Universidad Iberoamericana Puebla

Repositorio Institucional **http://repositorio.iberopuebla.mx**

Libros, capítulos y artículos Arquitectura y Urbanismo

Ciudad, Territorio y Patrimonio. La planificación urbanística como práctica ideológica:aproximación histórica y encrucijada actual

Castrillo Romón, María A.

2015-03-06

http://hdl.handle.net/20.500.11777/353

http://repositorio.iberopuebla.mx/licencia.pdf

La planificación urbanística como práctica ideológica: aproximación histórica y encrucijada actual

María A. Castrillo Román[1]

La crítica contemporánea de la ideología de la ciencia y de la técnica es extensible al planeamiento urbanístico, ya que la práctica de éste –los planes– ha estado regida desde sus orígenes –y aún más desde su institucionalización legal– por fines u objetivos genéricos explícitos. No obstante, estos fines no han sido únicos e inmutables. Muy por el contrario, el estudio de la historia del planeamiento revela importantes cambios en los objetivos genéricos marcados para la disciplina, cambios que se pueden relacionar con las principales transformaciones culturales de la era contemporánea y que permiten interpretar una sucesión de periodos de estabilidad y crisis en la evolución del planeamiento desde sus albores.

Se puede definir el planeamiento como un subsistema de acción racional con respecto a fines, institucionalizado en el marco de la sociedad contemporánea, dirigido y exigido por expectativas de comportamiento, objeto de sanción con sentido, por tanto, en la esfera pública[2] y, en última instancia, objeto de legislación específica.

El problema central de la urbanística y del planeamiento es definir los medios adecuados (modelos de interpretación y de intervención: elección racional y acción instrumental) para ordenar el espacio físico de la ciudad. Pero en cada caso particular, el hacer ciudad se orienta programáticamente según unos objetivos concretos de interés público o general (p. ej.: higienizar la ciudad o mejorar su eficiencia funcional o embellecerla) que han de corresponderse con los contenidos de ordenación y su instrumentalización dispuesta en el plan. Estos objetivos se

[1] Dra. Arquitecta. Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid.

2 Habermas, J. *Ciencia y técnica como «ideología»*. Madrid: Tecnos, 1992 (ed. orig.: 1968). Definición en p. 68 y ss.

definen en la doble dimensión socio-espacial del fenómeno urbano y expresan fines últimos que no son exclusivamente espaciales, sino que, como diría Habermas, corresponden al marco institucional de un mundo socio-cultural de la vida o, dicho de otro modo, son valores culturales socialmente aceptados en el contexto histórico en el que se desenvuelve la práctica urbanística (p. ej.: conservar las poblaciones o coadyuvar al desenvolvimiento de las actividades económicas o reforzar una identidad colectiva) que pueden estar institucionalizados por la legislación (en relación con los sistemas habermasianos) o validados culturalmente de forma más o menos explícita (en relación con el «mundo de la vida»).[3]

Puede hablarse entonces del planeamiento como una práctica ideológica en el sentido en que responde a la filosofía o visión del mundo[4] que opera en la esfera pública, ya sea bajo el control del «mundo de la vida», en cuyo caso el plan se aproximará a una anticipación de carácter emancipatorio,[5] o de los sistemas, lo que le conferirá una connotación de dominio de aquél. El planeamiento así entendido, como acción racional con respecto a fines, en tensión entre contextos de acción socialmente integrados –en los que las acciones están orientadas por un consenso intersubjetivo de normas y objetivos– y contextos de acción sistemáticamente integrados –acciones orientadas por el interés propio de los agentes implicados– es el eje de la aproximación histórica al planeamiento que desarrollo a continuación.

APROXIMACIÓN A LA HISTORIA DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO DESDE SUS FINES

En Europa, la urbanística anterior al siglo XIX es, fundamentalmente, *arte urbano* que se expresa en proyectos singulares, proyectos cultos que dimanan del poder político en sus distintas configuraciones, que tienen un contenido fuertemente simbólico y que, a veces, alcanzan formulaciones sistemáticas, pero conservando

[3] Es oportuno aquí recordar la trayectoria trazada por Max Webber, H. Marcuse, J. Habermas en torno al concepto de «racionalización» en las sociedades modernas y la ideología subyacente en la técnica.

[4] Sobre las concepciones de la ideología, ver Rossi-Landi, F. *Ideología.* Barcelona: Labor, 1980.

[5] Utilizo los conceptos de anticipación y emancipación en el sentido que lo hace T. Adorno y el racionalismo crítico. «Sin anticipar un modelo de sociedad que exprese el ansia emancipadora, racional y de búsqueda del mundo social bueno del hombre, no hay posibilidad de escapar al anillo mágico de la repetición de lo dado, ni de dar cuenta del todo social que enmarca y da sentido a los hechos sociales concretos» (Mardones, J. M. y Ursúa, N. *Filosofía de las ciencias humanas y sociales.* Barcelona: Fontamara, 1983, 2º ed., p. 29).

siempre (en los proyectos materializados) un carácter excepcional. Los proyectos urbanísticos de la ciudad preindustrial se imprimirán sobre espacios urbanos que se habían construido y se seguían construyendo en su mayor parte según el modo dominante en el Medioevo, resultado de tradiciones nacidas de prácticas sociales, jurídicas, religiosas u otras, plasmadas en la producción de espacios complejos con significados compartidos y comprendidos por toda la población.

El arte urbano se inicia con el humanismo renacentista y con dos enfoques distintos de su actividad. El primero es el de la «racionalización crítica de los tejidos de la ciudad existente» (en expresión de Tafuri) sobre la aceptación de la dialéctica entre edificio singular y ciudad. Aquí toman sentido las intervenciones de Alberti y de Brunelleschi: en la manipulación y sometimiento puntual de los espacios urbanos de la ciudad gótica a las leyes de la perspectiva y la composición arquitectónica. El segundo enfoque es el de la ciudad ideal, especialmente desde los tratados de Filarete y Giorgio Martín, que con su actitud contradicen el realismo de la otra corriente y plantean la posibilidad de un proyecto urbano global compatible con las exigencias ideológicas y espaciales de la nueva concepción del mundo.

La urbanística del siglo XVI es, a grandes rasgos, por un lado, prolongación de la actitud realista puesta al servicio de los intereses del poder del Antiguo Régimen (tratadística del XVI de técnicas de fortificación y de arquitectura civil) y por otro, producción utópica nacida de la contradicción entre la vocación crítica de la nueva cultura y la realidad de las iniciativas concretas del poder del príncipe.

Hacia el siglo XVII los efectos de esa fragmentación del conocimiento urbanístico se dejan sentir en lo que X. L. Martínez ha identificado como «la desaparición de la ciudad de la literatura especializada» coincidente en el tiempo con el inicio de un «juego con el límite de la ciudad» (en expresión de Castex) que se verifica tanto en el campo de la ingeniería militar (caso de las fortificaciones de Bauvan, llevadas mucho más allá de la ciudad de París) como en el campo del arte urbano: se comienza a generar la ciudad abierta.

En Francia y en Inglaterra se perfilarán los ejemplos canónicos de esa urbanística del XVII. La búsqueda del espacio extenso controlado geométricamente, el deseo de captura del infinito al que se ha referido Benevolo, imprimirá en Francia, al cobijo del absolutismo, un nuevo orden al territorio y también a la ciudad (*embellisement*) por medio del ejercicio puntual y sistemático de instrumentos como las ordenanzas, los planos de alineaciones sobre fragmentos viarios y las servidumbres especiales de arquitectura aplicadas sobre un «material» básico convertido progresivamente en mercancía: la residencia. Los ejemplos paradigmáticos de esta urbanística serán las plazas reales: Vosgues (1605), Dauphine (1607), etcétera.

El caso inglés está capitalizado por la experiencia de la reconstrucción londinense tras el incendio de 1666, en la que se hará patente la contradicción

entre monarquía y burguesía en el campo concreto de la urbanística. La ley de la reconstrucción de la City de 1667 da carta de naturaleza a una nueva concepción de la intervención urbanística basada en la racionalización del aprovechamiento del suelo. Este enfoque, que plasma claramente la ideología de la burguesía ascendente, es el que rige la formalización del «crecimiento por partes» característico de las ciudades británicas entre finales del XVII y mediados del XIX y, más concretamente, los *estates*, una forma de crecimiento que se fundamenta en una serie de aspectos que anticipan muy claramente las condiciones del desarrollo de la ciudad contemporánea:unas particulares características de la propiedad del suelo: grandes propiedades privadas de *landlords* (que desarrollan un régimen de tenencia de tipo enfiteútico característico del derecho sajón).

—existencia de un mercado inmobiliario residencial activado por la iniciativa especulativa de constructores profesionales (o constructores-arquitectos, como los Wood) y articulado en función de las distintas rentas de la población.

—proyecto explícito y formalizado de unidades residenciales completas que se somete a un doble control: el del *landlord* y el del *Act* reguladora de la construcción en cada momento.

—distintos modelos morfológicos estrechamente vinculados al proyecto inmobiliario.

En los *estates* destinados a la burguesía, el modelo canónico será Covent Garden: las tramas regulares en retícula se organizarán en torno a espacios ajardinados (*squares*, *circus*, *crescents*) y darán cabida usos no residenciales (iglesias), junto con una variedad de tipologías residenciales. En los *estates* populares nada de eso sucederá: el único criterio será el del aprovechamiento intensivo del espacio. Es la marcha de los ladrillos y el mortero satirizada por Cruikshank todavía en 1829 y aun denunciada por Chadwick en su informe a la corona sobre las condiciones sanitaria de la población trabajadora en 1842.

Razón y democracia: Ilustración y albores del planeamiento

La Ilustración y la Revolución francesa serán los hitos del surgimiento de la conciencia social en la Europa del XVIII y, con ella, de la limitación de la urbanística como arte que dimana del poder absoluto, en el sentido que ya había anunciado la experiencia londinense en el XVII. La urbanística entonces, sin abandonar las técnicas ensayadas (ordenanzas, alineaciones, servidumbres de fachada, proyectos de fragmentos) comenzará a resituarse en un ámbito tensionado entre dos polos netamente ilustrados: razón y democracia.[6]

[6] Friedmann, J. *Planning in the Public Domain: From the Knowledge to Action*. Princenton, New Jersey: University Press, 1987.

