

Ecología urbana y administración municipal inglesa en el siglo XIX: Desde Chadwick hasta la junta de obras metropolitana

Thomas F. GLICK

Boston University

RESUMEN. Entre los años 1840-1870, aproximadamente, Londres fue una ciudad *única*, por la escala de sus problemas. Para solucionar dichos problemas, no había precedentes, pues la historia no ofrecía ninguna guía. En el presente ensayo quiero explorar hasta qué punto fue la Administración local, tal como se desarrolló en las ciudades europeas de principios del XIX, *creada* por la continua crisis originada por la inestabilidad ecológica urbana bajo condiciones de industrialización o crecimiento masivo de la población, la que podía ofrecer soluciones.

I

En el caso de las ciudades inglesas y norteamericanas, entidades administrativamente bastante flojas en el XVIII, bajo el criterio vigente de *laissez-faire*, yo diría que la función sanitaria fue la base más significativa de su intervención institucional a lo largo del siglo pasado. Es claro que en el mundo mediterráneo, con su arraigada tradición de "ciudades-estados", la historia de la administración municipal fue bien distinta. No obstante, habría que preguntarse si el crecimiento demográfico en la segunda mitad del XVIII no marcó una pauta singular en la

historia urbana y si, en verdad, es lícito parangonar el tipo de administración municipal característica de las ciudades industriales con las preindustriales. Quiero sugerir que la continuidad de las formas administrativas (la alcaldía, los consejos, las juntas de obras, etc.) puede haber sido más aparente que real y que oculta diferencias

Conferencia ofrecida a los alumnos de Urbanismo curso 1992-1993 invitado por la Cátedra de Urbanismo de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

básicas en el modo de ver los problemas de las grandes ciudades.

II

Los ingleses de la época de la Reina Victoria se enfrentaban a la decadencia ambiental de tres maneras interrelacionadas: por intervención administrativa, por acción legislativa, y por la aplicación de ciencia o tecnología. La obsolescencia urbana llegó a un estado crítico en el segundo cuarto del XIX. En términos legales, las municipalidades no podrían afrontar sus propios problemas hasta el advenimiento de la Ley de Corporaciones Municipales (Municipal Corporations Act) de 1835. Incluso esta ley no sirvió para mejorar la situación desastrosa de Manchester y Birmingham dos ciudades altamente industrializadas, pero de nueva fundación y por eso ni se considera la posibilidad de constituirse administrativamente como ciudades hasta tres años más tarde. Con anterioridad a estas fechas, las dos ciudades constituían una especie de experimento —de experimento brutal— cómo la vida urbana puede organizarse bajo puras condiciones de *laissez-faire*, en un sistema totalmente privatizado, sin la intervención de ningún órgano administrativo municipal, cuya misma existencia fue prohibida. Los gobiernos conservadores de la primera parte del siglo fueron generalmente hostiles a la reforma administrativa. Sólo en el período de gobierno liberal (*Whig*) entre 1830 y 1841 empezaron a poner en marcha las ruedas del cambio. Éste fue el período en que intervino Edwin Chadwick en la Comisión de la Ley de Pobres (Poor Law Commission, 1834-1847) y, más tarde, como Comisario de Salud Pública, un puesto de su propio diseño.

Chadwick verdadero fundador de la reforma sanitaria en Inglaterra, fue un hombre acomodado, que pudo dedicar todos sus esfuerzos a esta causa y fue, además, discípulo del gran filósofo social, Jeremy Bentham. En su servicio como Comisario de los Pobres, el movimiento encontró en él a un líder. Debido a sus iniciativas se generó una importante ampliación de las atribuciones y

poderes del gobierno, a nivel local y nacional, sobre asuntos relacionados con la sanidad. Todo eso, naturalmente, funcionaba en sentido contrario a los principios de gobierno del *laissez-faire*.

El enfoque de Chadwick sobre los problemas del medio ambiente urbano se basó en el concepto ecológico de que el ambiente material ejerce un efecto profundo de bienestar, tanto físico como mental de los individuos, sobre todo en cuanto a la extensión de la vida y el estado de salud.

El ímpetu inicial dado al movimiento sanitario se encuentra en la evolución de las tasas de mortalidad. La tasa de mortalidad nacional iba bajando en Inglaterra a lo largo del siglo XVIII, como resultado tanto de la ampliación de la base nutricional, relacionada con la llamada racionalización de la agricultura, como de las mejoras introducidas en la práctica médica. Hacia el final del siglo, cobrarán importancia dos factores nuevos: la tasa creciente de la migración hacia las ciudades y la incidencia de tasas de mortalidad urbana bastante más altas que las tasas rurales. A pesar de una tendencia general descendente en la mortalidad nacional, un sector de la población, cada vez más grande, se halló sujeto al cada vez menos favorable ambiente de las ciudades.

