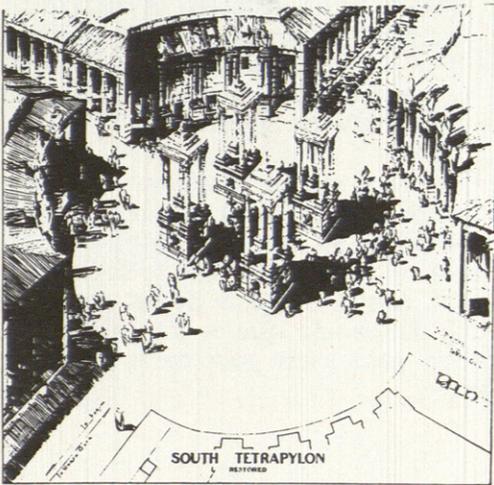


LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO URBANO AYER, HOY Y MAÑANA

RESUMEN DEL 32º CONGRESO MUNDIAL DE LA FIVU EN VIENA

Por José FONSECA LLAMEDO



ANTECEDENTES

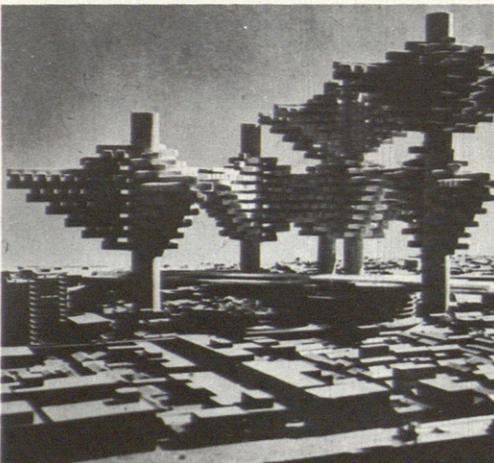
La federación ha seguido casi siempre, como regla para la convocatoria de sus congresos mundiales, el señalamiento de DOS temas generales, uno urbanístico y otro de vivienda. Si además el tema lo hacía posible, se buscaba que ambos temas fueran conexos, aunque rara vez se ha alcanzado este ideal. El segundo criterio era el de seguir en el señalamiento del tema las indicaciones o la propuesta concreta del país organizador del Congreso. En este caso correspondía el turno a Austria y el tema fué sugerido por el representante austriaco en el Bureau de la Federación, arquitecto G. Conditt, director del "Instituto de Investigación de la Ciudad" que funciona en Viena.

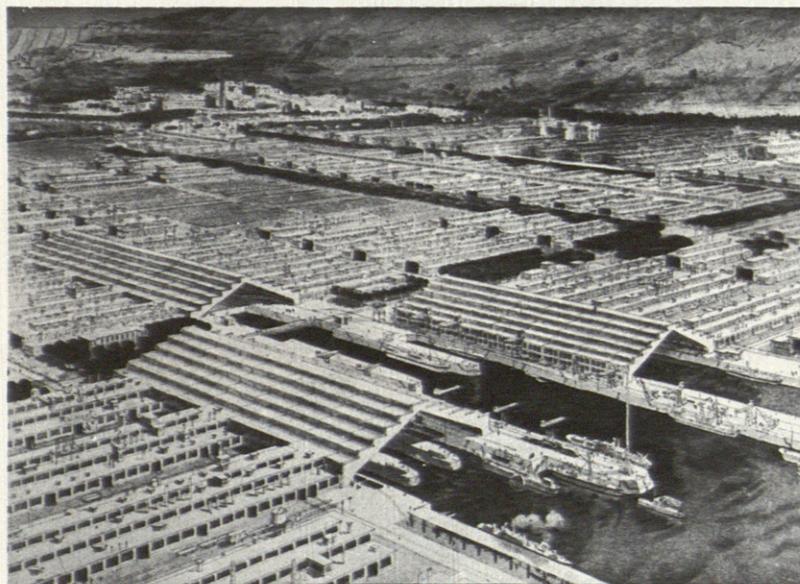
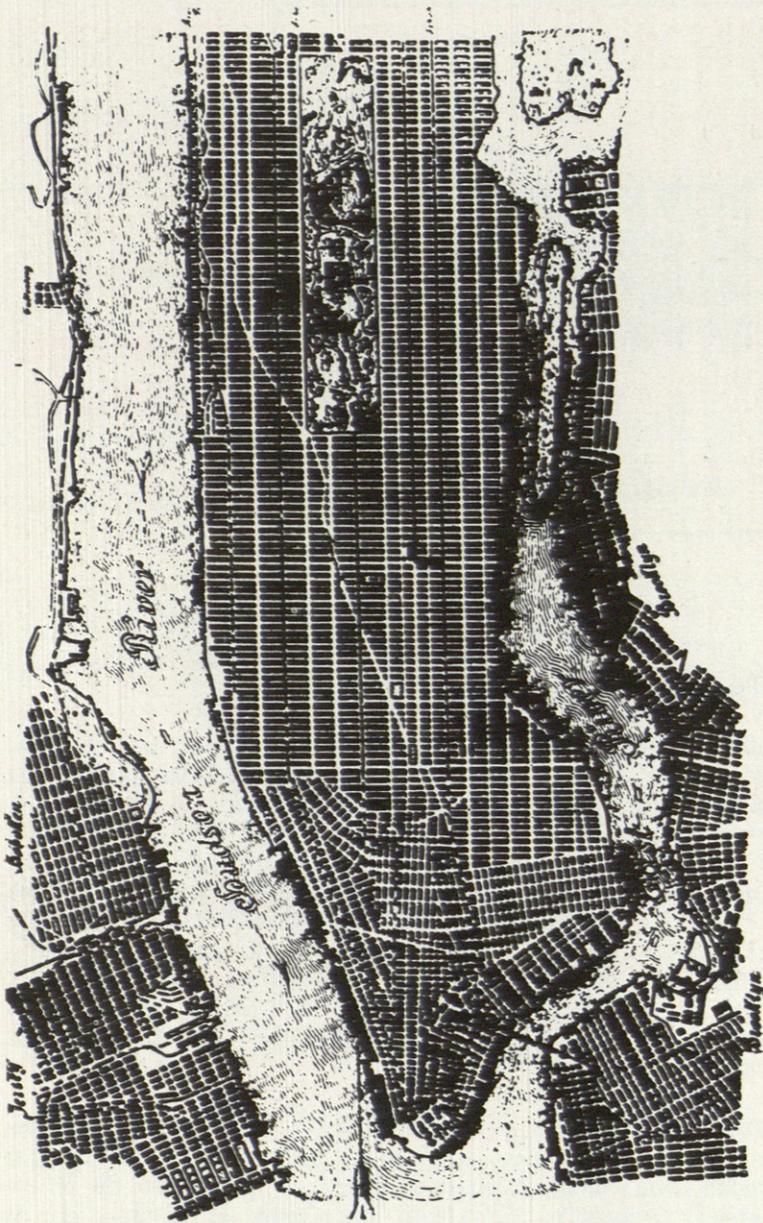
Dadas su vocación y actividad tan concretamente urbanísticas, Conditt propuso un tema urbanístico, pero de tal vastedad que hacía imposible organizar, partiendo de él un congreso coherente. El título propuesto al Bureau en el Congreso de Liverpool de 1972 y confirmado en Copenhague en 1973 fué, nada menos, que "Los fines de la Urbanística de ayer, de hoy y de mañana" (The goals of Townplanning Yesterday, Today and Tomorrow)

