



## REFLEXIONES SOBRE PLANIFICACION TERRITORIAL. EL PLAN DE BIRMINGHAM, INGLATERRA.

Viviana Fernández Prajoux<sup>1</sup>

### Resumen

Este artículo pretende en primer lugar hacer una descripción general de los puntos más relevantes de la experiencia de Planificación de la ciudad de Birmingham, comparándola con elementos similares de la Legislación Urbana Chilena. A partir de esa comparación, se comentan algunos aspectos del proceso de planificación de Birmingham, los cuales parecen sugerentes e interesantes de considerar, en el marco del Proceso de Reforma Urbana en el que nos encontramos hoy. Dichos aspectos tienen que ver en primer lugar con el objetivo o enfoque de un Instrumento de Planificación Urbana: ¿normativo o de gestión? ¿instrumento de desarrollo o de revitalización económica y urbana o solo indicativo en términos de localización de actividades? y en segundo lugar con la necesidad de desarrollar metodologías para la incorporación activa y efectiva de la comunidad en todo el proceso de planificación urbana.

### Introducción

En el marco de un Programa de Intercambio Académico<sup>2</sup> tuve la oportunidad de conocer la experiencia de Planificación de la ciudad de Birmingham en Inglaterra. En el presente artículo intentaré comentar algunos elementos de dicho proceso de planificación que me parecen sugerente e interesante de contrastar con nuestro sistema de planificación, especialmente hoy, en el contexto de la Reforma Urbana y Territorial.

La actual legislación urbana en Chile, establece que "El proceso de Planificación Urbana orientará o regulará, según el caso el desarrollo de los centros urbanos a través de los Instrumentos de Planificación Territorial..."<sup>3</sup>

El Instrumento de Planificación definido para el nivel local es el Plan Regulador Comunal, cuya formulación, al igual que en el caso de Inglaterra, es función del municipio.

En nuestro caso el Plan Regulador está conformado por los siguientes documentos:

- Una Memoria Explicativa que contiene un diagnóstico (de los centros urbanos, su población, vialidad y actividades urbanas) y el fundamento de las proposiciones del Plan
- Los Estudios de Factibilidad para ampliar o dotar de agua potable, alcantarillado de aguas servidas y de aguas lluvias en relación con el crecimiento urbano proyectado
- La Ordenanza Local que fijará las normas urbanísticas propias de este nivel territorial, y
- Los Planos, que expresan gráficamente los contenidos de la Ordenanza.

La Ordenanza, define el límite urbano de los centros poblados, la vialidad estructurante de la comuna (anchos mínimos, líneas de edificación, franjas de expropiación, etc.), la zonificación comunal en base a normas de urbanísticas (usos del suelo, sistema de agrupamiento de las edificaciones, coeficiente de constructibilidad, altura máxima de edificación, áreas de riesgo, etc.) y zonas de conservación histórica, zonas típicas y monumentos nacionales.

El proceso de aprobación del Plan Regulador incluye en términos generales lo siguiente:

Exposición del Proyecto al público durante un plazo no inferior a 30 días.

Formulación de observaciones por parte de cualquier persona natural o jurídica dentro de los 15 días siguientes al término del periodo de exposición.

