

# URBANIZACION: EL DESARROLLO DE LAS CIUDADES Y DE LAS AGLOMERACIONES URBANAS EN LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA.

Aproximación a un balance del planeamiento,  
la política y la ciencia en los últimos veinte años

Wendelin Strubelt

En este artículo, estructurado en tres partes claramente diferenciadas, se analiza el desarrollo urbano de la República Federal de Alemania durante los últimos veinte años.

En primer lugar, se expone el singular sistema de ciudades de la República Federal, un sistema multipolar equilibrado con ausencia total de una metrópoli dominante, indicando su proceso de desarrollo y las causas de éste, para terminar con un análisis de su dinámica actual: el desarrollo disociado de las aglomeraciones urbanas.

Seguidamente, tras realizar un resumen del proceso de urbanización y de su problemática, se analizan los planteamientos científicos más significativos sobre el desarrollo de las ciudades y de las aglomeraciones urbanas.

La tercera parte está dedicada a la exposición de las organizaciones, instituciones y servicios que, en la República Federal, se ocupan de la urbanización y de su problemática.

**Urbanism: Growth in the city and urban agglomerations within German Federal Republic. The attempt to reach a balance as between planning, politics and science over the last twenty years**

The paper in its clear, three-fof structure analyses urban development in the Federal German Republic over the last 20 years.

First the Republic's singular city organizing is set forth, a system of many foci with no central metropolis. The development of this and reasons for the same are gone into likewise its present state of on-going bereft of ties with urban agglomerations.

Next, and following on from a summary of the urbanization process and its problems, the most important scientific standpoints as to city development and to that of urban agglomerations, are put forward.

The third part details the organizations, institutions and services that the Republic can call upon when facing urbanistic needs and problems.

**M**I intento de realizar una exposición analítica sobre el desarrollo urbano de la República Federal de Alemania, sobre el desarrollo de las ciudades centrales y de su periferia, en los últimos veinte años y de esquematizar sus perspectivas futuras, supone, a fin de cuentas, una osadía (\*). La única forma de conseguirlo es mediante una simplificación, que llevaré a cabo mostrando una serie de aspectos concretos, ya que una exposición detallada de los condicionamientos institucionales de partida, in-

cluyendo eventualmente el marco histórico y teniendo como fondo los conceptos políticos y de planeamiento respectivos, unido, además, a un inventario del panorama científico correspondiente, sólo se podría recoger dentro de un libro y no muy pequeño.

En una *primera* parte, expondré a grandes rasgos el sistema de ciudades de la República Federal de Alemania, su situación de desarrollo actual y su dinámica.

En una *segunda* parte, quiero intentar —de forma aún más sucinta— reseñar los planteamientos

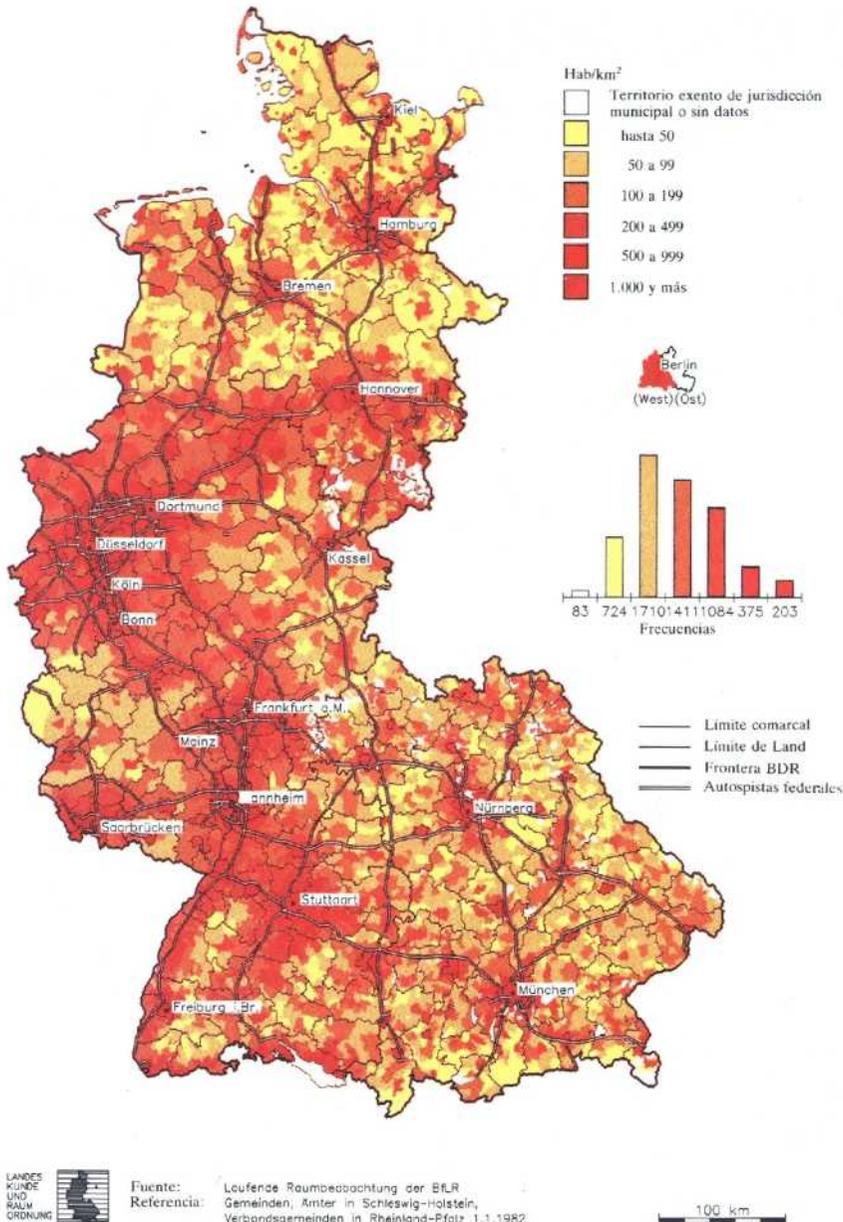
Wendelin Strubelt es Director del Centro Federal de Investigación para la Geografía Regional y Ordenación del Territorio.

Traducción del original alemán por M.<sup>a</sup> Teresa Pumarega Bas, que se publica en pp. 61 y ss.

(\*) El manuscrito para esta conferencia fue realizado en mayo de 1989, en una fecha en la que las transformaciones surgidas en Europa oriental —sobre todo la apertura de las fronteras entre ambos Estados alemanes, como consecuencia de

un proceso de reestructuración casi revolucionario llevado a cabo en la RDA— parecían absolutamente inimaginables. Por ello, todavía resultaba imposible profundizar en las posibles implicaciones que esto podría tener con respecto al sistema de ciudades de Alemania, al desarrollo urbano futuro y al proceso de urbanización. No obstante, en una nota final se hará un breve esbozo de ellas.

Plano I.  
Densidad de población 1987



científicos más significativos que se ocupan del desarrollo de las ciudades y de las aglomeraciones urbanas, incluyendo su influencia en la configuración de la planificación y en la reorientación política.

En una última parte citaré, también brevemente, las disciplinas, instituciones y foros relacionados con el desarrollo de las ciudades en la República Federal de Alemania.

Entremos ya en la primera parte, el sistema de ciudades de la República Federal de Alemania.

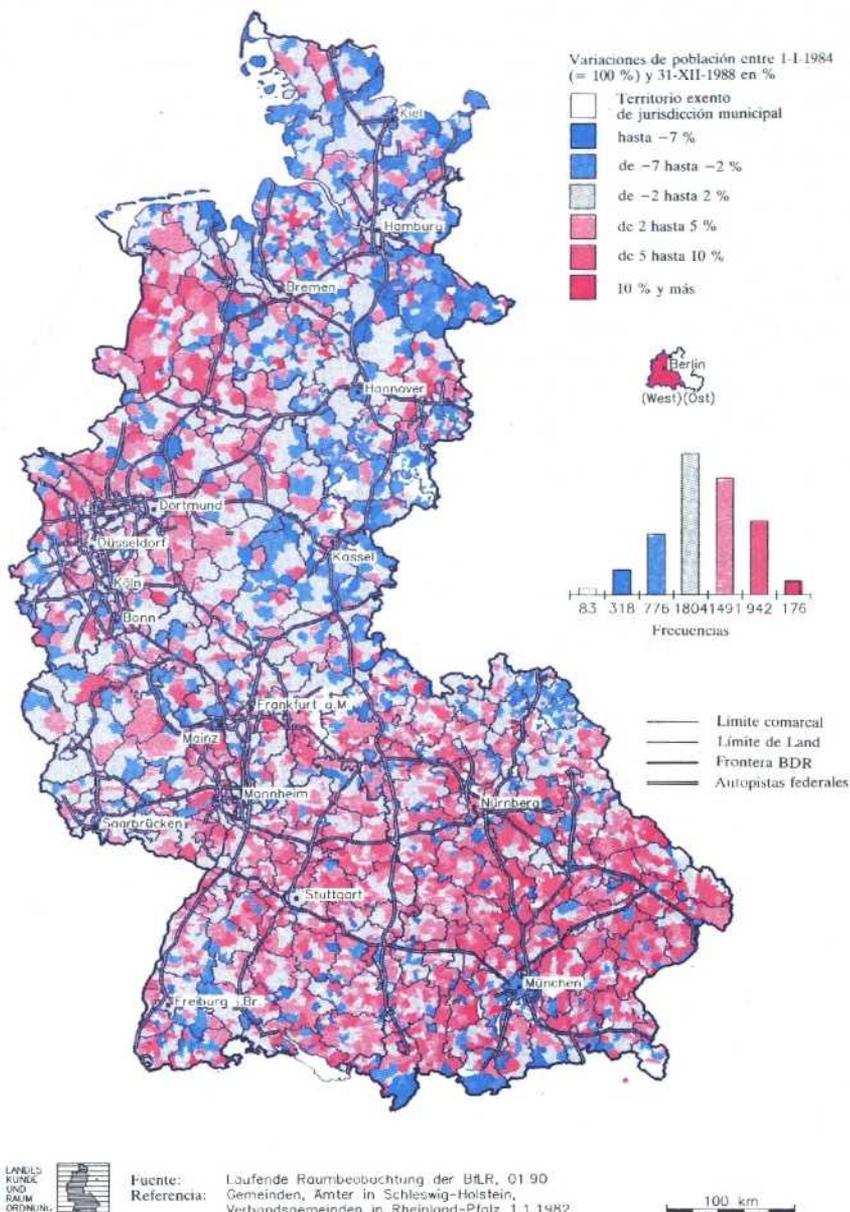
## I

En la República Federal de Alemania, con una superficie de 250.000 km<sup>2</sup> escasos (exactamente

248.709), viven actualmente algo más de 61 millones de personas, entre ellas 4,5 millones de extranjeros. Con 246 habitantes por km<sup>2</sup>, la República Federal de Alemania es, después de Holanda (357) y Bélgica (324), uno de los países más densamente poblados de Europa.

