

II. EXTRANJERO

EL PROGRAMA MUNDIAL DE TORONTO PARA EL ESTUDIO DE LOS PROBLEMAS METROPOLITANOS

I

El llamado *The centennial study and training programme on metropolitan problem*, organizado por el «Bureau of Municipal Research» de la ciudad de Toronto, Canadá, en celebración del cuarto centenario de ese país, que se inició en agosto de 1966 y culminó con un Seminario a nivel mundial realizado en la misma ciudad en agosto de 1967, constituye uno de los programas de estudio mejor organizado de que se tenga noticia, tanto por su metodología, la calidad de los intervinientes, el número y profundidad de las investigaciones de cada grupo metropolitano, como por el resultado de las discusiones. Este programa no ha terminado, pues en estos momentos se están preparando las publicaciones que darán cuenta de los trabajos y discusiones y, por otra parte, en la misma reunión de Toronto se acordó la continuidad de esos estudios. Del programa han participado representantes de 40 áreas metropolitanas de todo el mundo.

Aunque en la mayor parte de los países de desarrollo avanzado ya constituye una preocupación de los gobernantes y es materia de estudio de expertos y de instituciones especializadas en problemas de urbanismo y de planificación, es la primera vez que se ha emprendido un estudio de tal envergadura y a nivel mundial, en forma orgánica y de acuerdo a un plan cuidadosamente meditado. Los organizadores de Toronto han aspirado a que el Seminario de agosto de 1967 no fuera «una conferencia más», de esas a las que, a veces, llegan representantes de último momento o no suficientemente entrenados para la discusión del temario. Por ello planearon actividades anteriores y posteriores a la misma, a fin de que se vincularan con profundidad hombres e instituciones de distintas partes del mundo en torno a una concreta temática común y para que los trabajos y el Seminario arrojaran resultados aprovechables en todas las metrópolis.

II

La institución patrocinadora del programa es, como se ha dicho, el «Bureau of municipal Research», de la ciudad de Toronto, cuyo lema es *Better government through Research*, y que, entre otras actividades, conduce cinco programas básicos de interés para el «Metropolitan Toronto», entre ellos el de carácter internacional que aquí nos ocupa. Está gobernado por un *Council* compuesto de representantes de empresas de servicios públicos, de organismos financieros, de la Universidad, de grandes empresas, etc. Su presidente es Mr. F. WARREN HURST.

Como es sabido, el gobierno metropolitano de Toronto constituye una de las experiencias más valiosas en la materia. Dicha área, organizada desde 1953 como una federación de municipios, cuya ciudad principal es Toronto, en la provincia de Ontario, comprendía originariamente 13 municipalidades, pero en enero de 1967, a raíz de una reorganización y refundición de las municipalidades locales, éstas quedaron reducidas a seis. En el área funciona el «Metropolitan Council», cuyo presidente es el alcalde de Toronto. A nivel metropolitano funciona una gama de servicios, entre ellos los de planificación. Los planes directores locales de los municipios, así como otros planes y documentos, son sometidos a la consideración de la Comisión de Planeamiento del área metropolitana, que se encarga de hacer las recomendaciones que correspondan al Ministerio de Asuntos Municipales de la provincia de Ontario.

Esta breve referencia al llamado «Plan de Toronto» sirve para comprender el interés de los canadienses por la realización de un estudio que será útil tanto al área de Toronto como a las demás áreas metropolitanas del mundo.

Para la organización y ejecución del programa sobre problemas metropolitanos, se formó un secretariado ejecutivo, con Mr. DONALD M. DEACON como presidente, Mr. MEYER BROWNSTONE como director ejecutivo y Mr. SIMON R. MILES como director adjunto. Asimismo se designó un comité asesor formado por funcionarios de diversos organismos municipales y del gobierno metropolitano de Toronto, profesores de las universidades de Toronto y de York, que funcionan en el área, etc., así como un cuerpo de consultores constituido por expertos en planeamiento urbano, y profesores universitarios en los campos de la ciencia política, de la administración pública, de la economía y de la salud pública.

Al grupo organizador se le asignó las siguientes responsabilidades: a) Seleccionar las áreas metropolitanas que integrarían el programa; b) Seleccionar los expertos encargados de realizar los trabajos básicos de orientación para cada tema; c) La formación de los grupos de estudio en cada área metropolitana; d) determinación de los temas del programa; e) Revisión y examen de los resultados de la conferencia de Toronto y su publicación.