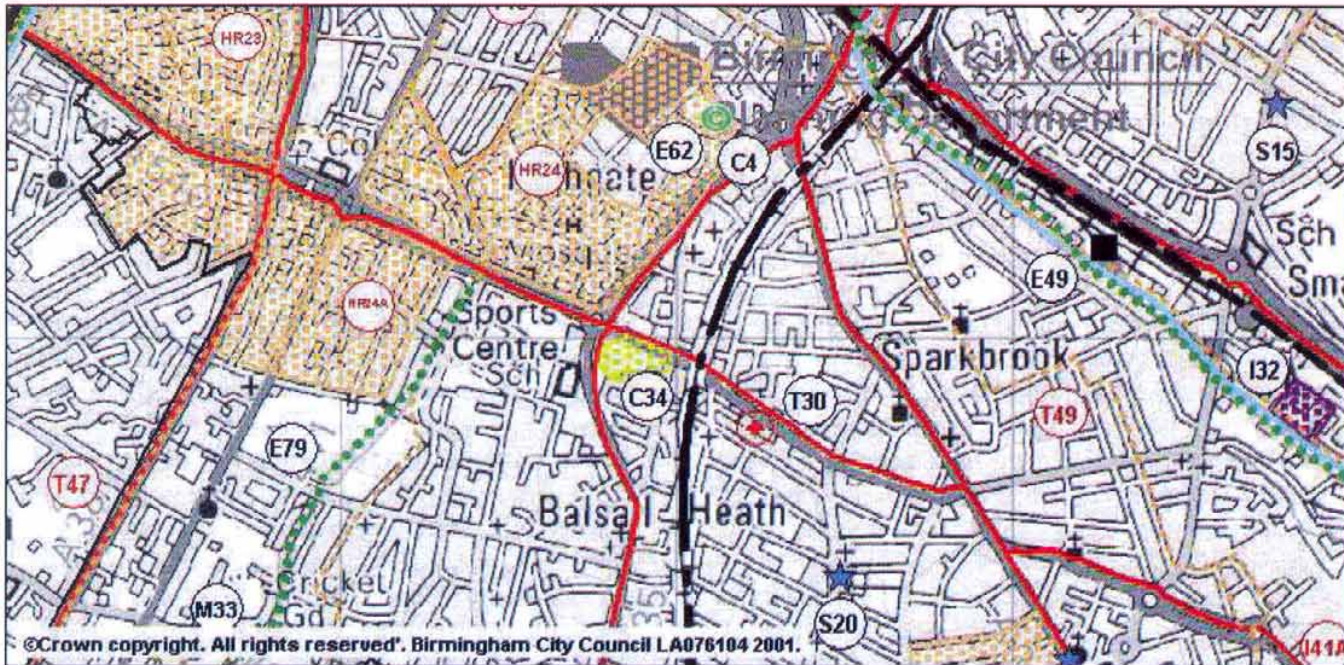
El Concejo Municipal se pronuncia favorable o desfavorablemente respecto de las observaciones. Si ellas comprometen aspectos de fondo que impliquen cambios sustantivos al Plan, la versión corregida debe ser expuesta nuevamente por 15 días.

Nuevamente se pueden formular observaciones, sobre lo modificado, las que son aprobadas o rechazadas por el Concejo Municipal.

<sup>1</sup> Arquitecta, Directora del Departamento de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile

<sup>2</sup> Programa Vínculo Académico: "Análisis de experiencias chilenas y británicas de gestión urbano habitacional local", CURS, Universidad de Birmingham / INVI, Facultad de Arquitectura, Universidad de Chile.

<sup>3</sup> Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (D.S. 75 D.O. 26/06/01), Título 2: De La Planificación, Capítulo 1: De La Planificación Urbana y Sus Instrumentos, Disposiciones Generales, Artículo 2.1.1.



Plan de desarrollo unitario (UDP) de Birmingham que contiene las políticas y proposiciones de uso del suelo hasta el año 2001.

Sección del Plan de Birmingham, actualización 2001 Simbología:  
 Proposición de Vivienda: Localización de áreas de Renovación Habitacional HR 23 / HR 24 /  
 Proposición de Medio Ambiente  
 Localización de proposiciones ambientales E 49 / E 62 / E 79  
 — red vial estructurante  
 — canal existente  
 — línea ferrea

Finalmente, luego de realizado el Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental, de recibir el Informe Técnico de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, se somete a la aprobación del Gobierno Regional.