La sección Austriaca desarrolló este título tan "vaporoso" en una serie larguísima de temas y subtemas, lo que dio bastante trabajo a los organizadores para encontrar tanto ponente. A la sección española se le ofreció la intervención en el tema del tráfico, para el que se pedía un **especialista** que diese la conferencia en uno de los idiomas del Congreso (inglés, francés o alemán). Como esta colaboración era gratuita, fracasaron las gestiones para conseguir el conferenciante pedido.

CRITICA DEL PROGRAMA

Estos programas tan vastos y enciclopédicos a los que solo se puede abarcar bajo títulos tan vagos como el de la convocatoria de este Congreso, son difícilísimos de ordenar lógicamente y más aún de ser realizados con eficacia en un Congreso, ya que en los Congresos, por su propia esencia, se busca que se enteren de las discusiones el mayor número posible de congresistas y que puedan intervenir en ellas los más interesados.





En este 32.º Congreso de la FIVU esto no ha sido posible, ya que se leían simultáneamente cinco ponencias, salvo el jueves día 22 que sólo se leyeron cuatro por la mañana y tres por la tarde.

El congresista de buena fé que no sea especialista de algún único y concretísimo tema, no sabe a donde acudir. Pongamos como ejemplo la mañana del martes 20 con los siguientes títulos y ponentes: "Comprobación de la falta de oportunidades" K.Pfaff (BRD) y Lutrell (GB) "Efectos del crecimiento urbano en su relación con la región o la nación" por Giebles (NL) y Schachar (ISR) "Fines especiales para la vivienda social" por Salicath (D) y Spruyt (B), "Condiciones especiales exigidas a la vivienda social" por Gieselmann (A) y Kampffmeyer (BDR) y por último "Teoría y práctica de la comunicación en la política británica de vivienda social" por Steward (GB).

Aún suponiendo que se acierte en la difícil elección de cual ponencia oír, el resultado es que no se puede oír sino el 20 por ciento de las ponencias y comunicaciones. Por añadidura, sólo en dos de las cinco salas se había instalado la traducción simultánea. En las otras, o se hacía traducción consecutiva por algún miembro del panel o el propio conferenciante, o no se hacía nada en absoluto, lo que reducía el auditorio posible a los congresistas que entendían el idioma del orador.

Larga experiencia de Congresos me ha enseñado la ventaja que representa reducir el número de temas al máximo —uno o dos— y para cada tema señalarle las fronteras dentro de las que se tiene que contener el desarrollo. La tentación de generalidad es tan poderosa, que la mayoría de los ponentes no saben contenerse dentro del campo que se les señala y se desparraman y lo desbordan para hacer gala de la universalidad de sus conocimientos.

ORGANIZACION

La organización interna del Congreso fué todo lo buena que puede permitir un local grandioso, pero no proyectado para estos fines. El nuevo "Ayuntamiento" de Viena, que tiene más de Siglo y medio, es de un estilo neogótico que no casa mal con las grandes proporciones del edificio, en el que celebró otro Congreso de la FIVU en 1956.

En la planta baja los mostradores de recepción y casilleros separados por los tres idiomas, agencia de viajes, información, correos, cambio de moneda y bar-cafetería; es decir, que se podría pedir cerveza, café o una bebida refrescante. En el primer piso las salas de las sesiones y la secretaría. Pero el "primer piso" estaba a 83 escalones de distancia de la planta baja, con lo que el ejercicio diario de subir y bajar equivalía a una pequeña escalada.

En una cosa no caben sino plácemes; en la solución dada al problema de la clásica cartera de los Congresos. Aquí fueron unas tapas que se entregaron ya casi llenas con toda la documentación del Congreso: ponencias, relación de asistentes, lista de los conferenciantes con las direcciones, programa del Congreso día a día con la indicación de la ponencia, el presidente de la sesión, el o los ponentes y los "discutidores invitados" más la sala y la hora de la reunión. Para mejor uso de estas referencias un plano esquemático, pero muy claro, de las dos plantas en las que se desarrolló el Congreso. Otro

plano señalaba no menos de 24 restaurantes en las inmediaciones del Ayuntamiento de los que 2 eran de lujo, 17 de tipo medio, 1 económico del autoservicio y cuatro sótanos o bodegas de cerveza. La encuadernación por argollas evita que se pierdan los documentos y que se vayan integrando los impresos aún no distribuidos y las conclusiones que tampoco han aparecido todavía. El formato del libro de 19 x 25 permite su colocación tal como está en los rimeros de cualquier biblioteca. Es lo mejor que he visto hasta ahora en un Congreso. Y lo que ha hecho posible comprimir a tamaño de libro las ponencias de un programa, tan exageradamente largo, ha sido el esfuerzo de los ponentes para redactar resúmenes muy claros y comprensibles. El hecho de que se den las direcciones de los ponentes permite la formulación de cualquier consulta.

ANÁLISIS DEL CONTENIDO

Los Congresos ofrecen, como uno de sus atractivos, la oportunidad de encontrarse con especialistas de cotización internacional y poder oírlos y cambiar información y opiniones con ellos. A esta ventaja obvia se junta la de conocer cuáles son las tendencias actuales en los campos que se tocan y en que punto de evolución se encuentran doctrina y práctica en materias que tanto nos interesan como son la urbanística y la vivienda.

En este aspecto este Congreso estaba muy favorablemente situado, ya que cuando hay un temario estricto los ponentes tienen que ceñirse a él y así en el anterior Congreso de Copenhague todas las ponencias y comunicaciones se referían a los problemas del entorno y la conservación de medio natural; en este Congreso la amplitud del temario permitía conocer cuáles eran las "tendencias de la moda", no tanto por los títulos de las ponencias como por los puntos que cada ponente pretendía hacer resaltar de la suya. La muestra estadística es relativamente importante, pues se trata nada menos que de cincuenta y un colaboradores activos, entre conferenciantes y animadores, sin contar los presidentes. Estos 51 actuantes representan 22 Naciones, distribuidas así:

EUROPA

15 Naciones, a saber: Alemania Federal, Alemania de Este, Austria, Bélgica, Checoslovaquia, Dinamarca, España, Francia, Holanda, Inglaterra, Irlanda, Polonia, Portugal, Suecia y Suiza.

