

ITALIA

F. OLIVA

Profesor de la Universidad Politécnica de Milán

La crisis del urbanismo y las responsabilidades de los urbanistas

El urbanismo italiano está en crisis y los urbanistas han fracasado. Se trata de dos afirmaciones que a menudo hemos encontrado en la prensa más relevante de los últimos tiempos, cuya orientación parece más propensa a recordar el pasado (cuando los problemas y los ritmos del crecimiento eran menores) que a mirar hacia delante, para intentar determinar las causas de una crisis del urbanismo, que objetivamente existe, y para encontrar las respuestas necesarias en el futuro. La primera afirmación se refiere, pues, a una situación objetiva difícilmente refutable, mientras que la segunda no corresponde a una situación generalizable, sino que implica toda la cultura urbanística italiana y es, por tanto, esencialmente falsa.

Empecemos por la primera afirmación. La crisis que el urbanismo está viviendo hoy y que se manifiesta, sobre todo, en la incapacidad de contrastar el desarrollo urbano de los diez últimos años bajo el signo de la expansión urbana, viene de lejos. Su origen es, de hecho, reconducible tanto a la debilidad como a la inaplicabilidad del ordenamiento jurídico que está en la base del sistema de planificación italiano y a la consiguiente escasa eficacia de los instrumentos que tal sistema ha utilizado en el pasado y que parcialmente utiliza todavía; todas estas situaciones están ligadas a la nunca aplicada reforma de la Ley Urbanística Fundamental italiana que entró en vigor a principios de la década de los 50 del pasado siglo y alrededor de la cual gira toda la ordenación urbanística. Desde entonces la ley nunca ha sido sustituida por un reglamento orgánico general y al menos, en lo concerniente a algunos aspectos fundamentales, se considera aún en vigor. En ausencia de tal reglamento, después de que el Parlamento no aprobase en 1963 una nueva ley de reforma radical (precisamente el radicalismo de la propuesta fue la

causa de su fracaso) se ha ido confiando en instrumentos legislativos parciales, que con frecuencia se han revelado insuficientes. No obstante, la necesidad de una reforma general ya se había puesto de manifiesto a principios de la década de los 60, a tan solo diez años de la aplicación de la ley urbanística, la cual se basaba en un enfoque público-expropiador a la que le faltaban los presupuestos para asegurar su eficaz funcionamiento, a partir de una moderna normativa en materia de expropiaciones, y para continuar con los recursos financieros necesarios a la hora de gestionar una iniciativa pública que la ley no se había preocupado de prever.

Naturalmente la voluntad de no reformar el urbanismo ha sido una elección política precisa por parte de los gobiernos y de las mayorías parlamentarias de entonces en la que a veces han prevalecido posiciones extremistas, como en el caso del fracaso de la reforma, predominantes en la cultura urbanística, aunque no en las fuerzas políticas del gobierno, a pesar de que se había pasado de tener gobiernos centristas, que habían caracterizado los quince primeros años de la República, a contar con la presencia del Partido Socialista, defensor, aunque no determinante, de la reforma. Lo que la mayoría del gobierno no quería discutir era el papel y el peso de la renta fundiaria dentro del sistema económico italiano, que se ha mantenido e incluso ha crecido con el tiempo. Otro dato irrefutable es el de la incidencia media del coste del suelo sobre el precio final de lo construido, que alcanza en Italia valores máximos respecto a los demás países europeos.

Tras abandonar en 1963 la reforma, el Gobierno recurrió a las llamadas "reformas parciales", medidas que no podían deshacer este nudo fundamental, ya sea por el continuo prevalecer de una orientación política contraria, ya sea por las repetidas sanciones de inconstitucionalidad, que son inevitables cuando se quiere intervenir únicamente sobre una parte de la ordenación, sin querer reformar sus cimientos. Esta condición, prolongada en el tiempo, ha restado efica-

cia a la planificación, que se ha podido expresar plenamente solo en circunstancias excepcionales, en los afortunados casos donde las condiciones políticas y culturales se entrecruzaban, aunque de forma efímera y no duradera. En cambio el urbanismo nunca ha podido garantizar una correspondencia real entre objetivos y resultados y esto ha representado la principal condición para su deslegitimación y desacreditación social, unido a que los italianos generalmente son poco proclives a respetar las reglas del bien común y mucho más propensos a pensar, en primer lugar, en sus propios intereses individuales.

