

Los enfoques teóricos en el planeamiento urbano (1915 -1975). Un marco para evaluar los planes de desarrollo urbano actual en el Perú^(*)

Theoretical approaches to urban planning (1915-1975). A normative framework for assessing current urban development plans in Peru

Raúl Flórez García-Rada^(**)

Fecha de recepción: 01 de agosto de 2014.

Fecha de aprobación: 30 de octubre de 2014.

Resumen

El autor propone un esquema de interpretación de los orígenes y desarrollo del planeamiento urbano internacional aplicable al Perú, en respuesta a los fenómenos de industrialización y urbanización acaecidos principalmente en Europa desde el siglo XIX. La premisa es que ese basamento conceptual tuvo mucha incidencia entre 1915 y 1975 en la formulación de disposiciones normativas sobre control urbano así como en la concepción e implementación de planes reguladores. El esquema identifica cuatro enfoques: 'funcionalista', 'romántico o utopista', 'de desarrollo comunitario' y 'sistémico o integrador' -que provienen de corrientes de pensamiento lógico clásico- que inciden en lo espacial, socio-económico e integral y los cuales a su vez se plasman en políticas, planes e intervenciones urbanísticas tales como las ciudades satélites, los planes reguladores, la zonificación estricta de usos del suelo, -ampliamente difundidos y validados oficialmente en el país. Se concluye que hay un sesgo físico en el Reglamento Nacional de Construcciones (1969, 1971), en las políticas urbanas nacionales y en los planes de desarrollo urbano locales, influidos quizá por los enfoques europeos y norteamericanos respecto a la planificación física del crecimiento de las ciudades y la estricta segregación de usos del suelo. Ello sería adscrito más al enfoque 'funcionalista' derivado de la Carta de Atenas de 1933 que a los otros enfoques, lo cual podría ser una de las causas centrales de la deficiente implementación de políticas territoriales, planes y reglamentos urbanísticos, que debiera ser enfrentada de manera decidida.

Palabras clave: planeamiento urbano, urbanismo tradicional, desarrollo urbano, formulación e implementación de planes, reglamentos de uso del suelo, normatividad urbana.

Abstract

The author puts forward a comprehensive conceptual framework encompassing international urban planning theories developed since the beginning of 20th Century up to the mid fifties, so as to examine 50 years of Peruvian urban planning since 1915. The assumption is that European and North American theoretical planning basis had a strong influence in the enactment of Peruvian urban codes, regulations, policies as well as the formulation and implementation of development plans. Four main approaches are devised: Functionalist, Utopian, Community Development and Comprehensive. Planning concepts are related to their ideological, economic and social foundations. Satellite and green cities' schemes as well as urban development plans ('planes reguladores o pilotos'), zoning regulations and national codes for development & building were officially enacted and pursued all over the country accordingly. It is stressed the excessive concern for the spatial components of planning in attempting to improve the quality of urban life. The physical bias underpinned in national urban regulations (1969, 1971), overall policies, land subdivision codes, as well as urban development plans with strict zoning controls account merely for land use segregation patterns -as inspired in the Athens Charter of 1933. The prevailing 'functionalist approach' might well be one of the main reasons to account for severe failures in the implementation measures used in land policies, plans and zoning ordinances which need to be firmly faced.

Keywords: urban planning, traditional urbanism, development plans, plan implementation, land use regulations, environmental standards.

(*) El artículo es el resultado de las investigaciones realizadas por el autor en el período de 1975 al 2012.

(**) Magister en Diseño Urbano y Planificación Regional por la Universidad de Edimburgo (Escocia, 1975). Arquitecto por la Universidad Nacional de Ingeniería (Lima, 1973). Decano de la Facultad de Arquitectura de la UNI (2003-2006). Actualmente tiene a su cargo el Seminario de Urbanismo de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. (rflorezgr@urvia.org).

Prólogo

En 1975, realicé una investigación académica sobre los aspectos normativos y operacionales considerados en la implementación de las políticas de uso del suelo y planes urbanos del país desde 1915 en adelante.¹ 37 años después (2012), estimulado por la docencia universitaria y con el interés profesional por ahondar el tema, decidí continuarla examinando los planes urbanos formulados para las ciudades de Cajamarca, Ica y Pucallpa en la primera década del presente siglo,—investigación que concluí en julio de este año y que sería publicada posteriormente.

El Comité Editorial para las revistas de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Artes de la Universidad Nacional de Ingeniería (Lima/Perú), del que formo parte en particular los arquitectos Adolfo Córdova y Virginia Marzal, consideró importante difundir los contenidos de ambas investigaciones en la revista EST, respaldo que me honra sobremanera y aprecio.

Sin embargo, ¿qué utilidad reportaría publicar una investigación inédita tan antigua? Primero, ser pionera sobre en el tema y desconocida en el medio; luego, también podría enriquecer la discusión teórica y práctica sobre el planeamiento urbano en el país y, finalmente, aportar un marco de análisis útil para evaluar los planes urbanos que estamos formulando actualmente que son muchas veces ineficaces.

La difusión de ambas investigaciones será en dos partes: esta primera, que se refiere a los aspectos conceptuales o enfoques teóricos que subyacían al planeamiento urbano peruano entre 1915-1975 y la segunda, referida a la vigencia actual de tales concepciones en la formulación e implementación de planes urbanos provinciales entre 1999-2012.

En esta primera entrega, se pone a consideración de los especialistas la traducción del texto original en inglés de 1975. Se apela a la benevolencia de los lec-

tores para revisar los antecedentes del planeamiento urbano peruano durante los primeros 75 años del siglo pasado, más que los últimos 40 años en los que ha perdido vigencia y se ha debilitado en extremo, lo que ha contribuido, por tanto, al necesario y radical replanteo de una herramienta eficaz para el desarrollo de nuestras ciudades.

Si se acepta que la aplicación efectiva del plan urbano comienza en las etapas iniciales de su formulación, resultará esencial examinar los aspectos teóricos básicos y conceptuales de la planificación con el fin de mejorarla como un todo. La calidad de un determinado proceso de planificación dependerá de la evaluación periódica de sus fundamentos tanto como de sus resultados. Por lo tanto, es necesario contar con las herramientas adecuadas para el análisis; es decir, un marco normativo con el cual comparar las actuales intervenciones de planificación. De allí, el doble propósito de este apartado: proporcionar una base conceptual para la implementación de los planes así como, brindar medios prácticos que guíen la crítica y faciliten la formulación de propuestas.

Primera parte: conceptos y teorías de planificación

El propósito de esta sección es identificar los principales enfoques de teoría de planificación desarrollada durante el siglo XX y establecer algunas correlaciones con las características de la planificación urbana en el Perú.

Existe la necesidad de examinar la teoría de planificación de manera objetiva tanto como desde el punto de vista sinóptico. Sin embargo, este intento enfrenta algunas dificultades derivadas, en parte, de la relación interdependiente entre la teoría y la práctica del planeamiento.

La importancia de los aspectos teóricos parte de su carácter directriz, ya que ha influido sobremanera en los teóricos y prácticos inmersos en el campo de la planificación. Por tanto, la práctica de la planificación puede ser mejorada sustancialmente a través del estudio de los aspectos conceptuales en que se basa.

1. Flórez, R. (1975). *Urban plan implementation in Perú: a critical approach*. (MPhil Thesis). Universidad de Edimburgo, Escocia – Reino Unido.

Diversos conceptos de planificación pueden estar relacionados desde ciertos enfoques prominentes. Las ventajas de esto pueden ser reconocidas según lo siguiente:

- en primer lugar, la recopilación y obtención de información de diferentes fuentes y temas pueden fomentar relaciones significativas entre los aspectos físicos, sociales y económicos
- en segundo lugar, la clasificación de los conceptos y teorías de planificación puede proporcionar un marco normativo de referencia con el cual analizar situaciones cambiantes y evaluarlas posteriormente y por último, se puede derivar más argumentos y concepciones críticas de tal clasificación y así, contribuir al enriquecimiento del urbanismo.

Por consiguiente, los enfoques han sido clasificados más en términos operacionales que absolutos, lo cual puede favorecer una mejor explicación de los problemas urbanos así como contribuir a resolver los más gravitantes.

Las evidencias de apoyo han sido tomadas de varios autores y períodos y no coinciden plenamente entre ellos, aunque ello sería válido en sus términos esenciales.