ASIA

4 Naciones, Filipinas, India, Israel y Japón.

AFRICA

1 Nación, Nigeria.

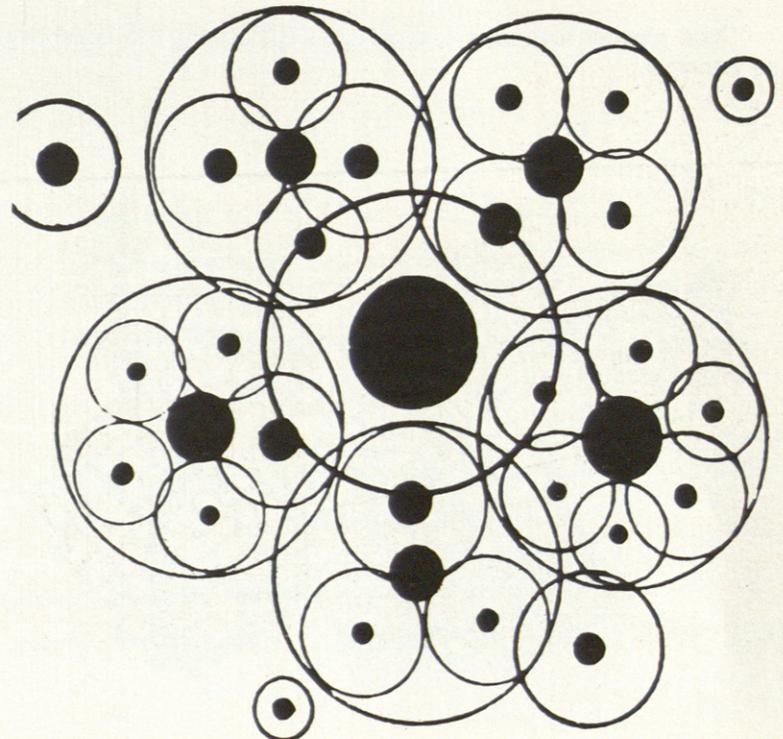
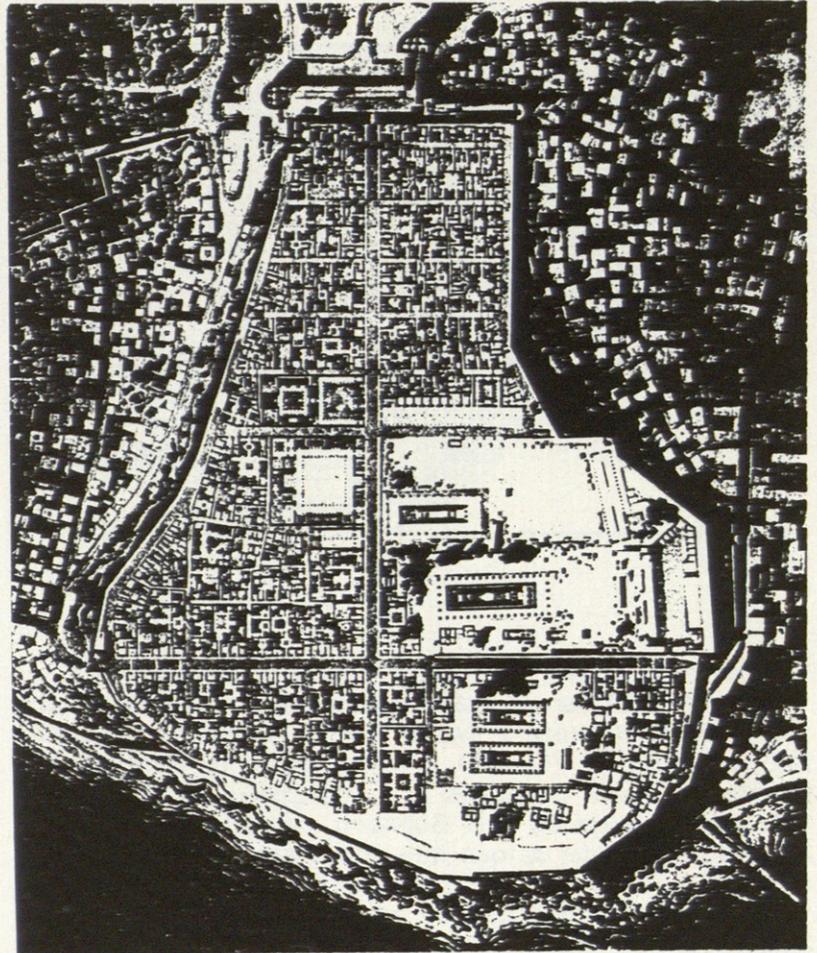
AMERICA

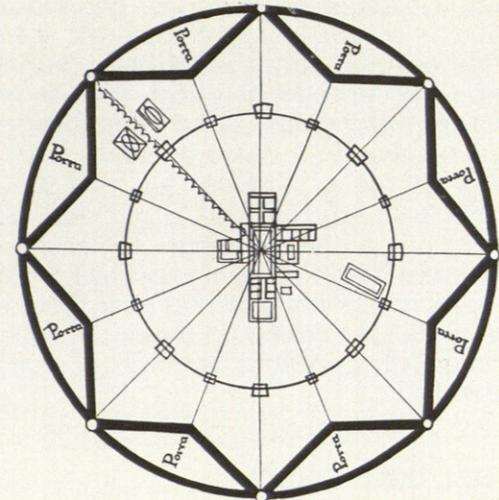
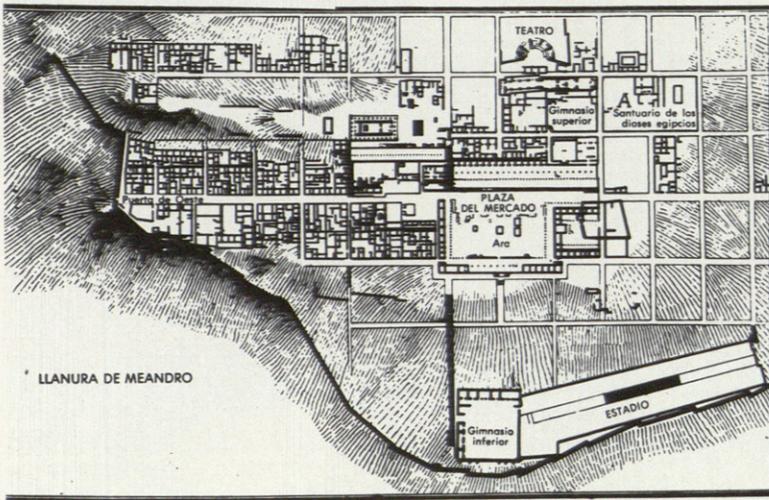
2 Naciones, Canadá y los Estados Unidos.

