

## 2. Los problemas del zoning

### Un balance: Alemania-Estados Unidos

Una vez examinada la trayectoria del zoning, es preciso hacer un balance: en este sentido; el análisis comparado de las dos experiencias –la alemana que da origen a la zonificación, y la americana gracias a la cual logra su mayor difusión– permite extraer un satisfactorio cuadro interpretativo, además que de plantear algunas cuestiones relacionadas con la naturaleza y caracteres del zoning.

Las diferencias son mayores que las analogías, dada la enorme diversidad entre las estructuras socioeconómicas y políticas, aparte que urbanísticas y territoriales, de los dos contextos. Al margen de esto, es necesario considerar que en la ciudad alemana, la zonificación es un instrumento inventado y enseguida aplicado, mientras que en la americana se trata de la adopción de medidas que ya existen y cuya eficacia se puede medir.

De hecho, la única analogía se relaciona con la estructura de apoyo, que en ambos casos viene dada por la normativa de construcción. Se trata, sin embargo, de una homogeneidad formal, como se ve analizando el ambiente en que, más tarde, tanto la normativa como la zonificación son aplicadas –que es el de la municipalidad– y las finalidades con que esto se hace. En todo caso, no es un dato sin importancia: demuestra aún con más evidencia que se trata fundamentalmente de un instrumento de carácter administrativo, y que no puede valorarse si se prescinde del contexto en que se aplica.

De modo que, antes que nada, hay que tomar en consideración el tipo de ciudad en la que el zoning se ha impuesto. En el caso de la experiencia alemana, el campo de aplicación es en esencia la gran ciudad, mientras que en la americana –después de Nueva York– el área de difusión afecta sobre todo a las pequeñas instalaciones o a los suburbios residenciales situados alrededor de las más grandes metrópolis.

En el primer caso, la zonificación es un instrumento que permite la realización de la *grosstadt*, evitando sus mayores contradicciones; hace referencia a un modelo global bien preciso, ella misma es un modelo de ciudad, perfecto en lo referente a la valoración de las diversas partes que lo componen. Mientras que en el segundo, protege las pequeñas construcciones residenciales y los valores de los suelos de perjudiciales intromisiones, incluidas las constituidas por grupos socia-

les indeseables como los de color, y crea por adelantado las garantías para las inversiones sobre el suelo y la construcción. Lejos de ser un modelo, o de hacer referencia a éste, es más que nada el mosaico de pequeñas disposiciones locales alcanzadas por medio de operaciones de acuerdo y de mediación entre fuerzas económicas y grupos políticos.

Se puede decir, con una fórmula más general, que en el caso del invento de la zonificación, los conflictos y las contradicciones contra las que se combate son principalmente de naturaleza politicosocial, mientras que en el de la difusión son de carácter económico, siendo reducibles a éste incluso aquellos que surgen de las acciones de discriminación social y racial.

En el caso de la ciudad alemana, las medidas de intervención puestas en práctica por las municipalidades se dirigen, de hecho, a un interlocutor —el proletariado urbano—, el cual encuentra en la gran ciudad la ocasión para tomar conciencia de su propia condición de clase: segregación, aislamiento, vivienda, todos ellos son motivo de tensión social de las que pueden surgir acciones encaminadas peligrosamente a subvertir los valores constitutivos, y, entre éstos, el de la propiedad privada.

En el caso americano, el problema del proletariado en cuanto clase no existe; se trata, más bien, de una masa que alimenta, al confluir en la gran ciudad, la máquina del caciquismo. Los objetivos de masificación de las inversiones en la construcción y en el suelo, al igual que las operaciones de acumulación que se ejercen a través de la corrupción, pueden ser perseguidos con toda tranquilidad independientemente de sus repercusiones de carácter social, aunque esto represente para la ciudad segregación, condensación y discriminación racial. Es cierto que en ambas experiencias el punto de partida lo constituye siempre la congestión en que se encuentra la gran ciudad, pero, mientras en el primer caso la congestión es considerada como fuente de tensión social, en el segundo es tan sólo un factor de disturbio para los mecanismos de producción de riqueza que se basan en las reglas bien experimentadas del mercado de suelos.

Existe evidentemente una diferencia entre las fuerzas que plantean esta nueva y específica petición de control para el desarrollo de la ciudad, así como diferentes son las motivaciones de su demanda y las acciones que ellos llevan a cabo; la demanda de control se extiende en ambos casos a toda la ciudad; en el primer caso, sin embargo, aquella corresponde de forma efectiva a la exigencia de parte del poder político y económico de actuar globalmente sobre este importante engranaje de la máquina administrativa del Estado alemán, mientras que en el segundo no es otra cosa que la instancia elegida de forma astuta por los grupos económicos influyentes para hacer pasar, mediante disposiciones que parecen formales desde un punto de vista formal, una serie de medidas adecuadas para intervenir sobre problemas locales y sectoriales.

En el caso de la ciudad alemana, funcionarios y administradores actúan en perfecta coherencia con las fuerzas económicas y con el poder político central, mirando todas ellas hacia el modelo de la ciudad eficiente, cada vez mayor y bien organizada, símbolo del prestigio alcanzado por el capitalismo burgués.

En esta perspectiva fundamentalmente reformista, la zonificación va acompañada de políticas de intervención de amplio espectro, desarrollando el rol de soporte técnico para su concreta realización. Es *uno* de los instrumentos, si bien el más importante, de cuantos se adoptan.

Opera dentro de una estructura administrativa que es un claro ejemplo de eficiencia, de corrección formal en el respeto de los principios autoritarios que regulan su funcionamiento. Una estructura que dispone realmente de los poderes y de la autoridad para intervenir en los procesos de formación de la ciudad, habiendo sido delegada expresamente para esto por el poder central. De suerte que se podría afirmar con toda tranquilidad que los inventores de la zonificación son los administradores y los funcionarios municipales; que ella nace a resultados de la integración de muchas experiencias locales; que es fruto de una codificación que se alimenta de la amplia y documentada serie de experimentaciones realizadas en las ciudades alemanas.

En el caso americano, la demanda proviene de grupos aislados, representantes en su mayoría de intereses económicos locales y por individuos escasamente ligados al tejido ideológico del reformismo municipal, sin relación alguna con las estructuras políticas —por otro lado muy poco determinadas en lo referente a la ciudad— que actúan a nivel federal.

En esta situación, el zoning es un instrumento que actúa de forma aislada, sin el apoyo de otras políticas de intervención sobre la ciudad; es un objetivo más que un elemento de un sistema. Opera en el seno de una estructura administrativa que no es capaz de hacer frente a los crecientes problemas de intervención en la ciudad, que cada día resulta más menoscabada por la corrupción.

Se trata de una estructura para la que el problema de los poderes de intervenir en los procesos urbanos se plantea por primera vez con motivo de la adopción de la zonificación y llevará a una larga secuencia de comprobaciones del andamiaje jurídico sobre el que se basa la autoridad de los ayuntamientos. De manera que se hubiese podido afirmar que el zoning es el producto de la acción de los abogados, más que de arquitectos o urbanistas, o administradores.

## Las razones del éxito

En la difusión del zoning concurren muchos factores, que conviene analizar con atención para comprender las razones de su éxito. Es preciso, sin embargo, precisar en primer lugar que, desde esta exploración histórica, la interpretación corriente según la cual los canales de divulgación de la práctica de la zonificación deben buscarse fundamentalmente en la codificación disciplinar, y referirse a la actividad de teóricos y manualistas, es profundamente remodelada: esto vale asimismo para su difusión en el país de origen, en Alemania, donde, como se ha visto, a finales del siglo pasado todas las mayores ciudades se dotaron de normativas de construcción basadas en el principio de la zonificación, antes incluso que la producción de manuales hubiese empezado a codificar los aspectos técnico-urbanísticos en el plano teórico-metodológico.

Lo mismo se puede decir, sin embargo, para el país en que la difusión del zoning es mayor: también en Estados Unidos los canales para el conocimiento de la zonificación no son tanto los manuales, como los informes de los éxitos obtenidos por los ayuntamientos alemanes, deseosos de extraer nuevas enseñanzas de las experiencias europeas.

En el éxito de las experiencias municipales residen, por consiguiente, las razones principales del triunfo del zoning; razones que tienen una evidente relación con sus fundamentales características: la simplificación de la ciudad en pocos elementos, relacionados fácilmente entre sí, y la correspondencia con el modelo "natural" de desarrollo de la ciudad.

Existe, en primer lugar, la indiscutible ventaja de la esquematicidad con que éste divide a la ciudad en elementos simples, y la manera en que los pone en relación: se trata de un proceso de extrema simplificación, realizado asumiendo que las actividades pueden ser sus elementos ordenadores, que éstas pueden corresponder a distintas partes de la ciudad y que las relaciones entre éstas sean, por consiguiente, lineales.

Esta simplificación hace de la zonificación un instrumento claro, fácilmente practicable y adecuado para controlar los elementos de la ciudad con respecto a los cuales funcionarios y administradores tienen la tarea de tomar decisiones: el coste de los terrenos, la eficacia productiva, las infraestructuras en relación a las actividades, la composición de los conflictos económicos y sociales, etc. Otro de los elementos de éxito consiste en la idea de que el zoning se adecúa al modelo natural de desarrollo de la ciudad: como se ha visto, se postula que la ciudad tienda a asumir de manera espontánea una línea de densidades decrecientes del centro a la periferia, que las actividades tiendan también de modo espontáneo a reagruparse según criterios de homogeneidad y que, por último, si este modelo "natural" no se realiza de forma completa, esto depende de distorsiones accidentales y factores de disturbio, que es posible prevenir o contraponer, volviendo a insertar el proceso evolutivo dentro de los canales de su más lógica trayectoria.

