**Crítica de la planeación urbana**

Armando Cisneros Sosa. Sociólogo. Autor de *La ciudad que construimos. UAM-Iztapalapa, 1993.*

En Nexos, septiembre 1997

Fuente: http://www.nexos.com.mx/?p=8516

El autor revisa aquí las principales propuestas que han animado los proyectos urbanos de nuestro siglo y los confronta con las protestas sociales que han generado, sin olvidar la búsqueda de una ciudad recuperada para sus habitantes.

El debate sobre la planeación urbana contemporánea refleja una confrontación entre los paradigmas de la ciudad moderna emprendidos por el funcionalismo y la nueva dinámica social, más compleja y contestataria. Desde que en 1929, en “La ciudad del futuro”, Charles Edouard Jeanneret, Le Corbusier, declarara la muerte de la ciudad industrial, construida sobre planos de damero, y el nacimiento de la ciudad geométrica departamental y terciaria, sobre supermanzanas levantadas en espacios “llanos”, la construcción de las ciudades modernas dio la impresión de circular sobre los terrenos seguros de una ciencia urbanística nutrida directamente de la racionalidad instrumental. En nuestros días están en cuestionamiento los planos reguladores, el zoning, la macroplaneación de las ciudades. En su lugar se discute la pertinencia más modesta de los proyectos, las necesidades de los barrios, la intervención social, los problemas ecológicos, la renovación de los viejos inmuebles.1 Aquí intentaré una delimitación de los paradigmas de la planeación urbana moderna, la crítica y la protesta social que desataron y algunos de sus nuevos retos.

**I. Los viejos paradigmas**

El primer gran proyecto contra las ciudades industriales, específicamente contra la vida urbana sometida a los imperativos economicistas y a la marginalidad obrera del slum, fue la ciudad jardín. Ebenezer Howard siguió la ruta de los socialistas utópicos para proponer una forma de vida que integrara las ventajas de “la vida ciudadana” y “la vida rural”. El tercer imán, decía Howard, se alejaría de las “ciudades abarrotadas e insanas”2 y del aislamiento de los pueblecillos rurales. La ciudad podría ser llevada al campo y constituir una nueva forma de vida, con actividades industriales y servicios urbanos (prefigurando un Welfare State comunitario), con un enorme parque central, rodeada de áreas verdes infranqueables, más allá de las cuales podrían levantarse nuevos paraísos en previsión del crecimiento demográfico. Las ciudades tendrían un desarrollo policéntrico. Fue “el regreso al campo” según sus continuadores en los Estados Unidos, “la ciudad del futuro” en Alemania, la Cité-jardin en Francia. Letchworth, a 34 millas de Londres, sería la primera de una serie de iniciativas desarrolladas en el periodo de entreguerras y continuadas hasta los años sesenta, buscando el reencuentro con la naturaleza.

La planificación urbana posterior a la Segunda Guerra mundial reuniría tres grandes principios. Por un lado el ejercicio generalizado del Estado benefactor, un Estado que reduciría las contradicciones entre el capital y el trabajo que conmocionaron a las sociedades del siglo XIX y comienzos del XX. Este principio, especialmente exitoso en los países de Europa y los Estados Unidos, daría lugar a la congelación momentánea de alquileres, la construcción de edificios de departamentos de renta barata, la edificación de centros hospitalarios y la multiplicación de escuelas, mercados y redes de nuevos servicios como la electrificación, el teléfono, el tren urbano. El segundo principio fue la confianza absoluta en la intervención centralizada de los planificadores, bajo la cual las ciudades recuperarían el orden perdido en la primera etapa de la industrialización y alcanzarían por fin la modernización. Se desarrollarían sistemas de planificación espacial centralizados, fundamentalmente a cargo de los gobiernos nacionales, regionales o estatales, de los cuales el caso paradigmático fue el Greater London Council (1963-1986). Este principio se sustentó en una práctica planificadora científica, que requería la apropiación de un cierto saber, elaborar el plan, resumido en muchos casos en un plano, y aplicarse sobre las ciudades. Peter Hall sintetiza ese esquema con la secuencia examen-análisis-plan. El planificador debería reunir la información relevante sobre la ciudad, analizaría los datos, haría proyecciones y finalmente daría vida a un plan para controlar las tendencias y decir “cómo las actividades deberían estar ordenadas sobre el suelo”.3 Para planificar sólo se requería, como Kevin Linch señala: encontrar un experto que pudiera comprender la situación y darle un lugar para trabajar.4 El tercer principio fue el modelo de Le Corbusier: elevar densidades con altas dosis de áreas verdes, imponer la figura geométrica y estandarizar la construcción de los espacios urbanos, simplificados por funciones, bajo el modelo industrializador de la producción en serie.