Los puntos principales y que representan novedad o especial acento de actualidad son los siguientes:

1.º Obligaciones del Estado en materia de vivienda social.

A falta de un enunciado categórico y definitivo que declare la vivienda social **servicio público**, aparece con frecuencia creciente en las ponencias y comunicaciones la expresión de la





“obligación pública”. Así lo vemos en los siguientes:

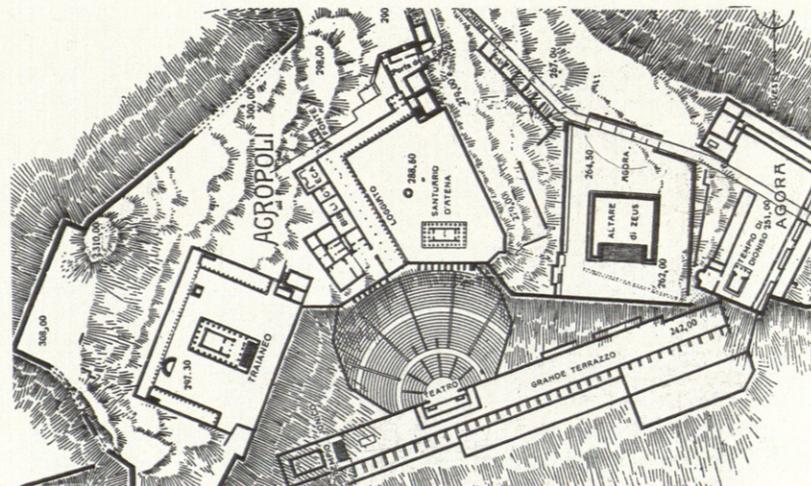
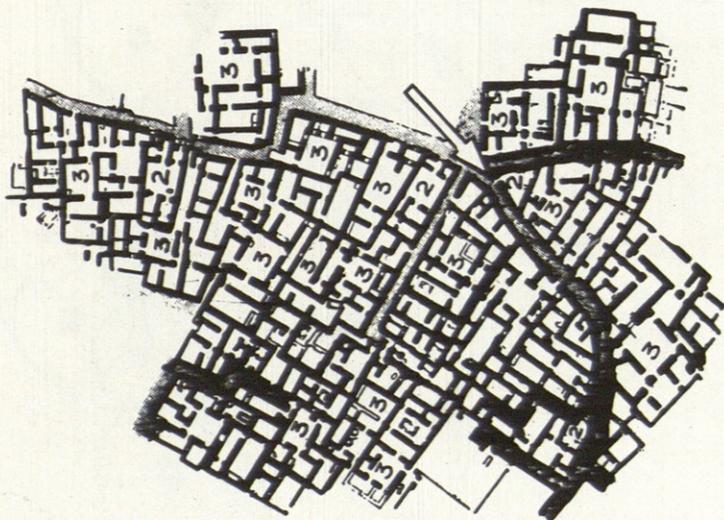
GRAVEL, de Canadá anuncia la próxima aparición de una nueva ley de Vivienda y cita la frase del Ministro responsable Mr. Ron Basford: “Cuando se trata de bienes esenciales del hombre, de cosas necesarias a su existencia, como lo es el “abrigo”, la **Sociedad y el Gobierno**, naturalmente, tienen la obligación de cuidar de que sean satisfechas. Ya he reconocido esta obligación al declarar que **una buena vivienda a precio razonable es un derecho que en el plano social tiene todo ciudadano de nuestro país**”. Y más adelante en las conclusiones propone el mismo Gravel en 7.º lugar lo siguiente: 7.ª. Que el gobierno sea en materia de vivienda un investigador y no un mero agente financiero.

GERAD, de Francia denuncia el desequilibrio entre las necesidades y los medios que pone el Gobierno para resolverlas.

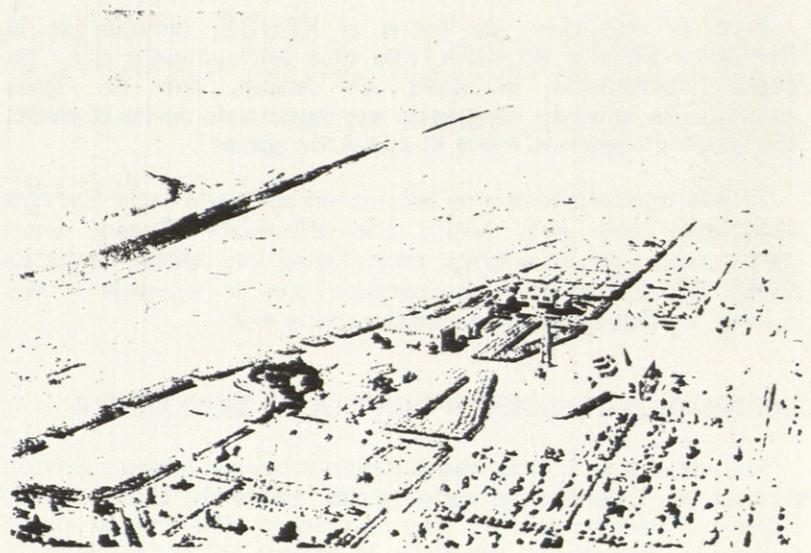
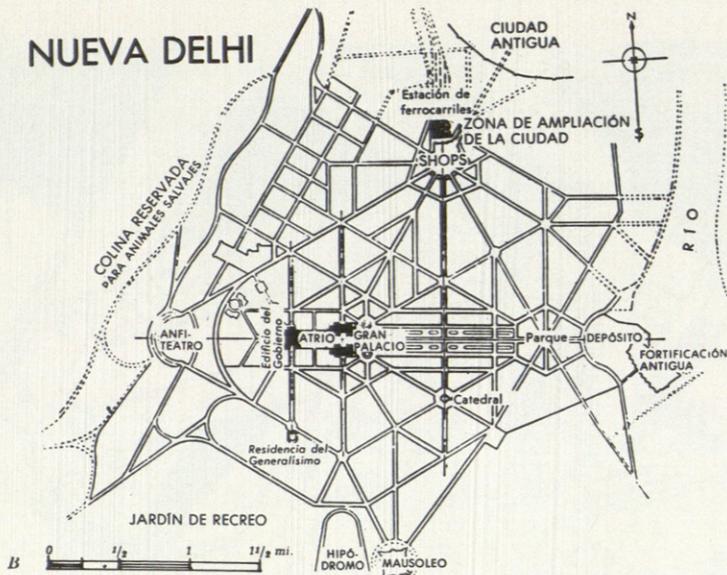
“Nos vemos forzados a crear una estrategia del equilibrio” se lamenta.