Los objetivos del programa de estudio son, en lo esencial, los siguientes: a) El estudio de los múltiples intereses implicados en las áreas me-

tropolitanas y de su integración respecto a los problemas de dichas áreas; b) El entrenamiento o preparación especial para futuros líderes de las comunidades metropolitanas; c) Posibilidad de continuación del programa, con carácter permanente, después del Seminario.

Una vez seleccionados los temas y las áreas metropolitanas, el proceso del programa ha sido el siguiente:

1. Visitas de los directores del programa a las ciudades centrales de cada una de las áreas escogidas, a fin de establecer las bases para constituir grupos de estudios locales.

2. Designación por la dirección del programa de un director de grupo de estudio en cada área metropolitana, de acuerdo a las consultas efectuadas durante las visitas. A su vez, el director del grupo quedaba encargado de la organización definitiva de su grupo.

3. Conferencia preliminar en enero de 1967, en Royaumont, en los alrededores de París, de la que participaron los directores del programa y los directores de los grupos de cada área para discutir la metodología de los estudios y el funcionamiento del Seminario en agosto de 1967.

4. Asignación de temas a los grupos de estudio de cada área.

5. Realización de una encuesta en las 40 áreas en relación con datos fundamentales para la preparación de un *hand-book* sobre áreas metropolitanas.

6. Distribución a los grupos de los estudios básicos encomendados a los expertos a que antes se ha hecho referencia.

7. Elaboración por cada grupo de estudio del informe o estudio correspondiente a cada área, sobre la base de la revisión crítica de los estudios básicos, y su traducción al inglés.

8. Distribución de cada uno de los informes de las áreas a los demás grupos (o por lo menos de una síntesis), tendiendo a la integración de la información y de los criterios.

9. Realización del Seminario mundial en Toronto, del 6 al 16 de agosto de 1967.

10. Preparación de las publicaciones con los trabajos presentados al Seminario y con las discusiones y conclusiones.

11. Post-programa. Medidas para continuar en forma permanente estos estudios mediante la creación de un secretariado u otra organización, capaz de la centralización e intercambio de información.

El financiamiento del programa quedó asegurado por aportes del «Metropolitan Toronto Council», de la ciudad de Toronto, de la Fundación FORD, de la provincia de Ontario y de numerosos organismos públicos y privados del Canadá.

III

Constituyó un notable esfuerzo de organización y de financiamiento la convocatoria de los directores de los grupos de cada área metropolitana a una conferencia preliminar que tuvo lugar en enero de 1967 en el Centro Cultural de Royaumont, instalado en la antigua abadía del mismo nombre, en Asnières-sur-Oise, en los alrededores de París. El ambiente era austero y se cumplieron mediante un trabajo intenso todas las metas previstas.

Los directores o representantes de los grupos de estudio expusieron el estado de los trabajos de cada uno de ellos. Estas exposiciones fueron muy ilustrativas porque permitieron tener una visión mundial, aunque esquemática, de la situación de los problemas metropolitanos en la mayor parte del mundo. El doctor MILES hizo después una síntesis general de estos informes.

También se consideró el informe de los miembros presentes del Comité de Toronto, señores HERTZ, DEACON y MILES, sobre la actividad del mismo y su visión sobre el trabajo de los distintos grupos, y las indicaciones sobre los métodos a seguir hasta agosto de 1967, así como sobre la propia organización del Seminario de Toronto.

Entre las sugerencias dadas a los directores de grupos para el trabajo de los mismos, figuraban las siguientes: *a)* Designación de un secretario en cada grupo; *b)* División de los grupos en subcomités; *c)* Inclusión en los grupos, a ser posible, de miembros de la Prensa y de las organizaciones laborales; *d)* Integración de los grupos hasta 15 personas como máximo; *e)* Libertad de actuación en los grupos no sujetos a influencia oficial (por tanto, sus miembros, aunque estuvieron vinculados a organismos oficiales, deberían expresar sus opiniones a título personal; *f)* La elaboración del informe de cada grupo de área no se limitaría a la revisión crítica del estudio básico asignado, sino que también debería comprender los nuevos elementos de juicio, conclusiones y proposiciones resultantes del examen de la situación en la respectiva área.

Los directores de grupos que tenían asignados los mismos temas se reunieron en 10 comisiones de cuatro miembros cada una, para uniformar criterios y seguir en contacto hasta el Seminario de Toronto. El que escribe se reunió con los directores o representantes de los grupos de Hannover, Karachi y Varsovia, profesor Ing. Rudolf HILLEBRECCHT, señor RAFIQUE SAIGOL y profesor ZYGUMUNT SKIBNIEFSKY, para considerar nuestro tema: «Planificación y diseño urbano». Los distintos grupos así constituidos designaron relatores, que en una sesión posterior expusieron las conclusiones obtenidas.

