

“Al reclamar facultades de planeamiento urbano, nuestras comunidades están buscando ser capaces de expresar sus necesidades, su vida y sus aspiraciones en la forma externa de sus ciudades, buscando si la hubiera, la libertad para convertirse en los artistas de sus propias ciudades, representando en un lienzo gigantesco la expresión de su vida”.

Raymond Unwin. “La práctica del Urbanismo” (1909)

«By demanding town planning powers for themselves, our communities are trying to express their needs, their life and their aspirations in the external shape of their towns, trying to find the freedom to turn themselves into the artists of their own city, representing and expressing their life on a giant canvass.»

Raymond Unwin. «La práctica del Urbanismo» (1909)

El Planeamiento como instrumento de conocimiento al servicio de las comunidades y actores sociales.

Donald Appleyard y Kevin Lynch: Una mirada al paisaje singular de la Región de San Diego. 1974. Imagen final.

Planning as an instrument of knowledge at the service of communities and social decision-makers.

Donald Appleyard and Kevin Lynch: A look at the unique landscape of the San Diego. 1974. Region Final picture



¿Cambio de estilo o cambio de paradigma?

Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano

José María Ezquiaga

Change of Style or Change of Paradigm? Reflections on the Crisis in Town Planning

Crisis of the new town planning paradigm in theory and practice

The main theme chosen for this first issue of the journal, *Urban* was the theoretical and practical crisis that town planning is currently experiencing. Although looking at the problem from different viewpoints, all the articles coincided on the need to focus the energies of people working in professional, academic and government capacities on finding positive alternatives to re-legitimate planning in the eyes of society. They agreed that it is a vital instrument, both for the rationalisation of territorial policies and as an expression of the general public's concerns and interests.

As the monolithic hegemony of conventional town planning breaks down, it now becomes necessary to evaluate the scenarios that follow. Will this breakdown limit the appearance of styles of planning other than the currently dominant one? Or will it lead to a new paradigm, i.e. the formulation of a new set of guidelines for the discipline, based on a new logical relationship between its master categories and concepts. Our aims here must be limited to furthering the debate about this fundamental issue, trying to get new angles on it. The following ideas are perhaps at the heart of this enterprise:

The nature of the planning crisis is twofold: the bankruptcy of its epistemological foundations as a discipline, but also a crisis in the culture that has considered the Urban Plan as the sole, holistic expression of the public interest.

The crisis of the town is, in my opinion, as deep as the crisis experienced when industrial economies came into being. It affects the very foundations of our ideas about what a town is, what a public space is and how a town is related to its outlying territory. Moreover, the emergence of new territories, which change the scale of understanding and intervention in urban projects and multiplies their complexity, demand new planning styles and instruments and a new kind of architectural design.

Given the above, there is an obvious need to re-establish the theoretical legitimacy of the

Crisis del Plan y nuevo paradigma urbanístico

El primer número de la Revista *Urban* abordó como tema central la situación de crisis teórica y práctica que atraviesa hoy el planeamiento urbanístico. Desde diversas ópticas, el conjunto de las aportaciones reunidas coincidió en la necesidad de focalizar los esfuerzos de cuantos desde las esferas profesional, académica o administrativa se interesan por el urbanismo y el planeamiento hacia la construcción de alternativas positivas que permitan recuperar su legitimidad social, en su doble dimensión de instrumento *racionalizador* de las políticas territoriales y expresión del *interés público*.

Tomando como punto de referencia algunas de las reflexiones más sugerentes del debate abierto, parece necesario profundizar en los orígenes y naturaleza de esta crisis a partir del contraste entre los fundamentos teóricos y la práctica del planeamiento *tradicional* y las transformaciones experimentadas en la construcción del espacio urbano y territorial, en los valores y conflictos sociales y en los *estilos* de ejercicio profesional del planeamiento. Se podría, de esta forma, disponer de elementos objetivos de juicio para evaluar si nos hallamos ante la necesidad de meros cambios adaptativos de la disciplina al nuevo contexto social y espacial en el que se desenvuelve la actividad urbanística, o si por el contrario la radicalidad de las transformaciones, exógenas y endógenas, en curso obligan a modificar la lógica del discurso urbanístico tradicional.

En suma, partiendo de la evaluación de los escenarios resultantes de la creciente ruptura de la hegemonía monolítica del planeamiento general convencional, se hace necesario elucidar si dicha ruptura tenderá a limitarse a la aparición y adición de nuevos *estilos* de planeamiento al hoy dominante, o si resultará en un nuevo *paradigma*, es decir, en la formulación de una nueva matriz disciplinar a partir de la construcción de una renovada relación lógica entre sus nociones y categorías maestras.

Para ello, es necesario averiguar —utilizando una analogía con la concepción dinámica de las teorías científicas desarrollada desde Kuhn (1970)- si hay indicios para pensar que las *anomalías* que las nuevas realidades plantean al paradigma urbanístico tradicional -y que han dado lugar a la apertura de un período *crítico* marcado por la inseguridad profesional- cristalizarán en la formulación de un nuevo cuadro referencial de la actividad urbanística generalmente aceptado.

¿Cambio de estilo o cambio de paradigma?
Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano

Las líneas argumentales de defensa del urbanismo como disciplina y del planeamiento como práctica profesional aparecen ampliamente representadas en el primer número de *Urban* y otras reflexiones contemporáneas. Así mientras Fernando Terán (1997) dirige su atención a la solución de la antinomia entre Plan e intervención fragmentaria, Roger Simmonds (1997) introduce la constatación de la existencia de una pluralidad de estilos e instrumentos de gobierno del territorio, e Inés Sánchez de Madariaga (1997) focaliza su atención sobre la relación entre Planeamiento y mercado y orienta su argumentación hacia la crítica del reduccionismo implícito en las tesis desreguladoras; punto de partida de Luciano Parejo (1997) para refundamentar el concepto de *interés general* en una sociedad abierta.

discipline as well as the social legitimacy of the town planning as an activity, according to new hypotheses:

- a) Town planning must be aware of the need to harmonise its techniques so that they are in keeping with the complexity and indeterminacy of urban and territorial reality.
- b) Planning must be focussed on sustainable development, a succinct expression of inter-generational responsibilities.
- c) It must provide a framework in which to harmonise or bring together the many interests that converge and conflict in today's towns. This means not only those of the traditional actors (the government, neighbourhood groups, land owners, construction companies and developers, etc.) but also those of groups long been excluded from the public debate on such issues, especially women and the less powerful sectors of the population (children, old people, cultural minorities, etc.).
- d) Planning must be citizens' right and their guarantee regarding the future of their environment in the face of the risks inherent to its transformation.

Crisis of the theoretical foundations

There is a certain consensus that the crisis in scientific urbanism is part of the wider epistemological crisis affecting our models of explanation and prediction, based on reductionist, quantitative scientific methodologies. In simplistic terms, these models associated order with equilibrium and disorder with instability. History was excluded a priori from systems in equilibrium, since by definition, these can only continue to exist in their stable state without fluctuations. Nowadays, both epistemology and experimental sciences are becoming increasingly interested in non-equilibrium, irreversibility and probability as key concepts for understanding dynamic systems.

In the realm of urban studies, reductionism was manifested in the functionalist and organicist approaches that informed the early European legislation on town planning, including the Spanish Land Law of 1956. The schematism implicit in the break-down into uses and activities has to do with zoning techniques and, at the end of the day, a static conception of the town plan, as a way of achieving a timeless equilibrium between the many factors that go to making up a territory.

Desde la limitada pretensión de proseguir el debate en torno a esta cuestión fundamental desde nuevos ángulos de perspectiva, las reflexiones que siguen inciden sobre las siguientes ideas fundamentales:

- La naturaleza de la crisis del planeamiento, en una doble dimensión: como quiebra de los fundamentos epistemológicos de la disciplina; pero también como crisis de la cultura del Plan entendido como expresión holística y única del *interés público*.
- La crisis de la ciudad, a mi juicio tan profunda como la experimentada en la fase de surgimiento de las economías industriales, ya que afecta al fundamento de las ideas de *urbanidad, espacio público* y relación entre ciudad y territorio. Además, la emergencia de un nuevo territorio, que cambia la escala de comprensión e intervención sobre los hechos urbanos y multiplica las dimensiones de su complejidad demanda nuevos instrumentos y estilos de planeamiento y proyecto arquitectónico.
- Como consecuencia de ambas situaciones surge la necesidad de refundar la legitimidad teórica de la disciplina y la legitimidad social del planeamiento desde nuevas hipótesis:
 - a) Desde la consciencia de la necesidad de armonizar las técnicas urbanísticas con la *complejidad e indeterminación* de la realidad urbana y territorial
 - b) Como expresión de la responsabilidad intergeneracional sintetizada en el concepto de *desarrollo sostenible*.
 - c) Como marco de armonización o *concertación* de los intereses plurales presentes en la ciudad, entendiendo por tales no sólo los referidos a los actores tradicionales (Administración, colectivos vecinales, propietarios de suelo, constructores y promotores...) sino a *voces* hasta ahora excluidas del discurso urbanístico, especialmente la de la mujer y los segmentos de población más frágiles (niños, ancianos, minorías culturales...)
 - d) Como derecho y *garantía* de los ciudadanos en relación con el futuro de su medio-ambiente y los riesgos inherentes a sus transformaciones.

El conjunto de textos reunidos bajo el epígrafe *Posmetrópolis* en el presente número de *Urban* tiene la vocación común de afrontar las consecuencias teóricas y

José María Ezquiaga

prácticas que tienen para el planeamiento los nuevos modos de urbanización y ocupación del territorio y las nuevas tecnologías de comunicación. Focalizando el análisis sobre aquellos lugares en los que el impacto de los nuevos fenómenos es más evidente, las reflexiones realizadas plantean la posibilidad de una mirada sin prejuicios sobre los hechos y valores de una nueva sensibilidad urbana. *Sus* primeros frutos se materializan en el interés por la búsqueda de formas innovadoras de incidir sobre la realidad urbana y territorial y la aparición de nuevas modulaciones de la *cultura del Plan*, que dejan de identificarse con la práctica convencional de las figuras de planeamiento, para incorporar enfoques metodológicos y las voces de colectivos antes excluidos.

In the Seventies, the theoretical reaction to functionalist schematism focussed on the dynamic nature of urban development. Along these lines, the contributions made by bringing a structuralist approach to bear on systems-oriented planning were notable. Considering the town as a system of transformations made it possible to formulate explanatory models based on mathematical logic. However, modelling at a scale different from that of urban phenomena lead to two important problems. First of all, it meant serious difficulties in turning theoretical formulations into operational strategies for doing anything positive in the towns using town-planning tools. Secondly, the relative failure of the predictive powers of the scientific models clearly underlined the limits of deterministic descriptions when trying to come to grips with urban complexity.

The crisis of trust in the ability of deterministic modelling and quantitative techniques to provide scientific understanding of social reality led to the growing hegemony of historical and geneological approaches to social institutions and realities. In the field of urbanistics, these new approaches crystallised in a return to considering the town as a physical unit, understanding it as the historical outcome of the articulation between urban fabrics and monuments; urban morphology and building typologies. Paradoxically, the typo-morphological approaches that tried to grasp the nature of the city in historical terms, on the basis of what had been constructed there, rather than of any kind of functional reductionism, frequently led to anti-historical paralysis, since they omitted the time variable as an essential quality for understanding urban reality. As Manuel Sold-Morales complained, "When people talk about urban morphology and building typologies (...) the passage of time stands still, dead, petrified..."

Planning and Design

Many aspersions have been cast on essential underpinnings of planning: the idea that it is possible to come to grips with urban and territorial reality, at least in spatial terms, globally, on the basis of the axiological pre-eminence of the public interest. These criticisms stem from all sorts of different circles, but the most widespread, radical critique comes from the supporters of liberal economics, who are in favour of limiting the sphere of public intervention in economic life. From this viewpoint, the regulation of the land market operating under town planning is unnecessary, if not downright harmful, for business initiative, innovation and a correct allocation of resources.

Por otra parte, creo particularmente provechoso en estos momentos abrir la reflexión urbanística a aquellas experiencias planificadoras menos constreñidas por los formatos jurídicos, en las que una pluralidad de enfoques o estilos de planeamiento coexisten en el tiempo y compiten entre sí; posibilitando una mayor capacidad de innovación, creación y adaptación a los cambios en el contexto social y territorial que la que es capaz de asimilar el sistema legal urbanístico vigente en nuestro país.

Crisis de los fundamentos teóricos

A lo largo de sucesivas reflexiones, Fernando de Terán (1984, 1997) ha situado las coordenadas de la crisis del planeamiento urbano que afecta a las sociedades occidentales de tradición urbanística más desarrollada y, con cierto retraso, a España, deslindando la quiebra de los fundamentos teóricos del urbanismo científico del cuestionamiento, desde diversos frentes, de la práctica planificadora convencional. Esta distinción es importante, ya que, si bien ambas situaciones de crisis coinciden en el tiempo y retroalimentan sus efectos, responden a planteamientos muy distintos, incluso contradictorios entre sí. A pesar de ello, es frecuente encontrar amalgamados sin el menor rubor, argumentos heterogéneos, ideológicamente incompatibles, cuyo único común denominador consiste en cuestionar la legitimidad y/o eficacia del planeamiento urbano.

Existe un cierto consenso en enmarcar la crisis del urbanismo científico en la crisis epistemológica de alcance más general que afecta a los modelos explicativos y predictivos basados en metodologías científicas reduccionistas y cuantitativas. En estos modelos se asociaba simplificadaamente el orden al equilibrio y el desorden a la inestabilidad. La historia resultaba excluida a priori de los sistemas en equilibrio ya que estos, por definición, sólo pueden persistir en su estado sin fluctuaciones.

