

EL FUTURO DE LA

Planificación en los Estados

Unidos - ¿Requiem o Renacimiento?*

Por John W. REPS**

Hace tres años, en un repique de muerte a la zonificación, analicé los defectos que tenían nuestros métodos para regular el desarrollo urbano y sugerí un sistema alternativo para controlar el uso del terreno.¹ Entonces, expuse que los elementos reguladores en la implementación de un sistema de planificación sólo tenían una efectividad limitada y que, por lo tanto, se le debía dar mucho más énfasis a otras medidas más positivas.

El tiempo transcurrido ha servido para fortalecer mi convicción de que mi premisa era correcta. Posteriormente, un año de residencia en el

* Texto del discurso preparado para pronunciarse en la "Conferencia Nacional de Planificación" de la Sociedad Americana de Funcionarios de Planificación en Houston, Texas, el lunes 3 de abril de 1967. Publicado en la Revista Trimestral *Land Use Controls*, Vol. 1, núm. 2, 1967. Traducción del inglés por Ana Laura Cadilla de Delgado.

** Ha sido un asiduo colaborador en la labor de organización del currículo del Programa Graduado de Planificación de la Universidad de Puerto Rico.

¹ John W. Repts, "Requiem for Zoning", *Planning*, 1964: *Selected Papers from the 1964 ASPO National Planning Conference*. Chicago: American Society of Planning Officials, 1964. pp. 56-67.

exterior me ha brindado la oportunidad de observar de cerca sistemas de planificación que difieren del nuestro a este respecto. Me propongo explorar ahora el tema más concienzudamente.

Antes de empezar, debo aclarar que, aunque pertenezco a la Junta de Directores de la Sociedad Americana de Funcionarios de Planificación (ASPO), lo que yo diga no se debe considerar en forma alguna como una declaración de normas de dicha organización. Tampoco representa el punto de vista de la Universidad de Cornell ni el de mis colegas allí, en el Departamento de Planificación Urbana y Regional.

Parto de la premisa de que el ambiente urbano angloamericano es sumamente insatisfactorio. Es ineficiente e inconveniente; no es atractivo ni económico ni agradable. Lo trágico es que no sería necesario que así fuese. En los Estados Unidos existen suficientes ejemplos de buen diseño urbano para demostrar la brecha que existe en nuestra planificación. Del Riverside en Illinois de hace un siglo al Reston de hoy día, podemos ver que bajo circunstancias excepcionales se hallan dentro de nuestro alcance técnico, vecindarios y comunidades de alta calidad, atractivos, convenientes, seguros, saludables y eficientes.

Europa nos proporciona ejemplos aún más impresionantes que demuestran lo que los planificadores urbanos contemporáneos pueden lograr bajo condiciones más favorables: Tapiola, Vallingby y el oeste de Amsterdam, son sólo tres de los muchos proyectos que en el exterior se han concebido con eficacia y han sido ejecutados brillantemente.

No estoy implicando que los planificadores tengan todas las contestaciones, o que sean ellos los únicos que pueden ofrecer soluciones. De hecho, ni los planificadores ni los colegas profesionales en otros campos han podido identificar aún, ni siquiera coincidir, en todas estas importantes cuestiones. Lo que sí sostengo es que los planes que se encuentran en las mesas de dibujo, pese a ser deficientes en muchos aspectos, casi siempre aventajan en calidad lo que se construye actualmente en nuestro ambiente urbano.

Entre la previsión y la realidad está nuestro sistema de implementación de la planificación, anticuado, inefectivo y siempre frustrante. Es hacia esa área de investigación y de pensamiento innovador que debemos canalizar nuestra mayor inversión de recursos intelectuales. El énfasis primordial debe enfocarse hacia lo que viene después del plan y no a lo que viene antes, porque es ahí precisamente donde es más débil nuestro proceso de planificación.

En este aspecto es que nuestra retórica pública está completamente despistada. Se pueden identificar tres posiciones que han asumido los

planificadores. Los tradicionalistas proponen planos maestros o reguladores a largo alcance. Estos le dicen a la comunidad en general y a sus funcionarios públicos que se puede llevar a cabo este tipo de plan por medio de una combinación de buena zonificación, el uso eficaz del control de lotificaciones y urbanizaciones, la adopción de programación de mejoras capitales, y la implementación de programas de renovación urbana.

Una segunda escuela de planificadores, percibiendo correctamente que este enfoque no ha dado resultado ni podrá ser efectivo, especialmente a la escala metropolitana dentro de nuestro actual patrón caótico de límites gubernamentales, sugieren otra orientación. Estos aseguran que lo determinante y lo realmente importante en la forma y estructura de la ciudad, son las líneas de comunicación y los centros de empleos. Si éstos se localizan estratégicamente, la forma futura de la metrópolis surge automáticamente. Esta posición puede ser un poco más realista que la primera, pero su falla radica en que no toma en consideración la calidad y el carácter del desarrollo que, inevitablemente, ha de ocurrir a lo largo de las vías de comunicación y en torno a las concentraciones del comercio y la industria. Podríamos seguir esa estrategia y tener éxito en dar forma a grandes rasgos a la metrópolis del futuro pero nos encontraríamos entonces con que el ambiente resultante no sería, en sus detalles, mejor que el que tenemos en el presente.

Un tercer grupo ve con indiferencia la idea de un plan físico de largo alcance, como mera utopía. Su doctrina es de un incrementalismo separado, como se diría en el campo de la administración pública. Dicha doctrina es la de no buscar soluciones óptimas al desarrollo urbano porque es imposible pesar y ponderar las implicaciones de todas las alternativas posibles en los distintos cursos de acción. Se esfuerza únicamente por hallar una solución a un problema determinado que presente una mejora a lo que existe. Esta es una elaboración sofisticada de la doctrina de confusión. Si se aplicase a la planificación física urbana, esta estrategia puede llevar a resultados casi totalmente opuestos al segundo. Podríamos tal vez lograr una serie de recursos individuales con un diseño aceptable, pero los cuales, en conjunto, producirían una forma metropolitana que no resultaría satisfactoria.

En resumen: la primera estrategia no está dando resultados y no los promete mejores en el futuro. La segunda se concentra en aquellos aspectos del crecimiento urbano que son esenciales para la vida urbana, pero descuida todos los detalles vitales para que valga la pena vivir. El tercero enfoca los detalles del desarrollo urbano, pero no presta atención a la necesidad de atender a la estructura fundamental de la metrópolis. Estas

tres estrategias son esencialmente conservadoras porque no se basan y ni siquiera contemplan cambios sustanciales en la manera de examinar la materia prima de este tema—la tierra y sus escenarios institucionales.

Me permito sugerir un enfoque mucho más radical. Es radical, sin embargo, sólo dentro del contexto angloamericano moderno. Es un sistema de guiar el desarrollo urbano que se ha estado usando ya algún tiempo en algunos países europeos, el cual ha producido allí resultados de más éxito que ninguno que nosotros podamos ofrecer como comparación. Este sistema se ha sugerido ya anteriormente en los Estados Unidos y en Canadá, desde 1949; se ha experimentado con un programa de proporciones modestas y de naturaleza semejante. Permítaseme resumir mi proposición general y luego procederé a explicar y elaborar sus detalles.

