



Bibliografía

Gli Standard Urbanistici

Luigi Falco: *Gli standard urbanistici*
Edizione della Autonomie, Roma 1978.

Pese a la validez de las críticas que vienen recibiendo, tanto por lo que se refiere a su soporte teórico como a los resultados de su aplicación, es preciso reconocer que el establecimiento legal de los estándares urbanísticos como instrumento de ordenación y control del espacio urbano, ha constituido un avance social importante y una aportación notable a la práctica de la planificación urbanística.

En una consideración histórica muy primordial, su utilidad radica en el reconocimiento jurídico de los derechos de la colectividad sobre los intereses privados, por lo que respecta a la ocupación y utilización del espacio en un sistema de planificación y gestión netamente orientado a la defensa de los intereses del capital inmobiliario.

Desde un punto de vista social es indudable que los estándares han operado un cierto efecto distributivo al establecer unas normas mínimas para todo el territorio que, si no corrigen, por lo menos suavizan los desequilibrios internos inherentes al desarrollo urbano.

En realidad, la definición de estándares mínimos de reserva de suelo para las dotaciones comunitarias constituye, aún hoy día, el único soporte que ofrece el ordenamiento jurídico vigente para exigir y obtener unos niveles de servicios colectivos que garanticen unas condiciones ambientales y residenciales aceptables a la comunidad.

Destacábamos antes la validez de la mayor parte de las críticas que se han hecho al tema de los estándares. No cabe duda, por ejemplo, que los estándares urbanísticos representan una respuesta más que insuficiente al reconocimiento por parte del Estado de determinadas necesidades de consumo, tanto individuales como colectivas.

La pretensión racionalista de definir estándares urbanísticos fijos, homogéneos y generalizables en base a una supuesta tipificación universal de las necesidades, es en gran medida responsable de una fuerte crítica dentro de la cultura urbanística hacia el concepto de estándares, considerándolo bien como el producto de un idealismo paternalista típicamente burgués, bien como un instrumento, su-

mamente útil al Estado, para mediatizar y neutralizar las necesidades y deseos de los distintos grupos sociales. Hay que reconocer que, aún cuando hoy día los presupuestos del funcionalismo se encuentren teóricamente superados y se admita el carácter histórico y socialmente contingente de las necesidades, su diversidad interclase y su fuerte dependencia de la variedad de modos de organización social, la respuesta que en la práctica urbanística vienen recibiendo las necesidades individuales y colectivas, a través de la provisión de equipamiento y servicios, continúa basándose en parámetros estandarizados y únicos para todo el territorio, cuyo valor numérico sigue siendo fijado por los técnicos independientemente y por encima de la variedad de reivindicaciones y exigencias sociales.

La otra gran corriente crítica sobre los estándares se refiere no tanto a su soporte conceptual como a su «práctica», en otras palabras a su utilización y eficacia como instrumento de planeamiento y control del crecimiento urbano y como método de garantizar a la comunidad unos mínimos niveles de bienestar. Dentro de esta línea se inscribe la obra que aquí comentamos.

El libro de Luigi Falco *Los estándares urbanísticos* representa un excelente ejemplo de análisis y evaluación de los estándares, de sus límites y posibilidades, en la trayectoria que va desde su implantación como norma de planeamiento a su posterior aplicación y desarrollo a partir de la práctica técnica y política por los entes regionales y locales. La obra se circunscribe al caso italiano.

Partiendo de un análisis muy clarificador de los precedentes históricos, tanto por lo que se refiere a la normativa preexistente como a las razones ideológicas y técnicas que inspiraban la práctica profesional desde la posguerra hasta finales de los sesenta, el esfuerzo se centra en una valoración crítica de la aplicación de los «estándares urbanísticos mínimos», introducidos por primera vez en Italia mediante el Decreto ministerial número 1444 del 2 de abril de 1968.

Como señala su propio autor, el significado progresista de este Decreto «surge, no tanto de las formas y modos de la definición de la cantidad de áreas consideradas necesarias para los servicios, como del reflejo que aquél ha tenido sobre una gestión del desarrollo territorial, enraizada a lo largo de veinte años y prevalentemente caracterizada por la preocupación de imponer el menor número de obstáculos a la expansión del modelo

«espontáneo» y la apropiación privada del suelo urbano» (p. 201).