Algunos enfoques sobre la teoría de planificación urbana

En este apartado, se desarrollan cuatro enfoques principales: el funcionalista, el utopista o romántico, el de desarrollo comunitario y el enfoque sistémico o integral. Estos fueron clasificados con esos nombres en consideración a los siguientes criterios: (a) la lógica de pensamiento, sea de interacción causal o dialéctica; (b) el campo de mayor incidencia y (c) las propuestas, su contenido e impulsores. (Figura. 1)

1. El enfoque funcionalista

Proviene desde tan atrás como Haussmann y Napoleón III,² pero especialmente de los postulados de

E. Howard (Garden City of Tomorrow) a inicios del siglo XX, T. Garnier (Industrial City)³, C. Perry la teoría de la unidad vecinal o de barrio, que llegó a su clímax con Le Corbusier⁴ (Radiant City) y la propuesta del CIAM en la conferencia y Carta de Atenas de 1933.

La pertinencia del funcionalismo en nuestros días puede ser mejor apreciada en la tradicional orientación del planeamiento urbano respecto de los usos del suelo, como consecuencia de los principios desarrollados durante la primera mitad de este siglo. Ello ha influenciado intensamente tanto en los ámbitos administrativos y funcionales como en los profesionales de líderes aún en actividad (Gans, 1972, p. 20-30).

En este contexto, se dice que la "Teoría de Sistemas representaría una elaboración ulterior de las ideas tradicionales orientadas hacia lo espacial" (Simmie, 1974).

En una descripción muy breve, el funcionalismo en el planeamiento urbano 'entendió la ciudad' como la búsqueda del orden y la armonía a través del uso de analogías con los organismos vivientes. Ello fue concebido sin consideración de las fuerzas sociales y económicas operantes en las que diversas actividades urbanas compiten por la escasa tierra urbana que posee gran accesibilidad y preferente localización.

Simmie (1974) rastrea la filosofía subyacente y base teórica de tales conceptos en la siguiente forma:

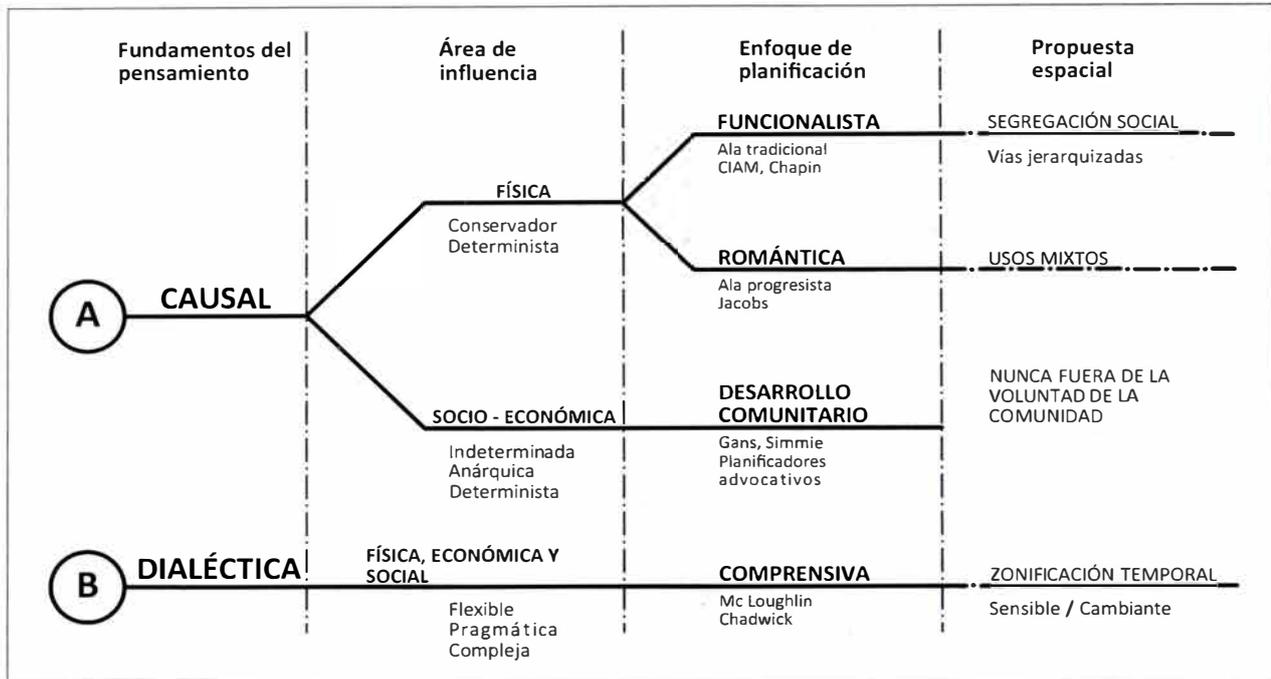
[...] funcionalismo-estructural [...] se encuentra en el uso de una analogía orgánica, luego en la especificación de unidades mediante el uso de analogías ecológicas, tanto como en la delineación de los subsistemas en términos de tipos particulares de agrupaciones y, finalmente, en la teoría de sistemas (p.20).

La idea de la unidad vecinal elaborada por Clarence Perry en los años veinte era esencialmente un medio

2. Morris (1972).

3. Pevsner (1972).

4. Goodman (1960).



de relacionar los servicios o equipamiento a la distribución de la población en forma sistemática, con particular atención a la seguridad y comodidad de los peatones. La idea fue posteriormente reformulada en el plan de la unidad vecinal. “Se añadió que la manera en que los servicios fueran asignados dentro de una unidad de barrio fomentaría un sentido de pertenencia y comunidad de espíritu entre los residentes de cada barrio” (Broady, 1972, p.14).

Con respecto a los postulados de la Carta de Atenas, la filosofía de planificación establecía el ideal de ciudad, la que satisficiera las más elementales necesidades biológicas y psicológicas de grandes masas de población.

Partiendo del pleno reconocimiento y aceptación del crecimiento caótico de las ciudades, las principales razones subyacentes eran la falta de control así como el desarrollo desordenado, sub productos de la era del maquinismo. Más concretamente, se decía que la ubicación irracional de las viviendas e industrias, la falta de accesibilidad a los espacios abiertos y la falta de jerarquía funcional en los sistemas de transporte no coincidían con la idea de que el fenómeno urbano debiera ser capaz de desarrollarse orgánicamente en todas sus funciones respectivas y, más aún, que cada fase del crecimiento urbano debiera asegurar un estado de equilibrio entre todos sus componentes.

Por lo tanto, se suponía que era necesario un nuevo tipo de organización espacial con el fin de corregir las anomalías urbanas. Esto fue posteriormente relacionado con las cuatro funciones de la ciudad,

vale decir vivienda, recreación, trabajo y transporte (Broady, 1972, p.6). La interpretación espacial de tales conceptos fue la propuesta de patrones regulares y la progresiva segregación de usos del suelo y/o diversos componentes urbanos. Esto es comentado a continuación:

[...] la preocupación para ordenar todas las actividades se convirtió en un proceso de separar las piezas colocando similar con similar – y como consecuencia, colocando los elementos que se consideran diferentes más y más separados. (Wright et al., 1974, p.283)

Empero, esta peculiar percepción del problema urbano no fue solamente apoyada por los planificadores. De hecho, el enfoque funcionalista estaba muy fuera de su control en los tiempos en que la Carta de Atenas entró en vigor, ya que su filosofía básica era aquella de los reformistas cívicos y religiosos de la clase medio alta, tal como Gans (1972) enfatiza:

Los esfuerzos de los reformadores fueron apoyados por otros grupos de interés en la ciudad -que eran amenazados por la expansión de los tugurios y su población inmigrante- quienes propusieron dos propósitos adicionales, belleza y eficacia... Los planes fueron apoyados por los intereses comerciales y patrimoniales en el centro de la ciudad, por los que se quería elevar los valores del suelo en esas áreas y también propugnar la eficiencia gubernamental en mantener bajos los impuestos (pp.72-73).

Esto puede verse en las ciudades de Europa occidental y los Estados Unidos, donde la revolución industrial tuvo un fuerte impacto en la prestación de ser-

Figura 1. Los enfoques en la teoría de planeamiento urbano

Fuente. Elaboración del autor.

vicios públicos y equipamiento urbano y también en algunas ciudades del tercer mundo durante el siglo XX.⁵ Las ciudades se congestionaron y hacinaron y, por lo tanto, quedaron marcadas por la fealdad, ineficiencia y desorden.