Yo propongo que los terrenos en la periferia de las áreas urbanas que vayan a ser desarrollados para usos urbanos en un futuro sean adquiridos por una agencia pública. De hecho, las tierras se deben adquirir mucho antes de que se vayan a necesitar y la compra o expropiación debe incluir terrenos agrícolas o baldíos que queden mucho más allá de los límites urbanos actuales. Por tanto, se debe dar a la agencia pública una jurisdicción territorial que incluya, además del núcleo central existente y los suburbios que le rodean, una faja ancha de terrenos sin desarrollar.

Los terrenos destinados a desarrollo en un futuro inmediato deben diseñarse en detalle, conforme a un plan general, comprensivo y de vasto alcance, del crecimiento metropolitano. En forma directa o indirecta la agencia pública debe instalar todas las calles y mejoras en servicios y debe identificar y retener todos los solares que necesite para facilidades públicas tales como parques, escuelas y otras necesidades del vecindario o de la comunidad. Se debe disponer de los terrenos sobrantes ofreciéndoselos a los constructores privados en venta o arrendamiento, el valor agregado debe reflejar los costos totales de la adquisición y de las mejoras; pero sin arrojar beneficios. Los términos de la venta o arrendamiento deben incluir las disposiciones necesarias como salvaguarda de que el desarrollo se llevará a cabo solamente en conformidad con los planes detallados que se hayan preparado para el área. En resumen, mi sugerencia es que una agencia municipal, metropolitana o estatal, intervenga en el campo del desarrollo de terrenos, en localizaciones semiurbanas o rurales, en una forma semejante a la que se ha utilizado en los proyectos de renovación urbana en las áreas centrales de la metrópolis.

Permítaseme ahora considerar los detalles del plan.

Yo visualizo, bajo la legislación estatal que lo facilite, la creación de una Corporación Metropolitana de Terrenos. Esta podría ser una empresa

totalmente pública, pero no veo objeciones y sí le veo algunas posibles ventajas a que sea una empresa mixta; pública y privada. Sería algo similar a COMSAT, la corporación semipública de comunicaciones espaciales que ya está establecida bajo auspicios federales, o como el cuerpo semipúblico ya propuesto para dedicarse a los proyectos de renovación que ha sido discutido en la prensa recientemente.

Para acelerar la creación de agencias de esta índole y para acelerar la aprobación de legislación estatal apropiada, sugiero que se expandan los programas de préstamos y subsidios federales. Esto serviría para combinar y ampliar algunos aspectos de las actividades existentes de ayuda federal, a fin de adquirir espacios libres y solares que luego puedan ser destinados a facilidades públicas. La ayuda financiera debe estar disponible para la compra de terrenos en gran escala y no limitada a la compra de solares para áreas de parques o edificios públicos únicamente.

La Corporación Metropolitana de Terrenos tendría autoridad para comprar terrenos en el mercado y el poder para expropiar terrenos. Estos poderes estarían sujetos al proceso normal de restricciones que se aplica a otros cuerpos municipales tradicionales. Mi deseo sería que, eventualmente, dicha corporación formase parte de un gobierno municipal con propósitos generales y que se convirtiese en su brazo derecho con respecto a bienes raíces, pero esta medida no es esencial a esta finalidad.

El financiamiento básico lo proveerían los préstamos y subsidios federales más la ayuda económica estatal que fuese posible. En los primeros años de operación es posible que los costos de capital y los gastos de operación excedan los réditos provenientes de ventas de tierras o los ingresos por alquiler. Sin embargo, como lo ha demostrado concluyentemente la experiencia europea, no tardaría mucho en que las operaciones financieras fuesen autosostenibles. Los ingresos por venta o arrendamiento de tierras se reintegrarían a un fondo rotativo que se invertiría en tierras de bajo costo en las afueras de las ciudades. Estos terrenos públicos sin desarrollar no tienen que permanecer yermos o baldíos. Se les podrían arrendar a los que viven en ellos, con fines agrícolas o propósitos que no sean los de urbanización. La posibilidad de este sistema nos la provee la nueva experiencia europea. La zona verde de Ottawa nos sirve como ejemplo en América del Norte.

Se podrían utilizar diversos métodos para disponer de los terrenos que proveyesen la flexibilidad necesaria para afrontar las distintas necesidades que surgen y evitar con ello un patrón estereotipado.

En ciertos casos se podría transferir tierra baldía, bajo un plan previamente aprobado, a un urbanizador. En este caso, los urbanizadores se

podrían seleccionar como resultados de competencias en diseño, para someter los cuales se ofrecerían guías con amplias especificaciones relativas a factores tales como densidad, la posibilidad de diversidad de usos y el tipo general de estructuras admisibles.

En algunas situaciones la Corporación Metropolitana de Terrenos sólo tendría que proveer las mejoras esenciales para darle forma al desarrollo, tales como las carreteras principales, el alcantarillado troncal, los troncales principales de agua y los espacios comunales abiertos. Los urbanizadores individuales se seleccionarían entonces para completar los detalles de la estructura, sujetos a la aprobación de la Corporación.

O tal vez, en la mayoría de las ocasiones, la Corporación podría llevar a cabo la planificación detallada del área, instalar o programar para la construcción de todos los servicios y facilidades y reservar áreas específicas para la localización de edificios públicos o semipúblicos. Se podría disponer de los sitios mejorados en solares individuales, bloques urbanos o vecindarios completos.

No es necesario que la planificación detallada del área lo haga en su totalidad el personal de la Corporación. Al igual que en Harlow, que es tal vez la ciudad nueva de Gran Bretaña más exitosa desde el punto de vista del diseño, la Corporación podría retener los servicios de firmas privadas de planificadores o diseñadores para desarrollar secciones individuales, estando éstos sujetos solamente al bosquejo general del plan metropolitano o tal vez un plan menos general para la expansión de un sector mayor.

La mayor ventaja de tal sistema, y que por sí sola justificará su adopción, es que proveería un control público eficaz sobre los elementos estratégicos de crecimiento urbano —localización, diseño, secuencia y ritmo de desarrollo. Esto no lo hace nuestro mecanismo actual de control, que confía primordialmente en reglamentaciones de tipo negativo. Las decisiones sobre el uso de tierras en este país las toman los ciudadanos particulares, moderados tan sólo por el interés público. El sistema propuesto pondría estas decisiones vitales en manos de una agencia que tendría como responsabilidad primordial el promover y salvaguardar el interés público, pero que además tendería también a darle la atención apropiada a las necesidades e intereses del sector privado.

Los procedimientos tradicionales para controlar lotificaciones y urbanizaciones se eliminarán. Los distintos tipos de reglamentos que utilizan el poder de policía, tales como los que se hallan incorporados en los reglamentos de zonificación, reglamentos de construcción y códigos de viviendas, seguirían siendo aplicables a las áreas ya desarrolladas, pero en las nuevas

extensiones urbanas existirían primordialmente como recursos auxiliares de protección.

Déjeme mencionar ahora algunos de los otros beneficios que ofrecería este sistema de guía al desarrollo urbano. Primeramente, esta política pública de adquirir tierras y desarrollar solares superaría grandemente los males y los peligros de la especulación de terrenos, la cual distorsiona los patrones de crecimiento de nuestras ciudades y aumenta innecesariamente los costos de las viviendas y otros elementos de los desarrollos urbanos. Además, reduciría un tanto los costos de terrenos urbanos, en parte por la naturaleza no pecuniaria de la operación, en parte por los tipos más bajos de interés en el capital prestado para la compra de terrenos y, en parte, por adquirir anticipadamente terrenos a bajo costo.