El D.M. 1444 viene a concretar y aclarar algunas de las determinaciones relativas al tema de los estándares contenidas en la Ley 765 del 6 de agosto de 1967, conocida como la «Ley Puente» por su carácter transitivo entre la vieja Ley urbanística de 1942 y el proyecto de elaboración de una ley realmente renovadora, capaz de afrontar en profundidad los grandes problemas del desarrollo urbano y territorial italiano.

Como señala Falco, tanto la «Ley Puente» como el D.M. 1444 surgen en un momento de fuertes tensiones sociales, que en el plano urbanístico se manifiestan en una toma de conciencia por parte de la opinión pública frente a la ineficacia de la gestión territorial y la convivencia de intereses entre poder económico y autoridades locales, puesta en evidencia, por ejemplo, a raíz de una serie de escándalos urbanísticos que culmina con el trágico derrumbamiento de la parte moderna de la ciudad de Agrigento.

A los factores de índole política y económica que determinan la gravedad del problema de la vivienda (*), al crecimiento desproporcionado de los grandes centros urbanos y al empuje irresistible de los intereses inmobiliarios, se une la pasividad de unas administraciones locales, ya despreocupadas, ya incapaces de hacer frente a los agentes y factores responsables de tal situación. La inconcreción y ambigüedad de la legislación urbanística vigente facilitan esta situación.

La «Ley Puente» de agosto de 1967 aparece así como un conjunto de medidas transitorias y parciales, pero insoslayables, dirigidas a corregir con carácter urgente el descontrol de la problemática urbana por parte de las administraciones territoriales. De hecho, la «Ley Puente» se venía posponiendo desde hacía algunos años, con la excusa de que contribuiría a agravar la crisis por la que pasaba el sector de la construcción en Italia en torno al período 1964-66 (**).

Uno de los aspectos más relevantes de esta Ley, la introducción de estándares urbanísticos, no adquiere su plenitud

(*) Ver, por ejemplo, Bruno Rascari, «La Renta inmobiliaria en Italia», en F. Indovina, *El Desplazamiento inmobiliario*, Ed. Gustavo Gili, S. A., 1977.

(**) Para una crítica de la «Ley Puente» en relación a la crisis italiana de los sesenta, ver Alessandro Tutino, «Las leyes de reforma en materia de vivienda y sus contradicciones», en F. Indovina, op. cit.

hasta la publicación del D.M. 1444, donde se cuantifican y establecen finalmente, de acuerdo con el mismo título del Decreto, «límites inderogables de densidad edilicia, de altura, de distancia entre edificios y relaciones máximas entre espacios dedicados a los asentamientos residenciales y productivos y espacios públicos reservados a actividades colectivas, a espacios verdes públicos y a parques, que deben ser observados para la formación de nuevos instrumentos urbanísticos o a la revisión de aquéllos existentes».

Los estándares urbanísticos, así establecidos, afectan tanto a los planes generales como a los distintos tipos de planes parciales y especiales.

En resumen, el contenido del D.M. 1444 se compone de tres partes: 1) tipificación de las áreas territoriales homogéneas a las cuales deberán referirse respectivamente los puntos 2 y 3; 2) establecimiento de las relaciones máximas entre espacios destinados a actividades residenciales y productivas y espacios dedicados a los servicios; 3) establecimiento de los límites y obligaciones físicas impuestas a las edificaciones.

En el capítulo IV de la obra de Falco se enjuicia y se evalúa con detalle el contenido de las dos primeras partes del Decreto.

Por lo que se refiere a la definición de los siete tipos de zonas homogéneas que establece la Ley, la principal crítica se refiere al carácter esquemático y estructuralmente poco riguroso de los criterios utilizados. De ello se deriva una taxonomía estática y poco flexible, incapaz de recoger la variedad de situaciones reales. En su opinión, una forma de corregir esta definición abstracta e irreal de las zonas homogéneas sería el reconocer a las regiones la capacidad legal de definir sus propias zonas y una mayor participación de las administraciones locales y de los ciudadanos, a través de sus organizaciones de base, en la individualización de las mismas, en función de su conocimiento más próximo de la realidad.

Por otra parte, la definición de zonas homogéneas debe alejarse del concepto tradicional de zonificación funcional para aproximarse más al concepto de segregación social del espacio, individualizando las zonas en base a criterios de homogeneidad de clase.

