

## **La ética en el Urbanismo**

*Ethics in Planning*

Manuel Fernández H.

### **Filiación**

El Dr. Fernández es Académico del Departamento de Urbanismo de la F.A.U. de la Universidad de Chile

### **Resumen**

Una visión de la ciudad a partir del primer cuarto del siglo XX, e interrogantes sobre su futuro.

### **Palabras clave**

Ética, urbanismo, planificación y diseño urbano.

### **Abstract**

*A vision of the city from the first quarter of the twentieth century, and questions about his future.*

### **Keys words**

*Ethics, urban design, planning and urban design.*

### **Sumario**

Introducción

Renovados y nuevos impulsos al llegar el siglo XX: las metas de los años 1920

Nuevos problemas para el planificador urbano en la segunda mitad del Siglo XX

La situación actual

¿En qué derivará la ciudad?

Referencias

### **Introducción**

El que quiera entender la realidad ética de la ciudad actual, sus problemas, sus métodos e instrumentos de planificación, no escapa de confrontarse con su desarrollo histórico. Esto no significa tener que remontarse a los inicios del desarrollo de la ciudad, la ciudad de la sociedad agraria, por tanto de la ciudad de la Antigüedad, de la Edad Media y de los Tiempos Modernos, que hasta fines del siglo XVII actúa caracterizando sus edificaciones, su planta urbana hasta su subdivisión predial. Más aún, determina en gran medida la atmósfera individual de cada una de estas ciudades. Se trata más bien de dar una visión de la ciudad a partir de la primera revolución industrial, es decir, a partir del primer cuarto del siglo XIX.

Las condiciones de la ciudad primitiva, cambiaron radicalmente con la revolución industrial. El violento crecimiento demográfico, facilitado por los avances en la productividad agrícola y en la higiene, hizo crecer las ciudades, cuyas fábricas ofrecían los medios de subsistencia que ya no existían en el campo. Simultáneamente con estos cambios de las características de la población se desarrollaron los medios técnicos para la transformación del medio ambiente. Pero, al mismo tiempo, el Estado se retiró cada vez más de ejercer influencia sobre estos acontecimientos. El liberalismo de Adam Smith basado en la tesis de la "mano invisible", en la cual "los egoísmos individuales" conducirían, por último, al ascenso del bienestar común, le dejaba al Estado sólo la tarea de la defensa ante el peligro.

Característica de esta idea básica, es la ley general estatal prusiana en 1794 en que se afirma: que por regla general "cada propietario está facultado, para ocupar sus terrenos con edificios y también para transformar sus edificaciones". Pero a esta libertad en la construcción sigue una restricción, según la cual, para "que los cambios no afecten el bien común, a la estética urbana y los espacios públicos, no se deben realizar construcciones ni transformaciones" (1).

Es evidente, que esta formulación se puede prestar para todo tipo de interpretaciones, lo que individualmente puede conducir a daños, inseguridad y transformación, y que no es tan simple de ser normada.

Con la Revolución Industrial, cambia el rol de la ciudad. Junto con el lugar central, que es sustentado por un entorno agrícola, emerge la ciudad como centro industrial. Conjuntamente se transforman los tamaños de las ciudades y su población crece en forma mucho más violenta que antes.

Cambia también el aspecto formal de la ciudad y las condiciones de vida en ella. En la ciudad burguesa relativamente homogénea de la era preindustrial irrumpe la fábrica, y con esto no sólo un nuevo elemento, sino que también una nueva escala. La ciudad burguesa se transforma en gran medida en la ciudad obrera, la separación espacial del lugar de residencia y de trabajo es algo normal y fuera de las fortificaciones reconocidas ya como inútiles, ésta se expande en forma desordenada hacia la periferia.

No es este el lugar para entrar en consideraciones sobre expresiones formales a la solución del problema, como las manifestaciones de Owen (2) con sus conjuntos habitacionales para 100 personas o el Falansterio de Fourier (3) y el Familisterio de Godin (4), pero sí se puede decir, que se reconoce una vertiente de la cual la planificación urbana de décadas posteriores concibe la aspiración hacia una forma urbana que tuviese mejores condiciones para el bienestar de los seres humanos, que la ciudad de la incipiente era industrial.

Obviamente estas proposiciones resultaban para su época utópicas. El pensar en categorías casi comunitarias y semejantes a un claustro resultaba tan ajeno a la

realidad que ellas quedaron en el olvido; sin embargo, se puede reconocer en el posterior desarrollo de la planificación urbana, el espíritu de esta idea.

La realidad de la gran ciudad en la mitad del siglo XIX era muy distinta: déficit habitacional, miseria, alta densidad, falta de áreas libres, condiciones higiénicas primitivas. La caracterización de Dickens (5) sobre la Coketown, las imágenes de Dore de Londres, los informes de Engels sobre las clases trabajadoras en Inglaterra (6), aclaran la situación.

El desarrollo urbano entregado al libre mercado o a los mecanismos del libre mercado no seguía ningún principio de orden básico. Las decisiones constructivas y de desarrollo urbano calculadas a corto plazo, y motivadas desde la empresa privada, sobre lotes individuales, conducían a inversiones a largo plazo, que en muchos casos estaban en abierta contradicción con una estructura urbana -económica coherente- para la cual faltaba todo concepto.

Obviamente había algunos casos ejemplares como la *Ring Strasse* de Viena o la Renovación Urbana de la City de París por Haussmann, como también la reconstrucción de Hamburgo tras el incendio del año 1882. Pero éstas eran sólo expresiones superficiales que no tuvieron resonancia en el problema estructural.

Con mucho mayor claridad aparece el juego del libre mercado en el desarrollo de Estados Unidos de América, sobre todo cuando allí faltaban las raíces históricas (con algunas excepciones como Philadelphia). A esto se agrega el hecho de que "la ciudad" no contaba aquí con una muy buena imagen. Conocidas son las declaraciones de Jefferson al respecto, quien veía en el agrario el gran futuro. "Si nos amontonamos en grandes ciudades como los europeos, nos transformaremos en seres corruptos, tal como ellos lo son y nos devoraremos unos a otros"(7). Esto no es un fenómeno casual o excepcional sino una profunda animadversión de los americanos contra la ciudad, que se percibe hasta muy avanzado nuestro siglo.

A fines del siglo XIX se perciben las reacciones en Inglaterra y Francia para mejorar las condiciones higiénicas de la ciudad, a través de normas legales o a través de modelos antagónicos. El "*Public Health Act*" del año 1848, las ciudades obreras de Saltaire y Ackroydon; la *Cité ouvriere* de Moulhouse (8) se pueden nombrar en este contexto.

El desarrollo posterior sólo puede ser tocado aquí en líneas muy gruesas. Importante para su comprensión es el hecho de que hasta fines del siglo pasado casi no se puede hablar de una planificación urbana como un área de trabajo homogénea, ni hablar de una disciplina con sentido científico, más bien, se trata de varias tendencias que en su reacción a los problemas de la época tienen alguna semejanza, pero que nacen de motivos y objetivos distintos.

Por un lado la idea de formar la calidad de los edificios (fuego, estructura, accesibilidad) la higiene y técnica de calles y de la infraestructura en general (agua, luz, gas, alcantarillado).

Por otro lado, el "*Engagement*" de los reformadores sociales, en camino de transformar la sociedad a través de la transformación del medio ambiente, bajo un modelo más bien paternalista que revolucionario.

Por último la participación, el aporte del arquitecto que quería vencer, superar la fealdad, el desorden, la falta de espíritu de la ciudad industrial, mediante la belleza y la armonía de las nuevas construcciones.

Que el arquitecto haya sido nombrado en último término, obedece a un problema cronológico. En realidad pasaron 13 años hasta la publicación (1889) de una de las obras que habría de marcar un hito en su época, *El urbanismo de acuerdo a sus principios artísticos*, de Camilo Sitte (9). Con él se inicia un capítulo del urbanismo, donde se le da la importancia formal al diseño de la ciudad, que había sido muy olvidado.