En segunda instancia, se eliminarían las dificultades legales y constitucionales que surgen en la actualidad al requerir que se dediquen solares para facilidades públicas, como condición para aprobar el diseño de los planos.

Aunque las cortes están mirando en la actualidad en forma más favorable estas imposiciones, aún quedan muchos problemas. Todo esto podría eliminarse por medio de la política de adquirir terrenos para futuro desarrollo y retener entonces, sin vender ni arrendar, los solares que fuesen necesarios para una gran variedad de usos públicos.

Tercero, el sistema proveería al mercado de hogares con un flujo constante de solares con las mejoras públicas esenciales listas para la construcción de viviendas. En los momentos actuales, los terrenos apropiados para construcción sólo se consigue en forma errátil y sujeta a los caprichos y antojos personales, al tipo contributivo del poseedor de las tierras, a la disponibilidad de capital para desarrollo, a la falta de información frecuente sobre la valoración del mercado probable y a otro sinnúmero de contingencias. A menudo suele haber una escasez paradójica de espacio para construcción aun en épocas de una gran demanda en el mercado, que obstaculizan las actividades de los constructores y defraudan a los que andan en busca de hogares. Probablemente la queja más frecuente de los constructores —grandes y pequeños— es la escasez de tierras.

Cuarto, el método propuesto para guiar la expansión urbana podría promover desarrollos contiguos en vez del patrón ineficiente e interrumpido que prevalece en la actualidad, el cual es mayormente el resultado de las características caprichosas del mercado de terrenos en la periferia. Con frecuencia, para poder encontrar solares donde construir, el urbanizador tiene que saltar de un lado a otro sobre trechos que quedan cerca o dentro de su proyecto, los cuales no están en el mercado por una u otra razón. Los

gastos de los servicios y las facilidades públicas se encarecen innecesariamente y el costo a los individuos, en tiempo y dinero, se aumenta por la dispersión inútil e innecesaria. El sistema que se propone sólo pondría normalmente en el mercado, terrenos contiguos a la red de servicios existentes, pero también se podría utilizar éstos para crear nuevos pueblos o secciones separadas donde se considerase necesario.

Quinto, según ganasen ímpetu los programas de renovación urbana, se podría utilizar el método de expansión urbana que yo propongo para proveer tierras a personas desplazadas por las actividades de renovación urbana. Los cuerpos gubernamentales tienen a este respecto una obligación mayor que la que asumen actualmente. Si se adoptase la política de proveer sitios atractivos para la relocalización, se podrían evitar muchos de los tormentos de la renovación y se reduciría bastante la oposición.

Finalmente, este sistema proporcionaría al constructor privado unas cuantas ventajas importantes, tanto económicas como de otra índole, que muy bien podrían contrarrestar posibles pérdidas económicas al eliminar las oportunidades de especulación de tierras.

Primero: El constructor en pequeña escala, que cada vez está en mayor desventaja para bregar con las complejidades de diseño, planificación y desarrollo de la tierra, estaría en mejor posición para competir con urbanizadores de terrenos en grande escala. Esto es importante, no sólo para el constructor sino también para el consumidor, al mantener precios bajos por la competencia de ventas y proveer más oportunidades de variedad en los diseños y comodidades para satisfacer al cliente.

Segundo: Los constructores podrían concentrarse en aquellos aspectos que mejor dominan, ya sea construcción o venta. En esa forma eliminarían preocupaciones, incertidumbres, costos de ingeniería y servicios de planificación de los terrenos.

Tercero: Se eliminaría el retraso prolongado que existe al presente para obtener la aprobación del diseño de las urbanizaciones y se podría obviar el gasto adicional cuando se modifican.

Cuarto: No se perdería ni el tiempo ni la paciencia en negociar la cantidad de terrenos que se dedicarían a usos públicos o en determinar la regalía que habría que pagar si estas tierras se destinasen a tales propósitos.

Quinto: Las economías en los costos de los intereses sobre los préstamos monetarios para la compra de tierras serían sustanciales, ya que se reduciría absolutamente a un mínimo el largo período en que al presente está el lugar sin producir.

Sexto: El constructor sabría exactamente cuál sería el costo final de la tierra y sus mejoras, reduciendo así uno de los elementos de mayor incertidumbre en todo el proceso de desarrollo.

Séptimo: No tendría que preparar garantía de cumplimiento alguna, ni mediar con contratistas para el arreglo de calles y la construcción de utilidades, y no habrían costos administrativos de supervisión.

Octavo: Los costos de agrimensura y una parte sustancial de sus gastos legales corrientes se reflejaría en el precio de la tierra cuando se traspasase, reduciendo así aún más las incertidumbres para poder estimar los costos finales de la producción.

Debo enfocar ahora tres preguntas fundamentales que deben ser contestadas por cualquiera que apoye este plan de acción. Estas tienen que ver con su legalidad, su alcance y los métodos que se usarán para disponer de los terrenos.

Primero: ¿existen leyes no escritas, estatutos o barreras constitucionales para el sistema propuesto? Este no es el sitio, ni tenemos el tiempo para trazar detalle alguno sobre los cambios habidos en las doctrinas o dogmas de uso o propósito público y de cómo afectan la adquisición de terrenos. Desde principios de siglo las decisiones judiciales han sido cada vez más liberales en su interpretación de los poderes gubernamentales para adquirir terrenos, ya sea por compra o por expropiación. Esta tendencia se ha acelerado con los litigios que han surgido como consecuencia de los programas de renovación urbana. Ya ha quedado bien definido que se pueden expropiar terrenos con el propósito de eliminar arrabales. Aún más pertinentes son los casos en los que se ha apoyado la adquisición de terrenos predominantemente vacante y deficientemente planificados en donde falten los servicios públicos esenciales.

La decisión unánime de la Corte Suprema en el caso de Berman vs. Parker aparentemente se excede en este punto. Me parece que cabe poca duda de que, actualmente, la Corte sostendría una norma aún más audaz si ésta se adoptase bajo la autorización legal aprobada. Se podría presentar un caso convincente de que existe un propósito público amplio que necesita proveer extensiones a las áreas urbanas bien planificadas a través de la adquisición y administración de terrenos públicos en gran escala, así podría eliminarse eventualmente la especulación y de inmediato se proveerían las facilidades y los atractivos urbanos necesarios para proteger la salud, la seguridad y el bienestar general de los residentes. Insinúo, pues, que aunque esto entraña muchos problemas legales retadores y complejos, no hay que temer razón fundamental alguna que obstruya la ley en la ejecución de tal programa.

Es obvio que en la mayoría de los estados se necesitarán nuevos estatutos. Estos deben especificar, en detalle minucioso, la composición de la agencia pública de tierras, sus fines y las limitaciones de su poder, los procedimientos necesarios para su protección y su relación con la unidades tradicionales de los gobiernos locales y estatales. No nos debe desalentar la necesidad de nueva legislación. Los estados han respondido en el pasado con prontitud para afrontar las necesidades que han surgido. Sólo tres ejemplos, la legislación de los años de 1920 facilitando la zonificación, la de los 1930 autorizando la creación de las autoridades públicas de hogares y los estatutos en las décadas de la posguerra permitiendo la renovación urbana, muestran la reacción legislativa inmediata a la necesidad sentida de crear nuevos poderes legales.