No se trata ciertamente de una idea que nace de la nada o que sólo atañe al restringido círculo de las experiencias municipales: se ha comprobado que aquí, en efecto, interviene la naciente cultura disciplinar, bastante activa en el esfuerzo de demostrar el carácter natural del modelo de desarrollo de la ciudad, y de sobreponer a ésta un dispositivo normativo para su futuro crecimiento que no rompa las leyes ya consolidadas en su seno.

De modo que no se quiere negar el rol que en este proceso desarrolla la codificación disciplinar y la acción de la cultura arquitectónica y urbanística; pero que es necesario explicitar de qué rol se trata.

A parte del papel inicial de haber escogido un modelo interpretativo de la ciudad y su simétrico dispositivo normativo —y que podremos ahora atribuir sin muchas dudas a las codificaciones de Baumeister y de Eberstadt— el rol posterior es el de haber preparado un sistema de reglas bastante sencillo pero suficientemente detallado, fácilmente transmisible, convincente por su racionalidad hasta el punto de poderlo considerar como válido desde el punto de vista científico y, en consecuencia, neutral desde el punto de vista ideológico, y tal que pueda ser empleado con facilidad por todos aquellos que se encuentran en la condición profesional de deber ocuparse de la proyectación y la gestión de la ciudad. Una acción, por consiguiente, llevada a cabo por medio de la integración de experiencias ya realizadas o en plena realización en la práctica de la administración local, con el resultado de una sistematización codificada y, en consecuencia, transmisible: todo esto acontece, de hecho, con la manualística de posguerra. A esto contribuye de manera incisiva el tipo de cultura y la derivación académica y profesio-

nal de quienes trabajan en esta dirección: es decir, la nueva cultura arquitectónica del racionalismo, la acostumbrada con la práctica de la descomposición de los organismos en partes, y de la recomposición según reglas funcionales, el fuerte interés por los resultados finales —el plano y la posibilidad de diseñar los elementos constitutivos— más que por los procesos y la complejidad de las relaciones.

La convicción de que las necesidades individuales y colectivas pueden ser aisladas y codificadas de un modo abstracto, reducidas a funciones simples y elementales, dispuestas racionalmente en una red de relaciones —ya sea la de la vivienda, o de una de sus células, o de la ciudad— y la seguridad de que de este modo puedan responder mucho mejor a las necesidades de tipo social. Todo esto con la pretendida certeza de haber alcanzado una auténtica dimensión científica, capaz de ofrecer garantías de los resultados a obtener.

La capacidad de penetración, por último, que poseen algunas imágenes de ciudades que derivan de tal operación de sistematización teórica: piénsese, por ejemplo, en la riqueza de la ciudad de Le Corbusier o en la coherencia con que se presenta la nítida demostración de Tony Garnier, o en la adhesión que suscitan las cosas realizadas por Ernst May.

Como resultado de su definición, encontramos que el zoning es en la actualidad uno de los instrumentos fundamentales de la planificación urbanística tradicional, y esto en tanto que ésta es, en esencia, planificación del uso del suelo.

Ocupando en un puesto prepotente en la legislación urbanística de todos los países, se halla dotado de validez jurídica, y es en base a él que la autoridad pública es habilitada de modo institucional para el control del uso del territorio. Es uno de los instrumentos principales de la práctica urbanística en tanto que técnica para la conformación del plano, que aprovecha en este sentido sus características de simplificación y esquematización de la realidad, basadas en criterios aparentemente funcionales que lo hagan muy manejable asegurándole al mismo tiempo presuntos atributos de cientificidad.

Hemos examinado algunas de las razones históricas por las que asistimos hoy a un empleo tan amplio de este instrumento, a todos los niveles de la planificación urbanística y en todos los contextos: del urbano al territorial; en el caso de reorganizaciones de ciudades ya existentes y de sus ampliaciones, y en el caso de la planificación de ciudades nuevas; en los casos en que el suelo es un bien escaso, y en los casos en que éste es muy asequible; en los contextos político-económicos en los que el suelo es objeto de libre mercado en base a los mecanismos de la renta del suelo, y en los que la propiedad privada del suelo es abolida.

Pero, si en la base del éxito del zoning hay un error de interpretación, éste mella también el debate que se ha desarrollado más recientemente, en el marco de una revisión crítica de los instrumentos del urbanismo: nadie puede negar que la ciudad, planificada desde principios de siglo hasta hoy con los instrumentos que definimos como tradicionales, y de manera específica mediante el zoning, presenta una serie de macroscópicas contradicciones: depauperación de la calidad del espacio urbano a través de la especialización formal y tipológica de la ciudad por partes; jerarquización de los tejidos urbanos con el manifestarse de un centralismo cada vez más acentuado en contra de la dispersión de las periferias; segregación de los grupos sociales, y “periferización” de las clases menos adineradas y su “ghettización” en las partes obsoletas de la ciudad, etc.

Sin embargo, los límites de este discurso se encuentran en el hecho de que, al hablar del zoning, siempre se hace referencia a sus efectos, y muy poco a las motivaciones en que se basa. Por el contrario, si se ponen en relación estos dos términos —lo que, en última instancia, era el objetivo de este libro— y se analizan históricamente sus conexiones, resulta que los efectos que el uso de la zonificación induce en la ciudad corresponden exactamente a los objetivos que se pretendían alcanzar, y no deben considerarse como resultados inesperados por la utilización de un instrumento cuya capacidad aún se desconocía, como también su incidencia sobre los procesos evolutivos de la ciudad.

Retomemos, pues, a la luz de estas consideraciones, las líneas fundamentales del debate moderno: hay una primera línea, que explica algunas de las contradicciones presentes en la ciudad y en su territorio como efectos producidos directamente por la utilización del zoning, precisamente por las características disciplinares y técnicas que éste posee<sup>58</sup>. El razonamiento es el siguiente: el zoning, al reducir y simplificar los complejos elementos de la ciudad a elementos simples y convencionales, estabiliza el desequilibrio, la especializa por partes y no consiente en ella la realización de un sistema articulado y variable de relaciones entre actividades y grupos sociales. De ahí derivan todos los efectos negativos recogidos específicamente a un nivel urbanístico y social. Sin embargo, esta línea no precisa qué parte de responsabilidad hay en la propia estructura del instrumento y qué parte, por contra, deba adjudicarse al modo en que ha sido aplicado, dejando así abierto y no resuelto el problema de la posibilidad de una utilización distinta de dicho instrumento.

Existe, luego, una segunda línea, que podemos considerar opuesta a la anterior, que sostiene que el zoning es un instrumento legítimo, basado en precisas leyes de funcionalidad técnico-urbanísticas, mientras que las contradicciones presentes en la ciudad hay que atribuirles a factores que están fuera de los campos de acción propios de la disciplina, y entre los cuales se encuentran fundamentalmente las distorsiones del libre mercado de los suelos y del mecanismo de la renta de los terrenos; no teniendo en cuenta que la relación zoning/renta del suelo urbano no es accidental, mientras que por el contrario, el zoning ha surgido y se ha caracterizado en cierta manera teniendo como presupuesto dicha relación<sup>59</sup>.

Hay, por último, una tercera línea, seguida sobre todo por los economistas, que considera el zoning exclusivamente como instrumento de control del mercado de los suelos y concibe, por consiguiente, que éste aún es válido —en base a específicos objetivos del agente público— para sanar algunas de las contradicciones relacionadas con el mercado de los suelos urbanos<sup>60</sup>. Existe, por consiguiente, una gran diferencia de interpretación en lo referente a su más íntima naturaleza, una tendencia a separar claramente aspectos disciplinares, urbanísticos, y contexto; existe, en definitiva, aún una gran incerteza en quienes se proponen explicar el mecanismo que relaciona el uso del zoning a los efectos contradictorios cotejables en la ciudad.

La razón de tal ambigüedad es que todas estas posiciones hacen siempre referencia, aunque no sea de manera explícita, a dos tesis de interpretación fundamentales: la primera es que el zoning es un instrumento que posee naturaleza y fines propiamente “urbanísticos”, es decir, de organización del espacio, y que se cimienta sobre una base de criterios “científicos” de funcionalidad y como tal

puede considerarse neutral. Tal planteamiento deriva también de las interpretaciones históricas que circulan en torno a los orígenes de los instrumentos urbanísticos, y que atribuyen los orígenes y la codificación del zoning a los teóricos del urbanismo.

La segunda es que las opciones realizadas por el agente público, institucionalmente responsable del control del desarrollo urbano, sean "aceptables" desde el punto de vista político y social, en particular cuando se concibe la planificación —en los países capitalistas— como necesario elemento de corrección de los mecanismos de mercado para resolver las macroscópicas contradicciones sociales que éste genera en el seno de la ciudad.

Todo esto es insuficiente, o bien está planteado erróneamente: para determinar el verdadero significado de la relación entre uso del zoning y sus "efectos" en la ciudad, y para comprobar si existen todavía límites para la aplicación de dicho instrumento, dado el conocimiento de todos sus atributos tradicionales, es necesario hacer luz —aunque en base a los análisis históricos realizados hasta aquí— sobre las "cuestiones" del zoning que aún persisten: la de la relación con la renta, la de la discriminación social y, por último, la de su neutralidad, junto con una más problemática interpretación de algunas de las constantes que se encuentran en el transcurso de su evolución y de las que derivan las razones de su éxito.