Pero no sólo fue el diseño tridimensional de la ciudad el que adquirió mayor importancia a partir de 1890, sino también su estructura de uso, en otras palabras, la distribución espacial de vivienda, trabajo, servicios comunitarios y superficies libres - por nombrar las categorías más importantes-.

Por un lado quedó claro que la expansión urbana hacía retroceder cada vez más el espacio natural y que el mercado sólo mantenía superficies libres de edificios en corto plazo, con un propósito especulativo, que obviamente no mantendría a un largo plazo. De esta manera, y así lo conocemos hoy, recayó la tarea de asignar superficies libres en el Estado. Además resultaron una serie de deficiencias de este desorden entre habitar y trabajar. Para prevenirlos se desarrollaron instrumentos legales, como normas a través de los cuales podrían ser delimitados usos diferentes y en diferentes áreas.

Este paso hacia la incipiente normalización marca a su vez una nueva relación con el mercado. Si era hasta ahí la línea de edificación el marco de referencia legal, la forma para la inversión privada, la normativa, lo limitaba también en forma material. Con lo cual las reglas de juego están dadas desde un principio. Este nuevo elemento en la planificación lleva, sin ninguna duda, a una concepción general de ordenamiento de todo el territorio urbano que, a comienzos del siglo encuentra un reflejo normativo en el Plan Regulador o también bajo otros nombres semejantes.

Mientras tanto, también ha ganado terreno en el campo de la planificación estructural, la teoría urbana. En 1898 aparece el muy influyente escrito de Ebenezer Howard, *Garden Cities of Tomorrow* (10), que en muchos casos fue muy mal entendido debido a la etiqueta comercial que tenía en ese momento la ciudad jardín.

Si bien se propone un concepto estructural, y un plan en el cual cada casa tiene su jardín, esto resulta básicamente secundario. Lo importante en el planteamiento de Howard es el desarrollo planificado de nuevas ciudades con todos los lugares de trabajo necesarios. Y de equipamiento, con un tamaño suficientemente grande, para permitir una vida urbana independiente, pero lo suficientemente pequeño para poder tener una visión de conjunto y para que las diferentes áreas pudieran ser alcanzadas a pie, de manera de nuevamente aunar las ventajas del campo y la ciudad.

Sus muy profundas reflexiones sobre la base financiera de la ciudad se originan en la idea de que el suelo urbano tuviese a la larga una propiedad comparativa y que fuese hereditario. Son estas ideas básicas las que representan la fundación de Letchworth en 1909 y Welwyn en 1919 y que más tarde se verán reflejadas en el *New Town Act* de 1946, base de la idea de las *New Towns* inglesas (11).

### **Renovados y nuevos impulsos al llegar el siglo XX: las metas de los años 1920**

En todo caso, el nuevo siglo trae consigo una serie de renovados y nuevos impulsos en el campo del desarrollo urbano. Las grandes ciudades rigen en ese momento como el camino para obtener un verdadero desarrollo de una cultura social. Sólo Georg Simmel en su escrito "*die Großstädte und das Geistesleben*" tiene un tono un poco más escéptico. Aquí se aprecia el creciente interés de la ciencia por la ciudad y sus fenómenos, lo cual se puede comprobar por una serie de publicaciones hechas en los años 90 (12).

Pero no es sólo la ciencia la que se vuelve hacia la ciudad, también hay otras disciplinas como la poesía que se relaciona con este fenómeno de la vida moderna. La gran ciudad, la ciudad del siglo XIX está en el centro de la crítica, aparece como un camino errante, que hay que abandonar. En las descripciones utópicas de William Morris, de Bellamy de H.G. Wells (13) aparece una forma muy distinta de ciudad: limpia, iluminada, rodeada de verde, a pequeña escala, ocasionalmente muy apoyada en la idealizada imagen de la ciudad medieval.

Esta primera década del siglo XX se caracteriza por ser muy oscilante, de hecho, a fines del siglo se nota un cambio en la planificación urbana y en la imagen de la ciudad futura. Esta imagen retrocede a la era preindustrial tanto en su tamaño como en la escala de sus edificaciones, se busca una conexión, una unión con el siglo XIX, a la época anterior al eclecticismo en el arte constructivo, al desarrollo urbano como esencia del liberalismo. Los motivos son diversos, como se aprecia en los años 1920; unos quieren superar la ciudad industrial y buscar un reencuentro con la artesanía y la pequeña urbe, otros, el desarrollo de la realidad industrial en el sentido de una nueva forma urbana.

La creciente importancia de la planificación urbana se puede leer, en una serie de acontecimientos que se originan cerca del período de 1910. Se funda la primera revista especializada, se crean las primeras cátedras de urbanismo y se dictan las primeras clases de la disciplina. Tanto en Londres como en Berlín se efectúan grandes exposiciones de urbanismo en los años 1910-11. El concepto de planificación aparece primero en el idioma inglés y posteriormente también en el idioma alemán, creándose la Asociación de Planificadores Urbanos.

Los frutos de esta evolución maduran recién después de la guerra. La década del 20 ocupa un puesto importante dentro del campo del urbanismo. No sólo se caracteriza por las innumerables publicaciones que reflejan un creciente conocimiento de los complejos problemas que presenta la ciudad, sino que, también por el consenso de ver la forma de solucionar estos problemas.

A través de la estructuración y apertura de la masificación o densa ciudad de piedra del siglo XIX con la consideración de áreas verdes, de aire, de luz para todas las viviendas, limitaciones en la densidad, de la calidad de vida, claras diferencias o separaciones de usos antagónicos, concordancia en la forma de ordenar y dirigir la planta urbana y la capacidad-eficiencia de los medios de transporte. Estas son algunas de las reglas básicas que se elaboran y se practican en estos años. Se percibía una clara antítesis en relación al urbanismo del siglo XIX y no sólo en el aspecto técnico y de diseño, sino también desde el punto de vista sociopolítico.

En la introducción de un texto de urbanismo se afirmaba: "El Urbanismo se ha transformado desde hace algunos años en una disciplina, en que, científicos sociales, arquitectos, artistas e ingenieros, llevan los resultados de sus conocimientos científicos y de sus experiencias prácticas junto a una enseñanza del urbanismo (14).

El tema sobre política urbana que se repetía continuamente, era la falta de relación de los habitantes entre sí, que en comparación con comunidades de carácter rural o vecinal, aparecían estos últimos transfigurados como concepciones románticas. No sólo Toennies y Simmel, también Cooley y los sociólogos de la Escuela de Chicago, Park Burgess y Mackenzie (15) suministraron bases científicas para tratar de contrarrestar el anonimato, el desarraigo de los individuos en las grandes ciudades.

La descentralización parecía ser el medio adecuado, la disolución de la gran ciudad en pequeños elementos, en pequeños conjuntos cerrados, que en USA se denominó *Neighborhood-Units*. Junto al argumento sociopolítico aparecieron también aspectos funcionales como: la liberación de sectores del tráfico estructurante; buen alcance al comercio y al equipamiento comunitario y control del desarrollo urbano.

Por último, habría que agregar, que de esta manera se podían lograr sectores con un cierto orden arquitectónico-urbano, después de comprobar la dimensión adquirida por la ciudad, como para ser diseñada como un todo.

Así, las metas del desarrollo urbano de los años 20s estaban por regla general orientadas a una descentralización. Fritz Schumacher, hablaba de una disolución de la gran ciudad en pequeñas ciudades. Theoder Fischer (16) concebía la gran ciudad como una sociedad de comunidades alegres. Los parámetros de evaluación, los objetivos y los medios técnicos para su construcción parecían muy claros; la Siemens-Stadt en Berlín, la Römer-Stadt en Frankfort, los nuevos conjuntos habitacionales en Hamburgo daban la pauta o eran orientadoras en camino para construir la nueva ciudad.