Segundo: ¿cuál es la proporción de tierra urbanizable que debe pasar a ser propiedad pública? Se podría argüir que el programa debe limitarse sólo a aquellos sectores de la comunidad que el mercado urbano de tierras no atiende en forma adecuada: los ancianos, los pobres, los que no son blancos y los desplazados. Aunque esto daría beneficios reales, si se introduce la adquisición de terrenos públicos en esta forma limitada, no se lograrían los objetivos más importantes —guiar y controlar la forma y estructura urbana, reducir la especulación y posiblemente el poder retener para la comunidad en general el incremento del valor de la tierra.

No importa cuál sea el alcance futuro; la realidad aconseja que los esfuerzos iniciales sean moderados. Se ha de necesitar tiempo para poder encaminar el proyecto. Ya los terrenos vacantes cercanos a las áreas urbanas incluyen en su precio el valor anticipado por la especulación, lo cual es producto de nuestras políticas públicas actuales. No se pueden adquirir todas esas tierras por el gravamen económico que infligiría. Es posible que el desarrollo en estas áreas sólo se pueda controlar en los próximos años, principalmente por medio de los métodos tradicionales de reglamentación. Mientras tanto, la Corporación Metropolitana de Terrenos podría ocuparse de adquirir terrenos más allá de la periferia urbana a precios más razonables, aunque de vez en cuando comprase solares más centralizados cada vez que eso fuese posible.

Muchos años fueron necesarios para que llegasen a ser totalmente efectivas las normas que se adoptaron a principios de siglo en las ciudades europeas. Pero ahora nosotros nos beneficiamos de esa experiencia y sólo podemos llegar a la conclusión razonable de que, eventualmente, todos los terrenos a ser desarrollados o una proporción muy alta de los mismos deben ser adquiridos por la autoridad representativa del poder público. El que hayamos tardado tanto en hacer esto es la mejor razón para comenzar de inmediato y proceder tan rápidamente como sea posible.

Tercero: surge la cuestión del método que se ha da utilizar para disponer de los terrenos. ¿Se debe disponer de los terrenos de desarrollo por venta o por arrendamiento? O, dicho en otra forma, ¿debe ser permanente o temporera la propiedad de los terrenos públicos? Las conclusiones a este respecto son numerosas y complicadas, por lo que yo me limitaré a comentar brevemente algunas de las más importantes.

Desde el punto de vista del control efectivo del ambiente físico solamente, cualquiera de los dos métodos puede resultar efectivo. La experiencia de los Países Bajos resulta instructiva. Las dos ciudades más grandes siguen prácticas diferentes. Amsterdam arrienda todas las tierras, excepto los locales industriales, los cuales vende. Rotterdam vende todas las tierras, a excepción de los solares industriales, los cuales arrienda. Las dos ciudades han tenido gran éxito en darle forma a los patrones de crecimiento urbano casi igual a como fueron planificados. Los contratos apropiados, o las restricciones en el arrendamiento, especifican los detalles de desarrollo que deben seguir los constructores privados.

Ya en los Estados Unidos tenemos 20 años de experiencia directa en cuanto a la venta de terrenos públicos a urbanizadores privados, sujeta a restricciones cada vez más detalladas en el contrato de compra-venta, en el que se incorporan las especificaciones de planificación. Por lo menos en este aspecto de renovación urbana, hemos logrado un poco de éxito. Sin embargo, especialistas más duchos que yo en la materia señalan que, como medio de control del uso de la tierra, los contratos tienen imperfecciones que muy bien pueden ser inherentes a ellos. No cabe duda de que en la actualidad las restricciones en los arrendamientos resultan más efectivas. Sin embargo, yo dudo que nuestro sistema de tenencia de tierras sea tan distinto al de los Países Bajos o al de Suiza, o que nuestros abogados sean menos competentes que los de esos países, para que esto nos impida diseñar nuevas técnicas totalmente efectivas para el franco traspaso de la propiedad en un programa como el que yo he descrito.

No obstante, el sistema de contrato de arriendo tiene otra virtud, además de la ventaja que tiene de proveer controles más firmes y prolongados sobre las condiciones del desarrollo de la tierra. Ya parece ser de conocimiento general que el incremento en el valor de las tierras urbanas proviene principalmente de las mejoras hechas por el sector público, por el crecimiento de la población y por todo el proceso de crecimiento urbano. Que un solo dueño privado recoja la cosecha que todos en la comunidad ayudaron a sembrar y cultivar, no se puede defender ni por la lógica ni por la ética. Cuando una agencia pública es la dueña permanente de la tierra, el incremento en valor que con el tiempo adquieren esas tierras,

podrá retenerse en su totalidad o en parte por toda la comunidad. Al finalizar el término del arrendamiento se pueden revisar los arreglos financieros para que reflejen el nuevo nivel de valor que haya adquirido la tierra.

Por esta razón, además de la superioridad inherente que tiene para controlar el desarrollo, es que yo favorezco el sistema de arrendamiento para disponer de los terrenos públicos urbanos. Si por el contrario se adopta la venta abierta como política general para disponer de las tierras, con toda honradez creo que se debe establecer alguna forma para aumentar los tributos de acuerdo con el aumento en el valor de las tierras. Los fondos que se recaudasen de esta fuente se podrían asignar a la Corporación Metropolitana de Terrenos para que se utilicen en los programas de adquisición de tierras.

Hay distintas maneras en que se puede recaudar por las mejoras, de las cuales tres merecen ser exploradas. Una posibilidad sería la de vender la tierra que se adquiriera con propósitos de desarrollo urbano, sujeta a la condición de que, a intervalos específicos, se revisará el valor del sitio y una parte del valor que haya aumentado se recaudaría a plazos. Otro método sería el de establecer periódicamente un impuesto sobre todas las tierras que hayan aumentado en valor y no únicamente las que hayan sido adquiridas a través de la propiedad pública. La tercera técnica requeriría una modificación leve en los impuestos federales sobre ganancias capitales. Las ganancias capitales resultantes del traspaso de tierras se podrían identificar separadamente y devolver a los estados en que se llevó a cabo la transacción, una parte de los impuestos recaudados; esos fondos podrían utilizarse para ofrecer subsidios a las agencias públicas que adquiriesen terrenos con los propósitos que ya he sugerido.

Debo hacer claro que mi propuesta no incluye como parte esencial el que se diseñe un método para resarcirse de las mejoras. Este es, no obstante, un asunto que tarde o temprano requiere consideración. Sería un paso deseable para hacer más equitativas las operaciones actuales del mercado urbano de terrenos y proveería una fuente provechosa de fondos públicos para extender y acelerar los programas de adquisición de terrenos con propósitos de control urbano. Ninguno de los métodos diseñados hasta el presente es totalmente satisfactorio, ni siquiera en teoría, pero llanamente, la justicia nos hace movernos en esa dirección.

