



Urbanismo en España

LOS URBANISTAS, QUIENES Y DONDE

Manuel de Solá-Morales Rubió

Aparte de la actual disposición de los derechos sobre el suelo, quizá el más grave estrangulamiento que hoy impide la orientación favorable de nuestras ciudades sea la deficiencia de los recursos humanos asignados al problema. Es evidente que los problemas urbanos de nuestros días requieren para su adecuado tratamiento transformaciones institucionales y legales, mayor profundidad y ajuste en las teorías explicativas, investigación empírica afinada sobre los procesos en curso, revisión metodológica de la formulación de propuestas. Pero todo ello exige que el país disponga de un adecuado volumen de actividad intelectual y social aplicado al urbanismo; actividad que comprendería el total de hombres-hora dedicados (profesionales, técnicos, estudiosos y ejecutivos), y ponderados según su nivel y capacidad. Hasta hoy, como veremos, las capacidades humanas al servicio de los problemas urbanos en España, son especialmente escasas y mal distribuidas. Nuestra intención en este artículo es analizar precisamente la distribución regional y estructural de estos recursos humanos, y extraer de este análisis ciertas conclusiones provisionales, interpretando la situación presente y valorando posibles alternativas.

¿Quién se dedica al urbanismo en España? ¿De qué forma? ¿A qué nivel de especialización? ¿Dónde trabajan? Estas son preguntas pedestres, del hombre de la calle que, sin embargo, pocos «iniciados» podrían contestar. Y a otra escala, ¿cuál es la cota intelectual y cualitativa de nuestro urbanismo? ¿Dónde están los «cerebros» del urbanismo? ¿Por qué faltan inteligencias-punta dedicadas al urbanismo, al nivel de otros campos profesionales y científicos? Naturalmente, no pretendemos responder todos estos puntos, muchos de los cuales nos llevarían a discutir ambiguas cuestiones sobre estructura socio-económica profesional o sobre psicología de la frustración. Intentaremos, simplemente, sentar unas primeras bases que aclaren el entendimiento general del problema. Y creemos esto especialmente importante en un momento en el que parece que el desarrollo de nuestro urbanismo va a entrar en una nueva fase, caracterizada por la expansión cuantitativa de la demanda de planeamiento, y por la aparición de distintas vías de respuesta —quizá alternativas— a estas flamantes solicitudes.

Tanto en la calle, como en la Administración, como en las instituciones cívicas, la moda del urbanismo se ha «integrado» como el perfecto alibi que garantiza modernidad, eficiencia y racionalidad supuestas. Descubrimiento a medias, que apoya ciertamente sobre una efectiva necesidad, pero movido más por una simplista predisposición hacia soluciones demiúrgicas que por un conocimiento de las reales valencias del urbanismo, comprendido mal y superficialmente. A los graves riesgos de esta situación se añaden los provenientes de las respuestas a ella desde la esfera profesional urbanística. El nominalismo desbordado de figuras y temas, la inflación de plantillas y presupuestos, la oferta indiscriminada de encargos, la genericidad y esclerosis de las respuestas técnicas..., los tópicos cien veces repetidos, la ocultación de viejas fórmulas en nuevas palabras, la timidez en enfrentarse con el fondo de los problemas, la burocratización del trabajo... La falta de profesores, junto a la especialización urbanística en la carrera de arquitectura, la proliferación de cursillos y congresos, la aparición de nuevos centros, de nuevas competencias... Pero cuando ceda la inflación, el gigantesco «bluff» urbanístico puede reventar ahogando, en plena adolescencia, el auténtico desarrollo de nuestro urbanismo.

En este marco se encuadra este artículo, como estudio de la situación profesional. Por las lógicas limitaciones, sin embargo, hay que reducir el campo de análisis, cuyo estudio total exigiría una dimensión, unos medios y una dedicación fuera de lugar aquí. Nuestro intento consistirá en examinar el número y características de la dedicación humana al planeamiento en España, analizados en las provincias más significativas. En concreto veremos la estructura profesional del urbanismo en las provincias de Guipúzcoa, Valencia y Barcelona como representativas de situaciones típicas, y que ejemplarizan las tendencias generales en el país. Guipúzcoa, una de las provincias con mayor renta *per capita*, y la mayor actividad planificadora a escala provincial y municipal. Valencia, provincia macrocéfala, con una capital en expansión y transformación, sobre un entorno agrícola. Barcelona, región urbana potente, con una gran capital metropolitana y múltiples subsistemas urbanos interdependientes. Creemos que, de algún modo, estas tres situaciones configuran las situa-