Por último el artículo 2.1.12 4 de la Ordenanza General de Construcciones, plantea que "Los Municipios podrán contemplar un proceso de participación ciudadana, adicional o complementario al contemplado en la Ley, informando a la comunidad desde el inicio del estudio mediante una o más exposiciones de carácter didáctico sobre los aspectos principales de la iniciativa, tanto en la etapa de diagnóstico como en la elaboración del anteproyecto..."

En el caso de Birmingham, el municipio debe, por ley, preparar y mantener actualizado el Plan de Desarrollo Unitario (Unitary Development Plan, UDP). El primer UDP fue publicado en 1993, luego de un extenso proceso de participación pública. Es el único plan de uso del suelo que cubre el territorio de toda la ciudad, y vino a reemplazar una serie de otros instrumentos de planificación local y regional. Contiene las políticas y las proposiciones que guían el desarrollo y el uso del suelo hasta el presente año 2001.

El Plan comprende una Ordenanza escrita y un Plano que ilustra las proposiciones del Plan.

La Ordenanza contiene 2 secciones

Los capítulos 1 al 8 contienen la introducción, la estrategia global del Plan y cinco capítulos en los cuales se plantean los objetivos generales y las orientaciones de planificación para la ciudad referidas al medio ambiente, al sector económico, a la vivienda, al transporte y al comercio. Finalmente el capítulo 8 aborda otros tipos de actividades de carácter más general (localización de restaurantes, eventos, etc).

Los capítulos 9 al 21 presentan un diagnóstico y proposiciones para cada zona de la ciudad. Las propuestas dicen relación con los mismos temas de los capítulos 3 al 7 (medio ambiente, sector económico, vivienda, transporte y comercio).

Birmingham es una ciudad de cerca de un millón de habitantes, provenientes de diversas culturas, etnias, habilidades e ingresos. En ese contexto la estrategia del Plan se orienta a desarrollar una ciudad que ofrezca mejores facilidades y oportunidades a todos los residentes y a proveer un medio ambiente más atractivo que mejore las condiciones de vida de los residentes en la ciudad al mismo tiempo que estimule las inversiones en ella.

La Estrategia propuesta para cada uno de los cinco ejes del Plan plantea lo siguiente:

La Estrategia de Medio Ambiente está basada en dos principios: la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente de la ciudad y la necesidad de reconocer la estrecha e importante relación que existe entre la calidad ambiental y el nivel de actividad económica. Las proposiciones relativas al medio ambiente consideran una amplia gama de actividades tales como: la conservación de la naturaleza, el espacio abierto (plazas vecinales, parques, campos de juego, canchas de golf, bosques, etc.) y lugares deportivos y de recreación.

La Estrategia del Sector Económico, está también centrada en dos amplios objetivos: asegurar que las políticas y proposiciones de uso del suelo contribuyan a maximizar las oportunidades para una revitalización económica y una renovación urbana y asegurar que los beneficios de la revitalización económica se distribuya equitativamente entre los habitantes de la ciudad, alcanzando especialmente a aquellos sectores más desprotegidos de la comunidad. El Plan entrega una serie de oportunidades para el desarrollo industrial y de oficinas a fin de alcanzar las necesidades de las compañías locales. La mayor parte de estos desarrollos se llevará a cabo en suelo reciclado.

En este capítulo se incluyen políticas y proposiciones para el uso del suelo industrial, los sectores

de oficinas o centros administrativos, el turismo y la infraestructura.

La Estrategia para la Vivienda está orientada a procurar que las políticas de vivienda contribuyan con la estrategia de renovación urbana y con la revitalización económica, asegurando que exista una variedad de viviendas al alcance de todos los que la necesiten a lo largo de toda la ciudad y que se mejoren las condiciones del stock existente, manteniéndolos en niveles satisfactorios. Por otra parte también está dirigida a mejorar el atractivo de la ciudad para promoverla como un lugar donde vivir e invertir. Una parte importante del Plan está destinada a asegurar que las condiciones desfavorables de la vivienda sean abordadas. Se espera proveer alrededor de 22.300 nuevas viviendas para el año 2001, la mayoría en suelo o en áreas de renovación.