Los directores del programa de Toronto insistieron mucho en Royaumont en el sentido de que cada grupo debería hacer muy cuidadosamente la elección de las seis personas que participarían en el mes de agosto del Seminario de Toronto, en el sentido de que debían tener un dominio completo de la temática a tratar.

IV

Los temas elegidos para el programa y los autores de los trabajos básicos que sirvieron de punto de partida para los estudios de los grupos metropolitanos, fueron los siguientes:

1. *Formación, tendencias y fórmulas posibles de gobierno.* Autores del documento: Víctor JONES y Richard FORSTALL. No atribuido a ningún grupo.

2. *La metrópoli funcional y los regímenes de gobierno.* Autores del documento: Julius GORYNSKY y Zygmunt RYBICKY. Grupos de estudio: Montreal, Nápoles, París, Tokio.

3. *Financiamiento de los gobiernos metropolitanos.* Autora del documento: Lady Ursula HICKS. Grupos de estudio: Calcuta, Estambul, Joanesburgo, Winnipeg.

4. *Administración gubernamental y proceso político.* Autor del documento: Frank SMALLWOOD. Grupos de estudio: Ibadam, Londres, Manila, Vancouver.

5. *Relaciones intergubernamentales.* Autor del documento: J. S. DUPRÉ. Grupos de estudio: Países Bajos, Filadelfia, Seúl, Sidney.

6. *Los transportes.* Autor del documento: John F. KAIN. Grupos de estudio: Atenas, Bangkok, Milán, región de la bahía de San Francisco.

7. *Planificación y diseño urbano.* Autor del documento: Ernest WEISMANN. Grupos de estudio: Buenos Aires, Hannover, Karachi, Varsovia.

8. *La educación en la metrópoli.* Autor del documento: Hugh PHILP. Grupos de estudio: Detroit, México, Moscú, Praga.

9. *Los servicios públicos.* Autor del documento: A. H. HANSON. Grupos de estudio: Budapest, Edmonton, Nagoya, Río de Janeiro.

10. *La vivienda.* Autor del documento: Hidehiko SAZANAMI. Grupos de estudio: Belgrado, Glasgow, Lima, Toronto.

11. *Salud y bienestar.* Autores de los documentos: *Salud*: Tibor BAKACS. *Bienestar*: Albert ROSE. Grupos de estudio: El Cairo, Leníngrado, Madrid, New York.

Los directores de los grupos de estudio de cada área fueron las siguientes personas:

Atenas: Doctor Michel P. GOUTOS.

Bangkok: Doctor Chamman YUVAPURNA.

Belgrado: Prof. Mihailo RADOVANOVIC.

Dudapest: Ing. Istvan BARTOS.

Buenos Aires: Doctor Carlos MOUCHET.

Cairo: Mr. Mohsen IDRIS.

Calcuta: Mr. Jehangir KABIR.

Detroit: Mr. Peter B. SPIVAK.

Edmonton: Ingeniero R. E. Mc CLARY.

Filadelfia: M. William L. RAFSKY.

Glasgow: Mr. George P. RICHARDSON.

Hannover: Profesor doctor R. HILLEBRECHT (Sustituído por el doctor Erika SPIEGEL).

Ibadan: Mr. O. BATEYE.

Istambul: Profesor Kemal Ahmet ARU.

Jouanesburgo: Mr. Patick R. B. LEWIS.

Karachi: Mr. Chahudri Shah NAWAZ.

Leningrado: Arquitecto Valentín KAMENSKY.

Lima: Arquitecto Alfredo SARAVIA.

Londres: Señor William HART.

Madrid: Profesor Luis SÁNCHEZ AGESTA.

Manila: Doctor Carlos P. RAMOS.

México: Licenciado Gustavo MARTÍNEZ CABAÑAS.

Milán: Doctor Miro ALLIONE.

Montreal: Mr. Lucien SAULNIER.

Moscú: Arquitecto Alexy O. KUDRIYAVZEV.

Nagoya: Mr. Tadeo SAITO.

Nápoles: Arquitecta Luciana DE ROSA.

New York: Doctor John P. KEITH.

Países Bajos: Doctor H. van der WEIJDE.

París: Doctor Michel PIQUARD (Sustituído por el doctor Pierre VIOT).

Praga: Doctor Frantisek BUDSKY.

Río de Janeiro: Doctor Diogo Lordello DE MELLO.

San Francisco Bay: Mr. Stanley E. Mc CAFFREY.