## Las constantes del zoning

Encontramos, en efecto, en el transcurso de la experiencia de la zonificación —desde su invención hasta la definitiva codificación y mayor difusión— algunas constantes que caracterizan bastante bien sus roles políticos y sus contenidos ideológicos: la relación con el poder, y en particular la ambigua relación con el poder público, su carácter fundamentalmente reformista y las funciones de mediación que siempre asume. Elementos que se encuentran aún hoy en la práctica de la gestión y de la proyectación urbanística, que de manera tan pesada dificultan su acción, y que es preciso desvelar para conducir la tarea de replanteamiento a un campo libre de los equívocos y las ambigüedades de la historia.

Si bien se mira, la diferencia entre las decisiones de las primeras normativas de zonificación y la de los modernos planos urbanísticos consiste únicamente en el hecho de que, en el primer caso, quien toma tales decisiones es consciente de los objetivos políticos que ello comporta y de las líneas ideológicas a las que dichos objetivos hacen referencia, mientras que, en el segundo caso, la ideología está ya asumida, es implícita, hasta el punto de que no es visible a los ojos de quien toma estas decisiones. La subordinación histórica de la disciplina con respecto a las ideologías de la clase dominante es tan perfecta que en la actualidad la operación es casi imperceptible: algún caso aislado de disturbio funcional o formal ("la zonificación entumece la ciudad, la zonificación impide las relaciones dinámicas, la zonificación convierte en uniforme y monótono el ambiente urbano, la zonificación impide a los proyectistas el hecho de dar rienda suelta a su fantasía..."), pronto superado por la lógica aparentemente convincente con que se presenta la instrumentación.

Volvamos, sin embargo, a las constantes de su evolución. La primera se refiere a *las relaciones con el poder*: en efecto, el zoning se afirma sólo cuando es acogido dentro de una estructura que posee el poder de controlar la ciudad. Las dos entidades —zoning y poder— aparecen siempre tan íntimamente relacionadas que no es posible encontrar ningún caso de aplicación de la primera, sin que hayan sido dadas las garantías de la existencia de la segunda. Esto es particularmente evidente al principio, es decir, en Alemania, donde el zoning nace gracias a la estructura autoritaria de que disponen las municipalidades; esto deriva en ellas, como hemos visto, tanto del acuerdo con el poder central, garantizado por los funcionarios, como de la estructura representativa no democrática fruto del mecanismo electoral a través del cual se filtran en el seno de la administración los grupos económicos más influyentes. La unión de la zonificación con la normativa de edificación, en lugar de con otras estructuras de plano, aquí no tiene otra explicación que la de confiar esta nueva forma de control de la ciudad a una estructura normativa que puede ser gestionada por parte de un órgano de la municipalidad —la policía de la construcción— que dispone de plenos poderes.

Pero, como ya hemos visto, lo mismo vale en las fases sucesivas: así es, por ejemplo, para la exportación a la ciudad americana, donde la primera cuestión que se plantea es precisamente la del poder que las ciudades disponen: ¿será esto suficiente para introducir el zoning? Tal es la primera pregunta que aquí se plantea, y tal es la razón por la cual el zoning americano es fundamentalmente obra de abogados. La seguridad y la determinación con que los abogados americanos determinan en el *Police power* la estructura jurídica más adecuada para apoyar la validez del zoning, no tiene otra explicación que la de garantizar también aquí, a este nuevo instrumento importado de Europa, un sitio que permita a la ciudad actuar con una suficiente dosis de poder.

La cuestión que ahora se plantea es que, al tratarse del poder de los ayuntamientos, uno puede sentirse empujado a considerarlo como necesario, en tanto que única condición para intervenir en los procesos urbanos con fines de carácter colectivo.

En tanto que instrumento nacido en el seno de las municipalidades, el zoning es, sin embargo, el elemento más adecuado para poner en discusión el problema de las relaciones con el poder público: el equívoco sobre el que se basa la confianza que desde siempre se otorga —el hecho de ser un instrumento empleado por el poder público, y como tal aplicado de inmediato para el interés público— es desvelado por el análisis del origen del zoning. Se trata, no hay duda, de un instrumento de tipo público: pero ¿qué interés representa el poder público cuando cuenta con un instrumento semejante?

En la ciudad alemana, descubrimos que la zonificación racionaliza la renta, garantiza los beneficios que derivan de la eliminación de los conflictos económicos e intenta, aunque no lo logra del todo, introducir en la ciudad una serie de condiciones de habitabilidad que llevan las expectativas del proletariado hacia una especie de paz social que debilite sus impulsos reivindicativos y, en cualquier caso, condicionar las actitudes de los grupos sociales que afluyen hacia la ciudad.

En la ciudad norteamericana, observamos que protege los valores de la propiedad del suelo, incentiva la segregación, incrementa la corrupción, al institucionalizar la práctica de la contratación entre grupos privados y municipalidad.

En otros contextos, y valga por todos el ejemplo de la Rusia de los años treinta donde dicha práctica observa una muy amplia difusión, es un instrumento para aumentar la producción de aquella máquina tan importante que ahora es la ciudad.

Si esto es así, está claro que el zoning es un instrumento que forma parte de las políticas puestas en práctica por las administraciones municipales, pero esto se da precisamente en tanto que éstas son depositarias de los poderes que les han otorgado las fuerzas económicas y las clases dominantes, y que el poder de que disponen es utilizado sólo en función de los objetivos que éstas requieren.

Otra de las constantes del zoning es su contenido fundamentalmente *reformista*. Esto se observa al analizar que aquella zonificación es tan sólo *uno* de los caminos que podían haberse escogido: el análisis de las vicisitudes que lo originan lo demuestra con toda certeza. Lejos de pretender oponerse a los procesos en vigor en las ciudades alemanas, acepta el mecanismo general, intentando algunas de sus más vistosas contradicciones; modificando, aunque no sustancialmente, la relación entre las distintas fuerzas que en ella operan, actúa sobre la cola de los fenómenos y no sobre las determinantes. Se contraponen claramente, con ello, a las hipótesis que por aquel entonces empezaban a surgir y a imponerse de forma peligrosa, para una corrección radical de los males endémicos de la ciudad; expropiación generalizada, masiva intervención del Estado, o de las municipalidades, en el sector de la vivienda, municipalización de todos los principales servicios urbanos, etc.

¿Y acaso no está —y en ella se basa en la aceptación de las reglas del juego, en la resignación a no poner en discusión el entero mecanismo de la ciudad— la condición actual del urbanismo?

Sin embargo, el carácter fundamentalmente reformista de la zonificación emerge asimismo si se considera que históricamente la experiencia de su aplicación en las fases iniciales coincide con el momento de mayor difusión de la ideología reformista: existe en esto una cierta coincidencia entre lo que sucede en Alemania y lo que acontece en USA, si bien se trata de dos concepciones bastante distintas del reformismo. Y de dos momentos con capacidades muy distintas para incidir sobre los procesos sociales y económicos: a la estrecha concatenación que se establece en Alemania entre ideología reformista y comportamiento de las fuerzas políticas y actuación del operador público, y que encuentra además un ligamen con análogas experiencias en otros países de Europa, no corresponde en América sino a la actuación de algunos grupos comprometidos desde el punto de vista social con los problemas de la administración pública —y, por consiguiente, de la ciudad— que no comporta más que una mayor sensibilización de la opinión pública sobre tales problemas. Si bien es verdad que esto conduce a adoptar medidas de regulación incluso innovadoras, como el zoning, también lo es que su contaminación con las leyes privadas anula gran parte de su peso, haciéndolas caer, en la práctica, en el acuerdo entre las viejas fuerzas que operan sobre la ciudad.

De manera que incluso la adopción de medidas de regulación como la de la zonificación tiene un efecto completamente distinto en los dos contextos: a la realización de la ciudad al menos aparentemente eficiente, bella y ordenada, corresponde en América la ciudad segregada, protegida y corrompida.

Hay, por fin, un último elemento: el papel de *instrumento de mediación* que el

zoning asume de forma constante. Lo que permite reexaminar desde otro punto de vista las diversas relaciones entre instrumentos y planos.

La idea convencional según la cual el zoning es un instrumento del plano, también se desvanece al hacer un análisis más detallado. La presunta complementariedad entre instrumento y plano, se transforma, si bien se mira, en antagonismo irreconciliable: la experiencia americana muestra, mucho más que la alemana, con toda claridad, el antagonismo entre estas dos entidades: el zoning no forma "parte" del plano, sino que lo constituye. En cierto sentido, sin embargo, se puede decir que esto resulta válido también para Alemania: su unión con la normativa de la construcción, y el hecho de que éste sea el único instrumento que tiene valor jurídico-normativo reconocido, significa que la zonificación tiene muy poca relación con el plano regulador.

Todo esto se puede refutar observando que la antinomia pronto desaparece, visto que el plano, cuando posteriormente se convierte en un auténtico instrumento de control urbano, acoge en su interior al zoning: sin embargo, ésta es por el contrario una prueba de cual es el rol de dicha disciplina en este proceso. El plano, concebido como el cuadro de referencia general dentro del cual se ubican todas las opciones relacionadas con la ciudad, es el objetivo hacia el que tienden todas las acciones de estímulo por parte de las municipalidades y el Estado llevadas a cabo por los manualistas más avanzados; constituye el resultado de la acción de la cultura urbanística más comprometida.

