

# TENDENCIAS ACTUALES y Perspectivas Futuras, en la Ciudad Angloamericana\*

Por Chester RAPKIN\*\*

## I. Las controversias y la forma de tratarlas

El residente urbano a través del tiempo ha manifestado una inquietante ambivalencia sobre la que ha sido su creación más preciada y significativa en la historia: la ciudad. Ha insistido que ésta constituye la fuente de la civilización y ha moldeado su lenguaje para reflejar tal posición. Se ha lamentado de que la ciudad produce corrupción y ha tronado contra su influencia maligna. Le ha maravillado la belleza de sus altas estructuras pero le han repugnado sus casuchas. Ha resentido sus cambios y ha buscado forma de perfeccionarla. Esto ha producido en años recientes más críticos que defensores, algunos de los cuales hasta han cuestionado el derecho de la ciudad a persistir, o han propuesto grandes cambios como condiciones para la sobrevivencia en la ciudad. Pero ésta, desafiando las predicciones y los juicios adversos, ha seguido creciendo, trayendo consigo en el proceso,

---

\* Primera Conferencia en la Serie Frank Gerstein de 1968, celebrada en York University, Toronto, Canadá, el 6 de noviembre de 1968. Traducción del inglés por José C. Vega.

\*\* Profesor de Planificación Urbana y Director del Instituto de Ambiente Urbano de la Universidad de Columbia, en Nueva York. Ha sido Profesor visitante en la Escuela Graduada de Planificación de la Universidad de Puerto Rico y consultor de agencias gubernamentales puertorriqueñas,

cambios en su estructura y en su esencia. Esto ha llevado a algunos observadores a sugerir que la cuestión no es ya: ¿debe existir la ciudad? sino ¿persistirá la ciudad? ¿Estamos en el umbral de una era que superará la ciudad?

Es irónico que se esté postulando la desaparición de la ciudad a medida que el mundo se hace más y más urbano, o más bien cuando la distancia tajante entre lo rural y lo urbano ha desaparecido virtualmente para dar paso a una urbanización extensa, por lo menos en las áreas más afluentes de Occidente. No sólo es mayor la proporción de la población total que vive en áreas urbanas, sino que las áreas rurales se han vuelto en esencia menos agrarias. En los Estados Unidos sólo un 5% de la población reside en fincas; y una tercera parte de este grupo son pequeños agricultores o practica parte del tiempo, o casi retirados. Más aún, la mayoría de estas gentes reciben ingresos de otras fuentes, de los cuales, los jornales monetarios y los salarios constituyen más de la mitad. Pero lo más importante es que las fincas están mecanizadas hoy día que parecen fábricas, y la gente en las áreas rurales gozan de la misma variedad de bienes y servicios que los residentes urbanos. La televisión y el automóvil, el centro comercial y el hospital, la escuela superior y el club de libros han dejado atrás la época del primo campesino.

Todo esto refleja la convicción creciente de que la ciudad como la hemos conocido está desapareciendo. El asentamiento denso y compacto que se diferenciaba del campo abierto ya hace tiempo que se ha transformado en suburbio y otras áreas de naturaleza urbana que no sólo obscurecen la distinción entre lo rural y lo urbano, sino que también alcanzan las extensiones de las metrópolis adyacentes. El proyectar estas tendencias actuales a sus conclusiones aparentemente lógicas ha llevado a la creencia que la gente, los establecimientos y las instituciones se extenderán finalmente desparramidamente, o quizás en forma uniforme sobre el terreno, a medida que los medios de comunicación y transportación faciliten la tranportación de personas, bienes y mensajes por todo el país, y en el proceso se reducirá la prominencia económica y social que tenían los viejos núcleos de máxima accesibilidad.

Al contemplar el futuro no muy distante, los observadores han visto grandes megaciudades fundiéndose en las costas oriental y occidental y en la región de los grandes lagos de los Estados Unidos, y en cualquier otra parte del mundo. Algunos hasta han insistido que tales aglomeraciones ya son parte de nuestras vidas, a pesar de los escasos asentamientos y de las grandes extensiones de espacio que se observan cuando uno vuela de San Francisco a Los Angeles, o de Boston a Washington, o de New York a Toronto. Es cierto que los espacios abiertos se están reduciendo, pero aun

en New Jersey, que es el estado con la proporción más alta de asentamientos, menos de una cuarta parte del territorio está dentro de lugares urbanos. En Massachusetts, las ciudades y los pueblos ocupan sólo una sexta parte del territorio; en New York y en Pennsylvania esto es sólo 1/20. Aunque la población en esos estados aumente en un 50%, es difícil que se materialice la ciudad compactada con un eje de 600 a 1 000 millas.

Es, por supuesto, cierto que como consecuencia del movimiento a las ciudades pero aún más debido al crecimiento tremendo de la población nacional, la metrópoli abarca un número constantemente creciente de gente. Si parece aún remoto visualizar una ciudad que se extienda de Boston a Richmond, ya casi contamos con áreas metropolitanas de 20 millones de personas. Un área ocupada con una población 20 veces mayor que la que tenía el Imperio Romano, es por supuesto un organismo diferente, con un orden diferente de magnitud en sus confusiones, complejidades, y potencialidades. Sin embargo, no es el asentamiento que se tiene en mente al hablar de "megalópolis", de densidad casi uniforme y que se prolonga por millas interminables. Aún el área metropolitana de Nueva York es sólo una variedad en los tipos de ciudades.

Lo que es más importante sin duda, es el argumento de que la ciudad ha evolucionado de un contexto local a uno regional y finalmente a uno mundial. Los observadores sofisticados admiten que la imagen de la ciudad como un núcleo cerrado de ciudadanos insulares que obtienen sus alimentos de una periferia agrícola a cambio de bienes manufacturados y de servicios urbanos, entre los cuales la protección era quizás el más importante, era un cuadro que encajaba mejor durante los comienzos del asentamiento humano, o al eclipsarse el urbanismo en la Europa Medieval. Eso persiste posiblemente tan sólo en el pequeño poblado en lugares remotos del mundo. Desde los tiempos más remotos en la historia, fue el comercio lo que hizo la ciudad y, mediante el desarrollo de transportación acuática barata aunque azarosa, se amplió el área comercial de los centros urbanos para abarcar tierras extrañas con diferentes idiomas, leyes y cultos. Pocos discutirán el hecho que el desarrollo temprano de la red de comercio mundial y sus dependencias contribuyó materialmente a elevar al morador de la ciudad de ser meramente urbano a tener urbanidad. La internacionalización de la ciudad tiene, por tanto, raíces muy antiguas y, en un sentido, se remontan al tiempo cuando el número de ciudades-estados aumentaba de una a dos.