En los días anteriores a la "teoría de los gérmenes" (elaborada por Pasteur a mediados de siglo, pero no comprobada hasta que Robert Koch logró aislar el bacilo de la tuberculosis, en 1882), las nociones teóricas de Chadwick, en particular en su relación con la difusión del cólera, fueron notablemente deficientes. Dicho concepto de la génesis de las enfermedades se conoció como la "teoría pitagénica" o "teoría miasmática". Bajo este criterio, la causa de una enfermedad se concebía como producida por la miasma u olor emitido por la descomposición de animales o plantas —por ejemplo, una cloaca estancada, un cementerio sobrecargado, un matadero, etc.—. Cada uno de éstos, en combinación con influencias atmosféricas, pueden causar una epidemia de cólera u otra enfermedad por una especie de generación espontánea.

Es sumamente irónico que la reforma sanitaria se basara, en sus inicios, en una

teoría médica atrasada. Chadwick rechazó cualquier noción del contagio y, como consecuencia, no creyó en la eficacia de la cuarentena, la cual denunció como práctica supersticiosa heredada de la antigüedad. El aire impuro era la causa de las enfermedades y no la pobreza, por ejemplo. El liderazgo del movimiento sanitario inglés se organizó por los representantes de la clase acomodada, quienes favorecieron la idea de que las víctimas más sobresalientes de la situación no eran los débiles y pobres afligidos, sino los robustos artesanos, quienes, recién llegados a la ciudad, caían víctimas de la sociedad urbana a causa de la abdicación de responsabilidad pública.

El Londres de Jorge IV fue un época optimista (el famoso Beau Brummel es un símbolo apropiado) y el capital, con sus nuevas y lujosas casas (las cuales representaron la inversión de las grandes fortunas de la primera burguesía industrial), era objeto de orgullo cívico. De repente, debido quizás a una recesión económica y luego a la epidemia de cólera de 1832, la imagen de Londres en la conciencia popular inglesa cambió a una imagen de vergüenza. Los efectos psicológicos del cólera fueron decisivos a este respecto y suministraron el ímpetu para todo el movimiento de la reforma sanitaria. Luego, en sus novelas, Charles Dickens, pintó un Londres con los colores más oscuros, dando una visión atroz de la ciudad, que realmente resultó tener mejores condiciones sanitarias, con una tasa de mortalidad más baja, que cualquier otra capital europea de la misma época.

¿Cómo se administraban las calles, las alcantarillas, el suministro de agua, y demás servicios públicos en la metrópoli? Londres, como se sabe, no era una ciudad, en su sentido administrativo, sino una aglomeración de burgos (municipios) y suburbios, administrados separadamente. La propia *city* de Londres cubría una extensión de poco menos de dos kilómetros cuadrados. La administración del área metropolitana era por parroquias o, mejor, por Consejos o *vestries*, generalmente elegidos entre los ciudadanos más acomodados del Distrito. Dichas poblaciones variaban entre 1.500 a 60.000 habitantes. Y todos los servicios se distribuían en manos de comisiones locales,

de las *vestries*, cada una de las cuales disponía de una Comisión de alcantarillado y otra de caminos. En conjunto, alrededor de 1850, en el área metropolitana de Londres, había 10.500 comisarios, ejerciendo su jurisdicción sobre algún aspecto del servicio público en algún territorio muy restringido. La profusión de autoridades locales fue muy extensa —se ha descrito, por ejemplo, un sector de una calle londinense, de aproximadamente cien metros de extensión, que pasó por cuatro distintas jurisdicciones. Cuando afirmaba que Londres fue diferente, me refería en particular a este aspecto caótico de la administración pública.

Chadwick tuvo la idea de establecer un plan para el alcantarillado de todos los ensanches urbanos. Para preparar lo que vendría a llamarse Red Metropolitana de Alcantarillado (Metropolitan Main Drainage), tendría que realizar una información y un levantamiento topográfico de toda la superficie urbana. Los agrimensores locales (cada *vestry* dispuso de los servicios de un agrimensor oficial, generalmente un puesto más político que técnico) desconocían la topografía subterránea de sus distritos. Los comisarios de alcantarillado no habían recogido datos fiables ni sistemáticos. Había solicitudes de concesión de licencias para construir cloacas, cuyas trayectorias habrían de llevar el agua por encima del suelo.