En el interior de las viejas ciudades el zoning fue la principal herramienta para controlar el desaforado crecimiento urbano y la especulación inmobiliaria. Acuñado en las conflictivas ciudades norteamericanas y alemanas de principios de siglo, el zoning fue un instrumento de las municipalidades para regular el uso del suelo. Mancuso lo define como la subdivisión del espacio urbano de acuerdo al uso que debe tener, la cantidad de volumen construido y la altura de las edificaciones.5 Aspectos todos que ya tenían las viejas ciudades coloniales en México, pero que nunca fueron tan exigidos como en el momento en que el suelo fue liberado a la dinámica de la especulación capitalista. Instrumento para “componer contradicciones y conflictos”, el zoning fue útil para enfrentar el desorden de la urbanización del siglo XX. Los planos reguladores heredarían sus propuestas y buscarían convertirse en esquemas de crecimiento y construcción del espacio.

**II. La crítica de la planificación**

Lo que hoy llamamos crisis urbana es en gran medida una crisis de la planificación urbana, sometida a una contundente crítica intelectual. La crítica nacería de la corriente neomarxista francesa de la postguerra. Henri Lefebvre, filósofo e inicialmente dedicado a la sociología rural, sería el primero en levantar la voz contra el nuevo urbanismo. Su cuestionamiento central en El derecho a la ciudad, en los sesenta, sería: ¿cómo se puede habitar, en el sentido pleno del término, incluyendo el deseo por transformar, en los conjuntos habitacionales sin identidad, sin vida pública? En los viejos barrios parisinos, con sus calles de encuentros y tertulias, con la posibilidad de la fiesta y el disfrute, con historia y formas arquitectónicas de una estética más allá de la geometría, se encontraba la verdadera alternativa a la planeación lecorbuseriana. En cierta forma Lefebvre estaba defendiendo el mundo de la vida habermasiano contra el imperio de la ciudad capitalista, representado por la industrialización y la planeación funcionalista. La única manera de salvar esa confrontación, decía Lefebvre, era la planeación participativa.

Luego vendría Castells, en los setenta, para demostrar los rasgos contradictorios de algunas de las más importantes prácticas de planificación urbana. Las ciudades jardín inglesas, como algunas críticas locales lo habían expuesto, eran ciudades dormitorio o de fin de semana, debido a la concentración del empleo en la metrópoli, mientras que los programas habitacionales de París y las ciudades norteamericanas contenían una fuerte dosis de segregación y desarticulación de los viejos barrios. La planificación urbana, siguiendo al marxismo clásico, se limitaba a la reproducción de la fuerza de trabajo.6 Más tarde, en La ciudad y las masas, Castells hablaría de una planificación sometida al imperio del sistema económico mundial, el verdadero reestructurador del espacio, capaz de modelarlo como una “cadena de montaje mundial”, regida por los procesos informacionales y financieros.7

Por su parte, Campos Venutti cuestionaría el despilfarro que significaba la nueva planeación, el del suelo agrícola periférico en primer lugar, y el del patrimonio edificado, tanto el de los centros históricos como el de las viviendas obreras susceptibles de rehabilitación y aun el de las mismas industrias que podrían ser sometidas a renovaciones ecológicas. Era necesario recuperar el ambiente de la ciudad, el natural y el histórico, frente a la megaplaneación despilfarradora de recursos, inaceptable en tiempos de austeridad. La experiencia de Bolonia a principios de los años setenta, con un gobierno de izquierda, sería uno de los primeros grandes llamados por un nuevo urbanismo, participativo, austero y ecológico.8

Herbert Blumer, creador del interaccionismo simbólico con el apoyo de los viejos paradigmas de la Escuela de Chicago, mostraría también en los setentas el carácter polivalente de los planes. No existe la planificación pura, diría. Los planes son el resultado de consensos, de la confluencia de intereses en juego, tanto por la problemática que dicen atender como por las respuestas que se ensayan para su solución. La misma aplicación de los planes está sujeta a la dinámica conflictiva de los intereses sociales. Los planes se modifican de acuerdo a la correlación de fuerzas y se aplican en función de los intereses prevalecientes. La planeación positivista, incluyendo la urbanística, quedaba desmitificada.9