El concepto de la ciudad que desaparece es sólo hasta cierto punto un reflejo de tendencias observables en el desarrollo físico de la metrópoli. Más bien es una fuerte reacción contra la creciente lista de los problemas difíciles y acaso insolubles que se acumulan en la ciudad: la necesidad de

modernizar o reconstruir las viejas ciudades en forma rápida y sobre una escala masiva, la enorme inversión que se requiere para hacer una labor adecuada de convertir la tierra de uso rural a uso urbano, la turbulencia que produce la reestructuración social, económica y política de las instituciones establecidas, y los enormes problemas gerenciales de proveer las necesidades rutinarias de la municipalidad (y no hablemos de la región) a medida que el gobierno local lleva la carga de unos servicios y responsabilidades cada vez mayores y mejores para el bienestar de la gente. Estos van desde tener los trenes funcionando hasta proveer clínicas siquiátricas. El creciente catálogo de problemas es tal que cualquiera quisiera que desaparecieran ya que imponen una carga aplastante aún sobre tales artífices de milagros modernos de la metrópoli como Lindsay y Cavanaugh. Si la ciudad está desapareciendo, quizás sus pesados problemas también se eliminarán o por lo menos se reducirán a proporciones manejables a medida que aquella desaparezca lentamente. Esto es el equivalente contemporáneo de la condenación de Niveveh, no sólo porque la ciudad corrompe sino también porque su carga es muy detestable. Tal fantasía de rechazo es, por supuesto, fútil; no tanto porque los más difíciles de estos problemas no son aquellos de la ciudad, por ejemplo, aquellos que surgen de la densa concentración de grandes poblaciones, sino de la sociedad en conjunto.

No obstante en las naciones desarrolladas, la ciudad es el sitio donde se dan la mayoría de los grandes problemas, independientemente de si estos son parte esencial de la ciudad o meramente ocurren en ella. Y en las naciones que tienen prisa en modernizarse e industrializarse, el reto está también cambiando rápidamente de subsistencia en la finca a sobrevivencia en la favela. Para distinguir entre problemas urbanos intrínsecos y aquellos que conciernen a la sociedad como un todo, necesitamos enfocar sobre tres interrogantes esenciales: 1) ¿Hasta qué punto la economía de las relaciones espaciales gobierna todavía la distribución de firma y los núcleos domésticos? 2) ¿Hasta qué punto las lealtades al área local siguen actuando como fuentes significativas de motivación humana? 3) ¿Hasta qué punto la dirección de los asuntos de las grandes aglomeraciones ha sobrepasado la visión y las técnicas humanas?

De la misma manera que las generaciones anteriores encargadas de explorar la sociedad del futuro sintieron la tentación de tejer una ilusión el que seres inteligentes y considerados eran guiados por leyes justas e instituciones sociales racionales, así también se mostraron inclinados a evocar el ambiente físico perfecto. El ideal contrastaba abruptamente con la colección fea, insoluble, desorganizada de albergues, talleres y calles que caracterizaban los asentamientos mundanos de la historia humana. Esas místicas ciudades diseñadas por artistas, arquitectos y filósofos sociales no re-

presentaban la acumulación gradual de capital social urbano adaptado a las necesidades de la vida, sino que eran concepciones brillantes creadas en un momento de deslumbramiento. En la actualidad, es grande la tentación de representar la posible ciudad del futuro: comenzar de nuevo con el campo abierto, sin estar atado por los objetos e inversiones del pasado y, sobretodo, ser capaces de explotar las maravillas que la ciencia y la tecnología moderna han hecho posible.

Kahn y Wiener han publicado una lista de innovaciones técnicas con posibilidades de realizarse para el año 2000. Aquí se mencionan algunas que tendrán influencia material sobre la naturaleza y calidad de la vida urbana y que podrían de hecho constituir el fundamento de una fantasía para la ciudad del futuro:

—Nuevas fuentes de energía para la transportación terrestre (“batería eléctrica, propulsión a base de células de combustible o por campos electromagnéticos, motor de propulsión, turbina”).

—Nuevas técnicas para conservar y mejorar el ambiente.

—Ingeniería arquitectónica más sofisticada (cúpulas geodésicas, cubiertas delgadas tipo cascarón, capas comprimidas, materiales esotéricos).

—Cuidado y mantenimiento del hogar más mecanizado y automatizado.

—Uso general de la automatización y de la cibernética en la gerencia y la producción.

—Aplicación de sistemas de vida espacial o técnicas similares a las instalaciones terrestres.

—Instalaciones o colonias bajo el mar permanentemente habitadas.

—Tiendas de departamentos y de provisiones automatizadas.

—Nuevos usos de túneles subterráneos para transportación privada y pública.

—Mayor uso de edificios subterráneos.

—Material y equipo nuevo y mejorado para edificios y sus interiores (cristal de transmisión variable, calentamiento y enfriamiento por efecto termoeléctrico, alumbrado electroluminiscente y fosforescente).

—Plataformas individuales para vuelos.

—Edificios bien baratos para usos comerciales y de vivienda.

—Computadores en el hogar para “manejar” la vivienda y comunicarse con el exterior.<sup>1</sup>

Aunque la construcción de utopías sigue deleitando al público, ya no constituye un pasatiempo de moda en los círculos científicos y filosóficos.

---

<sup>1</sup> Herman Kahn y Anthony J. Wiener, “The Next Thirty-Three Years: A Framework for Speculation”, *Daedalus-Toward the Year 2000; Work in Progress*, Vol. 96, No. 3, Summer 1967.

En un artículo reciente se dice que las utopías "tratan sobre comunidades que no tienen conflictos internos ni externos, suponen que los ciudadanos son racionales y similares por naturaleza y se relegan las diferencias y las motivaciones individuales, y tienen una orientación milenaria y estática".<sup>2</sup> Más aún, aunque los utópicos del pasado anticiparon algunas de las innovaciones tecnológicas, como hizo Bellamy con el radio, ellos no se interesaron o fueron incapaces de trazar el gran complejo de efectos sobre los aspectos físicos de la ciudad y el estilo de vida de la gente. El afán por la consecución de utopías ha sido desalentado por el temor de que el poder que el adelanto tecnológico ha hecho posible es a menudo ambiguo y podría amenazar la libertad humana, la dignidad del hombre, y aun a la vida misma. Entre las innovaciones que Khan y Wiener predicen para el año 2000, está "una penología flexible sin necesidad de prisiones mediante el uso de métodos modernos de vigilancia, coordinación y control", un desarrollo que fuera anticipado por Huxley y Orwell, ambos escritores de anti-utopías. Su mensaje es claro: sólo una línea fina divide las maravillas técnicas de los horrores técnicos del futuro. La posibilidad de una completa liberación del trabajo esclavizante y de las enfermedades va acompañada de la posibilidad de controles más rígidos sobre los individuos y de una disminución de las posibilidades de escape. Bajo tales circunstancias aún si la persona sobrevive, el espíritu tal vez no lo haría, resultando en la deshumanización final de la raza.