Sobre estas bases comienza un proceso en el que la disciplina, refundada en el racionalismo y bajo el amparo del Nuevo Régimen, tenderá a afectar la construcción de la ciudad entendida globalmente y, con ello, pondrá los cimientos del nuevo modo de hacer la ciudad moderna: el planeamiento urbano.

El ideal de orden racional del Iluminismo se extenderá sobre la ciudad: Rousseau denunciará la degeneración humana causada por el hacinamiento y la falta de contacto con la Naturaleza propios de las urbes; Voltaire criticará el París de Luis XV y demandará un plano general que imprima orden –y, por tanto, belleza– a la ciudad; y también lo hará Laugier, que teorizará sobre la necesidad del plano general de la ciudad por analogía a los planos con que Le Nôtre convertía un bosque en un jardín. Sobre este género de ideas racionalistas, autores como P. Patte ensayarán planos de mejora global de la ciudad y los Artistas harán la primera serie de propuestas para París (1793), ocasión en la que se pondrán de manifiesto otros dos aspectos que marcarán el desarrollo de la urbanística moderna en adelante:

—el poder del que dimana ese plano general ya no es monárquico, sino burgués revolucionario;

—los contenidos de ordenación se ajustan a las condiciones dictadas por el nuevo régimen económico: la intervención sobre los bienes nacionales como expresión del progresivo dominio del liberalismo en la producción y circulación de los bienes inmuebles.

La idea de orden racional de la ciudad surge como contradicción de las operaciones urbanísticas fragmentarias y singulares de los siglos precedentes, que mostraban enormes limitaciones en el nuevo marco cultural. Pero también el orden racional de la ciudad demostrará pronto una difícil convivencia con la racionalidad del mercado inmobiliario (basada en el interés privado). De hecho, durante la primera mitad del siglo XIX, el mercado inmobiliario será quien imprima su propio «orden» a la construcción de la ciudad, alimentando tanto los procesos conforme a la razón técnica (aperturas viarias, *estates* burgueses, etc.), como la proliferación del «desorden» urbano conforme a la racionalidad social (basada en el interés colectivo) (*slums, inner cities*, ciudadelas, barraquismo, mietkasernen, etc.).

De la contradicción general entre la lógica del mercado y la exigencia de racionalidad social surgida en sociedades conscientes de sí mismas nacerá un nuevo modo de arbitrar el gobierno de la ciudad, el planeamiento urbanístico, y, por extensión al gobierno del dominio público, la planificación. Como sostiene Friedmann, sería necesaria toda una centuria de cambios: la rotura del orden feudal, la emergencia de la economía como un sistema de mercados interrelacionados, la maduración de las ciencias sociales y el avance de la revolución industrial dejando paso a un estado burocrático con un papel activo en la economía para que la planificación surja a principios del siglo XX como una práctica

distinta por su énfasis en la razón técnica y la racionalidad social. El periodo en que se inicia esa drástica rotura con el pasado es la Ilustración y es hacia la mitad del siglo XIX cuando la práctica urbanística empieza a adquirir características nuevas y claramente distintas del *arte urbano* anterior a la modernización.

Teoría de la construcción de las ciudades y reformismo: hacia la institucionalización del planeamiento y sus fines

Ildefonso Cerdá dedicó todos sus esfuerzos a fundamentar una teoría urbanística sobre principios científicos. En el prólogo de su *Teoría de la construcción de las ciudades aplicada al proyecto de reforma y ensanche de Barcelona* (1859) denunciaba la escasez de producción teórica sobre la «fundación de nuevas ciudades y de reforma y ensanche de las existentes» y el incorrecto planteamiento de las experiencias urbanísticas hechas en tal sentido en toda Europa, y defendía el rigor científico del método que estaba proponiendo: basar el proyecto urbanístico en el conocimiento de la ciudad sobre la que iba a intervenir: «La innovación más potente de Cerdá está [...] en su aproximación metodológica» reconocería M. de Solà-Morales.

Hasta la *Teoría de la construcción de las ciudades* no hay una teoría de la intervención urbanística moderna, sólo una teoría de la Arquitectura que alcanza al arte urbana en el sentido premoderno. La *Teoría de la construcción de las ciudades*, la *Teoría de la viabilidad urbana* y la *Teoría general de la urbanización* de Cerdá adquieren, en las décadas centrales del siglo XIX, el valor de una teoría necesaria y fundacional de un saber de claro ascendente positivista.[7] A pesar de la influencia real ejercida por Cerdá en su momento, esta característica básica de la *ciencia* urbanística será distintiva en la historia disciplinar durante casi un siglo, en el transcurso del cual estará fuertemente vinculada a la filosofía moral krausista y a dos ciencias emergentes en ese momento histórico: la economía política y la higiene (basada en el conocimiento médico, pero coincidente en métodos y fines con las ciencias sociales).

Cerdá elabora una teoría que debe sustentar una práctica nueva con las siguientes características:

—Está referida a la ciudad entendida globalmente (por eso la única referencia histórica cercana son las ciudades americanas de nueva planta): se trate del

[7] Constituyéndose en ese momento histórico sobre un objeto cultural, posiblemente la «urbanización» no pudo sino definirse conforme al que Martín Santos ha denominado «taller epistémico newtoniano»: con aspiraciones de cientifismo basado en la causalidad y en leyes inmutables, y pretensiones de autonomía disciplinar.

problema de ensanchar o de reformar la ciudad siempre parte del conocimiento de la totalidad del conjunto urbano sobre el que actúa.

—El contexto de mercado inmobiliario es su marco de referencia obligado. Así, por ejemplo, la característica básica del ensanche de poblaciones –la ilimitación– es deducida de las leyes de la oferta y la demanda que supuestamente rigen el mercado. Por otro lado, los mecanismos de reparcelación que Cerdá anticipa no son sino una adaptación necesaria para compatibilizar la gestión de la construcción racional de ciudades con el respeto al sacrosanto derecho de propiedad privada. Además, Cerdá se aproximaría al moderno principio de equidistribución de cargas y beneficios en la *Teoría de la viabilidad urbana* donde defiende para las aperturas viarias el principio de justicia que sintetiza la máxima *Qui sentit commodum, et incommodum sentire debet*: quien obtenga beneficios también debe correr con los gastos.

—La racionalidad científica de la «urbanización» descansa en el carácter empírico (encuesta, observación directa) y los métodos de análisis (cuantificación, análisis estadístico y comparativo, etc.) del conocimiento que fundamenta la práctica y en la incorporación en la toma de decisiones de conocimientos provenientes de ciencias experimentales como la física y la biología. Un ejemplo: Cerdá discute la cuestión de los alquileres partiendo del volumen de aire necesario por persona y hora de noche establecido por los fisiólogos y de datos estadísticos de viviendas, habitantes y alquileres para llegar a esta conclusión: «mientras el inquilino de los primeros pisos lo paga (el m^3 de aire por persona y hora de noche en los dormitorios) a 10,53 reales anuales, el de los cuartos pisos lo paga a 13,50 reales». Y cuando se plantea qué extensión es necesaria para la Barcelona que proyecta, las densidades de población recomendadas por los higienistas será el dato básico: $40m^2$ de superficie urbana por habitante y los $6m^3$ de vivienda por persona.

—La práctica de la urbanización propuesta por Cerdá responde además a unos fines precisos: «salubridad y economía en las casas, salubridad y comodidad en las ciudades» vinculados al dominio ideológico del higienismo y el liberalismo económico.

Estas características de la práctica urbanística teorizada por Cerdá son básicas en planeamiento urbano moderno tal y como se institucionalizará hacia finales del siglo XIX. El periplo hacia la conversión del planeamiento en una práctica generalizada y regulada tiene su punto inicial más visible en 1848, cuando el movimiento obrero se convertirá en revulsivo del «movimiento de reforma social» y éste, legitimado por la urgencia social, comenzará a desbancar al liberalismo manchesterista de las políticas de los estados liberales de toda Europa hasta alzarse con el dominio ideológico en las décadas del cambio de siglo.

El reformismo tiene como pilares un humanitarismo no ajeno al societarismo, un cierto ambientalismo de raíz rousseauniana reformulado por el krausismo, y

los principios de la economía social. Sobre estas bases se enfrenta al que es, bajo su óptica, el gran problema del siglo: la cuestión social. Su objetivo programático será la «elevación física y moral de las clases laboriosas» y los medios arbitrados para ello estarán en relación directa, en muchos casos, con la forma del hábitat, ya que, dicho de forma muy sintética, el ambientalismo entendía que el entorno determinaba la salud y la conducta de los hombres,[8] y el krausismo confiaba a las «leyes exteriores» la posibilidad de modelar una «ley interior». A partir de estas ideas parecía posible alcanzar la estabilidad social utilizando, además de la vía punitiva conducente al mantenimiento del orden establecido, una vía pedagógica orientada a la moralización de los individuos a través de diversas instituciones sociales entre las que se incluirían la vivienda y la urbanística.

La práctica urbanística decimonónica se enmarca dentro una cultura de origen ilustrado institucionalizada definitivamente por el reformismo entorno a unos valores clave que adquieren la condición de fines últimos de la intervención sobre la ciudad: salubridad, moralidad (en el sentido de adecuación, en lo individual, a un modelo de conducta previo) o comodidad (adecuación a un modelo de relaciones económicas preestablecido), siempre bajo la premisa incuestionable del mantenimiento de la economía de mercado.

En este marco ideológico referido a la higiene y la moral se inscriben, por un lado, las frecuentes denuncias decimonónicas (y aun anteriores) de las ciudades como espacios insalubres (crisis endémicas y epidémicas, mortalidad y morbilidad) e inmorales (acumulación de clases degeneradas y desmoralizadas, fealdad y depravación) y, por otro lado, las respuestas a ellas enfrentadas. Todas las prácticas urbanística desarrolladas en el contexto de la ciudad industrial participarán en mayor o menor medida de esos fines de salubridad y moralización, entre ellas:

—las *Public Health* y *Housing of Working Class Acts* inglesas sucedidas desde 1848 y las operaciones de saneamiento de *slums* acometidas desde 1892 por el *London County Council*;

—los *grands travaux* de Haussmann y su prolongación en las aperturas viarias de las que fue modelo canónico y en el *Beautiful Cities Movement* inaugurado en 1893;

—la obra de Cerdá y su limitada proyección en la práctica posterior del ensanche de poblaciones; y

[8] La economía social de Le Play no es ajena a ese mecanicismo entre forma del espacio y conducta o entre forma y modelo de relaciones sociales y planea por detrás de Geddes y de Vidal de la Blache, entre cuyas obras se aprecian algunos paralelismos. *Cfr.* Buttimer, A. *Sociedad y medio en la tradición geográfica francesa.* Barcelona: Oikos-Tau, 1980; Sierra, J. «Introducción: la obra social de Le Play», en Le play, F. *Campesinos y pescadores del norte de España: tres monografías de familias trabajadoras a mediados del siglo XIX.* Madrid: MAPA, 1990; Guerrand, R. H. *Propriétaires et locataires. Les origines du logment social en France.* Paris: Quintette, 1987.