En 1842, Chadwick publicó un libro apreciado hoy en día como un clásico de la literatura urbana: la famosa *Inquiry into the Sanitary Condition of the Labouring Population of Great Britain* (Informe sobre la Condición Sanitaria de la Población Trabajadora de Gran Bretaña). El informe de Chadwick es como un catálogo de degradación y suciedad en las ciudades industriales de Inglaterra. Descubría, por ejemplo, montañas de estiércol que nunca disminuían, por mucho que se retirase para usos agrícolas. Y muestra, de todos modos, una aguda conciencia social cuando observa, por ejemplo que el humo industrial actúa como un impuesto (por el coste de lavar las ropas constantemente) que cae desigualmente sobre los pobres. El libro tuvo considerable efecto, porque atacó a todos los intereses contrarios a las reformas que buscaba: los propietarios de casas de alquiler, las *vestries*,

las Juntas de Pavimentos y Cloacas, las compañías de aguas, etc.

En 1848, Chadwick empezó su información sobre Londres hasta que el Parlamento lo suspendió porque los diputados rurales no podían entender por qué tenían que sufragar los gastos del levantamiento topográfico de Londres. El resultado fue la demora de la Red de Alcantarillado, y Chadwick se ocupó de la reorganización del alcantarillado de las casas. Chadwick vio que el sistema hidráulico urbano (suministro de agua y evacuación) era como un modelo de arterias y venas. Como le fue prohibido trabajar en las venas, desarrolló los capilares. En general, las casas estaban servidas por pozos negros, no por cloacas. No obstante, Chadwick y su Comisión empezaron a reemplazar los pozos negros por *retretes* y cloacas, intentando "el desagüe completo y purificación de la casa, luego de la calle y, finalmente, el río".

Una nueva epidemia de cólera, en 1849, fue el motivo de la desacreditación total de Chadwick, acusado de haber gastado mal su tiempo y presupuesto, sin solucionar el problema sanitario (aunque él no tenía la culpa). Siguió una batalla de más de cinco años entre un partido centralizador y otro (llamado "el partido sucio") de descentralizaciones, ya que los reformistas se dieron cuenta que no había ninguna solución mientras no se pudieran crear entidades administrativas con jurisdicción amplia sobre todo el territorio urbano. Por fin, en 1855, se estableció la Junta de Obras Metropolitanas (Metropolitan Board of Works) cuya misión primordial fue la implantación de la Red Principal de Alcantarillado. Pulatinamente, la Junta adquirió otras funciones, como las mejoras de las calles. La Junta estaba integrada por diputados electos de las parroquias (por eso, el apodo de "El Senado de las Cloacas"). Fue, por consiguiente, la única institución administrativa de Londres de carácter completamente municipal.

Inmediatamente, el ingeniero de la Junta, Sir Joseph Bazalgette, presentó un plan (que ya había ideado en 1853) para un sistema de cloacas interceptoras para recoger las aguas sucias y llevarlas al río Támesis, muy por debajo de la ciudad. Siguió varios años de discusión y luchas entre proponentes de varios planes (Chadwick apoyaba un sistema

de pequeñas condiciones, mientras Bazalgette prefería grandes túneles) y, por fin, llegó la crisis que llevaría el plan a término feliz.

En esta ocasión fue el conocido "Gran Hedor" del verano de 1858. Debido a la masiva instalación de *retretes*, instigada por Chadwick, el río se convirtió en una enorme cloaca. En julio de 1858 el olor fue tan intenso e intolerable que los diputados no pudieron trabajar (la sede del Parlamento británico se encuentra justamente a las orillas del Támesis). Como resultado, el Congreso, en sólo dos semanas, autorizó un considerable fortalecimiento de la Junta de Obras, otorgándole toda responsabilidad para el área metropolitana, con el poder de financiarse mediante la venta de bonos y sin tener la necesidad de buscar el acuerdo del Comisario de Obras nacional.

Es significativo que no hubiera solución en el área municipal para la crisis ecológica de Londres y su río. El escenario de la acción pasó a las comisiones parlamentarias, las cuales recibieron testimonios de los diferentes grupos interesados en la cuestión. En este proceso pre-legislativo, destacó lo que puede denominarse la lucha de culturas profesionales. Los médicos afirmaban que había microbios peligrosos llevados al río por las cloacas.

