

Actualidad urbanística en el mundo

Alemania

Juan RODRÍGUEZ LORES

Profesor en la Universidad de Aachen (Alemania).

PLANIFICACIÓN Y POLÍTICA DE LA CIUDAD

Derecho del suelo y sistema de planificación. Desde el siglo XIX el Derecho del suelo ha sido un apéndice del Derecho urbanístico (entre otros), el cual prevé amplios derechos para la propiedad privada, sin concretar apenas su responsabilidad social. Esto ha impedido una política del suelo y originado un urbanismo de naturaleza pasiva, basado en los instrumentos técnicos del plan y las ordenanzas. La finalidad de la Ley Urbanística de 1960 (*Bundesbaugesetz*) fue liberalizar el mercado inmobiliario y modernizar los instrumentos técnicos. Su reforma en 1976 (*Novelle*), pero sobre todo el Código de 1987 (*Bundesbaugesetzbuch*), que reunificó el Derecho urbanístico, y sus modificaciones siguientes han ampliado aún más los derechos de propietarios e inversores y facilitado la planificación privada. Tan sólo en la Ley especial para los centros cívicos de 1971 (*Städtebauförderungsgesetz*), integrada ahora en el Código de 1987 fue prevista una ampliación del derecho de expropiación, pero sin solventar la cuestión de la indemnización. En todo este proceso han sido ignoradas las repetidas propuestas de socialización de las plusvalías del suelo y de ampliación y simplificación de la expropiación.

Desde el siglo XIX la planificación espacial ha sido de obligación y competencia municipal, estando su ejercicio condicionado por los defectos del Derecho del suelo y la

falta crónica, de medios locales. Esto ha fomentado el urbanismo privado y sometido el urbanismo público al dictado de la iniciativa privada y a la corrupción. En la postguerra la planificación territorial impuso nuevos condicionamientos estructurales, sancionados por la Ley de Ordenación Territorial de 1965 (*Raumordnungsgesetz*) en un rígido sistema jerárquico: la planificación estatal (*Raumordnungsplanung*) define principios y fines a respetar y desarrollar por la planificación de los países federales (*Landesplanung*), cuyos fines específicos han de ser respetados o concretizados por la planificación municipal (*Bauleitplanung*) a través de dos tipos de planes espaciales; el general sobre usos del suelo (*Flächennutzungsplan*) y el particular de edificación (*Bebaungsplan*). La planificación intermunicipal, antes voluntaria, puede ser impuesta en casos precisos. Las ordenanzas de construcción son de competencia de los países federales. El sistema, flanqueado por una progresiva concentración administrativa de los municipios, cuestiona de hecho la autonomía local, al obligarla a definir sus planes según intereses generales, que muy a menudo están en contradicción con los intereses locales y transmiten intereses económicos transcendentales.

II. Urbanismo y política urbanística. En la postguerra las destrucciones básicas, la emigración a las ciudades y la falta de

viviendas dictaron las tareas urbanísticas. La reconstrucción urbana según esquemas *funcionalistas* primitivos desembocó en la ideología de la *ciudad del automóvil* y produjo estructuras inhabitables. La política de *densificación* o fomento de grandes centros territoriales impuso un modelo de crecimiento a través de grandes *barriadas dormitorio* en altura. La ideología anticomunista, que identificaba planificación con comunismo, impuso métodos minimalistas a la planificación pública.

En la década de los sesenta son de resaltar la incipiente crítica al *funcionalismo* con referencia a la inhabitabilidad de las ciudades y, sobre todo, la aparición de un método de *planificación del desarrollo urbano* (*Stadtentwicklungsplanung*) complejo, dirigista y democrático; el plan urbanístico debía ser síntesis de todos los aspectos espaciales, sociales y económicos a escala de territorio urbano, su base la participación ciudadana y la repartición social de excedentes en un Estado del bienestar.

Durante el periodo reformista 1969-74 se generalizó el método citado y se impuso una nueva idea de ciudad, centrada sobre la *renovación* del centro cívico con tres fines: terciarización, conservación del patrimonio histórico y mejora de la habitabilidad para la población existente. La Ley especial de 1971 recogió la idea y demostró la inconciliabilidad histórica de los fines propuestos, al definir, por primera vez, medios legales y técnicos para un urbanismo democrático y social, sin garantizar su financiación. La aplicación de la Ley según criterios económicos hizo de ella un instrumento para la reconversión de los centros cívicos en terciarios y de viviendas de lujo. La tensión creada por las promesas frustradas desembocaron en luchas urbanas, en algunos casos también en políticas urbanísticas progresistas. En este contexto el urbanismo pudo desarrollar, por corto tiempo, su identidad política.

