



PROBLEMAS DE LA PLANIFICACION DEL EQUIPAMIENTO EN ITALIA

por Alberto Clementi

1. INTRODUCCION

Los progresos en el terreno de la *participación* para un control democrático del uso de la ciudad, la mayor *complejidad* asumida por la función de los servicios en relación con las modificaciones del esquema institucional y legislativo, y la *escasez de recursos* disponibles, imponen ya los condicionamientos para una *revisión crítica de los principios teóricos y operativos sobre los que se apoya la planificación tradicional* del sistema de equipamientos colectivos.

En particular, la *intensificación de las reivindicaciones sociales* para una mejora de las condiciones de vida ha producido una demanda específica de los servicios como instrumentos de transformación de los ordenamientos urbanos actuales en función de un uso social de los mismos. Esta demanda *ha puesto en marcha un proceso positivo de transformación de los instrumentos de los planes, introduciendo nuevos elementos de carácter sectorial*, con diversos grados de especialización. (Plan de Servicios, Plan para Distritos Escolares, Plan para Unidades Socio-Sanitarias, etc.).

En realidad, las modificaciones introducidas resultan aún superficiales y no acometen en profundidad los contenidos y formas de la práctica disciplinaria, poniéndose de relieve la *insuficiente elaboración teórica* frente a las posibilidades de innovación que introduce el nuevo esquema de operatividad disciplinaria. Así por ejemplo, el «Plan de Servicios», adoptado incluso en las más avanzadas Administraciones locales, está basado en las tradicionales técnicas de «zoning» y de

«standards», si bien modernizados a base de cantidades que van aumentando poco a poco, y no parece adecuado al *papel estratégico* que es posible atribuir hoy en día a los servicios colectivos, en los que al modelo de crecimiento ilimitado se va oponiendo el modelo basado en la nueva calificación de los asentamientos existentes.

En este esquema se observa cómo las técnicas y métodos disciplinarios urbanísticos asumen un papel nada neutral en la política del gasto público, y hoy en día incluso privado, en el sector de la construcción. Es evidente, por ejemplo, cómo la satisfacción de las necesidades es consiguiente a la elección de los «standards» propuestos como punto de referencia; por ello es evidente que los «standards» asumen un papel esencial, no sólo por la individualización de necesidades, sino también por el reparto de recursos atribuidos a las inversiones sociales.

Es necesario, pues, poner en marcha nuevas teorías sobre la forma en que se producen las respuestas a la demanda de intervención de este sector, con el fin de optimizar el uso de los recursos destinados al consumo, y, sobre todo, a fin de contribuir a consolidar una nueva manera de entender la función de los servicios en el proceso de desarrollo económico y social.

De una manera particular hay que verificar la congruencia entre los criterios actuales y las técnicas de planificación con respecto al objetivo de la nueva funcionalidad de los servicios, y a una lógica de desarrollo diferente, basada en el aumento de su productividad social y en la recuperación de eficiencia económica.

(*) Traducción de Caridad Leal Maldonado.

En la actual situación, es posible señalar un conjunto de condicionamientos «internos» a los que se sujeta la práctica de la planificación. Entre ellos recordaremos:

— El escaso conocimiento de los efectos inducidos por el sistema de los servicios en el proceso de transformación económica, social y funcional de la ciudad y el territorio.

— La manera de clasificar los equipamientos, basada en el funcionalismo sociológico abstracto del racionalismo europeo, es determinante de la articulación en obras de urbanización primaria y secundaria recogida por la legislación.

— El principio de aislamiento funcional e institucional entre las diversas categorías de servicios y entre éstas y la vivienda.

— El principio de independencia entre las varias políticas sectoriales.

— La relativa indiferencia en los proyectos hacia las condiciones de gestión de intervención y hacia los recursos disponibles.

Estos condicionamientos derivan del esquema teórico operativo puesto en marcha por el movimiento moderno, y aún perfectamente coherente en todos sus pasos y articulaciones internas (planes de usos del suelo, tipología de servicios monofuncionales, procedimientos de financiación y de realización independientes entre los diversos sectores) siempre que sea aceptado el principio de separación entre los elementos constitutivos de la ciudad.

En particular, a la especialización de equipamientos corresponde una estructura administrativa atomizada, acostumbrada a encargarse de necesidades seleccionadas específicamente según categorías: estudiantes, enfermos, deportistas, etc.

La planificación urbana asume esta tarea organizando la oferta de áreas por sectores de actividad, sin entrar en detalles de reparto de competencias, y sin esbozar soluciones que requieran una coordinación funcional y de gestión de los diferentes equipamientos. Después de todo, a esta misma lógica responde también el esquema de clasificación basado en un contenido funcional que subraya formas específicas de financiación, construcción y gestión del servicio.

Las consecuencias de asumir estas técnicas disciplinarias en el conjunto de la organización de servicios, son una escasa eficiencia económica y un bajo rendimiento social, que obligan en el sector de los servicios a una excesiva inversión de recursos respecto a los resultados obtenidos; en el plano más específico de la disciplina las consecuencias son las de una falta de calidad en las instalaciones, fruto de una ruptura de las estructuras del sistema de espacios colectivos.

Sin embargo, en los últimos años han ido modificándose radicalmente las «condiciones al entorno» de la planificación de los servicios. La crisis económica ha impuesto la necesidad de reorganizar el sector reduciendo los derroches y desequilibrios actuales; la reestructuración del ordenamiento del Estado, ha permitido disponer de niveles integrados por la gestión pública de los servicios. Finalmente, el crecimiento de la base democrática ha impuesto contenidos y finalidades nuevas tendentes a modificar el significado mismo del servicio social.

Respecto a la calidad de las transformaciones actuales, resultan absolutamente inadecuadas las tradicionales técnicas de planificación, por estar construidas sobre un modelo de gestión actualmente en crisis; por otra parte, tampoco han surgido aún claramente alternativas que posean la misma amplitud y estructura orgánica que caracterizaba al diseño estratégico de las precedentes.

Esta es la tesis que ha de servir de fondo al desarrollo del presente trabajo, donde serán ilustrados algunos problemas relativos al uso y definición de los «standards» respecto de la evolución del esquema institucional y legislativo en Italia.

2. LA EVOLUCION NORMATIVA DE LOS «STANDARDS» DE SERVICIOS

A pesar de que existe ya la necesidad en el plano teórico de atribuir al «standard» el significado de *requisito de prestación* exigido al sistema funcional considerado, no hay duda de que la práctica actual del urbanismo está aún informada ampliamente por los supuestos teórico-operativos y por la metodología heredada del funcionalismo.

Como es sabido, estos principios se basan en el supuesto de poder descomponer las actividades en categorías funcionales simples, a partir de las cuales es posible medir la eficiencia con respecto a algunos «a priori» de valor general.

Como consecuencia de la clasificación funcional adoptada y de los requisitos de optimización previamente elegidos, los «standards» se individualizan como mínima dotación inderogable de espacio colectivo, en proporción al número de habitantes existente, es decir, como control de los niveles mínimos de eficacia que debe mantener la ciudad frente a las distintas exigencias.

Las posiciones sustancialmente unívocas que ha ido expresando la urbanística con respecto a esta manera de entender el problema, encuentran correspondencia tan sólo parcialmente dentro de los dispositivos legales que regulan el complicado sector de los servicios. Desde este punto de vista, el reconocimiento de categorías funcionales, algunas de las cuales han sido registradas como modelos normativos de la vigente legislación, otras dejadas al estado de indicaciones más o menos detalladas, puede constituir una clave útil para la lectura del papel que ha sido atribuido realmente a los servicios en el proceso de desarrollo integral y de las prioridades con las que se han ido consolidando las exigencias del control público.

Con el fin, pues, de reconstruir la lógica que ha presidido la definición del sistema normativo para los equipamientos colectivos y, a través de esta definición, el esquema de los problemas que se han ido presentando en la planificación de los servicios en Italia, se hará una rápida síntesis de las disposiciones legislativas que mayormente influyeron en la evolución de los «standards» urbanísticos para los servicios.

Hasta 1964 no aparece en Italia una explícita definición legislativa de los servicios. En efecto, en el marco de una ley que autoriza a los Ayuntamientos a contraer deudas con destino a la adquisición de terrenos para construcciones económicas y populares (integrándose así en una importante ley de dos años atrás que implantaba, por primera vez, la disciplina orgánica en la planifi-



Problemas de la planificación del equipamiento en Italia

cación de zonas destinadas a la edificación de viviendas de carácter económico y popular), se introducen las diferencias entre obras de urbanización primarias y secundarias que expresan bien, aunque en un lenguaje burocrático y ministerial, la raíz histórica del urbanismo.