—la urbanística alemana moderna de los manuales de Baumeister (1876) y Stübben (1890), fundamental en la definición y sistematización de conceptos, técnicas e instrumentos del planeamiento contemporáneo. Baumeister teorizará la zonificación funcional y Stübben sistematizará el conjunto de «las reglas prácticas y estéticas que se deben seguir para la elaboración de planos de ciudades» (*town planning*): el principio fundamental de la red viaria, la construcción de ciudad conforme a las exigencias de circulación, edificación e higiene (con 10% de superficie de la ciudad y 3m^2 por habitante ocupados por plantaciones), y las reglas estéticas para el desarrollo de las calles y las plazas y sus relaciones con las construcciones. Los instrumentos básicos de la actividad urbanística conforme a estos principios serán el reglamento de edificación o de policía y el plan de construcción de ciudad, que se sirve de las técnicas de trazado de vías y del establecimiento de servidumbres.

Legado ideológico reformista: control de la renta del suelo

La urbanística alemana finisecular de los manuales de Baumeister y Stübben ha sido fundamental en la definición de la práctica contemporánea del planeamiento, pero hay otra importantísima aportación alemana que se fue fraguando desde mediados del siglo XIX y que merece una mención aparte. Me refiero a las teorización de la cuestión de la renta del suelo (*Bodenfrage*). Las relaciones entre valor, precio, forma de tenencia, proceso de desarrollo del suelo y el hacinamiento e ineficiencia urbanos serán objeto de análisis para manchesteristas como Faucher y, después, para *Bodenreformers* como Adolf Wagner, los georgistas alemanes y los llamados «economistas», entre ellos Eberstadt, que publicaría dos textos fundamentales: en 1894, *Städtische Bodenfrage* y, en 1909, *Handbuch des Wohnungswesens und der Wohnungsfrage*.

La trascendencia de aquel debate alemán sobre la «cuestión del suelo» radica en que, en su desarrollo, se pondrán las bases de una serie de conceptos instrumentales que serán fundamentales en el planeamiento urbanístico contemporáneo:

—Por un lado, dos técnicas ultimadas en Alemania y extendidas posteriormente a toda Europa y EEUU en el cambio de siglo: la zonificación y la reparcelación.

—Por otro lado, la descentralización urbana como propuesta frente al problema del suelo, anticipada por algunos autores alemanes (Faucher, Arminius) pero indiscutiblemente protagonizada en la escena internacional del siglo XX por una idea desvinculada de ellos: la Ciudad-Jardín de E. Howard.

En el pensamiento de Howard se cruzan higienismo, cooperativismo y reforma social con un pensamiento económico articulado sobre un determinado modelo de estructura territorial (fig. 1). La formulación de la Ciudad-Jardín en el umbral

del siglo XX fue tan oportuna que llegó a ser calificada como un nuevo «evangelio». Pero, a mi juicio, esto será la causa del éxito de la idea de Howard tanto como de su malversación. Cayó en terreno ya abonado por el reformismo, en un momento en que, primero, se discutía con fuerza la cuestión del suelo; segundo, arrancaba con nuevo impulso el *industrial betterment* de industriales poderosos y cercanos a las utopías societarias o al historicismo ético (Rowntree, Leverhulme, Cadbury, etc.); y, tercero, el grado de desarrollo de las infraestructuras de transporte hacía verosímil la propuesta. Pero la comunicación de la idea tendría dificultades para traspasar el envoltorio de la forma urbana basada en el *cottage* y teorizada por Unwin en torno a los problemas de vialidad, comodidad, densidad («12 viviendas por acre») y composición urbana, y bajo una clara influencia de las corrientes de pensamiento nostálgicas (Ruskin, *Arts and Crafts*, Norman Shaw). Así, en su divulgación mundial, rapidísima, se desactivaron por lo general sus más importantes contenidos de reforma social, perviviendo tan sólo el ideal del *cottage* y la baja densidad convertidos en distintivo de la inmensa mayoría de las ciudades jardín construidas en el siglo XX en los cinco continentes.

La década final del XIX y la primera del XX serían sumamente prolífica para la urbanística. Todos los problemas urbanísticos de la ciudad industrial –rebautizada ya por Verhaeren como *ville tentaculaire*– estaban enunciados (vivienda, espacios libres, circulación, renta del suelo, estética, etc.). El planeamiento alcanzó el reconocimiento de necesidad social, y su exigencia se hizo expresa entre las presiones a favor de la regulación de los problemas sociales e incluso de la intervención pública para garantizar la preservación del interés común en el seno de las sociedades de mercado. Comenzarían entonces a formularse las primeras legislaciones propiamente urbanísticas, en las que el planeamiento quedaría institucionalizado como práctica pública, y sus fines y sus posibles implicaciones sobre la limitación del mercado quedarían sancionados. No obstante, aunque los problemas urbanísticos tuviesen en toda Europa perfiles cualitativos muy próximos, las diferentes estructuras administrativas nacionales y, sobre todo, la diversidad de competencias de las administraciones locales y municipales en cada país se traducirán en regulaciones y sistemas de planeamiento muy distintos.

«Healthness, pleasantness, convenience»: etapa clásica del planeamiento

La etapa que podríamos considerar «clásica» del planeamiento se inaugura con las primeras legislaciones urbanísticas y funda su estabilidad en la permanencia de unos determinados valores de raigambre reformista (salubridad, comodidad, amenidad) en el marco de una fase de regulación capitalista igualmente estable y duradera (fordismo). Esta etapa del planeamiento urbanístico comenzará a cerrarse cuando sus dos pilares entren en crisis: por un lado, con el advenimiento de

importantes cambios culturales que influirán en la progresiva invalidación social de los fines a los que había respondido desde principios de siglo; por otro lado, con el declive del fordismo, que deja sin sentido algunas otras premisas sobre las que se había asentado el funcionalismo dominante hasta ese momento.

Primera institucionalización de la práctica del planeamiento y sus fines

A comienzos del siglo XX, la disciplina urbanística se encontraba en plena ebullición y se multiplicaban en ella acontecimientos, propuestas y procesos que se traslapan y se influyen mutuamente, entre ellos los siguientes:

—El *Garden City Movement* cobra auge. Portsunlight y Bournville dejan de ser sus ejemplos propagandísticos desbancados por Letchworth, que ha comenzado a construirse (fig. 2). El movimiento se expande por toda Europa con rapidez, sobre todo en Alemania donde se funde con los avances de la urbanística nacional y da cuerpo a la «construcción cívica» (*Baustadt*), que se afanará en la crítica, perfeccionamiento y difusión de la disciplina en importantes exposiciones internacionales, entre ellas la de Dresde de 1910. Los Congresos de Ciudades Jardines y Trazado de Poblaciones, aglutinarán en su entorno, en la década de los veinte, a un importante sector de la disciplina interesado, entre otros temas, por la descentralización urbana, que tendrá un importante desarrollo tras la segunda guerra mundial.

—Sobre la experiencia del Housing Reform y bajo la presión propagandística de la Ciudad-Jardín nace la ley inglesa de *Housing and Town Planning Act* (1909), primera de su género en el mundo, que fija como objetivo del *town plan* «asegurar condiciones sanitarias adecuadas [*healthness*], amenidad [*pleasantness*] y comodidad[9] [*convenience*] en relación con la disposición y uso del suelo [urbano]»: fines básicos del planeamiento urbanístico moderno.

—En los diversos países de Europa se suceden leyes que pretenden hacer frente al problema de la vivienda y, con él, a la cuestión social (Bélgica, 1890; Francia, 1894; Italia, 1903, etc.). Pero, casi al mismo tiempo que esto sucede, se constata la insuficiencia de luchar contra la insalubridad y el hacinamiento con medidas que interesan a los edificios tomados individualmente. Los congresos de higiene y salubridad y los de casas baratas que se suceden en los años del cambio de siglo harán evidente la necesidad de trazar planos de conjunto para poder garantizar el cumplimiento de los objetivos de la reforma social. Así la densidad

[9] Comodidad es un término que se presta a confusión. En la ley de 1909 tiene un significado casi idéntico al que le da Cerdá en su obra, donde lo aplica a disposiciones espaciales adecuadas a las relaciones funcionales previsibles. Está pues vinculado a la distribución espacial de las actividades económicas y su relación con los sistemas de movilidad.

urbana y la carestía del suelo serán los revulsivos del sistema de *zonenbauordung* y *bauzonenplan* aprobado en Frankfurt en 1891 (fig. 3); el déficit de espacios libres (parques, pero también de vías suficientes) será uno de los principales acicates de la ley de extensión y ordenación de ciudades francesa de 1919; y la higiene estará entre los argumentos que legitimarán en España las leyes de ensanche y saneamiento, y también las leyes de casas baratas, que se convertirán, según Bassols, en la puerta de entrada en España del planeamiento moderno.

—La puesta a punto de muchas de las técnicas e instrumentos básicos del planeamiento se produce también en los comienzo del siglo XX, entre ellos, la zonificación inteligentemente analizada por Mancuso en sus primeras experiencias alemana y estadounidense; la reparcelación legislada primeramente en Alemania según el planteamiento de Adickes; y las aportaciones fundamentales de Geddes: la sistematización metodológica del planeamiento urbanístico y la consideración de la ciudad en su región como objeto del mismo (*regional planning*).