Un tratamiento de este tipo «permitiría ligar estrechamente el problema de la definición de estándares urbanísticos (y no sólo en término de áreas para servicios comunitarios, sino también respecto a niveles de prestación de estos servicios) a las necesidades de la población y, por tanto, responder a las necesidades materiales expresadas por las distintas clases sociales con una prestación de servicios adecuadamente diversificada, incluso organizando para determinados servicios formas de gestión y de gobierno que garanticen el carácter y el control de clase» (p. 76).

No cabe hacer mención aquí a los valores numéricos concretos que el D.M. 1444 asigna a los estándares o parámetros de relación entre espacios residenciales y productivos y espacios de servicios.

Basta señalar que dichos valores mínimos inciden sobre todos los niveles de planeamiento establecidos por la Ley y obligan tanto a los nuevos planes como a los existentes, en caso de revisión.

Por supuesto que la publicación del D.M. 1444 dejaba sin resolver muchos aspectos, creando las condiciones necesarias, pero no suficientes para la efectiva producción de los servicios, aun incluso de los «mínimos» estipulados. Como señala Falco «muchos planes generales tienen provisiones de estándares adecuados a las disposiciones de la legislación nacional o incluso regional, que en muchos casos la ha superado; muchos planes prevén áreas para los servicios que superan los 35,5 m²/habitante, estipulados por la Ley; pero ninguno, con seguridad, logra en la práctica las cantidades de suelo destinado a usos públicos, sobre los cuales se hayan, de hecho, construido las escuelas, los asilos, los hospitales, las áreas verdes y los parques previstos por el plan. Los estándares efectivos, las áreas de servicios realmente producidos son, en el mejor de los casos, (¡pocos!) en torno a la unidad de m²/habitante» (p. 18).

La ausencia de suelo público, la debilidad de las haciendas municipales y la incapacidad financiera, en general, del sector público, son problemas que escapan a la normativa establecida por el D.M. 1444.

Por lo que respecta al primer problema, la Ley núm. 865 del 22 de octubre de 1971, regula los mecanismos de expropiación reduciendo los costos económicos y administrativos para la obtención de suelo público.

Mucho más relevante en cuanto al problema de la producción efectiva de los servicios públicos es la Ley núm. 10 del 28 de enero de 1977. Falco destaca dos elementos de esta Ley. El primero, tendiente a resolver el problema de la financiación de la infraestructura y servicios, condiciona la concesión de permisos al pago por parte del promotor de una cuota destinada a sufragar en parte los costes de urbanización y en parte el coste de la realización de los servicios (su cuota representa entre el 5 % y el 20 % del costo de construcción). El segundo, es el establecimiento de los Programas Plurianuales (3-5 años) de Actuación como instrumento operativo de programación y gestión del planeamiento local. Entre otras funciones, los Programas Plurianuales deben determinar la proporción de los servicios previstos por el plan, que ha de ser razonable y efectivamente producidos en el período de vigencia del Programa, en función de los recursos públicos y privados disponibles previstos por el Programa.

Una gestión de este tipo flexibiliza enormemente el problema de la producción de áreas para servicios, desvincu-

lando de los planes generales los aspectos más específicos relativos tanto a la zonificación como a la fijación de estándares. A la larga, como señala Falco, «el problema de los estándares urbanísticos dejará de ser el de la definición de las cantidades mínimas que han de ser garantizadas en cada «diseño del plan» y pasará a ser el de la definición de niveles medios de prestaciones comprensivas de servicios en las distintas partes de la ciudad» (p. 97).

Uno de los aspectos más interesantes de la obra de Falco es el análisis diferencial del proceso y los modos de aplicación de la normativa de los estándares por parte de las regiones, tanto por lo que se refiere al D.M. 1444 como a la experiencia de elaboración de Programas Plurianuales de Actuación.

Su conclusión es que, en general, las regiones han tendido a través de su propia normativa a elevar las cantidades mínimas destinadas a servicios, establecidas a nivel estatal, aunque en muchos casos ello no se justifique en función de una disponibilidad de recursos financieros que garanticen su efectivo cumplimiento. En general, las regiones se han limitado a corregir ciertos aspectos del D.M. 1444, sin llegar a cuestionarse el hecho mismo de la definición de estándares, su significado o su eficacia real, no haciéndose eco en la mayoría de los casos de muchas de las propuestas y alternativas expresadas desde la base por las distintas fuerzas populares y sindicales.

