

El Congreso Internacional de la I. F. H. P. 1975

por **CARLES CARRERAS I VERDAGUER**

La International Federation for Housing and Planning (IFHP), coincidiendo con el séptimo centenario de la fundación de Amsterdam, ha celebrado su último Congreso en esta ciudad, dedicado al tema «La planificación integrada y su realización en las regiones urbanas». La IFHP, que agrupa básicamente a las dos ramas de los llamados «urbanistas», la rama técnica (arquitectos, ingenieros, abogados) y la rama política (miembros de las administraciones centrales y locales responsables de las decisiones), tiene en sus congresos su mayor medio de difusión; aunque realiza seminarios, viajes de estudio, coloquios y publicaciones, insiste en que sea en las reuniones plenarias, con sus múltiples contactos, donde se elabore su trabajo principal.

El Congreso de Amsterdam unía al interés por el debate de los aspectos interdisciplinarios ligados a la planificación urbana (campo en el que los geógrafos debemos abrir aún muchos caminos), el hecho de desarrollarse en los Países Bajos, caso excepcional de planificación y ordenación del territorio, dentro del mundo occidental.

EL DESARROLLO DEL CONGRESO

Asistieron unas 750 personas —sin contar estudiantes y acompañantes— pertenecientes a 38 países, básicamente europeos, con la marcada ausencia de la URSS y de los países del Tercer Mundo; en su mayoría eran miembros de las distintas administraciones, y, presumiblemente, financiados por ellas.

La estructura general del congreso reposaba en unas sesiones de presentación y otras de discusión y trabajo. Las primeras consistieron en la presentación detallada de la aglomeración urbana de Amsterdam, de los problemas que allí se han suscitado y de las medidas adoptadas para resolverlos. A este efecto, además de la estricta comunicación al Congreso (1), la sección de urbanismo del Servicio de Obras Públicas de Amsterdam publicó un volumen donde se estudia exhaustivamente el desarrollo urbano de la ciudad (2). Dicha presentación se dividió

(1) I.F.H.P., 1975. *Papers and proceedings. International Congress Amsterdam*, páginas 93-128.

(2) SERVICE DES TRAVAUX PUBLIQUES, *Amsterdam; développement urbain. Origine, développement spatial, structure, dessin*, Amsterdam, 1975; 80 páginas. Existen también versiones en inglés y alemán.

en una sesión teórica y otra práctica, consistente ésta en una excursión guiada por el área metropolitana. Aparte de los intentos de descongestión y de extensión urbana, que afectan a planes más generales, como los pólders, las autoridades urbanas de Amsterdam explicitaron su interés por legitimar una de las soluciones adoptadas: el complejo de Bijlmermeer. Se trata de una zona de expansión urbana reciente, situada a unos 6 km al SE de la ciudad, prevista para albergar a unos 100.000 habitantes, en un 90 % en grandes bloques elevados; aunque posee densidades bajas, dada la gran extensión de espacios verdes, y un alto grado de equipamientos, especialmente de transportes, con distintos niveles de circulación (automóviles, peatones y ciclistas) y con una línea de metro al centro de la ciudad, trata de hacer penetrar en los Países Bajos un nuevo patrón urbanístico, el urbanismo vertical.

En las sesiones de discusión existió, de una parte, la aportación de los equipos planificadores de distintas ciudades, y, de otra, la de equipos de los Países Bajos sobre problemas específicos de la planificación regional. Funcionaron, además, pequeñas sesiones de libre discusión fuera de programa (*work sessions, ateliers*).

La aportación de los distintos equipos urbanos se ordenó en dos categorías: la de las ciudades o países que trabajan con unos métodos generales conocidos, y la de los que aportan sus propios métodos. En el primer grupo se incluían Gran Bretaña (con los casos de Coventry, Greenwich y Hereford-Worcester), Países Bajos (con el Rijnmond), Finlandia y Suecia, mientras que en el segundo se presentaron los casos de Adelaida, Calcuta, Gdynia-Gdansk, Hamburg, Hannover, Lyon y Seúl. A pesar de la publicación previa de todas las comunicaciones (3), la simultaneidad de las sesiones, junto con la de otras excursiones y visitas, impedía, naturalmente, seguir todo su desarrollo, por lo que siempre se ofrece una visión parcial.