Dentro de la República Federal, aun exceptuando las ciudades-estado de Hamburgo y Bremen, existen considerables variaciones en las densidades de población. Así, por ejemplo, hay dos grandes regiones en cuanto a extensión, la Baja Sajonia y Baviera que, con 152 y 156 habitantes por km<sup>2</sup> respectivamente, están relativamente poco pobladas, mientras que Renania del Norte-Westfalia, la mayor de las regiones en cuanto a población, no en lo que se refiere a su extensión, con 490 habitantes por km<sup>2</sup>, arroja una elevada den-

Plano 2  
Evolución de la población



sidad de población y, por tanto, también un elevado grado de urbanización, estando, consiguientemente, situada en sí misma muy por encima del nivel de los dos países más densamente poblados de Europa, con una superficie más o menos similar a la de ellos.

Esto queda también reflejado en el hecho de que, de las doce ciudades con más de 500.000 habitantes, cinco estén situadas en Renania del Norte-Westfalia y, además, tres de ellas en la cuenca del Ruhr, bastante próximas unas de otras. En cualquier caso, aquí no se encuentra ninguna de las tres ciudades de la República Federal cuya población supera el millón de habitantes. Estas se ubican en el norte (Hamburgo), en el sur (Munich) y al otro lado de la República Federal, en un emplazamiento aislado (Berlín Occidental),

que desempeña un papel especial excéntrico, condicionado políticamente.

En total, en la República Federal existen actualmente 66 ciudades con más de 100.000 habitantes, en las que habita un tercio de la población total. Una cuarta parte vive en ciudades cuya población oscila entre los 20.000 y los 100.000 habitantes y otra cuarta parte vive en poblaciones de entre 5.000 y 20.000 habitantes. La sexta parte escasa restante reside en poblaciones de no más de 5.000 habitantes. Estos datos revelan que la población de la República Federal es mayoritariamente urbana, aunque no se concentra en una o dos metrópolis, ya que, si bien una sexta parte de la población total vive en ciudades de más de 500.000 habitantes, aproximadamente la mitad —por tan-

to, la mayor parte— habita en ciudades más pequeñas (1).

La característica que, en comparación con otros países de Europa occidental, llama más la atención del sistema de ciudades de la República Federal de Alemania es, sin embargo, la falta de una metrópoli que eclipse y domine todo lo demás, tanto en sentido positivo como negativo, comparable, por ejemplo, a Madrid, Londres, París o Roma; pues Berlín o, más exactamente, Berlín Occidental, debido a su particular situación política y a su aislamiento geográfico, ocupa actualmente una posición especial pero, en ningún caso, desempeña ya una función equiparable a la de una metrópoli. En el otro Estado alemán, la República Democrática Alemana (RDA), esto varía, ya que su parte de Berlín, el Berlín Oriental, es la metrópoli, sea subsistente o rehabilitada, que domina todo. Es ésta una ciudad relativamente grande para un país relativamente pequeño, a semejanza de Viena en el caso de Austria. La situación de la República Federal de Alemania, uno de los tres «Estados herederos», junto a la RDA y Austria, del Imperio alemán, es más bien comparable a Suiza, el otro país de Europa con una gran parte de población germanoparlante. En Suiza se da también la coexistencia de grandes ciudades de características y funciones diferentes, pero no el dominio de una metrópoli, y desde luego Berna, la ciudad sede del gobierno, en absoluto puede ser considerada como tal. Esto es aplicable igualmente, si no en mayor medida, a Bonn en el caso de la República Federal.

Esta dispersión de las funciones de la capital (2) en diversas grandes ciudades, que además están en competencia mutua, es la característica del sistema de ciudades actual de la República Federal de Alemania. En una perspectiva histórica, esta coyuntura no es algo extraordinario ni nuevo, sino que, antes bien, representa una *constante alemana*, ya que, excepción hecha del período posterior a 1871, tras la fundación por Bismarck de un nuevo Imperio alemán más reducido, es decir, con la exclusión de Austria —un período corto desde el punto de vista histórico, que finalizó en 1945 con la destrucción de este nuevo Imperio alemán—, no ha existido nunca una metrópoli alemana, como lo fue Berlín durante estos setenta años, aproximadamente. La realidad alemana fue, durante mucho tiempo, la coexistencia de muchas y muy diferentes capitales o grandes e importantes ciudades con características específicas en cada caso, ya sea en calidad de grandes capitales, como por ejemplo, Berlín, Munich, Düsseldorf o también Bonn (3), o en calidad de grandes ciudades industriales, como Lübeck, Hamburgo y Bremen, o bien en calidad de centros culturales —sin po-

ser siquiera el carácter de grandes ciudades—, como por ejemplo, Weimar o Darmstadt.

Resulta sorprendente comprobar que, como consecuencia de la división de Alemania tras la segunda guerra mundial, en Alemania Occidental (República Federal de Alemania) se restableció de nuevo esta antigua constelación formada por una red equilibrada de varias grandes ciudades con una estructura territorial descentralizada, sin el dominio de una metrópoli única, aunque de nuevo deja de ser tan chocante, si lo contemplamos desde una perspectiva histórico-estructural. La intención explícita de los aliados era destruir el centralismo germano-prusiano, considerado negativo. El vacío estatal desde 1945 hasta 1949, año en que se fundó la República Federal de Alemania, lo llenaron las comunidades y las ciudades, que constituyeron la primera institución pública restablecida. Sus representantes, los burgomaestres de las grandes ciudades, fueron en la posguerra los políticos del «primer momento».

Tras la fundación de la República Federal de Alemania, concebida como solución provisional hasta una futura reunificación de Alemania, la estructura federal, establecida ahora constitucionalmente, trajo como consecuencia el restablecimiento de este antiguo sistema de ciudades alemán multipolar sin una sola metrópoli, caracterizado en su mayor parte por las capitales de los estados federales. La elección de Bonn como capital federal, la elección de una ciudad universitaria más bien pequeña como sede del gobierno federal, concebida también como medida provisional, se reveló posteriormente como una elección que, dentro de la República Federal, produjo o, mejor, afianzó la multiplicidad de ciudades y la no preponderancia metropolitana. Probablemente esto habría tomado un rumbo muy distinto si la elección hubiera recaído en la alternativa de entonces, Frankfurt.

Esta multipolaridad se evidencia, por ejemplo, en que Frankfurt se ha convertido en el centro financiero de la República Federal; Hamburgo, en el centro de la prensa; Munich y Stuttgart, en centros de la tecnología moderna y, sobre todo la primera, también de la industria armamentística. Colonia tiene una función de ciudad artística y cultural. Otras ciudades, como Hannover, se han convertido en importantes ciudades feriales. Sólo el territorio más densamente poblado, la cuenca del Rhur, ha permanecido casi exento de centros, aunque, en relación a la República Federal de Alemania, constituye un sistema multipolar *in nuce* con un foco excéntrico de radiación, Düsseldorf. Todas estas grandes ciudades, individualmente o asociadas a las ciudades de menor tamaño situadas en torno a ellas, constituyen los centros dinámicos del desarrollo ulterior, sobre todo económico, de la República Federal.

(1) Cfr. *Statistisches Bundesamt* (Servicio Federal de Estadística) (ed.): *Anuario estadístico de 1988 para la República Federal de Alemania*, Stuttgart, 1988.

(2) Cfr. también IBLHER, Peter: *Hauptstadt oder Hauptstädte? Die Machtverteilung zwischen den Grossstädten der BRD*, Opladen, 1970.

(3) Cfr. BAUMUNK, Bodo-Michael y BRUNN, Gerhard (ed.): *Hauptstadt, Zentren, Residenzen, Metropolen in der deutschen Geschichte*. Catálogo de una exposición conmemorativa del 2.º milenario de Bonn, Colonia, 1989.

Junto a esta «primera liga» de ciudades, que, exceptuando el papel especial desempeñado por Bonn, se han repartido entre ellas en cierto modo las diversas funciones metropolitanas de la República Federal, existe una «segunda liga» de ciudades grandes, que no pueden ofrecer estas altas funciones. Por ello y dada la competencia existente, éstas tienen inconvenientes, lo que en parte puede obedecer también a la situación de sus estructuras de producción, máxime cuando se trata de antiguas zonas industrializadas. Aquí cabría citar, por ejemplo, a Duisburg, Bremen y Mannheim.

Para completar esta exposición, no podemos olvidar que existen una serie de ciudades denominadas medias (una tercera liga, por así decirlo) que, en su situación, fuera de las áreas de aglomeración o tangenciales a ellas, pueden conseguir desarrollos muy específicos de resultados ventajosos, sobre todo si se trata de ciudades universitarias. Este sería el caso de Erlangen, Karlsruhe y Darmstadt, aunque también cabría citar algunas ciudades que cuentan con universidades de nueva fundación (a partir de 1970), que, especialmente si poseen escuelas técnicas, pueden dar lugar a la creación de efectos reactivadores, incluso si se trata de ciudades con una estructura industrial problemática, como por ejemplo, Dortmund y Bremen.