Tampoco el amplio desarrollo de la planificación registrado en Italia tras la reforma constitucional de 2001 ha resuelto el problema. Dicha reforma asignaba a las Regiones, por un lado, la plena responsabilidad legislativa en materia de gobierno del territorio y, por tanto, también de planificación (configurando de hecho un proyecto federalista para el urbanismo) y, por otro, preveía la existencia de una ley del Estado que actuaría como referente en la definición de los “principios fundamentales” del gobierno del territorio: es decir, una especie de hilo conductor en la coordinación de las leyes regionales, garantizando de esta forma la absoluta autonomía de cada una de las opciones. Tal Ley nunca ha sido aprobada, a pesar de que han pasado casi diez años desde la reforma y, por consiguiente, las mismas reformas regionales realizadas por la casi totalidad de las 21 Regiones italianas carecen de la cobertura jurídica de una ley nacional con relación a algunas competencias fundamentales que son propias del Estado y sin las cuales la eficacia, aun de la mejor ley regional, no está garantizada. Un ejemplo concreto es que recientemente el Tribunal Administrativo Regional del Lacio ha considerado ilegítimas, por faltar una referencia a la legislación estatal, las normas del plan de Roma referidas a la adquisición compensatoria de zonas para servicios públicos. Esta práctica en Italia se define normalmente como “equidistribución”, la cual, tras algunos años de experimentación, la utiliza ampliamente la gran mayoría de las Administraciones, como alternativa a las expropiaciones forzosas, que son demasiado costosas para las Administraciones locales y representan una fuente de inagotables contenciosos. Obviamente, la decisión del Tribunal pone en peligro tal enfoque, en general, aunque en este caso específico hay también una responsabilidad de la Región del Lacio, que no lo ha previsto en su propia legislación.

A su vez, la ausencia de la Ley de los “principios fundamentales” del gobierno del territorio evidencia una segunda cuestión fundamental, la del modelo de planificación que en casi todas las Regiones se ha desdoblado en dos componentes: una general denominada “estructural”, no vinculante y prescriptiva y no conformadora de los derechos edificatorios (por tanto solo con carácter de directiva) y una “operativa”, relativa a las transformaciones urbanísticas, con

carácter prescriptivo y conformador. A este modelo, propuesto inicialmente (1995) por el *Istituto Nazionale di Urbanistica* (INU), le cuesta mucho afirmarse en un contexto condicionado todavía, disciplinar y culturalmente, por el viejo modelo regulador, expropiador y público nunca derogado.

Además de la determinante carencia legislativa que se acaba de evidenciar, debemos recordar otros incumplimientos del Estado, muy relevantes, que hacen que en Italia resulte muy problemático un efectivo gobierno del territorio. En primer lugar cabe destacar el tema de la estabilidad hidrogeológica o de la seguridad hidráulica del territorio pues a pesar de que la reforma constitucional asigna al Estado tal competencia, no se le hace frente ni con los recursos necesarios, ni con adecuados programas de los Entes correspondientes. En segundo lugar, la fiscalidad local está hoy ausente básicamente en el proceso de planificación, excepto por los efectos negativos de una desafortunada medida estatal impuesta hace algunos años que consentía utilizar las cargas de urbanización para financiar los gastos corrientes (personal, servicios). Pero la falta más grave concierne a la modernización infraestructural del País que no debe reducirse solamente a programar nuevas autopistas en régimen de concesión y a financiar las líneas de la “alta velocidad”, sino que debe enfrentarse seriamente al problema de toda la red ferroviaria en una perspectiva de aumento de la movilidad regional y metropolitana sobre raíles, que financie la realización de los ferrocarriles urbanos y metropolitanos; de esta forma Italia se podría equiparar a los demás Países de la Europa Occidental. Este programa representa la condición preliminar para toda política de ordenación territorial o urbanística. En definitiva, no podemos esperar que el urbanismo recupere la credibilidad que debería tener en la sociedad, si no se le ofrece la oportunidad de que funcione, más allá de las capacidades o de los límites de los urbanistas.

En cuanto a la segunda afirmación, mencionada ya en el título del artículo, es decir la que se refiere a las responsabilidades de los urbanistas en la crisis del urbanismo es una aseveración que se debe sin duda considerar mezquina e incluso falsa y se utiliza, en la mayoría de los casos, únicamente para sostener un planteamiento político y disciplinar partidista. De hecho, en estos últimos cuarenta años, a medida que las dificultades causadas por la reforma se han ido haciendo más evidentes, los urbanistas, en particular los del mencionado INU, han redoblado su propio compromiso para colmar las desventajas que esta condición comportaba al garantizar las opciones correctas de los planes, técnicamente fundamentadas y puestas al día desde el punto de vista cultural, y al inventar un marco jurídico e instrumental que permita llevarlo a cabo con un mínimo de éxito. He aquí algunos ejemplos: ¿la posibilidad de expropiación se reduce progresivamente a causa de la inconstitucionalidad de las

