

Año: XV, Marzo 1974 No. 313

## Regimientos de Zonificación Urbana: Argumentos para Abolirlos

David J. Mandel.

Reproducido y traducido por el CEES con permiso y por cortesía de The Architectural Forum, Billboard Publications Inc. © 1973.

El Sr. Mandel publicó este artículo por primera vez en el «Architectural Forum» de diciembre, 1971. Fue reimpreso por la revista «Freeman» en julio 1972

Es mi tesis que un análisis de nuestra experiencia con las leyes (o reglamentos) de zonificación urbana, desde la emisión del reglamento de zonificación de la Ciudad de Nueva York en 1916 modelo para la mayoría de los reglamentos de zonificación de los Estados Unidos, nos lleva a la conclusión que los reglamentos de zonificación urbana no logran lo que se suponían lograr, que sus premisas son defectuosas, que la zonificación es un fracaso irremediable y que, por lo tanto, debe abolirse. Tal argumento es hecho con especial referencia a la Ciudad de Nueva York, pero sin limitarlo a esa urbe o a las áreas metropolitanas.

Una proposición de abolir cualquier legislación social reguladora del siglo XX es usualmente acogida con cierto recelo, y luego con la medio expresada crítica de «laissez faire». Los reglamentos de zonificación, expresión de nuestro deseo de actuar racionalmente y usar las herramientas de la ciencia moderna para responder a las necesidades humanas, se consideraban hasta hace muy poco inmunes a los ataques fundamentales. En los últimos años hasta los más apasionados admiradores de la idea de zonificación han notado que los efectos de los reglamentos de zonificación no han sido enteramente benignos. El tiempo está ya maduro para reconsiderar las premisas de la zonificación y sus efectos.

Un moderno y comprensivo reglamento de zonificación traza un mapa, dividiendo el área urbana en zonas separadas según su uso: comercial, residencial e industrial, las cuales usualmente se subdividen en subzonas (el último reglamento de zonificación de la Ciudad de Nueva York establece 41 tipos de zonas comerciales, 12 tipos de zonas industriales y 13 tipos de zonas residenciales). Además de establecer zonas por uso, los reglamentos de zonificación establecen fórmulas regulando el tamaño y la altura de las estructuras dentro de cada zona y subzona.

Aun el valor social de reglamentar la separación de áreas según el uso que se le dé al terreno está abierto a serias dudas. Es cierto que, la separación de la tierra según los distintos usos es un proceso natural que ocurre aun en ausencia de zonificación. Es natural que los negocios se agrupen, que la industria pesada ocupe ciertos terrenos, que áreas residenciales de carácter unifamiliar se desarrolle en ciertos lugares, en ciertos momentos de la vida urbana. Al grado en que la zonificación sencillamente reconozca el proceso natural, no está cambiando nada y no causa pérdida alguna. Pero dondequiera que la zonificación tenga algún efecto operacional está imponiendo un uso que no es natural (i.e., un uso que no ocurriría en ausencia de zonificación) y por lo tanto obliga a una innatural asignación de recursos, tiende a empobrecer a toda la comunidad. Dicho en términos contemporáneos, es mala ecología.

Es mala ecología parcialmente porque considera que los intereses de unos usuarios de terreno, próximos entre sí, son equivalentes al «interés colectivo». El organismo completo, la comunidad total, resulta desequilibrada por lo que se presume ser el interés de una parte local. Asumamos, por ejemplo, que una área es zonificada para viviendas unifamiliares, con una extensión mínima de lote de media manzana, y que un constructor se propone construir un edificio de apartamentos de varios pisos en cierta parte de tal área. Los usuarios de los terrenos circundantes, o aun quizás tan sólo una mayoría de ellos, pueden desear restricciones como protección de su interés de mantener el carácter de su comunidad a. Pero la protección de sus intereses significa una pérdida para el dueño del terreno, un daño para sus intereses; priva también a los trabajadores de una fuente de trabajo; daña también a los potenciales habitantes de los apartamentos privándolos de la oportunidad de rentar o comprar habitaciones donde podrían desear y estaban dispuestos a pagar. Restringe el uso concentrado de la tierra donde tal uso es indicado, como lo prueba el hecho de que alguien estuviese deseoso a arriesgar su dinero y, por consiguiente, condena a una mayor extensión de tierra a ser habilitada para poder dar vivienda a una misma cantidad de población.