Esta exposición, más bien descriptiva, del sistema de ciudades de la República Federal de Alemania puede resumirse en los siguientes puntos:

1. En la República Federal existe un sistema disperso de *metrópolis parciales en competencia mutua*, en suma, una multiplicidad de ciudades muy especial en comparación con otros países europeos.

2. Esta multiplicidad está estructurada gradualmente y ha hecho surgir, en la República Federal, una red equilibrada de *centralidad descentralizada*.

3. La causa de este proceso hay que buscarla en la división de Alemania y en la creación de un Estado estructurado federalmente, pero también en procesos históricos alemanes muy antiguos.

4. Esta *multiplicidad de ciudades* ha llevado a una «igualdad urbana» que, sin embargo, ha evitado, en contrapartida, el desarrollo de una «élite urbana» concentrada en una metrópoli y con los efectos sinérgicos inherentes, tanto de índole positiva como negativa. De forma maliciosa, también podemos calificar este hecho como una *ubicuidad de provincialismo a un alto nivel*, lo que, precisamente, tiene aspectos tanto negativos como positivos.

A continuación quiero abordar la dinámica que ha prosperado últimamente en este sistema de ciudades, en la red de las aglomeraciones urbanas. Para ello, resulta nuevamente necesaria una breve retrospectiva histórica.

Tras la reconstrucción de las ciudades devastadas y coincidiendo con el crecimiento demográfico de la República Federal —motivado por la

afluencia de refugiados procedentes de los antiguos territorios alemanes y, hasta la construcción del muro de Berlín en 1961, también de la otra parte del Estado alemán—, fueron primordialmente los emplazamientos tradicionales de la industria pesada los principales motores del auge económico tras la segunda guerra mundial y lo que, considerándolo desde una perspectiva económica regional comparativa, también se aprovecharon de él. Las regiones mineras de la República Federal vinculadas al acero y al carbón, especialmente la cuenca del Ruhr, se convirtieron en el motor del denominado milagro económico. Renania del Norte-Westfalia se convirtió, así, en un estado «rico» que, con sus beneficios, ayudaba a otros territorios de la República Federal más bien agrícolas o industrialmente menos desarrollados, en la denominada «perecuación financiera nacional». Otro tanto puede decirse de los emplazamientos de astilleros en la costa, en el Norte de Alemania, toda vez que aquí se desarrolló, con los puertos de Bremen y Hamburgo, una estructura industrial costera específica, integrada por industrias navales, pesqueras y alimenticias. Esta fue, además, completada en parte, de forma certera, con la industria pesada, con el concepto de las plantas siderúrgicas junto al mar, justamente donde desembarca el mineral.

Un camino muy distinto siguió, ya entonces, el estado de Baden-Württemberg, que, desde hacía mucho tiempo, de su «necesidad» —la falta de materias primas naturales y una agricultura no favorecida por las condiciones naturales—, había hecho virtud, ya que había fomentado, de forma acertada y diseminada por todo el país, la industria de transformación, especialmente la construcción de maquinaria, como una industria desarrollada a partir de la industria artesanal. La pequeña industria era el lema, no la apuesta por la gran industria, estrategia que actualmente produce excelentes resultados, incluso para las ciudades, para la cultura urbana de Baden-Württemberg.

A pesar de todo, se puede decir que, en general, en la primera fase de la posguerra, el centro de gravedad del desarrollo industrial y del potencial económico correspondiente se situaba en las aglomeraciones urbanas septentrionales u occidentales de la República Federal.

Frente a él se encontraban, como territorios más bien «subdesarrollados», expresándonos asimismo en términos generales, las regiones rurales, que habían sido, en la época inmediatamente posterior a 1945, importantes lugares de acogida para refugiados, pero que fueron perdiendo cada vez mayor atractivo debido a una deficitaria oferta de puestos de trabajo. Una de las causas que contribuyó a ello fue la racionalización progresiva de la agricultura, que hizo disminuir, de forma continuada hasta la fecha, la oferta de puestos de trabajo. Un medio para evitar este peligro de despoblación de los territorios rurales era la creación de puestos de trabajo mediante la instalación de nuevos establecimientos industriales. Para ello se crearon programas de promoción estatal de diver-

esos tipos. Junto a las subvenciones a las inversiones para las empresas que se establecían, constituía un objetivo esencial la creación y ampliación de la infraestructura inexistente o deficitaria, especialmente en lo referente a vías de comunicación. Sin embargo, detrás de estos programas estaba también la idea de que la densificación en las ciudades, en las aglomeraciones urbanas, podía alcanzar, o había alcanzado ya, un nivel más bien insano, que debía ser contrarrestado mediante un giro radical de la política, sirviéndose, como instrumento, del planeamiento de desarrollo regional. El principio de la «igualdad de las condiciones de vida» se convirtió así en un motor del desarrollo regional de la «tierra plana».

Mientras que las ciudades, tras la inmediata reconstrucción de la posguerra, introdujeron al comienzo de los años sesenta una nueva fase de la expansión constructiva en la «verde pradera» —sólo comparable a la «época de la crisis del progreso» en el último tercio del siglo XIX—, la retórica política y parte de la organización política estaban más interesadas en el desarrollo de los territorios rurales. No existía todavía una política urbanística que recogiera y configurase positivamente el desarrollo existente.

Esta situación no cambió hasta que el crecimiento de las ciudades comenzó a sobrepasar sus límites administrativos y las distintas oleadas de la suburbanización amenazaban con producir el peligro de una amalgama de urbanizaciones cada vez más amorfa. Paralelamente, se perfilaba la manifestación de que la edificación antigua que no había sido destruida en la guerra parecía estar sujeta a un proceso de deterioro físico, cuando no en peligro de degradación social, el cual había de ser prevenido con los programas de renovación urbana. En un principio, esto se llevó a cabo sobre todo con el objeto de habilitar, mediante un cambio de uso, la antigua edificación que rodeaba al oprimido centro urbano para poder acoger el crecimiento futuro estimado de este centro. Este desarrollo parecía transferir a la edificación antigua que había subsistido a la guerra una sustitución más bien uniforme, es decir, amorfa. Al considerar que lo moderno era la forma lisa, la decoración del neoclasicismo —el estilo de los ensanches urbanos del siglo XIX— debió de parecerles obsoleta. A unos cuantos les pareció ya entonces aquello una especie de asesinato perpetrado contra la estructura edificatoria, especialmente en las grandes ciudades (4). Las ciudades se convirtieron en objeto de interés público y en materia de extensos debates sociales, tanto entre los responsables políticos y las autoridades planificadoras, como

entre los afectados por tales planeamientos. El desarrollo de la ciudad, su planeamiento y su control, así como sus consecuencias, no eran ya sólo objeto de debates técnicos, sino que se convirtieron en cuestión política y después, finalmente, pasando por encima de la acción y competencia locales directas, casi en una cuestión política de rango nacional.

Junto al debate acerca de la relación ciudad-campo, se había suscitado otro sobre el futuro de las ciudades, en un principio refiriéndose sólo a los problemas de los cascos urbanos, especialmente de las zonas de edificación antigua situadas en los bordes del centro urbano, aunque refiriéndose también, cada vez más, al sistema «ciudad» como tal (5). La *urban fabric* había caído en entredicho, si no en desgracia, por cuanto podemos obviar lo que sucedió en primer lugar. Se buscó ayuda y se encontró. Si, en un principio, fueron intentos tradicionales, como el cambio de disposiciones legales y la promulgación de nuevas leyes (Ley de Fomento Urbanístico para el Saneamiento Integral de las Ciudades), pronto se encontraron instrumentos adicionales, resortes. Uno de los más importantes fue la aplicación de la investigación en forma de inventarios empírico-analíticos y su valoración ante el marco de la demanda y voluntad político-ideológicas, y esto en todos los planos del sistema político-administrativo.

Esto se complementó con un despertar, en la población de muchas zonas, de la conciencia de que eran parte interesada, unido a una articulación explícita, por parte de los habitantes, de sus propios intereses. Esta doble acción del discurso público-político y del análisis fundamentado científicamente condujo, en muchas ciudades, a una política municipal y a un desarrollo urbano más conscientes, que ya no volvieron a aceptar planeamientos sólo puramente técnicos como los más indicados (6). El descubrimiento de la ciudad como forma de vida y de su configuración condujo a realizaciones en el campo del saneamiento y de la renovación urbana, que merecen la atención en el balance internacional, incluso aunque, en parte, parezcan «demasiado perfectas».

Paralelamente a esto, a mediados de los años setenta se fue abriendo paso, al principio de forma casi imperceptible, un desarrollo que continúa en la actualidad y que trajo consigo un importante cambio de situación del centro de gravedad en el sistema de ciudades de la República Federal. Me refiero a las diferencias o contrastes entre el Norte y el Sur, lo que no es otra cosa que un desarrollo regional disociado desde el punto de vista económico (7). Resumiendo y cuantificando *gros-*

(4) SIEDLER, Wolf Jobst; NIGGEMEIER, Elisabeth y ANGRESS, Gina: *Die gemordete Stadt*, 3.<sup>a</sup> ed., Munich, 1967.

(5) Cfr. el lema de la junta general ordinaria del *Deutsches Städtetag* (Congreso Alemán de Municipios) de 1971: «Salvad nuestras ciudades ahora».

(6) Cfr. el artículo de GÖB, Rüdiger: «Abschied von der Stadtentwicklungsplanung?». Será publicado en breve en el núm. 5/6 de la revista *Raumforschung und Raumordnung*, col. 1989.