Entre la multiplicidad de aspectos apuntados destacó un marcado interés por parte de todos en señalar la uniformidad de los problemas planteados, a pesar de la gran diversidad de medios socioeconómicos, técnicos y físicos en los que se da la planificación; anecdóticamente, se aludió en este sentido al «espíritu de Helsinki». Por su contenido de integración interdisciplinar, destacó excelentemente la presentación de los planes de la aglomeración polaca de Gdynia-Gdansk. Lo que sí se reveló como un problema idéntico, a lo largo de todo el desarrollo de las sesiones en todos los países, y escasamente resuelto, fue la necesidad de la democratización de la planificación. El problema de la participación del ciudadano en todos los aspectos y procesos de la planificación urbana, que no se resuelve con el simple proceso representativo de las formas de gobierno democrático, acaparó buena parte de las discusiones y llevó a la inclusión de dos recomendaciones en este sentido en las conclusiones del Congreso, como señalaré más adelante. En general, excepto en el caso polaco citado, se observó una concepción bastante restringida de la ciudad, de lo urbano, que impedía la adecuada integración de la planificación de muchas de las ciudades en sus conjuntos regionales, nacionales o internacionales. En este sentido, se puede citar el ejemplo de la ciudad de Lyon, en cuya planificación integrada no se incluye el fenómeno de la segunda residencia de sus habitantes, que destruye determinadas regiones agrícolas cercanas.

Los equipos de planificación de los Países Bajos aportaron cuatro sesiones

(3) I.F.H.P., *op. cit.*, pp. 129-170.

especializadas sobre aspectos concretos de su trabajo: los yacimientos petrolíferos del Mar del Norte y sus repercusiones en la ordenación del territorio (en relación a la cual se realizó una excursión de estudio a Stavanger y Aberdeen del 31 de agosto al 6 de septiembre), el problema de la vivienda en los Países Bajos (4), el desarrollo regional en el marco de la ordenación del territorio y la formación internacional (Países Bajos, Alemania Federal, Suecia, Gran Bretaña y Francia) del planificador y del urbanista (5).

Finalmente se desarrollaron también buen número de sesiones de libre discusión, organizadas por los propios congresistas, en las que se trataron temas que se consideraban excluidos del desarrollo general, tales como la problemática de la planificación en los países del Tercer Mundo. Es de destacar que se celebraron dos con tema español, sobre el plan de ordenamiento de Terrassa y sobre la reabsorción del barraquismo en la ciudad de Barcelona.

EL «MARCO GEOGRAFICO»

Excepto la visita preparada a Amsterdam, plenamente integrada en el desarrollo del Congreso, se ofrecieron una gran cantidad de visitas y excursiones organizadas, de distinta duración, que, más o menos relacionadas con los temas discutidos, permitieron conocer aspectos de los Países Bajos y de sus trabajos de ordenación. En primer lugar hay que destacar una serie de pequeñas visitas sugeridas para el conocimiento de la ciudad de Amsterdam, como el recorrido de la ciudad en bicicleta (perspectiva fundamental para completar la visión del paisaje urbano), o los itinerarios a pie por el Amsterdam medieval (2-2,5 horas) o por el Amsterdam del siglo XVIII (3 horas), o la colección de «pistas» con cuya combinación cada uno podía organizar «su» propia visita.

En cuanto a las excursiones organizadas, su gama fue muy amplia. Por una parte, durante media jornada se podía visitar (con guías y dossiers documentales): el bosque de Amsterdam, acondicionado en los años treinta; uno de los barrios antiguos sometidos a renovación, como el Jordaan, al oeste de la ciudad; los hitos de la arquitectura moderna, especialmente los exponentes de la escuela de Amsterdam; los monumentos históricos de la ciudad; el Hoog Catharijne de Utrecht, novísimo complejo comercial junto a la estación central; el centro de información del Metro, cuya línea se prevé inaugurar en 1977; la oficina portuaria; el aeropuerto de Schipol; la oficina de conservación de monumentos de Amsterdam, que tiene catalogados 6.473 edificios de la ciudad; las ciudades jardín del oeste de la aglomeración; los jardines obreros, pequeñas parcelas destinadas a los trabajadores, de los que existen 32 complejos y 6.000 parcelas, y que han perdido su función agraria para convertirse en jardín floral y segunda residencia; el servicio municipal de aguas; los centros de ancianos; o la secretaría que prepara el Año Europeo del Patrimonio Arquitectónico.

Por otra parte, y durante un día entero, era posible visitar los tres polos de descongestión de Amsterdam: Alkmar (visita recomendada en viernes, por coincidir con su tradicional mercado de queso), Hoorn y Purmerend, o bien los polders y sus ciudades nuevas, previstas también como centros regionales que desconges-

(4) I.F.H.P., *op. cit.*, pp. 171-172.