—Como respuesta complementaria al positivismo y al afán de cientificidad que se había adueñado de la disciplina, surgen corrientes que critican la incapacidad moderna de generar espacios significativos y bellos, y reivindican una consideración de los aspectos estéticos de la ciudad moderna y la aplicación de principios artísticos a su construcción. Estas corrientes se revisten de una cierta dicotomía protagonizada, por un lado, por el modelo escenográfico y regular que tiene sus principales figuras en Haussmann, Burham y el *Beautiful City Movement* (planes de Chicago, Camberra, enlaces de Barcelona, etc.) y el *Civic Art* en la línea de Hegemann y Peets. En este enfoque, la construcción de la ciudad bella descansa en la idea de monumentalidad: grandes ejes y emplazamiento de edificios públicos y monumentos. La otra corriente se define por contraposición a las ciudades en damero: es el modelo irregular de Ruskin, de Sitte (que observa y analiza los espacios ejemplares de las ciudades históricas para formular las leyes y principios aplicables a la construcción artística de las urbes modernas) y, en cierta medida, de Unwin, que adopta una postura muy matizada, con un cierto carácter intermedio de las dos anteriores (la mixticidad de grandes ejes y trazados sinuosos también sería propia de los planos alemanes de final de siglo).[10]

[10] Me parece interesante observar, siguiendo el hilo del discurso, que estas corrientes no se ampararon en su reivindicación de artisticidad para pretender «neutralidad» ideológica. Muy al contrario, su práctica se orienta a fines políticos muchas veces explícitos. Un ejemplo lo presta el objetivo expresado por Burnham para el plan de Chicago: «restaurar la armonía visual y estética perdida, de modo que se creara el ambiente físico necesario para que de él pudiera surgir un armonioso orden social». La transmisión de valores culturales, el refuerzo de la identidad social, la expresión de prosperidad y la moralización de la población a través de la belleza o del contacto con la naturaleza deambulan por todo este género de propuestas.

Planificar la gran máquina: la ciudad como organismo eficiente

Avanzando el siglo XX, la idea de progreso de la modernidad se irá deslizando claramente hacia su reducción científico-técnica. F. W. Taylor, H. Ford y la organización científica del trabajo forman un hito en la evolución hacia la organización racional de esa «gran máquina» en que se querrá convertir todo dispositivo de producción, desde la fábrica hasta la sociedad industrial y la ciudad moderna. Las políticas sociales inauguradas por el reformismo (seguros sociales, educación y salud públicas) tenderán a consolidarse bajo el concepto de «capitalismo organizado» (Hilferding) que las corrientes socialdemócratas impulsarán en los años veinte, y alcanzarán plenitud con el dominio del keynesianismo en el marco del pacto tácito del *Welfare State*, que se anunciará en el periodo entre guerras y se mantendrá incuestionado hasta mitad de los setenta.

El planeamiento urbanístico moderno se desarrolla en ese periodo sobre la base de los fines y las técnicas consolidadas, aunque primando ante todo la idea de ciudad como organismo eficiente, al abrigo de las nuevas políticas intervencionistas. El funcionalismo y los urbanistas adheridos a los CIAM dominarán la escena. Las producciones teóricas más emblemáticas, como la ciudad vertical de Hilberseimer (1927) o la ciudad para tres millones de habitantes (1925), la *ville radieuse* (1935) y los tres establecimientos humanos (1945) de Le Corbusier, darán cuenta de la voluntad de imprimir un orden orgánico al espacio urbano conforme a las exigencias de la nueva sociedad capitalista, y algunas propuestas interesantísimas llevadas a la práctica, como las *siedlungen* de E. May o W. Gropius o el plan de extensión de Amsterdam de C. Van Esteren (fig. 4), permitirán valorar el alcance posible de la urbanística y el planeamiento funcionalistas más allá de las críticas ciertas sobre su vinculación al modelo social establecido y a su representación proyectada.

La pujanza del planeamiento urbanístico funcionalista en el contexto de la segunda posguerra se plasmará en una nueva generación de legislaciones en toda Europa que establecen sistemas de planeamiento escalonados que contemplan instrumentos de intervención en ámbitos que van desde la planificación del territorio nacional hasta el planeamiento urbano: es la «maquina del planeamiento» diseñada para la «maquina de crecimiento» fordista.

La aparición de escalones de planeamiento territorial es muy interesante porque responde al reconocimiento de las particulares condiciones de las áreas metropolitanas y megalópolis emergentes (definidas, respectivamente, en 1940 por la Oficina del censo nortemericana y en 1961 por Gottman) y permitirá instrumentalizar las políticas de descentralización urbana y nuevas ciudades que, habiendo nacido del *Garden City Movement*, serán características del periodo

postbélico.[11] La primera aplicación sistemática se propondrá en el Reino Unido sobre la experiencia de Letchworth y Welwyn, y en el marco del *Great London Plan* de 1945 dirigido por Abercrombie (fig. 5), y posteriormente en países como Francia (con una trayectoria que va desde las ciudades-jardines auspiciadas por H. Sellier hasta el SDAU de la región parisina de 1965-1976 y su puesta al día en el más reciente SDRIF de 1994), Holanda (creación de nuevas ciudades asociadas a los *polders* recientes, como Lelystad o Emmerloord), Suecia (descentralización de Estocolmo: Vallingby, Farsta, etc.), España (por ejemplo, los modelos de satélites propuestos en planes urbanísticos de grandes ciudades en los años treinta y cuarenta: Zuazo-Jansen, Bidagor, etc.) y otros.

La publicación de la Carta de Atenas (1943) podría entenderse como un símbolo del principio del fin de ese dominio funcionalista. Su vigencia en la práctica real sería aún muy larga y todavía en los años sesenta y setenta, de la mano de la sistémica y de la incipiente cibernética, se dotaría de sofisticados métodos analíticos construidos sobre la base de la modelística nacida en los años veinte. Pero para entonces los cimientos de su práctica y de su legitimación social (su cientificidad y sus fines establecidos) estaban siendo rápidamente socavados desde varios frentes.

La crisis del planeamiento funcionalista

> Fracasa el sueño orgulloso y totalitario de tratar la sociedad a través de las formas espaciales. El gran vuelco de los años setenta es la conciencia de ese límite, el fin de la representación proyectada.
>
> RONCAYOLO

Casi dos décadas antes de que la llamada «crisis del petróleo» diese paso a la evidencia de la crisis de la «máquina de crecimiento» fordista y que la recesión económica subsiguiente arrastrase consigo a un planeamiento enfocado al crecimiento ilimitado, el cuestionamiento múltiple de los fines y los fundamentos de la urbanística funcionalista era ya un hecho.

En realidad no se abrirá un debate único, lineal u ordenado, sino que más bien se formará una amalgama de cuestionamientos desde distintos ángulos, con

[11] Es preciso subrayar que el problema del crecimiento suburbano a una escala regional era objeto de preocupación desde las últimas décadas del siglo XIX, pero entonces la respuesta más común a la necesidad de control de los procesos había sido el mecanismo simple pero eficaz de la anexión de municipios. Es el modelo de la *Grosstadt* alemana.

distintos orígenes y múltiples relaciones mutuas que adquirirá la forma de una crisis cultural en absoluta ajena a las crisis políticas y económicas de la segunda mitad de siglo.

Se abrirán numerosos frentes, a menudo entrecruzados, de cuestionamiento del planeamiento funcionalista, algunos desde enfoques amplios y otros estrictamente disciplinares. Entre los primeros estarían la crítica filosófica al estructuralismo, la denuncia de la pretendida neutralidad ideológica de la urbanística, la crítica marxista realizada desde el movimiento urbano-popular de los sesenta y la Escuela de Sociología de París, la denuncia política del capitalismo monopolista de Estado y las ligazones que propiciaba entre las prácticas urbanísticas al uso (funcionalistas) y la creación ilegítima de rentas urbanas, etc. Entre la crítica de tipo disciplinar podrían destacarse la denuncia de la pérdida de calidad del espacio público moderno, la reivindicación de un enderezamiento de las cuestiones de la forma urbana y la ciudad existente, el fracaso del funcionalismo frente al reto de concebir estructuras capaces de urbanidad, etcétera.

Algunos textos marcarán este periodo de cuestionamiento del planeamiento funcionalista y serán fundamentales en el devenir de la disciplina en las últimas décadas del siglo XX, entre ellos, *El derecho a la ciudad*, de Lefebvre; *La cuestión urbana*, de Castells; *Muerte y vida de las grandes ciudades*, de J. Jacobs; *Urbanismo y austeridad*, de Campos Venuti; *La ciudad no es un árbol*, de C. Alexander (fig. 6); el más tardío *Urbanismo y desigualdad social*, de Harvey, etc., y una fecunda revisión crítica de la historia disciplinar hasta ese momento que vendrá de la mano de autores como W. Ashworth, G. Samonà, L. Benevolo, C. Aymonino, F. Choay, F. Mancuso, G. Piccinato y otros.

De todo este universo de planeamientos y críticas se irán decantando algunas líneas de interpretación urbanística apoyadas en valores y criterios nuevos o revigorizados, a menudo relacionados entre sí, que cobran sentido en el confuso contexto social y urbanístico del momento (especialmente cuando la crisis del ciclo económico que se cierra se haga sentir con toda su crudeza en los países más desarrollados). Una taxonomía muy sintética de esos nuevos valores podría ser la que se propone a continuación.

Reivindicación del derecho a la ciudad

La obra de Lefebvre subraya el ser de la ciudad como obra total y denuncia el carácter de no-ciudad del modelo urbano capitalista y las periferias modernas. Sobre esta idea y otras convergentes con la crítica a la división social del espacio urbano y a la pérdida del control (y con él, la apropiación y la identificación) de la ciudadanía, se trazan líneas de interpretación disciplinar diversas. Ha tenido gran trascendencia en el debate disciplinar, por ejemplo, la cuestión de la ciudad histó-

rica, espacio que se interpreta en aquel sentido como «no dominado» pero amenazado de reducción en centro urbano, especialmente en la Europa mediterránea. El problema de la intervención sobre centros históricos desde finales de los años cincuenta dará lugar una multitud de enfoques que abarcarán desde los estrictamente urbanísticos en la estela dejada por Giovanonni en los años treinta y retomada por planes ejemplares como los de Asís (G. Astengo, 1958) (fig. 7) y Bologna (Cervellati, 1969) y el Congreso de la Asociación nacional para los centros históricos de Bérgamo (1971) hasta enfoques acríticos, monumentalistas, esteticistas o museográficos, muy relacionados, como ha observado Choay, con la industria cultural y su enorme despliegue actual.