Más relevantes son los resultados derivados de la aplicación de la Ley 10 del 28 de enero de 1977, en lo que respecta a la formulación de los Programas Plurianuales de Actuación en la normativa de las distintas regiones.

Se observa, en general, a través de su análisis, una reafirmación de los derechos colectivos frente a los intereses particulares y un fortalecimiento del papel que los entes locales deben de desempeñar en la defensa de estos derechos y en la programación territorial.

Es interesante señalar la correlación que existe entre el grado de desarrollo económico de las regiones y el grado de concreción y coherencia en la normativa relativa a la elaboración de planes plurianuales.

En las regiones septentrionales, con formaciones capitalistas más avanzadas, donde el sector de la construcción tiene, en términos relativos, menor importancia y donde el interés en trasvasar al sector público la mayor porción posible de los costes de reproducción de la fuerza de trabajo tiene mayor importancia, incluso, que la presión de los intereses del sector inmobiliario, se produce una más rigurosa correspondencia entre los programas normativos de la dotación de servicios y las posibilidades reales de financiación y ejecución de tales servicios. Las garantías que en este sentido se otorga a los gobiernos municipales son mucho más fuertes en las regiones del Norte (Lombardía, Veneto, Emilia Romagna) que en el Sur (Campania y Calabria, por ejemplo).



El grado de participación pública permitido por las distintas regiones cara a la elaboración de programas plurianuales también refleja esta diferencia, siendo superior en aquellas áreas más industrializadas, donde existe una mayor tradición de movilización y una mayor capacidad de respuesta por parte de las organizaciones ciudadanas y sindicales.

El libro de Falco se cierra con un capítulo dedicado a exponer algunas conclusiones y recomendaciones derivadas del análisis del proceso de aplicación de los estándares y dirigidos a orientar las decisiones futuras de los entes locales.

Cabe destacar los siguientes:

1) Las variaciones en torno a los estándares mínimos establecidos por la Ley deben utilizarse en combinación con otros mecanismos (variaciones en el diseño arquitectónico, en la organización física, en los sistemas de uso de las dotaciones...) para responder adecuadamente a los requerimientos específicos derivados de las distintas subáreas y grupos sociales.

2) Los estándares mínimos deben de ser diferenciados y especificados en función de las diversas condiciones geográficas, ambientales y económicas que afectan al territorio.

3) Los estándares deben de reflejar la segregación social del espacio.

4) En la definición y aplicación de estándares debe de tenerse en cuenta sus efectos sobre los mecanismos de formación de la renta del suelo y sobre el comportamiento de los distintos agentes que operan en el sector inmobiliario.

5) La problemática de los estándares está directamente en relación con los momentos espontáneos y organizados de participación ciudadana.

6) Los estándares cumplen una doble función merced a los distintos agentes a los que se dirigen. Por una parte, reflejan parámetros mínimos de superficie, accesibilidad, volumen y relación con otros servicios, que deben ser tenidos en cuenta por los promotores particulares cara a cualquier transformación o intervención territorial. Por otra parte, de los estándares se derivan también niveles medios de prestación, cuya garantía corresponde a los gobiernos locales, los cuales deben de adecuar, en una dimensión geográfica y temporal, tales niveles tanto a las necesidades colectivas como al volumen de recursos disponibles.

Creemos que estas conclusiones reflejan por sí mismas la riqueza potencial de definición y aplicación de un instrumento de planeamiento que, pese a poseer aún en la actualidad un carácter insustituible cara a la provisión de equipamiento, no ha sido, sin embargo, utilizado en toda su potencial eficacia.

La obra que comentamos incluye, a modo de apéndice, el texto completo de las principales normas legales, tanto nacionales como regionales, relativas al tema de los estándares.

Josefa Ríos Ivars.