Hoy en día, tanto en la epistemología como en las ciencias experimentales, existe un especial interés por el no-equilibrio, la irreversibilidad y probabilidad como nociones clave para el entendimiento de los sistemas dinámicos. Como ha señalado Prigogine (1988:62) «En la concepción clásica el determinismo era fundamental y la probabilidad era una aproximación a la descripción determinista, debida a nuestra información imperfecta. Hoy la situación es la inversa: las estructuras de la naturaleza nos constriñen a introducir la probabilidad independientemente de la información que poseamos. La descripción determinista no se aplica de hecho más

¿Cambio de estilo o cambio de paradigma?
Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano

que a situaciones sencillas, idealizadas, que no son representativas de la realidad física que nos rodea».

En la esfera urbanística este reduccionismo resultaba manifiesto en los enfoques funcionalistas y organicistas inspiradores de las primeras legislaciones urbanísticas europeas, entre ellas la Ley del Suelo de 1956. El esquematismo implícito en la descomposición entre los usos y las actividades urbanas conviene a la utilización de las técnicas del *zoning* y, en definitiva, a una concepción estática del plano, en cuanto consecución de un equilibrio intemporal, entre los múltiples factores que construyen el territorio.

This economics-based criticism often overlaps with another kind of critique, emanating from professional architects, who doubt the efficacy of the tools used in conventional planning in running and transforming towns. Architectural design has been defended as more able to adapt to a social and economic environment in rapid, constant change, but also as an instrument of innovation and creativity, in contrast to the conservatism inherent in the prevailing town planning ideas and the sterile routine of bureaucratic planning.

From a very different angle, architectural design and town planning have been considered as tools for running the territory more efficiently. This stance accepts the need for the government administration to adopt a more pro-active role in constructing the city and argues that the energies freed up from the treadmill tasks of managing and processing the specifications of the plans could more usefully be oriented towards carrying out projects that are feasible in the short term. The incremental effect of these physical projects could transform the city more efficiently than the effect of operating change on the basis of conventional planning documents.

A recent variant of the design mindset combines respect for the role of architectural design in the new symbolic economics based on culture, leisure, tourism and communications (Zukin) and the ever greater importance of this symbolic economics in the current scenario of globalisation and competition between towns to attract investments in a context of highly mobile capital (Sassen). Creating an image through the design of emblematic infrastructure and architectural projects has become a key weapon in the battleground of urban marketing (Boyer). However, the potential of a design project to create room for artistic innovation and act to leverage the transformation or reconstruction of the town, tends to reduce its ability to evoke images of modernity and efficiency, which are somewhat removed from the reality of the whole town.

The set of approaches which argue that urban transformation is based on the primacy of architectural design, suffer from the same methodological shortfall identified in the traditional town planning paradigm: unilateralism, partiality and an inability to handle complex urban reality. In my opinion, the problem is not that understanding the town on the basis of its parts is contradictory to the holistic approach of traditional planning. Rather, it is the reductionism implicit in seeing that significant

En la clásica distinción efectuada por Levi-Strauss (1958) entre *modelos mecánicos*, cuyos elementos constitutivos se encuentran a la misma escala que los fenómenos, y *modelos estadísticos*, cuyos elementos se encuentran a escala diferente, el paradigma del planeamiento *integral* tradicional sería de naturaleza normativa y mecánica; por cuanto las técnicas utilizadas -clasificación y zonificación del suelo- se conciben en correspondencia directa con los fenómenos espaciales —crecimiento y transformación de la ciudad- que pretenden regular. Sin embargo, la realidad urbana y territorial, como sistema dinámico complejo, es difícilmente reductible a un modelo mecánico simple.

El reiterado fracaso de los planes generales como anticipación a largo plazo de la forma o modelo territorial pone de manifiesto la asimetría entre la simplicidad de las técnicas urbanísticas y la complejidad del fenómeno social -la construcción de la ciudad- sobre el que dichas técnicas se aplican. Estas mismas técnicas, paradójicamente, han mostrado su eficacia en dos situaciones aparentemente opuestas: a) cuando han modelizado —o prefigurado- un ámbito definido de escala intermedia en un horizonte temporal acotado, es decir, operan en condiciones más próximas a la idea de proyecto y b) cuando se conciben como *reglas del juego*, es decir, a modo de reglas de sintaxis de la construcción de la ciudad en un horizonte espacial y temporal abierto, como, a mi juicio, ejemplificaría el plano de Ensanche de Cerdá o determinadas regulaciones urbanas norteamericanas de principios de siglo.

En los años sesenta la reacción teórica frente al esquematismo funcionalista focalizó su atención sobre la dimensión dinámica de los hechos urbanos. En esta línea, las aportaciones de las aproximaciones estructuralistas y sistémicas han sido notables. La consideración de la ciudad como sistema de transformaciones abrió la posibilidad de la formulación de modelos explicativos lógico-matemáticos. Ahora bien, la formulación de modelos de *escala* diferente de los fenómenos urbanos comportaba dos importantes problemas.

El reiterado fracaso de los planes generales como anticipación a largo plazo de la forma o modelo territorial pone de manifiesto la asimetría entre la simplicidad de las técnicas urbanísticas y la complejidad del fenómeno social -la construcción de la ciudad- sobre el que dichas técnicas se aplican.

The repeated failure of the General Plans to anticipate long-term changes in territorial models highlights the poor match between the simplicity of the town-planning techniques and the complexity of the social phenomenon (building a town) to which they are applied.



El clásico modelo metropolitano segregado y jerarquizado tiende a transformarse en una estructura policéntrica más compleja.
Plano del Área Metropolitana de Madrid. 1995 (dibujo de M.J. Muñoz).

The classical segregated and hierarchical model of the metropolis tends to turn into a more complex, polycentric structure.
Plan of the Metropolitan Area of Madrid. 1995 (M.J. Muñoz)

¿Cambio de estilo o cambio de paradigma?
Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano

changes can occur in a town, when the only variable being focussed on is that of changes in one-off architectural projects.

Planning and the Market

Attempts have been made to argue the legitimacy of planning from an economic viewpoint, recognising the need to correct market inefficiencies that lead to the existence of positive and negative externalities and public goods generated in the process of constructing and consuming territory and asymmetries in the information available to rational decision makers. In fact, the property market is far from Pareto-optimal.

Land is a good that is very poorly defined in economic terms, i.e. it is impossible to disassociate it from the qualities inherent to its location and the relative advantages this entails, both in functional terms and in terms of symbolic economics. It does not, therefore, satisfy the condition that there should be several buyers and sellers trading with identical goods and services. Situations of abundance and scarcity are always relative to the quality of a specific site.

Built-up land is the outcome of a long, complex production process. Between the town planners classifying the land according to the Plan, and its availability to be built upon, there is a complex web of elements that make up what could be called urban management. But above all, the infrastructures must first be available to make the building feasible, and both public and private fund raising has now become the critical point in the process of constructing a town.

The fragmentation and opaqueness of the markets make it hard for the actors to get the information they need to adopt rational location and investment decisions. They also generate positions of asymmetry and inequality between the actors.

The existence of public goods: negative externalities; gappy information and inefficient distribution clearly suggest that the field is open for the public sector to take responsibility for urban management in a market economy, since the market is not an efficient tool for allocating resources, nor can these be interiorised in the process of trading. However, although the proof that this is a sphere of public activity is the necessary condition for legitimising town planning, it is not sufficient justification to conclude that the government should channel its activities in this area through the professional

En primer lugar, conllevaba una seria dificultad para traducir las formulaciones teóricas en estrategias operativas de intervención en la ciudad, apoyadas sobre las herramientas urbanísticas. Por otro lado, el relativo fracaso de las pretensiones predictivas de los modelos científicos puso de manifiesto los límites de la descripción determinista para abordar la complejidad urbana.

La crisis de confianza en los modelos deterministas y las técnicas cuantitativas para ofrecer un conocimiento científico de la realidad social devino en una creciente hegemonía de las aproximaciones históricas y genealógicas (Foucault) a los hechos e instituciones sociales. En el ámbito urbanístico estos nuevos enfoques cristalizan en un retorno a la consideración física de la ciudad; entendida ahora como resultado histórico de la articulación entre *monumentos* y tejidos urbanos; morfología urbana y tipologías edificatorias. Paradójicamente las aproximaciones tipo-morfológicas que pretendían aprehender la ciudad como hecho histórico desde su materialidad construida y no desde el reduccionismo funcional, derivaron frecuentemente en un anquilosamiento antihistórico, al omitir la variable temporal como cualidad esencial para entender los hechos urbanos. Como denuncia Manuel Sold-Morales (1993). «Cuando se habla de morfología urbana y tipología edificatoria (...) el proceso temporal permanece muerto, petrificado; la dialéctica entre las partes y el todo se reduce a la repetición de sí misma, el *tempo* ha dejado ahora de existir. Parece como si la forma urbana fuera un dato arqueológico para examinar desde arriba, para poder escribir sus reglas de coherencia. Pero –el *tempo* interno del proceso de contribución urbana- permanece fuera».

Constatar la *anomalía* epistemológica que supone modelizar reductivamente un sistema complejo como la metrópolis moderna, no significa, en sentido contrario, afirmar que los fenómenos territoriales son inasequibles al conocimiento o a la regulación. Mucho menos, justifica la consideración de la *mano invisible* del mercado como lógica explicativa, y, en última instancia racionalizadora, de la dinámica de los hechos urbanos. Por el contrario, demanda del urbanista la tarea más difícil de identificar y aislar los niveles de la realidad urbana y territorial que poseen un valor estratégico desde la posición en que este se coloca.

Plan y Proyecto

La práctica del planeamiento ha sufrido también un cuestionamiento de su fundamento esencial: la idea de que es posible abordar la realidad urbana y territorial, al menos en sus dimensiones espaciales, globalmente y desde la preeminencia axiológica del interés público. Los orígenes de estas críticas son heterogéneos, pero la corriente más extendida y radical procede del discurso económico liberal y su defensa de la limitación de la esfera de intervención pública sobre la vida económica. Según este punto de vista, la regulación del mercado de suelo operada desde el planeamiento urbanístico es innecesaria, cuando no perjudicial, para la iniciativa empresarial, la innovación y la adecuada asignación de los recursos (Klosterman 1985; Campos-Venutti 1984).

Esta crítica de naturaleza económica se ha visto solapada por otra de carácter profesional, procedente del ámbito disciplinar de la arquitectura, que cuestiona la capacidad de las figuras de planeamiento convencionales como instrumentos

José María Ezquiaga

eficientes para el gobierno y la transformación de la ciudad. Desde este punto de vista, se entiende que el sumatorio de intervenciones arquitectónicas de diversa escala es el camino más adecuado para obtener resultados morfológicos concretos en un plazo razonable de tiempo (Bohigas 1983; Terán 1984; Ezquiaga 1987; Center 1990).

Al igual que resulta necesario deslindar los matices del cuestionamiento epistemológico de la disciplina, es importante distinguir el diverso fundamento teórico e intencionalidad operativa de cada uno de estos frentes de cuestionamiento de la práctica urbanística. Ya que, aunque ambos comparten la desconfianza hacia el planeamiento generalista y de gran escala —que es percibido como un pesado lastre burocrático—, difieren a la hora de asignar las tareas que la Administración Pública debe desempeñar en el gobierno del territorio.

practice of planning. As Klosterman has shown: if planning is only justified on the basis of economic arguments about government, it is impossible to distinguish between planned government and unplanned government. Government is thus reduced to an undifferentiated discipline.

Limits and Sustainability

Recognising that the need for public intervention in the city and its territory does not necessarily mean legitimating planning as a specific discipline, we will have to find another starting point. I suggest that we should look back to reality itself, i.e. compare and evaluate the powers of town planning as a discipline to take into account the interplay of events, actions and relationships that constitute the real town and to see planning as a tool to efficiently govern this complex reality.

The representation of the traditional town is constructed on the idea of limits, either in terms of physically placing the limits on the urban area (materialised in gates, city walls and avenues) or a more ideal split between the ordered, artificial universe of the town and the organic, natural universe of the country. The town planning culture has historically been based on the canonic icon of the limited city, aiming at the harmonious formalisation of growth into the free territory surrounding the limits. The harmonious image of continuous growth, organised around the city core, where the management functions reside, limited by ringroads and green belt has, for several decades, been the dominant icon of the planned city that informed the early land legislation.

The modern metropolis has imploded the entire idea of a priori limits, initiating what has come to be known as the Age of Deterritorialisation. Giddens has analysed the close relationship between modernity and transformations in time and space. Modern societies establish a growing split between space and place, favouring the relationships between spatially distant objects, which are consequentially unable to maintain face-to-face contacts. Melvin Webber pioneered the formulation of the spatial consequences of the development of relationship domains not related to specific places. The current concepts of virtual community and cyberspace have taken this idea to its ultimate consequences.

In the social sphere, the time/space split is the condition for the external dynamism that

Mientras la crítica económica neo-liberal parte siempre del postulado de la superior eficiencia del mercado como instrumento de asignación de los recursos y funciones sobre el territorio y, en consecuencia, aboga por limitar el papel del gobierno de la ciudad, la crítica desde la arquitectura ha surgido, en ocasiones, desde posiciones opuestas. En efecto, el proyecto arquitectónico ha sido defendido por su mayor capacidad de adaptación a un entorno social y económico en acelerado cambio, (tesis compartida con las posiciones y económicas liberales), pero también como instrumento de innovación y creatividad en oposición al *conservadurismo* inherente a las ideas urbanísticas predominantes y a la estéril rutina del planeamiento burocrático.

Es coherente que estas últimas posiciones hayan sido defendidas desde el ámbito disciplinar de la arquitectura, ya que en el conflicto histórico entre norma cultural e innovación artística las vanguardias tienden a pensarse a sí mismas del lado del arte, para el que no pueden existir límites o convenciones establecidas. Desde este voluntarismo, se entiende que es posible salvar el vacío existente entre la arquitectura del edificio y la ciudad a partir de la aspiración a la totalidad de la arquitectura, que «debe tener como objetivo el todo, lo completo, sin dejar de tener en cuenta que la transformación total se halla en la esfera de lo utópico y que sólo se ejecutan fragmentos de una idea completa» (Kollof 1989:23).