Por otro lado, la recesión económica de finales de los sesenta y principios de los setenta y la subsecuente contención del crecimiento urbano provocaron en la década siguiente una vuelta de la urbanística sobre los problemas relacionados con la ciudad existente. Con apoyo en la idea básica del derecho a la ciudad y refrendando la movilización popular, se construirá la noción de *projet urbain* en Francia como alternativa a la «renovación bulldozer» y la generación de rentas diferenciales, y como reivindicación de la legitima participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la ciudad. Esta idea enlaza además con la crítica de la incapacidad del urbanismo moderno de generar espacios complejos, capaces de vida urbana, y encontrará un singular florecimiento en esas décadas de la mano de autores venidos del movimiento moderno, como C. Alexander. La interpretación del fracaso de los espacios urbanos modernos impulsará el *urban design* británico en los setenta y en España, la generación de los planes de los ochenta se planteará «recuperar la ciudad»: dotarla y equiparla, crecer moderadamente en sus bordes y sus vacíos intesticiales, y remodelar sus áreas menos consolidadas atendiendo en todo ello con especial atención al problema de la forma urbana.

La austeridad como referencia

Campos Venuti reivindicará una actitud austera y democrática para una urbanística reformista –centrada en la ciudad existente, no en el crecimiento– y guiada por un programa de cinco salvaguardias: pública (mantenimiento del uso comunitario del suelo que permanezca inedificado dentro del tejido urbano), social (permanencia de la población en las operaciones de renovación urbana), productiva (mantenimiento de la actividad productiva en las áreas urbanas), ambiental (de los bienes históricos y naturales para el disfrute de todos los ciudadanos) y programática (secuenciación racional de las propuestas urbanísticas).

La noción de austeridad así perfilada da cabida a la idea de patrimonio en su sentido urbanístico y a otras líneas de interpretación apuntadas en el apartado anterior, pero también establece un puente con otras corrientes que han alcanza-

do una notable proyección en la actualidad. Me refiero al nacimiento del planeamiento ecológico en los años sesenta en Estados Unidos como fruto de la confluencia del *regional planning* con una nueva concepción de la naturaleza.

A mediados del siglo XIX, se entendía todavía que la naturaleza debía ser dominada y sometida a un orden (geométrico) que la pusiese al servicio del hombre; un siglo después, textos como *Silent Spring* de R. Carson (1962) o *Los límites del crecimiento* del Club de Roma (1970) comenzarían a apuntar en una dirección muy distinta: la de la ética ecológica.[12] McHarg identifica por entonces los procesos naturales como valores sociales y desarrolla un método nuevo (*Design with Nature*[13]) que enraíza en el pensamiento de Geddes y Mumford y en esa nueva concepción de la naturaleza y abre las puertas de lo que podría entenderse como un nuevo paradigma de planeamiento en el sentido que propone la conocida metáfora de Kuhn: agarrar el bastón por el otro extremo, una interpretación distinta, una óptica nueva. La planificación ecológica sigue siendo planificación física: mediación de la racionalidad social en la racionalidad del mercado, pero desde un enfoque nuevo, el de la salud global del sistema (del medio y de la sociedad, económica-ecológica) y con unos fines reformulados: la equidad entre las personas y la garantía de vida para el futuro.[14]

¿HACIA UNA NUEVA ESTABILIDAD?[15]

Hacia el cambio de siglo (desde los años ochenta o noventa, según países), el marco en que se desenvuelve la urbanística europea aparece conformado por tres elementos básicos: i) el dominio de la «nueva economía» tras la reestructuración productiva de los años setenta, ii) un escenario político formalmente democrático (cuestionado) dominado por un liberalismo de corte neoclásico y iii) un proceso

[12] Sosa, N. *Ética Ecológica*. Madrid: Libertarias, 1990.

[13] McHarg, Ian L. *Design with nature*. New York: John Wiley & Sons, 1992. Existe edición castellana: McHarg, Ian L. *Proyectar con la Naturaleza*. Barcelona: Gustavo Gili, 2000.

[14] Steiner, F. *Construire il paesaggio. Un aproccio ecologico alla pianificazione del territorio*. Milano: McGraw-Hill, 1994 (ed. orig.: 1991), p. XIII.

[15] Ezquiaga ha reflexionado recientemente sobre el mismo problema que intento abordar en este epígrafe: el momento que atraviesa la disciplina y las líneas de evolución que se apuntan, muy ligadas a cuestiones éticas y metodológicas (Ezquiaga, J. M. "¿Cambio de estilo o cambio de paradigma? Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano", *Urban*, nº 2 (1998), pp. 7-36). Es un texto muy interesante que hace una ambiciosa síntesis del problema enunciado. Mi contribución ha de ser, forzosamente, más modesta.

de concentración-descentralización urbana que da lugar a un nuevo modelo urbano: la ciudad dispersa y descentralizada que, en países como España, está significando extensión urbana sin crecimiento demográfico.

En la situación definida por estos tres parámetros, se ha ido perfilando una crisis disciplinar que no afecta a la urbanística en su conjunto sino, particularmente, a la planificación urbana. En España, las críticas que arrecian sobre el plan urbanístico son muy diversas en sus orígenes y en sus argumentaciones y revisten alcances muy distintos. Destacan entre todas, por su virulencia, la crítica ideológica proveniente de sectores políticos neoliberales y, por su calado, la crítica –constructiva– centrada en el cuestionamiento de la capacidad de interpretación del planeamiento frente a los fenómenos urbanísticos contemporáneos.

La crítica del planeamiento funcionalista iniciada en los años cincuenta ha sido reconvertida, en el juego de intereses de la ideología emergente, en cuestionamiento del planeamiento urbanístico en su conjunto. La crítica política que considera superado (o más bien, superable) el Estado de Bienestar, orquesta su desmantelamiento y el del planeamiento urbanístico a él asociado. Las posturas más extremistas piden la abolición del planeamiento («merece la pena luchar por un futuro en que las ciudades se vean libres de la planificación»[16]) pero, en general, los mentores del neoliberalismo no exigen la estricta desaparición de los planes, sino su *flexibilización*, término que en las actuales circunstancias resulta bastante confuso y polisémico.

Entre quienes consideran que el planeamiento es, en términos generales, una práctica burocrática e ineficaz, útil para el desarrollismo inmobiliario y las actuaciones especulativas, flexibilizar significa simplemente desregular. Pero, como decía Abercrombie, «urbanización o *laissez faire*»: «el plano no debe ser confiado a un sargento constructor y tampoco a un confusionista que hable constantemente de las leyes de oferta y demanda y abuse del concepto de libertad individual».[17]

El planeamiento urbanístico es esencialmente *racionalidad social*. Ése es su sentido desde sus orígenes y en todas sus formas históricas: concretar el interés social en los procesos de urbanización y esto, en nuestras sociedades capitalistas,

---

[16] Ayllón, M. *La dictadura de los urbanistas. Un manifiesto por una ciudad libre*. Madrid: Temas de Hoy, 1995 (p. 31). Es un libro extraordinario por la capacidad que demuestra el autor de conjugar una importante amplitud de conocimientos con una absoluta falta de crítica y consistencia argumental. En su bienintencionado afán polemizador, hace suyas todas las críticas hechas al planeamiento urbanístico durante los últimos treinta años por neoliberales, marxistas, catolicistas, ecologistas, etc. Su lectura acredita lo que decía el profesor Santiago de los Mozos: lo terrible de los libros malos no sólo es que lo sean, sino que además quitan tiempo para leer otros buenos.

[17] Abercrombie, P. *Planeamiento de la ciudad y del campo*. Madrid: Espasa Calpe, 1936, p. 34.

significa necesariamente *limitar de la racionalidad del mercado*, aun sin negar su papel fundamental en la construcción física de la ciudad. En este sentido, el planeamiento urbanístico es una necesidad estructural de nuestra sociedad.

Retos y desafíos actuales a la práctica de la planificación urbana

> ¿Pueden nuestros instrumentos clásicos regular fenómenos espaciales –el sprawl, la ciudad difusa, las metápolis...– tan diferentes de los que dieron lugar a su aparición?[18]

La pregunta de cabecera es, sin duda, la que va al fondo de la crisis que comenzó a sacudir al planeamiento urbanístico desde que en la década de los setenta empezase a ser tangible la irrefrenable quiebra del orden industrial y de su modelo urbano.[19] Ya no se trata tanto de un cuestionamiento del planeamiento en sí o de alguna de sus formaciones históricas, sino de su pertinencia en la sociedad emergente o, como han dicho algunos autores, de su pervivencia frente al abismo del postmodernismo.[20]

Las posturas que se perfilan al respecto son diversas, pero podrían agruparse en torno a dos polos. Uno sería la renuncia al planeamiento urbanístico. A menudo, en tono de desencanto, se descalifica al plan como un acto de vanidad (o de despotismo) ignorante o sustraído de su incapacidad frente a la complejidad social y la incertidumbre económica imperantes. Las leyes de mercado se suelen apuntar en estos casos como mal menor o, al menos, como lo malo conocido, y se desemboca una vez más en la ecuación irresoluble de desregulación y prevalencia del interés público.

El segundo grupo de posturas reconoce la dificultad del desafío pero entienden el planeamiento como un «saber de la crisis» (Hebbert) necesario en sociedades capitalistas y plantean –también una vez más– la exigencia de revisión disciplinar continua frente a problemas urbanísticos siempre cambiantes. Los frentes abiertos son varios, unos más preocupados por la revisión de las técnicas e instrumentos de intervención clásicos, otros centrados en la revisión de los méto-

[18] Gaja, F. «La enseñanza del planeamiento urbanístico en la ETSAV», ponencia inédita presentada a la I Reunión de profesores del área de conocimiento de Urbanística y ordenación del territorio «La enseñanza del Urbanismo en España». Madrid, 20 y 21 de noviembre de 2000.

[19] Friedmann. *Planning*..., ob. cit., pp. 317 y ss.

[20] Thomas, M. «Planning and Radical Democracy», *Cartas urbanas*, nº 6, 2000, pp. 27-40.

dos de análisis y toma de decisiones en las condiciones contemporáneas de gobierno urbano, y otros más involucrados con la idea de una refundación disciplinar sobre nuevas bases. Revisaré cada una de estas tres actitudes revisionistas por separado.