El consenso de lo que debía de ser la ciudad no sólo tenía su carácter nacionalista, sino que desbordaba las fronteras de los diferentes países. Un documento internacional, es aquel publicado en el año 1933 por el CIAM, la llamada *La Carta de Atenas* (17). En ésta, desde una perspectiva crítica de la situación urbana, se hacían recomendaciones que iban desde aspectos técnicos hasta políticos. Un rol muy importante juega la idea de la ordenación sistemática de la ciudad en áreas funcionales claramente definidas desde el punto de vista espacial y la diferenciación de las áreas habitacionales en unidades de tamaño adecuado, que en USA recibieron el nombre de "Unidades Vecinales".

Los mejores resultados de esta época tienen hoy todavía un fuerte efecto. Por un lado proyectan la seguridad de sus constructores de haber conseguido la solución a los problemas de su época, una seguridad que nos debería dar envidia y vergüenza, porque nosotros no hemos sido aún capaces de resolver nuestros problemas o no estamos todavía en la fase de poder solucionarlos.

Una muy importante transformación, que se había percibido ya antes de la Primera Guerra Mundial en algunos grandes centros, se basaba en que los problemas urbanos internos sobrepasaban los límites de la ciudad, de tal modo que ella no lograba resolverlos por sí sola.

El crecimiento en extensión de la ciudad compacta, se había podido controlar hasta entonces, a través de la incorporación de esas nuevas áreas al límite urbano, pero en el momento en que la extensión de algunas áreas significó el encuentro de varias ciudades, aparecieron, como es obvio, nuevos problemas. La cuenca de Ruhr es una consecuencia de esta expansión urbana. Para enfrentar el problema se generó en esa época el concepto de la Planificación Regional. Era ella la que debería poder a esa escala, resolver sus problemas.

Después de la destrucción sufrida durante la guerra, la tarea del urbanismo se concentró en solucionar la emergencia. Probablemente algunos veían a esta situación, lo que Churchill habría dicho en relación con la destrucción de las ciudades inglesas "*a great disaster, but a great opportunity*" (18). Pero por distintos motivos esta oportunidad no tuvo el uso necesario. No por casualidad prevaleció el término "Reconstrucción".

Durante mucho tiempo se tendió a minimizar las deficiencias, y a magnificar los aspectos cualitativos de esta fase. Con toda seguridad se podrá denominar como descuido, como omisión, la tarea política de haber desarrollado un derecho de planificación y del suelo que sirviera como gran idea orientadora a un estado de derecho social.

La planificación del período inmediato después de la guerra, se conecta básicamente en la idea urbana fundamental de los años 30, tal como estaba escrita en la Carta de Atenas. El rápido aumento del parque automotriz durante mucho tiempo "menospreciado", creó un sinnúmero de conflictos entre propietarios industriales y políticos, sin duda, por los efectos económicos que esto tenía en las diferentes áreas. Esto no fue lo único para lo cual los planificadores urbanos tuvieron que firmar compromisos.

La industria, que imponía su -no deseado- crecimiento, con el argumento de abandonar la ciudad o la comuna y con esto disminuir obviamente los impuestos que a ella le correspondían, y las empresas constructoras que no querían comprar terrenos destinados a la edificación, por el precio que tenían, buscando en el consejo comunal transformaciones de los Planes Reguladores, eran algunas de las constantes situaciones a las cuales se veían enfrentados diariamente los planificadores.

## **Nuevos problemas para el planificador urbano en la segunda mitad del Siglo XX**

Pero, con el inicio de los años 60s aparece una nueva forma de problemas para el planificador urbano. De un día para otro, los principios por los cuales se había trabajado tanto tiempo, se ubicaron en el centro de la crítica. El éxito de Jane Jacobs con su libro "La Muerte y vida de las grandes ciudades americanas" (19), una obra crítica sobre la planificación urbana, no habría tenido la aceptación que tuvo, a pesar de su exagerada argumentación, si no hubiese flotado en el ambiente un malestar general. Nuevamente se movió el péndulo en la otra dirección.

En reemplazo de la fascinación por la ciudad ordenada y abierta, por las tranquilas y verdes áreas residenciales, apareció la fascinación por la intensiva multidimensional vida urbana, a través de la densidad y la urbanidad.

Las ciudades mismas se seguían extendiendo, por un lado, a través de la incorporación de nuevas áreas dentro de sus límites urbanos, por otro lado, por el crecimiento en extensión de las comunas de las ciudades vecinas que estadísticamente no beneficiaban al Centro Urbano, pero que por último, se debían a la atracción de ellas. Aumentaron los casos en los cuales las comunas no tenían una clara definición o límite de la vida urbana. En muchas de ellas aparecía más bien la región que la ciudad, y esta gran superficie no estaba en condiciones de incorporar las relaciones diarias de los habitantes.



Este desarrollo también se plasmó en las leyes, para poder ordenar el desarrollo urbano de la ciudad y de la región. Estas leyes determinan en forma individual, cuáles hechos pueden ser normados para cada caso, así la forma y grado del uso del suelo, la transformación de los límites prediales, en interés de este uso, las limitaciones de las superficies de circulación pública, sólo para nombrar algunos ejemplos, y en qué dimensión el propietario tiene la posibilidad o el derecho a una indemnización por las limitaciones que le impone la norma.

Es común que estos planes se hayan estatuido en dos categorías. Uno que alcanza a toda la superficie comunal "Plano Regulador" y otro que tiene relación con parte de esta superficie general, "Plano Seccional"(20). Estos instrumentos legales de planificación urbana, ofrecen herramientas que se pueden emplear relativamente bien, o que en muchos casos no es necesario ocupar. Pero la voluntad política restringe el máximo aprovechamiento de los instrumentos de planificación. Esto, porque en el plano político, a pesar de los reconocimientos verbales que se hacen para la ordenación y calidad del medio ambiente, aparecen aspectos que tienen prioridad y otra escala, definiendo.

Esto tiene diferentes motivos. Algunos están relacionados con el sistema de planificación que inevitablemente colisiona con otros medios para el ordenamiento de nuestra convivencia, así por ejemplo, con el sistema de la formación de los precios de la tierra por el mercado. El legislador no percibió esta discrepancia o la minimizó, discrepancia que debería resultar del hecho de que el manejo del ordenamiento del uso del suelo, definido económicamente para la distribución de recursos escasos, contiene dos sistemas contradictorios en forma paralela, la planificación y el mercado. Aquí está una de las más importantes interrogantes con las cuales se debe confrontar hoy día la planificación urbana. A esto, me referiré más adelante.

Uno de los primeros intentos por tratar de relatar esta interrogante, por lo menos parcialmente, lo generan las nuevas leyes sobre Desarrollo Urbano (21). Leyes que no están orientadas al problema en general sino que a temas muy específicos: cómo eliminar las deficiencias a través de la Renovación Urbana y cómo procurar conquistar o anexar nuevas superficies, para la expansión urbana.

No es una casualidad que estos dos hechos, la Renovación y el Desarrollo Urbano hayan guiado a tener una ley especial. En ellos queda claro, que procesos orientados por el mercado, o desarrollos naturales aparentes, ya no determinan el hecho espacial, sino que, las decisiones políticas juegan aquí un papel decisivo. Sólo con extremos esfuerzos del Estado se pueden generar nuevas ciudades o sectores residenciales, y se dejan renovar áreas antiguas de la ciudad que presentan un fuerte deterioro (22).

## La situación actual

Nos encontramos ante una situación nueva respecto al desarrollo de nuestro medio ambiente. Nueva, en el sentido de tener profundas diferencias por un cambio cualitativo en relación con otras etapas de desarrollo. Estas diferencias se pueden reconocer en las más distintas áreas que conciernen a la imagen de nuestras ciudades y a las fuerzas actuantes tras de ellas. Conciernen también a la esencia de la planificación así como de la política y la relación de ambas hacia la ciencia.

Si uno decide explorar estos aspectos en forma individual, aparece a primera vista, una transformación física fundamental de la ciudad: el automóvil, ha permitido un crecimiento en extensión, que ha significado desbordar por mucho los antiguos límites administrativos. Ya no es el área de influencia de los medios de transporte masivo la que caracteriza este crecimiento, sino la libertad de movimiento del transporte individual.