Seúl: Mr. L. Suck CHA.

Sidney: Arquitecto George CLARK.

Tokio: Doctor Masamichi ROYAMA.

Toronto: Mr. William ALLEN.

Vancouver: Doctor H. Peter OBERLANDER.

Varsovia: Profesor Zygmunt SKIBNIESWSKY.

Winnipeg: Mr. Elswood BOLE.

V

El Seminario se realizó en agosto de 1967 en la Universidad de York, en los alrededores de la ciudad de Toronto, en un marco natural muy propicio para la labor intelectual, sin dispersión de la atención, como a veces sucede en las reuniones internacionales que se celebran en el interior de grandes ciudades. Las concesiones a las actividades de tipo social fueron muy limitadas.

Un aspecto fundamental de este Seminario o coloquio fue su carácter cerrado y limitado, en el sentido de que solamente pudieron participar en el mismo, además de los directores y asesores del programa, los grupos de seis expertos por cada área, que en total no podían pasar de 240.

Las discusiones se ajustaron a tres etapas o fases: a) En la primera se estudiaron las *funciones* de la ciudad (servicios tales como los transportes y sus interrelaciones). Los objetivos sociales se consideraron en la misma

forma que las estructuras administrativas, financieras y políticas relacionadas con esas estructuras; b) En la segunda se examinaron los *elementos de estructura* de la metrópoli, tales como las formas administrativas, las responsabilidades financieras y políticas y sus relaciones con los servicios; c) En la tercera se examinaron los factores de los cuales depende la elaboración de un plan de conjunto para la organización y dirección de la metrópoli. La actividad de las dos primeras etapas iba a permitir llegar después a la discusión de un juicio global sobre los problemas metropolitanos en vista de un planeamiento conjunto.

Los miembros de cada equipo o grupo metropolitano fueron repartidos de tal manera entre los grupos de trabajo del Seminario, que cada uno de aquellos grupos pudo cubrir todos los aspectos del temario.

La primera etapa comprendió seis bloques de trabajo simultáneos sobre los siguientes temas: 1, Transporte; 2, Servicios públicos; 3, Educación; 4, La salud y el bienestar; 5, La planificación; 6, La vivienda. La discusión de cada uno de estos temas se extendió a aspectos generales, como las relaciones intergubernamentales, el financiamiento, etc.

La segunda fase se desarrolló con cuatro bloques de discusión: 1, La participación de los ciudadanos; 2, Las relaciones intergubernamentales; 3, La organización gubernamental; 4, El financiamiento.

Las discusiones de las fases primera y segunda desembocaron en la fase tercera, con cuatro grupos de trabajo, para discutir la forma de solucionar en forma global los problemas de organización, de servicios y de financiamiento. Todos estos grupos encararon los problemas de la planificación comprensiva o global. Al que escribe le tocó participar en esta fase del grupo de trabajo, que presidió con gran maestría el francés Pierre VIOT y del que fué relator COURNOYER, del Canadá.

No es fácil dar en este momento una idea global de las discusiones y conclusiones del Seminario de Toronto, sobre todo si se tiene en cuenta que aún se está elaborando por la dirección del programa la armonización de las conclusiones a que llegó cada grupo en la fase tercera. Este procedimiento es más acertado, a mi juicio, que el de una redacción apresurada de las conclusiones, como suele hacerse a veces a último momento en los congresos, y se adecúa al criterio de que se trata de un «programa» que no comenzó ni terminó con el Seminario de Toronto. Según informaciones recibidas, aproximadamente en el mes de marzo de 1968 serán dadas a conocer las conclusiones generales en su texto elaborado.

De tal manera que debo limitarme a exponer aspectos de las discusiones, sobre la base de los informes provisionales de los distintos grupos.

Considero de interés llamar la atención sobre la fisonomía realmente interdisciplinaria que tuvo la reunión, dadas las características de la integración de los grupos de cada área metropolitana, formados por arquitectos, ingenieros, juristas, economistas, profesores de Ciencias Políticas, funcionarios electivos o designados, etc. Por otra parte, los informes y las discusiones han tenido origen en expertos que respondían a sectores del mundo de diferentes ideologías y mentalidades, lo que podía determinar diferencias profundas de apreciación. Sin embargo, pudo anotarse

lo que llamaríamos una coincidencia-promedio en la apreciación de los hechos y de los problemas, lo que es explicable dada la universalidad del fenómeno de la expansión urbana.