La aprobación de las normas de zonificación parecía estar dirigida a la preservación del orden, eficiencia y segregación de usos de la tierra no compatibles entre clases socio-económicas. Ello también allanó el camino a la Carta de Atenas que estaba por seguir.

La falta de conciencia por los planificadores de las implicaciones económicas de sus conceptos escondidos detrás de los postulados del 'orden-eficacia-belleza', era auto engañosa dados los principios conductuales y deterministas mediante los cuales se explicaba. En rigor, se buscaba moldear el curso del desarrollo comunitario solamente a través de la alteración del medio físico.⁶ Ese concepto falló en reconocer que la generación de problemas no era causada por el patrón espacial, sino, en gran medida, por la estructura socio-económica.⁷

C. Alexander (1966) argumenta que los urbanistas modernos todavía están anhelando las características físicas de las ciudades del pasado, en lugar de buscar sus principios ordenadores más abstractos. Según su punto de vista, la segregación de actividades urbanas y la idea de la unidad de barrio son nociones simplistas, rígidas e antinaturales. En este sentido,

5. Segré et al. (1971, p.47-59). Los planes reguladores de La Habana y Buenos Aires propusieron el 'embellecimiento' de sus áreas centrales como reacción contra la intrusión de zonas industriales y de viviendas de las clases trabajadoras.

6. Simmie. (1974). Implica un proceso unidireccional en el cual el ambiente físico es la variable independiente y el comportamiento humano es la dependiente. Los seres humanos para quienes los arquitectos y planificadores crean sus diseños son simplemente moldeados por el ambiente que se proporciona para ellos.

7. Broady. (1972, p.20-21). "[...] el diseño puede influir, (pero) no se puede decir que determine el comportamiento social [...] tiene a lo sumo sólo un efecto marginal sobre la actividad social. La forma física es sólo un entorno potencial ya que simplemente proporciona posibilidades o señales de comportamiento social".

el funcionalismo puede traer ventajas significativas para los planificadores, los administradores de la ciudad y los empresarios, en vez de favorecer a las personas mismas. Esta afirmación es apoyada por autores como M. Ragon (1973) quien nos dice que:

[...]una verdadera segregación de actividades, la ordenación sistemática de ghettos sociales y hábitat de alta densidad convertida en un sistema funcional... las habilitaciones industriales y residenciales son expresiones de una sociedad gobernada por la productividad y funcionamiento (p.56).

2. *El enfoque utopista o romántico*

Se deriva del rechazo a la teoría tradicional de la planificación urbana, es decir, al funcionalismo, en relación al patrón de segregación de usos del suelo. Se demostrará luego, sin embargo, que también se desarrolló a partir de premisas básicas similares al funcionalismo.

Los partidarios sostienen que el urbanismo moderno fracasó al no abarcar ingredientes importantes que crean ciudades 'empreendedoras y vitales'. Y que la heterogeneidad, diversidad y usos mixtos todavía están ausentes en los nuevos asentamientos urbanos. Uno de los mejores representantes del enfoque romántico es J. Jacobs (1974) quien destaca:

[...]la necesidad de ciudades con más intrincada y sofisticada diversidad de usos que se diesen apoyo mutuo y constante, tanto económica como socialmente [...]. la ciencia de la planificación de la ciudad y el arte del diseño cívico se debe convertir en la ciencia y arte de catalizar y nutrir esas sofisticadas relaciones de interacción (p.24),

La defensa del 'mix urbano' también se basa en la creencia de que las comunidades socialmente mixtas ofrecen más oportunidades a los sectores menos privilegiados de la sociedad que los 'ghettos urbanos' aislados. La mayoría de ellos fundamentan sus críticas solamente en términos físicos, pero otros van más allá de ello e intentan explicar la naturaleza de

las ciudades dentro de su peculiar contexto económico y sociológico.⁸

Hay un consenso básico, sin embargo, que no siempre se explica específicamente: la búsqueda de un ambiente urbano utópico o ideal para la vida de las personas. Pareciera que sigue siendo válido el enfoque determinista por el cual la forma urbana encamina en gran medida el comportamiento de las personas. Este movimiento ha acumulado influencia y amplio apoyo, debido a su desafío directo al planeamiento actual de la ciudad. También le debe mucho a la creciente conciencia de los planificadores para las consideraciones sociales enfatizadas por la sociología urbana.

El “ataque frontal a los postulados de la Carta de Atenas vino desde el mismo seno de los miembros del CIAM, esencialmente del Team 10” (Smithson, 1968, p.78), que fue uno de los grupos de la Carta. Se consideró que las asociaciones humanas eran demasiado complejas y no podían ser tratadas por la teoría urbana existente, ya que las actividades deben vincularse en niveles complejos múltiples, conectados a los lugares de trabajo y a los componentes territoriales donde fuere necesario para cada nivel de asociación. Se rechazó el aislamiento arbitrario de los barrios por ser concebido a partir de condiciones funcionales y teóricas más que en términos humanos. Ello puede ser citado así:

[...]podemos ver el funcionamiento de los componentes teóricos aislados, vivienda, trabajo, recreación (de cuerpo y espíritu), circulación; y entonces nos preguntamos cómo alguien podría creer que el secreto del planeamiento urbano yace en ello (Smithson, 1968, p.84).

Sin embargo, aunque esas ideas podrían parecer progresivas, sus conceptos centrales todavía estaban

atados a la idea que la cohesión social se obtiene por un conjunto diferenciado de relaciones ambientales.

El análisis más profundo del funcionalismo realizado por Alexander (1966) muestra lo elemental de los postulados de los CIAM. Él critica a C. Stein, Abercrombie, Tange, Soleri, Le Corbusier, Costa y otros diciendo:

[...]falta un ingrediente esencial en las ciudades artificiales: cuando se les compara con ciudades antiguas que han adquirido la pátina de la vida, nuestros modernos intentos por crear ciudades modernas son, desde un punto de vista humano, totalmente inexitasas [...] (p.47).

Aunque uno tiene que ser justo en reconocer la validez de su análisis y su brillante demostración del conjunto de relaciones sociales, económicas y físicas, no hay duda que él está describiendo al actual patrón de interacciones como si fuese algo ideal a tenerlo como objetivo. Su demanda básica en favor de las ciudades naturales parece carecer de respaldo, ya que sus premisas respecto a que la estructura de poder tiene que permanecer intacta no es necesariamente válida, porque la manera en que las ciudades se organizan puede desalentar el acceso equitativo a los servicios urbanos.⁹

Se dice que se puede obtener medios para inducir vitalidad y diversidad a la ciudad a través de un estudio más cuidadoso de su comportamiento real, económico y social. Jacobs llama la atención sobre la equívoca preocupación por la apariencia de orden y belleza sin conocer el “orden innato y funcional que ellas tienen” (Jacobs, 1974, p.24).

Esto último puede parecer una demanda razonable, ya que muchos estudiosos sustentan la noción que la forma urbana debe seguir a la función precisa y al ordenamiento estructural de una sociedad urbana dada. Empero, se podría preguntar si tal afirmación evoca una visión estática de los procesos urbanos por

8. Similar al caso del funcionalismo, algunos planificadores ‘románticos’ son conscientes de su papel dentro del sistema económico, pero otros todavía actúan bastante ingenuamente ignorándolo.

9. Se puede decir que Alexander también se alinea con la corriente romántica. Sus creencias son compartidas así en cierta medida con aquellas del Team 10 mencionadas anteriormente.

la que la trama urbana es simplemente una consecuencia de la desregulada operación de las fuerzas económicas y sociales. Por ejemplo, se podría decir que la mayoría de ciudades medievales representan casos típicos en los que la heterogeneidad y la mezcla de actividades urbanas contribuyeron al enriquecimiento de la vida urbana. Pero esto, nuevamente, retrotrae la noción de entornos urbanos utópicos que son usados de un modo normativo para explicar las deficientes situaciones urbanas desde el punto de vista espacial.

Ragon (1973, p. 61-63) también suscribe una voluntad similar para la revitalización de las ciudades y cree que el ingrediente perdido en las ciudades reales es la diversidad de barrios, cada uno con su particular atmósfera configurada por monumentos singulares, cafeterías y lugares de diversión. Esta visión es “redondeada” con la creencia que en las épocas anteriores, el espacio urbano era una síntesis holística de la residencia, lugares de trabajo y diversión. Así, la separación entre el trabajo, la residencia y todo tipo de segregación contribuyen a los males de la ciudad. Él claramente pregona en contra de la doctrina de segregación de los usos del suelo sostenida por los planificadores, aunque la relaciona con la división del trabajo derivada del sistema económico vigente. En ese sentido, sus críticas tienen una validez bastante sólida.