### ¿ES ESTO JUSTO?

También se es dable poner en duda la legalidad fundamental de permitir que algunos de los que habitan o residen en una subzona hagan uso del proceso político para asegurarse que sus posibles vecinos no puedan vivir en edificios de apartamentos, o que sean menos ricos que ellos (o que no construyan casas de apreciablemente menor tamaño que la de ellos, o que construyan una fábrica). En efecto, la zonificación otorga a una mayoría local el derecho a excluir lo que es en realidad la esencia de la propiedad.

La lógica detrás del racionamiento que permite a B ejercer derechos de propiedad sobre el terreno de A, debiera buscarse en el efecto que produce a B, el uso que A se propone hacer de su propiedad. Cualquier uso que A pretenda dar a su terreno tendrá un impacto sobre B. En un extremo de la escala están aquellos usos que palpablemente perjudiquen a B tales se podrían considerar como «usos rebalsantes». Cuando A ocasiona olores nocivos que se extienden sobre el terreno de B, o cuando ocasiona ruidos que sustancialmente molesten a B, A en realidad, está haciendo uso no de su terreno sino del de B. La justicia de permitir a B o a una agencia gubernamental que actúe en representación de B para restringir a A de sobrepasar sus límites, es clara. Tradicionalmente tal conducta es controlada por la ley que previene contra cualquier abuso ya sea en el campo civil o criminal.

Pero otro es el caso cuando el uso que A se propone hacer de su propiedad tiene sólo un efecto «mínimo», sobre el goce que B pueda sacar de su terreno. En tal caso el derecho civil y penal es neutral, confesando su inhabilidad de poder juzgar, en ausencia de «un uso rebalsante», si hay más mérito en el uso propuesto por A que en la demandada por B que se le restrinja. Como en este caso es imposible discernir racionalmente si hay más mérito en un sentido o en otro, la base para la pretensión que la zonificación es justa debe buscarse en otros ámbitos que no sean en su habilidad de balancear intereses contrarios con ecuanimidad.

### FRENANDO A LA MAYORÍA

Es en el empleo del proceso político, la voluntad de la mayoría a través de un voto libremente emitido, en que se apoya la pretensión de justicia de la zonificación. Pero igualar «dominio de la mayoría» con «justicia» o con «proceso democrático», es terriblemente inexacto. Podríamos asumir que el «dominio de la mayoría» es justo cuando es aplicado al proceso político (aunque su mejor justificación estriba en su sentido práctico más que en lo justo). Pero hemos siempre de admitir que el sello del estado democrático es su prudencia en la aplicación del proceso político a las actividades de sus ciudadanos.

Puesto que la zonificación es sólo una de las muchas fuerzas que determinan el uso de la tierra, es difícil medir sus efectos prácticos. Podemos afirmar con certeza, que no hay prueba alguna de que la introducción de la zonificación haya contribuido a mejorar las amenidades de la vida urbana y si hay evidencia substancial que las ha reducido.

### **TECNOLOGÍA CAMBIANTE**

Los proyectistas del reglamento de zonificación de 1916 de la Ciudad de Nueva York comenzaron a trabajar en 1913, y el reglamento duró hasta 1939 sin revisiones sustanciales. Como todos los planes de zonificación, fue proyectado a la luz de tecnología generalmente disponible con algunos años de anticipación y se le proponía para resolver problemas originados décadas o siglos atrás y entonces aparentes. La honestidad de motivaciones y la capacidad de dichos planificadores no son puestas en duda, pero su visión hacia el futuro tiene que haber sido limitada. Su imagen de la ciudad ideal estaba fuertemente influenciada por sus memorias de una ciudad de su niñez, más bucólica y menos poblada. Se vieron restringidos a proyectar el futuro como si fuera virtualmente una proyección lineal del pasado. Sencillamente no podían (ni habría podido otra persona) anticipar y planear para los eventos tumultuosos de los siguientes 23 años: la entrada de los Estados Unidos a la 1<sup>a</sup>. Guerra Mundial, el cese casi completo de inmigración a partir de 1924, la Gran Depresión, el ubicuo y feroz automóvil, el aire acondicionado, los supermercados, la penicilina, etc.

### **BOLA DE CRISTAL NUBLADA**

La bola de cristal nublada de los planificadores, enfocada hacia la presunta insalubridad del rascacielos de oficinas, engendró los edificios estilo «zigurat», edificios a manera de pastel de bodas, que afean el horizonte sin aliviar el congestionamiento en ningún sentido práctico o contribuir al confort o comodidad de los oficinistas. La familiaridad y cariño de esos planificadores por las casas en serie tipificadas y su evidente antipatía por los apartamentos, promovieron la retención y construcción de casas pequeñas. Viviendas adecuadas a las normas de 1919 o 1925, pero decrepitas o dilapidadas 30 ó 40 años más tarde, frecuentemente no pueden ser restauradas a niveles de habitabilidad y utilidad económica, por las restricciones de la zonificación. Áreas de la parte interna de la ciudad son así condenadas a una devastación total antes que se pueda iniciar la reconstrucción.