Este crecimiento en extensión, no se debe sólo al aumento de la población en la ciudad, fenómeno tan común en los países del Tercer Mundo, sino que también a una disminución de la población en las ciudades y regiones metropolitanas del mundo desarrollado, pero cuyas periferias han seguido creciendo.

Se trata también de un aspecto cualitativo, cual es el aumento de la superficie edificada por habitante (23). Los motivos de este aumento son multidimensionales. Por un lado, ha aumentado la superficie de las edificaciones nuevas en forma bastante considerable y al mismo tiempo, la densidad en la ocupación de estas viviendas por sus habitantes ha ido disminuyendo.

Con el aumento del parque automotriz aumenta obviamente la necesidad de superficies para la circulación; en todo caso esto ocurre sólo mientras uno se preocupe de generar una circulación vehicular expedita. También los lugares de trabajo, las oficinas, las industrias han aumentado su superficie. La racionalización en algunos procesos de producción inducen muchas veces al aumento de la superficie de la industria y paralelamente una disminución de los empleados.

Este aumento de la superficie no se concentra solamente en áreas urbanas dentro de la ciudad y comunas colindantes, sino que también, en el entorno, en el *Umland* de las ciudades. Aquí hay una fuerte concurrencia por superficies para autopistas, áreas de protección, conos de influencia de aeropuertos, áreas de recreación y otras necesidades, de las cuales muchas son consecuencia de las aglomeraciones urbanas. Esto significa que la antigua meta de la ciudad estructurada y abierta no se puede sostener.

Esto nuevamente se remonta al hecho de que la evolución política no ha ido junto con la evolución de la ciudad. Por muchas décadas era común, sencillamente incorporar en

los límites administrativos aquellas áreas de la ciudad que hubiesen salido de él. Con esto se incorporaba a pequeños pueblos, a conjuntos residenciales que formaban una unidad junto con la gran ciudad y pasaban a usufructuar de la administración y de las ventajas que ésta tenía.

Esto hacía en muchos casos muy difícil poder definir cuáles eran los límites de esta vida urbana y del Espacio económico. Valga aquí un ejemplo como el de los USA que ha acuñado ya algunos slogans con tres megalópolis que se han generado a través de lo antes explicado, el BOSWASH, CHIPITIS y el SANSAN. Aquí se alude a los centros de aglomeración entre Boston y Washington, entre Chicago y Pittsburg y San Francisco y San Diego.

Pero la ciudad también se ha transformado en su interior. Este proceso de transformación ha sido sin duda activado y simplificado por la destrucción de muchas ciudades europeas durante la Segunda Guerra Mundial. De hecho los motivos son más generales y más básicos. Estos se extienden también a las ciudades no destruidas en las cuales se han producido grandes transformaciones.

En las últimas décadas se ha trasladado el peso de la actividad laboral del área industrial-artesanal, al así llamado "sector terciario", es decir, el áreas de la administración, distribución y comunicaciones. Lo que los sociólogos han llamado del blue-collar al white-collar, en una terminología americana bastante acertada (24).

Esto es importante para el tema, porque el sector terciario ejerce una fuerte presión sobre el centro de la ciudad, por el emplazamiento privilegiado, por los medios de transporte y por el deseo de tener una empresa en un área de renombre, que significa un prestigio desde el punto de vista de su dirección. Por supuesto que a través de esto son desplazados otros usos, que no pueden concurrir económicamente. En esto, radica uno de los principales motivos del por qué ha disminuido la actividad residencial en los centros de las ciudades, que ha significado, en muchos casos, el despoblamiento del centro urbano. Seguramente otros motivos juegan aquí también un papel importante. La disminución de la multivariable vida urbana en las áreas de actividad nocturna, tiene de hecho también, otras razones que se refieren más bien a la hora de cierre del comercio, a los adelantos técnicos, que a medidas de planificación, y que hacen que los habitantes no concurran a estos centros.

En el mismo plano está la protesta sobre la creciente uniformidad de la imagen urbana; la existencia de grandes casas comerciales, supermercados tanto en Santiago, San Francisco, como en Londres. Sistemas constructivos que permiten obtener estas imágenes que de hecho no son apreciadas por los habitantes.

Sin duda que hay casos en que también las obras de la arquitectura moderna ayudan a mantener o a generar la individualidad de una ciudad, y a que ésta se diferencie de otra. Aquí se trata casi siempre de casos aislados, como edificios públicos, como ciudades olímpicas, grandes edificios administrativos. Hoy día ya no se podría hablar, a

pesar de ciertas tendencias que conducen a ello, de la lugaridad de las construcciones, como sí se podía hablar en la era pre-industrial.

A estos fenómenos físicos habría que agregar un nuevo desarrollo, cuyas raíces están aún en el siglo XIX. La expansión de la relación individual hacia la ciudad, queda demostrado a través de las uniones comerciales de las relaciones vivienda-trabajo, y de otros tipos que van mucho más allá del problema local y en muchos casos se producen en lugares distintos a aquellos en los cuales habita. Los intereses del comercio y de la industria tienen también sus mercados mucho más allá de los límites primitivos de la ciudad.

Todo esto complica cada vez más la tarea de generar responsabilidad y conciencia ciudadana para mantener y de mejorar los centros urbanos. Este desarrollo de la influencia del tamaño de la ciudad y del desarrollo de la ciudad determinado por el emplazamiento de ciertas fuerzas expansivas y su emplazamiento de acuerdo a la estructura vial, tiene cada día menor importancia, es decir disminuye cada vez más. Seguro, existen todavía algunas dependencias pero no juegan de hecho el mismo rol que tenían en el siglo XIX, porque el significado de los factores influenciados directamente por el hombre, el significado de las decisiones políticas y económicas han sobrepasado el problema.

En general el resultado es que existe una nueva relación respecto al espacio. Tenía antiguamente los caracteres de un bien sin límites, hoy día se le reconoce sus limitaciones. Y no sólo en aspectos importantes de la vida urbana del hombre, sino que en su significado general. Mientras los modelos de desarrollo urbano de la primera mitad de siglo XIX partían de la idea de expansión y ordenamiento de la ciudad, hoy se reconoce que el espacio es un bien escaso y que se debe controlar el crecimiento de las grandes áreas urbanas.

Los motivos radican en dos planos: por un lado queda claro, en qué dimensión, en qué magnitud, el desarrollo urbano devora superficies, elimina superficies libres e induce a grandes destrucciones del paisaje. Por otro lado está la necesidad de asegurar la existencia de la estructura urbana misma, y sus expresiones para sus habitantes. Esta nueva relación con el espacio motiva, por otra parte, una nueva relación con la planificación. Se trataba primitivamente, de funciones directoras en áreas limitadas en las cuales las necesidades de espacio se entremezclaban, así hoy debe aparecer el concepto del desarrollo total del espacio.

Esto significa que la planificación no debe ser entendida como coordinación de desarrollos naturales, como correctora de problemas, sino que debe ser pensada de una manera mucho más global y que debe ser orientada a metas más generales. Por supuesto hay aquí una importante cisura de la lógica de la planificación espacial. Mientras uno creyera contar con un desarrollo natural, en el cual los componentes sociales y económicos, casi no eran influenciados por un desarrollo planificado, había evidentemente que suponer uno de estos desarrollos como inherentes al progreso y

armonía. Con esto a la planificación le quedaba sólo la tarea de acomodar el espacio urbano a este desarrollo.

Por otro lado la experiencia enseñaba diariamente que se imponían cada vez más nuevas influencias que colisionaban con esta tendencia armonizadora aparente. El planificador, tenía que abanderizarse hacia aquello que expresara un desarrollo natural y sano. Ayudar a este desarrollo también a las permanentes fuerzas en lucha, en economía y sociedad significaba por otro lado, actuar con los medios de la organización espacial sobre la sociedad. Uno podría interpretarlo como una transmisión de pensamiento del urbanista, y aun cuando fuese exagerado generalizar estos conceptos, tuvo durante las primeras décadas de este siglo un importante papel en la literatura especializada.