Desde los años ochenta hasta hoy se ha consolidado la llamada *vuelta neoliberalista*, sancionada por la Ley de 1987. No se ha tratado de una mera cuestión ideológica, sino del fracaso democrático de la *clase urbanística* y del resultado práctico de una crisis económica profunda de los municipios,

originada; en la cuestión social que se ha agravado progresivamente desde la segunda mitad de los setenta bajo las políticas de austeridad del Estado y la reconversión productiva, presentando hoy un saldo de más de tres millones de parados y, sobre todo, cuatro millones de pobres oficiales y uno de sin techo, que deben ser alimentados precisamente por los municipios; en las desigualdades del reparto fiscal, que penaliza ciudades con estructura productiva y social débil; en los desequilibrios regionales, que han empobrecido tanto las administraciones de los viejos centros industriales como también las de los nuevos centros de riqueza (véase RODRIGUEZ LORES, CyTET 102); en los gastos consiguientes a ciertas transformaciones espaciales y sociales, como la suburbanización y el abandono de las ciudades por las clases ricas; en los costos de las mismas políticas anticrisis. Muchas ciudades son hoy insolventes, la mayoría están paralizadas por el déficit y las deudas, a cuya cabeza se encuentran ciudades de *nueva riqueza* como Munich o Frankfurt.

La política anticrisis de las ciudades, orientada a la captación de inversiones privadas, ha reducido a la insignificancia las políticas sociales, permitido a propietarios e inversores recuperar posiciones decisionales y despolitizado el urbanismo, con consecuencias graves para sus métodos y contenidos. Así, durante los últimos veinte años, el urbanismo ha asistido en forma pasiva o reactiva a transformaciones globales del espacio y de la sociedad urbana, dirigidas en su mayor parte por la planificación privada. Reducido a instrumento de creación de ofertas para el capital privado, el urbanismo ha vuelto a ser empirista, p.e.: se ha abandonado la planificación compleja y dirigista del desarrollo y restaurado la *planificación abierta*, el dominio de los planes particulares, públicos o privados, y del fragmento urbano, la categoría aislada de espacio, el formalismo del diseño. Sin visión de conjunto, el urbanismo público se ha centrado sobre la remodelación de partes de ciudad para el sector terciario, comercial y la vivienda burguesa; sobre proyectos de equipamientos, culturales o industriales, al turismo, a la mejora de la *imagen urbana* o a la captación de

nuevas industrias o fomento de fuerzas endógenas a nivel de pequeñas empresas, etc. Esto no ha originado la recuperación económica, sino empobrecido aún más las administraciones locales. Al margen han quedado las graves cuestiones urbanísticas de la actualidad, p.e.: reestructuración de las *barriadas dormitorio* del pasado y freno o control de la suburbanización; preservación de

los pueblos y del espacio rural; reestructuración de la urbanidad, tanto en sentido ambiental como de diversidad cultural, social y de servicios públicos y privados; control social del mercado inmobiliario y recuperación del suelo, hoy apenas existente, para fines públicos y sociales; producción urgente de entre 2-4 millones de viviendas baratas en ambiente urbano.

Argentina

Rubén PESCI

Arquitecto, La Plata.

LAS TRES MANÍAS HABITUALES. SITUACIÓN ACTUAL DEL URBANISMO

La Argentina, y el Cono Sur de América, tuvieron un espléndido desarrollo urbano hasta mediados de siglo. Son conocidas las calidades de Buenos Aires (alguna vez llamada la París de América), Montevideo, Rosario, Córdoba, Santiago de Chile y el área central de Porto Alegre.

Seguramente esas calidades fueron una esperable consecuencia de la bonanza económica de estas ciudades en la época de la riqueza agroexportadora que generaban estos países, de la gran presencia de población inmigrante europea, que traía sus tradiciones y artesanías y las traducía en nobles tipologías locales, y la noción de progreso de las clases dirigentes que adoptaban (no pasivamente) los mayores avances de la ciencia y el arte urbano para lucimiento de las jóvenes repúblicas.

Esta situación se ha visto transformada, en general de manera cruel, en las últimas décadas. Aquí también la explicación es sencilla de expresar, para quien como el que escribe hace casi tres décadas que piensa, estudia, escribe y actúa como proyectista urbanístico. La crisis económica afecta a estos países desde el proceso de autoabastecimiento alimentario y la disminución de las ventajas comparativas del modelo agroexportador en América Latina; la expulsión de habitantes del

medio rural y su recalada en las ciudades, buscando empleo terciarios, o industriales, en un proceso aceleradísimo de urbanización con tasas del 3 al 10% anual; la disminución de inversiones urbanas, producto de la crisis económica, y la dificultad, de hecho, de poder mantener la calidad de antaño, ante el crecimiento desmesurado de las periferias.

Para empezar estas noticias periódicas sobre la situación del urbanismo y del medio ambiente en esta parte del mundo, puede ser conveniente caracterizar cuáles han sido las tres consecuencias principales de aquel marco socio-económico, y en qué manías ha derivado. Llamamos aquí manías a los modismos, tics, o simplemente deformaciones, en que los actores profesionales involucrados (arquitectos, urbanistas, administradores urbanos, etc.) hemos caído ante la dificultad de enfrentar tamaña crisis y la ilusión (ilusoria) de poder salvarse mediante tácticas laterales.

La primera y más genérica de las manías ha sido la del *orden*. Esta consiste en la amplia credibilidad en los planes reguladores para garantizar que a través de una norma impuesta desde el sector público (a cargo de las administraciones municipales, pues así es la incumbencia urbanística en la Argentina) se contengan las especulaciones urbanísticas y los procesos de intrusión de tierras.