Vecindarios que podrían haber sobrevivido en formas cambiadas pero aún reconocibles, son completamente arrasados, perdiéndose su diversidad y humanidad junto con el ripio.

### **FALTA DE FLEXIBILIDAD**

Las consecuencias de la inherente falta de flexibilidad en la zonificación son múltiples. Mucha tierra permanece sin uso, esperando un uso industrial designado que nunca llega. La formación de terrenos amplios, económicamente explotables, es encarecida artificialmente, pues los constructores deben pagar no sólo el precio inherente del terreno, sino también el valor que la zonificación le confiere. Los ingresos municipales por impuestos pueden verse perjudicados y la viabilidad económica de la ciudad arriesgada, al poder lograrse concesiones de exoneración de impuestos por el desarrollo urbano a gran escala, donde el desarrollo fragmentado o a pequeña escala se ve imposibilitado por restricciones de zonificación. Mucho tiempo después que vecindarios han decaído por completo y han sido casi abandonados en su totalidad, continúan siendo clasificados como zonas residenciales, protegiendo así, de incursiones industriales a los inexistentes residentes. Donde prevalece el fatídico toque de la zonificación, sólidas residencias ahora muy grandes para ocupación unifamiliar, frecuentemente de caen a un estado de incertidumbre total antes de poder dárseles nuevos usos como tiendas, almacenes, o viviendas multifamiliares a través de concesiones que permitan densificación o re-zonificaciones. Los *centros* de las ciudades se *estancan*, mientras que áreas verdes periféricas o pertenecientes a los suburbios son taladas y pavimentadas. Multitudes son condenadas a la maldición de comutar (i.e.: viajar grandes distancias en tren) cuando a no haber sido por la zonificación hubieran podido vivir cómodamente a corta distancia de su trabajo.

### **LA LIBERTAD FAVORECE LA EXCELENCIA**

Una de las metas de la zonificación era lograr urbes más estéticas. Tristemente tal meta permanece irrealizada. La zonificación provoca errores monumentales. Insatisfechos con la apariencia de pastel de bodas de las estructuras neoyorquinas inducidas por las regulaciones anteriores y engañados por la fortuita excelencia de edificios como el Lever House y el Seagram Buxíding, los zonificadores que planearon el código de 1910, hicieron concesiones favorables a la construcción de edificios altos a cambio de profundas restricciones en lo que concierne a lo construido a nivel de tierra. Resultado: la Sexta Avenida con sus ariscas y remotas torres aliñadas que desdeñan las relaciones meramente comerciales y que no cuentan con ni siquiera una farmacia o un café, inhumanamente nítidas, sin amparo a escala o dimensiones humanas por una distancia de tres cuartos de milla.

Abolir la zonificación no garantiza la excelencia arquitectónica. Una cosa es segura: que se seguirán construyendo edificios feos. Pero se fomenta más la excelencia arquitectónica a través de la libertad, que exigiendo conformidad al particular juicio de un comité zonificador. La concesión de excepciones y rezonificaciones son remedios insuficientes a la rigidez de la zonificación y su básico conservatismo. Ambas permiten algo de flexibilidad; ambas son objetables. Los trámites para obtener excepciones de los rigores de la zonificación además de ser limitados en sus alcances son caros y tardados. Son una potente fuente de «mordidas» y extorsiones amigables. Rezonificar para un punto particular es tan obviamente injusto que es inconstitucional. Una rezonificación comprensiva, tiene que ser tan infrecuente, que la flexibilidad que permite tiene que ser mínima. La «zonificación a discreción», es una tiranía sin tapujos.

### **UNA CONVENIENTE MEZCLA DE USOS**

¿Ha aumentado la zonificación las amenidades que puede ofrecer la ciudad, a través de reglamentar la separación de usos por zonas residenciales, comerciales e industriales? En mucho de la Ciudad de Nueva York, a un observador no informado le sería difícil descubrir tal separación, pues la mayor parte de las zonas muestran una mezcla de usos. En mucho Manhattan, por ejemplo, la separación es cosa de unos pocos metros, a la vuelta de la esquina, del otro lado de la calle. Aún así, la Avenida del Parque entre las 59 y 95 calle, no es más agradable y sí mucho más monótona sin tiendas ni oficinas, que las Avenidas Madison y Lexington, que sí las tienen. En el centro de Manhattan para ciertas gentes, la calidad de vida no se degrada por la proximidad de las actividades comerciales y, aun puede que hasta ello contribuya a su mejoramiento. Una separación vertical les basta para su comodidad; comercios y oficinas en los bajos, viviendas en lo alto de los edificios. Tanto así, que Nueva York ha comenzado a propiciar la construcción de edificios con oficinas y tiendas abajo y apartamentos arriba disposición que fue restringida por la zonificación durante cincuenta años. La conclusión mínima a que podemos llegar es que una mezcla de usos comerciales y residenciales no es, de por sí, conducente a un estilo de vida desagradable.