SALICATH, de Dinamarca se pregunta “hasta que medida puede la Sociedad crear igualdad de condiciones para los distintos grupos de la población” y supone que es al Estado a quien corresponde llenar esta función. Hasta un ponente norteamericano TORTI, cree que hay que reformar la estructura del gasto nacional para proveer a la financiación del sector Vivienda “tenemos que hacer la Corrección de la distribución de las fuentes económicas nacionales”. El ya citado SALICATH utiliza otro argumento a favor de la necesidad de la intervención del Estado al decir: “Las inversiones anuales en construcciones (de vivienda social) absorben parte importante del presupuesto de la Sociedad. No pueden hacerse con créditos a corto plazo, sino únicamente de acuerdo con **consideraciones sociales a largo plazo. Con esto se garantiza mejor el valor de la inversión.**” Expresión feliz la de “consideraciones sociales a largo plazo”.

En menor grado, pero dentro de esta línea se pronunciaron otros ponentes. Resulta satisfactorio ver que los especialistas extranjeros también empiezan a descubrir estas verdades evidentes tantas veces expuestas y publicadas en nuestro país.



NUEVA DELHI



CRITICAS AL PLANEAMIENTO URBANISTICO

Las críticas al planeamiento urbano son generales. Lo más destacable es que no se critica el envejecimiento funcional de las viejas ciudades, sino el planteamiento equivocado de la urbanística actual.

LUTRELL, del Reino Unido, dice textualmente: "La organización del centro de la ciudad era mejor antes" y explica por qué: mayor proximidad a los lugares de trabajo, mayor mezcla social mayor diversidad en la composición etc...

En la necesidad de aproximar el trabajo a la vivienda coinciden otros ponentes. Así GARNER, (Dinamarca), dice que "el problema está en el desequilibrio entre la implantación de las viviendas y la de los puestos de trabajo", WOHLIN, de Suecia, dice que "la dispersión de los centros de vivienda y de la industria no favorecen la accesibilidad.

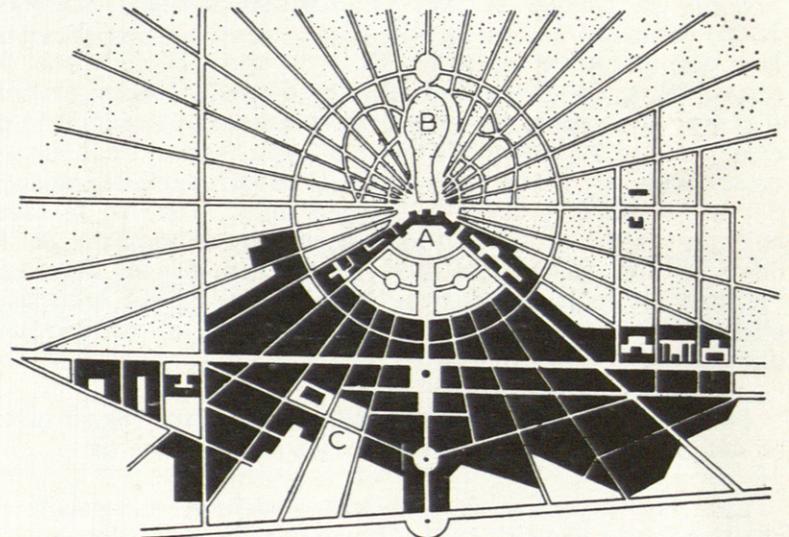
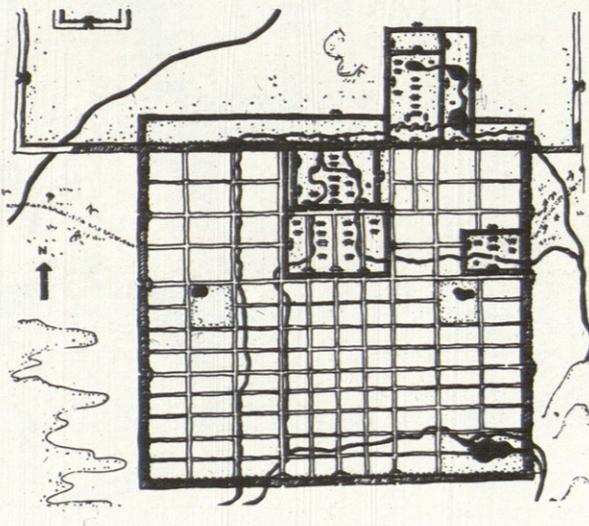
En la ponencia de OHBA, (Japón), que es practicamente descriptiva del problema de Tokyo se ve, sin embargo, en el plano de implantación de nuevas áreas de vivienda, como son

numerosos los barrios habitacionales que nacen con su polígono industrial anejo.

Pero la crítica no se limita al alejamiento vivienda-trabajo, sino que insiste en el problema de discriminación social. El ya citado GARNER dice que "Hay que esforzarse en crear una oferta más flexible en las posibilidades de localización por disminución de la discriminación en el sector vivienda y por la planificación de una mezcla mejor de los diferentes tipos de viviendas en las distintas partes de la ciudad"... porque: "Las categorías más modestas de la población son las que ahora tienen menores posibilidades de elegir el lugar de su vivienda".

GERAD, FRANCIA coincide al pedir "la redistribución del espacio de los centros urbanos entre los distintos grupos sociales atenuando la especificidad de los conjuntos".

La mezcla de las funciones "habitar-trabajar-holgar", la defienden varios. P.ej. ZUR NEDDEN, de la República Federal Alemana, dice "Los nuevos conocimientos sociológicos hacen ver como muy discutible la idea de la separación de funciones y nos obliga a replantear de nuevo los diferentes usos del Suelo".



Pero el más duro de todos es KLUGE, también de la República Federal Alemana, que dice textualmente que "no puede mantenerse la carta de Atenas con su rígida zonificación, división demasiado esquematizada de las ciudades con efectos negativos sobre la evolución social".

A esta mezcla que tantos propugnan se puede llegar hoy más fácilmente que ayer según SIDENBLADH (Suecia) entre otras cosas por el enorme crecimiento del sector terciario, cuyas actividades son compatibles con la vivienda y sus puestos de trabajo pueden mezclarse con ellas.

NECESIDAD DE LUCHAR CONTRA LA MONOTONIA

Las críticas se concentran también sobre los propios barrios nuevos de vivienda. Se dicen cosas realmente duras. Según MUSIL (Checoslovaquia), "sus habitantes lamentan su gigantismo, la monotonía debida a la repetición de las mismas formas geométricas simples, de su disposición idéntica y de lo limitado de la elección en los tipos de vivienda", también de "la falta de claridad de la organización espacial de las zonas residenciales y la desorientación que produce, **falta de estética y de vitalidad social** de los espacios públicos y alejamiento excesivo de las tiendas y equipamiento".