Ya he hecho la observación de que en algunas ciudades de Europa han estado operando hace bastante tiempo, métodos sustancialmente parecidos a éste, para guiar el desarrollo urbano. La democracia política y la económica de libre empresa tienen allí tan alta estima como en Estados

Unidos, pero, como debe ser en justicia, la tierra se considera un recurso de la comunidad y no una mercancía para la especulación privada. Voy a describir brevemente la experiencia de dos ciudades que seguramente se hallan entre las mejor planificadas en el mundo entero.

El adelantarse a comprar terrenos en gran escala comenzó en Estocolmo en 1904. Esta norma es la que ha permitido que la ciudad moldee su destino físico a través de los años en forma tan marcadamente efectiva. Según informara recientemente el director del Departamento de Planificación y Control de Construcciones, "La habilidad de Estocolmo de planificar su desarrollo físico, económico y social se debe atribuir principalmente a un factor sumamente importante: a la tenencia pública de los terrenos".² No es por accidente que el mapa del uso de tierras en Estocolmo para 1967 resulte virtualmente idéntico al plan de desarrollo general de 1952, el cual demandaba la creación de una serie de comunidades satélites separadas, claramente definidas. Vallingby, Farsta y otros 21 distritos urbanos, soberbiamente bien planificados y los cuales han sido creados durante los últimos quince años, no fueron el resultado de planes consultivos ni de la aplicación de reglamentaciones del poder de policía. Su planificación y su desarrollo rápido según fueron diseñados, fue posible únicamente porque los terrenos de esos sitios eran propiedad municipal y porque la disposición de las tierras se hizo bajo condiciones que garantizaban la implementación de las decisiones públicas para su uso y diseño.

La historia de Amsterdam se remonta aún más lejos. La forma actual de adquirir terrenos al por mayor comenzó en 1902, pero el plan del canal que circunda la ciudad interior, que es único en su clase, data de 1610, cuando la ciudad adquirió la mayor parte de los terrenos que necesitaría para expandirse, secó y rellenó el área y construyó los canales y las calles necesarias. Los solares para las construcciones se vendieron entonces, sujetos a las debidas restricciones. Los resultados se consideran como uno de los más perfectos logros de todos los tiempos en materia de construcción de ciudades.

Las ejecutorias de este siglo son también notables, comenzando con el magnífico diseño que hizo Berlage para el Sur de Amsterdam, el cual se planificó en unos terrenos que la ciudad había adquirido a fin de asegurar la expansión planificada de la ciudad. Más recientemente, ha quedado virtualmente terminado un distrito nuevo enorme, el Oeste de Amsterdam, el cual ha seguido sustancialmente las propuestas que aparecie-

² Gran Sidenbladh "Stockholm: A Planned City", *Scientific American*, CCXIII, No 3, Septiembre de 1955, p. 107.

ron por primera vez en el plan regulador de 1934. Esto también fue posible solamente porque los terrenos eran propiedad del municipio. Un nuevo sector grande a ser desarrollado, el área al suroeste de Bijlmermeer se desarrollará exactamente en la misma forma en terrenos que ya son propiedad pública y que están en espera de comenzar las construcciones. Vale la pena hacer la observación de que, aunque las ciudades de Holanda y Suiza tienen poderes específicos de expropiación, la mayor parte de los terrenos se han adquirido por compra-venta y no por expropiación.

He seleccionado sólo dos de las ciudades de Europa, entre las muchas que están guiando su crecimiento urbano en la única forma efectiva. A esta lista se podrían añadir, entre tantas otras, a Oslo, Helsinki, Hamburgo, Rotterdam, La Haya y Utrecht, para mencionar sólo aquellas de las cuales tengo conocimiento propio. Este historial brillante ofrece marcado contraste con la triste historia de la planificación moderna de la ciudad anglo-americana. En todo este país no se puede encontrar ni una sola ciudad principal, o sector principal de alguna ciudad importante, que haya sido desarrollada durante esta era en la forma en que se planificó. No es la situación de un caso esporádico que se haya alejado del plan oficialmente adoptado. No es siquiera la situación de un gran número de ciudades que no hayan crecido conforme a los planos trazados. Es más bien una historia de fracasos completos y consistentes. Obviamente, tiene que haber algo fundamentalmente malo en un sistema de planificación que nunca funciona como debería funcionar. No estamos siendo honrados ni con nosotros ni con nuestros clientes —que es la comunidad toda— cuando pensamos, hablamos y escribimos en forma distinta a como actuamos.

Esto no fue siempre así en los Estados Unidos. Como historiador de la planificación urbanística americana, yo he estado escudriñando en busca de precedentes históricos sobre lo que ahora estoy proponiendo. Entre otras ciudades, los gobiernos municipales de Savannah, New York, Detroit y San Francisco, poseyeron en alguna ocasión tramos extensos de terrenos que ya han sido urbanizados. De estas cuatro ciudades, sólo Savannah utilizó, en una forma hábil, la oportunidad de planificar cuidadosa y consistentemente su crecimiento. De 1733 hasta 1856, cuando se agotó la reserva de terrenos públicos, las autoridades de la ciudad crearon una o más reservaciones a medida que la población crecía y se hacían necesario terrenos adicionales. Cada una de las reservaciones tenía una plazuela abierta alrededor de la cual había cuarenta solares para viviendas y cuatro locales para uso o construcción públicas o semi-públicas. Todavía existen más de 30 de estos solares, excepto en una de ellas. Igualmente importante es que, durante este período de crecimiento, la ciudad se expandió

en un patrón de contigüidad que es exactamente lo opuesto a la configuración desordenada y sin continuidad que exhibe la ciudad moderna.

Les voy a ofrecer una evidencia más importante y un mejor ejemplo tomado de nuestra propia historia.

En una ocasión se decidió que se debía emprender un proyecto importante de desarrollo urbano, que el interés público dictaba la conveniencia de que se llevase a cabo en tierras baldías y que sería conveniente preparar un plan cuidadoso que orientase el crecimiento. No era un proyecto de menor cuantía. El área comprendida era enorme —más de 5,000 acres de terrenos. Todos estos terrenos eran propiedad privada. Los dueños estaban inclinados a especular con estos terrenos. Casi todos ellos lo que anhelaban era enriquecerse con el proyecto.

Mayormente como resultado de la extraordinaria visión de dos hombres, el sitio fue adquirido en su totalidad por una agencia pública. Los dos hombres tenían una experiencia tan vasta e inmediata como cualesquiera otros de las condiciones que prevalecían en el mercado de terrenos del país en aquel momento o antes. Ambos eran, además, grandes terratenientes y eran defensores ardientes de la democracia política y de la economía de libre empresa. Sin embargo, los dos adoptaron la posición —y actuaron de acuerdo a ella— de que la única forma de llevar a cabo un plan urbano integral era si los terrenos a desarrollarse pasaban a ser propiedad del Estado.

Después que se adquirió el sitio y se completó el plan, se vendieron bloques enteros y solares individuales para construcciones, sujetos a controles en cuanto al carácter de las edificaciones. Se reservaron tierras para calles, plazas, zonas abiertas y edificios públicos que se usarían eventualmente por la comunidad. El resultado fue y sigue siendo todavía el proyecto de planificación de ciudad más notable en los Estados Unidos y se encuentra entre los mejores en todo el mundo. Cientos de miles de visitantes pasan por la experiencia de contemplar ese ambiente urbano sobresaliente sin darse cuenta de que la única razón que ha hecho posible su existencia actual en forma planificada es que —en una ocasión— toda esta tierra fue propiedad pública y eso hizo posible que el plan se tradujese en una realidad.