## **RESIDENCIAL E INDUSTRIAL**

La compatibilidad de usos industriales y residenciales gira por completo alrededor de los «usos rebalsantes» o «usos ofensivos». De otra forma, no hay respuesta categórica alguna a la pregunta de si la actividad de una fábrica, en un punto cualquiera del mapa, ha de reducir las amenidades de vida de un área residencial cercana. La zonificación trata el problema de usos rebalsantes de la manera más cruda posible poniendo en cuarentena al paciente en lugar de tratar de curar la enfermedad y causando con ello enormes problemas de tráfico al consignar a las fábricas a áreas muy remotas. No es un error el aseverar que este enfoque, de aislar en «cuarentena» distintas actividades, que mantienen los zonificadores actuales, ha contribuido a intensificar nuestros problemas de contaminación. La fuerza estatal debiera mejor ser dirigida a exigir que las fábricas mantuviesen sus actividades dentro de su propio terreno (sin uso rebalsante alguno), para no ser vecinos desagradables donde quiera que se encuentre. La calidad de nuestra vida no es, y no debe ser, dependiente de una reglamentada separación de áreas residenciales e industriales.

Las limitaciones de tamaño y altura de edificios que exige la zonificación resultan ser igualmente irrelevantes a la calidad de la vida de los ciudadanos. La gente puede vivir y trabajar en gigantescos edificios con gran comodidad y en pequeños en condiciones de miseria; lo inverso también es cierto.

## **LOS VIEJOS PROBLEMAS PERMANECEN; LA ZONIFICACIÓN TRAE NUEVOS**

De todas estas conclusiones, una más puede inferirse. Lo antiestético de la ciudad no es causado por una falta de zonificación ni es mejorado a través de zonificar. La zonificación sencillamente crea una nueva serie de problemas.

Ningún plan de zonificación puede diseñarse que no exhiba los mortales defectos de los planes de zonificación aquí expuestos. Los planes de zonificación encaran los problemas del futuro con la entera confianza de poder evitar que recurran los problemas de 1915 ó

1938 ó 1959. Pero están y tienen que estar diseñados a la luz de tecnología anticuada, recursos anticuados, problemas anticuados e ideas anticuadas. Son *inherentemente* inflexibles, incapaces de ajustarse a nuevas tecnologías, nuevos recursos, nuevas ideas, nuevas necesidades. Los reglamentos de zonificación pueden conferir orden, pero tal orden es el de un Cementerio o de Williamsburg (pueblo colonial de Nueva Inglaterra, EE.UU., que ha sido restaurado y en que el pueblo entero es el escenario de un teatro educacional). La zonificación, como toda otra modificación eco-sistematológica, produce efectos imprevisibles al elaborar el plan. Entre mayor sea el alcance de la zonificación, más grande será el peligro de que estos efectos imprevisibles causen monumentales y persistentes daños. El argumentar que el tamaño y complejidad de las ciudades modernas hace imperativo su zonificación, es falso. En cuanto más grande y complejo sea un ecosistema, menos probable será que se le pueda controlar por planes hechos años atrás.

Tras medio siglo de amplia zonificación en una era en que las regulaciones gubernamentales aumentan día a día, puede ser difícil aceptar la idea de que hay lugares que pueden florecer sin zonificación, pero siempre los ha habido y los hay hoy día.\*

Por todas estas razones me veo obligado a llegar a la conclusión que el orden social más aceptable para el uso de la tierra surgirá naturalmente sin zonificación, de igual forma que la prensa gozará de un orden social más aceptable sin previa censura.

\*\*\*

\*Aunque mi abuelo me solía advertir que por ejemplo, no constituye prueba a los lectores interesados, se les recomienda examinar la ciudad de Houston. Texas, que nunca ha sido zonificada y que es el tema de un admirable artículo por Bernard H. Siegan: «Non-Zoning in Houston» (La No-Zonificación en Houston), Journal of Law and Economics, April, 1970.