(7) Cfr. el libro de FRIEDRICH, Jürgen; HÄUSSER-MANN, Hartmut y SIEBEL, Walter (dir.): *Süd-Nord Gefälle in der Bundesrepublik?*, Opladen, 1986. También el núm. 11/12 de *Informationen zur Raumentwicklung* con el tema «Datos actuales y prognosis sobre el desarrollo territorial. Contrastes Norte-Sur en el desarrollo económico regional». Editado por el *Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung* (Centro Federal para la Geografía Regional y Ordenación del Territorio).

so modo, en diversos factores socioeconómicos se puede reconocer actualmente un modelo regional estable: «Los exponentes de los cuatro tipos de desarrollo de las aglomeraciones urbanas, claramente diferenciables entre sí, son Bremen y la cuenca del Ruhr en el norte, frente a las aglomeraciones urbanas de Karlsruhe, Stuttgart y Munich. Entre ellas se encuentran, inclinándose más bien hacia el grupo del norte, las aglomeraciones de Hamburgo, Hannover, Bielefeld, Aquisgrán y el territorio del Saar; y, relacionadas más bien con el sur, están las regiones en torno a Düsseldorf, Colonia/Bonn, Frankfurt, Mannheim/Heidelberg/Ludwigshafen y también en torno a Nüremberg» (8).

A continuación expondré un resumen de los estudios sobre estos nuevos desarrollos, que también han sido llevados a cabo en el *BfLR* (Centro Federal de Investigación para la Geografía Regional y Ordenación del Territorio):

Existen diferencias de desarrollo, empíricamente constatables, entre las aglomeraciones urbanas del sur y del norte, siendo más positivo el desarrollo del sur que el del norte. Esto es aplicable, en primer término, a la situación del mercado de trabajo y al desarrollo del empleo, aunque también existen claras diferencias en lo que se refiere al potencial económico, a las actividades investigadoras y a la aplicación tecnológica; y, en lo que respecta a la participación en la producción, al nivel de renta, a la cuota de alta cualificación y, no en último lugar, a la evolución de la población o a la disminución migratoria, también salen beneficiadas las aglomeraciones meridionales, constituyendo todos estos factores, al igual que los precios del suelo, indicadores generales del atractivo local. Puede comprobarse, por tanto, que existen diferencias en los desarrollos de las aglomeraciones urbanas de la República Federal, las cuales revelan una nueva dimensión en la disparidad «regional», una nueva dimensión que ha surgido ahora entre las aglomeraciones urbanas y que está haciendo desaparecer progresivamente la antigua desigualdad entre el medio urbano y el medio rural. Pero, sobre todo, esto significa un cambio de los pesos específicos económicos en la República Federal. Este cambio no sólo ha desplazado los pesos económicos al medio rural de la República Federal, sino que todavía sigue desplazando también los pesos específicos políticos dentro de la política, la ciencia y la cultura (9). ¿Cuáles son las causas de ello?

1. En *primer lugar*, hay que hablar de desarrollos mundiales, según los cuales la industria pesada tradicional va perdiendo progresivamente importancia económica en los países desarrollados.

(8) SINZ, Manfred: «Nord-Süd Kontraste der Stadtentwicklung. Was ist Sachstand?». Publicado en el núm. 24 de *Bauwelt* en 1988.

(9) Cfr. STRUBELT, Wendelin: «Die Raumstruktur in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Wandel und Konstanz, zwischen Hoffnung und Resignation. Ein "räumlicher" Essay». En *Informationen zur Raumentwicklung*, núm. 11/12, 1986.

Las regiones en las que ésta es dominante encuentran dificultades para adaptar sus estructuras industriales, modernizándolas a su debido tiempo, debido a que las antiguas monoestructuras se consideran inmutables.

2. En *segundo lugar*, cada vez se concentran más las industrias modernas, junto a la infraestructura de alta tecnología y de investigación necesaria para ellas, en el sur de la República Federal. A este respecto, no ha de ser pasado por alto que estas altas tecnologías están soportadas en su mayor parte por empresas industriales —dependientes de los fondos estatales casi sin ninguna competencia—, como la aeronáutica y la técnica armamentística. Esto atañe, especialmente, al área de Munich. Además de esto, ramos que en otras regiones se han convertido en problemáticos, en el sur de Alemania parecen haber conseguido, mediante especializaciones y estrategias de modernización, nuevos éxitos económicos. El ramo textil constituye el mejor ejemplo de ello (10), por no hablar de las empresas y formas de producción, existentes sobre todo en Baden-Württemberg, estructuradas sectorialmente y, por tanto, capaces de reaccionar de una forma más flexible.

3. Precisamente el éxito del suroeste de la República —en especial, del área del Neckar Medio alrededor de Stuttgart, que, desde el punto de vista regional, es incluso la más homogénea, ya que se extiende con amplitud por zonas que anteriormente tenían una estructura más bien rural— es el resultado de una larga tradición de fomento de la industria artesanal, sin olvidar las correspondientes infraestructuras de investigación y formación (universidades técnicas y escuelas técnicas superiores).

4. El caso de Baviera es distinto. Esta región, de carácter aún profundamente agrario tras la segunda guerra mundial, siguió una acertada política de industrialización. Los primeros planteamientos de ésta podrían situarse ya durante la segunda guerra mundial, cuando muchas plantas de producción fueron trasladadas aquí por gozar de una mejor protección contra los ataques aéreos. Además de ello, muchas empresas de Alemania central y de Berlín buscaron, después de 1945 y de 1949, tras la definitiva división de Alemania, nuevos emplazamientos que además se encontrarán en territorios que no estuvieran monopolizados regionalmente por otras industrias, con el dominio de los mercados de trabajo inherente a ello. Esta expansión de la base industrial, tan acertada como creciente, unida a planificaciones de la economía energética y a los avances tecnológicos mundiales, ha convertido, especialmente la aglomeración urbana de Munich, en una de las zonas industriales

(10) Las diferencias en cuanto a la ocupación con ramos determinados suponen cada vez menos un indicio de diferencias estructurales regionales, siendo mucho más importante el estado de modernización de la producción, y éste puede ser, en el ramo correspondiente, muy diferente según las regiones.

más dinámicas de la República Federal de Alemania —con problemas de aglomeración aún crecientes—, aunque su imagen esté todavía muy marcada por la cultura y el folklore.

Y ¿cuáles son las consecuencias? Este desarrollo trae aparejada una mayor competencia entre las aglomeraciones urbanas. Originado por «casualidades» históricas, por cambios económicos mundiales y por avances técnicos y fomentado por atractivos regionales, esto conduce también a un desarrollo disociado de las aglomeraciones urbanas en la República Federal. Si, en la inmediata posguerra, éstas se encontraban en un equilibrio diferenciado en el reparto de las funciones de centralidad, las cuales fueron cubiertas en el Imperio alemán casi exclusivamente por Berlín (1871-1945), ahora se cierne sobre ellas la amenaza de un desequilibrio. El norte y el centro pierden en importancia y funciones, mientras que muchas funciones principales se concentran progresivamente en Frankfurt, Stuttgart y Munich, aparte Bonn, la sede del gobierno central.

Teniendo en cuenta este amplio desplazamiento hacia el sur de los centros de gravedad de la economía y de la población en la República Federal de Alemania, hemos de partir de desarrollos progresivamente divergentes. Las dinámicas estructuras económicas de las aglomeraciones del sur de Alemania conducen a los problemas de desarrollo característicos de una época de *boom* económico, mientras que en el norte y el oeste hay que partir de problemas de desarrollo que hasta ahora eran debidos más bien a manifestaciones de depresión (11). En este contexto sólo podemos hacer referencia a las múltiples facetas de estos diferentes desarrollos en lo que respecta a los aspectos ecológicos y sociales.

Hemos de hacer constar que, en el aspecto social, en todas las regiones de la República Federal y concentrada en las grandes ciudades, se advierte una diferenciación social progresiva (12). En lo referente a los problemas ecológicos de las ciudades aún en crecimiento, éstos sólo pueden ser atajados por las posibilidades de las mermaidas regiones urbanas en casos muy contados. Probablemente no existen ya espacios alternativos en ningún sitio.

A la vista del desnivel Norte-Sur producido, se puede decir lo siguiente sobre el sistema de ciudades de la República Federal:

(11) CHESHIRE y HAY, en su estudio sobre el desarrollo urbano en Europa, también señalan que los desarrollos dominantes son fenómenos tanto de depresión como de crecimiento. Cfr. su libro *Urban problems in Western Europe. An economic Analysis*, Londres, 1989.

(12) En el debate político y científico se discute esto bajo el concepto de la «sociedad dos tercios o cuatro quintos», perifrasis con la que se designa un fenómeno existente en muchos países industrializados de Europa, donde a dos tercios o a cuatro quintas partes de la sociedad les va bien, porque están integradas en el proceso social, pero una parte no despreñable, entre un quinto o un tercio, no puede arraigar en esta sociedad, viéndose por ello cada vez más discriminada dentro

1. Habiendo surgido inicialmente dentro de la República Federal de Alemania disparidades, preferentemente sociales y económicas, entre el medio urbano y el rural, estas diferencias, que continúan existiendo, están siendo relevadas o desplazadas progresivamente por aquellas que existen entre las aglomeraciones urbanas que prosperan de formas diferentes.

2. Si anteriormente eran semejantes los problemas de desarrollo de las ciudades, ahora se diferencian según la estructura y la situación de la ciudad central, pero también de las de su periferia. Si en algunas ciudades son dominantes los fenómenos negativos que acompañan al crecimiento económico, especialmente en el aspecto ecológico, esto significa sólo en contadas ocasiones una ventaja ecológica para las áreas de retroceso económico, ya que la problemática de antiguas cargas allí existente puede pesar fuertemente sobre las nuevas creaciones deseadas y proyectadas.

3. A decir verdad, las tendencias actuales hablan en favor de un aumento de las disparidades de las grandes aglomeraciones en el futuro, pero la experiencia demuestra que las medidas de reestructuración puestas ya en práctica (13) no son muy prometedoras, toda vez que, ahora, las regiones en auge amenazan con afluir, en toda la extensión de la palabra. Con ello se generan posteriormente tendencias emigratorias en toda regla.