Como alternativa a las utopías, sean éstas en pro o anti, se está desarrollando la nueva ciencia del futuro, la cual rechaza la atracción de la fantasía y la tentación de postular lo que debe ser independientemente de lo que es. Esta nueva ciencia elabora sobre la observación cuidadosa de las condiciones existentes y las tendencias actuales; investiga la dirección en que el hombre y sus instituciones se mueven, las fuerzan operantes y la posibilidad de modificar su dirección al cambiar algunas de las fuerzas componentes en el vector. El arte de planificar reside en decidir cuál es la mejor dirección a seguir, las fuerzas que pueden modificarse, y la rapidez que puede lograrse. Cuando el conocimiento es incompleto debe dependerse de juicios intuitivos de las actividades y las metas necesarias, pero tales juicios deben tener sus raíces en la experiencia actual. Los saltos de la imaginación son necesarios para superar una situación cada vez más intolerable, pero tales saltos imaginativos deben ser desde el presente hacia el futuro posible, no vuelos fantásticos hacia la irrealidad.

---

<sup>2</sup> W. E. Moore, "The Utility of Utopias", *American Sociological Review*, December 1966; discutido por Henry Winthrop en "The Sociologist and the Study of the Future", *The American Sociologist*, Vol. 3, No. 2. El trabajo de Winthrop es una excelente reseña que incluye bibliografías sobre el tema.

## II. Las fuerzas del mercado y los patrones de localización

Debemos entonces comenzar a pensar sobre la ciudad: observando dónde se encuentra y hacia dónde va. En los Estados Unidos, la interacción de una variedad de decisiones comerciales y familiares forman la fuerza primaria que moldea su estructura urbana. Decir que tales decisiones han resultado en un desparramamiento de la ciudad, su difusión sobre un área más amplia de más baja densidad, es el punto esencial de los que creen que las ciudades están desapareciendo y volviéndose asentamientos uniformes de baja calidad. No se discute a menudo sobre las fuerzas que contrarrestan, sin embargo, las decisiones privadas arriba mencionadas han servido también para fortalecer las áreas comerciales centrales.

A nivel residencial, se observa el efecto de las fuerzas que contrarrestan en el aumento de las unidades de alquiler en los edificios multipisos. En cualquier ciudad que uno observe, tales unidades están ocupadas por el mismo tipo de familia: núcleos domésticos de uno o dos miembros sin hijos, donde el jefe de familia está retirado o trabaja en el distrito comercial central de la ciudad, con un ingreso relativamente alto y con gustos refinados. Estos tipos urbanos clásicos todavía encuentran que los suburbios están muy lejos del sitio de sus intereses para querer vivir en ellos. A medida que aumentan los ingresos y se prolonga más la esperanza de la vida, la proporción de esas personas sigue aumentando. Las unidades de alquiler, que componen actualmente la mitad de todas las construcciones residenciales, están localizadas mayormente en las áreas céntricas de las principales ciudades y en los sectores urbanos de los nuevos suburbios.

El reto principal en el núcleo central citadino no está en el distrito comercial central sino en las áreas grises que los circundan, donde no hay fuerzas del mercado operando en forma regeneradora. Esas áreas están construidas demasiado densamente para permitir las amenidades de la vida en los suburbios, y adolecen del mérito de localización selecta que le da su valor al centro de la ciudad. No tienen un uso que genere la suficiente demanda privada para sobrepasar los costos de adquisición y limpieza que requeriría su reconstrucción. Constituyen una ubicación obvia para que el esfuerzo gubernamental restaure su naturaleza residencial saludable.

Las empresas de negocios y los establecimientos comerciales se han dividido también entre aquellos que siguen sus clientes hasta los suburbios o han buscado sitio en los suburbios para lograr espacio más barato o mayor accesibilidad vehicular, y aquellos que necesitan las ventajas del distrito comercial central, cuyos números aumentan con la subida de los ingresos. Las pequeñas tiendas de efectos de mujer, las galerías de arte, y las

tiendas que se especializan en mercancía importada se multiplican en todas las ciudades angloamericanas. Dentro de los negocios, las actividades de archivo y de facturación se han ido del centro citadino, pero los funcionarios ejecutivos, los que toman decisiones, y los profesionales que proveen servicio a un número de clientes, todos sienten la necesidad de una localización central donde puedan reunirse cara-a-cara para resolver sus asuntos. El tremendo auge en la construcción de nuevos edificios para oficinas, que ha ocurrido en la mayoría de las ciudades anglosajonas desde la Segunda Guerra Mundial, es la manifestación visible de la gran expansión en la demanda por espacio en las localizaciones centrales. Más aún, si estamos considerando la desaparición no de ciudades particulares sino de la ciudad como un artefacto humano, la tendencia reciente de esas oficinas que se van hacia los suburbios para localizarse en o cerca de los centros comerciales, y la tendencia de los cines y de otras actividades recreativas de establecerse cerca de ambos, puede verse como el renacer de los distritos centrales. La tendencia del momento es la subnucleación, más que la distribución al azar de actividades.

De todas las actividades económicas, los establecimientos industriales son probablemente los menos restringidos por ubicaciones específica actualmente. Su localización estaba limitada originalmente a las áreas centrales debido a la necesidad de tener acceso a ferrocarriles y a la transportación acuática para materias primas y fuentes de combustibles, y la necesidad de estar cerca de las líneas de tránsito rápido o a una distancia caminable hasta las fuentes de fuerza laboral. La omnipresencia de la energía eléctrica y de la transportación por camiones han facilitado su movimiento hacia los suburbios, y los cambios en la localización residencial de sus trabajadores y el amplio uso del automóvil, con sus necesidades de estacionamiento, han hecho necesario el movimiento. La automatización puede limitar la presión hecha por las necesidades de la fuerza obrera, pero las plantas automatizadas tienen sus propias necesidades de espacio que se pueden satisfacer más fácilmente en los suburbios. Sin embargo, las conexiones entre diferentes plantas y la necesidad por negocios ancilares y servicios productivos resultan aquí, también, no en un patrón al azar sino en el desarrollo de asentamientos cohesivos en la forma de parques industriales.