La ciudad que he descrito es la capital nacional, Washington, D.C. Los dos hombres mayormente responsables de su fundación y desarrollo como ciudad planificada fueron Jorge Washington y Tomás Jefferson. El defensor más activo de la legislación que la hizo posible fue el representante James Madison. Si los que hoy día abogamos por la adquisición de tierras por el Estado, para lidiar con problemas más apremiantes de des-

arrollo urbano que los que existían en 1791, somos tildados de socialistas, estamos en buena compañía.

Otra anotación histórica les podrá interesar. En 1839, un nuevo país independiente, pero subdesarrollado, del hemisferio occidental decidió que era necesaria una nueva ciudad capital en interés de la unidad nacional y para estimular su desarrollo más allá de las fronteras existentes. La legislatura aprobó un proyecto de ley creando una comisión especial con poderes para seleccionar el sitio y comprar los terrenos necesarios o adquirirlos por expropiación si los dueños se negaban a vender. De hecho, el enjuiciamiento fue necesario y una corte especial fue convocada para determinar la compensación adecuada. La ley proveía que el Presidente nombrase entonces un diputado para planificar la ciudad y que antes de vender solar alguno, dicho agente debería "separar un número suficiente de los mejores para un capitolio, un arsenal, un almacén, una universidad, una academia, iglesias, escuelas públicas, hospital, penitenciaría y para todos los otros edificios y propositos públicos". Los legisladores que aprobaron esta Ley y el Presidente que la ratificó fueron, al igual que Washington, Jefferson y Madison, fuertes defensores de la libre empresa y de la democracia política, como lo han sido sus descendientes. Pero, al igual que anteriormente lo hicieran los fundadores de la Capital de Estados Unidos, éstos comprendieron que la tenencia pública de terrenos era esencial para poder llevar a cabo un desarrollo adecuado de la ciudad. Al igual que Washington, a la nueva ciudad se le dió el nombre del héroe nacional, un nombre que todavía lleva con orgullo. Me refiero, por supuesto, a la planificación de la ciudad de Austin, que fue una vez la capital de la República de Tejas y es ahora la sede del gobierno del Estado.

Incluyo estas referencias históricas en la creencia de que al estudiar la historia lo que hacemos es mirar hacia atrás para ver el futuro y que el pasado puede servir de guía a lo venidero. La historia parece indicar que lo que yo favorezco no es ni antiamericano ni antitejano. Es una norma que corresponde con firmeza a nuestra tradición nacional. Cuando se ha puesto en práctica inteligentemente, ha dado buenos resultados. Washington, Austin y Savannah no son ejemplos aislados. En el siglo XVII en Virginia y en Maryland se utilizaba extensamente la adquisición de terrenos públicos para el desarrollo urbano, y allí se separaron originalmente para estos fines un total de 77 sitios. Como resultado de este programa surgieron dos de las ciudades planificadas en forma más elaborada en la América Colonial: Annapolis y Williamsburg.

Ejemplos de otras ciudades que fueron planificadas en terrenos adquiridos para ese propósito o localizadas en sitios que pertenecían al gobierno son Raleigh, en Carolina del Norte; Tallahassee en la Florida;

Jackson en Mississippi; Columbus en Ohio; Indianápolis en Indiana; Detroit en Michigan, y Chicago en Illinois. Sin duda, si se continúa investigando la historia se hallarán muchas otras. Esta tradición que una vez estuvo firmemente establecida, se perdió a fines del siglo XIX cuando los Estados Unidos abandonó el concepto de la planificación de ciudades como empresa esencialmente pública. Esta función vital de la comunidad cayó en manos de los especuladores privados a quienes entonces les importaba poco el interés público y aun cuando algo hubiese cambiado su actitud con los años, poco se podrá confiar ahora, o en el futuro, a que ellos antepongan los objetivos públicos a las ganancias privadas.

En resumen: Mi razonamiento es que la instrumentación efectiva de planes urbanos en los Estados Unidos requieren la adquisición de terrenos públicos en gran escala. Yo sugiero que prácticamente todos los terrenos que se vayan a urbanizar pasen a ser propiedad pública y que según vaya siendo necesario y donde sea necesario, se pongan a la disposición para desarrollarlos bajo condiciones que aseguren que se ha de construir solamente de conformidad con los planes públicos de desarrollo. Yo sostengo que arrendar estos terrenos serviría mejor los intereses públicos tanto a corto como a largo plazo, siempre que un contrato, debidamente detallado, ofrezca controles satisfactorios. Yo me reafirmo en que un sistema de esta naturaleza está dentro de nuestra propia tradición de adaptar soluciones empíricas a problemas de esta magnitud, haciendo caso omiso de los dogmas doctrinarios y que es, además, totalmente compatible con nuestras creencias políticas fundamentales y con nuestro sistema económico, el cual da un fuerte énfasis a la iniciativa privada y a las ganancias. Yo les someto mi parecer de que la evidencia del pasado en los Estados Unidos y las prácticas actuales en el exterior, sostienen mi caso y que no hay argumentos sustanciales que lo refuten. Aunque yo insisto en que este cambio importante en la política de terrenos es absolutamente esencial para el debido control del crecimiento urbano, debo señalar también que por sí solo no garantiza una planificación adecuada, ni su instrumentación. Hemos de necesitar, además, de la capacidad intelectual que haga planes sabios, el valor político para defenderlos y las habilidades administrativas para llevarlos a cabo.

Creo firmemente que podemos lograr que este sistema funcione y que sin él no habrá un renacimiento para la planificación, ni esperanzas de un futuro confiable para la urbanización de los Estados Unidos de América.

APENDICE

LA ADQUISICION PUBLICA DE TERRENOS PARA EL CONTROL
DEL CRECIMIENTO URBANO

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

Las proposiciones para la adquisición de terrenos en gran escala como medio de lograr un desarrollo urbano planificado en los Estados Unidos, no son nuevas. Esta anotación incluye las referencias de un número de libros, artículos e informes en los cuales se basa la discusión del tema. La lista es más bien sugestiva que exhaustiva y se limita a materia de los Estados Unidos y del Canadá que data de 1930 para acá.

Abrams, Charles, *The Future of Housing*. New York: Harper, 1946.

“Es necesario que el municipio adquiriera terrenos apropiados para desarrollo y que tenga la autoridad de venderlos a urbanizadores, a posibles compradores de hogares—o para desarrollarlos directamente para usos públicos. Los terrenos que no entren dentro del plan no deben recibir el beneficio de las calles y otros servicios. El ámbito de la planificación se debe extender para incluir, en efecto, la adquisición de terrenos para desarrollo. Los países escandinavos han utilizado este método con notable éxito” (págs. 408-409).

Arthur D. Little, Inc., “The Control of Land Development and Urbanization in California,” en Governor’s Advisory Commission on Housing Problems, *Appendix to the Report on Housing in California*. (En el apéndice del informe sobre viviendas en California de la Comisión Consultiva del Gobernador sobre Problemas de Vivienda), Sacramento, 1963, págs. 292-367.

Un examen cabal de las técnicas de control de desarrollo que incluye la adquisición de terrenos públicos en gran escala, preparado por el Profesor John Dyckman.