En lo general y en lo sustancial hay grandes similitudes en los problemas, tanto en los países de alta evolución como en los subdesarrollados, tanto en los del mundo occidental como en los situados detrás de la «cortina de hierro», aunque haya a veces diferencias de criterio para enfocar soluciones destinadas a contener u ordenar, según los casos, el crecimiento de las grandes ciudades, diferencias derivadas de distintas filosofías sobre la vida. Así no puedo compartir cualquier política de tipo imperativo, de las que se recordaron en Toronto algunas experiencias vigentes, para impedir el éxodo desde las regiones rurales y desde las pequeñas poblaciones a las ciudades. Ello es contrario a nuestra filosofía occidental-cristiana acerca de las libertades del hombre, entre las cuales figuran como importantes las de locomoción y de cambiar de trabajo, profesión u oficio, siendo sólo aceptables las medidas de carácter indirecto.

El examen de las tendencias actuales consideradas en el Seminario de Toronto lleva a pensar que la ciudad será cada vez más el hogar del hombre contemporáneo y del futuro, pero de una ciudad transformada y armoniosa, tarea cada vez más impuesta al hombre de gobierno y al planificador. La ciudad construida sobre esquemas anteriores a la tecnología actual y sobre todo anterior a la era del automóvil, es inadecuada, y a medida que crece parece volverse contra el medio natural y contra el hombre.

Una de las preocupaciones fundamentales del Seminario consistió en determinar los conceptos de ciudad, de metrópoli, de áreas y de regiones metropolitanas, así como los de «ciudad-región», desde los puntos de vista físicos, social, económico e institucional. Existió además un considerable interés por determinar las formas adecuadas para el gobierno y la administración de las áreas metropolitanas, con la coordinación de los distintos niveles gubernativos que actúan en las mismas y una racional distribución de las competencias entre las autoridades nacionales, provinciales o estatales, locales o municipales y metropolitanas en el caso de existir estas últimas. Se dio mucho énfasis a la necesidad de asegurar la participación ciudadana de la comunidad y de que ésta tuviera intervención en el control de la actuación de las autoridades y empresas de servicios públicos que obran en las metrópolis.

A continuación siguen algunas notas basadas en los informes provisionarios de los grupos de trabajo en la tercera etapa.

A. *¿Qué es una metrópoli?*

La respuesta a este planteo comprendió los siguientes aspectos:

a) *Delimitación de la metrópoli.*—En todos los países la determinación de los límites de las áreas metropolitanas constituye el resultado de un compromiso entre las indicaciones de los estudios científicos y los requerimientos de la política administrativa. Sobre este punto se dio a

conocer el estudio especial de los doctores Richard FORSTALL y Víctor JONES sobre «Los aspectos demográficos, económicos y administrativos de la metrópoli contemporánea».

b) *Funciones metropolitanas*.—En muchos países el término «metrópoli» se refiere más a la influencia ejercida por una gran urbanización que a las modalidades de una organización urbana interna. Esta influencia excede la esfera meramente económica para incluir aspectos de las esferas cultural y política. Muchas de las funciones establecidas en el centro de la región refuerzan cada una de las otras existentes, asegurando así la dominación de la metrópoli. Sin embargo, se advierte en la presente evolución hacia funciones definidas que las metrópolis tienden a especializarse en ciertas funciones.

c) *Organización metropolitana*.—Su variedad corresponde a los diferentes sistemas políticos y económicos. En algunos casos las metrópolis han sido constituidas como un gobierno local (Tokio); en otros, se ha establecido una corporación pública ligada con las autoridades locales (París y Hannover); a veces la solución parecería ser una agencia de desarrollo en gestión (Río de Janeiro); en algún caso la formulación del plan por la ciudad central ha provocado un reagrupamiento municipal, pero sin autoridad municipal (Montreal).

Una gama de soluciones especiales se requiere para satisfacer diferentes situaciones en diversos países, a saber :

a) *Tamaño de la metrópoli*.—La ciudad muy grande requiere contemplar diversos niveles y subdivisiones.

b) «*Status*» *de las ciudades capitales*.—Cuando la metrópoli es una ciudad capital, las relaciones entre el Gobierno nacional y el gobierno metropolitano son más íntimas.

c) *Régimen federal o unitario de la nación*.—En los países federales el gobierno metropolitano puede presentar dificultades y requerir eventualmente una revisión constitucional (casos de Brasil y la Argentina).

d) *Características de la urbanización*.—En países con densa urbanización (Ducht Randstad, Valle del Ruhr, etc.), la metrópoli casi coincide con la nación o la provincia.