Las obras de urbanización primarias son las que se consideran necesarias para equipar las zonas con fines residenciales: calles, aparcamientos, alcantarillado, red hidráulica, eléctrica, de gas y espacios verdes. Para todo ello la ley establece la financiación necesaria. Las demás, que por otro lado sólo vendrán identificadas de una manera específica siete años más tarde, son las guarderías y escuelas maternas, las escuelas de enseñanza obligatoria, los mercados de barrio, las delegaciones de los Ayuntamientos, las iglesias, las instalaciones deportivas, los centros sociales y equipos culturales y sanitarios, las zonas verdes de barriada; para todas ellas se remite a la capacidad de iniciativa de los Ayuntamientos sin que, por otro lado, se prevean dotaciones específicas para su financiación. En un momento de fortísima expansión de las ciudades, determinada por los más imponentes flujos migratorios que haya conocido Italia, esto equivalía a tener que renunciar a la oferta de servicios sociales, no considerados aún indispensables.

De una manera diferente, se tendía así a reproducir una práctica consolidada en la ciudad de finales del siglo diecinueve, donde se consideraban primarias aquellas obras públicas indispensables para equipar las zonas de especulación privada (infraestructuras viarias y técnicas, instalaciones generales como mercados, mataderos, etc.) para cuya realización se disponía de instrumentos directos y de leyes que consentían a la Administración pública realizar una rápida acción de expropiación a precios aceptables. Las demás instalaciones sociales, que evidentemente aún no asumían un papel determinante en los procesos de valorización de las zonas para fines de renta inmobiliaria, venían reguladas por dispositivos mucho menos eficaces; en particular para éstas últimas, el agente público tenía que comportarse como el privado, utilizando complicados procedimientos, como los derivados de la Ley de 1885.

Es, sin embargo, curioso que en la Italia de comienzos de los 60, en el momento en que se ponía en marcha la *política de reformas del centro-izquierda*, uno de cuyos objetivos prioritarios era el aumento de los consumos sociales, no se notara la contradicción existente entre la política programada por el Gobierno a nivel central y los comportamientos manifestados concretamente respecto a las Entidades locales sobre las cuales iba a recaer fatalmente el mayor peso de la política de los servicios sociales.

Sobre la base de esta contradicción, el urbanismo intentaba asumir una especificación disciplinaria y una función positiva en el proceso de organización del espacio.

En aquellos años, el grupo Gorio-Salzano elaboraba una filosofía del urbanismo entendido como «operación de conferir una organización y una forma al conjunto de los equipamientos colectivos»; e iba ajustando a esta línea de conducta

un conjunto de categorías teóricas y prácticas para el control de los equipamientos colectivos, a través de experiencias recogidas tanto en el terreno de la escuela como en el de la «Entidad estatal de gestión de los programas Casa para los trabajadores», en los que Gorio asumía la tarea de coordinador del Centro de Estudios.

De este tipo de experiencias y, sobre todo, de la práctica concreta de gestión urbanística experimentada por aquellas Entidades locales decididas a contrarrestar el enorme desarrollo de la parcelación con fines residenciales que ya había alcanzado proporciones desastrosas en los años 60, surge la «Ley Puente» de 1967 (1), que, junto con el Decreto ministerial 1.444 de 1968, constituye una revisión fundamental de la política de control público de equipamientos colectivos.

Por primera vez, la planificación física asumía una base cuantitativa estable, siendo fijados por el D.M. 1.444 (2) los «standards» mínimos inderogables como relación entre las áreas destinadas a servicios públicos y las residenciales y de producción. Por otro lado, el D.M. 1.444 de 1968, refleja claramente su dependencia del punto de vista urbanístico bajo el que se miraban los procesos de utilización de zonas y según el cual el objetivo primordial era el de hacer las zonas residenciales adecuadamente habitables, a través de los oportunos niveles de servicios. Con estas intenciones, era obvio que se perdiera de vista el problema de la gestión orgánica y completa de todo el sector de los servicios y, sobre todo, que no se tuviesen lo suficientemente en cuenta los problemas de los costes de instalación y funcionamiento de los equipamientos, que, sin embargo, habían sido el centro de las investigaciones que en aquellos años realizaban los técnicos en programación.

A pesar de la existencia de estas limitaciones y de la lógica, a fin de cuentas defensiva, bajo la que se disciplinaba el sector, el juicio acerca de esta disposición ha de ser, incluso hoy en día, positivo; efectivamente, en Italia era la primera vez que se lograba levantar una barrera contra el aumento de la especulación e igualmente contra la comprensión de la planificación como único instrumento de valoración de la renta inmobiliaria.

Fue grande la incidencia de la práctica homogeneizadora derivada de la generalización de los «standards», tanto en el terreno de las técnicas de planificación como en el de la revisión de los instrumentos urbanísticos vigentes que tuvieron que adecuarse en su totalidad a la nueva normativa (hasta entonces se habían previsto generalmente cuotas de dotación de los servicios públicos bastante más bajas).

En particular, la necesidad de adecuar los Planes Reguladores Generales llevó a la formación de un instrumento específico definido impropriamente como «Plan de Servicios».

(1) Ley del 6 de agosto de 1967, núm. 765.

(2) Decreto ministeriale 2 aprile 1968, n.º 1.444 «Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici a alla revisione di quelli esistenti ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n.º 765» *Gazzetta Ufficiale* n.º 97 del 16 aprile 1968.

Con el Plan de Servicios se trataba de dar una respuesta en términos urbanísticos a la intensificación de las reivindicaciones sociales para mejorar las condiciones de vida que, tras el avance de las grandes luchas sindicales de finales de los 60, había hecho surgir una demanda específica de servicios públicos como instrumento de transformación de las instalaciones urbanas en función del uso social de las mismas. Por otra parte, la naturaleza sectorial del instrumento, que de hecho estaba destinado exclusivamente a vincular un «stock» de áreas por servicios en proporción a las necesidades abstractas determinadas por los «standards» impidió afrontar el problema de la organización de los servicios sociales de una manera ordenada y completa; es por ello que el Plan de Servicios fue la respuesta errónea a un problema bien planteado por las fuerzas sociales que, por vez primera, habían ensanchado en aquellos años al campo de las propias reivindicaciones desde la fábrica a todo el territorio.

El año 1971 supone para Italia un importante avance en el marco legislativo con la aprobación de la «Ley de la Vivienda», que renueva profundamente los procedimientos e instrumentación para la programación de obras públicas destinadas a viviendas.

Por lo que respecta a los servicios sociales, hay que poner de relieve, en primer lugar, una importante disposición que destina una cuota no inferior al 5 % del importe global de los programas a la realización de «obras de construcción social» no especificadas. Esta medida consentirá coordinar la actuación de los programas públicos para la vivienda con las intervenciones sobre los servicios, contribuyendo en parte a resolver el problema de la falta de conexión entre iniciativas sectoriales, que en aquellos años había llegado a alcanzar proporciones particularmente agudas.

Quizás se atribuya un interés incluso mayor a la apertura que esta Ley introduce con respecto a la planificación sectorial en puntos que hasta entonces habían quedado excluidos. Así esta Ley atribuye a los Ayuntamientos la facultad de elaborar planes para instalaciones comerciales y turísticas (a las que, por primera vez, se les reconoce origen productivo) con expropiación de zonas, del mismo modo que los planes zonales para las construcciones de viviendas populares y económicas. Estos planes tienen carácter operativo y no solo vinculante, como sucedía en todas las experiencias anteriores de planificación indirecta; de hecho, introducen la posibilidad para la Entidad local de dirigir las instalaciones terciarias, que hasta entonces estaban exclusivamente dominadas por la lógica del desarrollo capitalista, hacia una forma de desarrollo conforme con los intereses de la comunidad.

En realidad, los resultados obtenidos hasta ahora están muy por debajo de las expectativas. La facultad de programar a nivel local una importante parte del desarrollo productivo se enfrenta con un sistema fuertemente centralizado de poderes decisivos poco dispuestos a coordinarse con las políticas locales de oferta de espacio. Se ha visto así reducida la posibilidad de una planificación directa, produciéndose un empobrecimiento del conte-

nido de los planes, que de nuevo se reducen a la actividad zonificadora.

Una suerte análoga le corresponde a los «Planes para el desarrollo y adecuación de redes de venta», en los que se atribuía a las Entidades locales la responsabilidad de una reorganización orgánica y racional del sector comercial. En definitiva, los planes debían contener una serie de normas y directrices para racionalizar la evolución del sector a través de la individualización de los «standards» de superficies de venta permitida con respecto a la clasificación por sectores mercantiles; al mismo tiempo, debían actuar las oportunas políticas de transformación de formas asociativas, así como la integración entre actividades comerciales y otras actividades afines.