4. Y por último, hay que hacer todavía una observación que puede resultar especialmente relevante para el proceso de unificación europeo ulterior: las diferencias en el desarrollo conducirán, probablemente, a que sea más de esperar que la ayuda en la competencia provenga, a través de la cooperación con o bajo el apoyo mutuo, de regiones de otros países de Europa con problemas similares, más que de regiones del propio país, que cada vez muestran menos puntos en común.

5. Ante estos nuevos desafíos europeos y mundiales, el equilibrado sistema de ciudades de la República Federal también ha tenido que reequilibrarse como resultado de un laborioso proceso de adaptación. La multiplicidad existente y el alto grado de responsabilización política y organizativa constituyen prometedoras garantías de ello.

Con esto quiero acabar este inventario y dedicarme a mi segundo bloque, los planteamientos científicos más significativos sobre la problemática de *la urbanización* en la República Federal.

de ella, cuando no totalmente excluida. Cfr. el núm. 9/10, 1987 «Räumliche Probleme wirtschaftlicher Benachteiligung» de *Informationen zur Raumentwicklung*. Además, BRECKNER, Ingrid y o.: «Armut in Reichtum, Erscheinungsformen, Ursachen und Handlungsstrategien in ausgewählten Städten der Bundesrepublik Deutschland», Bochum, 1989.

(13) En este sentido, merece especial mención el intento de reestructurar, tanto ecológica como económicamente, la parte norte, especialmente problemática, de la cuenca del Ruhr, mediante una exposición internacional de arquitectura. Cfr. también el núm. 4, 1989: «Technischer Wandel und räumliche Entwicklung» de *Informationen zur Raumentwicklung*.

## II

La abundancia de trabajos y planteamientos surgidos sobre este tema en los últimos cuarenta años —y aunque sólo sea en los últimos veinte— hace que resulte poco menos que imposible el realizar un resumen y una valoración estructurados. Sin embargo, aun a riesgo de llevar a cabo una tremenda simplificación, voy a intentarlo.

Hay que recordar de antemano que existe una estrecha relación entre las fases del desarrollo económico y los ciclos del planeamiento urbano, del urbanismo. Esto atañe especialmente a la posguerra, a la fase de reconstrucción, aunque también sea aplicable a las siguientes. Por ello debemos comenzar por abordar este punto.

Así, todo aquel que se dedique al desarrollo de las ciudades alemanas en la posguerra, ha de tener en cuenta que, para muchos planificadores y responsables políticos, el *boom* económico, producido por un conflicto Este-Oeste cada vez más agudizado (guerra de Corea) y por la presión del desarrollo consustancial a él, llegó a las ciudades de forma totalmente inesperada. Salvo una excepción (14), no existían proyectos que previeran una nueva orientación dirigida hacia una meta o ampliación de la ciudad, una adecuación a las nuevas exigencias producidas por la motorización en gran escala. En todas partes se concedió prioridad, en un principio, a la reconstrucción de lo destruido a fin de dotar a la población y a la economía de lo más esencial. Modelos para un desarrollo urbano que pudiese satisfacer la situación de *tabula rasa* de un gran número de poblaciones, había muy pocos. A lo sumo, el título de un libro, *Die autogerechte Stadt* (15), recogido con frecuencia aunque con un sentido negativo y, con ello, mal interpretado, puede ser citado en lo sucesivo como lema, como una forma de orientación de este tipo de planeamiento de adecuación del *muddling through* (\*). El desarrollo urbano como consecuencia principal del proceso de urbanización progresivo no constituía, de momento, un objetivo del urbanismo. En un principio, el objetivo era más bien dedicarse, de forma tradicional, a la arquitectura urbana municipal, en el sentido de la configuración de los espacios públicos, sobre todo de las plazas, es decir, todavía a través de la visión de los «patriarcas» protectores, aunque ya no a través de la de reyes y príncipes. Todo lo demás se dejaba a cargo de los técnicos o de planificaciones técnicas de trascendencia menos pública. Este era todavía el momento de los hombres notables —o que se tenían a sí mismos por tales— (16), que, tras la reconstrucción inmediata, trataron de dominar y configurar el crecimiento de las ciudades con medidas y proyectos puntuales. Frecuentemente fracasaba también esta configuración, ya que las planificaciones técnicas es-

pecíficas, como sobre todo la planificación del tráfico, habían impuesto, cada vez con mayores exigencias y de una forma discreta pero insistente, sus pretensiones y líneas directrices más o menos determinadas en sí mismas, para las que apenas había una correspondencia urbanística, que si acaso existía, era en planteamientos.

El desarrollo económico (el «milagro económico»), las exigencias crecientes en las condiciones de vivienda, tanto en la construcción de viviendas en propiedad como en las de alquiler, y la continua afluencia de refugiados, sobre todo de la RDA y de los demás territorios antiguamente colonizados por Alemania al este del telón de acero, y después, tras la construcción del muro de Berlín en 1961, de los trabajadores extranjeros contratados específicamente, constituyen un conjunto de factores interrelacionados que estaban detrás de un desarrollo urbano que sobrepasaba y excedía los territorios urbanos tradicionales. Nuevos bloques de viviendas y viviendas unifamiliares, barrios enteros surgieron en la «verde pradera». Su fundamento urbanístico era una interpretación subjetiva de la Carta de Atenas, con el intento de separar las funciones de trabajo y vivienda. El carácter internacional de este «estilo» y sus consecuencias para el desarrollo de las ciudades pueden observarse, a pesar de las diferencias culturales y temporales, en todos los países de Europa.

A todo esto se añadió, en muchas ciudades, una ocupación más intensiva de las zonas urbanas centrales, es decir, de las *cities* y de las zonas de ensanche de finales del siglo pasado situadas a continuación de ellas, que fueron siendo cada vez más utilizadas para los servicios centrales. Esta intensificación de la ocupación produjo un efecto de desalojo de la población que habitaba allí y, consecuentemente, hubo que crear nuevos barrios residenciales en la periferia de las ciudades, ya fueran zonas de viviendas unifamiliares o ampliaciones de la ciudad en forma de nuevas zonas urbanas muy densificadas, compuestas en parte por edificaciones en altura. Las consecuencias fueron tanto la urbanización del campo, del *hinterland* que rodeaba a las ciudades, por las distintas oleadas de la suburbanización, como la creación de barrios de viviendas sociales que, al no funcionar (todavía), llamaban la atención, produciendo un gran efecto en la opinión pública. Los efectos o ritmos derivados de este desarrollo traspasaron el marco de los problemas locales, convirtiéndose cada vez más en problemas denominados colectivos. La configuración de la ciudad y la política municipal se convirtieron en un tema nacional.

Estas fueron, sin embargo, las últimas consecuencias de un crecimiento urbano que, a finales de los años sesenta y sobre todo después, a comienzos de los setenta, fue relevado casi repenti-

(14) Se trata de Rudolf Hillebrecht, el planificador responsable de Hannover después de la segunda guerra mundial.

(15) REICHOW, Hans Bernhard: *Die autogerechte Stadt*, Ravensburg, 1959.

(\*) N. de la T. (En inglés en el original). Expresión inglesa que significa «salir del paso sin saber cómo».

(16) Cfr. el núm. 84 de *Stadtbauwelt*, diciembre 1984, con el tema: «Die Legende von der "Stunde Null"». Planungen 1940 bis 1950».

namente por una fase de estancamiento —y en parte también de retroceso y depresión— producida por cambios estructurales en la economía —de origen internacional, aunque con incidencia local— y, con ello, también en las estructuras sociales y en su reflejo edificatorio y urbanístico. Los problemas de las ciudades centrales que se vaciaban (el éxodo urbano) se convirtieron en un nuevo problema urbanístico nacional (17).

Inmediatamente después de esta fase, siguió otra en la que aún nos encontramos en la actualidad y que ya no se caracteriza por un desarrollo urbano homogéneo. Ahora los desarrollos se realizan de forma muy distinta según las regiones y ello trae como consecuencia la existencia de procesos de desarrollo urbano también diferentes. El crecimiento y el estancamiento no discurren ya paralelos cronológicamente ni interrelacionados, sino diferenciados regionalmente y, por ello, también desfasados cronológicamente. Las diferencias de desarrollo, que anteriormente sólo se daban de esta forma entre países o distintas regiones de Europa, ahora pueden observarse dentro de la propia República Federal, aun cuando aquí éstas sean de menor envergadura. Los últimos esfuerzos para introducir innovaciones en el desarrollo urbano se concentran esencialmente en dos campos: Por un lado, en el campo de la ecologización de todos los trabajos de planeamiento, es decir, en el intento de hacer más tolerables desde un punto de vista ecológico las consecuencias de la *Urban fabric* y, por otro, en el intento, mediante procesos de reestructuración económicos y de la producción, de adaptar o acercar la ciudad-fábrica a los nuevos desafíos desarrollados internacionalmente.

Este apretado resumen del proceso de urbanización y de su problemática en la República Federal es necesario como base para comprender qué planteamientos y soluciones de problemas científicos tan distintos se debatieron, se formularon, se aceptaron y/o se volvieron a desestimar. Simplificando mucho nuevamente, dentro de la ciencia y de las investigaciones en el campo de la urbanización en la República Federal de Alemania, se constata la existencia de dos corrientes principales. En un caso se trata de una corriente más bien positivista, orientada profesionalmente, y en el otro, de una orientación crítica y político-económica. Aunque ambas orientaciones incidan en distintas disciplinas especializadas con pesos específicos diferentes —la tendencia positivista, en trabajos más bien de planificación y empíricos, y la crítica, en trabajos científico-sociales—, esta división no está determinada de una forma especí-

fica y especializada. En los planteamientos científico-sociales sobre la investigación urbana existen también muchos puntos de vista empíricos y pragmáticos, igual que en las disciplinas más dedicadas a la planificación existen también tanto planteamientos constructivos como destructivos o simplemente críticos.