En la actualidad Pickvance ha hablado de la debilidad de la planificación urbana, que enfrenta la inercia de los intereses sociales y que no tiene beneficiarios específicos.10 Planificar la ciudad tiene la misma ambigüedad que el objeto de estudio, la sociología urbana. Es todo y nada. Puede haber una planificación educativa, o una planificación industrial, con un objeto concreto de análisis, con beneficiarios potenciales, con sectores a quienes dirigirse. Pero la planificación urbana no tiene un engarce social o geográfico específico y para más, dice Pickvance, sus presupuestos son limitados. De ahí nace su incapacidad reguladora frente a la fuerza de intereses concretos, especialmente los del capital.

Gustavo Garza y Sergio Puente han mostrado también algunas de las debilidades de planeación en México, a propósito del Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978.11 Su crítica a la indefinición financiera para lograr los objetivos del plan es similar a la que hace Lojkine con relación a la planeación del sistema del Metro en Francia. En todo caso, en esta perspectiva, se trató de una planeación normativa, indicativa de buenos propósitos e incierta en sus objetivos, sin posibilidades concretas de realizarse.

**III. La reacción social**

La crítica a la planificación urbana nace también en los barrios, se encuentra en la prensa y se manifiesta en movimientos sociales de los más diversos tipos. No sólo se ha cuestionado la ciudad capitalista sino que, como Hall lo ha documentado, la crítica de la opinión pública abarca a las ciudades ahora exsocialistas. En Moscú se dio la prevalencia de la industrialización sobre la planeación urbanística, la monotonía lecorbuseriana en la edificación de viviendas, bajos niveles de equipamiento y grandes avenidas “flanqueadas por bloques de pisos, expuestos… al ruido, polvo y escapes de gases propios de un intenso tránsito”.12 En Londres la hiperconcentración del centro contribuyó al desastre ecológico de fines de los sesentas y hubo gastos excesivos en la construcción de vialidades. En París la extensión urbana arrasó viejos pueblos con el modelo que Venutti llama crecimiento de “mancha de aceite”. Y, en Nueva York, se ha incrementado la pobreza y la marginalidad, según demuestran Castells y Mollenkopf en Dual City. Para las ciudades de América Latina está documentado lo que en la vida cotidiana percibimos como el fracaso de la planificación: el desastre ecológico, la destrucción de los inmuebles históricos y de los barrios populares, la crisis de la vivienda, de la infraestructura y el empleo, la inseguridad.13

La protesta social ha sido la expresión pública del rechazo ciudadano al urbanismo moderno. Podemos ejemplificarlo con la experiencia reciente de la Ciudad de México. Los ejes viales construidos a principios de los ochentas, fueron objeto de una generalizada defensa de los barrios y de los espacios verdes, invadidos por la “ley del bulldozer”. Los vecinos de Tepito ejercieron durante más de una década una resistencia permanente a los programas habitacionales de “palomares” que destruían más viviendas de las que construían y con costos por encima de la media familiar. Los habitantes de Tlatelolco, el caso típico de ensambles lecorbuserianos, se enfrascaron en pugnas por las cuotas de mantenimiento y la disposición de espacios de estacionamiento. Los grupos populares han demandado durante décadas espacios urbanos, servicios públicos y apoyos crediticios para la construcción de viviendas. Pero los ciudadanos no sólo luchan contra el poder del Estado y sus normas planificadoras. También se enfrentan entre sí. Los comerciantes ambulantes contra los comerciantes establecidos en el Centro Histórico, los pobladores de la colonia Condesa contra los restauranteros que usan la vía pública, los vecinos de las colonias residenciales contra los empresarios que construyen grandes edificios o destruyen áreas verdes, los deudores de la banca contra los banqueros. La traducción de este conflicto al campo de la planeación es conocido como el juego de suma cero. Si tú pierdes, yo gano.