ciones típicas a las que, desde el punto de vista urbanístico, tenderán a asemejarse las distintas provincias del país, definiendo problemáticas paralelas y en consecuencia situaciones profesionales también paralelas. Es evidente que la visión global de la situación exige como complemento el examen del caso singular de Madrid donde, por razones obvias aunque complejas, la estructura profesional es fundamentalmente distinta del resto del país. Esta misma complejidad es la que ha hecho que abandonemos aquí su análisis, dejándolo para un tratamiento específico, quizá en un próximo artículo.

La segunda limitación importante a que por el momento hemos debido ceñirnos es la de referirnos simplemente a los arquitectos al hablar de profesionales en el urbanismo. Esta sería, ciertamente, una muy grosera simplificación si se tratara de valorar el volumen absoluto de recursos humanos dedicados a temas urbanos y no, como en nuestro caso, una cierta distribución relativa. Ciertamente, y por la tradición que para bien o para mal todavía tiene la figura del arquitecto en todo lo referente al planeamiento, el número y tipo de arquitectos dedicados al urbanismo es un indicador válido del volumen total de atención profesional, puesto que la participación de otros diversos profesionales está en correlación directa precisamente con el nivel y complejidad de la especialización de tales arquitectos. En cualquier caso, éste es un tema que, ciertamente, reclama asimismo un artículo propio.

Una tercera limitación viene de las fuentes de información: la natural ambigüedad del tema y sobre todo la falta de atención a él, hacen que no existan referencias previas. Los datos aportados en el presente estudio son fruto de elaboración propia, a partir de consultas a personas, instituciones u organismos adecuados. Su precisión puede fallar en algún caso concreto; sin embargo creemos que en un conjunto reflejan las características generales de la situación. Sobre todo hay que insistir en que las cuantificaciones introducidas no son tanto para medir escalarmente los fenómenos considerados cuanto para valorar en cada caso el modelo de relaciones propuesto.

I. El modelo de análisis

La argumentación de este artículo se desarrollará de la forma siguiente:

Expondremos en primer lugar el modelo tipológico según el cual decimos vamos a analizar la situación profesional del urbanismo. Este modelo es una hipótesis de clasificación exhaustiva de las actividades propias urbanísticas según cuatro tipos, relacionados dos a dos. A continuación, examinaremos, según dicho modelo, la situación profesional del urbanismo en las provincias de Guipúzcoa, Valencia y Barcelona. En este punto se aportará la cuantificación de los profesionales correspondientes a los respectivos tipos de modelo, interpretando el sentido de los datos resultantes. Consiguientemente, se analizarán las interdependencias entre los tipos para las tres provincias, y los esquemas de relaciones correspondientes. De ahí aparecerá un esquema de la situación actual. Por otra parte, se justificará la adaptación del proceso histórico de formación del urbanismo al modelo propuesto, y de ello se derivará un modelo ideal. Este modelo ideal lo utilizaremos para su comparación con el esquema de la situación actual. Finalmente, se deducirán las consideraciones posibles como conclusión de lo expuesto.

El modelo que exponemos se propone analizar la actividad profesional agrupando las posibles funciones acerca del planeamiento urbanístico en cuatro grupos (figura 1):

A. Investigación de base sobre los fenómenos urbanos. Proposición de nuevas hipótesis. Formulación de soluciones «posibles» (utopías). Reflexión teórica.



FIG. 1

B. Enseñanza (más o menos institucionalizada) de la urbanística. Transmisión y generalización de sus principios, métodos y propuestas. Difusión social por medios públicos.