No se vacila empero en caracterizarlo, desde el punto de vista técnico, a través precisamente de la zonificación, que se emparenta sin fricciones con otro de sus atributos tradicionales, el de la viabilidad. De esta manera, se cumple una acción de cobertura cultural, realizada con buena fe, pero que no excluye que con ella haya entrado de forma inconsciente en la práctica de la proyectación urbanística una componente técnica fundamental muy relacionada con las motivaciones político-ideológicas.

También esto es difícil no relacionarlo con la situación actual, si se examina el rol que, en el seno del plano, este instrumento asume. Si se considera la práctica de la zonificación urbanística, ¿qué "vale" de los planos reguladores, si no la zonificación, estática, diseñada sobre las planimetrías de las ciudades?

¿Los pactos, alianzas y acuerdos entre los grupos políticos, en qué se basan si no en la definición de zona, en atribuciones, sobre determinadas zonas de la ciudad, de *densidades* y *asignaciones*, de suerte que apaguen las expectativas más afanosas de los propietarios, y tranquilicen, por la otra, las conciencias políticas? ¿En qué se caracteriza, si no por la mediación que desarrolla, el papel de la planificación urbanística en la actualidad, en cuyo proceso la zonificación es fundamental?

Cuando no desarrolla, sin más, y aun hoy, la función "histórica" de solucionar de forma anticipada los conflictos: lo que ocurre mucho más ahora que el gobierno de la ciudad tiende a convertirse cada vez más en un hecho político articulado, y que en el debate se insertan las voces de los grupos políticos más avanzados y de las fuerzas populares más organizadas. En este contexto, la relación entre grupos económicos dominantes y ciudad no puede ser más directo y exclusivo: adquiere caracteres cada vez más difuminados, y requiere instrumentos de mediación que reciben en el plano formal las instancias de estas nuevas componentes políticas.

El plano urbanístico media de modo preventivo, a través precisamente de la zonificación, los distintos intereses que se establecen entre fuerzas económico-políticas dominantes y grupos sociales subordinados a las decisiones del agente público: inserta entre las redes de la ciudad áreas verdes, equipamientos, servicios, áreas para la construcción popular, elementos aparentemente bien calibrados a través de los standards legislativos, es decir, todo cuanto puede utilizarse para crear la ciudad futura más avanzada desde un punto de vista social. Y que luego, surja a partir de una confrontación con la ciudad realizada que lo que se hace es tan sólo lo que interesa a los grupos económicos más fuertes, o a las necesidades de promoción pública de los políticos más despiertos, ya no se revela.

Mientras esto es fundamental, el zoning, tal y como se practica, no interfiere el crecimiento de la ciudad, pero constituye el instrumento para la composición preventiva de los conflictos que en ella pueden desencadenarse, usado en tanto que no propone alternativas al crecimiento indefinido de la ciudad, y enmascara sus condiciones reales superponiendo asignaciones de uso que en el papel son correctas desde un punto de vista social, pero que luego serán utilizadas de forma masiva por lo que se refiere a los intereses privados y muy poco en lo que hace referencia a los colectivos; debilita, más que alimenta, las acciones reivindicativas de los grupos sociales subordinados desde el punto de vista social.

## La cuestión del carácter natural del zoning

Una de las razones del éxito del zoning es —como hemos visto— que se presenta como instrumento capaz de secundar, eliminando sus más visibles contradicciones, el proceso “natural” de desarrollo de la ciudad. Quienes lo adoptan piensan que la ciudad tiende “naturalmente” a disponerse por partes, que la densidad decrece “naturalmente” del centro a la periferia y que las funciones se separan “naturalmente”. Y que si esto no se da es por un mal funcionamiento del mecanismo; sin embargo, todo ello puede ser corregido con facilidad mediante oportunas intervenciones en el proceso evolutivo de la ciudad.

Piensan, además, que la ciudad debe y puede expandirse según un proceso natural y continuo, sin límites, y en dicho proceso el carácter evolutivo debe consistir precisamente en la natural separación de las partes, las actividades y las funciones. Por lo demás, el zoning aparece en momentos en que la ciudad empieza a crecer a ritmos inusitados; en efecto, antes la acción del urbanismo, pese a ser bastante incisiva, operaba mediante otros instrumentos: la práctica de los derribos, el control de las alineaciones, la normativa para el éxito formal de las operaciones, todo cuanto parecía necesario para poder actuar en el núcleo de la ciudad existente para adecuarla a las nuevas necesidades de funcionalidad y representatividad de la burguesía decimonónica.

A partir de cuando empieza a manifestarse el crecimiento, se observa un mayor empleo del término *organismo*: la ciudad es un organismo, y como tal está hecha de partes diferenciadas, “orgánicamente” vinculadas, que se desarrollan de forma ordenada a la par que el sistema en su conjunto. Pero ¿es cierto que una ciudad de este tipo —que se trata sobre todo de la gran ciudad— tiende de modo

natural, en aquel momento histórico, a separarse en partes funcionales o morfológicas en base a la lógica de las fuerzas que determinan su desarrollo? Es decir, ¿se puede afirmar que la zonificación como instrumento normativo no es otra cosa que la simple transcripción o ratificación de un proceso de transformación "natural" y que tiende en todo caso a eliminar tan sólo algunos obstáculos meramente "técnicos" a través de la previsión y planificación de la trayectoria "natural" de los fenómenos?

¿O no es más bien el instrumento a través del cual se lleva a cabo la reorganización de la ciudad según la imposición de un determinado modelo, y que sea la lógica misma de aquel modelo la que se concibe como "natural" y nunca discutida?

Se trata de una cuestión general de gran importancia, a partir de la cual se han creado los mayores equívocos acerca del significado real de la zonificación, y que tiene raíces muy lejanas, desde las teorizaciones de Baumeister hasta las posteriores codificaciones de toda la técnica urbanística, y hasta la agnóstica lectura que de la ciudad hacen los geógrafos a partir de la década de los treinta<sup>61</sup>. No obstante, es preciso reflexionar sobre el hecho de que el invento de la zonificación se haga al mismo tiempo que el descubrimiento de la problemática de la vivienda y en estrecha relación al nacimiento del proletariado urbano. Pues se trata del primer y real resultado de la revolución industrial en terreno urbanístico: es cierto que no es el único instrumento puesto en práctica por aquel entonces, pero es el único que nos permite comprender la distinta concepción de la ciudad que está apareciendo en ese momento, y los distintos papeles que se le atribuyen: la ciudad ya no se concibe como un conjunto de espacios y edificios regulados por leyes formales y relaciones espaciales bien definidas, sino como un conjunto de áreas a organizar en base a reglas de naturaleza fundamentalmente económica. Mediante el zoning, la ciudad es reducida a una de sus componentes esenciales, el suelo, y en cuanto tal, sujeta a los mecanismos de mercado y a las leyes de la producción económica, en base a algunas reglas funcionales bastante elementales pero que permiten su máxima explotación. Tampoco debe sorprender que esto se haga posible a través de un instrumento que surge de la actuación de la municipalidad: ¿acaso no son las municipalidades alemanas los mayores propietarios de los suelos? ¿Y qué hay de raro si éstas entran en el mercado adoptando sus reglas y comportándose del mismo modo que los otros agentes económicos?

Es sólo a partir del momento en que se observa la pobreza de los resultados que se empiezan a buscar remedios: y aquí estamos ante otra de las contribuciones de la disciplina. Sucede, de hecho, que la zonificación, a pesar de todo el esfuerzo —especialmente en las fases más avanzadas— por articular al máximo la gama de las funciones, no produce un espacio articulado, sino, por el contrario, una depauperación global de sus significados.

A la copresencia de usos y funciones en la ciudad industrial, enriquecida por el continuo intercambio con el campo, sigue una ciudad en la que aumenta desmesuradamente la función residencial: la preocupación por articular en diversas tipologías las diferentes zonas de viviendas que pronto aflora, en los manualistas nace, además que de la exigencia de dar a los distintos grupos sociales de la naciente burguesía urbana los elementos para una identificación de *status* en la ciudad, también de la voluntad de contraponerse a la monotonía de la ciudad depauperada de auténticos significados. No es casual que, al lado de quien codi-

fica la zonificación, aparezca un Sitte o el propio Stübben, que intentan extraer de la ciudad antigua un código para el enriquecimiento de la ciudad contemporánea: no es sino un paliativo formal, la idea según la cual es posible transferir a una sola función —la residencial— lo que era propio de la copresencia de más funciones y de sus interrelaciones.

Pero volvamos a la “naturalidad” del proceso de crecimiento de la ciudad, que intenta recomponer mediante el zoning: ¿qué ocurre en la ciudad? El hecho nuevo es que, como se ha visto, la “naturalidad” del proceso ha sido puesta en crisis por el surgimiento de nuevos conflictos y de contradicciones cada vez más visibles. Tanto en Alemania como en los Estados Unidos —aunque con distintos acentos en los diversos contextos— los conflictos son esencialmente de naturaleza económica o social, y se busca compensarlos en la esfera del urbanismo. Lo que empieza a verse claro es que manipulado oportunamente sobre algunos parámetros característicos —como el suelo— se puede actuar sobre los procesos económicos y, por consiguiente, sobre los mecanismos en que los conflictos se originan.