B. *Metas de la organización metropolitana.*

1. La «participación» ciudadana en el gobierno metropolitano es una de las metas en la organización metropolitana, pero los medios empleados para hacerla efectiva pueden variar de un país a otro. En estas diferencias tienen primacía las variaciones ideológicas y culturales. La viabilidad del sistema metropolitano depende de este factor. La participación de los ciudadanos debería dirigirse en forma primordial hacia la determinación de las prioridades incorporadas a un plan comprensivo o global para el área metropolitana.

2. La vida dentro de la ciudad, sea ésta grande o pequeña, debe ser una experiencia enriquecedora para hombres, mujeres y niños.

3. Entre las metas debe incluirse la creación de centros económicos-sociales y de crecimiento a nivel nacional, regional e internacional.

4. La naturaleza de los objetivos específicos referentes a las áreas metropolitanas está ligada a las necesidades del desarrollo nacional.

Situación metropolitana.

1. Las áreas metropolitanas constituyen los sectores más dinámicos de la sociedad nacional.

2. Las áreas metropolitanas tienen un expansivo y poderoso efecto nacional e internacional.

3. Un racional plan metropolitano depende de la existencia de planificación nacional y regional.

4. El bienestar social y económico en las áreas metropolitanas está íntimamente relacionado con el bienestar social y económico de la Nación considerada como un todo.

5. Las metrópolis contienen los más altos recursos humanos, industriales y tecnológicos.

Elementos de acción.

1. El plan comprensivo (global) es a la vez deseable y posible. Hubo acuerdo general sobre este punto. Se aceptó la definición de «plan» dado en los estudios de las Naciones Unidas y expuesto por el profesor WEIS-MANN en su estudio.

2. Necesidad de una integrada e interdisciplinaria acción. El plan comprensivo requiere la integración de la planificación económica, social y física. Esto es especialmente cierto cuando la planificación va dirigida a las cuestiones de localización de recursos, determinación del movimiento de la población, localización de las industrias, etc. Esto también requiere que haya una efectiva correlación entre la planificación gubernamental y la de otros sectores u organizaciones.

Coordinación.

La coordinación de los variados factores implicados en la planificación comprensiva o global de un área metropolitana debe ser realizada mediante:

a) Arreglos administrativos. Debe realizarse una integración vertical de los distintos niveles administrativos que existan en el área.

b) El ajuste o adecuación de las políticas a seguir, basadas en la admisión de que el plan afecta a intereses de distintos grupos, lo que requiere un sistema de compromisos y conciliaciones.

c) Los servicios de un área urbana, incluidos en el plan metropolitano, deben ser integrados mediante acuerdos o arreglos funcionales. Las funciones y servicios afines deben ser agrupadas como un todo armónico, sea administrativa, geográfica o políticamente.

d) El plan por sí mismo debe servir como «aparato» o mecanismo

de coordinación. Si ha sido bien concebido, coordinará las actividades a las que se supone sirve de guía.

Información.

La provisión de información dentro del proceso del plan comprensivo se relaciona con la cantidad de las diferentes clases de información y con los diferentes canales para obtenerla. Se consideró la posibilidad de establecer *centrales* de información a través de todo el mundo sobre esta materia.

Se señaló la necesidad de una más efectiva comunicación entre los diferentes especialistas implicados en el proceso de la planificación, así como de una fructífera comunicación entre los ciudadanos y la burocracia.

Instrumentalidad.

1. La relación espacio-tiempo tiene un sustancial efecto sobre el planeamiento metropolitano comprensivo o global. La mayor proyección en el tiempo y la mayor amplitud en el espacio a considerar por el plan obliga a una mayor generalización que determina la reducción de los factores «claves» a tener en cuenta.

2. Es necesario identificar los niveles estratégicos o apropiados desde los que se debe actuar si se quiere llevar adelante un plan global metropolitano. Por ejemplo, hubo acuerdo en el sentido de que solamente ciertos aspectos del sistema de transporte deben ser manejados a nivel metropolitano; por ejemplo, la cuestión del camino en relación al ferrocarril, pero no la regulación de las señales del tránsito.

3. Las relaciones entre el gobierno metropolitano y los gobiernos regional y nacional son elementos importantes a considerar en todo plan que deba ser decidido desde el nivel más alto. Estas relaciones varían según el diferente marco social y cultural de cada país. Se advirtió también que las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno pueden complicarse si el área metropolitana está constituida por una serie de gobiernos municipales en lugar de un solo gobierno metropolitano.

4. Es importante incorporar al proceso de la planificación sugerencias e ideas para el cambio. Por ello, es necesario proveer la asignación de recursos no solamente para el proceso ordinario de planificación y las tomas de decisión, sino también para la investigación dirigida directamente hacia la producción de ideas innovadoras.