(5) I.F.H.P., *op. cit.*, pp. 173-187.

tionen la aglomeración de Amsterdam, y, finalmente, la ordenación de la aglomeración de Rotterdam, en especial el caso de Zoetermeer. Después del Congreso se realizaron también las siguientes: un seminario sobre renovación urbana en los Países Bajos, con visitas a La Haya, Delft y Rotterdam; una excursión de ocho días para estudiar la cooperación europea, visitando los cuarteles generales de la OTAN y de la CEE en Bruselas y el Parlamento Europeo y la Corte de Justicia de la CEE en Luxemburgo; una excursión de un día al Europoort-puerto de Rotterdam y a los trabajos del Delta; la ya citada excursión en torno al petróleo del Mar del Norte, y, finalmente, una excursión de tres días por el centro y el norte de los Países Bajos para estudiar su arquitectura urbana y rural tradicional.

Este programa, que se completaba con los actos sociales inherentes a todo Congreso, permitió, gracias a su correcta, aunque no fastuosa, organización, entrar en contacto con algunos de los aspectos más interesantes por los que han destacado los Países Bajos. La incisión en este «marco geográfico» del Congreso lo hizo realmente interesante, y su conocimiento figuraba como uno de los objetivos claros de los organizadores (6).

Lo más destacable de este contacto es el papel claramente organizador del espacio que ha adoptado el hombre en los Países Bajos, papel que se asienta sobre dos pilares fundamentales: la propiedad pública del suelo y las grandes obras públicas. La municipalización o estatificación, según los casos, del suelo, sin freno al libre desarrollo de la sociedad capitalista, permite una racionalización de su uso, una planificación altamente original dentro del marco de las sociedades de economía liberal. Evidentemente, las reducidas dimensiones del estado, frente a la vitalidad demográfica y económica de su población, han favorecido el que se llegue a esta situación; es remarcable y digno de estudio, de todas formas, cómo la formación social holandesa, de avanzado tipo capitalista, ha logrado armonizar el desarrollo de las fuerzas económicas con un destacado desarrollo social. Además, las grandiosas obras públicas llevadas a cabo producen admiración: 165.000 ha ganadas al mar entre 1927 y 1968, a pesar del intermedio bélico, y el cierre y control de la mayoría de desembocaduras en el delta del Rin, Mosa y Escalda, son casos extremos de actuación humana sobre la naturaleza y de planificación integrada, a escala incluso internacional. Aunque no sea adecuado aquí analizar profundamente ambas realizaciones, quisiera apuntar la impresión puramente personal de cierto desencanto frente a los polders, en el aspecto de planificación regional, dado que, de una parte, se han organizado siguiendo los mismos patrones espaciales que el resto del país, sin intentar una nueva ordenación, y, de otra, los trabajos de integración no han estado a la altura de las realizaciones simplemente materiales, probablemente por cuestiones de rentabilidad, con lo que se aprecia una cierta suburbialización de las ciudades nuevas respecto de las metrópolis ya existentes. Fue imposible conocer con exactitud los costes de la desecación, preparación y mantenimiento de los polders, pero la insistencia en la explotación agrícola super-racionalizada, sin que las infraestructuras de comunicaciones lleguen a completarse, además de las reticencias ante la realización del último gran polder de Markerwaard, hacen suponer la existencia de serias dificultades económicas, agudizadas probablemente por los efectos de la actual crisis mundial. Por otra parte, aunque no existan cifras concretas, parece que Lelystad, la ciudad nueva trazada

(6) La I.F.H.P. publicó un boletín especial dedicado a los Países Bajos; cf. *I.F.H.P. Bulletin*, «Les Pays Bas», edición especial, 1975-2; 48 páginas.

por van Eesteren, que debía ser el centro regional de los pólders, es en gran parte una ciudad dormitorio de Amsterdam, a pesar de los 50 km que separan a ambos núcleos. Los trabajos del Delta, en cambio, sobrepasan mis ideas previas, por su impacto sobre el espacio internacional al que afectan, especialmente en el terreno de las comunicaciones terrestres.

CONCLUSIONES

Entre las múltiples experiencias que el contacto e intercambio de ideas y conocimientos interdisciplinarios y entre personas de diversos orígenes proporcionan, cabe extraer algunas conclusiones más destacadas. En primer lugar, y respecto a la situación de la planificación urbana en España y, en mayor grado, en los países del Tercer Mundo, aparece un claro desfase que sitúa a los trabajos presentados al Congreso en un nivel muy superior de efectividad e incluso de refinamiento, no sólo por razones de desarrollo económico, sino también, y esto es lo más importante, por las diferencias de desarrollo político y social. La reducida participación de los países socialistas no permitió realizar los contrastes adecuados y llevó a adoptar una conclusión, precipitada a mi modo de ver, respecto a la uniformidad de los problemas urbanísticos que se plantean, y uniformidad en sus formas de planteamiento, en todo tipo de sociedad.