C. Administración pública del urbanismo. Control y gestión técnica.

D. Resolución y elaboración de planes y proyectos urbanísticos convencionales.

Estas funciones comprenden los trabajos generalmente desarrollados por los arquitectos. Los más frecuentes son los incluidos en el grupo D: los habituales encargos de planeamiento, promovidos por la Administración o por iniciativas privadas. Son trabajos realizados según pautas y métodos convencionales, preestablecidos, atendiendo a los requisitos legales en vigor y a objetivos dados por el promotor. En ellos, el arquitecto actúa según el tipo que podría catalogarse como el de «consultor» técnico en una promoción pública. El ejemplo más característico es el arquitecto, encargado de redactar un Plan general de Ordenación municipal, de parte de la correspondiente corporación o de un superior organismo administrativo, y que lo elabora privadamente en su estudio como profesional liberal con plena independencia de dedicación. En consecuencia se han tomado, para cuantificar los recursos humanos en el grupo, el número de profesionales arquitectos autores de los Planes generales aprobados, así como de los Planes territoriales de mayor ámbito (comarcales o provinciales) caso de haberlos. No se considera el planeamiento parcial por entenderse que su elaboración no supone por lo general, en cuanto a su temática y su metodología, una específica profesionalidad urbanística, sino un proyecto arquitectónico con dimensión urbana.

Un siguiente campo donde valorar el volumen de recursos humanos empleados en atender los problemas urbanos es el de la



Administración pública (C.). Es quizá el campo de más fácil cuantificación. Se trata de ver el número de plazas de arquitecto dedicadas a urbanismo por los distintos órganos de la Administración (Ayuntamientos, Comisiones provinciales, Obras Públicas, etc.). La previsión de plazas técnicas al servicio urbanístico será un índice claro del real interés de la Administración por el problema. En nuestro conteo hemos considerado como tales aquellas plazas de dedicación fija (media jornada laborable), y de carácter técnico (no político). Una duda aparece a propósito de los arquitectos municipales, que por sus múltiples funciones actúan también, en parte, como urbanistas: se han contabilizado aquellos, dedicados exclusivamente a urbanismo, y, con valor de media unidad, los que tienen dedicación plena al municipio, y aún con multiplicidad de funciones han elaborado el Plan general de la población. Como veremos más adelante, el arquitecto municipal suele ser una figura poco definida —como sus funciones—, a caballo de los tipos C. y D.

En el grupo B. agrupamos los arquitectos docentes de urbanística, y los que por medio de artículos periodísticos, libros u otros canales de difusión, tienen una actividad de transmisión y publicación de los contenidos de la urbanística. La crítica pública —no la técnica especializada— tiene también en este grupo a sus autores.

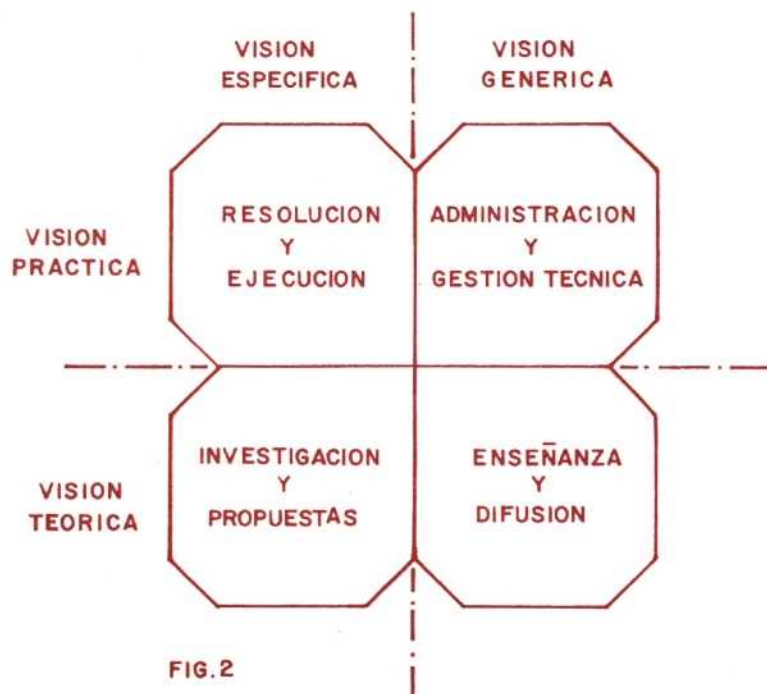
Existe —o debiera existir— otro nivel (A.) de actividad, el más intrínsecamente creador. Antes y después de la enseñanza de unos métodos, que se utilizarán para la elaboración de planes, y del control de los mismos por la Administración pública, existe un momento clave de interrogación, de duda y ensayo, y de puesta en cuestión que se traduce en una actividad fundamental de investigación. Investigación en doble sentido: como profundización empírica y teórica sobre los fenómenos tratados ante la insatisfacción de los métodos y los postulados aceptados. Pero investigación también sobre los resultados, sobre las nuevas propuestas posibles, sobre hipótesis de síntesis final. La primera es una investigación típicamente científica, analítica; la segunda es una investigación profesional. Su marco suele ser los concursos, alguna publicación acaso, donde se elaboran y formulan —no tanto teorías explicativas como hipótesis normativas o utopías indemostradas—. Es la investigación directa de soluciones. En este grupo, estarían los investigadores académicos desmenuzando los hechos y los principios, y los profesionales investigadores trabajando sobre las propuestas.