Desde una perspectiva muy distinta, el proyecto arquitectónico y el proyecto urbano han sido considerados como instrumentos para un gobierno más eficiente del territorio. Esta corriente asume la necesidad de un papel pro-activo de la Administración Pública en el proceso de construcción de la ciudad, como avalarían algunas etapas de las recientes experiencias urbanísticas en Barcelona, Bilbao o Madrid, y estima que las energías liberadas de las penosas tareas de tramitación y gestión de las figuras de planeamiento podrían orientarse provechosamente a la ejecución de proyectos viables a corto plazo. Del efecto incremental de estos proyectos físicos podría deducirse una transformación de la ciudad más eficiente que la operada desde los documentos de planeamiento convencional.

La incorporación de proyectos de arquitectura urbana a los planes urbanísticos más recientes dio lugar a una interesante polémica metodológica focalizada en las posiciones de Benévolo (1989) y Bernardo Secchi (1989). El primero rechazaba la

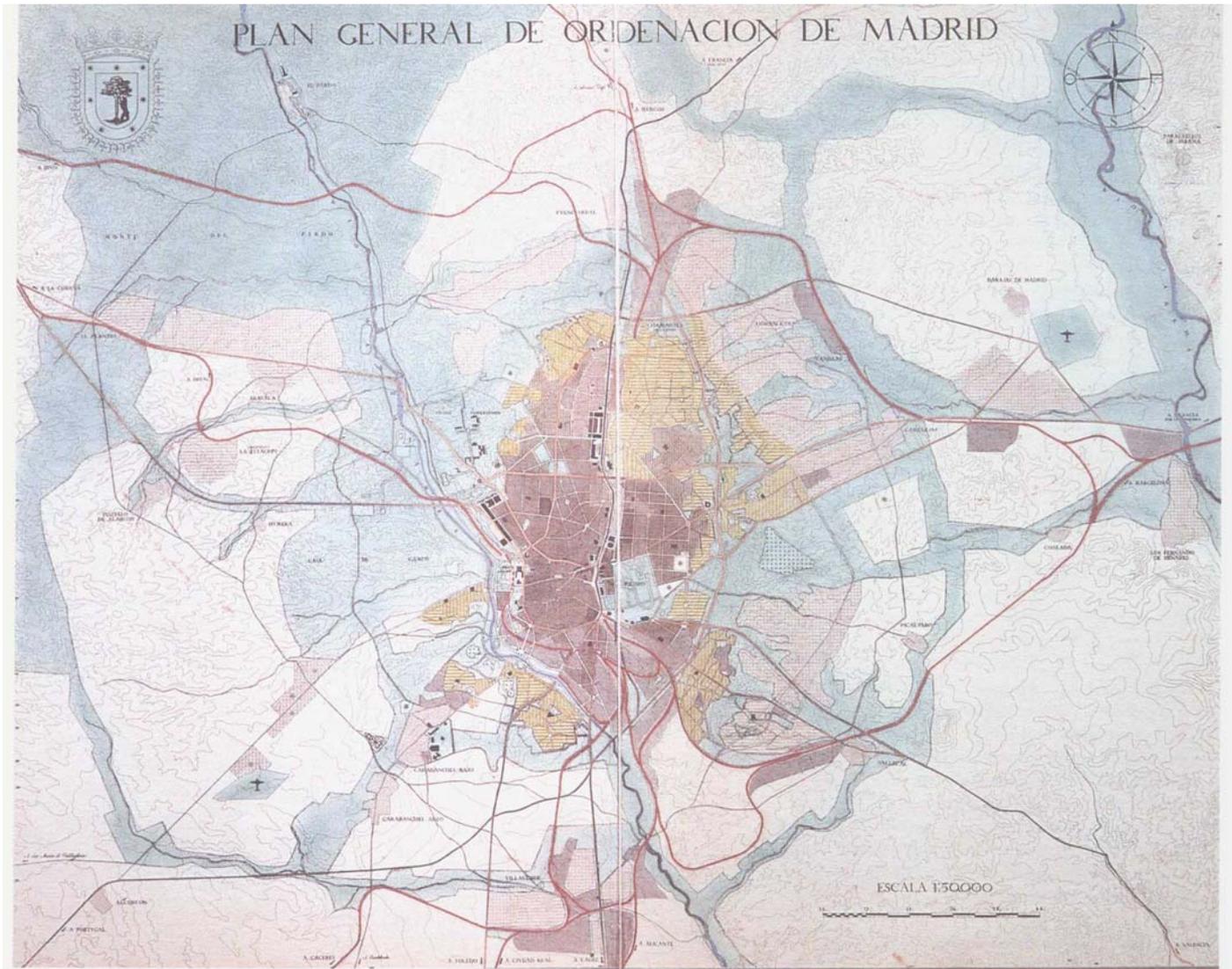
¿Cambio de estilo o cambio de paradigma?
Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano

characterises modernity and, to use Giddens's metaphor, provides the machinery for rationalised organisations to develop. These are able to "connect the local and the global in a manner that would never have been imaginable in more traditional societies, and thereby routinely affect the lives of millions of people". The spatial consequences of rationalised consumption, which Ritzer has called McDonaldisation of society, are to be seen in the proliferation of a kind of archipelago of thematic islands — leisure parks, shopping malls, business parks — which

incorporación a los planes de proyectos arquitectónicos, tanto normativos como persuasivos, argumentando que: introducen una perturbación en la sistemática normativa del Plan; plantean el riesgo de resultar obsoletos en el momento de su ejecución; y dificultan los acuerdos con los operadores urbanos. Alternativamente, sugería entender el Plan como *anclaje a tierra* de los proyectos particulares, dejando un margen de libertad en la definición de las volumetrías. Y delimitar restrictivamente su número y extensión, de forma que su perímetro venga siempre condicionado por la ordenación del entorno. Secchi, por el contrario, entiende que la cuestión relevante no se refiere a la definición de las reglas de *compatibilidad* entre la ordenación general y los desarrollos proyectuales particulares, sino a los cambios que este hecho introduce en la metodología tradicional del planeamiento. Los proyectos que acompañaban al Plan, tienden a convertirse en *proyectos del Plan*, formulándose y representándose de manera cada vez más precisa y diferenciada de los proyectos arquitectónicos convencionales e integrándose en el dispositivo normativo del propio Plan.

Una variante reciente de la cultura del proyecto combina la valoración del papel de los proyectos arquitectónicos en la nueva *economía simbólica* basada en la cultura, ocio, turismo y comunicación (Zukin, 1995) y el creciente peso de esta economía simbólica en el actual escenario de globalización de la competencia entre ciudades para captar inversiones en un contexto de movilidad acelerada de capitales (Sassen,

Las primeras formulaciones del "icono canónico" de la ciudad orgánica. Plan General de Ordenación Urbana de Madrid. 1944.
The first formulations of the canonic icon of the organic city. General Urban Development Plan for Madrid. 1944.



are identical in highly disparate geographical contexts.

The spatial reflection of these transformations has led to a profound alteration of the urban landscape. The exponential growth of metropolitan mobility tends to lead to previously unknown patterns of diffuse occupation. What is most significant about this phenomenon is that the weakest activities are no longer shifted out to the peripheries (as used to happen in traditional European cities) nor is housing pushed out into the suburbs (as in the Anglo-Saxon model), but rather that the functions and elements that are emblematic of centrality have abandoned their traditional location to colonise a new suburban territory. Consequently, the classical relationships of dependency between the central city and the outlying nuclei have been distorted: the segregated, hierarchical metropolis has become a polycentric or grid-based structure (Dematteis). Activities that used to take place in a concentrated space, now take up more room. The new periphery blurs over the final conceptual limits between town and country (Soja).

Hoy en día, la experiencia de las luces y sombras de una década de proyectos emblemáticos ha difundido un cierto escepticismo acerca de la capacidad de la arquitectura para operar cambios relevantes en la ciudad cuando se produce en ausencia de estrategias más amplias de transformación y gestión del espacio urbano.

Nowadays, the experiences of a decade of good and not so good emblematic projects, has left a legacy of scepticism about architecture's ability to bring about relevant changes, when it is working in the absence of more comprehensive strategies to transform and manage urban space.

1991). La *imagen*, materializada en proyectos arquitectónicos e infraestructuras emblemáticas, ha llegado a constituirse en relevante campo de batalla en el juego del marketing urbano (Boyer, 1990). Ahora bien, el potencial del proyecto como espacio de innovación artística, o como palanca de transformación o reconstrucción de la ciudad, tiende a reducirse a su capacidad para evocar imágenes de modernidad o de eficiencia, ajenas a la ciudad real.

El conjunto de las aproximaciones que fundamentan la transformación urbana en la primacía del proyecto arquitectónico adolece de la misma deficiencia metodológica identificada en el paradigma urbanístico tradicional: unilateralidad, parcialidad e incapacidad para el manejo de una realidad urbana compleja. El problema no radica, a mi juicio, en que la aproximación a la ciudad desde los fragmentos sea contradictoria con el enfoque holístico del planeamiento tradicional, sino en el reduccionismo implícito en entender que pueden producirse cambios significativos en la ciudad manejando como variable única las transformaciones arquitectónicas puntuales. Como en el pensamiento mágico, la dificultad de entender y manejar una realidad urbana que aparece como inabarcable e inaprehensible, se resuelve operando en el plano de la analogía: el proyecto arquitectónico como vehículo de significados meta-arquitectónicos.

Hoy en día, la experiencia de las luces y sombras de una década de proyectos emblemáticos ha difundido un cierto escepticismo acerca de la capacidad de la arquitectura para operar cambios relevantes en la ciudad cuando se produce en ausencia de estrategias más amplias de transformación y gestión del espacio urbano. Desde las propias instancias proyectuales, el Plan ha llegado a ser reclamado como necesidad de contar con unos criterios comunes de diseño sobre los que basar las decisiones arquitectónicas. Esta conciencia es paralela a la constatación, en el ámbito del planeamiento, de la inutilidad del arsenal barroco de técnicas de ordenación y gestión cuando este se concibe de espaldas a los mecanismos reales de producción y gobierno de la ciudad.

Plan y Mercado

Hasta el momento el debate acerca de las bases de la legitimidad social de la práctica urbanística se ha centrado en torno al tema de la desregulación y liberalización del suelo. Aunque, probablemente, es excesivo afirmar que el marco legislativo constituya un obstáculo insalvable para abordar los problemas expuestos, existe un divorcio evidente entre la esfera de problemas planteados en el debate de las reformas legislativas estatal y autonómicas y los elementos esenciales para construir un nuevo paradigma urbanístico: *complejidad, pluralismo, sostenibilidad, concertación y garantía pública*. Asimismo, es constatable el desfase abierto entre la ciudad real que pretende regular la ley y la ciudad configurada desde el modelo legal. Como veremos, la persistencia de *iconos* y nociones convencionales nos sustrae la posibilidad de percibir, entender y manejar la realidad.

Desde una perspectiva económica se ha intentado fundamentar la legitimidad del planeamiento a partir del reconocimiento de la necesidad de corregir las deficiencias del *mercado*, evidenciadas en la existencia de *bienes públicos* y *externalidades* positivas y negativas generadas en el proceso de construcción y

¿Cambio de estilo o cambio de paradigma?

Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano

consumo del territorio y *asimetrías en la información* de los sujetos para adoptar decisiones racionales.

En efecto, el mercado inmobiliario se encuentra muy lejos de satisfacer las condiciones de consecución del óptimo paretiano:

- El suelo es una mercancía *mal definida* en términos económicos, es decir, indisoluble de las cualidades inherentes a su localización en el territorio y de las ventajas relativas que ello comporta, tanto en el orden funcional como en el plano de la economía simbólica. No se cumple, por tanto, la condición de existencia de un gran número de compradores y vendedores comerciando con *idénticos* bienes y servicios. Las situaciones de *abundancia o escasez* son siempre relativas a una calidad de suelo determinada.
- El suelo urbanizado es resultado de un largo y complejo proceso de producción. Entre la calificación urbanística de los terrenos, operada desde el Plan, y su disponibilidad para ser edificados media un entramado complejo de elementos que constituyen la gestión urbanística. Pero, sobre todo, es necesario la previa disponibilidad de las infraestructuras de urbanización cuya financiación –pública y privada- constituye hoy el punto crítico del proceso de construcción de la ciudad.
- La fragmentación y opacidad de los mercados dificultan la disposición de la información requerida por los actores para poder adoptar decisiones racionales de localización y de inversión; generando, además, posiciones de asimetría y desigualdad entre ellos.

La existencia de bienes públicos, externalidades negativas, deficiencias en la información y en la distribución sugieren, sin duda, un amplio campo de responsabilidad pública en la gestión urbana en una economía de mercado, ya que el mercado no resulta un instrumento adecuado para su asignación eficiente, ni posibilita su interiorización en el proceso de intercambio comercial (Font, 1995). Sin embargo, aunque la constatación de que esta esfera de actividad pública es condición necesaria de la legitimidad del urbanismo, no es justificación suficiente para concluir que esta acción de gobierno debe canalizarse precisamente a través de la práctica profesional del planeamiento: «Las decisiones de gobierno relativas a la provisión de bienes públicos, control de externalidades, etc... pueden desarrollarse de diversas maneras: por urbanistas profesionales, por funcionarios públicos elegidos o designados, por invocaciones al derecho divino o pura impremeditación, sin realizar un proceso consciente de decisión. Si el planeamiento se justifica sólo en base a unos argumentos económicos de gobierno, es imposible diferenciar entre gobierno planificado y gobierno no planificado, el *gobierno* se reduce a una materia indiferenciada» (Klosterman, 1985).

Límites y sostenibilidad

Dado que la necesidad de intervención pública en la ciudad y el territorio no tiene como corolario evidente la legitimación del planeamiento como disciplina específica, como en ocasiones ha sido defendido (Sánchez de Madariaga, 1997), habrá que adoptar otro punto de partida. Sugiero volver la mirada a la realidad misma, es decir

This reality brings to the fore the issue of the long-term sustainability of territorial occupation based on the mass consumption of the three basic elements of the environment: land, air and water. The renewed interest for a compact city as an alternative urban structure is rather ambivalent. Whilst representing new life for the morphological approach to new territorial phenomena, if injected with a certain dose of backward-looking nostalgia, it can encourage the false idea that it is possible to use town planning to recover the civil qualities of the traditional city.