Estos planes tampoco han funcionado.

Entre las críticas más frecuentes que se han efectuado, hay varias que resaltan su estructura demasiado mecánica; prestar atención de los «standards» y a los aspectos cuantitativos impediría profundizar en el estudio de la interdependencia del sector distributivo con respecto a los demás procesos de desarrollo económico y social, y sobre todo no habría permitido entrar en los problemas de organización e iniciativas internas al sector.

Hay otras críticas que se refieren a las dimensiones territoriales requeridas por el plan; el plan municipal impediría una política orgánica de equilibrio de las estructuras de distribución comercial, que sólo puede ser alcanzado en manera adecuada a nivel regional.

Evidentemente todas estas críticas dan en el blanco.

Pero también hay que añadir que en cualquier punto de Italia donde se haya tratado de sustituir la forma vinculante que caracterizaba a los intentos urbanísticos, con formas de actuación con tendencia a promover intervenciones, y a actuar además con resortes discriminatorios, se han manifestado todos los desfases que existían no sólo en los comportamientos políticos, sino también en el campo de investigación de la disciplina urbanística.

El recurso a los «standards» de tipo normativo ha sido, sin duda, tradicionalmente el camino más corto para poder imponer controles a fenómenos poco conocidos: los estudios sobre el comportamiento real de los agentes que se presentan en el proceso de intervención son anacrónicos, los conocimientos de la forma de actuar de la oferta y la demanda de las actividades de servicio son esquemáticos, y los efectos de la política pública no se comprueban. Por último, la necesidad de una postura que preste más atención a este tipo de problemas ha ido surgiendo sólo en los últimos tiempos.

Por ello, no es de extrañar el que las regiones, a las cuales fue luego confiada la tarea de poner al día los «standards», se limitaran a confirmar sustancialmente las cantidades precedentes y que, en general, buscasen elevar ligeramente los valores mínimos. Se perdió así la ocasión de poder discutir la naturaleza y el papel desempeñado por los «standards» en el proceso de gestión del plan, a pesar de ser ya muy evidente la necesidad de superar la forma de actuación vinculante de las cantidades mínimas aseguradas en la elaboración del plan, con nuevos indicadores que permitieran una mejor



Problemas de la planificación del equipamiento en Italia

evaluación de los niveles medios de prestación que concretamente se perseguían en los distintos puntos del territorio.

Por el contrario, en la elaboración de los planes de los años 70, se acentúa la importancia del urbanismo de estándares. *Un buen plan es el que ofrece la mayor cantidad de áreas destinadas a usos colectivos, independientemente de las capacidades reales de la Administración para poner en actividad la red de equipamientos.*

El juicio sobre la cantidad tiende a subrogar el de la calidad, haciendo abstracción de las formas de localización de las intervenciones y de la manera en que el sistema de los espacios colectivos es capaz de dar fuerza a un diseño alternativo de la ciudad y del territorio.

Con la Ley n.º 10/1977 (3), que renueva en profundidad el régimen de áreas edificables, subordinando entre otras cosas el permiso de edificación a la correspondencia de una contribución proporcional a los gastos de urbanización y a los costes de construcción, los «standards» urbanísticos han ido asumiendo un significado económico y financiero más comprometido. Sobre ellos se basa la individualización de los impuestos a cargo de los contratistas inmobiliarios; los «standards» se han convertido, pues, por este camino, en un importante componente en la estructura de costes de producción dentro del sector de la construcción.

La Ley 10/1977 imprime decididamente una aceleración al proceso de elaboración de los mismos métodos de planificación, con notable éxito incluso en el sector de los servicios. Contiene la obligación de operativizar las previsiones de los Planes Generales Reguladores a través de los programas plurienales, que hace que los Ayuntamientos se obliguen a proveer una cuota de servicios específicamente proporcional a las magnitudes de desarrollo residencial; se van creando así los supuestos necesarios para pasar de una postura vinculante de previsión de dotaciones mínimas a una postura de actuación de disponibilidad de cantidades que se hace posible merced a los recursos materiales disponibles.

A juzgar por las primeras experiencias de formación de programas plurienales que se están llevando a cabo, no pocas administraciones se han atenido al principio de hacer proporcional el desarrollo residencial a las cantidades de servicios previstos y con el nivel de las infraestructuras ya existentes. En este sentido se puede afirmar que la necesidad de minimizar los costes públicos para la urbanización ha ido configurándose como un determinante de las dimensiones y modos de localización de la intervención residencial.

Por este camino se ha ido descubriendo la validez del principio racionalista *de que son el número y tipo de los equipamientos colectivos previstos los que determinan la forma y dimensiones de la intervención residencial*; a pesar de que de este principio son sólo aprovechables algunas implicaciones banales, porque, de todas maneras, la gestión de intervención se plantea según los canales sectoriales tradicionales y la relación entre vivienda y ser-

vicios se mira sólo en términos de accesibilidad recíproca.

Hay que observar, sin embargo, que al conocerse mejor la necesidad de coordinar las políticas de vivienda con las relativas a los servicios sociales, atribuyendo a estas últimas un papel estratégico para la definición de las intervenciones, nos encontramos frente a un sustancial retraso en el proceso legislativo.

Con las dos últimas Leyes (n.º 513/1977 y n.º 457/1978), destinadas a completar el marco normativo para la construcción residencial, se acentúa de nuevo la naturaleza sectorial de los programas para la vivienda, introduciéndose normas que limitan mucho la posibilidad de realizar intervenciones en la integración casa-servicios.

En la práctica las leyes no impiden a la Administración local el delegar la realización contextual de los programas residenciales, incluso la de los equipamientos colectivos, a los distintos agentes operativos, pero para realizar esto, haría falta una capacidad coordinadora entre las múltiples competencias implicadas en las intervenciones, que las Administraciones no han sabido gestionar ni siquiera desde su interior, como lo han demostrado en el pasado.

Se va perfilando así el cuadro preestablecido por la reforma del ordenamiento del Estado y por las nuevas leyes:

Por un lado se impone como objetivo la reorganización de todo el sector de los servicios públicos a través de la unificación de competencias para la programación y gestión a nivel local, intermedio y regional.

Por otro lado se tiende a un incremento de productividad del sector residencial, en particular a través de un conjunto de medidas que tienden a hacer máxima la cantidad de viviendas producidas a paridad de recursos invertidos.

El resultado conjunto de estas maniobras llevadas a cabo por separado en el sector de los servicios y de la vivienda, no podrá más que confirmar la tendencia a la descoordinación entre los diversos sectores, que tantos desajustes ha provocado en otros tiempos.

3. TENDENCIAS ACTUALES DE LA REORGANIZACIÓN DEL EQUIPAMIENTO

La evolución del esquema normativo de los «standards» permite aprovechar algunos puntos importantes que han marcado la transformación de las prácticas de planificación y de intervención en el sector de los servicios.

En particular, permite darnos cuenta de cómo el origen urbanístico de las disposiciones ha condicionado al sistema normativo adoptado, basado en parámetros elementales de relación entre el número de habitantes y cantidad de áreas destinadas a servicios y en relaciones de accesibilidad física de los mismos equipamientos.

El papel del urbanismo dentro de este marco como único instrumento de regulación indirecta de la oferta de áreas destinadas a un conjunto de servicios públicos resulta perfectamente funcional como modelo de programación y gestión de las intervenciones basado en la completa autonomía de un impresionante número de asuntos decisivos

(3) Legge 28 gennaio 1977, n.º 10 «Norme per l'edificabilità dei suoli».

públicos que se integran en el proceso de realización de los servicios, ocasionando fuertes pérdidas en las economías de tiempo y costos y tensiones en el plano social.

Pero para darse cuenta de los motivos que están llevando hoy a una superación de este modelo de gestión en el marco de una nueva distribución de funciones en el sector de los servicios para un diferente esquema de desarrollo económico y social, es necesario oponer algunas observaciones al papel que se ha atribuido a los servicios en los programas de desarrollo de los últimos diez años.

La búsqueda de una decidida mejora de la calidad de vida fue el objetivo fundamental de la política de las reformas sociales puestas en marcha por el Centro-Izquierda a principios de los años 60; esta mejora parece que se haría posible por la expansión económica que había venido realizándose en años anteriores y se esperaba que se pudiera desarrollar incluso en el interior del «Welfare State», que vendría asumido como modelo ideológico de referencia para la política de las reformas.