A. y D. coinciden en su atención específica a los problemas y a las soluciones, y en este sentido su visión es esencialmente concreta, y trabajan sobre situaciones determinadas: es la visión profesional. B. y C., por su parte, representan el nivel genérico, el proceso de generalización necesario a la difusión y aplicación indeterminada, abierta. En otro sentido, y respecto a ambos aspectos, A. y B. son precisamente el momento teórico de lo que en C. y D. son actividades directamente prácticas (figura 2). La trascendencia de esta nota epistemológica aparecerá más adelante.

II. Las provincias de Guipúzcoa, Valencia y Barcelona

Guipúzcoa es la provincia modelo según la Ley del Suelo. Es la provincia que con una seriedad encomiástica, con esfuerzo digno de mejor suerte, se lanzó, desde 1954 en que aprobó su Plan provincial, al planeamiento sistemático a escala municipal. En este

tiempo se han elaborado y aprobado en Guipúzcoa alrededor de cuarenta Planes generales que cubren prácticamente toda la provincia. Ninguna provincia española ha puesto en el planeamiento tanta confianza como la guipuzcoana. Tampoco ninguna, seguramente, contaba con un tan alto nivel cultural y socio-económico de la población, ni con un sentido comunal y cívico tan desarrollado. Por otra parte, especiales características regionales acentuaban el interés del trabajo: la difusión territorial del



poblamiento, verdadera ciudad-territorio espontánea; las limitadas disponibilidades de suelo llano; las exigencias de desarrollo industrial; el agrupamiento comarcal; la riqueza morfológica del paisaje y de las tipologías edificatorias preexistentes, etc.

Para afrontar tantos y tan importantes cuestiones, ¿qué recursos humanos ha dispuesto la provincia? La figura 3 indica la distribución de profesionales dedicados en los grupos del capítulo anterior y cuantificados, a partir de los datos que nos han llegado, según los criterios correspondientes. Ahí podemos ver cuántos hombres han llenado los cuadros del urbanismo guipuzcoano: los 40 Planes generales se han realizado de hecho entre 15 profesionales, la investigación profesional y teórica, la docencia o la crítica han sido prácticamente inexistentes. Más grave: para un tal proceso reglamentario de planeamiento, cubriendo la provincia, la Administración pública dispone solamente de cuatro plazas de urbanista.

No vamos a hacer comentarios específicos. Nuestro objetivo aquí es exponer los datos estructurales generales. Por otra parte, es claro que siempre pueden existir individualidades de excepción que modifiquen el peso de los valores numéricos.

La situación en Valencia es algo distinta. El poblamiento de la provincia es de núcleos agrícolas compactos, dirigidos desde una gran capital de servicios en franca expansión. Algunos centros industriales autónomos. Lejos, por tanto, de una predisposición a un tratamiento homogéneo como en Guipúzcoa. De hecho, toda la atención se ha dedicado a la ordenación de la capital olvidando casi al resto del territorio, máxime cuando Valencia ciudad, por las razones del caso, ha sido objeto de tratamiento