La Estrategia de Transporte está dirigida a apoyar la revitalización económica y la renovación urbana mediante la provisión de una infraestructura de transporte integrada y de buena calidad. El mejoramiento y protección del medio ambiente y las consideraciones sociales y de seguridad también son considerados aspectos importantes en una política de transporte. El reforzamiento de la infraestructura de transporte comprende fundamentalmente al sistema vial y a la red ferroviaria. Simultáneamente hay una explícita alusión a los beneficios del uso de la bicicleta y un compromiso de la ciudad de promover ciclovías seguras.

Las dos principales prioridades de acción del Plan se concentraron en:

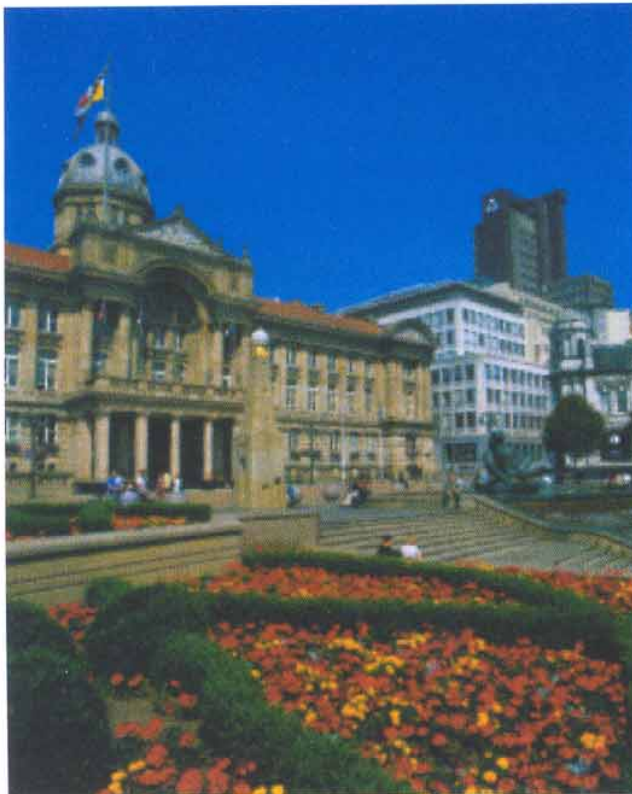
El centro de la ciudad, considerado una de los mayores atractivos de la ciudad. Se ha transformado durante la década de los '90 dado que muchas de las proposiciones establecidas por el Plan han sido llevadas a cabo. Sin embargo aún se le considera un potencial para un futuro mejoramiento y expansión. Esto continuará beneficiando a los residentes de la ciudad al mismo tiempo de atraer gente e inversiones a Birmingham.

Los sectores de la ciudad donde se concentra las áreas deterioradas o las condiciones de mayor pobreza.

El nuevo Plan de Birmingham es el documento de políticas de planificación que guiará el desarrollo de la ciudad por los próximos 10 años.

Al igual que en el anterior esta versión actualizada del Plan propone donde se deberán localizar las nuevas viviendas, el espacio libre, los lugares de trabajo, las oficinas, el comercio y otros equipamientos. También se destaca nuevamente las políticas medioambientales y de transporte.

Simultáneamente, en los últimos años, se han producido cambios en las políticas nacionales y



*Centenary Square, en el centro de Birmingham.*

regionales, los cuales han debido también ser incorporadas en esta versión actualizada del Plan.

El primer paso fue preparar un borrador de las modificaciones al Plan el que es publicado y sometido a consulta por un periodo de 10 semanas. A continuación se elabora un segundo borrador el que es expuesto e informado a la comunidad, la que tiene un periodo de 6 semanas para formular observaciones. Todo este proceso se llevó a cabo durante el año 2000. Para cada uno de los sectores o ejes principales del Plan y para cada uno de las áreas territoriales o zonas de la ciudad se elabora un documento que sintetiza todos los comentarios recibidos y la respuesta del municipio.