La orientación pragmático-positiva de la investigación de la urbanización en la República Federal de Alemania enlaza, en la posguerra, con trabajos preliminares realizados desde comienzos de siglo en el seno de las ciencias territoriales en el ámbito germanoparlante (18). Estas ciencias territoriales fueron, junto a los planteamientos americanos (19), las primeras que intentaron no tratar aisladamente desde un punto de vista científico especializado la incidencia territorial de los problemas sociales, sino abarcarla dentro de una visión global sintetizadora y abordarla con soluciones de síntesis adecuadas. En estos ámbitos dominaban los puntos de vista orientados geográficamente (principio de centro-poblaciones y principio de ejes) y orientados a modelos arquitectónicos, como por ejemplo las ideas de la ciudad jardín. Estas eran ideas que procedían de las cabezas de grandes planificadores, de hombres notables (!). Con su percepción, trataban de conseguir formas de relación social con procesos territoriales que correspondían a valores y normativas auto-impuestas o derivadas de teorías filosófico-sociales. Ejemplos de ello son concepciones cerradas para áreas, para unidades vecinales o para proyectos urbanísticos con las dominantes correspondientes, o proyectos técnicos como la adecuación de las ciudades al tráfico vehicular o como la ejecución de propuestas de desarrollo para la higiene de la ciudad, lo que, en definitiva, se situaba ya en los comienzos de la planificación y desarrollo del sistema de ciudades moderno. En suma, puede decirse que la multiplicidad de planteamientos y trabajos se encuadra en la corriente principal del debate internacional sobre desarrollo urbano. La contribución de la República Federal al respecto fue, sin embargo, en la época de la posguerra, más receptora que participativa en un principio (20).

Junto a estos planteamientos orientados más bien hacia la planificación, surgieron, durante los años sesenta y con mayor intensidad después, en los setenta, intentos no sólo de desarrollar una estrategia de oferta de planificación, sino de investigar más a fondo la demanda de los habitantes de las ciudades, su propia percepción, cómo ésta se les representa realmente, cómo es asimilada y cómo todo esto puede ser utilizado como orienta-

(17) Cfr. HEUER, Hans y SCHÄFER, Rudolf: *Stadtflucht, Instrumente zur Erhaltung der städtischen Grundfunktion und zur Steuerung von Stadt-Umland-Wanderungen*, Stuttgart, 1978.

(18) A este respecto hay que citar las reflexiones sobre el territorio del Gran Berlín, desarrolladas ya en una fecha muy temprana, y las propuestas de planeamiento de la cuenca del Ruhr. Como visión de conjunto, cfr. *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Academia de Investigación del Territorio y Planeamiento Regional) (ed.): *Raumforsch-*

*chung, 25 Jahre Raumforschung in Deutschland*, Bremen, 1960.

(19) Hay que citar, especialmente, las propuestas ligadas en aquella época a la Tennessee-Valley-Authority. Cfr. SELZNICK, Philip: *TVA and the Grass Roots*, Berkeley, 1949.

(20) Una buena visión de conjunto ofrecen, al respecto, los dos tomos publicados por la *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Academia de Investigación del Territorio y Planeamiento Regional): *Grundriss der Raumordnung und Grundriss der Stadtplanung*, Hannover, 1983.

ción para una configuración urbanística. Había llegado la hora de los investigadores sociales que, con un planteamiento científico orientado hacia la demanda, trataban de conseguir lo que, de una forma muy expresiva, se denominaba «urbanismo humano» (21), un urbanismo que no surgía de la concepción del individuo o colectivo planificador, sino del análisis científico de la actitud de los habitantes. Su percepción y análisis del entorno espacial se convirtió en un indicador de aceptación o rechazo. La oferta planificadora y edificatoria de un modelo se confrontaba con el correctivo recogido empíricamente de la demanda.

A ello se añadió un profundo conocimiento sobre las consecuencias territoriales de los distintos planteamientos técnicos de planificación, especialmente de las planificaciones de tráfico, aunque también de las de otro tipo en el campo de la realización, como por ejemplo, de nuevas infraestructuras. Esto mismo podía decirse de la colaboración en el establecimiento de los límites administrativos y de sus amplias consecuencias para el sistema de recaudación y reparto de impuestos. Todas estas distintas planificaciones técnicas o políticas sectoriales generaron consecuencias territoriales de diversa índole y fueron convirtiéndose progresivamente en problemas propios del desarrollo urbano. El pensamiento puramente planificador tocaba aquí a su fin y surgió la necesidad de estudiar, de analizar, incluso en su coincidencia, las cosas que coincidían, y de afrontar este tipo de complejas relaciones con estrategias adecuadas para la solución de los problemas. El planeamiento territorial fue evolucionando de ser un tipo más de planeamiento entre otros, hasta convertirse en una incursión analítica en el efecto de algunos planeamientos técnicos y, finalmente, en una intervención sintetizadora que, a través de los distintos planeamientos técnicos, trataba de introducir elementos dirigentes sociales y territoriales.

La planificación del desarrollo urbano como intervención técnica sustentada por diversas disciplinas técnicas fue implantada en casi todas las ciudades, siendo apoyada institucionalmente. La investigación urbana se convirtió en una disciplina científica, que ya no se dejaba sólo a cargo de los departamentos estadísticos. En cualquier caso, no hay que olvidar que esta intervención pragmático-integradora, provocada por los problemas del desarrollo urbano anteriormente citados, fue muy exigente en su planteamiento planificador, sin que en la realidad fuese llevada a la práctica con igual calidad. La omncompetencia —tanto requerida como atribuida— condujo a una exigencia exagerada tanto técnica como institucional, sin hablar ya de la falta de voluntad de otros departamentos sectoriales competentes, que no estaban dispuestos a aprender organización interna.

Además, los problemas del desafío ecológico y del proceso de reestructuración económica han provocado propuestas de nuevos planteamientos científicos y de nuevas soluciones institucionales desde estos ámbitos. Como consecuencia de ello, la intervención, originalmente pragmática, de distintas ciencias en el desarrollo urbano, enfocada institucionalmente hacia el campo del planeamiento del desarrollo urbano y acompañada por planteamientos integradores de investigación científica, vuelve de nuevo a diversificarse cada vez más. Al parecer, la época de los planteamientos integradores está ya pasada; ha sido borrada por una nueva multiplicidad y pluralidad de distintos puntos de vista, tanto de tipo científico-conceptual como de tipo pragmático-resolutivo (22).

Estas diferencias en las intervenciones se derivan, y no en último lugar, de los desarrollos tan diferentes que ahora tienen las distintas regiones. Ya no existen fórmulas patentadas que puedan ser aplicadas como medios auxiliares generales o, al menos, como orientación obligatoria, toda vez que las anteriores se han revelado, precisamente, como no tan efectivas. Por este motivo, toda la ideología basada en formulaciones generales y universalmente obligatorias ha cedido ante una ideología orientada hacia estructuras de soluciones adaptadas local y regionalmente. Los análisis científicos tienen, en tales formas de proceder, la misión de clarificar y explicar; son una explicación aplicada (23) y, por tanto, no la última instancia obligada. Esta reside en las estructuras decisorias sociales y políticas, aunque sólo por un tiempo determinado, limitado, precisamente por ser modificable democráticamente.

Paralelamente a esta corriente principal que se ocupa del urbanismo, ha habido otra con planteamientos más bien críticos, desarrollados sobre todo en las ciencias sociales. Un impulso esencial para esta corriente fue el trabajo del psicólogo social Mitscherlich sobre el carácter poco acogedor de la ciudades alemanas (24), en el que ya en 1965, es decir, antes de la revuelta estudiantil de 1968, llegó a un punto de vista crítico del desarrollo urbano capitalista. El punto esencial de esta crítica era la propiedad privada del suelo y la forma capitalista de disponer de su aprovechamiento. Los desarrollos negativos de las ciudades se consideraban, y no en último lugar, como expresión de esta situación de propiedad privada capitalista del suelo; y, como modelo de solución, con el que había que abordar los problemas de las ciudades más bien de forma estatal central, se contemplaba una nueva política del suelo, una reforma del suelo, e incluso una colectivización de esta propiedad.

Con esto hemos citado ya una parte esencial de esta orientación crítica —y de izquierdas— de in-

(21) BAHRDT, Hans-Paul: *Humaner Städtebau*, Munich, 1967. En 1973 se publicó ya la 6.ª edición.

(22) Cfr. como visión de conjunto más reciente, HESSE, Joachim Jens (ed.): *Kommunalwissenschaften in der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden, 1989.

(23) DAHRENDORF, Rainer: *Die angewandte Aufklärung. Gesellschaft und Soziologie in Amerika*, Munich, 1963.

(24) MITSCHERLICH, Alexander: *Die Unwirtlichkeit unserer Städte. Anstiftung zum Unfrieden*, Frankfurt, 1965, 11.ª ed. ya en 1972.

vestigación urbana, que se desarrolló en los años setenta (25): el planteamiento de que la ciudad, la vida urbana, no debe constituir el foco para un análisis científico de las condiciones de vida urbana, sino el marco social; la conformación de las condiciones de producción proporciona el marco dentro del cual se mueve la ciudad y, sólo mediante un cambio de este marco, se hacen también posibles otros desarrollos en las ciudades. El papel de las ciudades y comunidades no era considerado autónomo, tal y como está garantizado por la Constitución. Por parte de los poderes fácticos del Estado central y de las estructuras capitalistas que lo respaldan, a las ciudades sólo se les concedería la función de amortiguadores, de forma que pudiesen absorber, ya a escala local, los problemas de lealtad de masas. Las ciudades eran, en este sentido, los cubos de la basura de la sociedad, y su autonomía, aunque útil, ya no era real (26), ya que los hilos que decidían todo se movían a otra escala, por lo que también se cuestionó en el seno de esta orientación ideológica si la ciudad seguía siendo relevante como escala de análisis, por no hablar de la importancia de su posición política. Este punto de vista siguió un desarrollo paralelo al de las concepciones integradoras del desarrollo urbano de los trabajos de tendencia positivista y condujo a que se viera la solución en intervenciones de planeamiento en todo el Estado, en intervenciones de la autoridad central. Las variaciones que pudieran darse en las ciudades, ya fuera por motivos de evolución histórica, de composición social o también de determinadas acentuaciones políticas, eran consideradas insignificantes y no determinantes para los propios desarrollos. Hasta se podría llegar a decir que estos planteamientos críticos sobre el desarrollo urbano tenían incluso un reflejo antiurbano, ya que no consideraban lo genuinamente urbano como un factor importante, sino que esperaban que los impulsos decisivos proviniesen más bien de un planeamiento general del Estado central. La configuración de la política como proceso social se ligaba demasiado al Estado y a sus órganos centrales. La multiplicidad federal y social no era todavía reconocida como la fuerza innovadora de una sociedad.