Uno de los esquemas más difundidos en la interpretación de la filosofía del «Welfare State» en su aplicación al caso italiano, está basado en el análisis de las interacciones entre Estado, mercado y servicios sociales. El Estado actúa como regulador de las relaciones entre el mercado —que es fuente de riqueza, pero que por propia naturaleza su desarrollo origina desequilibrios y contradicciones— y el área de los servicios sociales, a los que corresponde actuar como tapón de los procesos disgregadores y emarginantes alimentados por el mercado. La política de expansión de consumos sociales va vista consecuentemente como instrumento para restablecer el equilibrio en la distribución de recursos y para mantener los costes sociales del desarrollo en límites soportables.

Un esquema interpretativo como éste no permite en realidad captar la naturaleza productiva del sector terciario, ni su específica funcionalidad en el desarrollo mismo de la producción primaria y secundaria.

Pero no hay duda de que constituye un indicador muy útil sobre la forma en que venía considerado en aquellos años el problema del desarrollo de los servicios sociales: privilegiando los fines «políticos» del sector, se creaban las premisas para una lógica de intervención asistencial, que acababa primando al mecanismo de crecimiento parásito e improductivo que había caracterizado al desarrollo del capitalismo asistencial italiano.

Los servicios públicos, en particular, pasaron a ser uno de los principales instrumentos de adquisición del consenso político a nivel local. La superabundancia de puestos de trabajo, ofrecidos sin ninguna perspectiva de adecuación por la máquina burocrática y, sobre todo, sin ninguna comprobación de compatibilidad con respecto al equilibrio de los Ayuntamientos, y la incontrolable dinámica salarial que muy pronto derivó en costes de mano de obra excesivos con respecto al coste global del servicio, constituyeron las premisas de una gravísima quiebra financiera que puso a los Ayuntamientos ante la imposibilidad de gobernar el desarrollo integral de la ciudad.

Por otro lado, al aumento del gasto público destinado a los servicios sociales no ha correspondido

en absoluto una mayor calidad en las prestaciones. En el sector sanidad, frente a un incremento medio anual del 17 % del gasto, no se apreciaron mejoras en las condiciones generales de salud.

El cociente medio de camas quedaba, por ejemplo, en el 6,6 por mil, enormemente inferior al de otros países europeos más desarrollados (el 16 en Suecia, el 12 en Inglaterra y Francia, etc.).

Una evidente fuente de distorsión era la del gasto interno de sanidad, absorbido en más del 70 % por las prestaciones hospitalarias y farmacéuticas. En el sector de la enseñanza, los resultados fueron más satisfactorios; este sector se caracterizó en la década 1960-1970 por una intensa expansión escolar, concentrada precisamente en el nivel secundario superior y universitario.

Las tasas de crecimiento medio anual de la población escolar fueron del 3,2 % en la maternal, del 1,2 % en la elemental, del 4,4 % en la escuela media, del 8,2 % en la secundaria superior y del 9,7 % en la universitaria.

Pero la mayor escasez se verificó en el sector de las obras de urbanización primaria y secundaria y sobre todo en el sistema de transportes, caracterizado por el desarrollo del vehículo privado y por la crisis del sistema ferroviario y de los transportes públicos urbanos. En general, se observa que sobre todo se desarrolló la producción de bienes y servicios destinados al consumo privado, dejando insatisfechas amplias zonas de necesidades colectivas esenciales.

La expansión del consumo mantenida por la demanda privada (teléfono, televisión, vivienda, autopistas) vino a dañar a los consumos dirigidos a la satisfacción de necesidades fundamentales, tales como las sanitarias, escolares, transportes públicos y las de los equipamientos colectivos, que por su naturaleza no estaban apoyadas por una demanda capaz de manifestarse en el mercado.

Este modelo de desarrollo, basado en las crecientes transferencias de recursos de los sectores económicos productivos a los protegidos y parásitos, a los cuales no les exige una productividad económica ni social, entra en crisis a finales de los años 60.

Por lo que respecta particularmente a los servicios públicos se produce una inversión de tendencias motivada, en primer lugar, por la necesidad económica de contener el gasto público reduciendo en él los impulsos inflacionistas; la nueva calificación y funcionalidad del sector servicios en su totalidad, se va a convertir en este sentido en el instrumento específico de una política de desarrollo diferente, basada en la lucha contra el derroche y la disipación de los recursos.

Poniendo como objetivo la superación de los modelos de consumo y de comportamiento inspirados en un individualismo exagerado, en el marco de un nuevo interés por la contribución de los servicios públicos a la transformación de la sociedad, se pone en marcha entonces un proceso de reorganización de los servicios, articulado al mismo tiempo a nivel local, regional y estatal.

Un empuje decisivo hacia un programa de tal austeridad lo dio la reforma de las leyes que regulan las funciones locales; las nuevas disposiciones tienden a frenar el mecanismo del endeudamiento con el Estado, sobre el que las Entidades



Problemas de la planificación del equipamiento en Italia

locales habían basado la expansión incontrolada de los años precedentes y que había provocado notables desequilibrios en el balance del gasto público nacional. En particular, con la transferencia de la exacción de los impuestos a las autoridades fiscales centrales, los Ayuntamientos perdieron una importante fuente económica directa, reduciendo con posterioridad los propios márgenes de acción previamente comprometidos por la pesada situación de endeudamiento.

Frente a estas exigencias de restricción del gasto público, se registra una tendencia especial a la expansión en el consumo de los servicios públicos. Las causas de esta tendencia se pueden encontrar en el aumento de costes para los consumos que tradicionalmente se satisfacían a través del uso de los servicios privados, en la erosión salarial determinada por la inflación, que ha obligado a la colectividad a utilizar los servicios de una manera creciente, y en un ensanchamiento del área de las necesidades, determinado por un cambio en las costumbres sociales y, sobre todo, por la crisis de empleo que ha atacado a los más indefensos estratos sociales.

El problema que se está imponiendo cada vez más dramáticamente es pues el de hacer compatibles las exigencias de una mayor economía en la gestión de los servicios públicos con la necesidad de incentivar las ayudas, agudizadas por la crisis económica y de empleo, característica de la situación económica italiana de los últimos años.

Esta contradicción se refleja incluso en la forma de concebir el servicio.

Como justamente afirma Barillá, en el término de pocos años «se ha pasado del concepto público entendido como satisfacción de peticiones realizadas por la colectividad, concepto que a menudo se traducía a nivel de gestión en decisiones a veces antieconómicas, ya que eran guiadas por intentos y valoraciones políticas, a un concepto de servicio público al que se pide que establezca un equilibrio entre la satisfacción de demandas colectivas, orientadas constantemente hacia la obtención de un aumento en cantidad y calidad en el desempeño del servicio, y la satisfacción de la demanda de las Entidades locales dirigida desde hace algún tiempo a privilegiarse del momento económico de la gestión de servicio, con objeto de frenar el incremento de regresión y de potenciar el producto de las ganancias».

En consecuencia, tienden a asumir un mayor protagonismo, respecto a los «standards» normativos que definen las necesidades, los parámetros de gasto por unidad de servicio, por la calidad de provisión de prestaciones, por áreas equipadas, que permiten afrontar el problema más urgente que es el de alcanzar una economía en la gestión, determinando para cada sector de servicios *techos de gasto* integrales y analíticos para las distintas escalas territoriales.

Y, sobre todo, se manifiesta la exigencia de nuevos procedimientos para la planificación directa de servicios en la esfera de la programación regional, comprensorial y municipal.

En particular, se tiende finalmente a establecer una determinación general y analítica de los servicios que aporte una manera de conocer sistemá-

camente el conjunto de datos económicos (capital invertido, costes, ganancias, tarifas), además de datos físico-funcionales; la relación entre servicios existentes y demanda efectiva o potencial de la colectividad, aparte de las necesidades expresadas por los «standards» urbanísticos; y, en fin, el conjunto de informaciones necesarias para evaluar las causas originales, tanto de los equilibrios de gestión como de la falta de servicios como premisa necesaria para actuar de acuerdo con un programa.

La reorganización del sistema de servicios sociales está de todas maneras profundamente condicionada por el proceso de transformación del sistema institucional que se ha iniciado en Italia al constituirse las Regiones y que ha ido actuándose con decretos sucesivos en 1972 y 1977, que precisan los papeles a desempeñar y las competencias que atribuir al Estado, a las Regiones y a las Entidades locales.

El objetivo de una gestión coordinada e integrada por todos los servicios a nivel local o intermedio (entre Región y Ayuntamiento) puede ser logrado concretamente ahora que han sido unificados en municipios y regiones una serie de competencias paralelas y de derivaciones centristas que hasta hoy habían hecho imposible cualquier forma de programación del sector.