Algunos sociólogos también podrían argumentar acerca de ciertos propósitos detrás de tales ideas del ‘mix urbano’, quizá pensados como medios físicos para mitigar el conflicto social entre grupos socio-económicos antagónicos como un correctivo para conseguir barrios más equilibrados (Smithson, 1968, p.12).¹⁰

10. En los Estados Unidos, se comenta sobre los riesgos de los barrios tugurizados (‘slummy environments’): se señala que es una ley universal que si se ignora la evolución de los barrios tugurizados -la zona existente más débil de la ciudad- estos podrían crecer hasta convertirse en una fuerza revolucionaria. Solamente se puede mejorar las ciudades en Norte América si hay concentración en métodos de cambio para estos sectores. Solo así se puede evitar la guerra o revolución social.

La demanda por revertir la tendencia del planeamiento urbano y la protesta de moda ‘para devolver la vida a las zonas céntricas de la ciudad’ es otra noción romántica generalizada que puede observarse en una serie de propuestas de planificación en otros lugares elegidos al azar. En primer lugar, se ha dicho que para lograr una comunidad más animada hay que promocionar una cultura sana y deseable a través de una mayor mezcla de actividades y, en consecuencia, en los propósitos de los planificadores, se debe alentar ‘un centro de ciudad efervescente y lleno de vitalidad, lo que permite que se manifieste un ambiente ingenioso y alegre por caótico que parezca’. Esto se puede lograr reduciendo la intensidad del desarrollo en las zonas de empleo masivo e introduciendo usos residenciales, sociales y recreativos. Así, se puede minimizar y también evitar áreas de la ciudad que se ‘mueren’ después que los trabajadores han regresado a casa por la noche “con lo cual se reduciría los tiempos de viaje y la necesidad de proveer facilidades de transporte” (Yardwood, 1974, p. 9-10). Un segundo ejemplo es la estrategia para una ciudad del tercer mundo que iba a ser reestructurada como un centro de propósitos múltiples, con cada centro teniendo un equilibrio de empleos y viviendas de manera que la mayoría de viajes se hiciera a pie:

Más usos mixtos, particularmente reintegrando las diferentes actividades en las áreas residenciales: lugares de empleo cuidadosamente diseñados— como talleres pequeños, tranquilos y limpios, además de despachos profesionales tanto como la tradicional peluquería en o cerca de las viviendas — todo lo cual traería ventajas importantes (Bor, 1974, p.261).

Por último, en un diagnóstico de la situación actual y la base para las futuras nuevas ciudades en Francia (Merlin, 1975) se afirmó que el mayor criticismo a las grandes poblaciones había sido su monotonía, la banalidad de su arquitectura, la falta de servicio, tiendas, empleo y la ausencia de espíritu comunitario. Más aún, se criticó la tradicional búsqueda de ‘animación’ en las nuevas áreas residenciales a través de densidades de hasta 150 personas por acre

—como una característica urbana deseable. Empero, para remediar los excesivos requerimientos de estacionamiento y corregir los principios ‘formales’ de planeamiento se sugirió hacer una reevaluación de los objetivos filosóficos y sociales de la nueva ciudad introduciendo más escala humana a los niveles residenciales (a densidades medias) y la mezcla de alojamientos para venta y alquiler. Recordemos que Haussmann también hizo ‘cirugía urbana’ en París con este propósito.

Las ventajas de los usos mixtos son reconocidas como un medio para reducir los costos de transporte y lograr una mejor distribución de los recursos urbanos y los ingresos reales. Sin embargo, también debe tenerse en cuenta que las fuerzas sociales y económicas que han dado forma al patrón de uso del suelo en forma dispersa no pueden fácilmente ser revertidas mediante un nuevo tipo de ordenamiento espacial. En este sentido, es muy difícil determinar qué tarea se le debe asignar a la planificación, ya que la planificación física no podría por sí misma crear las condiciones adecuadas de vida urbana.

De manera sucinta se diría que el enfoque utopista o romántico constituye una reacción para corregir los errores mediante el uso de similares herramientas teóricas del funcionalismo —tales como el determinismo ambiental del pasado— pero ineficaces de lograrlo según se concluye a continuación:

[...] en las zonas internas de las ciudades los planificadores han fallado en lograr un satisfactorio uso del suelo a través de la creación de condiciones pseudo urbanas tanto en la periferia de los asentamientos existentes como en el medio de las zonas rurales (Simmie, 1974, pp.22-23).

Conceptos colaterales

Otra concepción peculiar, de alguna manera relacionada con el enfoque romántico, es la llamada ‘comunidades balanceadas’. Proviene de la premisa básica que la calidad y el éxito de la vida urbana yacen en el grado de mistura entre clases socio-económicas, edades y sexo. Esto se explica, por ejemplo,

mediante la apreciación (Ragon, 1973, pp.73) que tanto las urbanizaciones de vivienda burguesa como de bajos ingresos son igualmente monótonas, uniformes, áridas y tristes y que el urbanismo moderno facilita intensamente su destrucción, de la que la situación actual es su evidencia primaria.

Una hipótesis mucho más sutil, muy criticada por los sociólogos, es que la creación de ‘comunidades balanceadas’ habrá de traer consigo la cooperación y beneficio para todos, en la medida que compartan valores y aspiraciones. Se agrega que:

El objetivo principal de estas comunidades económica y socialmente ‘balanceadas’[...] es la eficiencia económica y administrativa. Estos objetivos son generalmente considerados en la medida que traigan beneficios iguales para todos los miembros de la comunidad (Simmie, 1974, p.14).

Se sostiene, sin embargo, que la creación de tales ‘comunidades balanceadas’ es probable que conduzca a conflictos en lugar de cooperación. Esto se basa en datos empíricos del análisis de programas de reubicación de viviendas y de integración social familiar en los Estados Unidos.

El efecto de reubicar familias obreras en barrios de mayores estándares es que las relaciones familiares se resienten y se intensifica los patrones tradicionales de familias obreras y que tal reubicación es más estresante que las mudanzas a barrios más homogéneos y que ese estrés prolongado contribuye a la enfermedad mental, física o al alcoholismo (Booth, 1974, p.124).

Esta conclusión coincide también con los hallazgos de la investigación sociológica llevada a cabo en relación con los efectos perjudiciales de alterar las otras estructuras étnicas y sociales en el centro de la ciudad. La inserción de una población extraña en el territorio de una población nativa puede romper poderosamente la integridad cultural de ambos grupos como tales, al punto que se pueda requerir la protección de la estabilidad y salud sociales (Geernbie, 1974, p.74).

Otro estudio de los aspectos legales involucrados en el concepto de 'comunidades balanceadas' examinó algunos obstáculos presentados en los tribunales al proponer ese concepto como un estándar de zonificación válido. Se mostró, por ejemplo, las dificultades en determinar el verdadero significado de 'comunidades balanceadas' en circunstancias diferentes del campo práctico (Rose, 1973, p.265).

Se sostiene que, ya que el proceso de planificación está diseñado para proporcionar planes y programas de crecimiento racional e interrelacionado de la comunidad -para satisfacer las necesidades futuras de la comunidad y mejorar la calidad de vida- el tribunal puede actuar como un agente positivo para alcanzar esos objetivos. Las decisiones judiciales se pueden basar en el testimonio experimentado de los planificadores profesionales para determinar si es razonable la asignación y designación del uso del suelo. Los planificadores deben estar preparados para participar en el proceso por el cual tal balance o equilibrio puede ser obtenido. (Rose, 1973, pp.273-275).

Así, se le otorgaría un nuevo rol a los planificadores dentro de la sociedad. Pero el compromiso público hacia las 'comunidades balanceadas' puede ser cuestionado respecto a los valores asumidos por tal concepción, teniendo en mente aquellas críticas iniciales referidas a la ruptura de la integridad cultural de los grupos socioeconómicos.

Se debe satisfacer las necesidades de la comunidad en consistencia con el beneficio general y los ideales de democracia. Sin embargo, puede ser discutible aceptar la defensa de un conjunto de valores comunes a ser compartidos por todos los grupos socioeconómicos, en cuyo nombre los planificadores y tribunales propusieron un concepto bastante singular. Además, podemos preguntar ¿por qué la 'comunidad balanceada' es el ideal al cual orientar los objetivos de planificación?