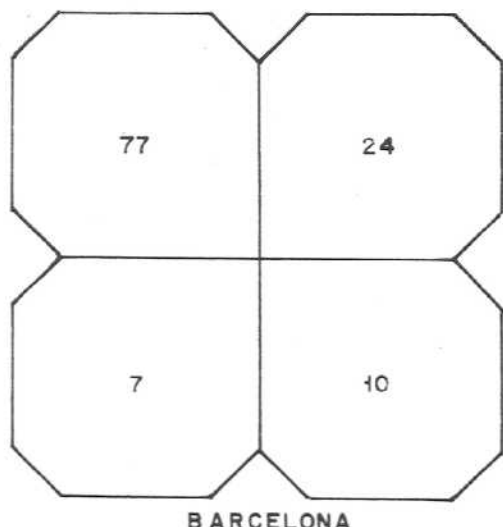
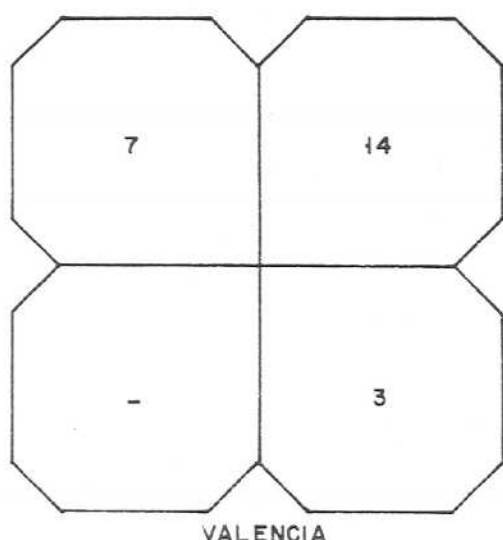
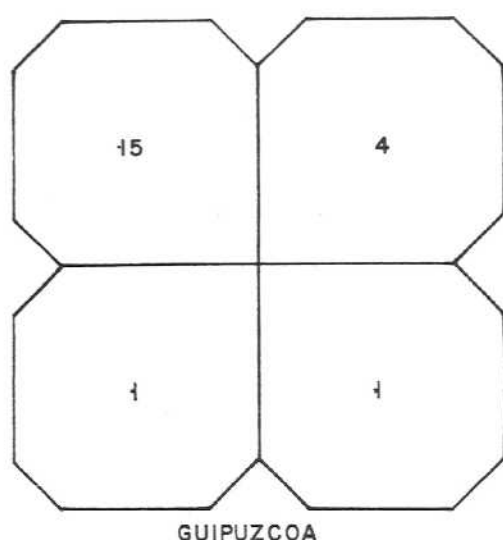


FIG. 3 DATOS ACTUALES

planificador especial, ya, primero, con la creación del Gran Valencia, y más tarde con la elaboración y ejecución del Plan Sur.

Esta situación aparece en la figura 3 donde se refleja, siempre según nuestros datos, la distribución profesional. La citada atención urbanística a la capital se aprecia en las 14 plazas oficiales de arquitectos en urbanismo que contrastan con la débil dedicación de los profesionales consultores como redactores de Planes generales. (En este punto puede incidir la estructura profesional del urbanismo de Madrid, como prestataria de servicios y suplantadora de los arquitectos valencianos en la elaboración de Planes generales en la provincia). La creación de la Escuela T. S. de Arquitectura de Valencia da algún valor al grupo docente, a pesar de la dedicación relativa. La casilla A. aparece desprovista.

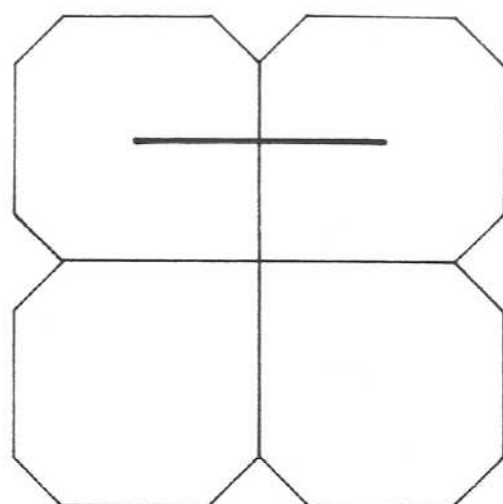
En general, cabe señalar una notable dualidad. En Guipúzcoa, a un proceso planificador orientado hacia el cumplimiento de las directrices reglamentarias ha correspondido una estructura profesional «liberal» que ha asumido estas funciones a través de su organización privada, individualista, técnica. En Valencia, donde el planeamiento ha sido singular y concentrado en operaciones unitarias centrales, ha creado una estructura «burocratizada» del urbanismo, donde la participación de los profesionales al proceso se da, mayormente, en cuanto funcionarios.