De hecho, se han atribuido a los municipios (singulares o asociados) los deberes en materia sanitaria y social, la asistencia escolar e importantes responsabilidades en orden a la distribución comercial, al turismo, a materias de regulación administrativa y de seguridad social, de asignación de viviendas de construcción económica y social; y sobre todo, es importante la atribución a los Ayuntamientos del patrimonio y del personal de las instituciones públicas de asistencia y beneficencia, junto a la transferencia de los servicios de las entidades mutualistas y de previsión.

A las Regiones, descargadas de la pesada tarea de la administración activa que realizan los Ayuntamientos, les queda el papel más apropiado de gobierno con tareas específicas en el campo de la programación de los recursos y de la legislación.

La tarea de una reglamentación orgánica a nivel regional del entero sector de los servicios sociales se hace cada vez más urgente para coordinar la actuación de un conjunto de leyes nacionales que se refieren a guarderías (1971), consultorios (1975), escuelas (1975), sanidad (1978), que corren el riesgo de provocar una ulterior transformación de un esquema ya de por sí extremadamente complicado.

Actualmente, la organización de servicios sociales está integrada por la presencia de diferentes sistemas territoriales de gestión y programación: los distritos escolares para la educación, las unidades sanitarias locales (U.S.L.) para el servicio sanitario, las unidades locales para servicios sociales (U.L.S.S.).

1. El distrito escolar

El distrito escolar es una unidad territorial de administración y gestión intermedia entre el ámbito

urbano y el regional (4), que tiene la finalidad de realizar, a través de la participación democrática de las comunidades locales y de las fuerzas sociales, la potenciación y desarrollo de las instituciones formativas, bajo la perspectiva del pleno ejercicio del derecho al estudio y del crecimiento cultural y civil de la comunidad local.

El objetivo de estos distritos, instituidos en Italia en 1973, no es pues el de integrar el conjunto de equipos escolares de cualquier orden y grado existentes en el territorio dentro de un dispositivo técnico-burocrático más eficiente, sino especialmente el de constituir un área óptima de gravitación didáctica y cultural en la que puedan realizarse los objetivos de igualdad escolar.

A tal fin, se reconoce a los distritos la función de propuesta y programación en lo que se refiere al desarrollo y organización de servicios escolares, además de las actividades de experimentación, para actividades integrantes de la escuela, para actividades de asistencia escolar, médica y de educación permanente. A pesar de que los criterios y métodos utilizados por las Regiones para definir territorialmente la extensión de los distritos hayan sido algunas veces muy diferentes, es posible individuar las siguientes tendencias relativas a los caracteres de organización y dimensión de los distritos.

a) El modelo de organización tiende a articularse en más niveles. Un primer nivel comprende las escuelas maternal y obligatoria, que por su propia naturaleza deben ser difundidas por el territorio en forma capilar. Un segundo nivel, eventualmente articulado desde el interior, realiza el centro integrado dotado de un equipo escolar de tipo superior y dispuesto para la realización de una serie de iniciativas enlazadas con otras actividades culturales y sociales (teatro, exposiciones de arte, círculos culturales, cineforums, etc.).

b) Las dimensiones son el resultado de la comprobación de congruencia entre los parámetros relativos al total de la población residente, la escolar y la oscilante máxima aceptable.

Por regla general, se indican como óptimos los valores de población escolar comprendidos entre un mínimo de 2.500 y un máximo de 5.000 estudiantes en zonas urbanas de más de 20.000 habitantes; y una población residente que varía de un mínimo de 70/80.000 habitantes a un máximo de 120.000. La oscilación no debe superar los 30 y la distancia del centro escolar al centro habitado no tendría que ser superior en ningún caso a los 20/25 Km.

Pero sobre todo, para la definición del distrito es esencial la referencia a los confines administrativos de otros tipos de gestión territorial (comunidades montañosas, comprensorios económico-urbanísticos, Ayuntamientos, Provincias) respecto a los cuales interviene el distrito en sus funciones.

Las leyes existentes sobre el tema piden implícitamente para la delimitación del distrito: «la referencia a características sociales, económicas y culturales de la zona en cuestión, así como la distribución de la población, infraestructuras, organismos y servicios, y, en particular, los sanitarios,

(4) El distrito escolar constituye en realidad una unidad «comprensoria». El «comprensorio» es, dentro de la organización territorial italiana, una subdivisión territorial de nivel inferior e inmediato a la región.

transportes y comunicaciones, teniendo en cuenta la expansión urbanística y el desarrollo demográfico y escolar».

En el estado actual de cosas, el panorama de comportamientos de las regiones en el reparto de distritos está bastante diferenciado y puede dar lugar a valoraciones opuestas.

Algunas regiones, como el Lazio, han pretendido conceder privilegios a la conexión con las «unidades socio sanitarias», haciendo coincidir con ella a las áreas funcionales y, a la vez, concediendo amplias delegaciones a los Consorcios municipales para la asistencia en general.

Otras regiones adoptan criterios diferentes que han llevado a soluciones merced a las cuales el distrito escolar se va remitiendo cada vez más a las demás políticas sectoriales, como la de sanidad, viabilidad, transportes, economía, etc.

2. Unidad Sanitaria Local (o consorcio socio-sanitario)

La Unidad Sanitaria Local (U.S.L.) es un organismo territorial dedicado a la gestión de los problemas relativos a la tutela de la salud.

Como agregado del conjunto de servicios delegados en los Ayuntamientos y consorcios en materia de asistencia sanitaria, la U.S.L. representa el elemento básico de la nueva estructura sanitaria y asistencial prevista por la reciente reforma de la sanidad de 1978.

Con objeto de extender el servicio sanitario desde su función curativa-asistencial al conjunto de las demás funciones (prevención, cuidados y rehabilitación) que deben caracterizar a toda moderna política de la salud pública, se han dejado en manos de las U.S.L. una extensa gama de competencias relativas a la asistencia, prevención, higiene ambiental y la de producción y consumo de alimentos, educación sanitaria, etc.

Las U.S.L. presentan características dimensionales y de organización bastante heterogéneas, debido a las diversas interpretaciones dadas por las regiones, que, por otro lado, se encontraron en su mayoría anticipándose a la reforma sanitaria nacional en su actividad legislativa ordinaria.

A título de ejemplo se ilustra la hipótesis de organización propuesta por la región del Lazio «no en cuanto a modelo vinculante, sino como referencia general sobre la que basar la organización específica del servicio».

La U.S.L. tendría, pues, que estar compuesta por:

a) Servicios sanitarios y sociales básicos (zona elemental) que actúan en contacto directo con los usuarios. Visto que el objetivo es el de garantizar el mayor grado de participación de los usuarios y el mayor nivel de eficacia en los servicios, se marca el umbral de los 5.000 habitantes para el área elemental.

La dimensión mínima (que en el caso de las áreas metropolitanas se traslada a 10.000 habitantes) se obtiene agregando municipios pequeños o bien subdividiendo los grandes; en este último caso se antepone los objetivos de mantenimiento de comunidades consolidadas y de todos los elementos participantes ya existentes (comités de barriada, grupos, etc.).



En el centro socio-sanitario básico, comprendido en el área elemental, se desarrolla la actividad de un equipo residente que ofrece los servicios relativos a medicina general, tutela maternal e infantil, odontología, seguridad social.

b) Servicios sanitarios y sociales que completan los básicos (distrito), para el cálculo de uso de alrededor de 20.000 habitantes; se prevé la institución de un políambulatorio que en líneas generales debe garantizar el camino hacia la especialidad, la recuperación de hospitalizados y el conjunto de servicios básicos en los que tendría que apoyarse la medicina preventiva y el desarrollo de actividades higiénico-profilácticas.

c) Servicios sanitarios y sociales a nivel de consorcio (U.L.S.S.) para una previsión de uso comprendida entre 50.000 y 200.000 habitantes. Sus funciones son las de actuar en apoyo e integración de los servicios prestados dentro del territorio de cada consorcio.

d) Servicios sanitarios y sociales que completan a los anteriores, dirigidos a satisfacer necesidades que no es posible resolver a nivel de la U.L.S.S.

Se trata en particular de servicios hospitalarios para especialidades no básicas, laboratorios de higiene, y laboratorio de investigación de epidemias.

En la fase actual, las regiones están tratando de disponer los planes socio-sanitarios promocionando a la vez la implantación de las U.L.S.S. a través de consorcios entre municipios y provincias.

Los objetivos primordiales que imponen las regiones se refieren en este momento a la *reorganización* de equipamientos y funciones previamente existentes y que han de unificarse en el nuevo sistema de organización fijado.