Hasta ahora, en este análisis de la idea de 'comunidad balanceada', hemos considerado que es un concepto ideal incapaz de gobernar los principios de ordenamiento para el funcionamiento de la ciudad.

Tal ideal de ciudad ordenada y jerárquica es entendida solamente en términos físicos, para ambos enfoques funcionalista y utopista o romántico, y que la organización urbana no podría fomentar por sí misma un patrón integrado de actividades sociales y económicas.

Gans¹¹ (1972) prácticamente ignora aquella creencia que la variedad y heterogeneidad en una 'comunidad balanceada' dada sea algo positivo para fomentar las interacciones sociales:

[...] el concepto de 'comunidad balanceada' postula un grado de heterogeneidad que difícilmente producirá relaciones sociales suficientemente intensas para lograr tanto una vitalidad social positiva como valores culturales, políticos y educativos (p.149).

Es inadecuada la noción que los usos del suelo son asignados de manera lógica y razonable -en la manera que visualizan los planificadores y validan los tribunales-, ya que ignora el compromiso político e ideológico de los actores que toman las decisiones.

Pareciera que la idea de que las ciudades debieran crecer orgánicamente mediante sucesivas 'comunidades balanceadas', admitiendo que las normas de zonificación regulen ese desarrollo y se produzca en una manera ordenada, responde a una forma bastante elemental de mirar los procesos urbanos en analogía con los organismos vivientes.

Tampoco se puede aceptar el criterio de 'comunidad balanceada' como un instrumento diseñado para propósitos administrativos que permitan comparar y evaluar la validez de las ordenanzas de zonificación, ya que sería bastante discutible que un principio de planificación cuestione las desigualdades encontradas en los campos económico y social (Gans, 1972, p.152).

Todavía hay un largo camino por recorrer antes de hallar el tipo apropiado de ordenamiento comunita-

11. "Es poco probable que la heterogeneidad puede ser implementada mediante la planificación u otros medios legislativos y políticos [...]"

rio que beneficie por igual a todos los miembros de un heterogéneo colectivo socio-económico. Por ello, hay fuertes demandas conscientes de la necesidad de estudios adicionales orientados a la eliminación de premisas tan vagas e implícitas (Broady, 1972, p.108).¹²

3. El enfoque de desarrollo comunitario

Aunque no se puede decir que este enfoque constituye ya una clara línea de pensamiento en planificación, sus partidarios comparten la creencia de que el desarrollo comunitario no se puede lograr por medios ambientales únicamente, tal como es respaldado por los conductistas.

Se argumenta que la dicotomía entre la planificación física y planificación social es teóricamente injustificable, porque los planes físicos afectan a las personas, ricos o pobres, tanto como los planes sociales. Por lo tanto, los problemas urbanos no deben ser abordados mediante la adición de más programas de planificación social, a la manera del enfoque tradicional de usos del suelo (Gans, 1972, pp.89-90).

Por el contrario, los problemas de la comunidad no pueden ser identificados sin prestar atención a los recursos económicos y oportunidades de las personas y es poco probable que se produzcan cambios hasta que se resuelvan los problemas sociales básicos. Este punto está bien ilustrado por este sociólogo quien escribe:

Para resolver [...] los problemas que actualmente aquejan a nuestras comunidades [...] las desigualdades económicas y sociales que aún existen en nuestra sociedad –tal como se expresa en las privaciones y pésimas condiciones de vida de los estratos socioeconómicos más bajos de la población del área metropolitana [...] Lo que se necesita [...] es el aumento de los ingresos deficientes, la provisión de mayores oportunidades profesionales y educativas de la población necesitada, y el desarrollo de instituciones que creen oportunida-

des culturales y apropiadas a sus necesidades (Gans, 1972, p.153).

Su hipótesis es que un proceso social posee su propio dinamismo que, pese al deseo del planificador, a menudo alcanza su propia forma espacial. Esto invierte la relación causal propuesta por los conductistas.¹³ (Harvey, 1973, pp.44-45).

Esta creencia parece ser validada en términos operativos en consideración de algunas observaciones relativas a la planificación local y el papel de los planificadores. Ellos afirman que los planes locales no reflejan el verdadero carácter y los problemas de un área debido al error de analizar problemas en una manera física. Se dice que hay tres principales debilidades que merecen reconocimiento especial:

[...] los planes locales suelen ser diligentes en la documentación de problemas de hacinamiento, vivienda pobre, terrenos abandonados y así sucesivamente, pero fracasan en explicar que esos problemas son el resultado de un proceso en el cual los grupos son incapaces de satisfacer sus necesidades -incluso con la ayuda del gobierno y otras entidades.

[...] los planes locales se concentran en los síntomas y efectos de problemas más que en sus procesos subyacentes y causas - la planificación física tiende a medir lo que existe en el entorno en lugar de explicar los procesos que influyen y son influenciados por las condiciones existentes [...]

[...] el análisis se centra en los síntomas que no tienen ningún valor predictivo... los planes locales fallan en desencadenar acciones sobre los problemas o alienan políticas capitales erróneas. (MacMurray, 1974, pp.493-494)

Estas críticas tan consistentes inducen a pensar en el diseño de diferentes políticas y planes, de acuerdo a las necesidades de los diferentes grupos. Esta apuesta por el desarrollo comunitario es de suma importancia en la propuesta de los sociólogos que

12. El planeamiento es directamente afectado por el contexto sociopolítico dentro del cual se lleva a cabo. Este contexto no opera puramente con principios puramente racionales.

13. El planificador, según este punto de vista, debería considerarse como un sirviente del proceso social y no su maestro.

hace hincapié en la necesidad de planificar en forma integrada: las políticas de educación, salud y otros servicios deberían ser consideradas simultáneamente y conciliadas entre ellas y, eventualmente, ser traducidas en diversos planes para la comunidad, como un todo.

[...]los planes dentro de una sola autoridad local son a menudo preparados en total aislamiento con las diferentes bases y escalas temporales [...] Es cierto que muchos de estos planes tienen manifestaciones físicas las cuales son coordinadas en el plan de usos del suelo pero en una manera muy cruda ya que estos elementos físicos tan sólo son una parte de todo el panorama (Eddison, 1968, p.465).

J. Edwards (1974) respalda esta afirmación diciendo que las políticas y planes producidos por el sistema de gestión no se deben limitar a cuestiones físicas, pero ser referidos a todos los servicios de la Municipalidad. Bott(1974), a su vez, llama la atención sobre la necesidad que los planes de desarrollo provinciales tengan en cuenta la información pertinente acerca de los problemas sociales y económicos así como las oportunidades y la manera en que los recursos y actividades serán desplegadas para abordarlos igualmente a nivel distrital. Esta planificación corporativa o social, así como física, les permitiría participar a las comunidades.

Se puede notar una preocupación creciente e integral por la planificación comunitaria alejada del concepto tradicional que intentó “minimizar los perjuicios y maximizar los beneficios a la comunidad mediante en el uso del suelo” (Blummenfeld, 1972, p.300)¹⁴ El plan de desarrollo comunitario

14. “La planificación comunitaria procura minimizar los perjuicios y maximizar los beneficios a la comunidad. Sus objetivos son principalmente la protección de los barrios futuros así como presentes, la economía de los servicios públicos y la mejora de los servicios del entorno habitacional y el ambiente, principalmente en términos de salud física, mental, social, así como, estética. Los medios son principalmente las restricciones y controles de zonificación y sub-división”. Sin embargo, se discutirá más adelante cómo estas mejoras graduales podrían afectar profundamente al sistema en el largo plazo y no solamente alterarlo levemente.

visto como un marco general dentro del cual puedan operar otras agencias e individuos del sector privado, que se debiese derivar del entendimiento común de los problemas dentro de la autoridad local, formulado por un equipo interprofesional de planeamiento (Eddison, 1968, p.466).

Esta moda, sin embargo, no es totalmente compartida con el concepto de planificación de los sociólogos de planificación, y el rol de la planificación social en relación con este, aunque las metas sean casi idénticas. Por lo tanto, es conveniente ampliar la planificación social y su relevancia a la idea del desarrollo comunitario.