Ascher, Charles S., “Private Covenants in Urban Redevelopment,” en Coleman Woodbury (ed.), *Urban Redevelopment: Problems and Practices*. Chicago: The University of Chicago Press, 1953, págs. 226-309.

Aunque trata principalmente de contratos como medida de control de desarrollo en sitios adquiridos con propósitos de renovación del centro de la ciudad, las conclusiones son pertinentes, en términos generales. También ofrece un informe completo sobre las experiencias con contratos en Radburn.

Bryant, R. W. G., "Land Ownership and City Development," *Plan*, IV, No. 1 (junio de 1963), págs. 43-50.

Comentarios y críticas sobre el artículo anterior de Angus McKay que apareció en la misma revista.

—, *Land Speculation*. Institut d'Urbanisme, Université de Montreal. Febrero de 1964. Mimeografiado, 62 págs.

Este escrito hace una excelente exposición de la materia y argumenta en forma persuasiva el aspecto de la adquisición de terrenos públicos en gran escala para áreas urbanas. Varios de sus apéndices hacen un resumen de experiencias en Europa, Africa del Sur e Israel.

—, "Land Speculation: Its Effects and Control," *Plan*, V, No. 3 (Febrero de 1965), págs. 109-121.

Es una versión impresa del artículo anterior de Bryant que no incluye los apéndices. Es el último de una serie de artículos y comentarios hechos por varias autoridades y publicados en la revista del Instituto de Planificación de Ciudades del Canadá.

Burroughs, Roy J., "Should Urban Land be Publicly Owned?" *Zoning Digest*, XVIII, No. 8 (Septiembre de 1966), págs. 249-261.

Un examen de prácticas y propuestas europeas que cita literatura pertinente a la materia en cuestión.

Buttenheim, Harold S. y Philip H. Cornick, "Urban Land Reserves," *Journal of Land and Public Utility Economics*, XIV, No. 3 (Agosto de 1938), págs. 254-265.

Primordialmente, defiende la adquisición de terrenos públicos como medio de proveer franjas verdes en áreas urbanas. Hace breves reseñas históricas de algunas ciudades americanas que en alguna ocasión fueron dueñas de vastas extensiones de terrenos públicos.

California Governor's Advisory Commission on Housing Problems, *Report on Housing in California*. (Informe sobre la Vivienda en California del Comité Consultivo del Gobernador de California sobre Problemas de Vivienda), Sacramento, 1963.

Entre las muchas recomendaciones hechas por la comisión, la primera de ellas proponía que corporaciones establecidas por ley estatal adquiriesen los terrenos que iban a ser urbanizados. También proponía que los programas Federales de préstamos y subsidios proveyesen ayuda financiera (pág. 53). Véase también una propuesta suplementaria para la adquisición de terrenos públicos para hacer posible la planificación de nuevas ciudades (págs. 60-62).

Crerar, A. D., "Government Land Development for Private Housing," *Plan*, III, No. 2 (Septiembre de 1962), págs. 87-90.

Un análisis de las consecuencias económicas del programa legislativo de terrenos de Canadá, según lo describe MacKay.

Ford, James, *Slum and Housing*. 2 volúmenes. Cambridge: Harvard University Press, 1936.

En las conclusiones de este minucioso estudio sobre los problemas de la vivienda urbana, el autor postulaba "...la expropiación de terrenos para propósitos de vivienda y, tan rápido como sea posible, la propiedad perpetua de terrenos por alguna unidad gubernamental. Extender la tenencia pública de terrenos se hace necesario para evitar que se repitan los males de la explotación de terrenos contrario a los intereses públicos y para proveer al gobierno con un control firme de la situación sobre viviendas". (Vol. II, pág. 841). El autor hace una distinción cuidadosa entre la tenencia pública de terrenos y el desarrollo privado de la construcción de edificios. Véase capítulo 41, "Is Public Ownership Advisable?" (Vol. II, págs. 836-843).

Haar, Charles M. y Lloyd Rodwin, "Urban Land Policies: United States," en *Urban Land Problems and Policies*, publicación de las Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Boletín Núm. 7. *Housing and Town and Country Planning*. New York: Naciones Unidas, 1953, págs. 125-132.

Ofrece un resumen y una evaluación de diversas técnicas para el control del uso de terrenos, incluyendo la adquisición de terrenos públicos. Es una de una serie de exposiciones sobre política de terrenos en los principales países del mundo, precedido de una larga introducción por Charles Abrahms y que tiene al final una bibliografía clasificada, muy útil, de referencias sobre la materia.

Heydecker, Wayne D., "Public Ownership and Control of Urban and Suburban Land," *National Municipal Review*, XXVI, no. 12 (Diciembre de 1937), págs. 561-571.

Proposición para retener propiedades por contribuciones adecuadas y adquisición adicional de terrenos por los Estados y los municipios como un medio de controlar el desarrollo urbano.

Higbee, Edward, *The Squeeze: Cities Without Space*. New York: William Morrow, 1960.

Al finalizar una extensa revisión de los problemas de terrenos urbanos, el autor añade la siguiente recomendación: "La única forma equitativa en que una metrópolis podría planificar su crecimiento en forma apropiada sería comprando

todo el espacio que pueda necesitar para todos los propósitos en años venideros. Deben comprarse los terrenos a los precios prevalecientes en el mercado y convertirlos en su propio banco de terrenos. Sólo entonces es que, en forma preventiva, sus ingenieros deberán empezar a planificar en detalle la manera en que debe utilizarse ese espacio según vaya creciendo la comunidad...".

"Un Gobierno Federal que puede proveer un programa multibillonario en dólares para poner terrenos agrícolas en un banco de suelos en tiempos de excedentes, debe poder adelantar vastos fondos a las ciudades para bancos de terrenos en esta época de emergencia. Por supuesto, el actual impuesto sobre ganancias capitales de bienes raíces, que es realmente producto del crecimiento de la comunidad local no debe ir a parar al tesoro Federal sino a las comunidades, para ayudarlas a comprar terrenos que pasen a estos bancos de terrenos para usos públicos" (págs. 327-328).

Jacobs, Gordon, *Land Acquisition for Development*. Tesis inédita, presentada para la obtención del grado de Maestro en Planificación Regional, Universidad de Cornell. Ithaca, 1965.

Una revisión general de programas para la adquisición de terrenos como un método de control de desarrollo en los Estados Unidos y en países europeos, con propuestas del autor. Tiene una bibliografía anotada.

Lansill, John S., y Jacob Crane, "Metropolitan Land Reserves as Illustrated by Greendale, Wisconsin," *The American City*, julio de 1937, págs. 55-58.

"La solución al problema metropolitano de viviendas para personas de bajos ingresos... se facilitaría grandemente con la creación de reservaciones metropolitanas de terrenos. Con unas grandes reservas de terrenos que fuesen poseídas o controladas por las agencias que trabajasen con el problema de las viviendas, la construcción actual de casas y aldeas se podría llevar a cabo por cualquiera de un sinnúmero de procedimientos. Se podría estimular a constructores privados a edificar casas. Las sociedades cooperativas podrían utilizar locales disponibles en la reserva de terrenos y obviar muchas de las más serias dificultades esenciales para sacar a flote un proyecto cooperativo de viviendas. En las reservas metropolitanas de terrenos las agencias públicas podrían iniciar proyectos de viviendas, especialmente para familias de bajos ingresos" (pág. 58).