Fernando Terán ha insistido recientemente en la *necesidad de renovar el planeamiento urbanístico sobre la base del saber y la experiencia acumulados*, y otros autores, como E. Cáceres, por ejemplo, han planteado la obsolescencia de figuras clásicas de planeamiento como el plan general frente la escala territorial de los procesos urbanísticos más significativos en España.[21]

A grandes rasgos, este frente de crítica del planeamiento trata de interpretar los enfoques y herramientas clásicos de la disciplina a la luz de las contradictorias condiciones del gobierno urbano de la última década y, en buena medida, siguiendo la estela del pensamiento crítico de los años sesenta y setenta. Podría citar como ejemplo la zonificación flexible, práctica relativamente reciente alineada con la crítica hecha por Mancuso a la zonificación clásica. Pero quizá el ejemplo más ilustrativo este tipo de planteamientos sea la obra de Dupuy (*El urbanismo de las redes*, línea editorial de la revista *Flux*), que cuestiona la pertinencia contemporánea del dominio del urbanismo areolar, reconoce la existencia de poderes en conflicto en la territorialidad areolar y reticular (poderes públicos y monopolios/empresas concesionarias, respectivamente), y propone la actualización del urbanismo reticular a partir del estudio crítico de referencias históricas sobresalientes (I. Cerdá, F. Ll. Wright...) y de los cambios observados en la realidad circundante.

En ocasiones, la necesidad de revisión de los instrumentos de planeamiento se expresa a partir de la consideración del *problema de gobernabilidad urbana en su faceta inmobiliaria*. En España esto se ha asociado a la contestación del exceso normativo que fue frecuente en los planes generales de los ochenta[22] y a la noción de *flexibilización*, que expresa en este caso a la crítica de un sistema de planeamiento rígidamente normativo y jerarquizado. N. Portas ha desarrollado algunas ideas de revisión disciplinar en tal sentido y ha propuesto la sustitución del sistema actual por otro que contemple distintas formas de intervención interactivas («es-

[21] I Reunión de profesores del área de conocimiento de Urbanística y ordenación del territorio «La enseñanza del Urbanismo en España». Madrid, 20 y 21 de noviembre de 2000. Terán y Cáceres han desarrollado estas reflexiones en las páginas de *Urban* (nº 1) y *Cartas urbanas* (nº 6), respectivamente.

[22] «Que han intentado la vía del plan diseñado extensivamente [...] y, además, doblar la regulación funcional típica de las ordenanzas con la regulación –o sugerencia– de las reformas de los espacios construidos o no, públicos o privados». Portas, N. «El planeamiento urbano como proceso de regulación variable», *Ciudades*, nº 3 (1996), p. 98.

trategias, planes y proyectos con alcance estratégico»), sin precedencias establecidas, y que acoja las nuevas nociones de regulación y geometría variables ligadas al reconocimiento de la administración de la incertidumbre espacial y temporal del plan.[23]

Por último, la complejidad y heterogeneidad social crecientes, la fragmentación administrativa en las aglomeraciones urbanas y el déficit democrático real en nuestras sociedades son cuestiones que afectan hoy seriamente la definición del interés común que debe orientar la legítima práctica del planeamiento y que interfieren en la capacidad de formular e implementar propuestas significativas.

En estas circunstancias cobra sentido la *crítica social* que se identifica con el cuestionamiento de los resultados concretos de los planes pero que, a mi juicio, se extiende a la *imposibilidad de su apropiación ciudadana*. Es clara la debilitación de los contenidos sociales en la práctica real del planeamiento («no-planes» que dan prevalencia a los intereses del capital inmobiliario y reproducen el modelo de rentas del suelo, legislación que subsume el principio de equidad en la equidad de los propietarios de suelo, distanciamiento efectivo entre las necesidades reconocidas y una práctica de planeamiento casi convertida en administración de la propiedad privada, etc.) pero, más allá de su contingencia, es importante porque trasluce una crisis de la ciudadanía, una pérdida de *capacidad ciudadana de decisión sobre la construcción de la ciudad* en la que se insiste repetidamente (en España, O. Nel-lo, S. Giner...) y que es un reflejo claro de la *inversión del control de la esfera pública* advertida por J. Habermas como una amenaza.[24]

En este sentido, el gran reto que se perfila en la actualidad es recuperar el legítimo gobierno de la ciudad o, lo que es lo mismo, encontrar los mecanismos para identificar el interés público y articularlo en el planeamiento urbanístico y, en general, en la política urbana. Y no es casual que las propuestas de innovación en este campo (incorporación de consenso, participación no testimonial y comunicación social) estén llegando desde los movimientos sociales radicales. Entre los postulados del propio Habermas para resistir a la amenaza de control de la esfera pública por los «contextos de acción sistemáticamente integrados» está uno comúnmente defendido en esos movimientos: la sustitución de contextos normativamente consolidados (sujetos a normas y reglas) por otros «comunicativamente acabados» (mediados por el debate y el consenso).

Esto, en la práctica del planeamiento urbanístico, se traduce en una alta *valoración de los procesos de comunicación social* y, particularmente, en la introducción de

[23] Portas. «El planeamiento...», ob. cit., pp. 103.

[24] Habermas, J. *The Structural Transformation of the Public Sphere* (1989). Una reseña de sus contenidos y la crítica de N. Fraser se recoge en Thomas. «Planning and...», ob. cit.

métodos de acción social para articular la participación en niveles instrumental o transformador, distintos del testimonial comúnmente institucionalizado, y crear consenso entre agentes sociales, administraciones locales, etc.[25] Un ejemplo de propuesta de este tipo son el *collaborative planning* y el *communicative planning* promovidos en el ámbito anglosajón por J. Forester, P. Healey, J. E. Innes y otros autores que se basan en la teoría de la acción comunicativa de Habermas para defender el planeamiento fundamentalmente como proceso de debate y participación social.

REFUNDACIÓN DISCIPLINAR DEL PLANEAMIENTO Y DESPLIEGUE INSTITUCIONAL DE UNA NUEVA IDEOLOGÍA

La crisis disciplinar de la planificación urbanística ha servido de revulsivo para plantear la posibilidad de una refundación disciplinar, refundación que, de forma generalizada, se remite a la posibilidad de un nuevo paradigma de estirpe ecológica.

Me ocuparé aquí tan sólo de discutir sobre las posibilidades de un rearme del planeamiento fundamentado en las nociones de sostenibilidad o desarrollo sostenible en el doble sentido medioambiental y social con que lo definió la Comisión Brundtland de Naciones Unidas (*Our Common Future*, 1987). La pretensión de rearme de las políticas públicas en general, y del planeamiento urbanístico en particular, sobre la idea de desarrollo sostenible tiene registros varios (institucional, disciplinar) y es, a mi juicio, tan ubicua como opaca y, posiblemente por esa multitud de discursos, tan alentadora como sospechosa de perversión. Por ello considero interesante reflexionar brevemente sobre las relaciones entre sostenibilidad y planeamiento.

La genealogía del término sostenibilidad que proporciona Naredo descubre el antecesor directo más antiguo del desarrollo sostenible en el "ecodesarrollo" definido por I. Sachs en los años setenta[26] y que tuvo un pálido reflejo en la actividad del planeamiento en España (*Ecoplán para la Gomera*, 1988).

A pesar de ser tan escueta, esta referencia revela las conexiones de la sostenibilidad con el movimiento medioambientalista de los años sesenta (desarrollado con fuerza en EEUU) y sugiere una cierta sintonía con el universo ideoló-

[25] Thomas. «Planning and...», ob. cit. Quiero insistir en que se cuestiona el proceso del planeamiento, no el refrendo democrático de los planes por las vías tradicionales de la democracia representativa.

[26] Naredo, J.M. «Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible», en *Primer catálogo español de buenas prácticas. Ciudades para un futuro más sostenible* (vol. I). Madrid: Ministerio de Fomento, 1996, pp. 21-28.

gico que renovaba el planeamiento europeo en aquellos años: hay compatibilidad e intersecciones entre nociones de orígenes distintos como austeridad y gestión de la demanda, derecho a la ciudad y calidad de vida, participación y gobernabilidad, etc. Sin embargo, debo subrayar que muchos de aquellos valores emergentes en la Europa de los sesenta son de inspiración marxista, mientras que los de estirpe medioambientalista beben mayoritariamente en la ecología social, y que las críticas marxista y ecológica al capitalismo han registrado desencuentros desde sus inicios (Engels-Podolinsky, Lenin-Mach). Sin embargo, como ha señalado Martínez Alier, no existe incompatibilidad conceptual entre ambas teorías[27] y, de hecho, desde la década de los noventa, coexisten en documentos de política urbana como el informe *Ciudades europeas sostenibles* (1996), por ejemplo, que reúne y relaciona «derecho a la ciudad» y «sostenibilidad».

El despliegue institucional de la noción de desarrollo sostenible está jalonado por una serie de eventos que se suceden rápidamente: en 1991 se recoge junto con la cohesión social como principio político de la Unión Europea; poco después las cumbres de Naciones Unidas de Río (1992) y Estambul (1996) la impulsarán desde enfoques diversos, y en años sucesivos, en Europa, se promulgará la Carta de Aalborg de las ciudades europeas hacia la sostenibilidad (1994) y se publicará el informe citado de la comisión de expertos en medio ambiente («Ciudades europeas sostenibles») que inaugura una nueva política urbana de la Unión fundada en la importancia de las ciudades como escenario necesario del desarrollo sostenible. Esta postura comunitaria ha sido secundada por los estados miembros que, en muchos casos, han promulgado leyes urbanísticas que recogen criterios básicos del desarrollo urbano sostenible (a los que luego me referiré) como la mixticidad funcional y social, por ejemplo, establecida y regulada en recientes legislaciones, desde la francesa *Loi de solidarité et renouvellement urbain* (obligatoriedad de 20% de vivienda protegida en todas las *communes* aglomeradas) a la castellano-leonesa (índices de variedad urbana).

Todo esto habla, antes que nada, de la consolidación política de una nueva ideología en el sentido de una visión del mundo participada parcialmente por la ética ecológica («ética de la Tierra», diría A. Leopold) y, por tanto, con un distinto

[27] Sobre las relaciones entre marxismo y ecologismo, vid. Martínez Alier, J. (*et al.*). *La ecología y la economía*. México: Fondo de Cultura Económica, 1991, especialmente el capítulo XIII «El marxismo y la economía ecológica». Martínez Alier, siguiendo a Gerry Cohen, relaciona este desencuentro con la tendencia marxista a separar (no por principio) el análisis de los procesos económicos de los procesos físicos subyacentes y a no considerar la cuestión de la reproducción o sustitución de los medios de producción en una economía basada en recursos agotables, no reproducibles o sustituibles.

entendimiento de los fines de la actividad humana que afecta, como no podía ser menos, al planeamiento. Pero la penetración de los principios de desarrollo sostenible y cohesión social no está exenta de polémica.

