

XIV. LOS DILEMAS DEL CONOCIMIENTO, LA COORDINACIÓN Y EL PODER

COMO otros recursos, la planificación necesita economizarse. Ya no tiene sentido por más tiempo que los reformadores presionen simplemente por mayor planificación y más planificadores. Ha llegado el momento de esforzarse por lo mejor y a veces por lo menos. Este libro termina donde empezó, con problemas que surgen de la complejidad misma de la vida urbana.

Existe un dilema continuo que es recurrente en la investigación, en la planificación y en la política. ¿Cuánto es lo que se puede dar el lujo de conocer antes de actuar? ¿Cuánto es el tiempo que se puede permitir asegurándose de que todos actuarán juntos? ¿Hasta dónde pueden las personas compartir el poder sin destruir el que comparten?

Cuanto menos se sepa antes de actuar, es posible que la acción sea más arriesgada. Pero cuanto más se insiste en saber, más tiempo se requerirá antes de poder actuar en absoluto, y más anticuada será mucha de la información antes de que se actúe sobre ella. Por lo general, parte del problema tiene solución, los servicios de información se pueden mejorar para proporcionar más y mejor información actualizada. Pero siempre queda parte del dilema. Nunca es posible saberlo todo acerca de las condiciones y de las consecuencias probables de cada acción.

Las personas que llegan a sobrevalorar la información "dura" pueden inclinar su planificación en favor de las consideraciones que se pueden conocer objetivamente y en contra de las consideraciones que no pueden serlo, lo cual es un prejuicio irracional, socialmente hablando. La mayor parte de la información tiene costos, así que cuanto más gaste en saber, menos se habrá dejado para gastar en hacer. Hasta ese punto siempre hay un verdadero dilema, y entre una acción instantánea y una investigación prolongada cada caso tiene que juzgarse por sus méritos, a menudo en bruto. No es verdad que

una mayor información sea siempre mejor que una menor cantidad.

¿Cuán firmemente y por medio de qué maquinaria debe el gobierno tratar de coordinar todas las contribuciones públicas y privadas al desarrollo urbano? Una vez más, cuanto menos coordinación haya, más desperdicio e ineficiencia puede haber conforme las casas, los drenajes y las escuelas nuevas se desvían en tres direcciones distintas, o los antiguos caminos son costosamente recubiertos por una autoridad la víspera de que los colocadores de tubería mandados por otras autoridades los escarben de nuevo. Así, se introducen los procedimientos coordinados. Requieren tiempo y son costosos, y si van muy lejos las personas pueden obtener menos por su dinero. También es posible que haya cierta decadencia en la capacidad de cambiar e innovar, conforme cada contribuyente al desarrollo urbano tiene que hacer sus trabajos predecibles para todos los otros y convenientes para ellos. Ahora la mayoría de los países tienen procedimientos para asegurar que los nuevos grandes desarrollos urbanos no empiecen hasta que todos los inversionistas públicos pertinentes los hayan aprobado y hayan asegurado sus contribuciones en los programas financieros futuros. Para facilitar la cooperación, cada autoridad hace circular reglas prácticas para indicar lo que aprobará y lo que no. (El departamento de limpia no aprobará carreteras semejantes a callejones sin salida a menos que terminen en retornos de treinta metros; las autoridades sanitarias han comprado una nueva máquina excavadora, así que requieren libramientos de 30 metros de ancho, y así sucesivamente.) Ahora la mayoría de los fraccionamientos "se diseñan a sí mismos" porque los requisitos de todas las autoridades unidas no permiten al diseñador del desarrollo en conjunto mayor libertad, y no le dan oportunidad en absoluto de hacer algo original. Si los gobiernos quieren evitar el construir "mediocridad eficiente" por todas partes, se necesitan crear procedimientos de excepción para permitir que se aprueben los esquemas del desarrollo "en conjunto" por sus propios méritos, olvidando los requisitos de las autoridades individuales cuando las circunstancias (y los juicios más generales) parezcan justificarlo.

El dilema es más agudo en política. Muchos intereses se tratarán injustamente si las personas no pueden participar efectivamente en la planeación y en el gobierno local. Si por otra parte, hay requisitos estrictos y universales para la consulta y la participación, la planeación será lenta y conservadora, habrá más medios de retrasar o prohibir el cambio y menos oportunidades de imponerlo. Aunque hay excepciones ocasionales, generalmente cuando se amenaza con cambios que no desean a las personas establecidas, la cuestión local espontánea se hace efectiva y se introducen medidas para la consulta regular y la participación. De allí la paradoja de que la participación directa y detallada en la creación de normas sea defendida por los radicales, pero a menudo vuelve conservadores los sistemas que la adoptan. Solamente en condiciones revolucionarias muy raras, la democracia *directa* si actúa como fuerza de cambio y aun entonces, lo hace creando y sosteniendo, por lo general, un poder revolucionario más que controlando su uso detallado. Si se quiere una acción urbana decidida, constructiva e innovadora, por lo general se necesitará un gobierno con cierto arbitrio dictatorial. Así que en las democracias, lo mejor que se puede hacer es proceder a la manera tradicional al elegir gobiernos nacionales o locales que probablemente lleven a cabo aproximadamente lo que se desea y que tengan el poder de hacerlo con eficiencia.