La idea de la necesidad que la planificación social se integre con el planeamiento económico así como del uso del suelo se está empezando a desarrollar. En términos más familiares, lo que persiguen es aceptar que las buenas ciudades no solo son las que están bien diseñadas, sino aquellas en las cuales se pueda resolver los problemas de organización social y se libere las iniciativas cívicas. La planificación es entendida como un proceso que fomente y haga posible el uso de los recursos humanos de una ciudad o una región, para contribuir más eficazmente a su desarrollo social (Broady, 1972, pp. 116-117).

Su concepto de planificación social no es aquel de la de ingeniería social el cual tiene premisas sociales y físicas basadas en estilos de vida familiar y comportamiento modal aparentemente deseables. Más bien, la idea de un planeamiento social evolutivo enfocado en enfrentar aquellas variables y restricciones que limitan la accesibilidad a los recursos y sus opciones. Cherry (1970) nos da una explicación más certera del planeamiento desde esos objetivos:

[...] el planeamiento no como el determinante de un patrón futuro [...] sino proporcionando el marco físico, social y económico a fin de darle a la gente la más amplia gama de oportunidades, así como eliminar las restricciones tanto como estas limiten que específicos grupos de personas puedan disfrutar de las ventajas del cambio social(p.400).

En este último sentido, Harvey (1973) pide una distribución más equitativa de los ingresos dentro de las comunidades urbanas y dice que las dificultades no deben desviar nuestra atención sobre los mecanismos que vinculan las decisiones sobre asignaciones -ya sea pública o privada- en redes de transporte, zonificación industrial, ubicación de servicios públicos, redes, ubicación de hogares y así sucesivamente, con sus inevitables efectos distributivos en el ingreso real de los diferentes grupos de la población.

Sin embargo, tales medidas, no engloban todo el espectro de los mecanismos restrictivos en acción. Y algunos de ellos pueden ser parte de las políticas sociales. Lo que también es altamente relevante y obligatorio, como escribe Gans (1972), es que se deben implementar correctamente esas políticas para aliviar la marginación. Algunas políticas encajan en el emergente campo de la planificación social local, pero se puede satisfacer muchas de ellas solamente a través de las decisiones económicas y legislativas a nivel nacional (p. 154).

Heskin (1972) hace una importante contribución a esta nueva idea al subrayar el nuevo rol de las leyes de planificación como causas contribuyentes y posibles soluciones a los problemas urbanos. Esto puede ser logrado a través de la adecuada formulación de los problemas a resolver, la determinación de las causas de esos problemas y la formulación de políticas que traten tales problemas y lo hagan democráticamente, sin consecuencias financieras, políticas, sociales u otras indeseables. También rechaza la idea de percibir problemas a partir del poder gubernamental y el derecho a la propiedad privada. Es dentro de este amplio marco de objetivos sociales que la planificación social define sus límites de acción. Empero, se debe hacer un comentario final con respecto al desarrollo comunitario y la teoría de planificación. Por consiguiente, el planeamiento tiene que ser considerado como un proceso social de carácter educativo que busca estimular las contribuciones que la gente misma puede hacer para mejorar su propio entorno

social (Broady, 1972, p.9).¹⁵ Esto debe ser entendido como la participación comunitaria en el más amplio sentido de la palabra y no solamente como un mecanismo de consulta.

El problema surge en la medida en que se concibe la planificación tradicional. Los planificadores sociales sostienen que la teoría de planificación existente aún contiene un racionalismo exagerado hacia los procesos sociales. Incluso los más avanzados teóricos intentan racionalizar los cambios sociales inesperados y espontáneos para ponerlos bajo control. (Ward, 1973, p.62-63).¹⁶

Esta visión difiere de la de los planificadores sociales sustancialmente porque:

[...] el comportamiento social, aunque en muchos aspectos susceptibles de predicción limitada, no le permite al sociólogo aseverar el mismo grado de certeza que el de un científico físico, al que comúnmente se le cree tener en sus predicciones (Broady, 1972, p. 108).

Por lo tanto, Broady y otros planificadores sociales abogan por la aceptación de una teoría de planificación que reconozca la 'indeterminación social' que requiere al planificador permitir y adaptarse satisfactoriamente a las nuevas contingencias que surjan. Esto se basa en la experiencia en que la planificación es directamente afectada por el contexto socio-político en el que se lleva a cabo y este contexto no funciona con principios puramente racionales. También, la información a disposición de los planificadores es insuficiente para sus necesidades; las variables invo-

15. La planificación social difiere sustancialmente de la meta-técnica de predecir las etapas de asentamiento del diseño físico

16. Los planificadores profesionales de carreteras, de remodelación de viviendas, de proyectos de renovación urbana en los centros urbanos han tratado los retos de las comunidades desplazadas o grupos comunitarios como una amenaza al valor de sus planes y no como una parte natural de los esfuerzos de reconstrucción social. 'Interferencia', 'bloqueo' y la interrupción al trabajo son los términos con que se trata los retos sociales o las divergencias con que los planificadores interpretan las proyecciones.

lucradas en asuntos sociales son indeterminadas y así sucesivamente.

Ward (1973) escribe que la comunidad abierta se produce una vez que los planificadores renuncien a su intento de predecir los valores futuros y expectativas de la gente. La planificación social y la administración social, a través de la red descentralizada de comunidades autónomas, representa una demostración muy clara de entidades que se rigen independientemente de crecientes conflictos entre sus miembros. Además, esto es necesario para lograr el control completo de la ciudadanía.

Esta última opinión representa un enfoque diferente y radical a la situación. Además, puede entrar en conflicto con la esperanza de alcanzar la igualdad social a través de los órganos administrativos regulares que existan.

Thornley (1974) analiza las tendencias de planificación a partir de un patrón de sucesivos objetivos perseguidos por los planificadores que se contradicen. Menciona las dificultades de producir un 'bien común' sin imponer los juicios de valor de los planificadores y políticos. Pero, por el contrario, argumenta contra afirmaciones vagas respecto a 'flexibilidad', 'robustez' y así sucesivamente, lo cual puede ser otra forma de evadir el conflicto y buscar el consenso feliz. Además, la planificación puede concentrarse solamente en soluciones pragmáticas a corto plazo y obviar las cuestiones más amplias a largo plazo. Por lo tanto, pide la ampliación de la perspectiva de la planificación para incluir alternativas que no sean meramente físicas, pero que incluyan sistemas de valores sociales y políticos conflictivos y una mejor comprensión de las posibilidades tecnológicas.

Es notable la coincidencia entre este último autor y los propósitos de la planificación social, ya que el desarrollo comunitario no busca o pasa necesariamente por la co-operación y muchas veces estimula disputas y conflictos con el fin de liberar las potencialidades humanas. Gans (1972) destaca este punto haciendo hincapié en los aspectos positivos deriva-

dos de la oposición a las políticas de planificación en las áreas centrales de las ciudades.

En cuanto a la interpretación física de este conjunto de valores y creencias (y en oposición al funcionalismo y enfoque romántico), aún no se ha desarrollado una forma física y es poco probable que ocurra. Más bien, el enfoque de desarrollo comunitario manifiesta sus propuestas dentro de principios estructurales: cambios en la estructura social, redistribución del ingreso y cambios en la estructura de poder. Más específicamente, se busca intervenir en el mercado de trabajo así como en el mercado de vivienda con el fin de redistribuir el crecimiento económico. Para hacer esto, los planificadores deben trabajar con la gente de modo que ellos adquieran plena conciencia de su situación e identifiquen propiamente sus problemas.

Se puede discutir, sin embargo, que en sociedades urbanas altamente estratificadas exista alternativa espacial alguna adecuada a los grupos más débiles (política y económicamente) con la cual tener alguna oportunidad de éxito cuando el mediador o agencia estatal no los salvaguardan simplemente porque son incapaces de mantenerse a sí mismas. Por eso, parece que este asunto no puede ser resuelto ni a nivel local ni a nivel metropolitano, sino a nivel nacional mediante políticas orientadas al bienestar, la economía y la redistribución.

4. El enfoque sistémico o integral (hacia la teoría de sistemas)

Este enfoque tiene dos fuentes principales de sustento. En primer lugar, se consideró en la práctica del planeamiento urbano que era inalcanzable el objetivo de organizar bien y racionalmente el crecimiento de las ciudades. El problema no podría ser aprehendido en términos estáticos y rígidos dados los conflictos existentes alrededor de los aspectos sociales y económicos. Y el planeamiento no pudo mantener el mismo ritmo y velocidad de los cambios en todo el mundo. En segundo lugar, la naturaleza compleja del problema no podría ser resuelta mediante las simplistas relaciones causales; es decir, el determinismo espacial, el determinismo social y así sucesi-

vamente. Por lo tanto, se tendría que idear algunas soluciones alternativas para lidiar con esa creciente complejidad.