Las fuerzas del mercado operando en todos los sectores de nuestra sociedad muestran, por lo tanto, dos efectos principales. Por un lado, existe un movimiento de extenderse hacia afuera en el sentido tanto de una más baja densidad y sub-nucleación, más que concentrarse en un solo distrito central. Por otro lado, hay una clasificación de actividades entre aquellas más propias para el centro y las que son más apropiadas para los suburbios. Tal clasificación por localización se remonta a los tiempos del primer

mercado o el palacio del rey. Lo que ha cambiado no es el proceso sino los resultados del proceso, pero esto tampoco es nuevo. Manhattan ha estado perdiendo población desde 1910 a medida que el terreno residencial se convertía a usos no-residenciales, y a medida que las familias más numerosas se iban a los suburbios en busca de espacios más baratos, dejando los núcleos domésticos más pequeños en el centro. El complejo de actividades que se beneficia en localizarse en los principales núcleos metropolitanos o en los sub-núcleos dispersos a través de la región, se altera continuamente, pero la ciudad como tal persiste.

### III. Las principales controversias políticas

La política urbana gira alrededor de tres grandes controversias: escala, centralización de la autoridad, y los esfuerzos de los negros y de los pobres por conseguir un grado mayor de poder en los asuntos urbanos, especialmente en cuestiones que le atañen directamente. Estas tres cuestiones están íntimamente relacionadas y de hecho tienen una fuerte orientación geográfica, ya que están relacionadas directa y simbólicamente con los límites municipales.

Dentro del siglo pasado, las ciudades crecieron no sólo por aumento natural y migración sino también por la anexión de asentamientos colindantes. Las áreas adyacentes de escasa población que deseaban pero no podían costear los servicios superiores de la metrópoli cercana, pedían admisión y ser anexados. Por lo general tales solicitudes eran aceptadas, pero a veces se rechazaban porque la ciudad no quería asumir el déficit fiscal. Esta forma de crecimiento alcanzó el punto máximo entre 1900 a 1930, y era todavía un importante fenómeno metropolitano hasta la década del 1950.

Según creció la región, muchas familias se fueron a los suburbios atraídas por sus cualidades casi rústicas y la baja densidad poblacional, mientras que anteriormente el crecimiento era por desbordamiento. Aunque Gans y Berger<sup>3</sup> nos dicen que los nuevos residentes suburbanos no eran homogéneos, la familia blanca de clase media con hijos, es ciertamente característica sino típica de esas áreas. A la vez, el nuevo residente del centro de la ciudad probablemente era negro o si era blanco, no tenía hijos. Estas diferencias, combinadas con cargas fiscales injustas y profundas hostilidades, conducían por un lado al rechazo y por otro al resentimiento. Con estas

---

<sup>3</sup> Herbert J. Gans, *The Levittowners*, (Pantheon Books, 1967); Bennet M. Berger, *The Working Class Suburb*, (University of California Press, 1960). Véase también: William M. Dobriner (ed.) *Class in Suburbia* (Prentice Hall, 1963).

diversidades de intereses, unidas a la baja en beneficios y al aumento en desventajas, no sólo no se buscó la anexión, sino que se resistieron los esfuerzos hechos por lograrla. Para mediados de la década del 50, se hizo cada vez más evidente que los esfuerzos por enfrentarse a los problemas metropolitanos a nivel de la metrópoli habían fracasado en todos sitios, excepto en áreas como Miami y Toronto. De hecho, el fomento del gobierno metropolitano durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial fue uno de los grandes ejercicios en frustración en la historia urbana moderna. A fines de la década del 60, la planificación metropolitana toma el lugar del gobierno metropolitano de la década del 50, y aun eso se circunscribe y limita a esfuerzos por organizar sistemas de agua y alcantarillado y a carreteras y autopistas. Estamos también comenzando a ver acuerdos o contratos para controlar y combatir la contaminación del agua y del aire, pero estos tienden a establecer distritos con propósitos especiales, no amplias autoridades gubernamentales. De hecho, el área más extensa y significativa de coordinación metropolitana se ha desarrollado a través de la planificación de la transportación, haciéndose intentos para extender el marco operacional para incluir el uso de los terrenos y, en algunos casos, también las facilidades físicas ancilares.

Respecto a los servicios educativos y sociales, la tendencia va en otra dirección. Se está luchando hoy por establecer juntas escolares locales independientes que sirvan a los fines y mantengan las normas de los pequeños grupos vecinales que representan. En los programas de renovación urbana y viviendas, los deseos inmediatos de los residentes locales están teniendo prioridad, sobre las necesidades más amplias de la ciudad, por los servicios de facilidades esenciales sobre las cuales no hay discusión, pero que nadie quiere tenerlas cerca.

En esta lucha por participación local así como en los esfuerzos adjuntos de los grupos empobrecidos y marginales por lograr una proporción mayor del poder económico y político, la ciudad se ha convertido en la arena principal de conflictos. Esto se debe en gran parte al hecho de que grandes números de negros de las áreas rurales han venido a la ciudad, donde pueden organizarse y hacer campaña en un clima de protección en vez de estar oprimidos y olvidados en una choza aislada de una plantación.

Estos conflictos de poder se están dando en una época en que las diferencias cada vez menores en ingresos y ocupaciones, el desarrollo de un liderato interno, y el desarrollo de una auténtica igualdad social, han mejorado sustancialmente las condiciones de vida de las minorías. Hoy, aunque la brecha entre los grupos se ha reducido, se ha hecho intolerable para los muchos que sufren desigualdades, y se ejerce presión para eliminarlos rápida y completamente.

En un número de ciudades, la lucha ha salido a flote súbita y ominosamente. Han aparecido diferencias profundas y significativas, y hostilidades que ya estaban desapareciendo se han reactivado. La crisis se manifiesta en la forma como se trata de cambiar las cosas. Pequeños grupos de militantes entre los negros y otras minorías, y entre estudiantes universitarios, encuentran las instituciones existentes demasiado restrictivas y el ritmo de cambio muy lento. En sus esfuerzos por rectificar las injusticias, estos grupos han rechazado los valores y muchos de los procesos de la sociedad democrática actual y hacen esfuerzos deliberados por polarizar las pasiones políticas mediante confrontaciones intensas y amagos de violencia. Esa es tal vez la mayor amenaza que se cierne actualmente sobre la ciudad, ya que no sólo disloca el funcionamiento regular de los asuntos rutinarios, sino que destruye el clima emocional automático de cooperación que permite a la ciudad funcionar. Un número relativamente pequeño de personas puede inmovilizar una ciudad atacando los puntos de gran vulnerabilidad, tales como los suministros de agua y energía eléctrica, o el sistema de transportación. No hay ninguna salvaguarda contra tales intentos de destrucción excepto la desaprobación masiva del resto de la población. Este tipo de cohesión elemental y básica se encuentra amenazado hoy. Tal vez la obligación individual más importante que tiene la gerencia de los asuntos urbanos es buscar formas de reconciliar las diferencias profundas que por el momento parecen irreconciliables.