A menudo lo harán mejor si lo hacen con cuidado, consultando y observando conforme avanzan. Cualesquiera que sean sus insuficiencias en política, la participación es una regla excelente de la administración, y el efecto más permanente de una década o dos de organización y acción local puede ser el inculcar nuevos modelos de cuidado y sensibilidad en muchas de las ramas de la burocracia urbana. Pero es posible que cualquier control formal participativo de una política choque con el dilema de que cuanto más perfectamente se comparta el poder, existe menos éste, excepto quizá para defender el *statu quo* ante todo cambio.

Con frecuencia está bien que los vecindarios se defiendan a sí mismos del cambio. Cuando es así, es buena una constitución participativa. Pero el vecindario que una semana se reúne

para expulsar una demoleadora del gobierno, a la siguiente puede lanzarse para excluir a un grupo de trabajadores o de negros o para impedir un impuesto metropolitano; en este caso, algo de poder gubernamental central coercitivo puede hacer más justicia. Pero las constituciones por lo general no pueden cambiarse cada vez que cambian los puntos en cuestión, y la planificación y el gobierno local deben tener constituciones, así que a menudo es necesario abrazar un bando acerca de las constituciones que deben tener. Para este propósito, no son de gran ayuda las intrépidas afirmaciones de fe democrática, porque hay otro dilema. Para considerarlo en su forma más pura, imagínese que un inversionista quiere construir una posada o un bar en una apacible calle residencial. Supóngase que los vecinos inmediatos están en contra de ello, pero el resto de la calle lo apoya. Hay una mayoría de votos en contra en el vecindario, a su favor en la ciudad y en contra en la nación y quizás a su favor en la comunidad europea, pero en contra en los Estados Unidos. No ayuda decir "dejen decidir a las personas" porque la pregunta es *cuáles* personas; el asunto se decidirá según quién sea el que puede decidir cuál nivel de gobierno es el responsable. Una vez más, los principios puros funcionan de manera impura. Los demócratas de la calle tienen que oponerse a los demócratas del vecindario y a los demócratas nacionales. Cualquiera que crea en la democracia de la calle y en la prohibición del alcohol, tiene que traicionar uno de sus principios, como lo tiene que hacer cualquiera que crea en la bebida y en la soberanía nacional. Mi propia inclinación es regirme por los puntos en cuestión y ser oportunista acerca de los poderes. Los demócratas liberales con frecuencia toman la opinión contraria. Pero por firme que sea la fe democrática, el punto es que por sí misma la fe democrática no basta: las personas y la planificación también tienen que decidir cuáles son los bienes en los que creen, qué tipo de justicia, qué tipo de diseño urbano, qué tipo de vida urbana son dignos de luchar por ellos.

Cuando ha habido una buena planificación, rara vez ha sido del tipo de propósito único. Sin embargo, ha tenido una cierta sencillez necesaria. Visiones claras de poderes buenos y efec-

tivos para aplicar sus condiciones materiales son tan deseables como siempre lo han sido. Es un error criticar tales ideas como "elitistas"; las mayorías democráticas a menudo *desean* visiones claras de los poderes buenos y efectivos para ponerlas en vigor. Por supuesto, es sensato protegerse de acciones impulsivas, equivocadas o de abusos de los poderes efectivos, pero no necesariamente es sensato defenderse de ellos rechazando la mayor parte de las capacidades coherentes, decisivas o constructivas del gobierno. La necesidad básica es de mejores políticas, para construir vecindarios populares en lugar de torres habitacionales impopulares, buenos centros urbanos en lugar de centros comerciales de un solo propósito, sistemas de transporte para todos en lugar de autopistas con estructura de clase y así sucesivamente. Los cálculos pueden ser complicados a veces, pero los propósitos sociales y los compromisos políticos necesitan ser tan claros, públicos y comprensibles como sea posible.

Las visiones sencillas y los poderes efectivos ciertamente tienen sus riesgos. Pero las alternativas tienen otros riesgos de políticas confusas y contradictorias en exceso, o conservadoras o dominadas por estrechos propósitos comerciales o de ingeniería. Una enseñanza de experiencia reciente es que todas las opciones tienen riesgos, así que las personas bien pueden escoger aquellas que también tengan posibilidades constructivas.

BIBLIOGRAFÍA

Para una historia general y una concepción general de la planeación urbana véase, *The City in History* (1961), de Lewis Mumford, *The Home of Man* (1976), de Barbara Ward [*La morada del hombre*, FCE, 1977], que estudia los poblados humanos contemporáneos y las políticas de poblados. Hay descripciones de ciudades industriales en *World Cities* (1966), de Peter Hall y en *Great Cities of the World: Their Government, Politics and Planning*, de William A. Robson y D. E. Regan (segunda edición, 1972).