Algunas críticas al urbanismo tradicional le darían sustento al enfoque integral, tal como sigue:

Es [...] penoso ver todavía a los planificadores enfrascados en 'vías de circunvalación', que es nada menos un anhelo subconsciente de impedir el crecimiento físico, como si se tratase de las fortalezas defensivas o 'Bastidas' medievales de las ciudades amuralladas del continente. El urbanismo debería tener inmersa la flexibilidad intrínseca para que las ciudades sean capaces de crecer sin obstáculos, pero a lo largo de líneas pre planeadas. (Pragma, 1966, p-38).

Al mismo tiempo, se observó que el conocimiento sobre planificación no había sido desarrollado suficientemente hasta el punto de estar familiarizado con las necesidades sociales y las aspiraciones de la comunidad. Las irregularidades en el sistema urbano existente ilustrarían este hecho. Entonces, sería necesario desarrollar un servicio de inteligencia que les provea tanto a los técnicos planificadores como a quienes toman decisiones, con mejores conocimientos sobre los deseos del público, sus necesidades y valores sobre el entorno urbano (MacLoughlin, 1966, p.260).

Además, las dificultades de orden administrativo como político dieron lugar a sucesivos cuestionamientos alrededor del papel de la planificación dentro de las intrincadas relaciones de la sociedad. Se argumentó que los problemas humanos no eran estáticos ni totalmente predecibles. Además de esto, la imposibilidad de predecir las tendencias en los asuntos nacionales e internacionales o el desarrollo de las ciencias aplicadas eran indicadores cruciales sobre la complejidad del problema. Y los planes no podrían ser útiles más allá de un corto período de tiempo (Kitchen, 1966, p.365).

Hasta ahora los planes habían sido diseñados para cubrir largos períodos y sus proyecciones asumidas sobre los fenómenos económicos y sociales demostraron falta de confiabilidad. El informe PAG

(1965) mencionó que los planes de desarrollo urbano habían tendido a ser anticuados en términos fácticos (por ejemplo, cambios en las proyecciones de población, crecimiento del tránsito y otras tendencias económicas y sociales). En cuanto a las técnicas utilizadas para esas predicciones, estas eran a veces demasiado inexactas y en otros casos muy complejas y caras de emprender. Y en cuanto a las políticas, no se reflejaba su evolución más reciente en los campos de la planificación regional y urbana. Por último, se observó que los planes estaban cada vez más distantes de los problemas y políticas emergentes de planificación -y en muchos casos, no eran más que mapas de uso del suelo.

Además de todas estas críticas, un comentario adicional hizo hincapié en que su forma inflexible y su contenido no eran adaptables a nuevos conceptos y por tanto, los procedimientos centralizados requerían ser necesariamente corregidos, lo cual imponía largas demoras en los intentos que dificultaban aún más el enfrentamiento de situaciones rápidamente cambiantes.

Eddison (1968, p.466) destacó la importancia del enfoque de sistemas para entender la ciudad como un sistema dinámico que demanda planes expresados en términos similares, planes para guiar el cambio y planes que requieren un sistema de seguimiento y retroalimentación bastante sofisticado. McLoughlin (1966) comenta que las relaciones causa-efecto o pasado-futuro serían las herramientas más útiles para comprender el mundo real (García de Durango, 1973, p. 92-95).

Así, se asumió la descripción de fenómenos urbanos sobre la base de la analogía con organismos complejos, sistemas abiertos y así sucesivamente. Flexibilidad, cambio continuo y la interacción dialéctica fueron pensados como características inherentes del sistema.

El urbanismo comandaba esos procesos sistemáticamente relacionados a los que intentó manipular racionalmente para optimizar su rendimiento. El estudio de cómo evoluciona este sistema fue abordado

de manera muy flexible, ya que no todos los procesos podrían ser controlados estrictamente, debido a la falta de conocimiento u otras particularidades. Pero en cualquier caso, la planificación debe lidiar con ellos, incluso en los casos de irracionalidad, caos o evidente anarquía.

Se hace algunas severas objeciones a los conceptos básicos del enfoque integral: primero se dice que no hay suficiente evidencia que los sistemas urbanos se comporten en analogía con esos organismos complejos de la vida animal o con el funcionamiento de la cibernética.

[...] en primer lugar no hay ninguna evidencia de que la analogía sistemática sea apropiada cuando se aplica a la ciudad. Sería necesario conocer mucho más acerca de por qué y cómo las ciudades, o más correctamente sus habitantes, se comportan de la manera que lo hacen antes de argumentar que este comportamiento pudiese ser adecuadamente estudiado o explicado por la teoría de sistemas. (Simmie, 1974, p.34)

En este mismo sentido, se dice también (Thompson, 1975) que la experiencia arroja dudas acerca de la existencia de simples reguladores del comportamiento social en las ciudades: 'si el informe PAG hubiera tomado en consideración previamente la necesidad que los planes constituyesen un continuo proceso de refinamiento, revisión y análisis operados por agencias permanentes, esa orientación hubiera sido reconocida y merituada', la investigación sociológica hubiera contribuido de manera significativa en consideración a las dificultades de predecir los cambios sociales, tanto como fue aceptado en el enfoque de desarrollo comunitario.

Pero las principales diferencias entre estos enfoques se dan en cuanto a su orientación del estudio de los procesos o motivaciones. La idea de que todo en la ciudad afecta a todo lo demás -como ocurre por ejemplo en el ciclo de pobreza en el que la 'carencia múltiple' es tanto causa como efecto de una situa-

ción en la cual las malas cosas empeoran progresivamente- fue ganando apoyo.¹⁷

Como observamos allí, la relación de causalidad se torna difícil de comprender, ya que cuanto más atención se presta al proceso dinámico, más se oscurece la causa de origen.

Los teóricos apoyan la premisa que las ciudades ya no podrían ser objeto de estudio en términos tan simplistas de variables dependientes/independientes y que se debe encontrar un método con el fin de simplificar las complejas interrelaciones y ser aplicado a las ciudades. El desarrollo de otros campos del conocimiento, especialmente de las ciencias físicas, también ha influido el enfoque de sistemas, ya que se había rechazado que existieran tales reguladores por ser singularmente ineficaces, pues muchas ciudades parecen avanzar fuera de equilibrio social y espacial y el cambio no es absorbido, lo cual genera crecientes disturbios y desequilibrios.

En segundo lugar, el estudio de las relaciones evita el examen de las principales causas de problemas así como las cuestiones de la redistribución del ingreso y la accesibilidad al suelo urbano y los servicios públicos. Esto tiende a oscurecer la naturaleza de todos los tipos de cambios y asume valores y aspiraciones comunes para todas las personas en la comunidad. Esta forma de mirar los problemas es el resultado de experiencias en el campo práctico. Thornley (1974) escribe, por ejemplo, que el énfasis en la planificación actual, siguiendo el informe PAG y otras recomendaciones subsiguientes, deriva en "una cierta limitación de apreciación y una posible negación de las cuestiones más amplias a largo plazo. Y que la creciente complejidad de la toma [de]decisiones urbanas está demandándoles a los planificadores una asistencia pragmática, menospreciando los intereses en conflicto" (p.642)

17. "Los ingredientes básicos del ciclo de la pobreza son las bajas condiciones de vida de los pobres con bajos ingresos, las escasas oportunidades educacionales y el empleo no calificado o desempleo". Las familias pobres suelen tener las peores posibilidades de avanzar en cualquier campo.

En tercer lugar, no hay ningún punto de referencia normativo al que las comunidades urbanas debiesen mirar con el fin de mejorar sus condiciones existentes (Simmie, 1974, p.33-37). Estas críticas ponen en evidencia la orientación técnica de enfoques como la teoría de sistemas. También subrayan la idea funcionalista de la búsqueda de eficiencia, racionalidad, etc. en el entorno construido. El papel social de la planificación debe tenerse también en cuenta: “Al juzgar una ciudad no sólo debemos preguntarnos cuán eficaz y cuán eficiente es el proyecto, sino también, cuán justo o equitativo es porque el planeamiento consiste en la distribución de recursos” (Falk et al., 1974, p.664).

Se hace una afirmación importante con respecto a la supuesta racionalidad de planificación. Moss (1975) examina la propensión de los planificadores en hacer notar la búsqueda de un método que sea totalmente lógico y evitar que los procesos de toma de decisiones sean demasiado influenciados tanto por los juicios de valor individuales como las prioridades económicas.