Dentro del marco, pues, del urbanismo de los países capitalistas desarrollados (y hay que destacar aquí cómo es Europa el sector más avanzado en este terreno, con las grandes ausencias de Japón y USA, a pesar de su nutrida participación), cabe extraer como conclusión fundamental el carácter profundamente complejo y profundamente democrático que debe revestir toda planificación. Complejo desde el punto de vista de las disciplinas y materias que deben intervenir en ella, y complejo desde el punto de vista político, que debe tender a superar los actuales niveles estatales. Evidentemente, este último punto se explica por el carácter marcadamente europeo del Congreso. Y democrático, por la perentoria necesidad, uniformemente sentida, de participación del ciudadano en todos los niveles de la planificación y en todos los niveles de la decisión, buscando unos cauces más amplios que la representación política normal en los sistemas democráticos. Estos son los dos puntos básicos que pudieron concluirse y creo que se reflejan claramente en las conclusiones redactadas por el propio Congreso, que transcribo a continuación:

1. En presencia de la complejidad creciente del ordenamiento urbano y regional y de las dificultades cada vez más sentidas por las realizaciones en las regiones urbanas, los útiles existentes del simple *zoning* no son ya suficientes para gobernar con éxito el ordenamiento futuro de tales regiones, que exige una coordinación horizontal y vertical entre las diferentes autoridades responsables de la planificación, a la vez que una integración de todos los aspectos del ordenamiento, tanto económicos y sociales, como físicos. De esta manera llegaremos a programas globales de desarrollo que cubran todos los aspectos del medio y de la administración urbana, y no sólo sean un simple plan director.

2. Para la elaboración de tales programas de desarrollo, es esencial tener plena conciencia de las dificultades que existan, de una parte, en los problemas del medio y, de otra, en los recursos necesarios, tanto públicos como privados (finanzas, mano de obra, suelo, etc.). Una planificación razonable exige esfuerzos para el aumento de los recursos, por medios económicos y otros. En lo que concierne a los gastos financieros se deberían tener en cuenta, no sólo las inversiones

directas de capital, sino también los costes futuros de explotación y mantenimiento.

3. Esta aproximación más amplia exige en la planificación la estrecha colaboración entre las autoridades competentes y los ejecutores, a fin de que el resultado final esté de acuerdo con los objetivos formulados en el estadio de la concepción de los planes. Para garantizar tal colaboración, los urbanistas y los técnicos deberán trabajar estrechamente con los representantes elegidos, que son los verdaderos responsables de toda decisión. Esta relación mutua debe existir sobre una base continua y a través de todos los procesos, empezando con la presentación de todas las opciones de importancia, con el intercambio y evaluación de las informaciones y datos, y las técnicas utilizadas, incluso con eficaces procesos de *feed-back*.

4. La preparación de las decisiones deberá incluir a los ciudadanos y, ante todo, a los que están más particularmente afectados por la decisión. Tal intervención de los ciudadanos debe afectar a los representantes elegidos y a los urbanistas planificadores, y debe empezar desde la primera concepción de los planes y durar a través del proceso de desarrollo hasta el fin de su realización.

5. La necesidad de una estrecha colaboración entre todos los niveles gubernamentales, reclamada por la colaboración vertical (punto 1), implica que la responsabilidad fundamental en las decisiones en materia de planificación debe incumbir a los niveles menos elevados, de tal modo que los más afectados por las medidas tengan mayor poder de decisión.

6. Nuevos sistemas y técnicas pueden ser útiles para vencer las complejidades crecientes en materia de planificación urbana. Hay que invitar a los urbanistas a explorar minuciosamente nuevas aproximaciones y métodos científicos, sabiendo que las técnicas por sí mismas no podrán nunca sustituir del todo el buen sentido de quienes tienen la responsabilidad de las decisiones. Sin embargo, pueden ser muy útiles para aumentar la comprensión de los problemas a resolver.

7. Una planificación razonable implica una cierta flexibilidad y no debe soldarse muy estrechamente a planes fijos a largo término. Como hemos indicado, la aproximación deberá hacerse por la determinación de los fines, que permitan la aplicación de diversas soluciones, por el aumento del número de opciones posibles, de suerte que las alternativas sean conocidas, y, finalmente, si las circunstancias cambian considerablemente, por la aplicación decidida de modificaciones a los planes previamente adoptados, siempre que sea evidente que hay más ventajas que desventajas.

8. Durante la ejecución de los proyectos en cuestión no deben perderse de vista las diferencias entre los países, como sus sistemas de gobierno, sus sistemas económicos, las variaciones geográficas, etc.