#### IV. Lealtades de espacio y de lugar

La solidaridad de la comunidad local ha sido en parte impedida por el alto grado de movimiento que ha caracterizado el estilo de vida angloamericano. A los europeos les intriga mucho la facilidad con que los angloamericanos dejan su hogar, empleos, amigos y parientes por conseguir mejores oportunidades de empleo en otro lugar. Les parece que tal fenómeno es otra manifestación del materialismo estadounidense, ya que la lealtad al lugar y a la gente no es suficientemente fuerte para sobreponerse a la atracción del ascenso corporativo que trae mayores ingresos y posición más alta.

Hasta el punto en que el movimiento sea un fenómeno estadístico, esas observaciones pueden tener algo de cierto. Por otro lado, la homogeneidad de la familia estadounidense de clase media facilita el que encuentren personas similares a ellos en los sitios donde se establecen. Esto significa que los ajustes que una familia móvil tiene que hacer no se debilitan, ya que hay familias con intereses, actividades y metas comunes dondequiera que vaya. Esto simplifica el proceso de adoptar nuevos estilos de lealtades, y de tra-

bajar junto con gente a nivel local en un gran número de empresas cívicas. Sin lugar a dudas, la persona móvil de clase media tiene lealtades que se extienden en muchas direcciones. Además de sus vecinos, su comunidad incluye miembros de su profesión, corporación comercial, iglesia, o gente con intereses significativamente similares, algunas de las cuales viven y trabajan en otras comunidades, tal vez distantes. Este hecho facilita el movimiento, quizá más para el jefe del hogar que para su esposa e hijos. Aunque parezca extraño, el movimiento ha acercado más a la familia durante el período de prueba cuando tiene que cambiar de ambiente y ajustarse a su nueva localización.

La distinción entre los motivos para la migración y la movilidad disminuye a medida que transcurre el tiempo. La movilidad usualmente se refiere al cambio de lugar de residencia dentro de un área determinado de mercado de trabajo, lo cual ocurre para mejorar las condiciones de vida de la familia. Por otro lado, la migración se refiere por lo general a un movimiento a través de una larga distancia hacia otra área de mercado de trabajo, y el motivo principal es un deseo de aumentar las oportunidades de empleo. La migración dentro de los Estados Unidos está siendo más y más estimulada por el deseo de mejorar la calidad del ambiente en que vive la familia, así como para aumentar las oportunidades económicas. Como las familias se está moviendo cada día más porque les guste vivir en California o en Florida, ya porque les guste el clima o la gente, los lazos que los atan a los nuevos lugares o residencias pueden ser más fuertes que los que existían previamente. Como la decisión de moverse ha sido voluntaria y no por la necesidad de ganarse la vida, los recién llegados estarán inclinados a establecer lazos de naturaleza local con las escuelas, las iglesias, las tiendas, los clubes y otras actividades sociales. Más aún, los múltiples problemas crónicos y agudos que existen dondequiera llevan a la gente a interesarse por actividades cívicas, no importa el poco tiempo de haber llegado. En fin, parece ser que las lealtades a la nueva localidad son virtualmente inescapables, aún cuando los papeles sociales de los individuos sean más numerosos y su aplicación geográfica más difusa.

Aunque estas observaciones han tratado en especial con la clase media, las lealtades al lugar de la clase obrera son por lo menos tan fuertes como las de aquellos. Los artículos clásicos de Rainwater y Fried<sup>4</sup> han mostrado que el trabajador típico depende de su casa y de su vecindario no sólo para

---

<sup>4</sup> Lee Rainwater, "Fear and the House—as Haven in the Lower Class", *AIP Journal*, January, 1966; Marc Fried, "Grieving for a Lost Home," en Leonard J. Duhl (ed). *The Urban Condition: People and Policy in the Metropolis* (Basic Books, 1963), y "Transitional Functions of Working Class Communities: Implications for Forced Relocation", in Mildred B. Kantor (ed.) *Mobility and Mental Health* (Charles C. Thomas, 1963).

albergue y diversión, sino también para seguridad y refugio. Aunque las familias de bajos ingresos que alquilan casas tienden a moverse más a menudo, se quedan usualmente dentro de la misma comunidad general. Respecto a las clases más bajas de la población, descritas y dominadas por la cultura de la pobreza,<sup>5</sup> los lazos de vecindamiento son aparentemente los más intensos en nuestra sociedad. Las familias viven en la calle mientras el clima y la estación del año lo permitan. Muchas mujeres y la mayoría de los niños rara vez abandonan los alrededores de sus hogares, y casi nunca se hacen visitas a los parques, museos, aeropuertos, áreas comerciales, y otros centros de interés o actividad.

Por lo tanto, parece que las lealtades al lugar tienden a ser más fuertes a medida que descendemos en la escala social y económica. Dada la creciente adopción de valores de clase media, acompañada de niveles más altos de vida, se temía que habría más indiferencia por los asuntos locales, pero la experiencia no ha confirmado tal temor. Los recién llegados, aun aquellos cuya residencia es temporera, se envuelven en las actividades e instituciones locales durante su estadía.

Hemos mencionado antes que, en el mundo de los negocios, las relaciones espaciales locales, que constituyen la esencia de la ciudad, persisten en forma similar a pesar del gran progreso en la transportación y en la comunicación. Aunque estos adelantos han ensanchado las selecciones de localización para muchos establecimientos comerciales, una vez una empresa escoge una cierta localización, surge automáticamente una red de vínculos con los trabajadores, los suministradores, el servicio comercial, los competidores y los clientes. Pero tal vez, el factor de localización más decisivo es el hecho de que importantes servicios de apoyo que contribuyen a las principales decisiones, que están en el centro de la empresa comercial, pueden funcionar sólo a través del contacto personal directo. Vernon ha descrito bien este proceso:

“Mucho del material que entra al proceso productivo es tan poco normalizado como el producto final...

“La naturaleza de esos materiales es tal que a veces no pueden ser adecuadamente aceptados sino por examen directo, cara-a-cara; mirando o tocando los productos envueltos o examinando el servicio que se rinde. Como resultado, aun si no hubiera presión del tiempo en algunas de estas operaciones, la necesidad de comunicación personal tendrá el efecto de llevar a grupos relacionados de proveedores y sus

---

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, a Oscar Lewis, *La Vida* (Random House, 1965) o *The Children of Sánchez* (Random House, 1961).

clientes hacia un punto central, donde el costo de tal comunicación podría controlarse...