También se dice que los planificadores carecen de suficiente racionalidad y a cambio tienden a ‘agradar’ (encontrar un curso de acción que sea suficientemente bueno) sin hacer mayores esfuerzos para obtener la información necesaria que encaje con los criterios de racionalidad. (Kitchen, 1974, p.894-897)

Otra explicación -y en términos más realistas- reconoce que ‘la planificación no se dirige hacia un óptimo, sino hacia una situación de consenso. Así, la comprensión de lo que se puede lograr en términos prácticos dicta el pensamiento racional y necesariamente implica un acuerdo’. Los partidarios de tal pragmático y realista enfoque afirman que “no hay ninguna respuesta correcta a cualquier pregunta de planificación; ni tampoco la posibilidad que haya una respuesta técnicamente racional y equitativa por lo que es muy probable que la planificación tenga que cambiar sus raíces conforme pase el tiempo” (Bird, 1975, p.106-108). Aunque esta explicación responde a las críticas anteriores respecto a lo que la planificación racional significa, muchos otros po-

drían cuestionar su validez por ser demasiado neutral y esencialmente conservadora.

Conclusiones

Los cuatro enfoques referidos a la teoría de la planificación buscan mejorar la calidad de vida urbana y el sistema de planificación mismo mediante el abordaje de los problemas espaciales, sociales y económicos existentes en las ciudades actuales.

Las diferencias entre estos enfoques se encuentran principalmente en el grado de énfasis puesto en los diversos aspectos para enfrentar los problemas urbanos. Así, el enfoque funcionalista y el enfoque romántico proponen reordenamientos espaciales para corregir los males sociales de la ciudad. El enfoque del desarrollo comunitario subraya la necesidad de cambios radicales en la estructura socio-económica de la sociedad y evitar las orientaciones de pre planificación para el desarrollo social. Por último, el enfoque sistémico o integral enfatiza la naturaleza interactiva de los procesos urbanos y la necesidad de abordar todos los aspectos simultáneamente en forma racional y técnica.

Los enfoques funcionalista y utopista o romántico están demasiado sesgados hacia la consideración de aspectos espaciales como si fueran las principales causas de otros problemas. Por lo tanto, no son considerados relevantes para ser tenidos en cuenta como conceptos normativos de planificación.

Los enfoques de desarrollo comunitario y sistémico introducen conceptos importantes que se podría considerar como complementarios con el fin de mejorar la teoría de la planificación y, por lo tanto, vale la pena tenerlos en cuenta. Además, estos dos últimos enfoques ya incorporan el progreso científico de las ciencias sociales y naturales, lo cual agrega un cierto grado de confianza hacia ellos.

Como se mencionó anteriormente, el enfoque de desarrollo comunitario no logra involucrar las consideraciones espaciales como parte de los determinantes de la calidad de vida de la ciudad. Este último

aspecto es considerado en el enfoque sistémico, aunque este evita tratar el asunto de los efectos distributivos mediante el estudio de los procesos en lugar de causas de los problemas.

Por lo tanto, se considera que una síntesis de ambos enfoques, de desarrollo comunitario y sistémico, constituiría la base teórica para el marco normativo a ser utilizado en el análisis del proceso de implementación de planes urbanos en el Perú.

Traducido por el autor en Lima, el 5 de octubre del 2014

Bibliografía

- Alexander, C. (1966). A City is not a tree. *Design Magazine*, (206).
- Bird, T. (1975 marzo). The Boundaries of Planning Rationality. *RPTI Journal*, 61, (3), 106-108.
- Blumenfeld, H. (1972). *The Modern Metropolis*. Paul D. Spreirregen (Ed.). England: The MIT Press, Open University, Page Bros. (Norwich) Ltd.
- Booth, A. & Camp, H. (1974 marzo). Housing Relocation & Family Social Integration Patterns, *AIP Journal*, 140, (2).
- Bott, O. (1974, enero). Local Planning and New District First Steps. *RPTI Journal*, 60, (1).
- Bor, W. (1974). Bogotá: Recipe for a New Mix. *The Architects Journal*.
- Broadly, M. (1972). *Planning for People, Essays on the Social Context of Planning*. London: The Bedford Square Press.
- Cave, A. & Roullier, (1973 noviembre-diciembre). Las Ciudades Nuevas y la Innovación. *Futuro/Presente Revista de Cibernética y Futurología*, año III, (25-26; 30-42).
- C.I.A.M. (1942). The Town Planning Chart, IV Congress, Athens 1933. En *Can Our Cities Survive? by J. L. Sert*. U.S.A.: The Harvard University Press.
- Eddison, T. (1968 diciembre). The Wider Role of the Development Plan. *RPTI Journal*, 54, (10).
- Edward, J. (1974 enero). Organisation. *RPTI Journal*, 60, (1).
- Falk, N. et al. (1974 octubre). Milton Keynes Feedback. *A. D. Magazine*, XLIV.
- Gans, H. (1972). *People and Plans, Essays on Urban Problems and Solutions*. Middlesex, England: Penguin Books Ltd.
- Goodman, P. (1960). *Communitas: Means of Livelihood and Ways of Life*. New York: Vintage Books.
- Greenbie, B. (1974 marzo). Social Territory, Community, Health & Urban Planning. *AIP Journal*, 140, (2).
- Harvey, D. (1973). *Social Justice and the City*. London: Edward Arnold Ltd.
- Heskin, A. (1972 julio). A New Approach to Planning Law. *RPTI Journal*.
- Howard, E. (1970). *Garden Cities of Tomorrow*. Northampton, Great Britain: Faber and Faber Ltd.
- Jacobs, J. (1974). *The Death and Life of Great American Cities; the Failure of Town Planning*. Middlesex, England: Penguin Books Ltd.
- Kitchen, T. (1966). Operational Influences on Planner's Behaviour. *RPTI Journal*, No.9, Vol.60
- McLoughlin, J.B. (1966 julio – agosto). The PAG Report: Background and Prospects. *RPTI Journal*, 52, (7).
- MacMurray, T. (1974 enero). Strengthening Our Approach (Local Planning, Corporate Management and the Public). *RPTI Journal*, 60, (1), 493-494.
- Merlin, P. (1975 marzo). French New Towns. *RPTI Journal*, 61, (3), 86-87.
- Morris, A.E.J. (1972). *History of Urban Form: Prehistory to the Renaissance*. En George Godwin (Ed.). Londres: G.G.
- Moss, G. (1975 enero). Planning for the Planner or Society. *Built Environment magazine*, 4, (1), 25-28.
- Perry, C. (1973). *The City in History by Lewis Mumford*. Middlesex, England: Penguin Books Ltd.
- Pevsner, N. (1972). *Pioneers of Modern Design: from William Morris to Walter Gropius*. England: Penguin Books Ltd.
- Planning Advisory Group (PAG). (1965). *Report on the Future of Development Plans H.M.S. O*. London: autor.
- Pragma. (1966 febrero). Land Use Patterns and New Towns. *RPTI Journal*.
- Ragon, M. (1973). *Los Errores Monumentales: el desafío del nuevo urbanismo*. Barcelona: Editorial Juventud S.A.
- Rose, J. (1973 julio). The Courts & the Balanced Community. Recent trends in New Jersey Zoning Law. *AIP Journal*.

- Segré, R. et al. (1971). Siglo XX – La Ciudad Capital de la Seudo República. *Revista Arquitectural/Cuba*, 340/3, 47-59.
- Simmie, J.M. (1974). *Citizens in Conflict, The Sociology of Town Planning*. London: Hutchinson Educational Ltd.
- Smithson, A. (Ed). (1968). *Team 10 Primer*. London: Studio Vista Ltd.
- Thompson, R. (1975 enero). Planners and Conflict. *A. D. Magazine*, XLV.
- Thornely, A. (1974 abril). Futurology and Structure Planning Scenarios. *RPTI Journal*, 60, (4).
- Ward, C. (1973). *Anarchy in Action*. London: George Allen and Unwin Ltd.
- Willis, M. (1970 noviembre). The Social Content of Structure Planning, *RPTI Journal*, 56, (9).
- Wright, L. et al. (1974, noviembre). The Displacing City. *The Architectural Review*, CLVI, (933).
- Yardwood, J. et al. (1974, octubre). Glasgow the Continuing Debate. *Planning Newspaper*, 9-10.