V I

El Grupo de estudio del área metropolitana de Buenos Aires se constituyó a raíz de la visita de los doctores DEACON y MILES a Buenos Aires en agosto de 1966, coincidiendo con el planteo del problema al más alto nivel gubernativo.

En efecto, el 27 de agosto de 1966 se celebró en la Casa de Gobierno

una reunión presidida por el Presidente de la nación, General Onganía, y a la que asistieron el Gobernador de la provincia de Buenos Aires, el Intendente municipal de la ciudad de Buenos Aires, ministros nacionales y provinciales y funcionarios técnicos de los dos niveles. Los cambios de ideas versaron principalmente sobre la necesidad de una coordinación en cuanto a todos los problemas del área metropolitana entre las actividades de las autoridades de la provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires (cuyo territorio es a la vez sede del Gobierno Federal).

Posteriormente aparece el hecho nuevo de la institución por Ley 16.964 del 30 de septiembre de 1966 del «Sistema Nacional de Planeamiento y acción para el Desarrollo», que prevé la división del país en regiones, la formación de juntas de gobernadores para las mismas y la creación de juntas regionales de planificación, dependientes del Consejo Nacional de Desarrollo.

Más tarde, por Decreto nacional 1.907 del 21 de marzo de 1967, se delimitaron las ocho regiones de desarrollo, siendo la VIII la denominada región «Área metropolitana», que comprende la ciudad de Buenos Aires y su región de influencia. El 6 de julio de 1967 se constituyó la Junta de Gobernadores del Área metropolitana, con la peculiaridad de que el Intendente municipal de la ciudad de Buenos Aires es asimilado a un Gobernador. En el acta respectiva se señalaron los problemas que ha ocasionado la ausencia hasta ahora de previsiones y un ordenamiento adecuado para esta región, que es la de mayor concentración demográfica e industrial del país, su principal centro de intercambio comercial y el gran centro de consumo.

Ajustado a las directivas del programa de Toronto, el Grupo de Estudio del área metropolitana de Buenos Aires quedó constituido en la siguiente forma:

1. Doctor Carlos MOUCHET, Director del Grupo.
2. Arquitecto Luis María BIANCHI, Director del Instituto Superior de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires.
3. Doctor Raúl O. BASALDÚA, Investigador científico del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y miembro del Centro de Estudios Urbanos y Regionales.
4. Arquitecto Bernardo DUJOVNE, representante de la Confederación General Económica.
5. Arquitecto Jorge HARDOY, Director del Centro de Estudios Urbanos y Regionales asociado al Instituto Tortuato DI TELLA, y Presidente de la Sociedad Interamericana de Planificación.
6. Arquitecto Juan E. DUPRAT, Director general de Planeamiento de la Secretaría de Estado de Vivienda de la Nación.
7. Ingeniero Emilio JÁUREGUI, ex director del Centro de Investigación Aplicada de la Universidad de Buenos Aires y Director y profesor del Centro de Computación de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires.

8. Arquitecto Héctor LOSI, Director de la Organización del Plan Regulador de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires.

9. Agrimensor Juan Carlos SAN ROMÁN, Director de Geodesia, del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires.

10. Arquitecto Eduardo J. SARRAILH, profesor de planeamiento del Curso superior de Planeamiento urbano y regional de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, y ex Director ejecutivo del Plan Regulador de la ciudad de Buenos Aires.

11. Arquitecta Odilia E. SUÁREZ, coordinadora del sector urbano y territorial, Ministerio de Obras Públicas de la provincia de Buenos Aires.

12. Arquitecta Italia F. VILLA, ex profesora de planeamiento urbano en la Universidad Nacional de La Plata, ex miembro del Consejo directivo del Plan Regulador de la ciudad de Buenos Aires, y jefa del equipo de planeamiento industrial del mismo Plan.

Como Secretario y encargado de relaciones públicas, actuó el señor Alberto E. AUGIER. Integraron, además, el grupo miembros de la Prensa.

Conforme a las directivas del programa de Toronto, en el sentido de que llegara a la comunidad la conciencia del problema metropolitano y las actividades del referido programa, el Grupo de Buenos Aires, aparte de una amplia difusión periodística, organizó conferencias y «Mesas redondas» sobre el tema, con el patrocinio del Instituto Superior de Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, de la Sociedad Central de Arquitectos y de la Sociedad Argentina de Planificación.

A este Grupo de estudio se le asignó el tema «Planeamiento y diseño urbano» (en las áreas metropolitanas). Celebró sus sesiones de trabajo en el Instituto Superior de Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires.