Una interpretación de este tipo, sólo explicable por la situación de la época, no se podría hoy en día justificar. Hace mucho tiempo que se reconoció que el desarrollo social y económico en ningún caso es natural o autónomo, sino que está influenciado y manipulado por una serie de decisiones humanas en diferentes planos. Bajo estas condiciones no se puede observar la ciudad y la *Landesplanung* en forma aislada. Aislada de las innumerables medias que se incorporan para dirigir el desarrollo social y económico.

Desde que en la década de los 30s se incorporaron en una cantidad no despreciable estas directrices, perdió la planificación espacial su posición como único factor ordenador en un mundo que creía en el libre juego del mercado. Aquí reconocieron los expertos el contenido político de la planificación espacial. Hasta aquí se había interpretado esta función ordenadora como una tarea, que se orientaba en elementos técnicos por un lado, y por otro, en decisivos conceptos valóricos políticos neutrales, de dignidad humano y bienestar general, de desarrollo orgánico y equilibrado. Ahora recién queda claro, que estos conceptos valóricos y con ellos las decisiones de planificación, tenían carácter político que se basaban en pensamientos que podían ser conservadores, progresistas o revolucionarios.

Se reconoce más claramente, que muchas decisiones sociales y económicas influyen el desarrollo espacial, sin que en la decisión se hubiese tomado en cuenta las consecuencias espaciales. Se puede constatar que el sistema tributario, que las tarifas de fletes y que los límites de la estructura administrativa se expresan espacialmente y que facilitan, complican o desbaratan la planificación. Ya no se está dispuesto a tomar estas condiciones como hechos inalterables.

Existe cada vez más conciencia de esta extensa relación y se trata de mantenerlo controlado. Pero esto supone, que uno tenga las metas claras de hacia dónde debería ser dirigido el desarrollo; aun cuando la planificación esté orientada a la eliminación de deficiencias, no se puede tener elementos directores sin una determinada precisión de las metas de desarrollo por lo menos de la dirección de este desarrollo. Así se puede explicar la atención que se le ha dado en los últimos años a las metas de planificación

y a la penetración teórica de las relaciones entre metas y medios. Aquí no hay que entender el objetivo en forma estática.

En contraste al antiguo concepto del urbanismo, no se trata ya más de llevar a cabo el diseño de la ciudad a través de una sucesión de hechos aislados, sino, que se trata de una permanente influencia del desarrollo existente. Esto no elimina el que con este tipo de plano se pueda predecir estados futuros. La atención está centrada, entonces, en el proceso mismo y no esencialmente en el producto final. Esto vale tanto para proceso de planificación, como también para el objeto.

La estructura edificada de la ciudad no es vista e interpretada tanto como un sistema técnico con cualidades materiales e inmateriales, sino que como un marco en el cual se realizan procesos sociales. Esto en todo caso sirve para el pensamiento a largo plazo de la estructura urbana, que se trata de dejar abierta y en lo posible flexible. De una manera diferente ocurre esto en el plano detallado donde se trata de generar normas concretas y precisas. Son tres, entonces, los elementos básicos a través de los cuales se destaca la concepción actual de planificación espacial en relación con la forma de pensar y de trabajar de las antiguas generaciones: la mayor objetividad, la relación con el desarrollo social y económico, y la clara referencia a un proceso de desarrollo.

Con esta caracterización se acerca al término que hoy se emplea como "Planificación del Desarrollo Urbano" y que en la realidad recién comienza a formarse. En la ciudad está determinado por una estrecha coordinación entre planificación urbana pública-legal, de las inversiones comunales para infraestructura y de equipamiento comunitario en la comuna.

Esta visión a grandes rasgos hecha de la transformación en la esencia de la planificación no se puede ver en forma aislada. Ella está muy unida a los cambios que se producen en la administración tanto estatal como comunal.

La visión tradicional de la Administración, es la del "Ejecutivo", como una autoridad que se limita a la ejecución de leyes, para las cuales promulga Decretos, que son a su vez revisados por los tribunales con el consentimiento del legislador. Esta idea de Administración no corresponde a la realidad actual.

Así surge, el nuevo concepto de la Administración Planificadora (25). Para entender esta Administración Planificadora, se requiere no sólo de una comprensión distinta del concepto, sino que de una estructura de la administración diferente. Ahora la Administración Planificadora actúa sobre un área de trabajo distinto. Ella debe actuar en forma visionaria y coordinada, no necesita de la estructura jerárquica anterior, sino más bien de un trabajo (*Teamwork*) entre diferentes disciplinas y una escala distinta en cuanto a su movilidad intelectual futura.

Así se cuestiona la estructura administrativa tradicional con la amplia independencia de cada una de sus secciones. En su lugar debe haber una mayor integración, un mayor

grado de unidad y voluntad en la administración. Esta visión se ha ido cumpliendo paulatinamente. Ahora, las consecuencias institucionales se verán en forma muy lenta, debido a que la resistencia de las diferentes secciones debe ser vencida poco a poco.

Este desarrollo hacia la Administración Planificadora está en estrecha relación con una transformación de la concepción del Estado y con esto del clima político. El Estado liberal del siglo XIX se conformaba, visto en forma ideal, con la tarea de la seguridad y del orden y se mantenía apartado de la intervención en la sociedad y en la economía. Los derechos constitucionales se relacionaban por sobre todo con el derecho del ciudadano, de mantenerse alejado de los asuntos del Estado, siempre y cuando no se tratara de la defensa ante el peligro.

Esto se transformó en tal grado, cuando quedó claro, que las fuerzas del mercado no conducen a la armonía, al desarrollo ordenado. Se reconoció, que los principios ordenadores del mercado habían sido sobreestimados en su efecto y que las desigualdades sociales en este campo no habían sido eliminadas, sino que por el contrario, agudizadas.

Un ejemplo clarificador para este caso, es la discusión sobre aquello que a fines del siglo pasado se señalaba como el problema habitacional. En verdad se incluyó todo el ámbito del problema residencial con sus distintas deficiencias pero, en esencia se trataba de la pregunta, si cada uno tenía el derecho de tener una vivienda de acuerdo sus necesidades, aun cuando económicamente no estuviera capacitado para pagar los precios que el mercado exigía para ello. Es ya conocido que esa respuesta ha sido afirmativa en la mayoría de los países industrializados. Los sistemas empleados en los diferentes países son muy numerosos y de hecho diferentes. De lo que se trata aquí es de demostrar que este tipo de medidas significa una intervención del Estado en el proceso del mercado. Una intervención que por su valoración social justifica el derecho de cada uno por tener una vivienda digna.

Desarrollos análogos se encuentran también en otras áreas y aclaran, que el elemento social estatal de nuestro orden político hace otras exigencias al Estado que son mayores que las legales. Del Estado ya no se exige reserva y abstención para con los intereses de los ciudadanos, por el contrario se exige una participación activa con el objetivo de darle a los ciudadanos una posibilidad de desarrollo equitativa y sobre las cuales de acuerdo nuestra comprensión de sociedad, ellos tienen derecho.

Está claro que este hecho no reemplaza a los procesos del mercado, pero los superpone produciendo roces entre los sistemas del mercado y la planificación. Para los numerosos problemas producto de estos roces hay muchos ejemplos: partiendo por las subvenciones para diversas áreas económicas, pasando por disputas entre el ferrocarril y la autopista, entre el tráfico público y el privado y hasta la colisión entre el mercado del suelo y las normas de uso del suelo a través de decisiones de planificación.

A pesar de que existen buenos motivos para no eliminar al mercado como un mecanismo de dirección y orientación, hay que comprobar que una sintonización funcional entre mercado y planificación hasta ahora no ha dado resultado. Este es un hecho que precisamente en el mercado del suelo, tiene efectos catastróficos.

Si nos preguntamos qué motivaciones hay detrás de la intervención del Estado en el proceso del mercado, nos encontramos con dos hechos distintos.