normas relativas y a la cada vez más reducida disponibilidad financiera de las Administraciones? El urbanismo inventa tanto la equidistribución como la compensación urbanística: es decir, unos instrumentos que hace solamente quince años se consideraban una práctica casi imposible, y que hoy todos utilizan, a pesar de no estar garantizados por ninguna ley. ¿El viejo Plan General muestra definitivamente su ineficacia en cuanto instrumento prescriptivo y conformador de los derechos edificatorios que el régimen inmobiliario pretende exigir inmediatamente sin ninguna dilación y programación temporal? El urbanismo recupera el *masterplan* programático, propio de la tradición racionalista, como marco en el que estructurar las transformaciones que haya que realizar posteriormente. Se suministra así el prototipo de los “planes estructurales”, que caracterizarán la nueva era de las reformas regionales y propone también una nueva planificación operativa, prescriptiva y conformadora, que pondrá de relieve la dimensión del diseño de la disciplina. Podríamos continuar con los ejemplos enumerando los múltiples enriquecimientos y reemplazos que la experimentación italiana ha sabido garantizar con el apoyo constante del INU, que siempre ha representado un punto de referencia en toda práctica innovadora y reformista.

Entonces, ¿es quizá culpa de los urbanistas si la calidad de la ciudad contemporánea, fea y sin forma, es difícil de percibir o si las condiciones asentativas de las nuevas transformaciones urbanas son inaceptables, sobre todo, por la falta de una indispensable movilidad de masas y porque están encomendadas predominantemente a la movilidad automovilística individual? Y por último, ¿se les debe atribuir a los citados urbanistas las responsabilidades, si la renta diferencial sigue agrediendo los lugares especiales de nuestro territorio, despreciando todo plan paisajístico, porque así lo quieren tanto una economía no gobernada como un sistema político local miope y corto de miras? Las respuestas a estos disparates son evidentes, aunque realmente no exculpan de la responsabilidad de las opciones equivocadas que siempre pueden existir, pero hay que reconducirlas a una dimensión específica e individual.

Sin embargo, sí existe una responsabilidad que debe ser imputada a ese grupo de urbanistas italianos que han dejado de reconocerse de forma explícita en las posiciones del INU, a partir del XXI Congreso de 1995, el cual definía los principios y las normas de la reforma urbanística (el “plan estructural”, la equidistribución, etc.), que, posteriormente, muchas leyes regionales han retomado. Una responsabilidad que por lo general consiste en haber contrastado de forma continua la nueva propuesta de reforma, contraponiéndole el viejo modelo público y expropiador en su formulación original, independientemente de cualquier comprobación de factibilidad política y técnica. En particular, se puede achacar a este grupo, el haber hundido —con una

acción al mismo tiempo política y cultural que ha condicionado las componentes más radicales del centro—izquierda, entonces en el Gobierno— una buena ley de reforma urbanística que el Parlamento, por una vez, se disponía a aprobar en el año 2000, al final de la XIII Legislatura y antes de la aprobación de la reforma del Título V de la Constitución.

En cambio la mayoría de los urbanistas italianos, los que trabajan en el sector y consideran todavía el plan como un instrumento indispensable para garantizar el equilibrio necesario entre las protecciones y el desarrollo sostenible, sigue combatiendo una difícil batalla disciplinar para afirmar las razones del urbanismo; se trata de una misión casi imposible, dado que los principales obstáculos residen en el sistema político y en el rechazo de la sociedad, que prefiere los indultos inmobiliarios y las modificaciones a una correcta gestión del territorio en nombre del interés colectivo.

No obstante, los urbanistas reformistas en general y los del INU en particular deberían quizá aceptar una crítica, que sería, la de haber a menudo concentrado la propia acción en la reforma de los mecanismos legislativos y del tipo de plan principalmente, dejando de lado, a veces, la necesaria iniciativa política y cultural incluso de los contenidos fundamentales y de los temas emergentes de las transformaciones territoriales que con el tiempo han ido caracterizando las ciudades y los territorios italianos. Todo ello sin olvidar lo fundamental que ha sido y es el tema de la reforma de la legislación y el del plan y lo equivocadas que han sido las posiciones de quienes han sostenido siempre la inutilidad de este empeño, afirmando que de todos modos los problemas eran “otros muchos” y aplazando continuamente así el compromiso sobre cualquier decisión.