Taking on Complexity

In today's metropolis, the traditional Plan, understood as an inert model of long-term equilibrium, is of very limited capacity as an efficient instrument for organising the territory. A new approach is required, recognising complexity, open to the heterogeneous nature of spaces and territories, more oriented towards the identification of implicit opportunities to bring about transformation that towards imposing technical regulations. All in all, its starting point would be the new realities of land, and its focus would be strategic, structural and pluralistic.

The concept of strategy is used here in the strong sense of the word, in contrast to the concept of programming. Whereas programming assumes a predetermined sequence of actions to achieve a goal, strategy allows us to anticipate a certain number of scenarios for action, that could be modified as a function of the increased availability of information or the appearance of random elements that distort the action. In this way, whilst unexpected adverse circumstances would entail paralysing the programme, the strategy would nonetheless be able to integrate the random adversity to modify or even enrich the action (Morin)

The much criticised rigidity of current Spanish town planning procedures are largely due to the lack of flexibility built into their legal design. Ever since the *Ensanches* (expansion plans) of the 19th century, the objective of the Municipal Plan has been progressively expanded until it has come to cover three basic functions: a) the establishment of the fundamental elements in any urban structure; b) bringing land under a specific legal regime, and c) the establishment of a financial programme and a time schedule for putting the plan into effect. That is to say, the Municipal Plan was intended to be, at one and the same time, a way of laying out the territory, a body of legal regulations and an economic

José María Ezquiaga

contrastar y valorar la capacidad de la disciplina urbanística para dar cuenta del tejido de acontecimientos, acciones y relaciones que constituyen la ciudad real y del planeamiento como herramienta para instrumentar, de manera eficiente, su gobierno.

En España este cambio de enfoque se hace difícil debido al hecho de que el planeamiento no sólo constituye un instrumento técnico para el diseño y programación de un modelo territorial, sino que es el instrumento jurídico para la fijación de dicho modelo, a través de la regulación del estatuto del derecho de propiedad del suelo, adaptado a la ordenación espacial y a la programación establecidas por el propio Plan. A pesar de los esfuerzos de las sucesivas reformas legislativas por superar la concepción del Plan «*como un documento cerrado, estático y acabado, imagen anticipada de la ciudad en el año horizonte y limitado a los aspectos físicos del proceso de urbanización*» (Exposición de Motivos de la Reforma de la Ley del Suelo, 1975), continúa dominando lo que podríamos denominar el *icono canónico* de la ciudad *orgánica*, establecido en los planes municipales que precedieron la sistematización legal de 1956, especialmente en el Plan General de Madrid de 1944.

programme. The excessively ambitious nature of this legal instrument has been at the root of its current crisis, since it is impossible to meet such a broad set of requirements to the satisfaction of all its elements.

However, a strategic approach would start with a clear definition of the Plan's objective, to narrow down the range of problems that it would be required to solve and to establish which issues should be subjected to other instruments of town governance (Gabrieli). It should also be able to lay down the rules of the game or a basic syntax of negotiable or unnegotiable; strong or weak; binding or orientative elements.

The structural approach means understanding that urban reality is organised in different levels of significance on which diverse normative and theoretical instruments can be used. This achieves a twofold goal: a) providing a legible framework for diagnosing urban ills without illegitimately reducing their complexity, and b) providing a suitable fit between the diagnostic level and the instruments to be applied to order the city consequent upon the diagnosis.

Finally, the idea of plurality is used in a double sense: a) as the awareness that way a town-planning strategy is formulated is closely linked to the planner's value judgements or ideology (in the continental sense of the word) and to those of the body that is sponsoring the planning; and b) as an attitude of epistemological openness, i.e. accepting the framework of uncertainty in which all urban intervention must necessarily be carried out.

General Interest and Pluralism

The long historical process that brought town planning into being dates back to the need to define the public and private spheres in the construction of the city. Modern town-planning legislation, established under the 1956 Spanish Land Law, entailed a qualitative leap forward, since it lays down two basic principles from which all posterior legal ramifications have stemmed: the primacy of the Plan and the separation of the right to build from the ownership of the land. Only the General Plan has the powers to legally transform reality, and only within the framework of the Plan is it legally possible to create a city. The legitimacy of the Plan is based on its status as the qualified expression of the general interest.

Understanding the Plan as a way of designing an entire blueprint of a town reached its zenith

La representación de la ciudad tradicional se construía sobre la idea de límite, bien fuera éste la demarcación física del recinto urbano –materializado en puertas, murallas o bulevares- o bien la escisión más ideal entre el universo artificial ordenado y el mundo de lo orgánico y natural. La cultura urbanística y los instrumentos de planeamiento se han formado históricamente sobre el *icono canónico* de la ciudad delimitada, asumiendo el objetivo de formalizar armoniosamente el crecimiento sobre el territorio libre circundante. Esta noción era común tanto a los teóricos de la *Grosstadt*, -la gran ciudad que crece por continuidades- Baumeister o Eberstadt, ..., como a los visionarios de la ruralización del crecimiento, como Howard, o Arturo Soria. En ambas opciones la condición para la agregación de nuevas piezas urbanas, o para la creación de núcleos satélites, implicaba la previa existencia de una ciudad central. El debate urbanístico quedó planteado durante muchos años como la opción entre los partidarios del crecimiento extensivo ordenado y los partidarios de la limitación de dicho crecimiento y la descentralización.

La imagen armoniosa, de un crecimiento continuo, organizado en torno a un centro urbano, donde residen las funciones directivas, y delimitado por autopistas orbitales y cinturones verdes ha sido durante varias décadas el *icono* dominante de la *ciudad ordenada* que inspira la primera legislación del suelo. El papel de esta imaginaria *canónica* no es en absoluto despreciable, como destacaba Jay Gould (1995) a propósito del carácter coercitivo de determinadas representaciones de teorías científicas: «nada hay más inconsciente, y por ende más influyente mediante su efecto subliminal, que una imagen amplia y tradicionalmente utilizada para un asunto que, en teoría, podría representarse visualmente de cien maneras distintas, algunas de ellas con implicaciones filosóficas notablemente dispares».

En las últimas décadas, se ha ido abriendo paso la evidencia de la incapacidad de este discurso para dar cuenta de una realidad urbana esencialmente compleja, es decir, ambigua, heterogénea, múltiple y paradójica. El nuevo enfoque urbanístico iniciado en la *generación* de planes de los ochenta supuso un primer paso

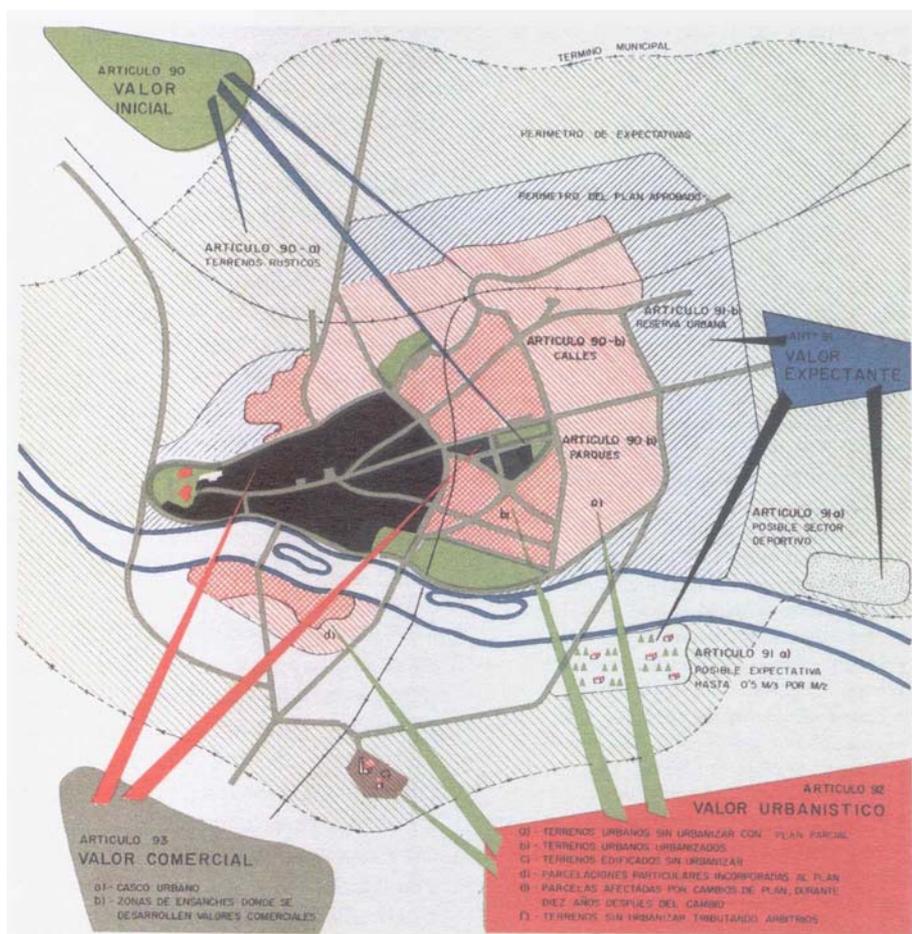
¿Cambio de estilo o cambio de paradigma?
Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano

during the Eighties, as the newly democratic municipal authorities began to consolidate their powers. The General Plan was not conceived as a merely technical tool, but rather as the highest expression of local government, the vehicle that would solve all the town's problems. Later, the depressing evidence of the shortcomings of the Plans in controlling the urban processes rooted in underlying socio-economic changes led to a critical cultural and political debate regarding the hegemony of all-embracing planning.

Decision-makers soon became aware of the inefficiency of the hierarchical model, designed under the land legislation to operate town planning. They therefore tried out more transversal approaches to the planning problem: opportunity areas, strategic operations, etc. Nowadays, we are beginning to see further fractures in the understanding of town planning as the technical expression of a sole general interest. These can be summed up in three characteristic phenomena: a) a stronger role accorded to politics and political representatives in the town planning decision-making process; b) public intervention in the town and territory does not always follow the format of traditional planning, but is carried out from a more pluralistic stance, involving a varied range of bodies; and c) planning according to the format established under land law no longer covers all the activities involved in town planning. Apart from the difference between the Plan as a blueprint and planning as a design operation, there are also other modalities, such as strategic planning, defensive planning, the evaluation of environmental impact, public health considerations, etc.

Questioning the cultural hegemony of comprehensive, all-embracing planning is no new phenomenon. In Anglo-Saxon cultures, the first critiques complained of its excessive analytical complexity and doubted the existence of the social consensus on which the idea of general interest is based. Indeed, the traditional planning paradigm is founded on the assumption that planners have the technical capacity to use their expert know-how to discern what the public interest is and to find and employ the most suitable tools to achieve it, without their class or cultural background interfering in the process.

Lindblom showed the contradiction between the level of organisational complexity and information required for comprehensive, rational planning and the real capacities of the planners. He declared himself in favour of an incrementalist kind of planning, which would at



El «icono canónico» de la ciudad ordenada, continua y jerarquiza en la primera legislación del suelo. Dirección General de Arquitectura: Gráficos de acompañamiento a la primera edición de la «Ley del Suelo». 1956.

The «canonic icon» of the planned, continuous, ordered city in the initial ground law. Directorate General for Architecture: Graphs attached to the first edition of the 1956 Ground Law.

significativo al incorporar una nueva sensibilidad ante las cualidades materiales del sitio de la ciudad y del paisaje como base de la acción proyectual. El planeamiento se despegó así de sus orígenes como mero instrumento de distribución de usos y valores del suelo para configurarse como la plasmación de un *proyecto de ciudad*. La reivindicación de lo diferencial, de lo concreto y de lo local aparece como una respuesta, a veces consciente en otras ocasiones intuitiva, frente a los procesos de disolución de la identidad urbana y desterritorialización que caracterizan a la metrópolis moderna. Ante la creciente homogeneización de espacios y lugares la intervención urbanística cobraba una nueva dimensión como instrumento para introducir una cualidad diferencial en la ciudad y el territorio.

En efecto, la metrópolis moderna ha implosionado toda la idea de límite a priori inaugurando lo que se ha venido en llamar la era de la desterritorialización

José María Ezquiaga

(Teyssot, 1988). Giddens (1990) ha analizado la íntima relación existente entre la *modernidad* y las transformaciones en el *tiempo* y el *espacio*. El vaciado del tiempo —posibilitado por la dimensión uniforme del tiempo del reloj mecánico- es la condición necesaria del vaciado del espacio. A juicio del autor este debe ser entendido en términos de la separación del espacio y el lugar. Las sociedades modernas tensionan crecientemente la escisión entre espacio y lugar favoreciendo las relaciones entre sujetos espacialmente distantes y, por ello, incapaces de mantener contactos cara a cara.

Melvin Webber (1964) fue pionero en formular las consecuencias espaciales del creciente desarrollo de *dominios* de relación no referidos a *lugares* determinados; por ejemplo los vínculos entre los miembros de una determinada comunidad científica o académica a escala planetaria. Las nociones actuales de *comunidad virtual o ciberespacio* han llevado esta idea a sus últimas consecuencias (Boyer, 1996; Mitchell, 1995). «Por más adecuado que sea el lenguaje de los usos del suelo y las densidades para describir las características estáticas de un sitio, es incapaz de tratar explícita y específicamente de los modelos dinámicos de localización de la comunicación humana, que se dan en el espacio, pero que trascienden cualquier lugar dado» (Webber, 1964:84).

En la esfera social, la escisión espacio temporal es condición del dinamismo externo que caracteriza a la modernidad y proporciona en palabras de Giddens, los engranajes para el desarrollo de las organizaciones racionalizadas. Estas son capaces de «conectar lo local y lo global de manera inimaginable en las sociedades más tradicionales y al hacerlo rutinariamente afectan a las vidas de millones de personas» (Giddens, 1990:20). Las consecuencias espaciales de la racionalización del consumo, que Ritzer (1993) denominada *Mc Donalización* de la sociedad, se evidencian en la proliferación de un archipiélago de lugares *temáticos* (Sorkin 1992) —parques de ocio, centros comerciales, parques empresariales- idénticos en contextos geográficos muy dispares.