En cualquier caso, en este contexto no ha de ser pasado por alto que, precisamente gracias al trabajo local de socialdemócratas comprometidos, se llegó a la conclusión de que para lograr objetivos en el desarrollo urbano (y no para formular conceptos teóricos) era necesario seguir el camino de la denominada doble estrategia (27). Con ello se hacía referencia a una estrategia que trata de conseguir cambios sociales totales, en cierto modo desde arriba, pero que, a la vez, no descui-

da el trabajo local, la toma de contacto con los problemas locales y la propuesta de modelos de solución. Los campos de actuación de las ciudades fueron valorados y observados con mayor amplitud y realismo de lo que un análisis más bien abstracto podría haber hecho suponer.

Esta doble estrategia también alcanzó después vida propia en muchas ciudades de la República Federal de Alemania, ya que la democratización de la sociedad decretada después de 1945 se iba convirtiendo progresivamente en una práctica democrática real, en una articulación de los intereses propios de los ciudadanos. La participación de la población en las decisiones tomadas en las ciudades sobre el entorno en el que tiene que vivir y que, de esta forma, quiere configurar ella misma, se convirtió en un pensamiento que dominaba todo lo demás. Y, al organizarse iniciativas ciudadanas locales y tratar de solucionar problemas locales o, al menos, de articularlos en oposición a la opinión y a los planeamientos predominantes para después hacerlos valer, este entramado crítico-social se convirtió en un «arma» analítica —ya que también adquiría cada vez un mayor grado de fundamento científico— en manos de los grupos que residían y trabajaban localmente.

Los planteamientos científicos críticos tuvieron que tomar buena nota, además, de que se habían hecho realidad orientaciones de análisis tradicionales, como las diferencias entre la burguesía y la clase trabajadora, cuya segregación en las ciudades había perdido importancia al existir una mayor mezcla, tanto espacial como social. La perceptible diferenciación social de las transformaciones sociales y demográficas y los procesos de individualización de los modos de vida han hecho que este tipo de planteamientos críticos tengan que dirigirse cada vez más hacia la elaboración empírica exacta de este concurso de circunstancias, porque la realidad social local es más variada y multiforme de lo que creían poder pensar las intervenciones teóricas estructuradoras. Además, los movimientos locales han demostrado que la escala local está muy capacitada para gestionar incluso procesos de configuración nacionales centrales que no podrían haber sido iniciados centralmente. La regla general ya no es el dominio de una escala, sino la multiplicidad; la realidad imperante no es ya la determinación, sino un concierto cooperante o confluyente.

Por todo ello puede decirse, en suma, que durante la década de los ochenta se ha permanecido en una coexistencia de orientaciones científicas pragmáticas y críticas, aunque en el debate local y en los distintos trabajos, precisamente de los científicos más jóvenes, se han mezclado estos

(25) Es interesante observar que los impulsos más importantes en este sentido provenían de científicos muy jóvenes; cfr. especialmente EVERS, Adalbert y LEHMANN, Michael: *Politischökonomische Determinanten für Planung und Politik in den Kommunen der Bundesrepublik*, Offenbach, 1972, y el número «Planen-Bauen-Wohnen» de la revista *Kursbuch*, núm. 27, 1972.

(26) Cfr., especialmente, el tomo *Entwicklungstendenzen kommunaler Planung* de la col. de publicaciones del Bundes-

*ministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau* (Ministerio Federal de Ordenación del Territorio, Arquitectura y Urbanismo), Bonn, 1974; su autor es SIEBEL, Walter. Y el breve apunte de OFFE, Claus: *Zur Frage der Identität der kommunalen Ebene*, en GRAUHANN, Rolf-Richard (ed.): *Lokale Politikforschung*, 2 tomos, Frankfurt, 1975, pp. 303-309.

(27) ROTH, Wolfgang (ed.): *Kommunalpolitik-für wen? Arbeitsprogramm der Jungsozialisten*, Frankfurt, 1971.

planteamientos, orientándose más bien hacia el intento de asociar un análisis teórico-social bueno y sólido a estudios empíricos de las circunstancias locales correspondientes, con la intención de hallar estrategias de solución locales y regionales adecuadas (28). La diferenciación en la incidencia territorial, incluso de desarrollos mundiales de evolución análoga y uniforme, se ha convertido en una convicción que ha dado lugar, precisamente en el campo de la investigación urbana, a un sinnúmero de trabajos científicos. Esto da, a políticos y planificadores, la posibilidad de disponer de una gran cantidad de material y concepciones, a los que poder recurrir a la hora de trabajar o solucionar problemas. El que después aquí se atienda, además, a ponderaciones en virtud de la propia orientación social, puesto que los problemas se pueden tratar desde el punto de vista de la industria o desde el punto de vista de la clase trabajadora, no ha de ser pasado por alto. Pero, en la República Federal de Alemania, la amplia oferta de opiniones científicas y la activa red de organizaciones de intereses sociales distintos han dado lugar a que, al menos, sea posible articular los intereses propios y los múltiples intereses sociales. Ya no es posible reprimir simplemente determinados intereses. Las posibilidades de los controles, de los *checks* y de los *balances* han aumentado considerablemente, debido, no en último lugar, a una opinión pública más sensibilizada a través de los medios de comunicación. Así pues, en conclusión puede decirse que el concepto científico original de la investigación urbana, más bien estático, se ha convertido, gracias a la dinamización del desarrollo de las ciudades y a la evolución social, en un activo conjunto de debates, que permite ensayar, incluso experimentalmente, múltiples posibilidades de solución y aplicarlas una vez verificadas. La tendencia a la perfección, expresada a través de las estructuras de planeamiento relativamente buenas de la República Federal de Alemania, en parte ha dado ya lugar incluso a que, con demasiada rapidez, se intenten canalizar, mediante la planificación, procesos de desarrollo autonómico, apoyándose en análisis científicos. Esto va en detrimento de la espontaneidad, de la multiplicidad de procesos de desarrollo un tanto anárquicos y, con ello, también en detrimento de la innovación social, pero, en cambio, presenta como ventajas el orden, la sistematización y la reglamentación. Sin embargo, este estar uno con otro y uno contra otro y la característica diferenciación regional de la República Federal de Alemania constituye un campo muy amplio y, con ello, una característica de la cultura política y de la identidad de este país situado en medio de Europa.

### III

Lo expresado en último lugar, la referencia a la multiplicidad de instituciones, conceptos y posibi-

lidades organizativas, nos conduce a la última parte, en la que expondré sucintamente cuáles son las organizaciones, instituciones y servicios que se ocupan de la urbanización y de su problemática.

En este contexto, hay que recordar brevemente que el sistema de la República Federal de Alemania es un sistema federal. Esto significa que, en el plano federal, para muchos campos y precisamente en lo relativo a los planteamientos de problemas locales, se puede prever, a lo sumo, una reglamentación básica institucional, pero la realidad planificadora y política, su realización administrativa y planificadora se desarrolla localmente o, como mucho, en el marco de los estados (*Länder*). Éstos son también, en su conjunto, aquellos que han de ocuparse de la adaptación de las leyes, mientras que la Federación, dejando aparte competencias como la defensa, etc., debe limitarse, en este aspecto, a determinados seguimientos del desarrollo equilibrado, o mejor equivalente, de la República Federal de Alemania. Por otra parte, el artículo 28 de la Constitución prevé que los municipios y ciudades lleven a cabo su desarrollo con una gran independencia planificadora. La autoridad planificadora de los municipios se adapta, nuevamente, a una multiplicidad de distintos acuerdos institucionales locales, ya que también son distintas las constituciones de los municipios, como parte de las competencias federales sobre los estados de la República Federal de Alemania. Este esquema puro de competencias, es decir, la autoridad planificadora incluida en los planeamientos regionales que se realizan en el plano de los estados y que, por otra parte, tienen lugar en el marco de las competencias generales federales, sólo ha de ser considerado, lógicamente, como modelo ideal, siendo trasladado a la realidad raras veces de una forma tan pura. La realidad consiste en una multiplicidad de relaciones mutuas entre estos planos, promovidas y moderadas, fundamentalmente, por acuerdos jurídicos y financieros. Así, por ejemplo, los planeamientos municipales tienen que ser aprobados por las oficinas de supervisión estatales, aunque éstas sólo puedan hacer consideraciones relativas a los aspectos jurídicos. Por otro lado, muchos municipios, en base a su recaudación fiscal, no pueden hacer frente ellos solos a todas las actuaciones necesarias, dependiendo, por tanto, de asignaciones —bien a prorrato o bien para proyectos determinados— por parte de la Federación y de los estados.