Podemos ubicar el conjunto de protestas urbanas dentro del esquema habermasiano de colonización del mundo vital. Estaríamos hablando de reacciones sociales contra la expansión del sistema económico, bajo la forma de especulación inmobiliaria, y del sistema político, bajo la forma de planificación urbana. Habría que distinguir, sin embargo, los márgenes en que se mueve la vida cotidiana en las ciudades latinoamericanas, los cuales a primera vista nos parecen más amplios que los de las ciudades europeas o norteamericanas. La gente aborda microbuses en cualquier parte de la calle, los talleres y comercios utilizan casi libremente las banquetas, los vendedores ambulantes se extienden por la ciudad, los arreglos de muchas casas pueden hacerse sin notificación oficial y muchos otras pequeñas libertades prevalecen. Su contraparte se encuentra al quedar reguladas por principios informales, por convencionalismos o por verdaderas prácticas injustas. Habría que agregar que parte de la protesta urbana en México va en sentido contrario al de la colonización del mundo vital, es decir, busca el reconocimiento formal, la regularización, la atención institucional. En sociedades tan polarizadas las reivindicaciones por el reconocimiento institucional constituyen el único mecanismo para acceder a bienes y servicios que el sistema socioeconómico impide. En las condiciones de la nueva crisis económica, con sus efectos directos sobre el desempleo y el desmoronamiento del salario, la intervención del Estado de bienestar se convierte en recurso indispensable.

El ejemplo mexicano puede ayudarnos a proponer un listado de requerimientos para la planificación urbana, al menos para situaciones similares. La participación social constituye uno de los insumos básicos de una planificación que se pretenda socialmente viable. La necesidad de una planificación flexible, factible con el uso de la cibernética, se enlaza con la nueva intervención social, con la experiencia histórica que ya no acepta las viejas utopías de la planificación centralizada y exige respuestas a la medida de sus complejas y contradictorias necesidades. Una planificación que busque reconciliarse con las personas se enfrenta también con los reclamos de la naturaleza. La conciencia ecológica de Howard es ahora, en tiempos de una contaminación que avizora catástrofes, un reclamo generalizado. Es igualmente necesario incorporar las demandas por el bienestar social, por la equidad y la atención pública. La profundización de los niveles de pobreza de nuestras ciudades exigen estrategias compensatorias en los ámbitos más directamente ligados con la calidad de vida de la población, entre ellos los que derivan de la planificación urbana, desde los mecanismos más simples de las localizaciones espaciales hasta los más multivariados y complejos de la vivienda, los equipamientos colectivos y los servicios públicos. Finalmente, lo que no constituye un problema menor, la planificación urbana exige una estética postgeométrica, la recuperación del interés estético como parte de la calidad de vida, como ingrediente de un ambiente que busca escapar de las configuraciones monótonas y carentes de identidad. Lo que en todo caso parece estar en juego es la recuperación de la ciudad por la ciudadanía.

Notas

1 Ver por ejemplo Françoise Tomas: “Del proyecto urbano al proyecto de ciudad”, en Anuario de Estudios Urbanos no. 3. 1996. UAM-A. Peter Hall: Cities of Tomorrow, Blackwell, Oxford, 1988, y Urban and Regional Planing, Routledge, Nueva York, 1992.

2 Ebenezer Howard: Garden: Cities of Tomorrow, Londres 1902. Tomado de Sato, A.: Ciudad y utopía. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1977. p. 58.

3 Peter Hall (1992). p. 7.

4 Kevin Linch: La buena forma de la ciudad. Gustavo Gili, Barcelona. 1985. p. 40.

5 Mancuso, F.: Las experiencias del zoning. Gustavo Gili, Barcelona, 1980. p. 17.

6 Castells, M.: La cuestión urbana. Siglo XXI, México, p. 1974.

7 Castells, M.: La ciudad y las masas. Alianza. Madrid, 1986. p. 422.

8 Campos Venuti, G.: Urbanismo y austeridad. Siglo XXI, México, 1981.

9 Herbert Blumer: “Social problems as collective behavior”, en Collective Behavior and Social Movements. Curtis y Aguirre (editores). Allyn and Bacon, Boston, 1990.

10 Pickvance, Ch.: “Teorías sobre planificación urbana e identificación de los efectos de dicha planificación”, en Giner, et al. Clase, poder y ciudadanía. Siglo XXI, Madrid, 1994.

11 Gustavo Garza y Sergio Puente: “Racionalidad e irracionalidad de la política urbana en México”, en Garza (compilador), Una década de planeación urbano-regional en México. El Colegio de México, 1989.

12 Peter Hall: Las grandes ciudades y sus problemas. Ediciones Guadarrama, Madrid, 1965. p. 172.

13 Ver, por ejemplo: Perló, M. La modernización de las ciudades en México. UNAM, 1990; Segre, R.: Las estructuras ambientales en América Latina, Siglo XXI, México, 1977, e Iván Restrepo: Conflicto entre ciudad y campo en América Latina, Centro de Ecodesarrollo, México, 1980.