El reflejo espacial de estas transformaciones ha generado una profunda alteración del escenario urbano. El crecimiento exponencial de la movilidad metropolitana tiende a propiciar una ocupación difusa del territorio antes desconocida. Lo más significativo de este fenómeno es que no se ven desplazadas a la periferia las actividades más débiles —como en la ciudad tradicional europea- o la residencia —como en la formación del suburbio anglosajón (Fishman, 1987)- sino que funciones y elementos emblemáticos de la centralidad abandonan las localizaciones tradicionales para colonizar un nuevo territorio suburbano. (Garreau, 1992, Rowe, 1991). Como consecuencia de ello se ven distorsionadas las clásicas relaciones de dependencia entre la ciudad central y los núcleos exteriores:

least make it feasible to achieve realist short-term goals. Going one step further, Davidoff questioned the political foundations of the comprehensive plan based on a sole public interest, arguing that this concept helps to perpetuate the planners' monopoly, discouraging citizens from participating in the process. By recognising the complex interplay of opposing interests in reality, advocacy planning is meant to express the limited but legitimate rationality of certain groups currently excluded from town-planning decision making.

The defensive, incrementalist approach also underlies more recent approaches, such as a gender-oriented revision of town planning principles. Although the feminist contingency has as yet had little impact on the practice of planning, I would predict that it will constitute a key part of the new planning paradigm. The gender-oriented approach takes the critique beyond the problematic concepts of totality and public interest, to the traditional demarcation between the personal and the political spheres, the idea of public space and domestic space. It argues for the recognition of cultural diversity as a vital element in modern life.

La imagen armoniosa, de un crecimiento continuo, organizado en torno a un centro urbano, donde residen las funciones directivas, y delimitado por autopistas orbitales y cinturones verdes ha sido durante varias décadas el *icono* dominante de la *ciudad ordenada* que inspira la primera legislación del suelo.

A harmonious image of continuous growth, organised around a town centre housing the key managerial functions, surrounded by ring roads and green belt, was the dominant icon of the planned city, which informed the early land legislation.

el modelo metropolitano segregado y jerarquizado tiende a transformarse en una estructura *policéntrica* o reticulada (Dematteis, 1995). Actividades que antes se desenvolvían en un espacio concentrado consumen ahora una mayor extensión del territorio. La nueva periferia difumina los últimos límites conceptuales entre la ciudad y el campo (Soja, 1989).

La nueva estructura organizativa de las metrópolis desarrolladas supone una crisis profunda de los fundamentos más arraigados de la idea de urbanidad. En la emergente *ciudad difusa* pueden todavía identificarse los elementos característicos de la conformación de la ciudad pero se encuentran ausentes las condiciones de densidad, interacción funcional y continuidad espacial, que definen a los espacios urbanos y sobre los que se asienta el instrumental urbanístico convencional (Ezquiaga, 1990; Boeri et al. 1993; Macchi Cassia, 1995). Esta realidad sitúa en primer plano la cuestión de la *sostenibilidad a largo plazo* de un modelo de ocupación del territorio basado en el consumo masivo de los tres elementos básicos del medio-ambiente: suelo, aire y agua. El renovado interés hacia la ciudad compacta (Jenks et al. 1996; Comisión de las Comunidades Europeas, 1990) como estructura urbana alternativa tiene un carácter ambivalente. Si bien supone la revitalización de la aproximación morfológica a los nuevos fenómenos territoriales, puede alentar, desde una perspectiva nostálgica, el espejismo de que es posible recuperar desde la forma urbana las cualidades civiles de la ciudad tradicional. En esta línea David Harvey ha criticado las premisas subyacentes al New Urbanism (Calthorpe, 1993; Katz, 1994) preguntándose si «acaso no se perpetua la idea de que formalizar un orden espacial es o puede ser la base de un nuevo orden estético y moral?» (Harvey, 1997:68).

Reivindicación de la complejidad

En la metrópolis actual, el Plan tradicional entendido como modelo inerte de equilibrio a largo plazo, tiene una capacidad muy limitada como instrumento eficiente para la organización del territorio. La complejidad geográfica, histórica y morfológica del territorio difícilmente se resigna al encasillamiento reductivo en las categorías legales de la clasificación y la calificación del suelo. Se hace necesario un enfoque desde la complejidad, sensible a la heterogeneidad de los espacios y territorios más orientado a identificar las oportunidades en ellos implícitas para promover acciones transformativas que imponer unas técnicas normativas (Busquets, 1996). En suma, adoptando como punto de partida las nuevas realidades territoriales, el planteamiento debería adoptar un enfoque *estratégico, estructural y pluralista*.

La idea de *estrategia* se maneja en el sentido fuerte del término y en contraste con la noción de *programa*. Este supone una secuencia predeterminada de acciones para la consecución de un objetivo. La

El desafío más importante que debe afrontar el planeamiento consiste en articular un entendimiento común de los problemas urbanos en un contexto de diversidad social y cultural.

The most important challenge facing planning is how to articulate a common understanding of urban problems in a context of social and cultural diversity.

Finally, we come to the school of thought that brings together all the hypotheses described above: a) the crisis of scientific rationalism and, its corollary, the assumption of the technical objectivity of planning; b) the recognition of a plurality of opposing interests in the city and the consequent difficulty in separating values and actions and c) the simultaneous existence of different styles of planning, according to the stance of the planner and the interests being promoted. This school places special emphasis on dimensions of the planning process that have been ignored, overlooked or undervalued in the traditional paradigm:

The consideration of planning as an interactive practice, a field of bargaining and negotiation, where the planner's is recognised as that of a mediator and a communicator in the process of resolving conflicts.

The consideration of the values implicit in urban planning and the ethical dimension of the planners work in communication.

These new angles lead us to carry out further theoretical work to reformulate the conventional concepts of planning accordingly. John Friedmann proposes a new approach to planning that allows us to escape from the so-called Euclidean mindset. Euclidean-style planning is considered to be constrained by its instrumental rationality and its recipe-book approach, which looks to pre-established recipes to deal with all problems. The author proposes an alternative approach: the professional practice that specifically attempts to connect the forms of knowledge with the forms of action in the public domain.

Understanding planning as the link between knowledge and action is an approach that other authors also support on the basis of Habermas' theory of communicative action. According to Healey, this offers an alternative that retains the notion of the liberating, democratic potential of reason, whilst broadening it beyond the mere forms of technical rationality, to also include moral judgements and aesthetic experience.

From this viewpoint, the most important challenge facing planning is how to articulate a common understanding of problems in a context of social and cultural diversity. Planning thereby increases its powers as an instrument for promoting public debate and social learning, and also as a platform for the negotiation and concertation of game strategies.

José María Ezquiaga

para la consecución de un objetivo. La estrategia, por el contrario, permite anticipar una cierto número de escenarios para la acción susceptibles de ser modificados en función, tanto del progreso de la información disponible, como en respuesta a la aparición de elementos aleatorios que perturben la acción. De esta forma, mientras la aparición de circunstancias inesperadas adversas supone la paralización del programa, la estrategia es capaz de integrar el azar para modificar o enriquecer su acción (Morin 1990). El enfoque estratégico solventa así la objeción formulada por Popper (1957) a la planificación holística: cuando más grandes sean los cambios intentados mayores tenderán a ser las repercusiones inesperadas y el recurso focalizado a la *improvisación fragmentaria*, generando el fenómeno de la *planificación no planeada*.

The American Planning Associations code of ethics for town planning states the importance of accepting certain common values and the consequential ethical responsibility of professional planners in a social environment characterised by cultural plurality and the existence of opposing interests (Genestier 1996). For all that the APA ethical principles can also be criticised for their roots in the traditional planning paradigm (public interest, holistical planning and the aim at across-the-board integrated coordination), it seems to me that the opportunity of dealing with the ethical question from the perspective of the real conflicts emerging in professional practice is of greater interest and represents a genuine step forward. Assuming public information and transparency as essential values in an open society.

Learning Heuristic Reasoning

The new town-planning paradigm must also make a clearcut distinction between the body of the discipline of designing and planning towns; the plural dimension of the social demands; the professional practice of planning, and the legal framework within which the practice takes place.

I believe that this hypothesis is of enormous importance in the realm of teaching urbanism, since it is only by distinguishing between the instruments of design and the instruments of intervention (as an expression of the professional practice rooted in the discipline of urbanism) and the legal procedures in which the society has set the practice of town planning, that it becomes possible to consolidate a stable body of theoretical and practical knowledge that can be taught and passed on.

This situation means we must reconsider the relative unimportant role given to the training of professionals in identifying and diagnosing complex urban problems. As Peter Rowe has shown, only too often the problems put to the architect or planner are insufficiently or even incorrectly formulated, i.e. are not formulated in such a way that the Plan can provide an immediate professional response. Given an ill-defined problem, the Plan must first operate as an instrument of knowledge, which enables all the social actors to become aware of the specific requirements of the specific situation. When the problems are subjectively formulated, the Plan should operate as an alternative that can shed light on the objective proposal, recognising the ideological constraints and the theoretical underpinnings that may be making it impossible to grasp the problem correctly.

La rigidez, tantas veces denunciada, de los actuales planes urbanísticos españoles procede, en gran medida, de la escasa plasticidad de su diseño legal. Desde los Ensanches del siglo XIX ala primera Ley del Suelo de 1956 y su Reforma de 1975 se ha producido una progresiva ampliación del objetivo del Plan municipal hasta cubrir tres funciones básicas: a) el establecimiento de los elementos fundamentales de la estructura urbana; b) la vinculación del suelo a un régimen jurídico a través de la *clasificación* del mismo y c) la previsión de un programa financiero y temporal para la ejecución de sus determinaciones. Es decir, el Plan municipal pretende constituir al mismo tiempo un proyecto territorial, una norma jurídica y un programa económico. Este exceso de ambición en el diseño legal de la figura ha determinado su situación de crisis actual, por cuanto es casi imposible satisfacer solventemente requerimientos tan amplios.

Si bien la definición del *modelo de ciudad* implica previsiones a largo plazo, que necesariamente deben gozar de amplio consenso social y político, la programación económica está sujeta a los ciclos de actividad y a las prioridades políticas recogidas en los Presupuestos anuales de las Administraciones territoriales. La contradicción no resuelta entre la vocación de *estabilidad* de las previsiones del planeamiento y la *adaptación* al cambio ha dificultado una respuesta eficiente a las demandas del mercado inmobiliario.

En este contexto debe entenderse la recomendación de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo (1996:1956) de separar temporal y documentalmente el Plan de Programa como *principio básico de técnica planificadora*; al objeto de «conjugar la deseable estabilidad del Plan con la incertidumbre sobre la evolución de los escenarios de demanda de productos inmobiliarios». En la terminología de informe de la Comisión, el Plan se define como un marco estable, y ampliamente consensuado, de los elementos esenciales que conforman la ciudad, para el que se reclaman cualidades de simplicidad, flexibilidad y agilidad. El Programa de Actuación constituiría, en el marco del Plan, el instrumento de acción de gobierno municipal en materia de suelo, adaptable a las coyunturas cambiantes en virtud de su horizonte temporal acotado.

Aunque esta propuesta supone un evidente progreso sobre el marco legal vigente, resulta insuficiente si los conceptos de *estabilidad y flexibilidad* del Plan no se entienden conforme al enfoque *estratégico* antes enunciado. El arsenal técnico del planeamiento se ha ido cargando de artificios que tienden a alejarlo de su objetivo

¿Cambio de estilo o cambio de paradigma?

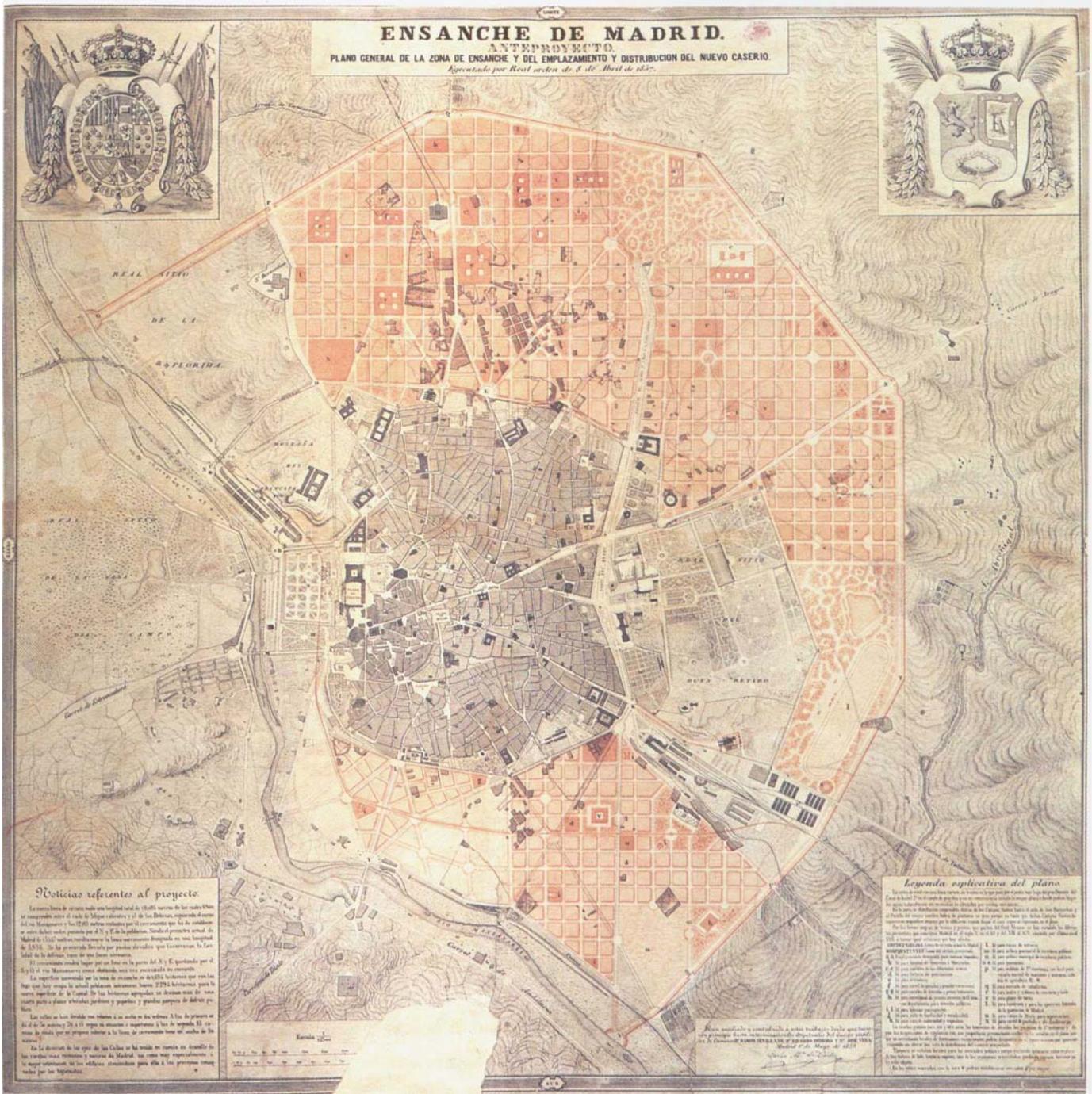
Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano

esencial: formular un proyecto territorial coherente en respuesta a las necesidades del municipio. Llama la atención el detalle con el que la legislación precisa las determinaciones formales del Plan municipal y la omisión de temas tan importantes para el desenvolvimiento real de la ciudad como las estrategias de vivienda, transporte, financiación de infraestructuras, etc.