A la tarea de reestructuración de lo ya existente, a fin de evitar las duplicidades y derroches que caracterizan a la oferta actual, se opone el camino a seguir por los procesos ya terminados para individualizar de una manera innovadora la demanda de intervención. Instrumento específico para esta individualización de la demanda, incluso de la que no está en grado de expresarse, es el *mapa de riesgos*; a través de éste instrumento se tendría que poder evaluar el conjunto de riesgos, sean de naturaleza física o social, a los cuales está sujeta la población, en modo de caracterizar la oferta de una manera preventiva.

Un elemento fundamental en la definición del mapa de riesgos es la participación de las fuerzas sociales, de las que tendría que provenir una solidificación de necesidades específicas en relación con las cantidades calculadas por los técnicos.

Por otro lado, a la intensa actividad de programación no le corresponde en esta fase concretas experiencias que den cuenta, de una manera realmente alternativa, de la elaboración del sistema de servicios.

3. Unidad Local de Servicios

Aún más fluida es la situación relativa a las Unidades Locales de Servicios (U.L.S.), dispositivo orgánico-funcional en el que el conjunto de los servicios sociales tendría que encontrar un elemento orgánico responsable de gestión política y de control directo orgánico responsable de gestión política y de control directo de los usuarios sobre

determinados ámbitos territoriales. La Unidad Local de Servicios tendría que configurarse como conjunto de servicios programados y dirigidos a nivel local por el Ayuntamiento o por el consorcio entre Ayuntamientos, es decir, por órganos políticos democráticamente elegidos.

Este concepto es el punto de llegada de un contrastado debate, dentro del cual la U.L.S. ha ido pasando de ser instrumento para la reorganización del sector socio-sanitario a ser entidad autónoma para la gestión de servicios a nivel de consorcio, hasta llegar a la última versión, que ve a la U.L.S. como *consorcio polifuncional entre varios Ayuntamientos* (o como circunscripción interna en los grandes municipios) *encargado de la gestión integradora del conjunto de los servicios* pertenecientes directamente o por delegación a los Ayuntamientos.

En este sentido, el modelo de organización de las U.L.S. tiende a integrar el de las unidades sanitarias locales, añadiendo el peso específico de servicios sociales referidos a los problemas de trabajo, de residencia, tiempo libre y asistencia a los que se encuentran en condiciones de pobreza.

La presencia de distritos escolares, de unidades sanitarias locales y de unidades locales de servicios junto a las instituciones de gobierno locales existentes (Ayuntamientos, Provincia, Comunidades Montañesas, Regiones) y a todos los demás elementos funcionales de los planes sectoriales (áreas de tráfico, zonas de desarrollo turístico, etc.), impone complicados problemas de coordinación que por ahora parecen escapárseles de las manos, incluso a las regiones.

En la actualidad nos encontramos frente a delimitaciones relativas a la escuela y a la sanidad que a menudo coinciden; delimitaciones de los «comprensorios» económicos urbanísticos que tienden a englobar a distritos y U.L.S.S., y finalmente las de las comunidades montañesas, que sin embargo no están relacionados en absoluto con las precedentes.

Existe el riesgo de que la descentralización de funciones y poderes administrativos a nivel intermedio desemboque en un ulterior decaimiento de las ya modestas capacidades de acción de las estructuras tradicionales. No hay que maravillarse si en estos últimos tiempos se hace más insistente la tendencia a discutir críticamente la experiencia de los «comprensorios», proponiendo la recuperación de los anteriores niveles administrativos.

4. ADECUACION DE LAS TECNICAS DE PLANIFICACION

Del cuadro que se ha ido perfilando surge claramente la excesiva fluidez del ordenamiento institucional y legislativo que condiciona la planificación de servicios sociales en Italia. Se atraviesa por una fase de grandes transformaciones en cuyo interior las fuertes tensiones económico-sociales pugnan hacia la reorganización de todo el sector de servicios con el fin de articular sus funciones en función de un modelo de desarrollo diferente que abarque todo el país.

Esta transformación provocará sin duda efectos notables incluso en los aspectos físicos de la organización de las actividades del servicio y sobre las mismas técnicas de planificación.

Además la introducción de nuevas técnicas de programación y gestión, como son los distritos escolares, las unidades sanitarias locales y las unidades locales de servicios, están provocando ya la crisis del método de *planificación indirecta* basado en la utilización de los «standards» normativos introducidos en 1968.

El paso de un aspecto vinculante a uno operativo de *planificación directa* que sepa hacerse cargo de los problemas cada vez más complicados que impone el sector de los servicios, lleva a reflexionar sobre gran parte de las categorías teóricas y operativas sobre las que se basa la práctica tradicional heredada sustancialmente del funcionalismo.

Es necesario abandonar el esquema de los actuales «standards» normativos para profundizar en el estudio de los mecanismos a través de los que se forman las necesidades y se determina la oferta; y sobre todo hay que poner al día los elementos adecuados conocidos para evaluar el impacto de las diversas políticas de oferta sobre objetivos de desarrollo de los servicios públicos destinados a sumir en perspectiva un importante protagonismo en el proceso de transformación de la sociedad.

La contradicción de fondo existente entre la exigencia de restringir el costo insostenible de los servicios públicos y la necesidad de una expansión de los mismos en proporción al crecimiento del área de necesidades, tampoco puede atravesar el ámbito específicamente disciplinario de los indicadores y las técnicas utilizadas para evaluar el estado de eficacia.

Y de esta contradicción surge la necesidad de introducir los oportunos *indicadores de gestión* capaces de medir por una parte la *eficiencia económica* y por otra la *productividad social* en las relaciones entre recursos, servicios y necesidades, y aún surge la necesidad de revisar toda la cuestión de los «standards» normativos urbanísticos y de la construcción, que representan una figura nada neutral en la política del gasto público y también privado hoy en día para el sector de la construcción.

La capacidad de contribución a la resolución del problema del ajuste del nuevo equilibrio económico al crecimiento de la red de los servicios públicos y a la mejoría de su calidad, pasa pues por la modificación de las posturas disciplinarias y por la adecuación técnica de los instrumentos utilizados en la intervención. Parece conveniente profundizar particularmente en una serie de cuestiones relativas a las formas de determinación y medida de la demanda de intervención, a las técnicas de valoración de las necesidades, y a los criterios de dimensión y estructura de la oferta que van a configurar un conjunto de nódulos críticos respecto a los que se verificará un avance real de las disciplinas que se ocupan de la construcción del espacio.

a) La individualización de la demanda

En los últimos años, el desarrollo de las técnicas de programación indispensables para una gestión racional de los sistemas funcionales, más complicados cada día, ha ido acentuando notablemente las divergencias entre la cultura específica de los técnicos y la cultura de las comunidades establecidas.

Las diferencias entre la demanda vista desde el interior del plan y las necesidades reales de los usuarios, que logren o no expresarse, es uno de los ejemplos más evidentes.

En este sentido, el uso de los «standards» ha desarrollado un importante papel, aunque quizá no se les haya concedido aún un valor suficiente a la incidencia efectiva en el urbanismo y a la relación que a través de ellos se ha establecido entre la cultura disciplinaria y la cultura social.

Incluso si se reconoce que la práctica de los «standards» ha contribuido, en una perspectiva histórica concretamente determinada, a producir resultados socialmente notables allí donde se ha interpuesto como última barrera contra el aumento de la especulación salvaje que ha caracterizado al período de reconstrucción, puede afirmarse que, por regla general, esta práctica ha supuesto una acción regresiva en el desarrollo de las disciplinas arquitectónico-urbanísticas, alimentando la creciente separación entre cultura interior de la disciplina y cultura de las comunidades estables.

Y esto ocurre no sólo porque el estándar, que realmente es una fórmula de equilibrio entre demanda de naturaleza funcional y necesidades del sistema económico-productivo, haya sido utilizado de hecho y sobre todo como instrumento de consolidación de la cultura dominante, a través de un verdadero «proteccionismo de clase»; ocurre también, como justamente afirma G. Samoná, por «una planificación rígidamente paramétrica según un entrecruzarse de comportamientos ligados a expresiones de naturaleza biológica» que fatalmente lleva a «unificar por tipos las diferencias entre elementos similares, con el fin de *hacer prevalecer una valoración del espacio basada en «standards»* y tipologías, ya que son más *reglamentables que una división del espacio basada en las características del lugar*»; creándose así la pérdida de identidad entre «lugar» y «espacio», entendidos uno como expresión del ambiente creado por la comunidad residente, y el otro como expresión del ámbito de reglamentación arquitectónico-urbanística.