Jacob L. Crane vivió y trabajó a lo largo de la mayor parte de la historia moderna de la planificación norteamericana y resumió sus conclusiones acerca de ella en *Urban planning-Illusion and Reality* (1973). Entre las introducciones inglesas al tema, *Urban and Regional Planning*, de Peter Hall (1974) ofrece una amplia relación histórica de la planificación inglesa con algunas comparaciones norteamericanas y europeas; *Introduction to Town and Country Planning* (1974), de John Ratcliffe, abarca la mayor parte de las inquietudes prácticas de la profesión; *Citizen in Conflict: Sociology of town planning* (1974), de James Simmie, se concreta en los conflictos de interés de la vida urbana y de la teoría. Para una relación completa de la esencia tradicional de la teoría y la práctica, de la planificación de la cual muchos de los que ejercen la profesión han aprendido sus elementos, véase *Urban Land Use Planning* (segunda edición, 1965).

Hay una selección representativa de las teorías de planificación urbanas occidentales de los cincuenta y los sesenta, en *Reader in Planning Theory* (1973), de Andreas Faludi. Ensayos más breves que expresan una variedad más amplia de opiniones urbanas, ecológicas y ambientales se recogen en *Human Identity in the Urban Environment* (1972), de Gwen Bell y Jacqueline Tyrwhitt (comps.) El interés renaciente en las implicaciones sociales de la planeación se refleja en *Planning and Human Need*, de Neil Heywood (1974, en *Problems*

en *The Containment of Urban England* (dos volúmenes, 1973).

Respecto a los problemas de la planificación en la Europa Oriental y el desempeño de la planificación en Hungría, debe buscarse el libro de Ivan Szelényi. Trabajos accesibles son "Housing system and social structure" en *Sociological Review*, Monograph 17, febrero, 1972, de Ivan Szelényi, y "Social Conflicts and underurbanization", de György Konrád e Ivan Szelényi, que es el capítulo 10 de A. A. Brown, J. A. Licari y Egon Neuberger, *Urban and Social Economics in Market and Planned Economies* (1974); y "Gestion regionale et classe sociale: le cas de L'Europe de l'Est", de Ivan Szelényi, en *Revue Française de Sociologie*, XVII, 1976. Hay una breve exposición crítica de las políticas urbanas rusas desde la Revolución en el tercer capítulo de A. J. Dimalno, Jr., *Soviet Urban Housing Problems and Policies* (1974). Mis propias opiniones discrepantes acerca de la teoría marxista y de las sociedades socialistas se discuten con más amplitud en *Capitalism, Socialism and the Environment*, de Hugh Stretton (1976), que también analiza las formas urbanas en relación con los problemas ambientales. De manera más completa lo hace Richard L. Meler en *Planning for an Urban World: Design of Resource Conserving Cities* (1974).

INDICE

TEORÍAS

I. Utilidad de este libro	9
II. Teorías y métodos rivales	14
1. El libre albedrío y otros efectos de la conciencia	17
2. La elección del nombre de las partes	17
3. Cadenas interminables, redes inconsútiles	18.
III. Las ciudades como comunidades	25
Howard, Geddes y los planeadores de ciudad-jardín	27
Jane Jacobs y otros críticos	32
IV. Las ciudades como mercados	39
Críticos conservadores y socialistas	42
Las imperfecciones y desigualdades del mercado	45
Administración de los mercados urbanos	49
V. Las ciudades como campos de batalla	55
Engels y Marx en el siglo xix	58
El socialismo en el siglo xx	61
Patricia Apps	65
VI. Las ciudades como maquinaria	69
Análisis por sistemas y política urbana	69
El análisis de costos y rendimientos y la política urbana	78
La mecanización útil y la política urbana	88
VII. La planeación en lenguaje llano	90
La diversidad	91
La concreción	96
Los propósitos sociales	98
La jerga y la abstracción	99

PRÁCTICAS

VIII. Prefacio	105
IX. Ciudades capitalistas pobres	108
Las ciudades y el crecimiento económico	111
¿Dónde deben vivir los pobres?	114
La planeación poco prometedora	116
Un ejemplo: Bangkok	118
Los dilemas de la vivienda	120
Políticas más prometedoras	124
X. Ciudades comunistas pobres	131
Camboya	132
Cuba	134
China	145
XI. Ciudades capitalistas ricas	159
La experiencia común	159
Los Estados Unidos	164
Francia	174
Inglaterra	180
Un efecto de la inflación	189
XII. Ciudades comunistas ricas	198
Los problemas	198
Hungría	200
Rusia	210
Las políticas socialistas	221
XIII. El diseño urbano y el ambiente	225
XIV. Los dilemas del conocimiento, la coordinación y el poder	232
BIBLIOGRAFÍA	237

Este libro se terminó de imprimir el día 20 de diciembre de 1985, en los talleres de IMPRENTA ALDINA, Rosell y Sordo Noriega, S. de R. L., Obrero Mundial N° 201, Col. del Valle, 03100 México, D. F.
Se tiraron 5000 ejemplares.