Para los químicos, en cambio, no había ningún peligro, ya que, en su opinión, si el agua fuese verdaderamente tóxica, morirían los microbios. El agua sólo era maloliente y, en consecuencia, merecía desodorización por vía química. A los ingenieros, no les importaba si el agua era tóxica o sólo maloliente. Para ellos la solución era filtrar el agua o llevarla río abajo, donde no pudiera molestar más a la ciudad. De las dos soluciones, se escogería la de más eficacia y menos coste.

El sistema interceptor construido por Bazalgette fue realmente impresionante: 82 millas de distancia, llevando al mar diariamente 100 millones de litros de aguas sucias, que normalmente hubieran terminado en el río, bajo los famosos puentes de la ciudad. En términos de ingeniería, la obra (que subsiste hoy como base del sistema de alcantarillado de Londres) fue muy sofisticada, necesitanto estaciones de bombeo para elevar las aguas inferiores.

III

Quiero, en conclusión, hacer unas observaciones de tipo general:

1.- Las crisis ambientales crean las Instituciones urbanas necesarias para afrontarlas (no he hablado de instituciones médicas, pero tuvo lugar un proceso análogo).

2.- En cuanto que un verdadero gobierno municipal de Londres era imposible, la Junta de Obras llegó a constituirse en una especie de gobierno paralelo. Este proceso encierra una fuerza irresistible en la historia de las ciudades industriales. Siempre que sea posible, habrá un intento por hacer coincidir los límites administrativos de la ciudad con los límites espaciales del sistema de cloacas metropolitanas. En Estados Unidos fue lo normal: Chicago, el ejemplo más claro, se estableció un sistema de desagüe y, en consecuencia, los límites del municipio iban alargándose hasta que las dos jurisdicciones se fundieron. Es decir, el sistema de cloacas define el contorno "natural" del municipio.

3.- Una vez establecida una institución con poderes de auto-financiación, como era la Junta de Obras, se convierte en un modelo para otros departamentos del gobierno municipal.

4.- Problemas sistemáticos de este tipo no se pueden solucionar puramente a nivel local. La Intervención del estado es casi siempre necesaria por factores de coste y para poder superar los conflictos de intereses y de jurisdicción a niveles inferiores.

5.- No obstante, estos niveles superiores no se activarán hasta que, y sólo cuando, se presente una gran crisis. En este contexto, la ubicación del Parlamento, al lado del río, fue definitiva.

6.- Los problemas sanitarios promueven la adecuación de las clases profesionales a los objetivos de la administración municipal. Esto se ve claramente en el apoyo que dieron los ingenieros civiles a los objetivos de la Junta de Obras, trascendiendo intereses políticos a escala nacional. (La división centralizador/anti-centralizador se cortó tras la división conservador/liberal.) Los médicos,

naturalmente, y químicos jugaron papeles semejantes.

7.- En el desarrollo de grandes planes de reforma sanitaria se nota con frecuencia la lucha de culturas profesionales, como en el caso del Támesis, con las opiniones contrarias de los médicos, por un lado, y de los ingenieros (quienes rechazaron la teoría de los gérmenes a favor de soluciones puramente mecánicas), por otro. A partir de este momento hasta ahora, los intereses profesionales de los médicos han sido y continúan siendo, contrarios a los de los ingenieros, porque los médicos buscan prevenir la aparición de gérmenes en los individuos, mientras los ingenieros, en general, están motivados por factores de coste y eficacia.

El estímulo original del reformismo de Chadwick se hizo irrelevante y el epicentro del reformismo sanitario se trasladó a las comisiones parlamentarias, con cada posición política apoyada por los diferentes profesionales y éstos representándose a sí mismos y a sus intereses colectivos. En un periodo de tiempo bastante corto, el movimiento sanitario se institucionalizó a nivel nacional, hecho que demuestra tanto la seriedad del problema como (volviendo al principio de esta presentación) la singularidad y precocidad de Londres y su idoneidad para este tipo de desarrollos institucionales. Quiero sugerir, no obstante, que los mismos procesos han tenido lugar, aunque quizás menos dramáticamente, en todas las ciudades en vías de industrialización.

BIBLIOGRAFÍA

- Thomas F. GLICK, "Ciencia, tecnología y el medio ambiente urbano: La crisis de saneamiento en el Londres medieval y victoriano" *Ciudad y Territorio*, n° 71 (enero-marzo 1987).
- David OWEN, "The Government of Victorian London, 1855-1889: The Metropolitan Board of Works, the Vestries, and the City Corporation" (Cambridge, Massachusetts, 1982).
- R.A. LEWIS, *Edwin Chadwick and the Public Health Movement, 1832-54* (London, 1952).