La delegación de seis personas que concurrieron al seminario de Toronto, estuvo constituida, además del Director del Grupo, por los señores BANCHI, BASALDÚA, LOSI, DUPRAT y señorita SUÁREZ.

El informe del Grupo sobre el área metropolitana de Buenos Aires partió de la revisión crítica del documento básico del doctor Ernest WEISMANN, y comprende el siguiente sumario :

I. Introducción.

1. Criterio para la elaboración del informe. Características y limitaciones.—2. Examen y valoración del trabajo del doctor WEISMANN.—3. Concepto de «planificación» aceptado.

II. Marco de referencia dentro del cual debe operar toda acción alternativa para la integración del área y de la región metropolitana de Buenos Aires.

1. Generalidades.—2. La programación a nivel nacional en la Argentina. El problema de las regiones.—3. La planificación a nivel provincial. 4. El nivel urbano y el metropolitano.—5. Perspectivas.

III. *Caracterización, determinación y descripción del área y de la región metropolitana de Buenos Aires.*

1. Caracterización y determinación del área metropolitana y de la zona rural de contorno.—2. Descripción. Aspectos administrativos, financieros y poblaciones.—3. Causas del crecimiento de Buenos Aires y su región.—4. Evaluación de los factores físicos, económicos y sociales que caracterizan a la ciudad de Buenos Aires a escala nacional, regional y metropolitana.

IV. *Perspectivas del desarrollo del área si no se adopta una política de coordinación y planificación.*

1. Característica del desarrollo del área metropolitana de Buenos Aires hasta ahora.—2. Fenómenos inmediatos y previsibles derivados de la falta de una política de coordinación y planificación.—3. Límite de crecimiento de la expansión urbana en el área metropolitana.—4. Aspecto poblacional. Proyecciones demográficas.

V. *Aplicación de los criterios del doctor WEISMANN al área y a la región metropolitana de Buenos Aires.*

1. Características de ciertos fenómenos de la aglomeración bonaerense que difieren de los enunciados genéricamente por el doctor WEISMANN. 2. Naturaleza de las metas a alcanzar con la planificación del desarrollo del área y de la región.—3. Planificación con criterio regional.—4. Creación de nuevos subcentros de desarrollo para contener la congestión de los sectores centrales de la región.—5. Posibilidad de aplicar la tecnología contemporánea al desarrollo de la región.—6. Asistencia financiera internacional.

VI. *Conclusiones y proposiciones globales sobre la coordinación y planificación del área y de la región metropolitana.*

1. Carácter crítico del desarrollo del área metropolitana y sobre la necesidad de una planificación integrada (física, económica y social).—2. Conclusiones y proporciones básicas sobre el desarrollo físico del área y de la región metropolitana: a), a escala nacional; b), a escala metropolitana; c), a escala regional. Alternativas de crecimiento. Evaluación de hipótesis de desarrollo.—3. Conclusiones y proposiciones de tipo institucional y administrativo.—4. Consideraciones sobre un plan inmediato de acción.

VII. *Principal bibliografía nacional.*

Este informe fue reproducido en los idiomas español e inglés.

VII

Con las notas y datos que anteceden no se ha pretendido otra cosa que proporcionar una imagen de la trascendencia del programa de Toronto sobre problemas metropolitanos, así como indicar la apertura de posibilidades para la continuación a nivel mundial de los estudios sobre la materia mediante la permanente comunicación y recíproca información de los grupos de estudio participantes y de otros que puedan incorporarse apoyada en un centro o secretariado estable. A este último aspecto se dedicaron durante el Seminario de Toronto varias reuniones de los directores del programa con los jefes de los Grupos metropolitanos. La universalidad del fenómeno de la expansión urbana, la gravedad de los problemas que el mismo entraña en las aglomeraciones de mayor dimensión y las necesidades de cooperación internacional para su estudio y remedio justifican una noble empresa de esta naturaleza.

Prof. Dr. CARLOS MOUCHET

Ex-Director general de Asuntos Legales de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires.

Ex-miembro del Consejo Directivo de la Organización del Plan Regulador de la ciudad de Buenos Aires.

Ex-profesor de las Facultades de Derecho y de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires.

Director del Grupo de Estudio del área metropolitana de Buenos Aires en el programa internacional del "Bureau of Municipal Research", de Toronto, Canadá.

Asesor especial de la Municipalidad de Buenos Aires.

Asesor de grupos consultores privados en materia de planificación.

DOCUMENTOS Y DICTAMENES