La enseñanza: Ideología, ciencia y función pública

Durante el siglo XIX, y paralelamente al proceso de formación como naciones y como Estados que experimentaron los diversos pueblos europeos, se sientan las normas jurídicas y académicas para que la institución escolar se implantase como aparato ideológico dominante, que en nuestro país cristaliza en la Ley Moyano de 1875, en la que se reconoce la existencia de dos tipos de educación (pública y privada), estableciendo tres niveles de enseñanza (primera, segunda y superior) y se declara la primera enseñanza elemental obligatoria para todos los españoles (art. 7.º), la cual se ofrecía gratuitamente en las escuelas públicas a los niños, cuyos padres no pudiesen pagarla (art. 9.º). No hay que olvidar, que en estas mismas fechas se está desamortizando, se está desvinculando, se construye un mercado nacional, se afianza la burguesía, se proletarianizan, en fin, ingentes masas de población. Es decir, se intenta la instauración de un régimen capitalista en el que la importancia ideológica de la institución educativa aparecerá como una constante, siendo asumida como reivindicación por los sectores democráticos del liberalismo español, progresistas, republicanos, institucionalistas... que en cada intento frustrado de nuestra revolución burguesa, plantean como prioritaria la necesidad de «extender la revolución a la institución de la enseñanza»... Así, «la estatalización de la enseñanza, se dirige al aumento y lustre de todas las clases, en general, y, en particular, de las industriales y productoras». Era evidente como afirman (Peset, Garma y Sisínio) que la burguesía española realiza su revolución en nombre de toda la sociedad.

En general, podemos decir que es a partir del siglo XIX, cuando la necesidad de los diversos países de adaptarse a las consecuencias políticas y económicas de la industrialización determinó que se empezara a considerar el desarrollo y extensión de la educación como factor decisivo para el cambio. Pero en el caso de nuestro país, el proceso de implantación de las estructuras escolares fue contradictorio, como lo fue el correspondiente proceso revolucionario de la burguesía española. El sistema educativo se

establece así con dos modalidades esenciales de enseñanza: una de carácter básico, dirigida a la generalidad de la población y otra de tipo elitista, que permitiría completar la enseñanza secundaria y cursar estudios en las Universidades. Las escuelas serían así un instrumento imprescindible de selección social y de reparto de posiciones sociales.

El siguiente momento histórico, en el que la educación, como servicio público garantizado por el Estado, se transforma en la institución ideológica capaz de asumir y transmitir los nuevos valores de una radical transformación social, será el período de 1931 a 1939, especialmente en los tres últimos años, en los que si «la guerra absorbía la mayor parte de los recursos de la República, no impedía a ésta conceder su atención a la instrucción pública en un grado desconocido hasta entonces. En 1937, dedicará ciento cuarenta y tres millones de pesetas a este concepto, contra solamente tres millones en 1936... En 1937, se abrieron cerca de 1.000 escuelas nuevas; el país contaba con 60.000 maestros, sólo en el territorio republicano, contra 37.000 en toda España en 1931. El mismo año, más de 200.000 milicianos analfabetos aprendieron a leer en 2.000 cursos del ejército» (Hugh Thomas).

La situación de la enseñanza, de la educación y de la cultura popular en esta época, plasmada en las Ordenanzas del Ministerio de Instrucción Pública, en la experiencia del Consell de l'Escola Nova Unificada, creada por la Generalitat de Cataluña y todos los intentos de educación libertaria colectiva que surgieron al margen de los circuitos gubernamentales, aparecen como un nuevo intento (quizás el más ambicioso de su época), que se verá frustrado tras la derrota republicana de 1939.

El largo período posterior, que no finalizará hasta los años 70, marcará una nueva etapa, en la que la educación será nuevamente utilizada por el Estado (en colaboración con la Iglesia), como punto de apoyo y cobertura ideológica de su «nuevo orden» social.

El libro de Ana Olivera «La enseñanza en Madrid: análisis de una función urbana», aparece como un texto que nos permite, a la vez, hacer un balance exhaustivo del papel que ha desempeñado la política educativa durante el franquismo, y analizar el desarrollo de la función educativa en relación con la es-

«La enseñanza en Madrid: Análisis de una función urbana» (1)

Ana Olivera Poll

Instituto de Estudios Madrileños.

Madrid, 1978. 419 págs.

«Ciencia y enseñanza en la revolución burguesa» (2)

J. L. Peset. S. Garma. J. S. Pérez Garzón

Siglo XXI de España Editores.

Madrid, 1977. 243 págs.

«La educación en la España revolucionaria (1936-1939)» (3)

Ramón Safón

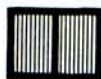
Ediciones La Piqueta.