La situación es diversa en la provincia de Barcelona. La intrínseca complejidad del proceso de urbanización en la región urbana barcelonesa, más el lógico nivel derivado de la dinámica cultural de la ciudad resultan, naturalmente, en una estructura profesional cuantitativamente más rica. Quizá no aparezca así, sin embargo, si se pone a su vez en relación al volumen e importancia de los problemas que está llamada a resolver. En la provincia de Barcelona han existido dos importantes focos de planeamiento, el Plan comarcal y el Plan provincial, que han polarizado la actividad urbanística y han fomentado la formación y dedicación de notables medios técnicos. Posteriormente, los estudios del Plan Director para el Área Metropolitana, y sus trabajos derivados, catalizan una importante fuerza de trabajo profesional. Entre éstos, y los redactores de Planes generales resultan 77 los profesionales que han participado. Más revelador resulta el dato de tan sólo 24 plazas de urbanista en la Administración pública, máxime teniendo en cuenta que buena parte de éstos (12) están incluidos también en el grupo anterior D. En la docencia y en la crítica hemos contado los realmente dedicados, y también otros siete trabajando en investigación profesional o científica.

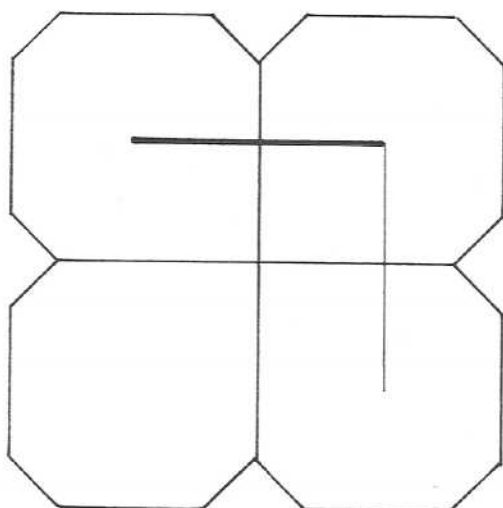
Evidentemente, éste es un caso mucho más completo que los anteriormente analizados. Manteniendo básicamente las mismas proporciones entre los grupos B. C. y D., aunque con mayores valores absolutos, se ve reforzada por una cierta presencia en A. que, indudablemente, equilibra y potencia la situación general, dándole al mismo tiempo autonomía propia.

III. Estructuras resultantes

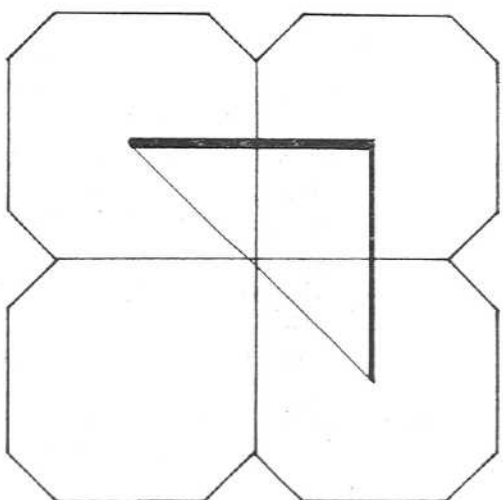
A primera vista salta la clara insuficiencia cuantitativa de estas cifras. Aunque éste no sea el argumento fundamental de este artículo, es una deducción inmediata la precariedad de los recursos humanos dedicados al tratamiento de los problemas urbanos. Establecer unos simples índices de relación entre los técnicos dedicados y las variables bases de los problemas urbanísticos que les corresponden (por ejemplo, técnicos urbanistas por habitante, o urbanistas por hectárea urbanizada) es una tentación



GUIPUZCOA



VALENCIA



BARCELONA

FIG. 4 ESTRUCTURAS RESULTANTES

a la que nos resistiremos, pero que daría resultados obvios. Muy demagógicos, sí, pero verdaderos. Por otra parte, ya hemos insinuado que algunas de estas deficiencias de número, pueden acaso ser cubiertas por profesionales residentes en Madrid y, por tanto, es cuestión que aquí debemos dejar abierta.