En sus orígenes, el concepto de desarrollo sostenible arraiga, primeramente, en la ecología (definida en 1868 por Haeckel como ciencia de las interrelaciones entre poblaciones y medio, de los ecosistemas) y en la economía ecológica como saber de las relaciones entre sistemas económicos y ecosistemas. Este conocimiento científico será el soporte de la ética ecológica (que plantea el ecosistema como límite de la actividad humana) y de la ecología social (que analiza las interrelaciones de los factores sociales y orgánicos en los ecosistemas y sostiene posturas críticas), corrientes de pensamiento que despegarán con fuerza en los sesenta cuando la crisis económica y ecológica espoleen la conciencia de la agotabilidad de los recursos y de la responsabilidad intergeneracional al respecto de los mismos. La crítica del orden social que se perfila desde el enfoque ecológico se evidenciaría ya entonces en dos autores con gran trascendencia en el movimiento ecologista: E. F. Schumacher (*Lo pequeño es hermoso*, 1973) y, sobre todo, B. Commoner (*El círculo que se cierra*, 1971).

Sin embargo, paradójicamente, la institucionalización política de esta ideología en los años ochenta a través del concepto de desarrollo sostenible parece no haber implicado una contradicción de hecho con el orden económico vigente. Más bien al contrario: en el discurso oficial los problemas medioambientales aparecen, hasta el momento, como un factor asumible en el proceso de regulación del sistema capitalista. El desarrollo sostenible (e incluso la sostenibilidad, rebautizada en un intento de reconquista de su carácter emancipatorio originario[28]), lejos de imprimir un vuelco en el liberalismo, se ha introducido en las políticas públicas, al menos hasta el momento, como una crítica de los efectos del mercado y ha sido acogida con un amplio consenso social en todos los campos (absorbida, en definitiva, en la marea del pensamiento único y la corrección política: ¿quién no estaría a favor de un desarrollo urbano sostenible?).

Ahora bien, este amable consenso político sobre la sostenibilidad se ha operado, en buena parte, a través del vaciamiento de sus contenidos propiamente ecológicos. El resultado es que, en las circunstancias actuales, el desarrollo sostenible ha quedado establecido como el fin genérico por excelencia de la acción pública, incluida la acción urbanística, pero es muy dudosa su capacidad de activar los cambios económicos radicales a los que apuntaba el pensamiento ecológico

[28] Naredo, J. M. «Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible», en *Primer catálogo español de buenas prácticas. Ciudades para un futuro más sostenible* (vol. I). Madrid: Ministerio de Fomento, 1996, pp. 21-28.

que lo generó: «La *sostenibilidad* es sólo un artificio retórico útil para la actividad política, utilizable por la industria en sus propios mensajes publicitarios y una palabra clave para obtener encargos, estudios y contratos [en la Unión Europea].»[29]

DESARROLLO DE UN PLANEAMIENTO URBANÍSTICO FUNDADO EN LA ECOLOGÍA

De la situación descrita parten las denuncias de la falsa cientificidad del concepto sostenibilidad tal y como está siendo aplicado y la exigencia de recuperar la fundamentación científica y social que estaba en el origen del proceso. Así, por ejemplo, desde la ecología urbana, Bettini, declarado seguidor de B. Commoner y admirador de la obra de L. Mumford, califica la sostenibilidad de «recurso estilístico y mecanismo de cohabitación entre crecimiento urbano y desarrollo ilimitado con ocasionales disminuciones no sustanciales» y denuncia la falta de cientificidad de su contexto:

> Los documentos [europeos], en lugar de filosofar sobre la 'sostenibilidad', deberían haber aclarado por qué no han servido hasta ahora las leyes, directivas y reglamentos de la Unión para afrontar y resolver los problemas económicos, sociales y de degradación con que se enfrentan las ciudades europeas, además de proponer nuevos modos de gestión del ambiente urbano y nuevos modelos de análisis ambiental basados en el conocimiento de los mecanismos de retroalimentación administrativa.[30]

Estas observaciones introducen la discusión de la existencia o la posibilidad siquiera de un paradigma urbanístico estructurado en el nuevo marco ideológico de la sostenibilidad. Por un lado, el reconocimiento del principio político del desarrollo sostenible fuerza su consideración en toda acción pública, incluido el planeamiento, pero su dudosa cientificidad dificulta muy seriamente la posibilidad de un consenso significativo de la comunidad científica.

Por otro lado, como se señalaba a mediados de los noventa,[31] el desarrollo sostenible en su interpretación científica se apoya programáticamente en criterios no traducibles de forma directa en términos operativos para el planeamiento (emisión de residuos por debajo de la capacidad de carga del medio receptor,

[29] Bettini, V. «Límites, no sostenibilidad», en Bettini, V. *Elementos de ecología urbana*. Madrid: Trotta, 1998, p. 387.

[30] Bettini, V. «Lo que no es ecología urbana», en Bettini. *Elementos...*, ob. cit., p. 63. «La ciudad no es un sistema cerrado, y su sostenibilidad está todavía por demostrar» (p. 66).

[31] *Primer catálogo español de buenas prácticas...*, ob. cit.

reducción de la velocidad de consumo de recursos no renovables por debajo de la velocidad de sustitución por equivalentes renovables, etc.). Por ello se insistía ya entonces en que, para evitar su desactivación en la manipulación política, urgía pasar de los planteamientos abstractos a los más puramente prácticos y dotarse de modelos adecuados de interpretación y de intervención (modelos que, debidamente fundamentados, podrían, en definitiva, poner las bases de un nuevo paradigma ecológico en un hacer urbanístico que debía orientarse –o al menos así lo establecían las instancias políticas y jurídicas– hacia la sostenibilidad).

El aparato científico-técnico desarrollado hasta la fecha por la ecología urbana ha tenido una repercusión irregular en la práctica urbanística. Se ha desarrollado la adaptación del concepto ecológico de *carrying capacity* y el más operativo de la huella urbana, se han introducido en las políticas locales los indicadores ambientales urbanos (con el apoyo de los métodos de acción social desarrollados por las Agendas 21 locales) y los balances ecológicos territoriales que han permitido en los casos más avanzados la aplicación de la evaluación ambiental estratégica. Pero todo ello, según los ecólogos urbanos, sólo es una tibia aproximación a la interpretación científica de los sistemas urbanos.

El análisis entrópico de la ciudad es apenas presente en la urbanística y está pendiente aún, por de pronto, la introducción en la práctica común de «la delimitación de los objetivos ambientales en las primeras fases de la planificación, el uso correcto de los indicadores y la gestión urbana como directora de la retroalimentación negativa»,[32] y todo ello a la escala territorial en que se desarrollan las relaciones ecológicas urbanas, para lo cual el primer problema es la habitual inexistencia de entidades específicas o de coordinación interadministrativa adecuadas.

Sin embargo, mientras aquellas técnicas se abren paso con muchas dificultades en la práctica urbanística, avanzan con pasos agigantados algunos criterios muy elementales forjados en los ámbitos de la ecología urbana y aplicados las más de las veces, sin embargo, como «leyes generales» desgajadas de su fundamentación científica (es decir, de nuevo sobre las huellas del proceso de la sostenibilidad).

Sucede así, por ejemplo, con los *ciclos urbanos del agua y la energía* o con el criterio de crecimiento compacto y diverso. En el primer caso, se ha admitido la necesidad imperiosa de reorientar el tratamiento de esos ciclos, se han legislado medidas de reciclaje y se ha acometido un ingente volumen de obras, pero todo ello sucede comúnmente desvinculado de la verificación de los balances energéticos, con lo que las medidas de gestión de la demanda no han evolucionado en paralelo. En el caso de los criterios de *continuidad y compacidad del crecimiento urba-*

[32] Bettini. *Ecología urbana...*, ob. cit., p. 391.

no, la situación es aún más paradójica porque en muchos casos están legislados también con independencia de su contraste científico, bajo el evidente dictado de intereses puramente especulativos.[33] Así, en ausencia de una verdadera evaluación ambiental del planeamiento (esto es, operativa en la toma de decisiones, no como el modelo vigente de evaluación de impacto ambiental), en vez de ser elementos de crítica frente a los procesos de crecimiento urbano, amenazan con convertirse en recetas acríticas para su validación.

Por otro lado, como señalan diferentes autores, entre ellos Campos Venuti,[34] la introducción de la crítica ecológica en el planeamiento urbanístico no sólo no contradice sino que vuelve a poner sobre la mesa *el problema clave de las rentas del suelo*. Y mientras se trate de planificación en sociedades capitalistas no podrá ser de otro modo, ya que la racionalidad social puede cifrarse sobre valores sociales, como hizo el reformismo de raigambre socialista, o sobre valores sociales y ambientales (que no dejan de ser sociales), como propone el ecologismo, pero en todo caso es inherente al planeamiento urbanístico en contextos de economía de mercado.

Actualización de la racionalidad científico-técnica y rearme instrumental del planeamiento

Recordemos que el higienismo se introdujo en la urbanística dando nuevos contenidos a las viejas técnicas del trazado de alineaciones y las ordenanzas pero también –y esto es importante– la proveyó de una racionalidad científico-técnica inexistente en la práctica precedente del arte urbano. En un grosero paralelismo histórico, cabría especular sobre la posibilidad de que la sostenibilidad cubriese en el siglo XXI un papel en cierta medida análogo al de la higiene en el siglo XIX, fundamentando en la ecología –como antes sucedió con la medicina y la biología– la nueva razón técnica de la práctica urbanística. Algunos autores, como Thomas, ya lo han apuntado: la sostenibilidad facilita un resurgimiento de la certidumbre modernista que armoniza bien con la cultura del plan. En este sentido, no son en absoluto desdeñables el reconocimiento del desarrollo sostenible como principio político y los intentos de desarrollo de técnicas urbanísticas *ad hoc*. Ante la crisis del fordismo y del planeamiento funcionalista, están abriendo una vía posible para la actualización de la racionalidad científico-técnica del planeamiento y con ello, también el camino hacia la recuperación de la confianza y el entusiasmo por el plan, aunque esté por discutir si inducirán un vuelco radical en la práctica urbanística.

