de la comunidad.

Claramente, las críticas en contra de la planificación regional no han acabado, incluso dentro de las regiones que practican esta forma de planificación, las cuales se expresan con más fuerza durante los periodos de recesión económica. Así todo, la mayoría de los estudios de investigación evaluativa defienden el sistema de planificación regional como un sistema que ayuda al crecimiento económico de la región, expande una producción más diversa de vivienda económica y protege la economía rural, sin limitar un gran nivel de autonomía local.

Finalmente, es sumamente importante el recalcar que los beneficios de la planificación regional se expresan, generalmente, por lo que no se puede ver, o sea, por lo que no ha ocurrido.

Bibliografía de Referencia.

American Farmland Trust. (1992). *“Does Farmland Play?: The Cost of Community Services”*. Government Publication, Washington D.C.

Calthorpe, Peter. (1993). *“The Next American Metropolis”*. New York, Princeton Architectural Press.

DeGrove, John M. (1984). *“Land Growth and Politics”*. APA Planners Press Chicago, Illinois.

DeGrove, John M. (Ed.) (1991). *“Balance Growth: A Planning Guide for Local Government.”* The International City Management Association ICMA, Washington D.C.

Jeffrey, Leonard H. (1985). *“Managing Oregon’s Growth”*. The Conservation Foundation.

Kulash, Walter. (1996). *“The Third Motor Age”*. PLACES. Vol. 10, No. 2.

Marx, Leo. (1991). *“The American Ideology of Space”*. *Denatured Visions: Landscape and Culture in the Twentieth Century*. MOMA. New York.

Melnick, Rob et al. (1988). *“Urban Growth in Arizona: A Policy Analysis”*. Morrison Institute for Public Policy, Arizona State University.

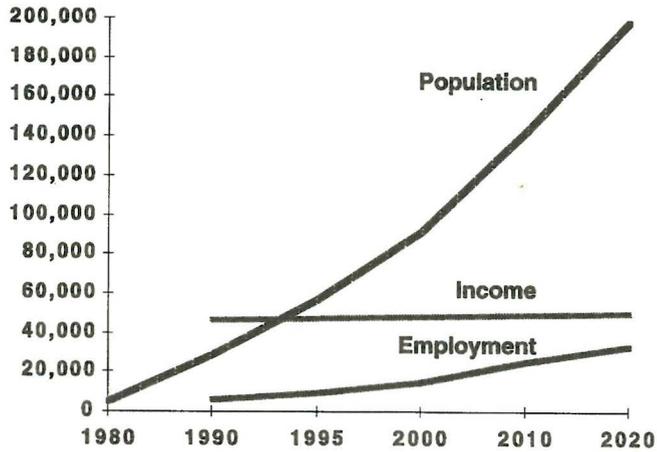
Newman, P.W. & Kenworthy, J.R. (1989). *“Gasoline Consumption and Cities: A Comparison of U.S. Cities with a Global Survey”*. APA Journal, Winter.

Rhose, Mitch. (1987). *“Land-Use Planning in Oregon”*. Oregon State University Press.

Sennett, Richard. (1988). *“The Civitas of Seeing”*. PLACES. Vol. 5, No. 4.

Waits, Mary Jo et al. (1996). *“Transit in de Valley: Where Do We Go From Here?”*. Morrison Institute for Public Policy, Arizona State University.

City of Gilbert



REVENUE TO CITY: COSTS TO CITY: LAND USE:



\$1.00



\$1.22



Residential



\$1.00



\$0.37



Commercial



\$1.00



\$0.07



Agricultural

Figura 19.