Lo que sí nos importa es el hecho de que los valores que indica la figura 3 son todavía excesivos respecto a la situación real, a causa de las duplicidades que encubren de profesionales asignados simultáneamente a dos o más grupos. Ya hemos señalado la frecuente repetición de arquitectos municipales, como autores de los respectivos Planes generales. Pero este problema es más frecuente; muchos profesionales funcionarios en la Administración, actúan aparte como consultores privados; o, a la inversa, están entre los docentes o los críticos. Como igualmente se dan casos de simultaneidad entre los grupos B. y D.

Aparte de lo que esto pueda indicar sobre el carácter «masonico» (con perdón) de los urbanistas, revela unos vínculos estructurales de gran trascendencia respecto al modelo de análisis que venimos utilizando. Analizadas en detalle estas vinculaciones para los casos de las provincias en estudio, aparecen como dominantes las presentadas en la figura 4. La relación más fuerte se establece entre los grupos D. y C., es decir, entre consultores privados y funcionarios administrativos. A un nivel superior de complejidad, aparece alguna conexión entre C. y B. (funcionarios y docentes); y ya en el caso de Barcelona, con una estructura de distribución relativamente completa, aparecen conexiones entre D. y B., o sea, entre consultores privados y docentes.

Esto nos dice, pues, que no estamos simplemente entre un déficit cuantitativo, sino que, además, este déficit esconde unos determinados mecanismos (las leyes de funcionamiento de nuestro modelo) que ligan estructuralmente a sus elementos. De tal manera que los incrementos en número y diversidad tienden a producirse según unos canales determinados que condicionan el carácter de la situación resultante.

Admitiendo que el paso de una estructura tipo Guipúzcoa, a la de tipo Valencia, y a la de tipo Barcelona, corresponde a un desarrollo progresivo de la atención profesional (en cuanto a la estructura, insistimos), llegamos a la conclusión de que ésta tiende a configurarse, en el límite, según un esquema del tipo representado en la figura 5, modelo de las tendencias actuales, y que consideramos representativo de un proceso de «fossilización» de la actividad profesional. Esta situación típica de «fossilización», si la palabra es válida, se caracteriza por su naturaleza cerrada, que socialmente tiende a la impermeabilidad, a la autodefinición, a la institucionalización, claro, v. ¿por qué no?, a la autodefensa. Profesionalmente, puede originar una casta, un clan; intelectualmente puede conducir a la esterilización de todo el fermento progresivo que la actividad urbanística innatamente llevaba.

Mirando atrás, podemos advertir cómo, en el origen de la urbanística, una determinada estructura de relaciones del modelo dio lugar a lo que fue una actividad intelectual y profesional fecunda (figura 6). En los tiempos heroicos de 1800, se partía de unas proposiciones utópicas, de una investigación y denuncia de los hechos (grupo A.), que dieron lugar a una actividad sistematizada, de elaboración teórica y de definición (grupo B.). Estas fueron las que consiguieron un reconocimiento institucional y legal (grupo C.), exigiendo la aplicación de tales principios teóricos, y dando lugar a una profesionalización ejecutora (grupo D.).

El modelo teórico general sería (figura 7), aquel que recogiera la dinámica innovadora inmanente a un proceso tal como