---

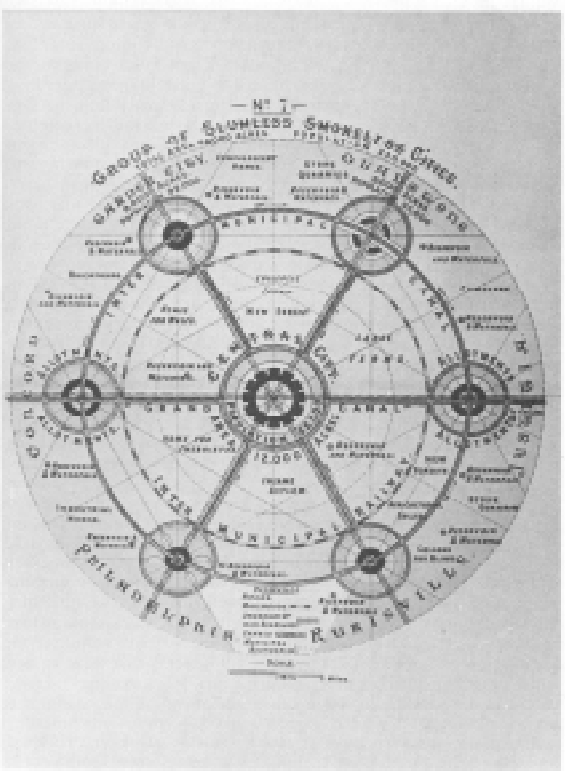
[33] Esto sucede, por ejemplo, con las primeras ideas expresadas para la revisión y adaptación del PGOU de Valladolid, que se presentó en público a finales del 2001 y que deberá ajustarse a una nueva ley (Ley de urbanismo de Castilla y León) que reconoce explícitamente el principio de desarrollo sostenible.

[34] Campos Venuti, G. «Urbanismo, ecología y ciudad consolidada», *Ciudades*, 4, pp. 105-113.

Para finalizar, quiero insistir en que, como he comentado antes, hace ya más de un cuarto de siglo que McHarg desarrolló un método de planeamiento ecológico (sostenible *avant la lettre*) que ha dado lugar a toda una escuela de la que Hough, Laurie y Steiner serían los miembros más conocidos en Europa. La validez de sus aportaciones parece tener plena vigencia en el actual marco político de la sostenibilidad urbana, pero en ningún caso implican la obsolescencia absoluta de los viejos instrumentos diseñados para acotar los márgenes de la racionalidad de mercado inmobiliario, ni tampoco las técnicas de definición de la forma del espacio urbano. Por el contrario, actualmente se discute si la sostenibilidad va a modificar estructuralmente la práctica del planeamiento urbanístico e, incluso, si el papel del planeamiento en las políticas de sostenibilidad tendrá la amplitud con que parecía perfilarse hace apenas un lustro.[35] La adopción de los nuevos fines (sostenibilidad, cohesión social, calidad de vida) absorbe de hecho los más antiguos de salubridad, comodidad, amenidad, eficiencia, derecho a la ciudad y austeridad; y los criterios operativos derivados de los fines emergentes parecen conducir la incorporación de nuevos métodos de análisis y de toma de decisiones y a nuevas formas de intervención que no sustituyen, sino que se suman o adaptan a las viejas técnicas del planeamiento urbanístico.[36]

[35] Thomas, M. «Planning and Radical Democracy», ob. cit., pp. 27-40.

[36] Ezquiaga, J. M. "¿Cambio de estilo o cambio de paradigma?", *Urban*, nº 2, pp. 7-36.



Howard's concept of the social city, formed of separate garden cities. (From To-morrow: *A Peaceful Path to Real Reform*, 1898).

Figura 1

FIRST GARDEN CITY LTD.
LETCHWORTH ESTATE
Estate Office,
LETCHWORTH, HERTS.

Figura 2

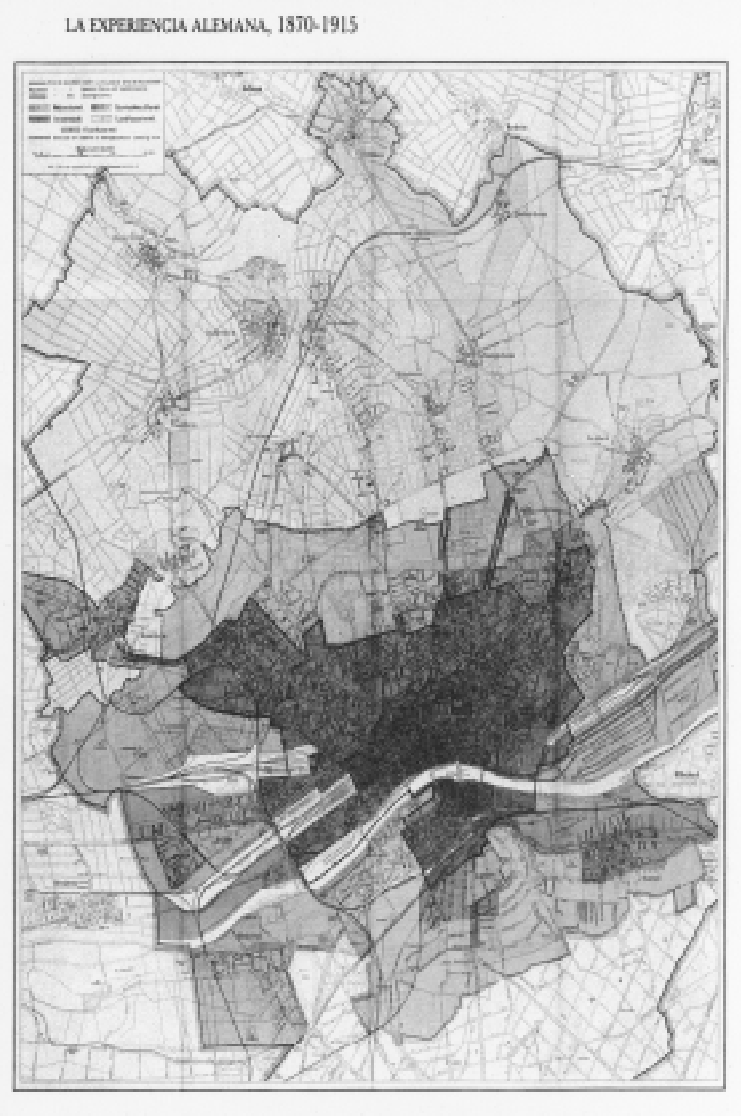


Figura 3

Figura 4

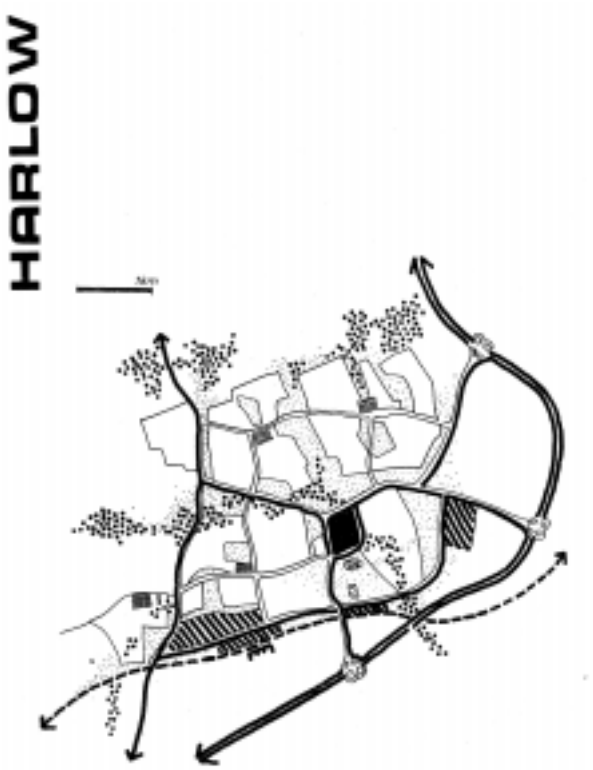


Figura 5

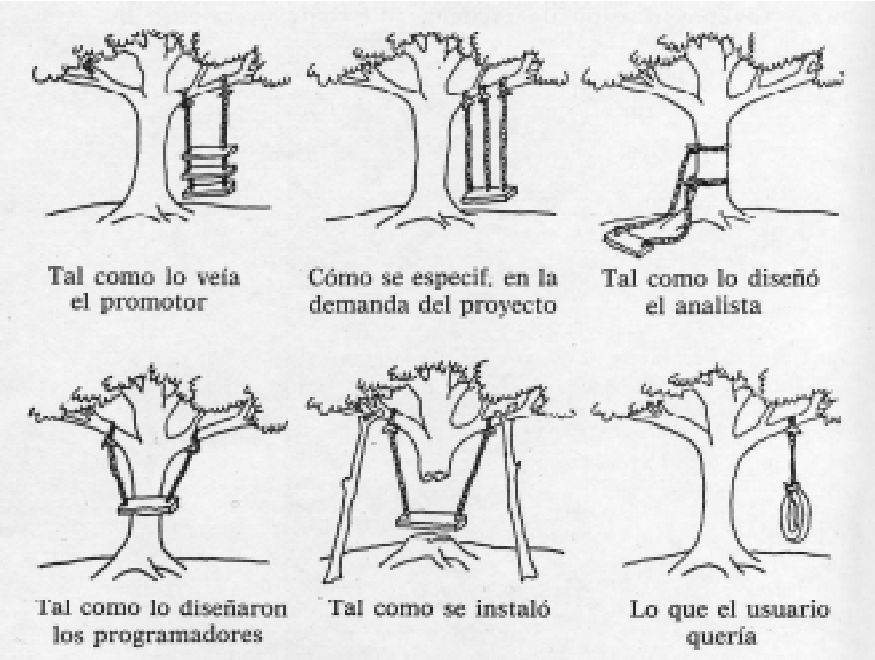

Tal como lo veía el promotor
Cómo se especif. en la demanda del proyecto
Tal como lo diseñó el analista
Tal como lo diseñaron los programadores
Tal como se instaló
Lo que el usuario quería

Figura 6

Figura 7