Está claro, sin embargo, que no sólo existe la preocupación por solucionar los conflictos presentes ya en la ciudad, sino que lo que importa es asimismo prevenir los que podrían manifestarse pronto. Este es un peligro del que se tiene plena conciencia. Basta pensar, por ejemplo, en la difusión que alcanza el libro de Engels sobre la condición de la clase obrera en Inglaterra, publicado en Alemania en el año 1845, y bien conocido por los funcionarios y administradores de las ciudades alemanas (véanse, por ejemplo, a este propósito las citas de Engels que a menudo hace el alcalde Franz Adickes). Si Engels estudia Manchester, es por allí, mejor que en ningún otro lugar, es donde son evidentes con toda su dramaticidad fenómenos que pronto se manifestarán en Alemania, poco tiempo después de que los procesos de industrialización, en pleno desarrollo, alcancen el nivel de los ingleses. Fenómenos que son negativos para el capitalismo burgués tanto porque no permiten que la ciudad produzca lo que podría, como porque suponen en la ciudad situaciones de tensión social que pueden degenerar en acciones de tipo revolucionario. Lo que aún es más válido para quien piensa que la “gran ciudad” debe ser la manifestación física que más corresponde a su propia concepción ideológica de la ciudad.

Pero si esto es característico de la experiencia alemana, no debe concebirse como una limitación del área de los conflictos sobre la que se hace intervenir el zoning; en efecto, la experiencia del zoning demuestra que la preocupación no es sólo la de intervenir en los conflictos que se manifiestan entre clases dominantes y grupos subalternos: en el caso de Estados Unidos, por ejemplo, el momento de mayor dilatación del debate acerca del zoning se observa cuando empiezan a manifestarse conflictos entre *grupos contiguos* dentro del área capitalista. A la escasa problematicidad del zoning que se presenta inmediatamente después de las primeras intervenciones que tienen como objetivo la discriminación racial, corresponde por el contrario una fuerte articulación de las opiniones cuando, más tarde, éste es considerado como el instrumento adecuado para recomponer la competencia entre las distintas expectativas de los agentes económicos, los comerciantes y los empresarios de la construcción. Prueba de ello es que la participación de los abogados es, en esta fase, predominante: la cuestión legal adquiere gran importancia en el momento en que los grupos que se enfrentan poseen un poder análogo.

## La cuestión de la renta

En relación a las contradicciones de tipo económico, surge con gran evidencia la cuestión de la renta. Las otras cuestiones relacionadas con los conflictos entre agentes económicos distintos pronto son superadas por la división de la ciudad en zonas de diferente especificación funcional. La renta es, por el contrario, un problema de más compleja solución, asimismo por las repercusiones que comporta la aplicación del modelo del zoning. Este modelo parece corresponder exactamente al de la renta: densidades decrecientes del centro a la periferia, zonas dispuestas en círculos concéntricos, valores de los suelos máximos en el centro y mínimos en el círculo más extremo, son todos ellos elementos que se superponen con gran precisión.

Existe, sin embargo, otra interesante correspondencia: este modelo se encontraba en las primeras aplicaciones del zoning, cuando éste pasa a ser una práctica administrativa, y en las elaboraciones conceptuales de los teóricos y manualistas. Lejos de contraponerse, racionaliza su proceso, adoptándola como componente fundamental del mecanismo de formación de la ciudad.

En este sentido, la aceptación de la lógica de la renta del suelo es el dato que manifiesta más claramente el carácter reformista de la zonificación: la acción reformista se contrapone en general a la hipótesis del socialismo revolucionario, al igual que la racionalización de la renta a la abolición de la propiedad privada.

Atención, sin embargo; la relación entre zoning y renta es también más difuminada: el zoning no es sólo el instrumento que hace posible la renta, sino el que, aceptando la lógica de ésta, permite alcanzar otros objetivos de carácter eminentemente ideológico: la paz social en el seno del proletariado urbano y la máxima eficiencia de las fuerzas productivas que actúan en la ciudad.

La municipalidad alemana, en el momento en que adopta tal instrumento, acepta también contraponerse a algunos de los intereses particulares, condicionar la acción masivamente especulativa de los propietarios de los suelos y, asimismo, manipular la relación entre las clases sociales.

La idea que de ahí surge es que aún puede permitirse a la iniciativa privada extraer algunos márgenes de beneficio, pero sobre todo que con esto se puede obtener la creación de todo un nuevo contingente de viviendas necesario para hacer frente a la creciente demanda de las masas inmigradas a la ciudad, mejorando, por consiguiente, las condiciones de habitabilidad de tales masas y resolviendo uno de los motivos de tensión social más preocupantes.

El problema es, como se ha visto, el de combatir "la malsana especulación", pero insistiendo mucho sobre el adjetivo, y sin poner mucho en discusión el sustantivo: permitiendo la "renta justa", el beneficio "justo", y esto por medio de un proceso de racionalización, lo que acontece sobre todo con las reglas de zonificación: el "sano empresariado" podrá producir también las viviendas de bajo precio a las que se dirigirán las demandas del proletariado urbano. Dado que ambos resultados se acoplan, los sacrificios que ésta supone parecen aceptables.

No obstante, el coste de la operación es lenificado por la relación de recíproca interacción que se establece entre zonificación y valores de la renta: no sólo se adapta a los valores de los terrenos que ya existen, sino que contribuye a definir sus parámetros. Esto acontece no sólo a través de la definición de las densidades, sino también con la clasificación por funciones y usos. El gran in-

vento es que el suelo se puede cualificar a partir del uso al que es destinado, y el uso determina automáticamente su valor. ¿Quién puede aún pensar, en la actualidad, que el uso es un parámetro neutral, meramente funcional, para la proyección de la ciudad?

## La cuestión de la neutralidad

El resultado de la codificación disciplinar es, por consiguiente, el de presentar al zoning como instrumento "neutral", y con una base "científica", apto para cualquier contexto y listo para funcionar cada vez que se trate de crear una ciudad bella, sana y eficiente. Sin embargo, como se ha visto, los primeros "padres" del zoning no son urbanistas o arquitectos; quienes inventan la zonificación como práctica administrativa, o como medida legal, para consentir que las estructuras propuestas para la gestión de la ciudad intervengan en los procesos de desarrollo, son, en Alemania, funcionarios y administradores municipales y, en Norteamérica, abogados.

No es casual que se hayan planteado de manera continua cuál es el papel específico —más allá del desarrollado por la difusión— de quien obra en la disciplina, de los teóricos, manualistas y de quien se compromete en la práctica de la experimentación.

El análisis de la experiencia alemana demuestra que existe en la fase inicial una vistosa superposición entre la esfera administrativa y la disciplinar: podemos admitir que todos ellos poseen plena conciencia de los objetivos no estrechamente disciplinares que se confían a los instrumentos que —además de ser experimentados en el seno de la ciudad— son codificados en sus sistematizaciones teóricas. Valga para todos ellos el discurso que hace Baumeister a propósito de la repartición de la ciudad en áreas funcionalmente distintas, y el modelo que de ahí extrae, cuyas líneas fundamentales nunca han sido puestas en discusión.

En efecto, un modelo semejante parece dotado de todas las características de racionalidad, basado como está en un sistema que tiene en cuenta las funciones, las actividades y sus necesidades implícitas y objetivas, y, en consecuencia, dotado de aparente neutralidad. Pero ¿es cierto todo esto? En primer lugar, es preciso reflexionar acerca de la neutralidad del modelo mismo, haciendo abstracción de sus motivaciones históricas: ¿acaso no se basa en una ideología que ve en la ciudad exclusivamente un lugar de producción, por cuanto asume como condiciones prioritarias las necesidades productivas —mediante la enucleación de las actividades económicas— y subordina a ellas todas las demás necesidades de la vida, en particular de aquellos que se encuentran en una posición subalterna?

Uno de los principales elementos de este modelo, la nunca tan discutida relación residencia-trabajo a través de la cual las grandes masas de trabajadores son ligadas a los lugares de producción, ¿acaso no es un ligamen de subordinación de las necesidades de vivienda a las de la máquina productiva, cuando es de ésta de donde se extraen los criterios prioritarios y específicos en la elección de las localizaciones, en la remodelación de las zonas y en los sistemas de relación?

Las exigencias de potenciación de la producción industrial y el modelo de

máxima concentración determinan la separación de las masas de trabajadores del resto de la ciudad, su agrupación en las áreas más idóneas, mucho más que los objetivos higiénicos de la protección de la residencia de los daños provocados por la proximidad de las industrias; la residencia obrera deberá seguir, por consiguiente, sus criterios de localización, por lo que se verá condicionada a la segregación del resto de la ciudad.

Análogos razonamientos llevan a la consolidación de la *city* en toda ciudad grande y determinan en ella la expulsión de la población con menos medios, alejándola de los espacios de uso colectivo más importantes: aspectos todos ellos bastante obvios, en la actualidad, pero para nada "naturales", determinados, por el contrario, por precisas políticas y sobre la base de otras e igualmente precisas, modelos elaborados y reforzados por la disciplina mediante presuntos criterios de mayor funcionalidad del agregado urbano.