Por un lado, se ha comprobado en los últimos años, que el mercado no puede reunir la favorable asociación de diferentes fuentes económicas, en el sentido de un optimismo económico, porque no están dados algunos de los indispensables supuestos para el funcionamiento de este modelo. Un rol muy importante juega el hecho de que, en la producción de bienes y servicios, se producen costos que recaen no sobre el productor, sino que sobre el público y con esto distorsiona la rentabilidad del productor. Esta problemática de los costos sociales de la economía privada, es una de las dificultades con las cuales hoy luchamos. Así, por sobre todo, están la contaminación del medio ambiente y las repercusiones negativas del aumento del parque automotriz en nuestras ciudades, sólo por nombrar dos de los más evidentes fenómenos.

Aparentemente uno puede controlar este tipo de desarrollos negativos, sólo a través de un sistema de estímulo y sanciones que generen una cierta compensación. En otras palabras a través de la planificación con la meta de reemplazar el mercado allí, donde manifiestamente no funciona. La planificación como sustituto de la economía de mercado (26), tiene entonces una función económica. Ella debe llenar la tarea esperada por el mercado (pero no realizada) de la óptima distribución de los recursos. Mientras esta motivación de la planificación existía ya en el estado de derecho liberal, los instrumentos y procedimientos de la planificación urbana del siglo XIX y de inicios del siglo XX se pueden atribuir a estos motivos, aun cuando estas reflexiones prácticamente no fueron llevadas a cabo.

Aparece por otro lado, con el surgimiento de este pensamiento socio-estatal, otra motivación; el deseo de poner énfasis en la valoración sociopolítica, que en este juego del libre mercado se quedara atrás. Con esto se incorporan parámetros, para los cuales el mercado, de acuerdo a su esencia, es insensible. El ya nombrado ejemplo del problema habitacional pertenece a este marco, igual que, aunque en otro plano, el asegurar la naturaleza, las áreas protegidas, o la mantención de edificación de valor arquitectónico, sin tener que considerar su valor económico.

Uno podría dar un paso más adelante y extender la cuenta de la política económica, a aquellos elementos no cuantificables, los "intangibles". Se tendría en ese caso entonces, una especie de cuenta político-social-económica, la cual incorporaría expresamente los valores emocionales y efectivos del medio ambiente. Pero una cosa como esta no se deja demostrar fácilmente, ya que, la idea de un medio ambiente humano y de condiciones de vida dignas, tienen una muy amplia forma de interpretación.



Aquí se presenta nuevamente la relación con los objetivos. El Estado social puede organizar correctamente su actuar sociopolítico en las áreas sociales, económicas y espaciales, sólo, cuando no actúa de caso en caso eliminando deficiencias sino que cuando deduce estas intervenciones de objetivos generales de la sociedad. Estas deben estar a su vez, ordenadas en un sistema jerárquico general, que incorpore las relaciones recíprocas de nuestra forma de vida.

Un sistema como éste no se puede alcanzar sin una penetración científica de estos contextos, tanto en el área del análisis como en el área de la prognosis. Con esto, se incorpora otro aspecto en este amplio espectro que destaca la situación actual en relación con el pasado: la estrecha relación entre ciencia y política, entre pensamiento y acción. La tradición científica del siglo XIX correspondía a una absoluta separación de ambas áreas. Las afirmaciones científicas eran profundizadas y enmarcadas cada vez más en disciplinas individuales. Se relacionaban así con trozos de una manifiesta y cada vez más compleja realidad. La política queda prácticamente fuera de este campo de acción visual.

Recién en este siglo gana importancia el rol de los expertos científicos como asesores en decisiones políticas. Recién ahora se le coloca a la ciencia la tarea de no sólo interpretar el mundo, sino que de participar en su transformación. Esta nueva revisión de las cosas actúa sobre las más diversas áreas. La larga lista de asesorías y comisiones científicas que están asociadas a los ministerios y los partidos políticos, son un ejemplo, el personal calificado científicamente en la administración pública, el otro. Lo importante aquí es mantener la creciente visión de que se trata de acotar la inseguridad de la decisión (que de hecho es prácticamente imposible de suprimir), a través de un análisis y prognosis racional y así aumentar las probabilidades de lograr las metas propuestas sin efectos colaterales. Se trata de los tan conocidos modelos, a través de los cuales se muestra la enmarañada relación de los fenómenos. Un ejemplo para esto son los conocidos modelos matemáticos.

Aquí llegamos a uno de los últimos y más importantes puntos, que debe ser destacado a través de la caracterización de la situación actual: se trata del creciente interés que encuentra el proceso de planificación, tanto en la ciencia como en la opinión pública. Desde el momento en que se reconoce que en la planificación urbana, como también en otras planificaciones, no se puede tratar de llegar a un canon rígido de reglas como en un problema matemático a la indiscutible solución adecuada, que tampoco se trata como en un vuelo a la luna, de un recorrido claramente programado y que obedece a objetivos previos.

En realidad se trata de un enorme complejo de preguntas: ¿qué escala se debe elegir en las decisiones de planificación?, ¿cómo se dejan enunciar y determinar en su valor relativo?, ¿cómo se pueden incorporar en la evaluación de posibles alternativas? Reducido a una fórmula: ¿cómo debe hacer transcurrir el proceso de planificación

cuando se trata de encontrar la mejor solución y cuáles son los criterios que determinan "la mejor" solución?

No es una casualidad, que esta pregunta no se haya formulado hasta mediados de nuestro siglo, ni muchos menos hay sido discutida, debatida. De la descripción hecha hasta el momento, queda claro que existía la imagen que la planificación espacial era una tarea de coordinación, para permitir en lo posible un desarrollo sin fricciones. El proyecto de urbanismo estaba en estrecha analogía con el proyecto de arquitectura, como un acto de síntesis creativa, cuyo resultado dependía de las posibilidades y de los conocimientos de su autor. El proceso en el cual se realizaba esta síntesis, en el cual otras posibilidades eran eliminadas en favor de la elegida, no tenía mayor interés para los legos, él pertenecía aparentemente al ámbito de la creación.

No obstante se pudo reconocer pronto, por lo menos en dos puntos, que la analogía al proyecto de arquitectura no era aceptable. Por un lado se desarrollaba la planificación urbana en el marco de las ciudades existentes, cuyas estructuras físicas, económicas y sociales estaban, de alguna manera, acuñadas, la planificación del futuro desarrollo tenía que considerar este hecho.

Por otro lado el proceso de la realización, no funcionaba ya como en el diseño de un edificio individual, bajo el control y la responsabilidad del diseñador, sino que estaba de una manera más complicada unida con el plan, a diferencia de la del arquitecto. Estos dos aspectos necesitaron, entonces, una especial atención.

### **¿En qué derivará la ciudad?**

La visión dada hasta el momento, tuvo que ser en algunos casos sólo esbozada y, además, quedar incompleta, pero, sin embargo, mostró la variedad de los problemas, sus divisiones y sus relaciones. Pero ahora ¿qué sigue de todo esto en nuestra interrogante?

Uno podría tratar de prolongar las líneas de desarrollo de las últimas décadas al futuro. En el fondo, hacer una prognosis de la extrapolación del desarrollo existente. Este es un método corriente, y muy apetecido por todos aquellos que profitan del desarrollo pronóstico. Como las industrias petroleras y automotrices que creen, basadas en este sistema, hacer útil aquello que se les pronostica para que todas se ajusten a esta prognosis, y así ayudar a producirla.

Credulidad pronóstica existe también entre los planificadores pero, si se le examina en forma detallada, está precisamente en contraposición con la planificación. La prognosis como extrapolación del desarrollo dice en un principio solamente qué es lo que ocurre, si yo no actúo, o no actúo en forma diferente. La posibilidad y transformación de los datos iniciales, por ejemplo, a través de una decisión política es usualmente desechada.

Esto se explica en cualquier prognosis relativamente seria con una advertencia, pero desaparece fácilmente cuando esta información se entrega a la prensa. Por ejemplo, cuando se dice que en x años va a haber el doble de autos que hoy, por lo tanto necesitamos doble superficie de calles. Ya no se puede argumentar en forma más primitiva, y uno se pregunta si esto es sólo ingenuidad o intereses creados, o las dos cosas juntas.