Pide que "se mejore la organización del espacio en las zonas residenciales, y se utilicen todos los medios disponibles y **económicamente razonables** para romper la monotonía..." se establezca un nuevo equilibrio entre el dominio público y el privado en las zonas residenciales, esforzándose en mejorar las **condiciones psicológicas y sociales del entorno local**".

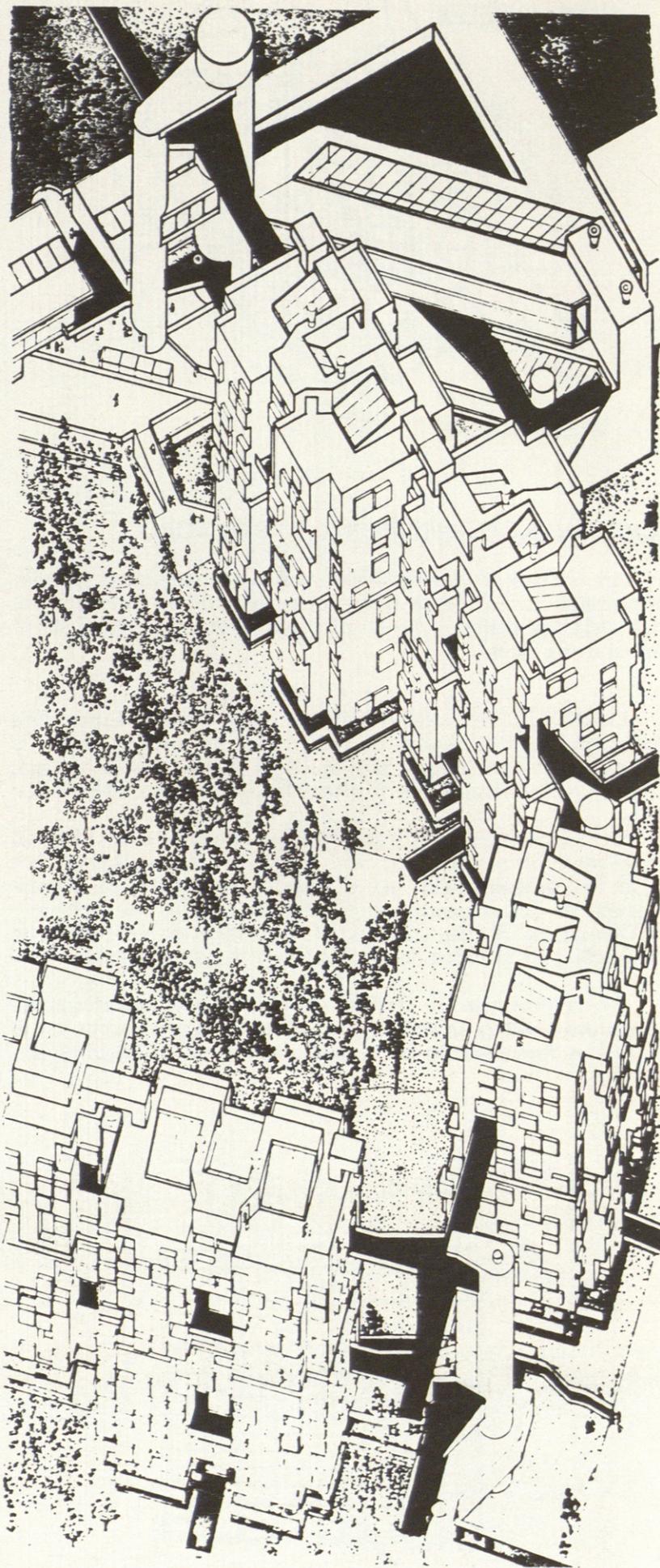
La teoría de que el hombre tiene derecho a exigir la necesaria "dimensión estética" se plantea por GERAD que define "el derecho a lo superfluo" y que sugiere como medio de resolverlo "La mejor organización de los espacios interiores y exteriores" KAMPPFMYER cree que la monotonía es consecuencia inevitable de la industrialización de la construcción, pero que la solución no es volver a la artesanía sino en "mezclar y entretrejer" distintas funciones: habitar, trabajar y holgar". Hay que crear belleza: "El hombre necesita también lo superfluo (SPRUYT).

VIVIENDAS MEJORES; BARRIOS MEJORES

Sobre la calidad se han pronunciado muchos oradores. Todos coinciden en que debe mejorarse continuamente, incluso hay que prever el porvenir. El pronóstico es cada vez de mayor demanda de espacio exterior e interior; según MUSIL (Cs) por el aumento del ocio y de la cultura. Fuera de casa se exigen zonas tranquilas y silenciosas para reposar. Y aumento de las áreas de juegos al aire libre y deportes por el aumento de la "vitalidad", según el propio autor. Dentro de casa, coincide también (SPRUYT) Bélgica en el aumento de la demanda de espacio por la juventud. Los jóvenes necesitan "poseer" un local —un cuarto— no sólo para dormir, sino para aislarse para estudiar o para dedicarse a ocupaciones distractivas.

Este deseo de crearse una "intimidad personal" se da tanto en los jóvenes estudiantes como en los jóvenes obreros.

Las viviendas cada vez mayores y mejores es también el objetivo que señala KLUGE (República Federal Alemana) y



de citarlo aquí.

GRAVEL, anuncia que la nueva ley de vivienda del Canadá fomentará "el planeamiento y construcción de nuevas colectividades, siempre que estén inscritas en los programas provinciales que persigan la solución del problema del crecimiento urbano", es decir, los que aquí hemos llamado "polígonos de descongestión".

O'NEILL (Irlanda) dice que "las ventajas que se derivan de la concentración no son ilimitadas cuando una ciudad crece demasiado y excede de sus dimensiones óptimas, llega incluso a ser antieconómico, y ZUR NEDDEN, (República Federal Alemana), dice que "sólo a partir de cierto nivel de densidad —ligado al desarrollo industrial y socioeconómico— alcanzan las fricciones y molestias mutuas un grado que exija reglamentaciones jurídicas".

LA EVALUACION DE LOS PLANES

Quizás lo más interesante de la Federación es que a ella concurren, además de técnicos-arquitectos, ingenieros-sociólogos y juristas, personas que no tienen poder decisorio o están cerca de los que toman las decisiones. Hay alcaldes, presidentes o consejeros de grandes comisiones administrativas, funcionarios en puestos importantes etc...