Lo mismo, como se ha visto, ocurre en lo referente a la división en el interior de las áreas residenciales, con la adopción de una articulación tipológica cada vez con mayor empuje. Una vez reconocido que a la división del trabajo corresponde la división de las clases sociales, nace la conciencia de las tensiones sociales que de ello pueden surgir. El problema —que es fundamentalmente socio-político— es transformado en un problema puramente técnico: se trata de estudiar las necesidades y las implicaciones "funcionales" de la división en clases sociales y de hacer óptimas para todas las clases las condiciones de vida, analizando las exigencias sociales (de censo), de trabajo (es decir, los traslados), de recreo, que se traducen en precisas necesidades de vivienda y, en consecuencia, de ubicación y de tipología de la vivienda.

He aquí otro de los elementos de "seguridad" elaborado por el zoning: la correspondencia del modelo de ciudad que sigue al principio de la división del trabajo, la determinación de una simétrica repartición de la sociedad en grupos sociales y de la ciudad en zonas correspondientes. Se trata de la posibilidad, pues, de controlar las distintas componentes sociales, actuando de forma directa sobre ellas, pero a través de un elemento —la ciudad— que tiene inmensas posibilidades de dirigir los comportamientos de aquéllas. Sucede, sin embargo, que en la evolución gradual de la disciplina, la conciencia de una correspondencia directa entre instrumentos técnico-urbanísticos y objetivos económico-sociales empieza a hacerse menos evidente, y a eludirse cada vez con mayor frecuencia.

Ya con los manuales del racionalismo, en los que se aceptan los aparatos técnicos puestos a punto en el umbral del presente siglo, la instrumentación parece justificada por exigencias exclusivamente funcionales: pese a no variar de manera sustancial si no por los enriquecimientos que la experiencia misma sugiere, la zonificación abandona las motivaciones basadas en el control social, o en la rectificación de las contradicciones económicas de las que había nacido, que de ahora en adelante no volverán a aparecer de manera explícita. La codificación disciplinar desemboca en un propio y autónomo camino con el esfuerzo de definir los criterios para la edificación de una ciudad funcional, bien modelada, higiénica y ordenada: superpone con ello nuevos objetivos, aparentemente neutrales, a los originarios, de motivaciones ideológicas muy distintas.

Podemos decir que a una contracción de la gama de los objetivos —que son muchos en la fase inicial— corresponde una inversamente proporcional dilatación de los parámetros instrumentales —que son muchos, por contra, en las fases más

maduras de la zonificación. Al principio, en efecto, el zoning es un instrumento sencillo, esquemático, y subdivide la ciudad en pocos elementos y de una forma muy general. Sin embargo, los objetivos son complejos y articulados: van de la distribución de los grupos sociales a la racionalización de la renta, de la maximización de la eficiencia productiva de la ciudad a la mejora de las condiciones higiénicas. Y ninguno de ellos es aislable de los demás, sino que todos están presentes al mismo tiempo.

Sin embargo, este cuadro cambia poco a poco: podremos decir paradójicamente que la acción de la disciplina transforma el zoning de *instrumento en modelo*: la ciudad que con él se postula se convierte en un objetivo, un fin, y no un medio. Ella misma es un modelo, por cuanto se basa sobre algunos elementos, bastante simples, elegidos entre los muchos que constituyen la ciudad —las funciones, a las que corresponden zonas específicas— y sobre sus relaciones, sobre una jerarquía de valores que privilegia algunas de dichas zonas y subordina otras.

## La cuestión del control social

Lo que la disciplina pierde de vista es que ella adopta este modelo de aquel históricamente funcional para las clases dominantes y las fuerzas económicas: sus leyes son las que derivan de un modelo bastante definido desde el punto de vista histórico, que tiende a una reorganización de la ciudad según objetivos muy precisos.

Además, éste se vuelve a proponer precisamente cuando la ciudad manifiesta en su seno los conflictos y las contradicciones que no permiten ya interpretarla en términos de desarrollo lineal y natural. Tal es así que —como muestra toda la experiencia alemana— su aplicación producirá nuevas y no previstas contradicciones, a las que se deberá proveer con una cada vez mayor articulación de los códigos normativos.

En esto, la disciplina da los instrumentos más adecuados: clases tipológicas día a día más sofisticadas para la residencia, articulaciones minuciosas de las funciones, zonas cada vez más reducidas; un mosaico urbano cada vez más articulado, una casuística de parámetros cada vez más amplia, un esfuerzo para demostrar el carácter científico de un modelo que estructuralmente no cambia con respecto al de la ciudad burguesa.

Sin embargo, la zonificación interviene asimismo sobre la distribución de los grupos sociales. Pero, ¿cómo interactúa con estas variables, y con qué resultados?

La cuestión se plantea en términos mucho más ambiguos: si está claro que entre sus finalidades se encuentra la del control social, no están tan claramente definidas las características que debe asumir tal acción de control: hay quien, al mismo tiempo, piensa que el resultado óptimo ha de ser la separación radical de los distintos grupos sociales en la ciudad, y quien, por el contrario, propugna su integración, y aún quien es partidario de una parcial mezcla.

De esta ambigüedad nacen las contradicciones de los resultados, que surge a la luz en el momento en que la ley de la renta del suelo impone su lógica

asimismo sobre las acciones del agente público: acarreado como consecuencia específica la periferización de las clases más pobres (el terreno más barato se encuentra en la periferia, y allí se puede construir a menor densidad y a más bajo precio); o bien su ghetización en barrios más centrales pero superpoblados y congestionados (allí el terreno cuesta más, y entonces es preciso construir más densamente y con standards peores).

Como hemos visto, en lo que se refiere a esto en seguida se buscan remedios, de distintas maneras: realizando una serie de intervenciones sobre la ciudad—sobre todo en el sector de los servicios sociales y los transportes urbanos— intentando mejorar la eficiencia global. Pero se interviene, de forma particular, adaptando el instrumento de la zonificación y otorgándole nuevas tareas. En efecto, se ha descubierto que no es sólo a causa de la rígida aplicación de la ley de la renta que se da la discriminación de los grupos sociales con respecto a la ciudad: si así fuese, deberíamos encontrar una situación por la que —a una cierta distancia del centro y a un determinado valor de la renta de situación— deberíamos encontrar el mismo tipo de construcciones, la actuación de los mismos agentes de la construcción y, en definitiva, los mismos grupos sociales.

Sin embargo, la situación es muy diferente: las diversas zonas, además que de la distancia del centro, se caracterizan por los parámetros a través de los cuales se edifica: cualidades de los edificios, decoro —aparte de densidad—, caracteres de las tipologías, equipamiento urbano y otros, conforman áreas que a pesar de tener el mismo valor “situacional”, son fundamentalmente diferentes en lo que se refiere a los grupos sociales que las pueden utilizar.

Mediante esta nueva articulación que la zonificación en seguida adopta, el objetivo es el de clasificar y separar a los individuos en base a su capacidad económica, intentando con ello determinar nuevas y más articuladas categorías que se contrapongan a las clases sociales. A la residencia se confía la tarea de representar simbólicamente los resultados de dicha separación, de superponer a la identificación de clase la de un *status* ligado a aquel determinado modelo de consumo social que es la vivienda, gratificando a los grupos sociales que de esta manera se constituyen en la ciudad: la idea que empieza a dilucidarse es que se pueden constituir zonas —barrios— que se caractericen a través de la ornamentación de los edificios o la calidad de las calles, la amenidad del lugar, etc., que independientemente de su distancia del centro (y, por tanto, del valor de los terrenos) pueden ser motivo de prestigio para quien resida en ellos.

Se descubre, en otras palabras, que la homogeneidad de *status* social —así como la segregación, pero también la mezcolanza, si se quiere obtener— se pueden obtener manipulando adecuadamente los ingredientes de tipo morfológico-tipológico, y que tales elementos son en muchos aspectos insensibles a las reglas económicas tradicionales representadas por la ley de la renta.

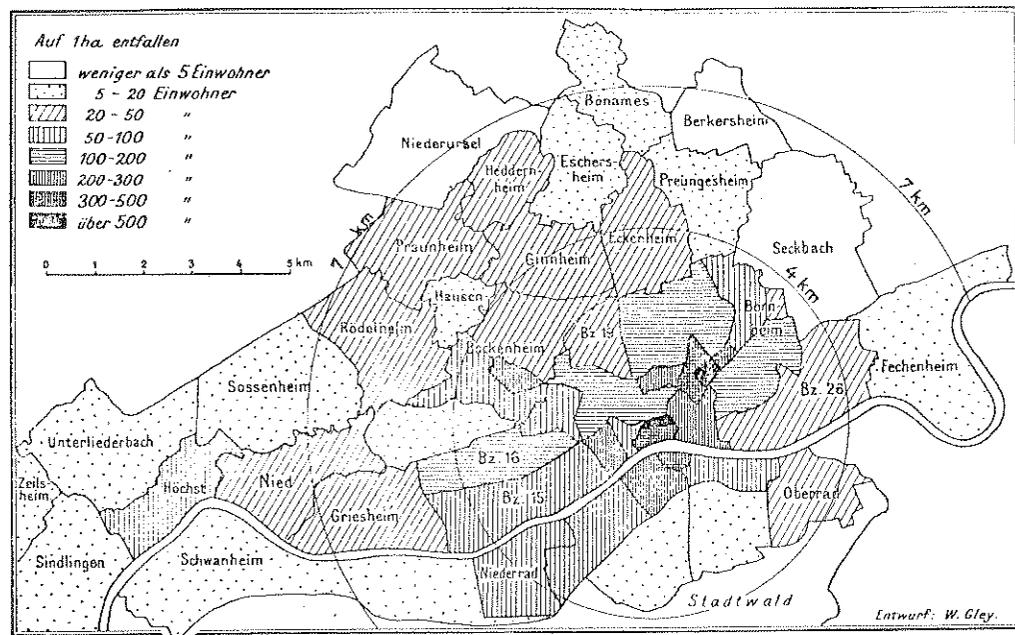
Un dato, no obstante, es cierto; que la zonificación se basa en la aceptación de la existencia de las clases sociales y del principio de la división del trabajo, y que opera a través de parámetros que, partiendo de esta base, establecen indicaciones y criterios para llevar a cabo el control social (¿y acaso no es ésta una de las razones que la hace aceptable en situaciones y contextos diferentes?). Es decir, establece los criterios para distribuir las distintas clases en el sentido de la segregación o en el de la integración; o bien para disgregar a las clases sociales, redistribuyendo los fragmentos resultantes de dicha acción y reagrupándolos en grupos

menos peligrosos desde el punto de vista político o funcionalmente más eficientes.