Por citar otro ejemplo: los planeamientos de incidencia supralocal, como por ejemplo, los correspondientes a líneas ferroviarias de alta velocidad o a nuevos aeropuertos, son, naturalmente, planeamientos que se aplican en el plano de los estados y que se gestionan desde allí, ya que éstos, al tener una incidencia local, pueden ejercer influencia sobre los autoridades planificadoras de los municipios afectados. Por ello, para los plantea-

(28) Cfr. como ejemplo más reciente: HÄUSSERMANN, Hartmut y SIEBEL, Walter: *Neue Urbanität*, Frankfurt, 1987.

mientos de problemas puntuales y para las soluciones que de ellos se derivan, existe aquí una multiplicidad de competencias que están y trabajan en un continuo ir y venir, unas junto a otras, unas con otras y unas para otras, a la manera del federalismo de cooperación, por expresarlo institucionalmente, o en forma de entrelazamientos políticos, por expresarlo analítico-científico-políticamente.

Las disciplinas que están representadas en estos ámbitos constituyen, todavía en gran parte, planteamientos jurídicos dentro de la tradición administrativa del Imperio alemán o de funcionarios de formación jurídica, que aún continúan caracterizando en gran medida la cultura administrativa de la República Federal de Alemania. Hasta la posguerra no se incorporaron con una igualdad de derechos progresiva, aunque no con igual peso específico, los economistas. Al mismo tiempo, siempre han existido las distintas disciplinas técnicas —como, por ejemplo, la planificación del tráfico, la edificación o las obras públicas— que, en su orientación técnica específica, han sido desempeñadas por los servicios correspondientes, pero a las que rara vez les ha correspondido un desarrollo de perspectivas más amplias. Este campo ha continuado perteneciendo, en toda regla, a los funcionarios de carácter jurídico o a los políticos. Sólo en los últimos años han empezado a entrar también aquí algunos representantes de las ciencias sociales. En algunas universidades también se han establecido, con un cierto éxito, planteamientos encaminados a conseguir una formación integradora, que han abordado todos los distintos aspectos de la planificación que ha de dominar simultáneamente un planificador, por ejemplo en el plano local. Pero de ello no puede deducirse que dentro de la República Federal de Alemania existan determinados estudios reglamentarios —ya sea, por ejemplo, en algunas universidades o en los segundos exámenes realizados por el Estado— que sean obligatorios para ocupar puestos directivos o de gestión, por cuanto que la República Federal está caracterizada, también en este caso, por tener una gran multiplicidad de capacidades de formación y de posibilidades y oportunidades de carreras y no unas orientaciones reglamentarias unívocas.

También existe en la República Federal una considerable multiplicidad de institutos de investigación y planificación privados, a los que las instituciones estatales y municipales encargan la realización de trabajos. Este tipo de institutos privados suelen estar asociados o ligados a determinadas cátedras o profesores de las Escuelas Superiores. Así pues, existe una amplia infraestructura científica y planificadora, que se extiende por casi toda la República Federal. Algunos estados poseen, además, sus propios institutos de investigación, cuya misión es la de formular, puntual y permanentemente, un criterio sobre cuestiones pro-

cedentes del campo de la política. El *Deutsche Städtetag* (Congreso Alemán de Municipios) dispone también de un instituto de investigaciones propio, el *Deutsches Institut für Urbanistik*, que lleva a cabo, acertadamente, medidas encaminadas al perfeccionamiento en todos los ámbitos de la investigación urbana, aunque también realiza trabajos de investigación que se consideran convenientes para las ciudades y para sus problemas. En el plano federal, está el *Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung* (Centro Federal de Investigación para la Geografía Regional y Ordenación del Territorio), que cumple una acertada labor de asesoramiento científico en política al ministerio federal competente en la materia de urbanismo y ordenación del territorio, actualmente el Ministerio Federal de Ordenación del Territorio, Arquitectura y Urbanismo. Existen, además, escuelas superiores organizadas como instituciones en las que concurren la ciencia y la práctica, que, financiadas asimismo prioritariamente por la Federación, sirven como foros de comunicación para el debate de cuestiones trascendentales y fundamentales del campo del urbanismo y de la ordenación del territorio. A este respecto, no hay que olvidar que algunas ciudades grandes mantienen desde hace tiempo, dentro de sus propios aparatos administrativos y planificadores, departamentos de investigación urbana capacitados, que, bien ellos solos o en cooperación —por ejemplo, con la *Verband Deutscher Städtestatistiker* (Federación de Estadísticos Urbanos Alemanes)—, caracterizan y estimulan en gran medida la escena de la investigación urbana dentro de la República Federal de Alemania.

Esta escena resulta compleja para un profano, y quizá sea bueno que así sea, ya que esta multiplicidad posibilita el que también se puedan defender opiniones y seguir propuestas muy distintas. La coexistencia y también la competencia —en el sentido de burocracias o instituciones opuestas— han contribuido en gran parte a elevar la racionalidad en los debates y decisiones sociales y políticas.

Así pues, el término «nueva complejidad» (29), acuñado para otro contexto distinto, resulta también oportuno para el campo de la urbanización, de sus consecuencias, de sus instituciones, de su evolución futura y de sus perspectivas en la República Federal de Alemania. El desarrollo desigual con unas influencias que actúan con bastante uniformidad es una característica esencial de la actual problemática de la urbanización en la República Federal de Alemania. El haber dado un primer planteamiento encaminado a una mejor comprensión, quizá también una introducción, pero, sobre todo, un despertar el apetito con respecto a este tema, ha sido la finalidad de este artículo.

(29) HABERMAS, Jürgen: *Die neue Unübersichtlichkeit*, Frankfurt, 1985.

## Nota final

Al redactar por primera vez en mayo del pasado año este artículo, que posteriormente expuse en Madrid en el simposio celebrado con ocasión del vigésimo aniversario de la revista *Ciudad y Territorio*, partí de un *status quo* del proceso de urbanización de la República Federal, que daba —y debía dar— por sentada la división de Europa en dos partes, oriental y occidental. La transformación sufrida entretanto, que, en la mayoría de los Estados de Europa oriental, ha dado lugar a estructuras o planteamientos democráticos y que, sobre todo mediante la apertura de las fronteras, puede dar lugar a relaciones de influencias recíprocas totalmente nuevas, influirá también, probablemente, en el sistema de ciudades y en el proceso de urbanización de la República Federal de Alemania. Naturalmente, esto atañe sobre todo a Berlín, pues la coexistencia de dos ciudades divididas que antaño fueran una sola se presentará en el futuro de una forma completamente distinta. Berlín no continuará siendo una isla, sino que se convertirá de nuevo en una ciudad con su área de influencia, por lo que las perspectivas están orientadas ante todo hacia la cooperación y no hacia la fusión. Pero también otras ciudades, cuyo emplazamiento se hallaba hasta ahora en el límite de Europa, de la Europa occidental, como por ejemplo, Hamburgo o Hannover, Braunschweig o Nüremberg, adquieren, mediante la reciente accesibilidad a los Estados de Europa oriental, un nuevo valor de posición y, eventualmente, una nueva perspectiva de desarrollo. Sería peligroso,

sin embargo, sacar ahora conclusiones apresuradas o formular pretensiones prematuras, pues el desarrollo de las ciudades de la República Federal de Alemania tan sólo está caracterizado parcialmente por el desarrollo de Europa oriental, por lo que sólo se verían particularmente afectadas algunas de estas ciudades. La dinámica del proceso de unificación europeo, del proceso de unificación de la Europa de los doce, será también el desarrollo dominante en el futuro (30). Por ello, la inclusión de ciudades como Düsseldorf, Colonia, Frankfurt y Munich en el proceso de unificación europeo será muy importante para ellas, pero ciudades como Hamburgo, que tradicionalmente han sido una puerta de la Europa oriental al mundo, podrán adquirir un nuevo valor de posición. Así pues, la dinámica del desarrollo constituye, para algunas ciudades, una nueva y prometedora perspectiva, en la que, en un principio, ni siquiera se habrían atrevido a pensar. La idea de que se pueda volver a la existencia de una metrópoli alemana única, Berlín, junto a la cual todas las demás sean sólo ciudades más bien provinciales, pertenece definitivamente al pasado (31). El desarrollo de las ciudades, hasta ahora independiente, y la multiplicidad del paisaje urbano alemán corresponde, por lo demás, más bien a un desarrollo uniforme, democrático y también territorialmente racional, en contraste con las otras metrópolis europeas monocéntricas. Por ello, la multiplicidad alemana de ciudades, su coexistencia equilibrada, constituye también la perspectiva del futuro. La reducción de todas las funciones a una sola metrópoli no era y no es el modelo alemán, y tampoco volverá (nuevamente) a serlo jamás.

(30) A este respecto, hemos de remitirnos al estudio francés de BRUNET, que sitúa el desarrollo dominante de Europa occidental sobre un eje (el denominado plátano azul) que, desde Londres, pasando por Rotterdam y el carril del Rin, va, vía Munich, hacia el norte de Italia (Milán), con un eje secundario hacia Barcelona, pasando por la Riviera y la Costa Azul. Las relaciones con Europa oriental son más bien cuestionadas por el autor. Aunque ahora deberían surgir nuevas «líneas» en esta dirección, la realidad y potencial económicos auténticos harán que, todavía por un período de tiempo estimable, las relaciones occidentales tengan un desarrollo más dominante que las mantenidas con el Este. Cfr. BRUNET, Roger y o.: *Les villes «Europeennes». Rapport pour la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR)*. Montpellier-Paris, 1989.

(31) «Berlín se encuentra muy alejada del centro de la Alemania actual». Bajo este título expresaba su opinión el entonces embajador de Italia en la República Federal de Alemania, Luigi Ferraris (*Bonner Generalanzeiger* del 12 de enero de 1990), en el sentido de que una nueva Alemania unificada, compuesta por la República Federal y por la RDA, debería tener a Bonn por capital antes que a Berlín. En su opinión, no sólo abogarían por ello razones geopolíticas, sino también los desarrollos históricos de tinte negativo relacionados con el nombre de Berlín. Como puede verse, el debate en torno al sistema de ciudades de Alemania está abierto de nuevo, pero lo que existe tiene un alto momento de inercia y forma parte del balance europeo actual.