Si se prolonga el desarrollo de las últimas décadas al futuro, no se le puede dar ninguna posibilidad a la ciudad. Delante de nosotros está el fantasma construido que se extiende por muchos km<sup>2</sup>, cubierta por un lado con masas de hormigón fuera de escala, por otro lado a través de una construcción absolutamente monótona que devora parte del paisaje, de autopistas, de cruces, de pasos bajo y sobre nivel, de gases provenientes de los automóviles y de las industrias.

En alguna parte, muy atrás y muy apremiada está la naturaleza destruida, en la sobreracionalizada estepa productiva de la agricultura -tal vez como en Den Haag, cuya producción se realiza en gran parte bajo techo- y en un domesticado paisaje recreacional para el ciudadano con grandes estacionamientos, *snak bars* y centros de veraneo.

Si no queremos tener esto, tenemos que hacer algo más que lamentarnos de los planificadores, los políticos o la sociedad. Tenemos que desarrollar una imagen de lo que queremos, de lo que en vez de eso queremos. Tenemos que tener imágenes cuya realización nos parezca ventajosa aunque signifique la renuncia a comportamientos que hasta hoy nos parecían obvios.

Pero esto supone que nos preguntemos en forma muy sobria qué podemos hacer, qué espacio de acción tenemos. Desde el punto de vista técnico, este espacio de acción aparece como muy amplio. Que no nos falta fantasía en este sentido, lo muestra una mirada al sinnúmero de utopías urbanas que consideradas de una u otra manera seriamente, aparecieron en la mayoría de las revistas especializadas de urbanismo. Osados constructores, locos complacientes, monómanos convencidos de todas partes del mundo, cubren la escena, destacan los metabolistas japoneses, los transformadores italianos, con sus grandes y espectaculares decisiones.

La multiplicidad de visiones es prácticamente desconcertante, torres imponentes con elementos horizontales, con las cuales se colgaban edificios; ciudades-embudo como cráteres artificiales, bloques flotantes en el océano, que podían albergar a toda la población de una ciudad, grandes redes colgantes que eran llenadas con elementos habitacionales, en fin, megaestructuras que cubrían grandes superficies sobre ciudades existentes y que llegaban también a cubrir superficies marinas. Ciudades como pieles de plástico en el desierto, en la antártica y muchas otras cosas más (27).

El que hace un análisis crítico de este tipo de proposiciones, no se puede sustraer de la impresión, de que en este caso se trata preponderantemente de extrapolaciones de

aquello que hoy es técnicamente posible, sin que se haya gastado tiempo en pensar el significado que un medio ambiente como el descrito pueda tener para la vida de cada uno y para nuestra sociedad. Es ésta exactamente la estrecha y unilateral forma de observar que nos ha conducido a la destrucción del medio ambiente por el irracional uso de la técnica.

Por eso, estos modelos utópicos tienen un valor muy pequeño para la solución de los reales problemas de hoy en día. En muy pocos casos se les puede considerar como un aporte a la penetración ideológica ante las decisiones que tenemos que tomar. En la mayoría de los casos se trata de juegos de la fantasía estética y técnica, que no tienen un argumento referencial, y también de utopías escapistas que al empujar el problema al siglo XXI presentan una coartada para la renuncia a una explicación concreta en el siglo XX.

No se necesitaría ir más lejos si no existiera siempre la esperanza, en menor grado en planificadores que en los políticos, de que con medios técnicos perfeccionados, con una educación matemática y científica y con más dominio de los computadores pudieran ser solucionados nuestros problemas y con esto llegaríamos a la necesidad de cambiar nuestros parámetros éticos y políticos. Del mejor *know-how* hablan muchos, pero sería mucho más importante tener un claro *know-what*, es un problema que todavía se desconoce.

La exagerada estimación del aspecto instrumental juega también un rol importante en otro ámbito muy cercano a la planificación, en este caso, la renovación urbana. Las Leyes de renovación urbana, promulgadas en los setenta (28), crearon muchas expectativas en la población, en los planificadores y en los políticos. Algunos opinan que al fin a través de la renovación urbana estaba el camino abierto para la positiva transformación de nuestras ciudades, para la superación de las deficiencias y de sus deseconomías.

Muchas veces se olvida que la ley tiene el carácter de una herramienta y que no es el punto de partida para la imagen de cómo debería ser esta ciudad renovada. Si en muchos casos de renovación, se trata de la eliminación de la edificación en grandes superficies, o se trata de una prudente y cautelosa renovación de áreas específicas, o si las nuevas edificaciones deben ser monótonas o variadas, o si el uso sobre grandes superficies debe ser uniforme o en forma de mosaico, todo esto no lo puede regular la ley. Su utilización no asegura que obtengamos mejores ciudades, si no hemos pensado de antemano qué es lo que identifica estas mejores ciudades. En otras palabras qué es lo que nosotros esperamos de nuestras renovadas ciudades.

En el término renovación urbana se amalgama ante todo una idea material: se trata de una medida técnico-social a través de la cual se eliminan, mejoran y transforman las inconveniencias o el deterioro urbano de un sector, a través del reemplazo de edificaciones deterioradas así como también de la modernización y conservación de ellas. Qué camino se usa, o se propone, depende aparentemente del estado material y

del valor inmaterial de la edificación. De su calidad como patrimonio histórico, de su relación con acontecimientos históricos, de su rol en la conciencia ciudadana (29).

Pero la renovación urbana tiene claramente también un lado funcional. No se trata sólo del edificio aislado, sino también de relaciones urbanas que en muchos sectores deben adecuarse a las nuevas exigencias de los habitantes; como el aumento de las aspiraciones en iluminación, ventilación, asoleamiento de las nuevas viviendas, la accesibilidad de los edificios para los automóviles, las superficies libres y de recreación en el entorno.

El aspecto funcional es aún más amplio. Un área urbana central, que ha perdido su función central y tiene ahora principalmente viviendas para una población de bajos ingresos podría a través de una renovación estructural, adquirir nuevas funciones de desarrollo. Esto de hecho ha ocurrido en algunas de nuestras ciudades pequeñas y medias.

Por otro lado, las expectativas van en una tercera dirección; no sólo sobre los aspectos materiales y funcionales, sino también de la vida urbana. Con ella se espera, no eliminar, pero mejorar el despoblamiento de la ciudad y proporcionarle a esta multifacética vida urbana un nuevo espacio. Esto seguramente más allá de lo que se pueda lograr sólo con acciones constructivas, pudiendo el medio ambiente edificado facilitar o por el contrario complicar esta vida urbana. Obviamente no existe una receta de cómo poder alcanzar las metas de la renovación urbana en cada uno de los casos específicos.

Afortunadamente no se le puede aplicar a cada región urbana un mismo esquema, con el cual quedaría garantizado su óptimo desarrollo. Tomás Morus (30), coloca a las ciudades en su isla Utopía, como totalmente homogéneas, pero esto nos parece hoy poco deseable. A pesar de todo, se pueden tal vez destacar algunas exigencias de diseño estructurales, que deberían concordar con esta renovada estructura urbana. Estas por su parte dependen de las metas económicas y sociales y con esto volvemos a la pregunta del espacio de acción. Sus limitaciones, como ya lo veíamos anteriormente, no están determinadas en primera línea por las posibilidades técnicas, sino por condiciones sociales y económicas.

Las fronteras de los límites son en todo caso evidentes: no podemos volver atrás a la ciudad pre-industrial, a la cúspide de la estructura urbana de una sociedad agraria, cuyas tradiciones y edificaciones, subsisten en muchas de nuestras ciudades actuales. No podemos volver a la ciudad del siglo XIX, a la ciudad del Laisser-faire y a la ciudad del capitalismo privado. Tenemos una sociedad que organiza su trabajo y con ello tenemos que aceptar la pérdida de la unidad espacial del lugar de existencia del hombre, así como el deseo por iguales posibilidades y una libertad de elección. De aquí se infiere un objetivo estático, la vuelta a la ciudad artesanal, y a la ciudad pequeña, al apacible tipo de vida de los viejos tiempos.