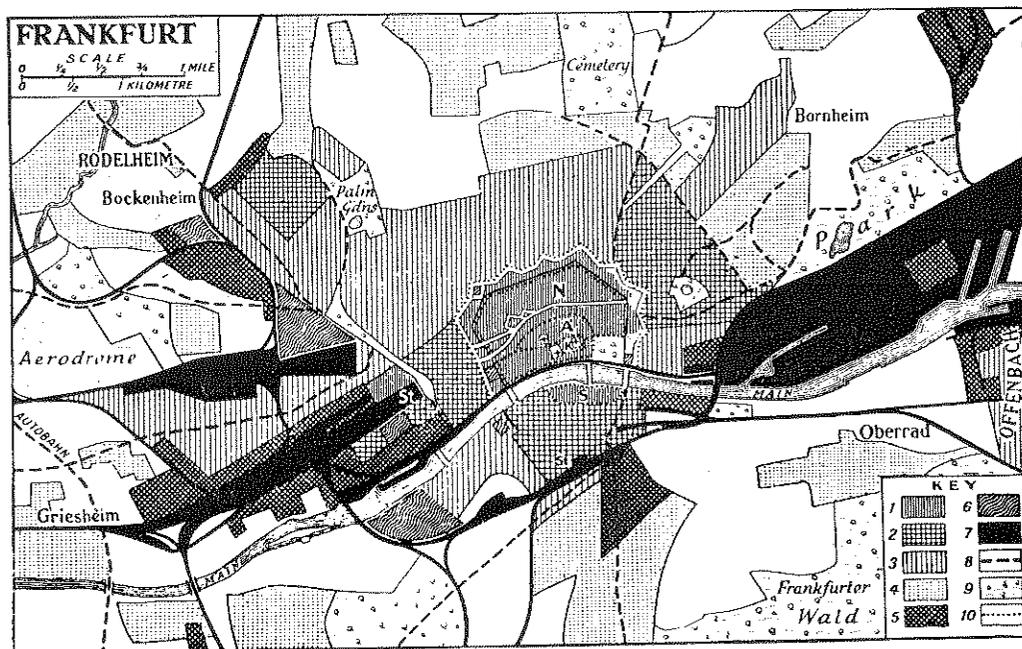
En definitiva, lo que se descubre es que se puede crear una caracterización social de la ciudad por puntos, actuando sobre elección de los lugares, la conformación de los ejes viarios, la proximidad o lejanía de actividades como las industriales, etc. Y que todo ello produce efectos económicos, además de sociales, ampliando más allá de los parámetros tradicionales de la renta, la gama de las variables sobre las que actuar. Se descubre, en otras palabras, lo que es un plan de urbanismo, y de qué manera incide en el tejido social y económico de la ciudad.

### La cuestión de la superación del zoning

A menudo hemos comparado nuestras investigaciones históricas con la situación actual; pasemos ahora a un primer intento de extraer una primera y conclusiva consideración, a saber, que todo discurso sobre la superación de los



187. Los efectos del zoning. La densidad de la población en el año 1933, en el territorio urbano de Frankfurt, elaborada por el geógrafo W. Gley. Los análisis de las grandes ciudades realizados por los estudiosos de geografía urbana a partir de los años treinta confirman la ya consolidada división de la ciudad en zonas. Véase de los casos aquí referidos cómo, en particular para las ciudades alemanas, dicha división corresponde exactamente a la zonificación prescrita por las normativas y por los planos aplicados por las municipalidades en el territorio urbano.



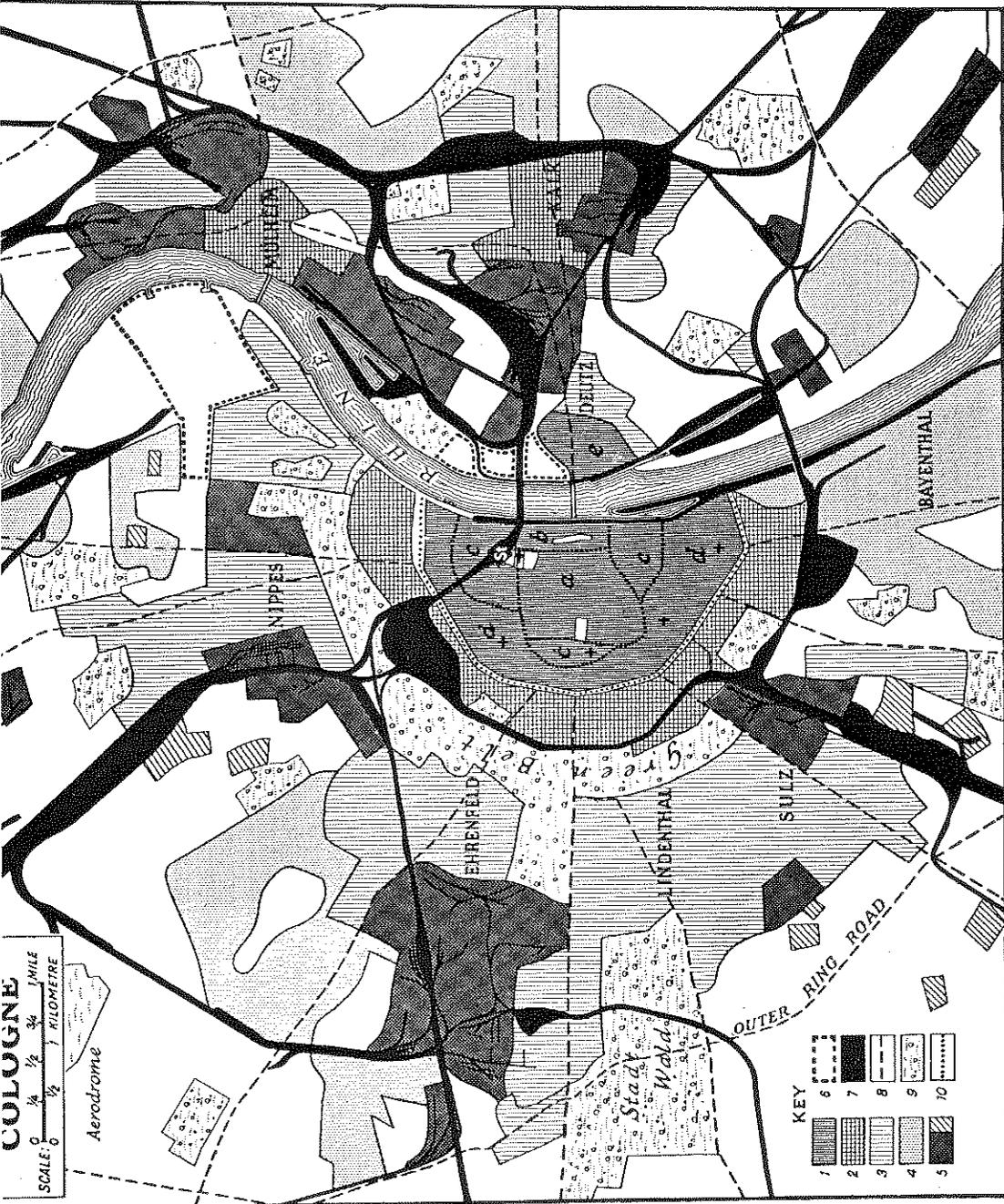
188, 189. Las zonas funcionales de Frankfurt am Main y las de Colonia, elaboradas por el geógrafo R. Dickinson en su análisis publicado en 1951. Las zonas son diferenciadas tanto por la densidad de construcción como por los usos, y son las siguientes: 1) Zona central o interna; 2) zona edificada con densidad medio alta; 3) zona parcialmente edificada; 4) zona externa o suburbana; 5) zona industrial; 6) edificios públicos; 7) ferrocarriles y depósitos; 9) Parques y espacios públicos.

instrumentos tradicionales del urbanismo —y por tanto del zoning— debe hacer referencia fundamentalmente a las *condiciones* más que a los modos en que ésta se realice. Más allá de aquella, esta distinción nos parece fundamental: hablar de los *modos* significa, de hecho, presuponer que la operación de superación sea más que nada de orden técnico, es decir, que un instrumento ya viejo se pueda sustituir por otro, más refinado desde una óptica tecnológica, y que después de ello quede zanjada toda cuestión.