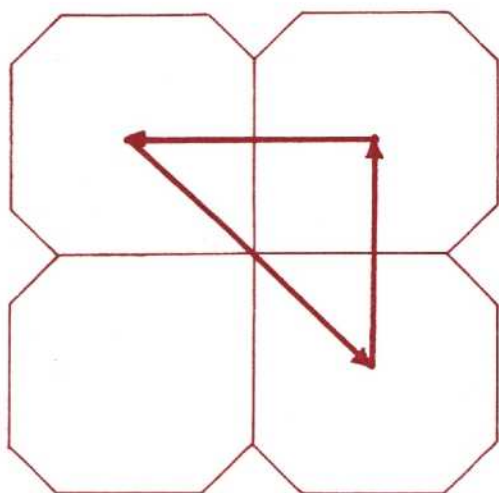


FIG.5 TENDENCIAS ACTUALES

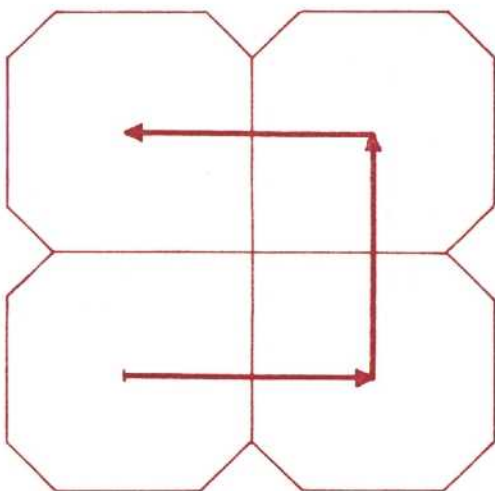


FIG.6 PROCESO HISTORICO

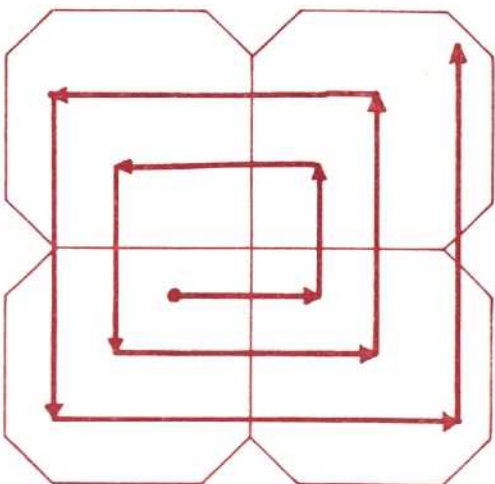


FIG.7 MODELO HISTORICO

el histórico descrito anteriormente, y lo perpetuara, expansionándolo indefinidamente. La potencialidad creadora del proceso parte del nivel teórico, y se traduce a nivel práctico primero con generalidad institucional, y por fin como elaboración profesional específica. Pero la elaboración teórica, a su vez, había partido también de una investigación o una propuesta concreta y específica, problemática.

Las situaciones actuales, en cambio, muestran una tendencia a insistir sobre las interdependencias a nivel práctico, y sólo en su estadio más completo muestran una vinculación con la actividad docente o difusiva. Quiere decir que tiende a cristalizar un mecanismo de difusión, normatividad y resolución fijos; se enseña y se aprende lo que se sabe, y que es lo mismo que lo que ya se hace.

Sólo en la medida en que se supere este círculo vicioso de la figura 5, y se relance el proceso a su estadio original y creador (A.), cuestionando siempre de nuevo las cosas, proponiendo inauditas síntesis para ser a su vez elaboradas y verificadas teóricamente, difundidas e implementadas, sólo así, abriendo cada día a los vientos exteriores los armarios de nuestros principios urbanísticos, puede garantizarse la vitalidad —y la permanencia— de la actividad urbanística.

Esto significa que una gran atención debe dedicarse a las actividades de A. Falta trabajar en investigación para que el triángulo cerrado se abra en telaraña. Investigación, que no es sólo análisis científico, sino auténtica búsqueda de nuevas preguntas a nivel profesional. Y significa también que los intentos institucionales por cubrir las zonas C. y D., por formalizar la enseñanza profesional del urbanismo, en una situación vacía a nivel teórico e investigador, pueden desembocar en resultados regresivos, anquilosantes, por faltar necesaria creatividad motriz del acrecentado cuerpo profesional.

IV. Conclusiones

A lo largo de este artículo, y según se desprende del análisis de los recursos humanos asignados al urbanismo, y en concreto, de los arquitectos dedicados en las provincias de Guipúzcoa, Valencia y Barcelona, hemos creído mostrar:

- La precariedad cuantitativa de la fuerza de trabajo técnico disponible, cara a los problemas urbanos.
- La específica distribución de las actividades urbanísticas de estos profesionales, según provincias y problemática, respecto a cuatro tipos de actividad urbanística.
- Las relaciones estructurales entre tipos de actividad urbanística, según el grado de complejidad y magnitud de la situación profesional.
- La tendencia involutiva de estas relaciones estructurales.
- Sus diferencias respecto a un modelo ideal, verificado a partir de la experiencia de los orígenes históricos de la urbanística, considerada como ejemplar.
- Los peligros de «fossilizar» la situación actual.
- La necesidad de acentuar la dedicación a actividades investigadoras, incluso utópicas, para recuperar la dinámica creadora de la actividad urbanística.