Un enfoque estratégico demanda, por el contrario, a partir de una clara definición del objeto del Plan para delimitar qué problemas deben resolverse a través del mismo y qué cuestiones deben remitirse a otros instrumentos de gobierno de la ciudad (Gabrieli, 1985). Debe, además, ser capaz de establecer unas *reglas del*

La representación de la ciudad tradicional se basa en la idea de límite como escisión entre el universo artificial ordenado y el mundo natural. Carlos M^a de Castro: "Anteproyecto de Ensanche de Madrid". 1857.

The representation of the traditional town is based on the idea of the boundary as the dividing line between the artificial, ordered universe and the natural world. Carlos M^a de Castro: Draft Bill for the Suburban Expansion of Madrid. 1857.



juego o sintaxis de elementos irrenunciables o negociables; fuertes o débiles; vinculantes o indicativos. En palabras de Bernardo Secchi (1989:257): «En la gran ciudad dispersa todo sistema de estimación de inversiones para la satisfacción de las necesidades, dimensionamiento y zonificación, resulta no sólo inútil, sino también perverso. El problema no es decir *dónde* construir, sino *cómo* construir; definir la gramática y la sintaxis; establecer reglas, no cantidades, matrices, no planos de calificación del suelo».

This is why both town planning and design and the teaching of urbanism as a discipline require heuristical reasoning, as the specific way to deal with solving complex problems. This approach is contrary to determinism, and assumes that we cannot know beforehand whether a specific sequence of steps will produce a good solution or not.

Finally, we should take another essential dimension in professional practice into account: the principle of ethical responsibility. As Raymond Unwin argues, planning is based on a collective commitment to the configuration of a city. In the framework of an interplay of forces that mediate the primacy of collective interests in urban construction, there is a specific sphere of professional responsibility where planners must anticipate the consequences of planning decisions and propose those actions that best suit the life, needs and aspirations of the communities involved.

JME/97

Trad.: VH

El enfoque *estructural* supone entender la realidad urbana organizada en diferentes niveles significativos sobre los que es posible incidir con instrumentales teóricos y normativos diversos. Es decir, se maneja en un sentido metodológico muy alejado de la utilización habitual del término estructural como sinónimo del planeamiento orientado al diseño de las grandes infraestructuras territoriales. Con ello se pretende un doble objetivo: a) Proporcionar un marco legible de diagnóstico de los hechos urbanos sin reducciones ilegítimas de su complejidad; b) Proporcionar una adecuada correspondencia en los planos de diagnóstico y los instrumentos de intervención y ordenación de la ciudad.

Un buen ejemplo del alcance de esta idea se encuentra en las aproximaciones más actuales al problema de la recuperación de los centros urbanos. Superado el periodo en el que la salvaguarda ambiental, expresada en normativas, ordenanzas y catálogos de protección, se manejaba como paradigma exclusivo o hegemónico. Hoy la cuestión del Centro se nos aparece en toda su complejidad estructurada en niveles de integración de escala y naturaleza muy distinta: desde el problema de la *obsolescencia* funcional y simbólica, que remite a la organización del conjunto de la metrópolis, hasta la problemática de la *exclusión social* que remite a deficiencias estructurales del mercado de trabajo. El éxito de la estrategia de recuperación dependerá en gran medida de la capacidad para identificar el rango de relevancia de las diversas *patologías* y articular coherentemente políticas que habrán de incidir desde escalas, sectores y metodologías diversas.

La idea de *pluralidad* se utiliza en un doble sentido: a) como toma de conciencia de que la formulación de una *estrategia* urbanística está estrechamente conectada con la posición del planificador, es decir, con sus *valores*, o ideología en el sentido amplio del término, y con la posición de la instancia promotora del planeamiento (se incidirá de nuevo sobre este tema en relación con el concepto de *interés general* y los *estilos* de planeamiento: y b) como actitud de apertura epistemológica, es decir, como asunción del marco de incertidumbre en el que necesariamente se ha de desenvolver la actividad urbanística. Como ha señalado Edgar Morin (1990:34): «la patología de la razón, es la racionalización, que encierra a lo real en un sistema de ideas coherente, pero parcial y unilateral, y que no sabe que una parte de lo real es irracionalizable. ni que la racionalidad tiene por misión dialogar con el irracionalizable».

Interés general y pluralismo

El largo proceso de formación histórica del planeamiento urbano arranca de la necesidad de definir las esferas *pública y privada* en la construcción de la ciudad. Durante la etapa de formación de las técnicas urbanísticas a lo largo del siglo XIX,

¿Cambio de estilo o cambio de paradigma?
Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano

la intervención pública en la ciudad se limita a tres funciones elementales:
a) proceder a la demarcación física de los ámbitos de lo público y de lo privado, para lo cual se usaba una sencilla técnica que hace coincidir las realidades física y jurídica: la alineación obligatoria; b) asegurar el sometimiento de los particulares a las reglas de policía, reforzando el control previo de la edificación a través de la licencia o instituciones semejantes y c) asegurar el funcionamiento de los servicios de la ciudad, a través de la obra pública. La experiencia de trazado y gestión de los Ensanches en la segunda mitad del siglo XIX, introdujo tres conceptos adicionales: a) el entendimiento del trazado como *ordenación del suelo*; b) la idea de *nueva ciudad*, concebida en términos de forma urbana global, sustentada sobre un plano unitario y c) la definición de las obligaciones económicas de los propietarios de suelo en el proceso de urbanización.

La legislación urbanística moderna, que cristaliza en la Ley del Suelo de 1956, supuso un salto cualitativo al establecer los dos principios básicos sobre los que han gravitado todos los desarrollos legales posteriores: la *primacía del Plan* y la desvinculación entre el *derecho a edificar* y la propiedad del suelo. Solo el Plan general tiene la capacidad *taumatúrgica* de transformar jurídicamente la realidad y solo en el marco del Plan es legalmente posible *crear ciudad* (Parejo, 1996, Tomás-Ramón Fernández, 1993). La legitimidad del Plan se sustenta en su condición de expresión cualificada del interés general.

El entendimiento del Plan como plasmación urbanística de *un proyecto de ciudad* alcanzó su máxima expresión durante el periodo de consolidación de los municipios democráticos en los primeros años ochenta. El Plan general no era concebido como instrumento de naturaleza técnica, sino como la máxima expresión del gobierno local y el vehículo de solución de todos los problemas de la ciudad. Mas tarde, la desalentadora evidencia de la escasa capacidad transformadora de los planes sobre los procesos urbanos de raíz socio-económica más profunda abrió la brecha del cuestionamiento cultural y político de la hegemonía del planeamiento integral.

En un primer momento, se tomó conciencia de la ineficiencia del modelo jerárquico y secuencial (de mayor a menor escala) diseñado por la legislación del suelo para operar la concreción de la ordenación urbanística. Frente al mismo, las políticas urbanísticas ensayaron aproximaciones más *transversales* a los problemas, en función de su relevancia y no de su tamaño, dando lugar a un lenguaje característico del cambio de década: *áreas de oportunidad, operaciones estratégicas, ...* Hoy comienzan a percibirse también fracturas en el entendimiento del planeamiento urbanístico como la expresión técnica de un único *interés general*, sintetizadas en tres fenómenos característicos: a) un mayor protagonismo de la política, y de los representantes políticos, en el proceso de decisión urbanística; b) la intervención pública en la ciudad y el territorio no siempre se ejerce en el formato de la planificación tradicional, sino desde instancias y aproximaciones plurales; y c) el planeamiento conforme al formato de las figuras diseñadas por la legislación urbanística no recubre ya toda la actividad urbanística; además de la dialéctica *Plan/Proyecto*, aparecen nuevas fuentes de reflexión urbanística desde las diversas modalidades de planificación estratégica, planeamiento *defensivo*, evaluación de riesgos ambientales, salud pública, etc.

El cuestionamiento de la hegemonía cultural del planeamiento comprensivo no es un fenómeno nuevo. En el ámbito anglosajón las primeras críticas ponen de manifiesto su excesiva complejidad analítica y la misma existencia del consenso social sobre el que se apoya la idea de interés general. En efecto, el paradigma del planeamiento tradicional se basa en el reconocimiento de la capacidad técnica del planificador para deducir, basándose en sus conocimientos expertos, el *interés público* y disponer los instrumentos más adecuados para su consecución; sin que estas formulaciones se vean interferidas por sus posiciones de clase o cultura.

La paradoja se produce en el hecho de que, si bien el planeamiento reclama para sí la capacidad de predecir las consecuencias de sus acciones, «en su trabajo diario los planificadores tienden a confiar más en su intuición que en la teoría explícita, aunque dicha intuición puede, de hecho, constituir teoría asimilada». (Campbell, Fanstein 1996:2) .

Lindblom (1957) puso de manifiesto la contradicción existente entre el nivel de información y la complejidad organizativa que requiere el planeamiento racional-comprensivo y la capacidad de los planificadores; reclamando, alternativamente, un planeamiento *incrementalista*, a partir del cual fuera viable la consecución de metas realistas a corto plazo. Frente a la vocación de coordinación de la totalidad de las iniciativas urbanas, característica del modelo comprensivo, sugiere un método de aproximaciones sucesivas, basado en la selección restrictiva de metas, identificación de fines y medios y sustitución de la teoría por mecanismos de ensayo y error y comparación de experiencias.

Avanzando un paso más sobre la metodología incrementalista, Davidoff (1965) cuestionó el fundamento político del plan comprensivo sobre la hipótesis de un único *interés público*, entendiendo que este concepto contribuye a perpetuar el monopolio sobre la capacidad de planeamiento, desalentando la participación ciudadana. A partir del reconocimiento de la complejidad de intereses contrapuestos en la realidad, urbana, el *advocacy planning* (planeamiento defensivo) no aspira a vehiculizar una voz común, sino a expresar la racionalidad, limitada pero legítima, de determinados colectivos excluidos de las decisiones urbanísticas.

Ambas perspectivas suponen un cambio radical en los métodos y objetivos del planeamiento. Sus consecuencias prácticas resultan evidenciadas en las influyentes reflexiones de Jane Jacobs, cuyo eco resulta perturbadoramente actual: «Escribiré principalmente sobre cosas comunes y ordinarias: por ejemplo, qué tipos de calles son seguros y cuáles no; por qué algunos parques son maravillosos y otros son casi trampas o trampas mortales; por qué algunos barrios marginales permanecen en su situación y otros, en cambio, se regeneran, incluso contra la oposición oficial y financiera; por qué se desplazan los centros urbanos; qué es (si es que el concepto tiene algún significado) un barrio y qué generan los barrios en las grandes ciudades. En resumen, escribiré sobre cómo son las ciudades en la vida real porque es la única forma de conocer qué principios de planeamiento y qué acciones de reconstrucción pueden promover la vitalidad económica y social de la ciudad y que acciones y principios afectarán negativamente a estos atributos». (Jacobs 1961:7)

¿Cambio de estilo o cambio de paradigma?

Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano



Las nuevas formas de ocupación del territorio suponen un consumo masivo de los elementos básicos del medio-ambiente: suelo, aire y agua.

Plan General de Córdoba: Dibujo interpretativo del sistema territorial de trazados. 1997 (J.M. Ezquiaga, G. Peribáñez, N. Chinchilla, J. Arias).

The new kinds of territorial occupation entail mass consumption of basic elements of the environment: the soil, air and water.
General Plan for Cordoba: A sketch of the territorial system of land layout. 1997 (J.M. Ezquiaga, G. Peribáñez, N. Chinchilla, J. Arias).