Hablar de las *condiciones* presupone, por el contrario, que la operación sea eminentemente política y sólo posteriormente técnica: significa redefinir el rol de las distintas competencias que están implicadas en los procesos de gestión de la ciudad; significa plantear la cuestión de los poderes, grandes o pequeños, que se ejercen en tales procesos, y quien los ejerce; significa volver a poner en discusión el mecanismo tradicional de delegación en las instituciones relacionándolo con las decisiones que afectan a la ciudad.

Se ha visto que es preciso plantear de forma constante la cuestión de los objetivos del denominado “agente público”, o bien preguntarse cada vez por el interés de quién actúa verdaderamente ya sea con instrumentos de control ya con intervenciones directas en la ciudad, la institución delegada para la proyección y

LOS PROBLEMAS DEL ZONING



la gestión de la ciudad; y liberarse del mito sobre el que ha sido replanteada la actuación del urbanismo militante, y de que los intereses que persigue la administración son los de todos los ciudadanos, y que ésta es el auténtico y único antagonista de quien opera contra la ciudad y sus habitantes.

Lo que no es poco trabajo para una cultura urbanística que, pese a derivar de la arquitectónico-constructora, considera simplistamente que el binomio público-privado equivale al de bien-mal, y basta con declararse partidario del primero para que todo problema de colocación política esté automáticamente resuelto y definido. En este marco articulado de semejante manera, y aún estamos refiriéndonos al discurso sobre las condiciones, encuentra también un sitio la cuestión de los instrumentos y las metodologías. ¿Es cierto, sin embargo, que se necesitan instrumentos cada vez más refinados desde el punto de vista tecnológico, o bien las avanzadillas en esta dirección no son sino renovadas excusas para consignar la cuestión urbana en manos de los nuevos encargados de la tecnología, y alejar con ello cada vez más al público de la ciudad de los procesos de decisión? (En otras palabras: ¿no corresponde a los mismos fines de extrañación la referencia a la "cultura de los monumentos", igualmente inaveriguable como lo es la de las tecnologías?)

En el espectro de caminos a recorrer para llevar a cabo una comprobación de las posibilidades de redefinición de la disciplina, la cultura urbanística y arquitectónica tiene, en la actualidad, una enorme tarea: determinar el recorrido para su propia renovación, pero a partir de los procesos y objetivos que las fuerzas populares empiezan a plantearse, sobre todo en aquellos contextos en que los ligámenes institucionales son menos rígidos y aún existen amplias desmalladuras para una participación directa de los grupos sociales, en otros lugares encapsulados por rígidas atribuciones de competencia institucional. En este sentido, quizá la lección más importante y la indicación de los caminos que hoy vale la pena recorrer, puede venir de aquellas situaciones en las que la ciudad es fruto de un proceso de autoconstrucción y autodeterminación, de las *barriadas* y los *bidonvilles*, de las ciudades del tercer mundo.

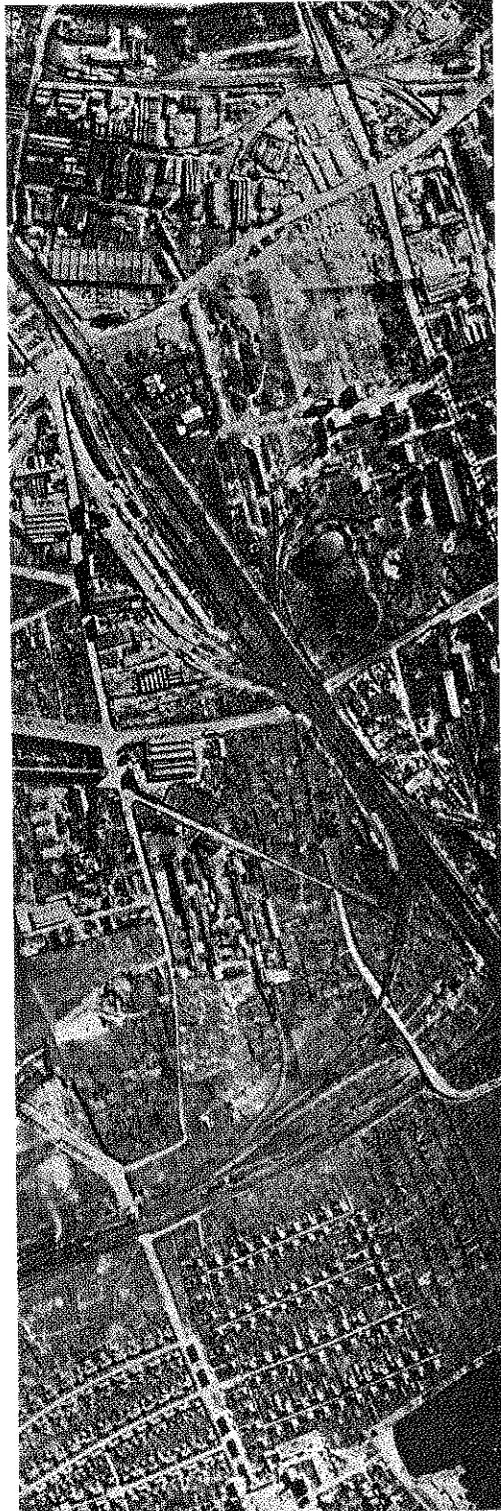
No es preciso ir tan lejos empero; si se parte de la convicción de que la definición de los nuevos instrumentos del urbanismo pasa a través de un camino no exclusivamente disciplinar, pues bien, de éste, si bien se mira, hay hasta la fecha síntomas importantes en el ámbito de la práctica cotidiana, en la presencia de los movimientos de base y en la acción de los grupos no institucionalizados.

A pesar de que esta acción se caracteriza en la actualidad más por lo negativo al contraponerse a las acciones de las instituciones, es el síntoma de que el cuadro tradicional de las fuerzas presentes en la ciudad está cambiando, es el signo de que nuevos conflictos están surgiendo y de que hay que actuar. Esta es, pues, de forma inequívoca, otra de las vías abiertas por la remodelación del urbanismo.

Una posterior indicación es proveída, sin embargo, por el conjunto de las propuestas metodológicas elaboradas por los grupos que —pese a actuar en el

190. Vistas aéreas de Colonia, aportadas por R. Dickinson como ejemplo de las zonas funcionales de la gran ciudad. Obsérvese el decrecimiento de la densidad de construcción del centro a la periferia, según franjas concéntricas, y las distintas tipologías de construcción adoptadas.

LOS PROBLEMAS DEL ZONING



ámbito disciplinar— rechazan la aproximación tradicional de éste y elaboran hipótesis e instrumentos de intervención distintos. Nos referimos a todas aquellas aproximaciones que contraponen el concepto de *uso* al de *función* y que introducen el de *relación*. Que se esfuerzan en considerar la complejidad de las relaciones que se dan en la ciudad, contraponiéndola a la reductiva simplificación de los acercamientos tradicionales. Que contraponen al concepto de *plano* el de *proceso*, en el que los instrumentos y las opciones pueden verificarse en relación a un cuadro general de objetivos. Los que acogen el discurso de la intercambiabilidad de los usos, contraponiéndola a la estabilidad de las construcciones.

Aquellos que rechazan la ideología del crecimiento ilimitado de la ciudad, contraponiendo a éste una consideración distinta de lo que ya existe; que a la unívoca definición de las asignaciones y las funciones intentan superponer procesos de transformación de las condiciones y modalidades de uso activar la intercambiabilidad de uso para que sea accesible también y sobre todo a los grupos sociales basados en organizaciones mínimas y no institucionales. Que contemplan el consumo y la muerte de las manufacturas, en contra de la fijeza del monumento. Que introducen el espectro de las tecnologías naturales, directamente controlables incluso fuera de toda especialización tecnocrática.

Aquí existe, sin embargo, una profunda fractura, que es indispensable cubrir: estos dos caminos —el de quien opera en la práctica de las reivindicaciones cotidianas abriendo nuevos espacios a los grupos sociales nuevos, y el de quienes elaboran aproximaciones y metodologías renovadas— aparecen aún hoy como mundos separados, entidades no comunicantes: de modo que las acciones políticas de los primeros están escasamente alimentadas por las contribuciones de los metodólogos de los segundos y, a menudo, las de los segundos corren el peligro de irse por las ramas tecnocráticas o de practicar el método como fin en sí mismo.

En consecuencia, es en base al intento de cubrir esta fractura, determinando el origen de dicha separación, que se plantea en la actualidad el discurso “histórico” acerca del zoning: no da aportaciones utilizables de manera inmediata a los que recorren los otros caminos, pero en la medida en que contribuye a barrer el campo de la equívoca presencia de los instrumentos tradicionales del urbanismo, ayuda de forma indirecta a llevar adelante con mayor seguridad el trabajo que otros —en otros contextos— realizan con estos objetivos.

A diferencia de lo que sucedió en la época de los primeros manualistas del urbanismo, en nuestros días no existe tan sólo una línea de acción; y es preciso estar atento a todos los caminos, pese a que en la práctica sólo sea uno el que se pueda recorrer hasta el fondo. Este que acaba aquí quiere contribuir a demostrar qué urbanismo tan distinto —y, por tanto, qué ciudad tan distinta— tendríamos, si éste en lugar de desarrollarse como técnica e instrumento para solucionar sobre la marcha los conflictos que empezaban a desarrollarse en la ciudad industrial, se hubiese alimentado en ellos para expandir su propio peso renovador.