MacKay, Angus, "Government Land Development for Private Housing," *Plan*, III, No. 1 (mayo de 1962), págs. 30-35.

Describe y critica el programa canadiense que provee ayuda federal y provincial para la adquisición de terrenos municipales.

—, "Land Speculation—A Comment," *Plan*, VI, No. 2 (diciembre de 1965), págs. 82-94.

Una crítica a las propuestas hechas por R. W. G. Bryant y la respuesta de Bryant.

O'Harrow, Dennis, "Proposals for New Techniques for Shaping Urban Expansion," en U. S. Housing and Home Finance Agency (Agencia para el Financiamiento de Hogares y Viviendas de Estados Unidos), *Urban Expansion Problems and Needs*. Ponencias presentadas en la Conferencia de Administradores celebrada en la Primavera, abril de 1963, págs. 137-159.

Incluye propuestas para la adquisición progresiva de terrenos, el establecimiento de reservas de terrenos, la obtención de derechos de desarrollo y la recuperación de mejoras.

Reps, John W., "Mechanisms for Directing and Controlling Future Development Patterns," Barclay Jones y Burnham Kelly (editores), *Long Range Needs and Opportunities in New York State: A Series of Working Papers*. Ithaca: Centro de Estudios de la Vivienda y el Ambiente, Universidad de Cornell, 1962, págs. 306-377.

Propone la ampliación de poderes gubernamentales para la adquisición de tierras no desarrolladas, como una de muchas recomendaciones para mejoras en un sistema de planificación urbana.

Robbins, Ira S. y Marian Perry Yankauer, "Eminent Domain in Acquiring Sub-division and Open Land in Redevelopment Programs: A Question of Public Use," Coleman Woodbury (editor), *Urban Redevelopment: Problems and Practices*. Chicago: The University of Chicago Press, 1953, págs. 453-513.

Un memorando legal muy detallado que explica la cuestión de adquirir terrenos vacantes como medio para proveer control público en el desarrollo de terrenos. "Visto el tremendo costo a las municipalidades y los sacrificios en valores humanos que conlleva el continuar ajustándose a los viejos patrones de tenencia de terrenos, sería correcto confiar que las cortes extiendan la doctrina de uso público lo suficiente para permitir que el Estado proteja el bienestar de sus ciudadanos en éste, al igual que en otros campos" (pág. 513).

Siegel, Shirley Adelson, *The Law of Open Space*. New York: The Regional Plan Association, Inc., 1960.

Véase la sección 3-D, "Prevention of Urban Sprawl through Public Acquisition of Outlying Vacant Land," págs. 32-37; y el resumen de las recomendaciones donde dice: "Una propuesta importante, que tiene su origen en Charles Abrams

(aceptada más tarde por un grupo de Harvard), desarrollaría, para uso en las márgenes de las municipalidades, una técnica como la que se ha utilizado en el *centro* de las ciudades, o sea, la técnica de renovación y desarrollo urbanos. Esto implica que a agencias públicas o a agencias controladas por el gobierno se les invertiría con el poder de adquirir vastas áreas; planificarlas, hacer provisión adecuada para parques, recreación, campos abiertos y otros usos públicos, y hacer planos que alivien las presiones de desarrollo, a la vez que eviten la disgregación urbana, que es el mayor contratiempo hoy día; y disponer entonces de los terrenos haciéndolos assequibles a los auspiciadores privados para que los desarrollen siguiendo la pauta trazada en el plan" (pág. 58).

Slayton, William L., *Leasehold as a Method of Disposing of Redevelopment Sites*. Chicago: National Association of Housing Officials, 1950.

Los hallazgos son pertinentes en lo relativo a técnicas para disponer de terrenos en la periferia de las áreas urbanas, y en áreas urbanas centrales.

Udall, Stewart L., *The Quiet Crisis*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1963. Aunque trata principalmente de terrenos que no son urbanos, este libro, publicado recientemente por el Secretario de lo Interior, hace una historia útil y provechosa de la evolución de nuestras actitudes y políticas respecto a los terrenos, además de hacer propuestas para el futuro.

U. S. National Resources Committee, *Our Cities: Their Role in the National Economy*. Washington. U. S. Government Printing Office, 1937.

"Una mejor forma de controlar el desarrollo urbano, de combatir la especulación de terrenos y de tener terrenos disponibles para viviendas a un bajo canon de arrendamiento para recreación, educación y otros servicios públicos, que probablemente irán en aumento en el futuro. El Comité favorece una política municipal de adquisición de terrenos más liberal y, por consiguiente, recomienda que se liberalicen las leyes básicas o fundamentales de los Estados para que se permita a las autoridades urbanas que adquieran, posean y dispongan de los terrenos con mayor liberalidad y que facilite una interpretación más amplia del término 'Utilidad pública'.

Debido a que las oportunidades de adquirir terrenos por lo general son mejores cuando la comunidad está en peor situación económica para estos desembolsos, el Comité recomienda que... (el Gobierno Federal) ... sea autorizado a hacer préstamos a las comunidades urbanas para la adquisición de bienes raíces, en terrenos tanto desarrollados como no desarrollados a los propósitos arriba mencionados" (págs. 76-77).

—, *Supplementary Report of the Urbanism Committee, Urban Planning and Land Policies*, Vol. II. Washington: U. S. Government Printing Office, 1939. Parte 3, *Urban Land Policies*, págs. 211-366.

Un estudio cabal y detallado, y todavía oportuno, que fue preparado bajo la dirección de Harold S. Bутtenheim. Incluye datos sobre las extensas propiedades de terrenos públicos por ciudades europeas en Escandinavia, los Países Bajos, Gran Bretaña, Alemania y Suiza. La sección 6 que se titula "Desirability, Pro and Con, of Increased Public Ownership of Urban Land," págs. 312-328, es de importancia extraordinaria.

U. S. National Resources Planning Board, *Public Land Acquisition, Part II: Urban Lands*, Washington: U. S. Government Printing Office, 1941.

Véase especialmente las págs. 10-14 que incluye el siguiente párrafo: "Es obvio que no hay método para el control del uso de terrenos más efectivo que el de la posesión sin reservas de los terrenos. Un terrateniente podrá resistir la presión de los impuestos o el atractivo de un subsidio; los padres de la patria podrán hacer demasiadas excepciones a las ordenanzas de zonificación o al plan maestro; el presupuesto no permitirá suficientes inspectores para poner en ejecución los códigos sanitarios o de construcción; todos los esfuerzos por ponerlos en vigor pueden hallarse sujetos a litigios y demoras; pero si el gobierno mismo posee terrenos, tendrá el control absoluto de ellos. El que este control se use o no se use inteligentemente, en interés público, depende del grado en que las ciudades americanas desarrollen planes y procedimientos adecuados para evitar los abusos; y nada tiene que ver con la efectividad potencial de este tipo de control del uso de terrenos".

Walker, Mabel L., *Urban Blight and Slums*. Cambridge: Harvard University Press, 1938.

El capítulo 21, titulado "Increment Tax on Land Values", ofrece una discusión breve de un método íntimamente relacionado con el que se propone en este artículo (págs. 271-278).