El propósito de la planificación local es promover un desarrollo de la mejor calidad posible. Una parte esencial de esto está dado por la participación de todas las partes interesadas, la comunidad, otras agencias públicas y el sector privado. A fin de facilitar este proceso se elaboró una Guía para la Consulta en Planificación Local, que orienta en como incorporar a la ciudadanía en este proceso de definir la ciudad que se quiere. Esta guía estimula y considera a la participación como parte integrante del proceso de planificación urbana. Es más, agrega que la participación debe ser acordada en conjunto con la comunidad y desarrollarse a lo largo del proceso. Una importante consideración en este proceso de participación es reconocer que si bien la comunidad puede no tener suficientes conocimientos de planificación sino conoce bien el área donde vive y ese conocimiento es indispensable para lograr una planificación realista y adecuada a las necesidades de cada zona.

Esta guía desarrolla ejercicios para abordar los distintos tipos de planificación local, desde la preparación de proposiciones de desarrollo para un sitio pequeño hasta complejas iniciativas para áreas de renovación, en la cual deben intervenir una gran cantidad de actores.

Como se puede apreciar las principales diferencias de ambos planes, independientemente de los contextos de planificación general y específicos y de los marcos institucionales y normativos son:

El objetivo o el enfoque del Plan, en nuestro caso, el Plan Regulador define en términos generales la vialidad estructurante y los usos del suelo. Esta información le permite al municipio aprobar las solicitudes de emplazamiento, construcción o ampliación de una determinada actividad en la comuna. Vale decir es el instrumento con el cual se regula la localización de las diversas actividades en el territorio comunal y con el cual se establecen las

normas urbanísticas que deben cumplir las edificaciones que en esos sitios se ubiquen.

El Plan de Birmingham, es un instrumento de desarrollo, un instrumento de gestión urbana. Este instrumento no define usos del suelo para todos y cada uno de los sitios del territorio, solo se refiere a aquellas áreas donde se considera necesario intervenir. Si uno observa la sección del Plan, se puede dar cuenta que una gran parte del territorio aparece en blanco. Eso quiere decir que esas áreas sólo se rigen por el Reglamento de Normas Constructivas o de Construcción que es otro documento. En este caso están separadas la función planificadora o de gestión, la función proyectiva de la ciudad, la que orienta el proceso de desarrollo de la comuna, de la labor de autorización tanto de emplazamiento como constructiva en el territorio comunal.

El Plan de Birmingham, como se decía anteriormente, tiene como propósito fundamental lograr una revitalización económica y una renovación urbana. Las estrategias del sector económico, del transporte, de vivienda, de medio ambiente y de comercio están orientadas a apoyar esa revitalización. El principio es desarrollar "la mejor ciudad", la más atractiva, tanto para vivir como para invertir.

El segundo elemento que vale la pena destacar se refiere al proceso de participación de la comunidad y los distintos actores en el proceso de planificación. Como señalamos al inicio en nuestro caso sólo se considera la participación al final, cuando el Plan está concluido. Si bien existe la posibilidad que los municipios lo incorporen durante el proceso, muy pocos lo hacen, fundamentalmente por la dificultad de incorporar a la comunidad en ese proceso. Si bien se ha intentado elaborar y diseñar instrumentos metodológicos (encuesta, foccus group, asambleas, etc.) no contamos con una metodología de participación de la comunidad para el proceso de planificación urbana.

En el caso de Birmingham el hecho que el territorio comunal se divida en trece zonas permite que el proceso de participación sea más posible, más abordable. Incluso dentro de cada zona se trabaja directamente con áreas más pequeñas donde se estén planteando proposiciones de intervención de transporte, de vivienda, de desarrollo industrial, etc. Esta zonificación del territorio facilita la incorporación de la comunidad en la toma de decisiones sobre el área donde habitan y respecto de los problemas que los afectan.