El enfoque defensivo y el incrementalista son también el sustrato de aproximaciones más recientes como la revisión de los conceptos urbanísticos desde la perspectiva del *género*. Aunque la corriente *feminista* tiene, por el momento, escasa repercusión en la práctica del planeamiento, está llamada, a mi juicio, a constituir una pieza clave del nuevo paradigma urbanístico. La perspectiva del género amplía el cuestionamiento de los conceptos de *totalidad e interés general* a las demarcaciones tradicionales entre la esfera personal y la esfera política, el territorio público y doméstico; abogando por el reconocimiento de la diversidad cultural como elemento



clave de la modernidad (Campbell, Fainstein 1996:443; Sandercock y Forsyth 1992). De la misma manera que el planeamiento defensivo cuestionó la pretendida objetividad de las técnicas urbanísticas, la perspectiva del género cuestiona la aparente neutralidad del lenguaje y los conceptos teóricos convencionales. Sirva como ejemplo la crítica a la expresión *ciudades o suburbios dormitorio*, comúnmente utilizada para referirse a las extensiones residenciales dependientes de un centro metropolitano que concentra los servicios y el empleo. Tal concepto es sesgado en la medida en que la ciudad es sólo *dormitorio* para los adultos trabajadores, pero en ningún caso para los niños, los ancianos y los adultos que trabajan en el hogar (principalmente mujeres) (Ellin, 1995:53).

Finalmente, la perspectiva conjunta de las tesis hasta ahora expuestas: a) la crisis del racionalismo científico y, como corolario, de la presunción de objetividad técnica del planeamiento; b) el reconocimiento de la pluralidad de intereses contrapuestos en la ciudad y la consecuente dificultad para separar valores y acciones y c) la convivencia de diversos *estilos* de planeamiento en función de la



Córdoba. Interpretación "fondo-figura" de la estructura de núcleos principales y la ocupación difusa del territorio.

Córdoba. Interpretation of the structure of main nuclei and scattered territorial occupation.

posición del planificador y de los intereses promovidos. Pone en primer plano otras dimensiones de la práctica del planeamiento omitidas o infravaloradas en el *paradigma* tradicional:

- La consideración del planeamiento como práctica interactiva y campo de concertación, negociación y el reconocimiento del papel jugado por el planificador como *mediador* y *comunicador* en un proceso de resolución de conflictos.
- La consideración de los valores implícitos en la acción urbanística y la dimensión ética del trabajo comunicativo del planificador.

Estas nuevas perspectivas plantean la necesidad de un trabajo teórico de reformulación de los conceptos convencionales del planeamiento. John Friedmann (1993) propone una nueva aproximación al planeamiento alejada del denominado pensamiento euclídeo. Este último estilo de planeamiento, se considera lastrado por una doble limitación: a) una racionalidad instrumental consistente en definir los medios óptimos para la consecución de una meta determinada; y b) un enfoque manualístico basado en recetas preestablecidas. Como alternativa, el autor define el planteamiento como «aquella práctica profesional que busca específicamente conectar las formas de conocimiento con las formas de acción en el dominio público» (Friedmann 1993:482).

El entendimiento del planeamiento como *vínculo* entre conocimiento y acción es sustentado teóricamente por otros autores desde la teoría de la *acción comunicativa* de Habermas. Esta ofrece «una alternativa que retiene la noción del potencial liberador y democrático del razonamiento, pero ampliado para abarcar no sólo las meras formas de racionalidad técnica, sino los juicios morales y la experiencia estética» (Healey 1992). El análisis que la autora realiza de los actos comunicativos de una jornada laboral típica de un urbanista concreto ejemplifica la capacidad de este enfoque para arrojar nueva luz sobre la realidad de la práctica profesional de los planificadores (Healey 1993).

En suma, desde estas aproximaciones el desafío más importante que debe afrontar el planeamiento consiste en articular un entendimiento común de los problemas en un contexto de diversidad social y cultural. El planeamiento gana así un nuevo potencial como instrumento para promover el debate público y el aprendizaje social y como plataforma de negociación y concertación de las estrategias en juego.

La formulación de los Principios Éticos para el Urbanismo de la American Planning Association (incluidos en el presente número de URBAN) pone de manifiesto la importancia de asumir ciertos valores comunes y la consecuencia de una responsabilidad profesional de naturaleza ética en un contexto social caracterizado por la pluralidad cultural y la presencia de intereses contrapuestos (Genestier 1996). A pesar de que estos Principios puedan merecer una crítica debido al anclaje de sus enunciados generales en el paradigma del planeamiento tradicional (interés público, carácter holístico y vocación de coordinación integral) tiene más peso, a mi juicio, el interés y oportunidad de afrontar la cuestión deontológica desde la perspectiva de los conflictos reales de la práctica profesional. Asumiendo la *transparencia* y la *información* pública como valores esenciales en una sociedad abierta.

El aprendizaje del razonamiento heurístico

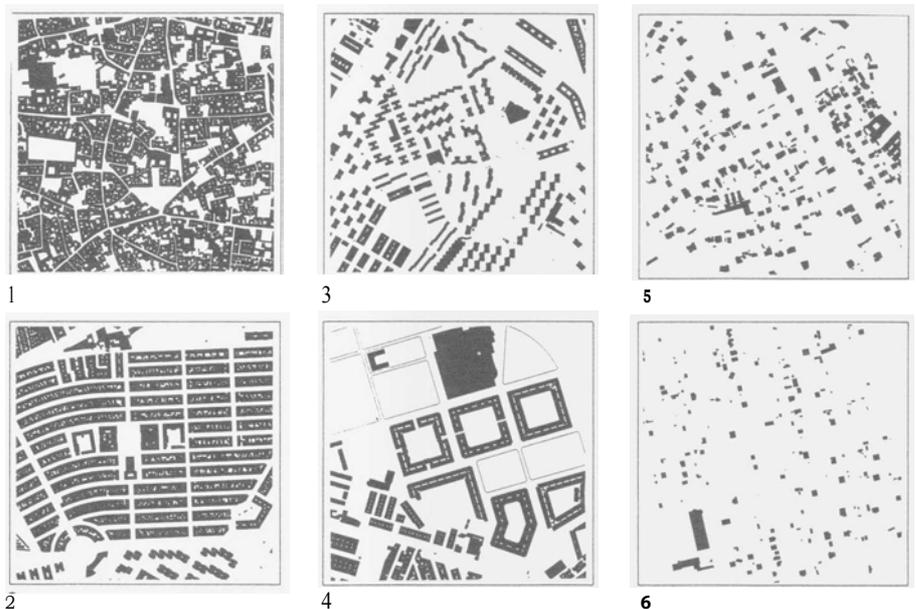
El nuevo *paradigma* urbanístico habrá de efectuar, también, una clara delimitación entre lo que constituye el cuerpo disciplinar de la proyectación urbanística, la dimensión plural del *encargo social* y la práctica profesional del planeamiento y el formato legal en el que esta última se desenvuelve.

Esta hipótesis tiene, a mi juicio, una gran importancia en la esfera de la enseñanza del urbanismo, ya que sólo a partir de la diferenciación entre los instrumentos de proyectación e intervención urbana –en cuanto expresión de una práctica profesional enraizada en la disciplina urbanística- y los procedimientos legales en los que la sociedad ha enmarcado la práctica del planeamiento, es posible llegar a consolidar un cuerpo de conocimientos teórico-prácticos del urbanismo estable y transmisible.

En nuestro país, la definición del marco legal y jurídico del régimen del suelo y el planeamiento ha sido una base relativamente sólida para varias generaciones de profesionales. Este hecho ha favorecido la identificación entre el instrumental disciplinar y los formatos de las figuras de planeamiento legalmente establecidos. En la actualidad, las sucesivas modificaciones del marco legislativo estatal y la emergencia como nuevas fuentes normativas de las Comunidades Autónomas han abierto una nueva etapa marcada, al menos transitoriamente, por la inestabilidad y la fragmentación. Será, probablemente, frecuente encontrarnos con la previsión de figuras de planeamiento de distinto alcance o, inclusive, significado en unas y otras Comunidades Autónomas, tal como se empieza a deducir de las primeras legislaciones autonómicas aprobadas.

Esta situación supone la necesidad de reconsiderar la escasa importancia que se concede al desarrollo de la capacidad profesional para identificar y diagnosticar problemas urbanos complejos. Como ha señalado Peter Rowe (1987) frecuentemente los problemas planteados al arquitecto o al planificador no aparecen bien formulados, lo que permitiría entender el Plan como una respuesta profesional inmediata, sino insuficientemente formulados o, incluso erróneamente formulados. Ante un problema insuficientemente definido, el Plan debe operar, en primera instancia, como *instrumento de conocimiento* que permita al conjunto de los actores sociales tomar consciencia de los requerimientos concretos de la situación. Ante unos problemas subjetivamente mal formulados el Plan puede llegar a operar como *alternativa* capaz de alumbrar, desde la propuesta concreta,

Córdoba. Análisis comparativo "fondo-figura" de tejidos urbanos característicos: 1) Centro Histórico; 2) Barriadas de extensión; 3) Polígonos; 4) Planes Parciales; 5) Ciudad Jardín y 6) Parcelaciones ilegales.
Cordoba. Analysis of characteristic urban fabrics: 1) The city centre; 2) Suburban spread; 3) Industrial estates; 4) Partial Plans; 5) Garden City and 6) Illegal developments.



los condicionamientos de naturaleza ideológica o teórica que impiden la correcta comprensión del problema.

Por este motivo, tanto la planificación y proyectación urbanística como la enseñanza de la disciplina, demandan el *razonamiento heurístico* como modo peculiar de afrontar la resolución de problemas complejos. Este enfoque, en oposición a las aproximaciones deterministas, asume el desconocimiento anticipado sobre si una determinada secuencia de pasos producirá una buena solución o no. «Consecuentemente, implica un proceso de toma de decisiones en el que no es posible conocer si se dispone de una solución hasta que el conjunto de la línea de razonamiento se completa y todos los pasos se materializan». (Rowe 1987:75)

El enfoque *heurístico* guarda relación con el concepto de situación introducido por el pensamiento fenomenológico para expresar el compromiso con las circunstancias o la implicación personal activa que se establece con los problemas naturales, culturales o sociales. El profesional inmerso en una *situación* determinada –un problema de diseño– puede llegar a comprender sus implicaciones y superarlas de manera creativa e innovadora a partir de esta toma de conciencia. Esta tarea se realiza en forma de proceso interactivo constituido por episodios o nudos en cuya superación ha de desplegarse una particular estrategia heurística. La orientación del conjunto de estas operaciones u opciones de diseño no es enteramente objetiva ni subjetiva, sino que participa de ambos enfoques.

Este carácter ambivalente de la proyectación y planificación urbanística no ha sido entendido desde los enfoques científicos o artísticos de la disciplina. Desde los primeros se ha pretendido reducir el ámbito de incertidumbre y expulsar los elementos subjetivos del proceso de decisión. Para ello se creyó suficiente *naturalizar* los hechos urbanos, es decir, interpretarlos desde las mismas leyes lógicas que rigen los fenómenos de la realidad físico-natural. Como vimos, en la práctica, los hechos urbanos se han mostrado difícilmente reductibles a los modelos predictivos deterministas; poniendo de manifiesto las insuficiencias del arsenal teórico empleado. Desde el punto de vista opuesto, se ha argumentado que, dado que los hechos urbanos son irreductibles en su complejidad, la única aproximación posible nace de la subjetividad artística.

Además de las insuficiencias epistemológicas, ambas críticas desconocen otra dimensión esencial de la práctica profesional: el principio de responsabilidad ética. Como señaló Raymond Unwin (1909), el planeamiento surge de una voluntad de compromiso colectivo en la configuración de la ciudad. En el marco de las tensiones que mediatizan esta primacía de lo colectivo en la construcción de la ciudad, existe una esfera específica de responsabilidad profesional del planificador consistente en anticipar las consecuencias derivadas de las decisiones proyectuales y en proponer aquellas acciones que mejor se acomoden a la *vida, necesidades y aspiraciones* de las comunidades.

JME/1997

Referencias:

- Benevolo, Leonardo. «I progetti nel piano» *Casabella* n° 563. Diciembre 1989, pp 34-36.
- Boeri, Stefano; Lanzani, Arturo; Marini, Eduardo (1993). *Il territorio che cambia. Ambienti paesaggi e immagini delta regione milanese*. Milano, Abitare Segesta.
- Bohigas, Oriol (1983). "Per una Altra Urbanitat" en *Plans y Projects per a Barcelona*. Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona.
- Boyer, M. Christine (1990). "Erected against the City: The Contemporary Discourses of Architecture and Planning" *Center* Vol. 6, pp 36-43.
- Boyer, M. Christine (1996). *Cybercities*. New York, Princeton Architectural Press.
- Busquets, Joan (1996). "Nuevos fenómenos urbanos y nuevo tipo de proyecto urbanístico" en Varios autores: *Presente y futuros. Arquitectura en las ciudades*. XIX Congreso de la UTA, Barcelona 96. Barcelona Col·legi d'Arquitectes de Catalunya, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona
- Calthorpe, Peter (1993). *The New American Metropolis*. New York, Princeton Architectural Press
- Campbell, Scott; Fainstein, Susan (1996) "Introduction: The Structure and Debates of Planning Theory" en *Readings in Planning Theory*" Oxford, Blackwell, pp 1-14.
- Campos-Venutti, Giuseppe (1984). "Plan o Proyecto, una Falsa Alternativa" *Ciudad y Territorio* n° 59/60.
- Center (1990). "Architecture vs. Planning". *Center. A Journal for Architecture in America*, Vol. 6
- Comision de Expertos sobre Urbanismo (1996). *Informe sobre Suelo y Urbanismo en España*. Madrid, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.
- Comision de las Comunidades Europeas (1990). *Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano*. Bruselas.
- Davidoff, Paul (1965). "Advocacy and Pluralism in Planning" *Journal of The American Institute of Planners* Vol 31, n° 4 (Dec), pp 544-55.
- Dematteis, Giuseppe (1995). *Progetto implicito*. Milano, Franco Angeli.
- Ellin, Nan. (1995). *Postmodern Urbanism*. Oxford, Blackwell.
- Ezquiaga, José M^a (1987). "El espacio del Proyecto Urbano" en *Madrid-Proyecto-Madrid*". Madrid, Ayuntamiento de Madrid.
- Ezquiaga, José M^a (1990). "Las afueras. Transformaciones del paisaje periférico" *Arquitectura* n° 286-87, Septiembre-Diciembre 1990, pp. 72-87.
- Fishman, Robert (1987). "Bourgeois Utopias: The Rise and Fall of Suburbia" *Basic Book Inc.*
- Font, Antonio (1995). "Ciudad: mercancía o espacio colectivo" *Ciudad y Territorio* n° 103, pp 37-42.
- Friedmann, John. "Toward a Non-Euclidean Mode of Planning" *Journal of the American Planning Association* vol 59 n° 4, pp 482-485.
- Gabrieli, Bruno (1985). "La forma della pianificazione flessibile" en TUTTING, A (a curadi). *Metodi della pianificazione, metodi della decisions*. Roma, Edizioni Lavoro.
- Garreau, Joel (1992). *Edge City*. New York, Anchor Books.
- Genestier, Philippe (Ed.) (1996). *Vers un nouvel urbanisme. Faire la Ville, comment? Pour qui?* Paris, la documentation Française.
- Giddens, Anthony (1990). *The Consequences of Modernity*. Stanford, California, Stanford University Press.
- Hall, Peter (1988). *Cities of Tomorrow*. Oxford, Blackwell.
- Harvey, David (1980). *The Condition of Postmodernity*. Oxford, Blackwell, Third impression, 1990
- Harvey, David (1997). "The New Urbanism and The Communitarian Trap" *Harvard Design Magazine* Winter/Spring 1997, pp 68-69.
- Healey, Patsy (1992). "A Planner's Day: Knowledge and Action in Communicative Practice" *Journal of the American Planning Association* n° 58, pp 9-20.