Lo que hay que poner entonces en discusión es no sólo la forma de definición de los «standards», sino sobre todo su papel en el proceso de creación de la intervención.

En este sentido se va difundiendo el conocimiento de la necesidad de sustituir la *lógica normativa* que hasta hoy ha venido caracterizando a la identificación de las necesidades, con una *lógica de participación* a través de la cual el consumo organizado está en grado de consolidar de forma directa las propias exigencias.

Una vez comprendido el cómo la valoración de necesidades sea la resultante de una selección política, acrecentada por la perspectiva de una homogeneidad de necesidades válida para todo el territorio y en cualquier situación histórica, que se halla implícita en las teorías funcionalistas, adquiere mayor relieve la importancia de los indicadores basados en la relación cuantitativa existente entre los equipamientos y el número de habitantes servidos.

Por otro lado, también el desarrollo de costosas encuestas sociológicas parece ser una solución práctica y generalizable para evaluar de una manera detallada las necesidades concretas de los



Problemas de la planificación del equipamiento en Italia

futuros usuarios; además, y como indican las escasas experiencias que se han realizado en Italia al respecto, los resultados obtenidos parecen desproporcionados al esfuerzo, y a menudo confirman lo que era posible prever desde un principio; ello prueba el hecho de que la organización previa de los servicios determina también en alguna manera las respuestas del futuro.

El peligro de que la expresión de las necesidades reales venga menguada por el tipo de equipamientos ya existentes, en realidad está presente incluso dentro de la lógica que hemos definido de participación.

En este caso, sin embargo, el diálogo que se debe instaurar entre las fuerzas sociales y los sujetos de decisión constituye la garantía de un método que exprese con claridad la naturaleza de las suertes políticas que se cumplen en la identificación de necesidades; y con ellos la premisa para que se manifiesten íntegramente las prioridades de las demandas y las expectativas de respuesta.

La dinámica reforzada en concreto por la comparación entre los operadores implicados, cada uno con su específica función dentro del proceso de intervención, será luego la que defina la posibilidad de un avance real incluso a nivel de la reorganización del espacio y de la calidad de la oferta.

Además, haber asumido la finalidad de ensanchar la base democrática como dato estratégico para la política de servicios públicos, ha originado importantes repercusiones incluso en el modo de interpretar (y en consecuencia de delimitar y medir) las unidades territoriales de base.

A la concepción tecnócrata de un espacio dentro del cual se optimiza un determinado servicio, ha ido sustituyendo otra por la que la unidad básica está subordinada al área efectiva de participación, que a su vez está relacionada a la historia de la comunidad residente y a sus características específicas económicas y sociales.

El objetivo de utilizar las perimetraciones de las unidades básicas como instrumento para individualizar una demanda antes que para hacer óptimos los resultados, ha sido posible realizarlo en Italia por una importante Ley de 1976 relativa al descentramiento urbano; esta Ley, junto a las demás de la reforma del Estado que han sido decretadas recientemente, completa el esquema de individualización de ámbitos institucionales relacionados con una capacidad efectiva de participación popular en la política de gestión de los equipamientos sociales.

En realidad, la consolidación de un nuevo método para la individualización de necesidades, unida a la participación de los usuarios, no se cumple en absoluto en la fase de transformación que caracteriza a la organización actual de los servicios sociales en Italia. La urgencia y complejidad de los problemas a resolver, han llevado, en efecto, siempre más a menudo a reducciones, en las que la utilización de las técnicas tradicionales de medida de la demanda se ha revelado como el instrumento idóneo para desautorizar las posibilidades de participación.

b) Las técnicas de evaluación de necesidades

La necesidad de articular las categorías teóricas

y prácticas para la valoración de las necesidades en relación con las características económicas y de comportamiento de la demanda, había conducido ya a finales de los 60 a profundizar en las investigaciones sobre la forma de actuar de las estimaciones.

En particular, a través de la construcción de indicadores del tipo «grado de satisfacción» se había intentado introducir de una manera indirecta la componente de la participación, identificando el supuesto juicio de los consumidores a través de parámetros de naturaleza cuantitativa.

Por ejemplo, basándose en las conexiones existentes entre oferta y demanda, Gorio y otros habían ultimado un modelo de interpretación del grado de satisfacción a través del cual los consumidores tendrían que haber podido evaluar la red de servicios existente.

Esquematisando la estructura territorial como un conjunto de puntos (los usuarios de los servicios) y de nódulos (la localización de la oferta), el modelo aportaba los índices relativos a la situación de la demanda en cada punto del territorio, a la situación de la oferta en cada nódulo de servicio, y al grado con que la oferta satisface a la demanda por cantidad, calidad y servicio.

En particular, la satisfacción está definida operativamente por la relación entre demanda de un determinado servicio que se satisface y la necesidad teórica del mismo servicio; sin embargo la demanda viene corregida sobre la base de factores de calidad del servicio y de la distancia que debe superar el usuario para servirse del equipamiento. En términos matemáticos, la función «índice de satisfacción» viene expresada por:

$$S = \frac{D^* (q,d) + D^{**} (q,d)}{D (q,d)}$$

donde D^* es la necesidad teórica satisfecha en primer término, D^{**} la necesidad teórica satisfecha en segundo término (está repartida en los otros nódulos en los lugares donde no encuentra respuesta en el primer nódulo, teniendo en cuenta asimismo las posibilidades de elección individuales), D es la demanda satisfecha actualmente, q y d las condiciones óptimas para los coeficientes de calidad del servicio (q) y distancia (d).

Los resultados de este tipo de investigaciones han sido, sin embargo, ampliamente insuficientes, lo que demuestra una vez más la divergencia entre la distribución real de las necesidades y su reconstrucción artificial realizada dentro de las técnicas disciplinarias específicas.

Algunas investigaciones de origen económico parecen ofrecer perspectivas de desarrollo más interesantes: son las que tienden a descomponer la estructura de las necesidades en función de las estratificaciones sociales y de renta de una población que finalmente no viene tomada como un conjunto global y abstracto respecto a la cual se ofrece una dotación homogénea de equipamientos colectivos (véase al respecto la ideología de los «standards» urbanísticos).

Comparando diversas categorías de renta y considerando los recursos que son necesarios para el consumo no sólo de los servicios, sino también de la vivienda, se producirán configuraciones de necesidades completamente diferentes a las categorías

de renta. De este tipo de investigaciones surge la tendencia de una nueva manera de considerar las necesidades: constituye *el punto de intersección entre el conjunto de recursos disponibles y la exigencia de reducir la divergencia entre las prestaciones de la oferta real y esperada, y de la demanda estratificada por condiciones económicas y sociales.*

En alguna manera, una línea como ésta vuelve a llevarnos al problema de definir el servicio público como equilibrio entre la satisfacción de las peticiones de la colectividad y la exigencia de las Administraciones locales de una mayor participación emprendedora en su gestión económica que, como hemos visto, ha ido caracterizando las fases recientes del debate sobre la reorganización de los servicios en Italia.

En fin, se va configurando, pero aún solo a nivel de investigación teórica, una posible superación de las técnicas tradicionales de estima de necesidades basadas en las diferencias entre la situación real y la teórica, prefigurada por los «standards» normativos.

Se tiende a sustituir este tipo de estimaciones con un conjunto más complejo de conocimientos e instrumentos aptos para calificar los niveles de producción en relación con las características socio-económicas de la demanda y con los recursos necesarios para reducir el déficit.

La valoración de necesidades tiende así a ser llevada nuevamente al interior de los objetivos y vínculos de una planificación de tipo directo, que debe enfrentarse concretamente con la disponibilidad material de recursos; en función de éstos es posible definir unos «estándares de plan» que resultan de la simulación de políticas alternativas de intervención sobre las zonas en las que el grado de privación es mayor.

Las formas de resolver las necesidades se vuelven en este sentido determinantes para evaluar las necesidades mismas, que surgirán no como «standards» normativos abstractos, sino como punto de encuentro entre la demanda de intervención por un lado y, por otro, efectivas disponibilidades de gestión, patrimoniales, financieras públicas y privadas.

c) La dimensión eficaz de la oferta

La vuelta a una forma de programación de los servicios basada en un diferente modo de interpretar la demanda y, sobre todo, en la capacidad efectiva de control de la oferta, precisa el idear instrumentos más adecuados para conocer los mecanismos reales de formación de la oferta y de los costes que de ello se derivan. Por el momento no se dispone de datos conocidos lo suficientemente válidos para evaluar una posible cuantificación de los costes para los equipamientos colectivos.