Madrid, 1978. 183 págs.

«Política, igualdad social y educación» (4)

Textos de sociología de la educación a cargo de G. Gómez Orfanell (M.E.C.) Libros de bolsillo. Revista de Educación.

Madrid, 1978. 303 págs.



estructura urbana y sus repercusiones en el resto de la actividad de la ciudad. Análisis, este último, que adquiere una importancia relevante, por tratarse de la ciudad capital que jugará un papel simbólico fundamental en la estructuración territorial del «nuevo Estado».

La función urbana de la enseñanza es analizada en el texto desde dos perspectivas muy diferenciadas: La función interna local (Enseñanza General Básica, BUP y Centros de Formación Profesional) y la función externa, centrada en la Universidad.

Comienza el libro con un capítulo de introducción sobre «Metodología y fuentes» al que se añade un apéndice detallado en el que se analizan: la población activa de Madrid, la renta y los indicadores socio-económicos de la población, así como la descripción del sistema educativo español, la situación legal actual de los estándares de equipamiento escolar y la descripción detallada del marco de análisis (distritos censales de 1970) con numerosos planos que permiten al lector orientarse tanto sobre la normativa legal, como sobre la demografía y la estructura urbana del ámbito de análisis. De todo ello se deduce, inmediatamente, la relación entre las variables renta-nivel de estudios y una visión global de la demanda de la enseñanza por zonas dentro de la ciudad.

Los dos capítulos centrales antes mencionados, sobre la función interna y la función externa de la enseñanza, nos parecen un ejemplo perfecto de análisis funcional de un sistema urbano y constituyen la parte fundamental del libro.

Como capítulo final, se añade un estudio sobre el «Impacto de la enseñanza en la ciudad», en el que la función educativa aparece como factor desencadenante de toda una serie de funciones urbanas dependientes de ella, así como causa de un porcentaje elevado de la movilidad urbana. Todo ello confirma, una vez más, la importancia de los equipamientos escolares dentro de los estudios de planificación urbana.

Si la distribución espacial de la población urbana traduce las desigualdades sociales en la ciudad, y si ello se refleja principalmente en la localización de los equipamientos, es el equipamiento escolar (por su relación con las políticas de «igualdad de oportunidades», su función de transmisor ideológico del «sistema» y sus implicaciones en la transformación de la estructura social a largo plazo), el principal de todos ellos, y el que nos dará de una forma más clara la medida de la segregación social en el espacio. «Los análisis de los mecanismos específicamente académicos con arreglo a los cuales se efectúa la distribución entre las diferentes instituciones, permiten comprender una de las formas más sutiles de la «astucia de la igualdad social», según la cual el sistema académico trabaja objetivamente a favor de la reproducción de la estructura de relaciones entre las fracciones de la clase dominante», y esta afirmación de Pierre Bourdieu, tras su análisis del sistema

académico europeo, se constata en el trabajo de Ana Olivera de una forma tajante a través del análisis espacial de la enseñanza en Madrid.

La desigualdad de oportunidades en el acceso femenino a la educación, la importancia de la enseñanza religiosa, la diferencia de precios según las zonas, el papel desequilibrador de las subvenciones estatales en favor de unos grupos determinados... todo ello aparece reflejado en su dimensión espacial dentro de la ciudad.

El libro constituye el trabajo de tesis doctoral de la autora, realizado bajo la dirección de D. Manuel de Terán, y que ha obtenido el premio extraordinario del pasado año académico. Con él, la preocupación por el análisis de la enseñanza que en este momento de cambio ha adquirido una especial importancia y que se refleja en las numerosas publicaciones sobre el tema que han aparecido en estos últimos meses en nuestro país, se ve completada con un nuevo enfoque, el análisis geográfico de la enseñanza en la ciudad.

Carmen Gavira,

En el número anterior de la Revista se omitió, por un error que lamentamos, en la Sección de Bibliografía, la indicación de los datos de edición y nombre del autor de la recensión del libro «Planeamiento Urbano en la España Contemporánea. Historia de un Proceso Imposible», de D. Fernando de Terán. El autor de dicha recensión es D. José Luis González-Berenguer y Urrutia y el libro recensionado ha sido editado por la Editorial Gustavo Gili, en el año 1978.