"Las mismas fuerzas pueden explicar por qué las oficinas comerciales, especialmente las oficinas centrales, tienden a agruparse en forma bien cohesiva en el centro de la ciudad. Aquí, también, la necesidad principal de localización es por obtener comunicación rápida y sutil. El proceso de negociaciones y conferencias muchas veces conlleva sutilezas de énfasis y expresión que son muy elusivas para impartirse por cartas, teléfono y hasta aún por televisión de circuito cerrado. Estas cuestiones exigen la comunicación cara-a-cara...<sup>6</sup>

Aunque le hemos dedicado gran atención al estudio de las economías externas, a la sociología de asentamientos, a la psicología de la percepción, y a la estética de la ambiencia urbana, estamos empezando ahora a examinar mejor ciertas interrogantes elementales que tratan sobre el significado del espacio en las interacciones humanas. Una serie de obras recientes<sup>7</sup> han intentado examinar la naturaleza intrínseca como las variantes culturales de tales interacciones. La territorialidad ha llamado la atención en el mundo animal, donde se la relaciona con el espacio necesario para proveer sostenimiento para el individuo y para organizar la reproducción de las especies. Se han hecho analogías entre la agresión resultante de la territorialidad animal y las guerras entre los hombres, pero tales analogías no han sido muy esclarecedoras. El aspecto más significativo de este trabajo es la exploración de las formas en que diferentes sociedades reaccionan a problemas como la aglomeración, el espacio personal, y la privacidad, factores que han cambiado sustancialmente a medida que las áreas urbanas aumentan en tamaño y densidad. Studer y Stea<sup>8</sup> han sugerido que las cuestiones centrales a explorarse en la búsqueda de formas de planear el ajuste exitoso de la gente a los lugares incluye el estudio del efecto de la separación de actividades que previamente se llevaban en uno solo o en pocos sitios como, por ejemplo, en el hogar, en el lugar de trabajo o de reunión. Están también interesados en las consecuencias del impacto directo sobre la psique humana que produce la percepción sensorial de los diseños hechos por el hombre y que están reemplazando las formas naturales en nuestros alrededores urbanos.

<sup>6</sup> Raymond Vernon, *The Changing Economic Function of the Central City* (CED, 1959), p. 30.

<sup>7</sup> Robert Ardrey, *The Territorial Imperative* (Atheneum, 1966);

Edward T. Hall, *The Hidden Dimension* (Doubleday & Co. 1966);

Konrad Lorenz, *On Aggression* (Harcourt, Brace & World, 1960);

M. F. Ashley Montagu (ed.), *Man and Aggression* (Oxford University Press, 1968).

<sup>8</sup> Raymond G. Studer and David Stea, "Architectural Programming, Environmental Design, and Human Behavior", *The Journal of Social Issues*, Vol. XXII, No. 4, October 1966.

Tal vez de mayor importancia es la preocupación de que la creciente complejidad de la vida en la ciudad ha generado presiones emocionales intolerables, con consecuencias amplísimas que van desde la preocupación por la capacidad personal hasta las enfermedades mentales severas. Unos estudios llevados a cabo en Manhattan<sup>9</sup> encontraron una proporción alta de perturbaciones emocionales, pero investigaciones posteriores en un área rural (Sterling County) revelaron sustancialmente los mismos resultados. Todo esto lleva a preguntarnos cuán importante son los factores ambientales en la totalidad de las influencias que moldean al individuo, que incluye a las fuerzas poderosas de las relaciones familiares, las influencias hereditarias, y la experiencia traumática. La investigación de este importante y gran asunto está sólo en sus etapas iniciales. Sus averiguaciones tendrán significación enorme para el bienestar del individuo, especialmente para su capacidad de funcionar constructivamente en actividades comunes con sus vecinos, que es en última instancia la esencia de la lealtad al lugar.

#### V. Nuevas direcciones en la planificación urbana

Los esfuerzos por bregar con los problemas que hemos discutido caen cada vez más en el ámbito del planificador urbano, sean estos problemas inherentes a la ciudad o que ocurran simplemente en la ciudad, ya que allí es donde está la gente. Los planificadores de la ciudad no siempre han bregado con el gran ámbito de problemas que es parte de su preocupación actual. La planificación comenzó en los Estados Unidos con problemas estéticos, con la localización y el estilo de edificios municipales y otras facilidades físicas públicas. Ocupó su atención las avenidas amplias, los centros cívicos, los edificios monumentales y otras materias de diseño urbano. Más tarde, los planificadores se unieron al movimiento por un buen gobierno donde, además de los problemas en que se habían interesado, se preocuparon también por las operaciones eficientes, por la protección de los valores de la propiedad mediante controles de zonificación, por los mejores arreglos para los vecindarios, y por los diferentes medios de transportación.

Debido al impacto de la depresión de la década del 30, los reformadores viviendistas y los planificadores se unieron en su preocupación por la calidad de las viviendas que ocupaba gran parte de la población y por los efectos perniciosos de los arrabales sobre los ocupantes y sobre la situación fiscal de la ciudad. Las relaciones de la vivienda con las facilidades comu-

<sup>9</sup> Leo Strole et al., *Mental Health in the Metropolis*, Vol. 1 (McGraw-Hill 1962); Alexander H. Leighton et al., *My Name Is Legion: Foundations for a Theory of Man in Relation to Culture* (Basic Books, Inc., 1965).

nales, con la travesía al trabajo y, por lo tanto, con la transportación, llevó casi inevitablemente a los planificadores a desarrollar el concepto del plan integral ("comprehensive plan"). El plan era abarcador en el sentido de que bregaba con todos los usos del terreno residencial, comercial, e industrial, y con los efectos recíprocos de éstos sobre las necesidades de transportación, y con los efectos de las facilidades de transportación, sobre los patrones del uso del suelo.

El plan integral plantea dos tipos de cuestiones. Cuando se mira la totalidad de los usos del terreno, y no a pequeños sectores a un tiempo, se hace evidente que el proyectar una situación ideal en un mapa resulta ser una ocupación inútil. Cuando el objeto a planearse se amplía tanto geográficamente y en su contenido, lo más que se puede señalar es la dirección del cambio, y el proceso de comprender, explicar e influenciar las fuerzas operantes se convierten en la esencia de la planificación.

Más allá de esto, el examen de la ciudad como un sistema o una serie de subsistemas revela las diferencias en perspectivas y metas de muchos de los grupos que componen la población. El "bienestar público general", tomado por sentado por una generación de planificadores, incluye una multitud de necesidades y deseos conflictivos, y el escoger cuáles necesidades han de ser servidas por el plan se vuelve parte integral del proceso de planificación.

Es a través de esta serie de etapas que los planificadores urbanos contemporáneos han venido a preocuparse no simplemente por el uso del terreno, como éste se definía tradicionalmente, sino también con el entrelazamiento de problemas sociales económicos y del uso del suelo en la ciudad. Dentro de este contexto, los aspectos de bienestar social de la planificación alcanza cada vez mayor importancia.