A veces, nos preguntamos, para referirnos a los problemas más evidentes: ¿qué sentido tiene hoy desarrollar en los planes sistemas de movilidad adecuados a las necesidades funcionales y medioambientales de las ciudades y del territorio, aun con los importantes conocimientos técnicos y culturales que a menudo caracterizan el urbanismo italiano, cuando no existe la posibilidad de que se lleven a cabo si no es de forma parcial? Esto se debe a que realmente el Estado italiano nunca ha preparado una programación con infraestructuras modernas y nunca ha querido encontrar los recursos necesarios, incluso antes de hoy, cuando la situación de las finanzas públicas, oprimida por la deuda pública, se limita a programar, por un lado, nuevas autopistas en régimen de concesión, que no afectan a los presupuestos públicos y, por otro, la finalización de la alta velocidad u otras grandes obras, que a pesar de no ser en absoluto prioritarias son de gran impacto político como el puente de Sicilia. Es asimismo lógico preguntarse si: ¿es realmente útil comprometer los planes locales

en una acción dirigida a la contención del consumo de suelo suburbano para nuevos asentamientos, cuando la experiencia, aun la internacional, enseña que la contribución de la planificación en este sector, si bien importante, no es determinante y que son necesarios otros instrumentos, fiscales y de protección medioambiental, que solamente una Ley del Estado puede garantizar? O, por último, ¿qué eficacia pueden tener en la planificación operativa nuevas modalidades de redistribución de la renta fundiaria, cuando ya es evidente que una efectiva redistribución social de la misma únicamente puede ser confiada a una reforma estructural de la fiscalidad urbanística, que abriría un camino que ningún Gobierno italiano ha querido seguir, pero que acontecimientos actuales como la crisis económica y el escenario de la transformación urbana, indican como absolutamente necesario?

Las preguntas formuladas anteriormente son todas, claro está, retóricas, porque los planes seguirán proponiendo escenarios de movilidad sostenible para limitar el consumo de suelo suburbano y para contrastar la renta urbana. De esta forma se denunciarán situaciones que deberán superarse, aunque a su vez se expongan (involucrando toda la disciplina urbanística) con el riesgo de ser considerados ineficaces y de prometer resultados inalcanzables. A pesar de ello, entendemos que este compromiso no puede ser aplazado, ya que constituye un paso necesario para la afirmación de aquellas razones del urbanismo que los urbanistas reformistas seguirán apoyando, en cuanto víctimas más que responsables de la actual tan poco satisfactoria situación.

22 de abril de 2010

Traducido del italiano por: Sagrario del Río Zamudio
Revisado por: Graziella Trovato

ARGENTINA

R. PESCI

Fundación CEPA

El Club de las Ciudades Ilustres Latinoamericanas

Un viaje sorprendente

Estoy pensando en los pregoneros de tiempos idos, que iban por las calles recitando en voz bien alta, las noticias más destacadas del momento. Un antecedente de los grandes medios de comunicación de hoy, que se nos aparece casi como inocente al lado de la maraña de comunicaciones actuales.

Aquel pregonero de nuestra metáfora, iría vociferando por las calles que se formó un Club, el Club de las ciudades milagro, el club de las ciudades que se han reconvertido en pocos años y logrado una mejora integral de su sustentabilidad y calidad.

Pero ante todo, ¿qué es un Club? Una clásica y consagrada forma de asociación, para fortalecer el accionar de un determinado grupo, en la forma de una asociación abierta a más y más adherentes.

Recientemente, redoblé mis contactos con las actuaciones de urbanismo social en la ciudad de Medellín, Colombia, que ya han cobrado relieve internacional.

Resulta como principal líder su ex alcalde Sergio Fajardo, rodeado de un grupo interesantísimo de arquitectos, que iniciaron la acción hace 10 años y lograron dejar 2 marcas indelebles, que aún hoy continúan: la disminución de la violencia gigantesca que tenía esa ciudad, de 3000 asesinatos por año a sólo 30, y la realización de una serie de parques-bibliotecas, verdaderos focos de civilización y cultura, que están logrando revertir las condiciones de los asentamientos más pobres.

Pero también tuve la ocasión de volver a visitar Bogotá, donde otro alcalde, Antanas Mocus, seguido por Peñaloza, generaron un sistema de transporte público sobre ruedas, el Transmilenio, que generó no sólo una movilidad mucho mejor y socialmente más incluyente, sino una serie de corredores verdes y peatonales, que articulado con el transporte público, le han conseguido un rostro mucho más humano a la gran capital de Colombia.

Antanas Mocus y Sergio Fajardo son hoy candidatos a presidente y vicepresidente de la República de Colombia, por parte del recientemente creado Partido Verde, en una verdadera irrupción de una democracia más abierta e incluyente, como un grito de resurgimiento de décadas de corrupción y violencia.