Parece ser que sólo la gran ciudad, la región urbana con sus varios miles o millones de habitantes, cumple con las condiciones para agotar el potencial de producción que es necesario para asegurar la base económica. Esta integración de la ciudad en la región no significa que la actual ciudad, sea ella hoy el centro de la región o esté subordinada a él, sucumba en una estructura urbana homogénea. Por el contrario, la planificación debería estar orientada de tal manera de mantener elementos de identidad en su definición hacia afuera, en su estructura y en su apariencia. Tenemos la convicción, que una estructura como ésta sería buena para la relación de los habitantes y su medio ambiente, aun cuando las relaciones económicas desborden los límites.

En lo que respecta al diseño, esta estructura debería desarrollar un paisaje urbano mucho más variado y diferenciado, en el cual se pudieran representar los espacios de vida humana en sus distintas escalas. Las viviendas deberían ser entonces variadas de acuerdo a algunos tipos, de acuerdo a la forma de las edificaciones, de acuerdo a las alturas. Aquí habrá que preocuparse de lograr un alto grado de calidad y de privacidad, aun en altas densidades. No se trata aquí de construir sólo edificaciones en altura para aprovechar de la mejor forma los valores del suelo, sino de buscar medios a través de los cuales se logre también, una alta densidad en baja altura. De hecho hay muchas formas de poder lograrlo, a través de algunos tipos edificatorios, atrios, continuos, pareados, que en un menor espacio ofrecen una mejor calidad de vida.

Dar la espalda a la casa aislada, sería sin duda un tiro al aire. La vivienda y el entorno de la vivienda es para la mayoría de la población un lugar de tranquilidad, de seguridad, de posibilidad, pero no de la obligación de tener una relación con su vecindario.

La relación con las áreas verdes debería estar orientada, no tanto a la higiene, sino que a los aspectos síquicos; las impresiones espaciales deberían ser multiformes, variadas y de acuerdo a las posibilidades con características individuales. Esto hace que grandes conjuntos, diseñados por una sola mano, con la misma técnica constructiva, sean puestos en duda. Hay muchísimos ejemplos de grandes conjuntos habitacionales que muestran el peligro de la monotonía, que muestran el peligro de la exageración de la escala, que sin duda se pueden lograr de una forma mucho más adecuada, en una superficie más pequeña.

Con toda seguridad habrá que tratar de prevenir la expansión de los grandes centros urbanos, si uno quiere evitar desarrollos económicos errados. El aumento de lugares de trabajo en el centro, lleva no sólo a la saturación del tráfico, sino que también presiona a la población que allí habita cada vez más hacia la periferia. En todo caso, no se puede esperar, por una serie de motivos, que se logre una mezcla de vivienda con funciones ubicadas en el centro mismo, como se ha utilizado en muchos casos para evitar la despoblación, la muerte de la city. Parece mucho más sensato, ubicar nuevas áreas residenciales cercanas al centro mismo de la ciudad. Esto significa una acción contra el mercado, ya que no se puede asegurar la presión económica que ejerce un

centro de negocios. Probablemente entonces, esta posibilidad va a ser recién factible cuando haya una transformación de la legislación sobre el mercado del suelo.

Sobre el diseño mismo de los centros se puede decir bien poco. Aquí, por un lado, se tratará de construcciones técnicas muy refinadas, con diferentes niveles de circulación, con calles comerciales climatizadas, y otras características de ese tipo.

Por otro, será aquí precisamente donde se plasmará la individualidad urbana, sobre todo a través de la incorporación de la masa o las construcciones de carácter histórico, con su caduca planta urbana.

Aquí llegamos a un punto importante relativo al diseño de la ciudad, todos estos modelos o tienen como objetivo o no se aplican para transformar la realidad actual en forma arbitraria, sino que transformarla en el sentido de un mejor orden. Aquí juega la percepción de la continuidad un papel importante. Antiguas edificaciones y elementos estructurales tendrán en el marco de la ciudad futura también su lugar. Lugar que será tan importante en la medida del significado que tenga éste en lo construido. Los elementos históricos muestran la continuidad de la acción humana y ofrecen puntos de contacto con una relación emocional.

El que planifica para la ciudad, el que construye para la ciudad, debería tener para esto olfato. Esto no significa el tener que amarrarse con la herencia histórica construida del período, pero tampoco significa que uno se distancie objetivamente de ella.

## Referencias

- (1) Preussisches Allgemeines Landrecht. Arts. 56 y 57.
- (2) OWEN, R. Leonardo Benévolo, Diseño de la ciudad. Tomo III.
- (3) FOURIER, CH. Die sozialen Ursprünge des modernen Städtebaus (en Benévolo).
- (4) GODIN, P. Die sozialen Ursprünge des Gütersloh. 1971 (en Benévolo).
- (5) DICKENS, CH. Hard Times in London, citado en Posener, Viena, 1968.
- (6) HOWARD, E., Garden Citys of Tomorrow. Londres, 1968. Engels F. Die Lage der Arbeiterklasse in England. Leipzig, 1845.
- (7) PADOVER, S. Tomas Jefferson on Democracy. N.Y., 1946.
- (8) BENÉVOLO, L. Die sozialen Ursprünge des modernen Städtebaus. Gütersloh, 1971.
- (9) SITTE, C. Construcción de ciudades según principios artísticos. Barcelona, 1980.
- (10) HOWARD, E. Garden Citys of Tomorrow. Londres, 1968.
- (11) ALBERS, G. Stadtplanung, Entwicklungslinien. Tübingen, 1984.
- (12) SIMMEL, G. Die Gross-städte und das Geistesleben.
- (13) ALBERS, G. Städtebauliche Grundsätze-gestern-heute. Apunte T.U. München, 1976.
- (14) UNWIN, R. Town Planning in Practice. London, 1909.
- (15) TOENNIES, F.; SIMMEL, G. Gemeinschaft und Gesellschaft. Leiping, 1900. PARK, R.; BURGESS, E.; MAKENZIE, R. The City. Chicago, 1925.
- (16) FISCHER, T. Die Stadt. Vortrag T.U. München, 1928.
- (17) CORBOUSIER, L. La Carta de Atenas. Die Chartre d Athiènes, Hamburg, 1962. La ética en el Urbanismo Revista de Urbanismo N°1. Segundo Semestre de 1999 24

- (18) ALBERS, G. Was wird aus der Stadt? München, 1972.
- (19) JACOBS, J. Muerte y vida de las grandes ciudades americanas. 1968.
- (20) Ley General de Urbanismo y Construcciones, Santiago, 1988.
- (21) Städtebauförderungsgesetz. München, 1973.
- (22) FERNANDEZ, M. La urbanidad como objetivo Urbano. UR-262. Ed. Depto. Urbanismo. FAU. U. de Chile. Santiago, 1987.
- (23) ALBERS, G. Gewandelte Perspektiven der Planung. München, 1965.
- (24) FOURASTIE, J. Die Grosse Hoffnung des XX. Jahrhunderts Köln, 1968.
- (25) GRAUHAN, R. Zür Struktur der planenden Verwaltung. 1970.
- (26) JÜRGENSEN, H. Produktivitätsorientierte Regional-politik. Göttingen, 1982.
- (27) PETERS, P.H. Stadt für Menschen. München, 1976. Cuadernos Summa N°s 5-6-7-8. Visionarios de la Arquitectura, México, 1979.
- (28) Leyes de Renovación Urbana, Inglaterra, Francia, Alemania.
- (29) FERNANDEZ, M. La problemática de la Renovación Urbana. UR-261. Ed. Depto. de Urbanismo. FAU. U. de Chile, Santiago 1985.
- (30) MORUS, T. Die Utopische Stadt. 1960.

N. de R.: publicado en Cuadernos de la Universidad de Chile, N°8, 1989, pp.103-139.