Sin embargo, la planificación social plantea un reto democrático, y de aquí ha surgido una posición más activista conocida como planificación de defensa ("advocacy planning"). Si se le ha de dar atención a las necesidades sociales y económicas de la gente, ¿quién puede conocer mejor tales necesidades que los propios grupos? Ya he mencionado los esfuerzos continuos que hacen los grupos locales de forzar sus propias exigencias por educación, viviendas, transportación y facilidades comunales de todo tipo. Todos sus deseos tienen implicaciones presupuestales y del uso de los terrenos; y cada vez más los planificadores profesionales ven su función como la de traducir esas demandas, en especial las de los grupos menos privilegiados, en términos operacionales y de planificación.

Finalmente, con el reconocimiento de la tremenda diversidad y complejidad de la comunidad urbana, la necesidad de mayor entendimiento es una exigencia. Y con esto se añade la tercera dimensión de la investigación em-

pírica ampliamente expandida al funcionamiento de la ciudad, junto al intento de desarrollar modelos matemáticos que habrán de explicar las interrelaciones sistemáticas y permitirán predecir los resultados de la intervención.

Aunque estas nuevas dimensiones aumentan las cuestiones a ser consideradas y las complejidades de la decisión, todavía encuentran ellas expresión final en los patrones del uso del terreno. Independientemente de lo refinado del estudio o de las sutilezas del proceso decisionario que se lleve a cabo, sigue habiendo un número limitado de instrumentos con los que los planificadores pueden operar para realizar el plan. Estas han sido, tradicionalmente, los controles de lotificación, zonificación y los códigos de viviendas. Los controles de lotificación han sido más o menos efectivos para sus propósitos expresos. Como ellos envuelven la conversión de terrenos vacantes a usos urbanos, ellos pueden limitar los tipos de desarrollos o imponer normas que mejoran la calidad del desarrollo, pero no son eficaces para imponer decisiones positivas de cuándo y dónde deben hacerse ciertos tipos de construcciones. La zonificación, un control puramente negativo que trata de imponer normas de densidad e intensidad de uso, ha sido notoriamente débil. Es corriente la desviación del plan de zonificación debido a presiones del mercado, y hay quienes dicen que no hay de hecho diferencias visibles en el desarrollo de las ciudades con o sin controles de zonificación. En relación a los códigos de viviendas, su falta de aplicación es un escándalo nacional ya que, debido a la falta de una oferta adecuada de viviendas de baja renta, ninguna ciudad ha podido aún encontrar manera de enforzar los requisitos para vivienda sobre aquellos que impone el mercado en sí.

Debido a lo inadecuado de los instrumentos que se han usado por tanto tiempo, han surgido instrumentos más eficaces para dirigir la localización y el ritmo de desarrollo. En otros países, se está haciendo uso creciente de la compra de derecho de desarrollo, la otorgación de permisos de desarrollo, y el uso de bancos de terrenos públicos. Se está haciendo alguna experimentación con los efectos de la zonificación de tiempo, donde se permiten ciertos tipos de desarrollo cuando surgen ciertas condiciones, en vez de hacer designaciones previas de las zonas. Estos nuevos tipos de instrumentos se han usado sólo en sitios dispersos de los Estados Unidos, y por ahora no parece haber interés en extenderlos.

Hay dos principales razones por las que no se han desarrollado controles más fuertes en el uso del suelo en los Estados Unidos. La dificultad básica en lograr instrumentos efectivos para dirigir el desarrollo se debe, posiblemente, a la indiferencia lamentable de los angloamericanos por la calidad de su ambiente urbano. Ellos manifiestan una insensibilidad arquitectónica increíble, una completa falta de preocupación por el diseño cívico

y otros aspectos visuales de la ciudad, y aún ignoran la contaminación del agua y del aire, a menos que sea de tal magnitud que amenace visiblemente la salud. No es extraño que no le moleste a ellos los caóticos patrones del uso del suelo que los rodea.

Más allá de esa indiferencia general, existe una aversión real al control del uso del terreno. Esto se debe a la amplia distribución de intereses privados en la propiedad. Históricamente, la nación creció a través de la otorgación de derecho de heredad del hogar, y la propiedad privada de la propiedad tiene raíces en esa tradición. La acumulación de fortunas mediante la venta de tierra en vías de desarrollo se remonta a la primera época colonial, y tal actividad es todavía una fuente respetable de riqueza. Además de eso, dos terceras partes de los núcleos familiares estadounidenses poseen sus propios hogares, y no sólo se consideran dueños de casas sino inversionistas, ya que la tendencia de los precios en la última generación ha mostrado que una familia puede vivir en una casa por décadas y luego venderla haciendo ganancia. Además tanto como una tercera parte de los que alquilan casas son también propietarios, ya porque tienen casas de veraneo o a través de otras inversiones. Casi tres cuartas partes de la población tiene, por lo tanto, algún interés financiero en la propiedad, y no quieren que se les limite ya sea su uso o que se les comprometan o eliminen sus ganancias anticipadas de capital.

Este es ciertamente un cuadro pesimista, y nos hace recordar la vieja interrogante de si las ciudades ya han pasado el límite de ser gobernables. Las ciudades, aún nuestras metrópolis más grandes, son más pequeñas que la mayoría de las naciones, las cuales dirigen sus propios asuntos con gran éxito; de manera que no parece ser pericia gerencial el ingrediente que hace falta. La diferencia fundamental reside tal vez en la falta de control que las ciudades tienen sobre la mayoría de los factores que producen sus principales problemas. Las ciudades angloamericanas no pueden limitar las olas inmigratorias que traen gente sin pericia y educación a sus distritos centrales. No tienen los poderes fiscales y monetarios que permitirían la aplicación de instrumentos keynesianos en la solución de problemas de desempleo. Constituyen los escenarios indefensos donde se enfrentan las políticas nacionales de justicia racial y justicia distributiva.

Los esfuerzos de la ciudad se quedan al margen de la mayoría de esos problemas. El único campo donde tienen el poder de planear es la esfera del uso del suelo. Y ahí es evidente que no tendremos amplia planificación a menos que también tengamos una posesión municipal extensiva de los terrenos. La experiencia ha demostrado que sólo mediante tal posesión es que se puede controlar directamente el desarrollo, en vez de tratar de contenerlo con controles negativos o dirigirlo mediante fuerzas influyentes del merca-

do. Una vez se posee la tierra, como en las áreas de renovación urbana, debería arrendarse la misma y no venderse a intereses privados, de manera que la reconstrucción periódica se efectúe en forma regularizada más bien que durante épocas de crisis. Y la posesión de terrenos suburbanos permitiría un ordenamiento racional para las nuevas viviendas e industrias, en vez del crecimiento caótico que se da ahora. Tal política ha tenido un éxito eminente en Suecia y, en forma un poco diferente, también en otros países. Sin embargo, es difícil que una población que por su extensa propiedad privada no permite controles limitantes efectivos, pueda adoptar en su lugar una política de tenencia pública de la tierra. Este es el dilema que debe resolverse si la planificación va a hacer avances sustanciales para elevar el carácter y la calidad de nuestras ciudades.