La forma en que vienen realizadas las obras de urbanización, fragmentándose entre los intereses de los sujetos actuantes, financieros y gestores; la heterogeneidad de los contenidos funcionales; la incidencia que asume en la formación de costes las variables extra económicas como el procedimiento de aprobación administrativa, los procedimientos de contratación, los regímenes de concesión, etc., son algunas de las causas más importantes que han desanimado hasta hoy a las Administraciones públicas competentes para recoger sis-

temáticamente, aunque sea sólo a nivel informativo, los conocimientos necesarios para evaluar los costes de urbanización.

Consecuencia de ello es la imposibilidad de obtener una comparación orgánica entre los elementos de costes (a balance de pérdidas y ganancias) que podría permitir la introducción de un mínimo de racionalidad en la programación de la intervención sobre los servicios, que todavía hoy está condicionada por la lógica de pérdidas del servicio como bien público no sujeto a la lógica de productividad.

A nivel teórico se ha adquirido ya la certeza de la necesidad de conocer las variantes de los elementos de coste en función de las distintas tipologías, morfologías y escalas de instalación, aparte de la dinámica temporal de actuación de las obras, frente a la estimación de los datos de costes intermedio para la realización de las obras en sí, característica de la normativa tradicional.

Además ya ha sido reconocida ampliamente la necesidad de considerar en un balance integral, el conjunto de los determinantes de los costes de los servicios públicos, asumiendo particularmente los relativos a la gestión y funcionamiento de los servicios, además de los relativos a las inversiones iniciales.

Sin embargo, los resultados están aún bastante lejos de ofrecer una base satisfactoria de referencia operativa para la eficacia de las intervenciones. En el mejor de los casos nos encontramos ante valoraciones de conjunto, deducidas del balance municipal, de los parámetros de gasto por unidad de servicios (o más a menudo por zonas de servicios); o bien a modelos teóricos que definen cualitativamente las funciones de coste en relación con los gastos de instalación, manutención y gestión del servicio; pero no logran darnos propuestas que sean directamente actuativas. Las dificultades de concepto y actuación que se encuentran en la búsqueda de las dimensiones óptimas residen en el hecho de que la eficacia está valorada no sólo en función de los requisitos internos de los equipamientos («output» producido por unidad de uso), sino también por relación a la población interesada y por tanto al contenido de las relaciones internas que se asumen como referencia.

El coste medio per cápita se vuelve ahora una función de más variables, y justo es una combinación impura de estas variables la que tendría que definir los valores de dimensiones óptimas.

Incluso considerando sólo los servicios públicos a escala local, se observa cómo las contribuciones en este campo se pueden llevar a dos ámbitos diversos según la aproximación clasificadora adoptada.

Por una parte la optimización dimensional se refiere a cada una de las unidades de servicio; por otra, agregando amplios campos de funciones por niveles de ajuste, se obtiene una medida de las dimensiones óptimas que se entiende como media respecto de las dimensiones óptimas de cada servicio.

Esta segunda aproximación, que desde luego parece más fecunda respecto a los fines de nuestra investigación, se puede desarrollar analizando los niveles de gasto de las gestiones introducidas por las dimensiones de intervención.



Problemas de la planificación del equipamiento en Italia

Por otro lado su más ortodoxa aplicación hasta ahora se ha llevado a cabo sobre los presupuestos totales de la Entidad local, llegando a definir las curvas de variación de costes unitarios de los servicios en relación con las dimensiones demográficas del Municipio.

Por ejemplo, G. Pola, utilizando este tratamiento en un trabajo reciente, ha individuado en el intervalo de 6/20.000 habitantes la dimensión demográfica que minimiza los gastos municipales para los servicios obligatorios: obras de urbanización primaria (luz, agua, alcantarillado, calles), servicios sanitarios básicos (médico, comadrona, veterinario, vigilancia sanitaria), limpieza urbana, vigilancia y servicio escolar elemental; el método está basado en el análisis comparativo de presupuestos municipales, afirmando que en lugares donde las funciones del Ayuntamiento son las mismas, así como son los mismos los niveles de productividad, el menor volumen de gasto singulariza las economías de escala.

El éxito de estas investigaciones, si bien pueden aportar indicaciones útiles para individuar los niveles dimensionales mínimos de las circunscripciones administrativas o de eventuales consorcios intermunicipales, no son traducibles directamente en términos de la búsqueda de dimensiones eficaces para la actuación.

En realidad, la evaluación de la eficiencia económica comporta la posibilidad de definir en modo operativo la relación entre cantidad de recursos utilizados (medios financieros, fuerza de trabajo, zonas edificables, bienes y servicios) y la producción de bienes y servicios suministrados; pero de hecho esto no siempre es posible, por la naturaleza heterogénea de las cantidades que aparecen en el presupuesto y por la diversidad de métodos utilizables para cada sector de recursos.

Por otro lado, la misma finalidad de acceder a métodos de gestión de tipo industrial para el conjunto de servicios, choca con las exigencias de productividad social que imponen lógicas de control bastante diferentes. Ya que, en efecto, la productividad social se puede concebir en términos de la relación entre necesidades y bienes suministrados para satisfacerlas, no es posible utilizar valoraciones de tipo cuantitativo que no estén basadas sobre excesivas simplificaciones de las necesidades reales. Volvemos ahora a través de este camino a la necesidad de una participación de los usuarios con la cual verificar la correspondencia de los servicios respecto a las necesidades existentes.

En definitiva, es posible afirmar que la definición eficaz de la oferta constituye un elemento muy problemático dentro del proceso del plan: aquella se remite al juicio expresado sobre el conjunto de determinantes que a menudo intervienen entre sí de una manera conflictiva. Y en este caso en particular, la dimensión eficaz viene definida por la intersección entre motivaciones de carácter económico-funcional y motivaciones de naturaleza política sobre cantidad y calidad de las necesidades a satisfacer en relación con los caracteres socio-económicos de la demanda.

De todos modos lo que se puede hacer partiendo únicamente del lado de la oferta, es dirigirse hacia una restricción de costes de funcionamiento de la red de servicios a través de una mayor efica-

cia en la política de programación.

Un punto central en esta nueva política de programación lo constituye el agregar las estructuras de gestión que actualmente están demasiado fraccionadas para consentir economías de escala adecuadas.

Además la introducción de una base de conocimientos que permite valorar de una manera continua los elementos fundamentales de la programación (como los parámetros de productividad social, de productividad empresarial, de relación entre inversiones y prestaciones realizadas), y el desarrollo de políticas públicas basadas en la coordinación no sólo de los agentes activos, sino también de las categorías físico-espaciales que materializan el sistema de los equipamientos, quizá hagan posible reducir las distorsiones de la actual organización de los servicios, con respecto a la cual al crecimiento del gasto público no le corresponde simétricamente una mayor calidad y cantidad de las prestaciones.

5. CONCLUSIONES

De este cuadro someramente expuesto emerge la complejidad y problemática de una línea de avance disciplinar que sepa hacerse cargo de la necesidad de hacer funcionales las previsiones de espacio que los planes asignan a los servicios en la perspectiva de reorganización de todo el sector, tras el desarrollo caótico y tortuoso de los años anteriores.

Particularmente y tomando como referencia los objetivos de:

- una política selectiva en función del estado real de necesidad de la demanda;
- una valoración de necesidades a medida de los recursos;
- una reducción de costes para los servicios públicos.

Se ha buscado la valoración de los efectos obtenidos dentro de los procedimientos respectivos de individualización de la demanda, estimación de las necesidades, y de dimensiones de la oferta.

A través de este tipo de temas es posible vislumbrar los perfiles de un planeamiento futuro en el cual tal vez se recompongan los diferentes puntos de vista disciplinares que intervienen en los problemas de organización global del espacio comunitario.

Pero ciertamente el alcance de las contradicciones surgidas de las diferencias entre el espacio construido por los que realizan los planes y el vivido por la colectividad sujeto de las necesidades que se intentan cubrir y, a otro nivel, por la consolidación de objetivos contrapuestos entre sí como sea el de la expansión de consumos sociales y la necesidad de equilibrio económico y financiero entre costes y ganancias, no permite formular previsiones optimistas sobre la posibilidad de deshacer los errores de fondo de la planificación de servicios sociales en la situación italiana.

REFERENCIAS

1. GORIO y otros, «Ricerche per un método per la pianificazione territoriale» en *Quaderni della Soc. Gen. Immobiliare*. Roma, 1971.
- G. POLA, «Economie e disconomie di dimensione nel costo dei servizi comunali» en *Rivista di Finanziario e Scienza della Finanze*, núm. 1, 1976.
- G. SAMONA, «Il mutamento della cultura specifica» en AA.VV. *Il mes tiere dell'architetto*. Roma, 1977.