Por eso se plantean y discuten muchas veces problemas de tipo opcional —como se hace esto o aquello o de decisión— establecimiento de prioridades. Así no es de extrañar que en temas de política urbana y social se haya planteado el problema de la evaluación de los planes —viabilidad, prioridades, oportunidad etc. Para la evaluación se utiliza el método llamado de la comparación ventajas-costos (avantajecôûts, Nutzen-Kosten, Costs-Benefits).

Esta comparación no tiene nada que ver con la económica de la inversión con el producto (input-output), pues en esta última se compara dinero con dinero, comparación lógica y desde luego homogénea, pero en la comparación ventajas-costos los costos son evaluables únicamente en dinero, pero las ventajas no lo serán sino en raros casos o variarán según a lo que se llame "ventaja", pues como dice LICHFIELD (Inglaterra) en las empresas públicas se practica el análisis, por ejemplo de la economía del transporte, pero esta economía puede ser **para la explotación** —gastos de conservación y amortización de los vehículos— **y para la sociedad**, —disminución del número de accidentes—, HENSELER (Austria) define el análisis ventaja-costo como "Un instrumento para evaluar un programa y establecer las prioridades desde el punto de vista táctico. Queda por ver si la selección de las posibles acciones ha de hacerse **con arreglo a los medios** (planeamiento táctico) o **atendiendo a los objetivos** y sus prioridades (planeamiento estratégico).

CARLSEN (Dinamarca) a este propósito dice tajantemente que los análisis ventaja-costo son válidos en los planes sectoriales, pero pierden casi todo su valor en los planes de conjunto, en los que las decisiones se toman con criterios políticos.

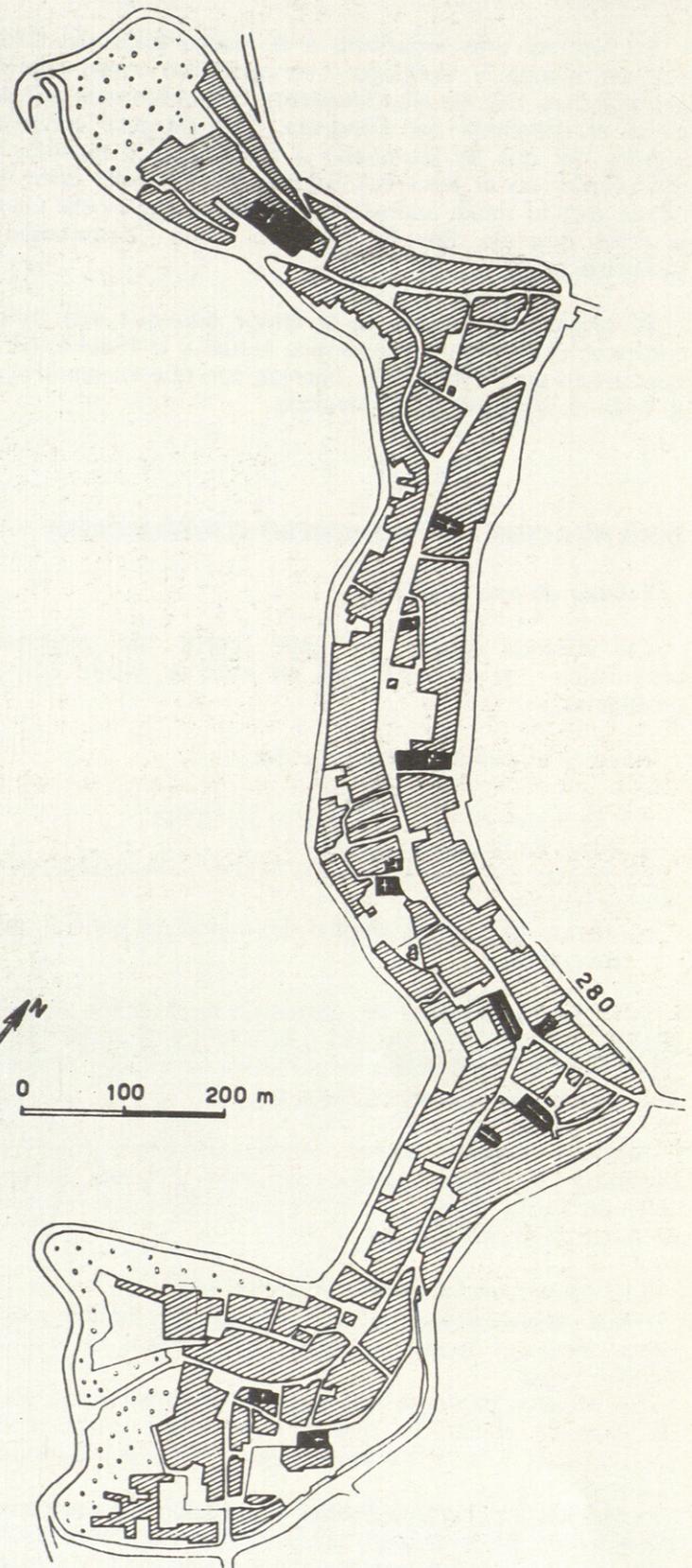
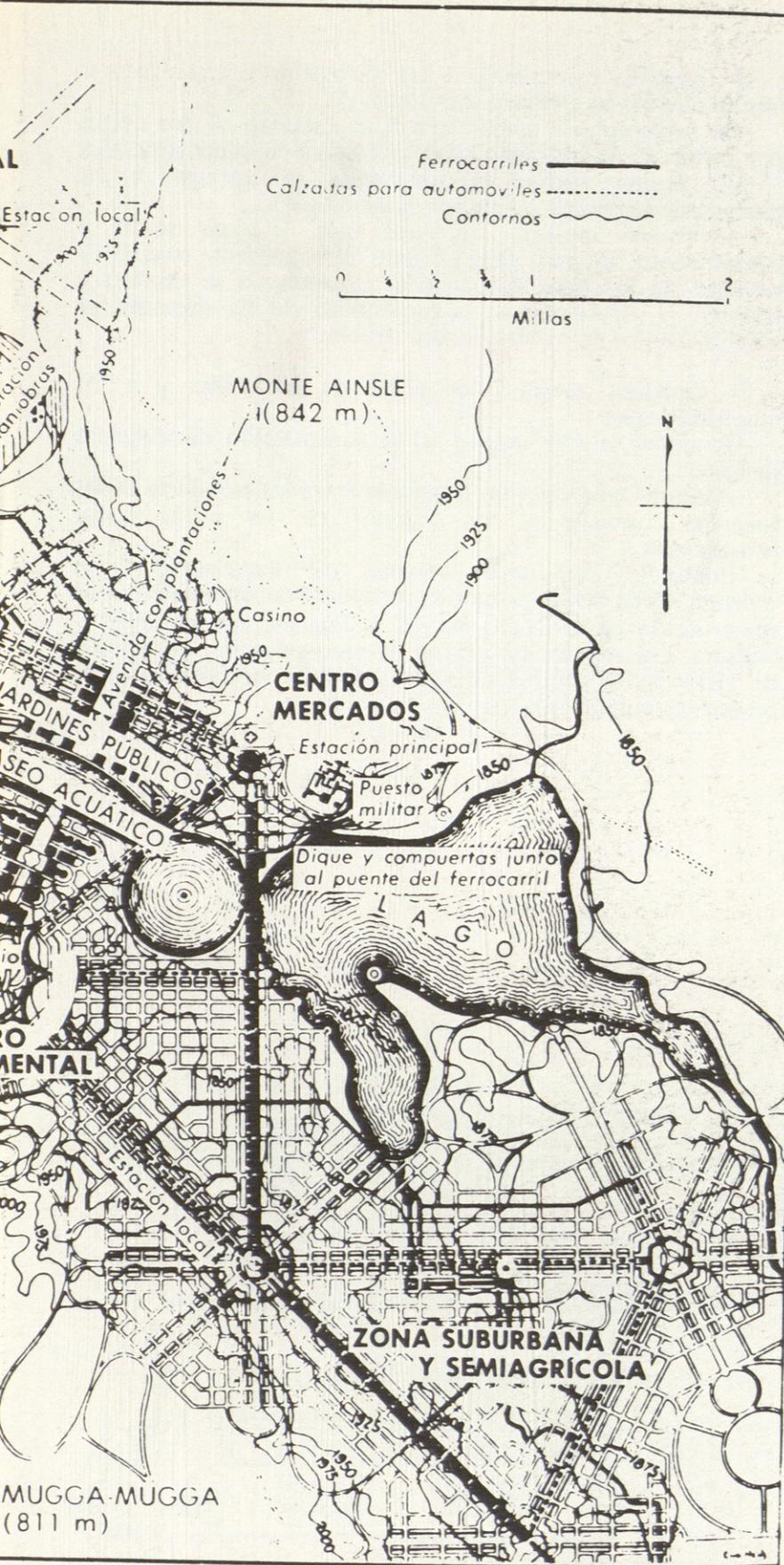
En cuanto a la definición de costos, es claro que los que sean costos contables quedan definidos por su valor en dinero, pero no otros costos, como la destrucción de la naturaleza o deterioración del entorno, que ya incluye EVERS en su "Diccionario manual de la investigación y planeamiento