¿Cambio de estilo o cambio de paradigma?

Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano

- Healey, Patsy (1992). "Planning through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory" *Town Planning Review*, vol 63, n° 2. pp 143-62.
- Jacobs, Jane (1961). *"The Death and Life of Great American Cities"* New York, Random House.
- Jay Gould, Stephen (1995). "Escalas y conos: La evolución limitada por el uso de iconos canónicos" en Varios autores. *Historias de la Ciencia y el Olvido*. Madrid: Siruela.
- Jenks, Mike; Burton, Elizabeth; Williams, Katie (1996). *"The Compact City. A Sustainable Urban Form"* London, E & FN Spon.
- Katz, Peter (1994). *The New Urbanism: Towards an Architecture of Community*.
- Klosterman, Richard E. (1985). "Arguments for and Against Planning" *Town Planning Review* Vol 56 n° 1, pp. 5-20.
- Kollhoff, Hans (1989). "Arquitectura contra Urbanismo" *Quaderns* n° 183, Octubre-Diciembre, pp 13-23.
- Kuhn, Thomas S. (1970). "The structure of scientific revolutions" Chicago, University of Chicago Press.
- Levi-Strauss, Claude (1953). *"Antropología estructural"*. Buenos Aires, Eudeba, (6ª edición en español, 1976)
- Lindblom, Charles E (1959). "The Science of Mudding Through" *Public Administration Review* Vol 19 (Spring) pp 79-88.
- Macchi Cassia, Cesare (1995). "I segni storici sul territorio, strumenti per il progetto della città diffusa?" *Rassegna di Architettura e Urbanistica* n° 86/87, Maggio-Diciembre.
- Mitchell, William J. (1995). *City of Bits*. Cambridge (Mass), London, The MIT Press.
- Morin, Edgar (1990). *"Introduction a la pensée complexe"* Paris, ESF Editeur.
- Parejo, Luciano (1996). "Apuntes para una interpretación del sistema legal urbanístico español en clave histórica". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. III, n° 107-108, Primavera-Verano, pp. 149-166.
- Parejo, Luciano (1997). *"Reivindicación del urbanismo. Liberalización del suelo al servicio del interés general"*. Madrid, Instituto Pascual Madoz.
- Popper, Karl R. (1957). *"La miseria del historicismo"*. Madrid, Alianza-Taurus, 1973.
- Prigogine, Ilya (1988) *"El nacimiento del tiempo"*. Barcelona, Tusquets, (2ª edición en español, 1993).
- Ritzer, George (1993). *La Mac Donalizacion de la Sociedad*. Barcelona, 1996.
- Rowe, Peter (1987). *Design Thinking*. Cambridge (Mass), London, The MIT Press.
- Rowe, Peter (1991). *Making a Middle Landscape*. Cambridge (Mass.), London, The MIT Press.
- Sandercock, Leonie; Forsyth, Ann. "A Gender Agenda. New Directions for Planning Theory" *Journal of the American Planning Association* vol 58 n° 1 Winter 1992, pp 49-59
- Sánchez de Madariaga, Inés (1997). "La práctica del urbanismo: conocimiento y legitimidad". *URBAN* n° 1, pp 65-76.
- Sassen, Saskia (1991) *The Global City*. New York, Princeton University Press.
- Secchi, Bernardo (1989). *Un Progetto per L'Urbanistica*. Torino. Einaudi.
- Secchi, Bernardo. "I progetti del piano" *Casabella* n° 563, Diciembre 1989, pp 36-37.
- Simmonds, Roger (1997). "New instruments of urbanism in a new epoch" *Urban* n° 1, pp 45-64.
- Soja, Edward W. (1989). *Postmodern Geographies*. London, New York, Verso, Fourth impression, 1994.
- Sola-Morales, Manuel (1993). *"Les formes de creixement urbà"* Barcelona, Ediciones UPC.
- Sorkin, Michael (1992). *Variations on a Theme Park. The New American City and The End of the Public Space*. New York, Hill and Wang, Sixth printing, 1995.
- Terán, Fernando de (1984). "Teoría e intervención en la ciudad, balance de un periodo, estado de la cuestión, perspectivas" *Ciudad y Territorio* n° 59/60.
- Terán, Fernando de (1997). "Resurgam (Invocación para recuperar el urbanismo y

continuar el planeamiento)" *URBAN* n° 1,
pp 9-28.

Teysot, George (Ed) (1988). *La città del mondo e il futuro delle metropoli*. Esposizione Internazionale della XVII Triennale. Milano: Electa.

Unwin, Raymond (1905). *La práctica del Urbanismo*. Barcelona, Gustavo Gili, 1984.

Webber, Melvin (1964) "The Urban Place and The Non Place Urban Realm" en WEBBER, M. et al. (eds) *Explorations into Urban Structure* Philadelphia: University of Pennsylvania Press (Edición española: Barcelona. Gustavo Gili).

Westwood. Sally; Williams. John. (1997): *Imagining Cities*. London: Routledge.

Zukin, Sharon (1995). *The cultures of cities*. Oxford, Blackwell

¿Cambio de estilo o cambio de paradigma?
Reflexiones sobre la crisis del planeamiento urbano

Principios Éticos Urbanísticos de la American Planning Association (APA)

1. Servir el interés público. La obligación primaria de los urbanistas y de los funcionarios públicos de urbanismo es servir el interés público.
2. Apoyar la participación ciudadana en el planeamiento. La definición del interés público se está modificando continuamente, por lo que los urbanistas y los funcionarios públicos de urbanismo deben reconocer el derecho de los ciudadanos de ejercer su influencia en las decisiones urbanísticas que afecten a su bienestar. Deberían abogar por un foro para lograr una participación y expresión ciudadana significativa en el proceso urbanístico y ayudar en la definición de los objetivos, metas y políticas comunitarias de planificación.
3. Reconocer la naturaleza global y a largo plazo de las decisiones de planificación. Los urbanistas y los funcionarios públicos de urbanismo deben reconocer y mostrar una especial preocupación por la naturaleza global y a largo plazo de las decisiones urbanísticas. Tanto el urbanista como el funcionario tienen que equilibrar e integrar las características físicas (incluyendo historia, cultura y naturaleza), económicas y sociales de la comunidad o área afectada por dichas decisiones. El urbanista y el funcionario tienen que agrupar y examinar continuamente todos los hechos importantes, las alternativas y los medios para poder llevarlos a cabo. El urbanista y los funcionarios deberían evaluar explícitamente todas las consecuencias antes de efectuar una recomendación o tomar una decisión.
4. Ampliar las alternativas y oportunidades sociales. El urbanista y el funcionario público de urbanismo tienen que luchar para ampliar las alternativas y oportunidades sociales, reconocer una responsabilidad especial en la planificación de las necesidades de las personas discapacitadas y demandar el cambio de las normas, instituciones y decisiones que restrinjan sus alternativas y oportunidades.
5. Facilitar la coordinación a través del proceso de planeamiento. El urbanista y los funcionarios públicos de urbanismo deben facilitar la coordinación. Los responsables urbanísticos públicos deberían facilitar información a todas aquellas partes interesadas con el fin de que estén informadas del trabajo que están efectuando otros participantes, permitiendo de este modo la coordinación de actividades y esfuerzos así como la adaptación de intereses. Tanto el urbanista como el funcionario tienen que asegurarse de que los organismos públicos y privados posiblemente afectados por una decisión urbanística prospectiva reciban la información pertinente con suficiente anterioridad a la toma de dicha decisión.
6. Evitar los conflictos de intereses. Para evitar un conflicto de intereses e incluso la posible aparición de impropiedades, el funcionario de urbanismo público que pueda recibir algún beneficio privado de una decisión urbanística pública no debe participar en dicha decisión. Dicho beneficio privado puede ser tanto directo como indirecto, producir una ganancia material particular o bien ofrecer algún tipo de beneficio a parientes, amigos, grupos o asociaciones estrechamente relacionados con el funcionario. Un funcionario con conflicto de intereses debe hacer público dicho interés, abstenerse de votar en dicho asunto, no participar en ninguna deliberación sobre el mismo y abandonar cualquier despacho donde se pueda llevar a cabo dichas deliberaciones. El funcionario no debe discutir el tema en privado con cualquier otro funcionario que tenga que votar sobre el mismo. Un urbanista privado que haya trabajado con anterioridad para un organismo público de urbanismo en algún plan o proyecto, no debería

representar ante dicho organismo a un cliente privado en relación con las propuestas que afecten a dicho plan o proyecto durante un año transcurrido a partir del término del contrato del urbanista con el organismo público.

7. Ofrecer un riguroso y diligente servicio urbanístico. El urbanista y el funcionario público de urbanismo deben ofrecer un riguroso y concienzudo servicio urbanístico. En caso de que el urbanista o funcionario crean que el/ella no pueden realizar tal servicio deberían abandonar su cargo. Si el funcionario no ha revisado suficientemente los hechos y consejos importantes que puedan afectar a una decisión pública urbana, el funcionario no debe participar en dicha decisión.

8. No solicitar ni ofrecer favores. El urbanista privado y el funcionario público de urbanismo no deben solicitar ningún favor. El urbanista y el funcionario no deben requerir ni directa ni indirectamente ningún regalo o aceptar o recibir ningún regalo (ni en metálico, servicios, préstamos, viajes, espectáculos, hospitalidad, promesas, ni de cualquier otro tipo), bajo circunstancias en las que se deduciría razonablemente que la intención del presente era o se esperaría razonablemente que tuviera alguna influencia en el desarrollo de sus funciones o bien se pretendía que fuera una recompensa por cualquier recomendación o decisión por su parte. El urbanista del sector privado no debe ofrecer ningún tipo de favores que puedan influenciar en la recomendación o decisión de un urbanista del sector público o un funcionario público de urbanismo. El urbanista del sector privado debería oponerse a dicha acción por parte de un cliente.

9. No revelar o usar de forma indebida información confidencial para lograr un beneficio financiero. El urbanista y funcionario público de urbanismo no deben revelar o usar de forma indebida la información confidencial para su lucro financiero. El urbanista y el funcionario no deben revelar a terceras personas la información confidencial obtenida durante el desarrollo de sus funciones o usarla para su interés personal. Solamente se podrán realizar algunas excepciones para este requisito de no divulgación en los siguientes casos: (a) cuando se requiera mediante proceso legal, o (b) cuando se requiera para prevenir una clara infracción legal, o (c) cuando se requiera para prevenir un perjuicio substancial para el público. La divulgación de acuerdo con (b) y (c) deberá realizarse una vez que el urbanista o funcionario hayan verificado los hechos y asuntos relaciones, hayan agotado todas sus gestiones para obtener la reconsideración del tema y hayan buscado opiniones separadas de los hechos de otros urbanistas o funcionarios.

10. Asegurar el acceso a los informes de urbanismo públicos y los estudios en igualdad de condiciones. El funcionario público de urbanismo debe asegurarse de que los informes y registros del organismo público de urbanismo estén igualmente disponibles para todos los ciudadanos. Toda la información no-confidencial de que disponga el funcionario debe estar igualmente a disposición del público de forma oportuna y con un coste moderado o sin ningún coste.

11. Asegurar una completa divulgación en las audiencias públicas. El funcionario público de urbanismo debe asegurarse de que la presentación de la información a favor de cualquier parte en relación con un tema de urbanismo ocurra únicamente en la audiencia pública fijada para dicha cuestión, no en privado, extraoficialmente, o en ausencia de otras partes interesadas. El funcionario debe ofrecer con respecto al tema la información parcial recibida en el correo, teléfono u otro modo de comunicación del registro público.

12. Mantener la confianza pública. El funcionario público de urbanismo debe comportarse públicamente con el fin de mantener la confianza pública en el organismo público urbanístico, la unidad administrativa del funcionario y la confianza pública en el desempeño de sus funciones.

13. Respetar los códigos profesionales de ética y de conducta. El urbanista y el funcionario público de urbanismo deben respetar los códigos profesionales de ética y de conducta establecidos por la Comisión del American Institute of Certified Planners (AICP) y por las diferentes profesiones relacionadas con la práctica del urbanismo. Los códigos profesionales establecen normalmente normas de conducta profesional e incluyen provisiones que protegen la integridad del juicio profesional y describen la responsabilidad del profesional hacia los ciudadanos, clientes, empresarios y colegas.

El Planeamiento como instrumento de conocimiento al servicio de las comunidades y actores sociales.
Donald Appleyard y Kevin Lynch: Una mirada al paisaje singular de la Región de San Diego. 1974.
Imagen final.

Planning as an instrument of knowledge at the service of communities and social decision-makers.
Donald Appleyard and Kevin Lynch: A look at the unique landscape of the San Diego. 1974. Region
Final picture