La experiencia de Birmingham parece especialmente interesante en este momento a la luz de la Reforma Urbana y Territorial que se está desarro-

*Brindley Place, en el centro de Birmingham.*



llando en Chile, a cargo del Consejo Nacional de la Reforma Urbana y Territorial.

La presentación del proceso de la Reforma destaca que “es imprescindible transformar o incorporar en una nueva Política Urbana y Territorial, el rol fundamental que la ciudad juega en la generación de oportunidades para las personas y en el desarrollo del país. Se plantea también que es necesario introducir cambios estructurales en los procesos, formas de desarrollo y gestión urbana, descentralizando los esfuerzos públicos, ampliando los grados de autonomía e iniciativas urbanas a las comunidades locales y flexibilizando la operación de los mercados urbanos y abriendo las ciudades a la innovación, la creatividad y la participación”.<sup>5</sup>

En este mismo contexto el Proceso de Reforma Urbana a nivel nacional, “está orientado a introducir importantes cambios en la gestión de nuestras ciudades y regiones, transfiriendo crecientes capacidades de gestión a iniciativa urbana de la gente y sus comunidades”.

Por otra parte en el documento de Presentación del Proceso de la Reforma Urbana, se agrega que esta reforma “surge de un cambio radical en el actual contexto urbano y territorial”, y se señala también que este cambio está caracterizado, entre otras, por:

“El impacto que el desarrollo urbano tiene sobre el crecimiento económico”. En este contexto nuestros instrumentos de planificación urbana, o al menos uno de los instrumentos, debería abordar la planificación en el “estilo” del Plan de Birmingham, vale decir promover una revitalización económica y una renovación urbana reconociendo el impacto que ello tiene en el desarrollo de la ciudad y en la calidad de vida de las personas.

“Creciente descentralización de las competencias urbanas”. En este caso también debiéramos recoger de la experiencia de la planificación inglesa de reforzar las competencias locales insertas en un marco de competencia regional, las llamadas Agencias Regionales de Desarrollo. Es más, considerando que el tema de la pobreza o de la desigualdad en el territorio es de vital importancia para lograr un desarrollo más homogéneo y equitativo, es posible identificar aquellas comunas donde se estime prioritario invertir y generar en ellas Planes de Desarrollo Especiales.

“Incorporación de los agentes económicos en las decisiones urbanas”.

“Aumento de la importancia de los movimientos sociales en el desarrollo urbano”.

“Intensificación de la Competencia entre ciudades y regiones” y

“Exigencias de transparencia”.

En el caso de Birmingham, las consideraciones expuestas en los puntos anteriores, están fuertemente reconocida tanto por considerarse al Plan preferentemente como un instrumento de gestión y de desarrollo, como por el hecho que el proceso de participación forma parte integrante del Plan.

El tema de la participación no es un tema nuevo, a juicio de Marcello Balbo, 6 “la participación es uno de los temas que con frecuencia está presente en las reflexiones sobre la gestión urbana. En la Conferencia de Estambul (Hábitat II) se reconoció que “el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos requiere el compromiso activo de las organizaciones de la sociedad civil y una amplia participación popular”, para facilitar lo, se hace necesario “poner en funcionamiento marcos institucionales y jurídicos que faciliten la participación amplia de los ciudadanos en la adopción de decisiones y la ampliación y vigilancia de estrategias, políticas y programas de asentamientos humanos” (Naciones Unidas, 1996).

En síntesis, podemos afirmar que estamos en un momento especialmente importante para revisar nuestro sistema de Planificación Territorial y Urbana, especialmente en lo que se refiere a generar una nueva Institucionalidad para el Desarrollo Urbano y Territorial que reconozca las diferencias regionales y locales y que promueva al mismo tiempo la autonomía de los gobiernos locales, incorporando la participación de todos los actores (públicos, Privados y la sociedad civil) durante todo el proceso de planificación.