## VI. La necesidad y la perspectiva<sup>10</sup>

Las tareas más urgentes y más estratégicas que tiene de frente la sociedad angloamericana al presente son: la erradicación de la pobreza, la desigualdad de oportunidades, y la injusticia social. Estas son tareas monumentales y deben envolver un gran esfuerzo nacional, ya que está más allá de la capacidad de cualquier ciudad enfrentarse a ellos con eficacia, aunque su carga recae pesadamente sobre las áreas urbanas. De importancia crucial para eliminar estos tres males relacionados es el logro de un programa de ocupación plena y de crecimiento rápido en la economía que pueda proveer un gran número de oportunidades de empleos para aquellos que deseen y sean capaces de participar en el sistema productivo. Aunque existe una necesidad obvia por, y una aceptación creciente para, algún tipo de programa universal de ingreso garantizado, este es un tipo de sostenimiento satisfactorio para los ancianos y los enfermos y otros incapaces de participar en el mercado de trabajo. Pero de ninguna manera es satisfactorio para los desempleados, ni para los que trabajan a veces, o para aquellos que han sufrido tantos rechazos que ya no buscan empleos. Esta gente necesita trabajo, no sólo por el ingreso sino porque el trabajo les da un sentido de participación en la sociedad, les organiza su tiempo y sus vidas, y les aumenta el respeto de sí mismos.

La necesidad de reconstruir las partes más viejas de la ciudad ofrece

---

<sup>10</sup> Esta sección se ha beneficiado de muchas obras, que incluyen: Gunnar Myrdal, "National Planning for Healthy Cities: Two Challenges to Affluence", en Sam Bass Warner, Jr., (ed.) *Planning for a Nation of Cities* (The M.I.T. Press, 1966); John T. Howard, "Some Thoughts on the Future", en William R. Ewald, Jr. (ed.) *Environment for Man, The Next Fifty Years* (Indiana University Press, 1967); Melvin M. Webber, "The Post-City Age", *The Conscience of the City, Daedalus*, Fall 1968.

tanto la oportunidad como el reto. Este es un tipo de actividad que puede servir el doble propósito de generar un desarrollo económico sustancial, al mismo tiempo que se eleva la calidad del ambiente urbano. Tal actividad no sólo provee empleos sino también la oportunidad para movilidad social, y permite que los pocos diestros aprendan destrezas, que los diestros se hagan empresarios, y que el pequeño contratista pueda construir en grande escala. Le ofrece la oportunidad a los desposeídos o marginalizados de participar en la vida económica de la ciudad como no lo habían hecho antes. Tan importante como las oportunidades de ingreso es tal vez el hecho que el empleo se eleva por la naturaleza simbólica del proceso de reconstrucción.

Se ha hablado mucho de la necesidad de ampliar el inventario urbano para que provea para la población que se anticipa. Afortunadamente, la economía ha desarrollado un mecanismo para bregar con este tipo de problema. La industria de la construcción y las fuentes de funcionamiento están organizadas para enfrentarse a esas necesidades. Al pasar de usos rurales a esos urbano, el mercado funciona bastante bien, aunque existe la necesidad de asegurar un nivel adecuado de inversión pública que provea la infraestructura necesaria y organice la dirección del cambio. Por otro lado, la reconstrucción de ciudades no opera automáticamente. Sólo en un número limitado de circunstancias, altamente favorables, el mercado reconstruye también como construye. Aunque existe un gran inventario de instrumentos legales para llevar a cabo la renovación su alcance no es significativamente eficaz para llevar a cabo la tarea pendiente, y los fondos públicos que se han provisto para tales tareas han sido minúsculos. Hay que dominar, sobre todo, las técnicas sociales necesarias para el realojamiento adecuado y la participación comunal, que son ingredientes tan esenciales en los programas exitosos de reconstrucción.

Si la tarea de reconstruir las ciudades parece ser muy abrumadora, comencemos entonces con un esfuerzo concertado por eliminar durante la próxima década todas las viviendas inadecuadas. Esta no es una tarea tan grande como puede parecerle al observador casual. Muchas de nuestras casas son horrorosamente feas, pero no son subestándar desde el punto de vista de la condición física o de adecuación de facilidades. Más aún, la magnitud de la obra ha sido reducida en no menos de dos terceras partes desde fines de la Segunda Guerra Mundial, en virtud de los programas de construcción de carreteras y los proyectos de eliminación de arrabales, pero en especial por el reemplazo y las mejoras de naturaleza privada. Queda, sin lugar a dudas, la parte más difícil de la tarea, la que no podrá ser aliviada ni reducida por los esfuerzos privados. Su costo es de alrededor de \$100 billones, lo que incluye a muchos programas sociales asociados así como la reconstrucción física. En términos de una década, esto representa

unos \$10 billones al año, lo cual es una insignificante en vista del monto anticipado del producto nacional estadounidense, que alcanzará pronto un trillón de dólares.

Tal programa de construcción y reconstrucción tiene el mérito especial de ofrecer una oportunidad de expandir la economía en forma responsable sin causar alzas innecesarias de precio. Más aún, tratar este problema con seriedad lleva a una mayor madurez de propósito público, que a menudo ha resultado en el gran resurgimiento de prosperidad económica que hemos tenido en la generación pasada. Esta ayudará a cambiar el énfasis de la proliferación de bienes de consumo frívolos a la provisión de facilidades para el engrandecimiento significativo de las vidas de la gente. Esto traerá inevitablemente más escuelas, más facilidades recreativas, más limpieza y más belleza, en adición a más viviendas en nuestras ciudades. Aunque todavía no entendemos por completo los impactos del ambiente urbano sobre los hombres, no hay duda que una vivienda respetable es una de las recompensas más importantes en nuestra sociedad, y que la belleza y el orden son mejores que la fealdad y el desorden. Para trabajar con éxito hacia esa meta, necesitaremos instrumentos de planificación con mayores poderes que los que disponemos ahora. No importa cuán refinados nos volvamos en pasar de la planificación de producto final a la de proceso, y en el desarrollo de una participación responsable de la gente cuyas vidas están siendo afectadas, es lamentablemente evidente que ninguna cantidad de proceso o participación puede compensar por las limitaciones en los medios legales o financieros.

El residente urbano ha demostrado ser, a través de los siglos, una especie recia que ha tenido orgullo en su capacidad para dominar aquella parte del ambiente que le ha interesado más. Hay evidencia de que el ser humano ha comenzado a considerar la calidad del ambiente urbano como parte esencial de su vida diaria. Mucha de nuestra esperanza en el futuro de las ciudades descansa en la creencia de que ese interés seguirá creciendo en esfuerzos concertados que correspondan a la magnitud del problema.