territorial", según JURGENSEN (República Federal Alemana).

El propio Jurgensen hace notar como en los grandes polígonos residenciales aumentan desproporcionadamente los costos sociales —equipamiento, servicios— al aumentar la densidad.

O'NEILL se pone en guardia contra el método de la comparación costos-ventajas del que dice que "como todos los



medios auxiliares cuantitativos puede producir más daños que provecho.

El hecho de que sea un sistema difícil de aplicar, pero necesario, nos muestra un camino tentador para una investigación a fondo y ver de llegar a baremos de valoración de los costos y ventajas que permitan aplicar el método con eficacia. Buen tema para una tesis doctoral en urbanística o en vivienda.

En la sesión inaugural hubo dos discursos a cargo de GRANDJEAN (Suiza), más bien gris y de SEDLAR (Yugoslavia) muy bueno y que procuraré que nos mande para su publicación, (si procede).

En los dos días anteriores a la inauguración del Congreso —o sea sábado y domingo— se reunieron varias comisiones permanentes. Dos de ellas emitieron conjuntamente un escrito, ajeno al programa del Congreso, pero de gran actualidad e interés, del que se acompaña la traducción al español. Hubo dificultades en el seno del Bureau por entender unos que el citado escrito debía aparecer como conclusiones del Congreso y otros que no. Por fin apareció como "declaración" del Congreso.

El origen del escrito es el temor con que ven todos los europeos el momento económico actual y la triste experiencia que tienen de la ignorancia, ligereza con que en muchos países se trata el problema de la vivienda.

DECLARACION DEL CONGRESO (TRADUCCION)

Esbozo de una solución.

La vivienda social —y gran parte del planeamiento urbanístico— se enfrenta hoy, en muchos países, con graves problemas.

Algunos síntomas de esa crisis son:

- 1.º El aumento particularmente grande de:
 - a) costo de la construcción
 - b) costos de adquisición de Suelo e implantación de la infraestructura.
 - c) costos del capital, dentro del marco del general aumento de costos.
- 2.º El aumento de los gastos de explotación —particularmente la calefacción (debido a la crisis de energía). Esto hace que las clases económicamente débiles no puedan hacer frente al aumento de las rentas resultantes.

Muchos países piensan equivocadamente que pueden disminuir la ayuda pública continua a largo plazo de la vivienda social como un medio de influir sobre el desarrollo de la situación económica.

Las consecuencias de esta situación son:

—Los económicamente más débiles no pueden encontrar casas nuevas y buenas cuyas rentas y costes de explotación puedan pagar.

—En muchos países se está reduciendo la actividad del sector de vivienda social, lo que a largo plazo compromete las posibilidades y la misma existencia de la necesaria industria de la construcción.

—Muchas autoridades buscan la solución del problema en la disminución de la calidad, anulando los resultados de muchos años de esfuerzo de conseguir niveles elevados de calidad de vivienda para las clases menos privilegiadas.

El Congreso hace notar con énfasis el resultado desfavorable de tal desarrollo:

El arriesgar medios y métodos de promover la vivienda social no solo tiene peligros para la propia vivienda social, sino también para el total desarrollo de nuestras ciudades.

El Congreso recomienda a las sociedades y organizadores que se ocupan en vivienda social que:

—Se esfuercen en luchar contra el aumento de los costos por medio de la racionalización progresiva de la construcción.

—Al propio tiempo, sin embargo, se opongan a las tendencias de reducir la calidad de la vivienda.

—Continúen creando standards para vivienda social y planeamiento urbano estableciendo una prudente mezcla y variedad de los tipos de vivienda, aumentando su confort y atractivo y ofreciendo en la proximidad de las viviendas un amplio abanico de oportunidades sociales.

El Congreso ruega a los gobiernos nacionales y a los municipios que:

—Aseguren la continuidad en la construcción de viviendas sociales.

—Aseguren una relación aceptable entre los alquileres de las viviendas sociales y los ingresos de las clases menos privilegiadas.

—Continúen elaborando sistemas de financiación de la vivienda social con el propósito de integrar la promoción de la construcción de viviendas nuevas, la financiación del antichabolismo y la renovación urbana, la modernización del parque de viviendas y coordinación de todas las medidas, con los programas públicos de planeamiento urbano.

