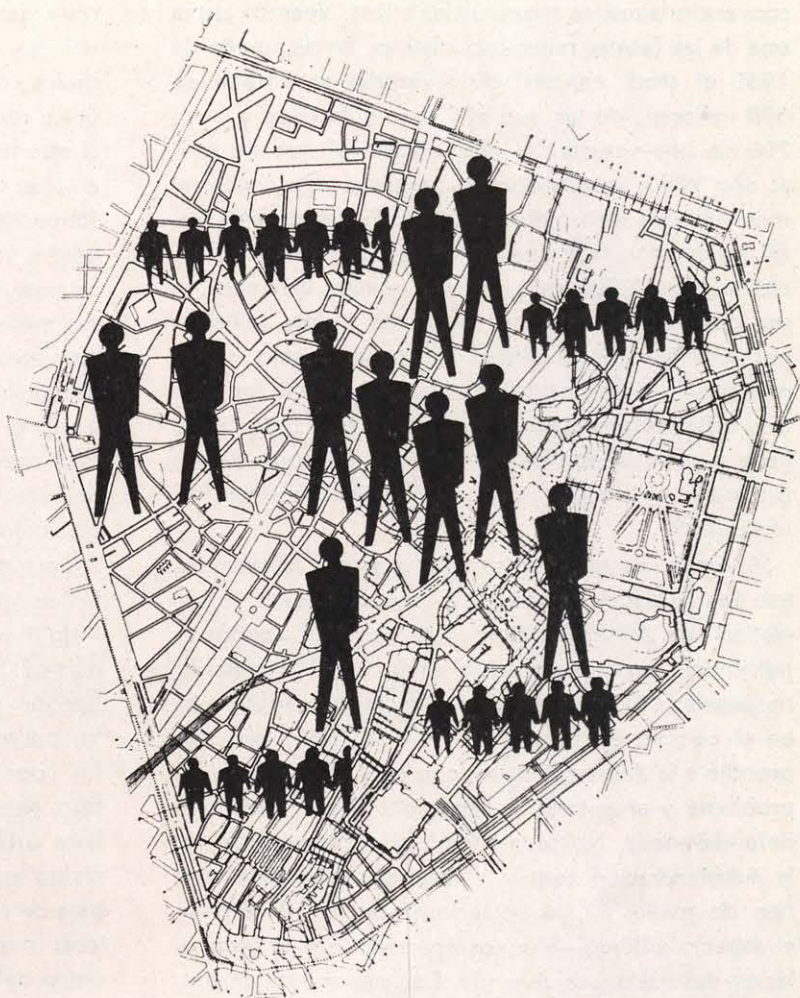


NOTAS DE ECONOMIA

José Manuel Bringas.



EL URBANISMO Y LA ECONOMIA

El Urbanismo es la teoría y práctica del planeamiento de la ciudad y del campo. En algunos países se le llama planeamiento geográfico. Dejaremos para los sabios el dirimir si el urbanismo es una ciencia o simplemente una técnica. Lo sea o no, lo cierto es que muchas ciencias le son útiles y otras imprescindibles. Entre las primeras podemos citar la Historia y la Ecología—ciencia que estudia la manera de vivir de los seres vivos en relación con el medio que los rodea—y entre las segundas la Geografía y la Economía. Una vez más salió a relucir la Economía condicionando, interfiriendo, incordiando a decir de muchos. Pues sí, en el urbanismo no puede estar ausente la economía. Ahora bien: su intervención no es como muchos se creen cicatera o minimizadora por naturaleza. Su función no es regatear o minorizar por sistema las inversiones o gastos. Cuando un Gobierno acuerda por ejemplo promover unos grandes regadíos para redimir una zona, en principio no está regateando dinero al Urbanismo. Y no se puede negar que planear cómo han de ser miles de hectáreas de riego no es hacer

urbanismo. Esta actuación en determinadas zonas de la nación previamente delimitadas según criterios nacionales de desarrollo, constituye una de las formas del Urbanismo; la otra se refiere a aquellas actividades urbanísticas inmediatas que precisen de una cierta atención o tutela. Utilizando un símil económico podríamos decir que hay macro-urbanismo y micro-urbanismo. El primero tendrá su campo en ámbitos nacionales, regionales o provinciales; el segundo en problemas locales. Ambos planifican, si bien a escala diferente. Esta planificación—como todas—obedece a una serie de razones y da lugar a controversias que se basan tanto en los medios empleados como en las personas que la proyectan. Pero vayamos por partes. Decimos que la planificación urbanística obedece a una serie de razones. Veamos cuáles: a escala mundial el problema puede ser éste o muy parecido a éste (1). En 1960, de los 600 millones de familias existentes, sólo 200 eran urbanas. Dentro de cuarenta años—año 2000—las familias rurales serán 130 millones y las urbanas 1.170. Huelgan comentarios,

(1) Latridis, "EKISTICS" and development" Ekistics, abril 1962.

pues, sobre la "importancia de la asignatura". Eso por lo que se refiere a los problemas que hemos llamado convencionalmente macro-urbanísticos. Veamos ahora una de las facetas micro-urbanísticas. En dicho año de 1960 el stock mundial de viviendas se cifraba en 500 millones, de las que 200 eran suburbios y otros 200 de una vetustez o insalubridad tal que de aquí al año 2000 desaparecerán. Entonces nos encontramos sólo con cien millones útiles. Pensando en ofrecer en el año 2000 una vivienda a cada familia, necesitaremos 1.200 millones de nuevas viviendas, o sea construir a un ritmo medio de treinta millones por año (en la actualidad construimos sólo nueve millones). ¿Cómo ubicar esas viviendas en los centros urbanos preestablecidos? ¿Con qué criterios se lleva a cabo la política del suelo? ¿Con qué dinero urbanizar el suelo? ¿Con qué dinero construir las viviendas?

A escala nacional el problema puede enunciarse así: Las ciudades españolas tienen un déficit "urbanístico" de 60.000 millones de pesetas, siendo su patrimonio urbanístico actual unos 100.000 millones de pesetas (2). La principal razón de este déficit está en el cambio estructural de 1920 a 1960, que sorprendió a la Administración, que en lugar de "ver" el problema y afrontarlo, se arrinconó y sólo reaccionó defendiéndose. No se modificó el régimen fiscal de la Administración central y local pensado para otro tipo de evolución, afrontándose sólo en directo—y el aspecto volitivo—algunos apartados sobre especulación del suelo y la vivienda. Esta penuria municipal, agravada por una cierta política de avestruz o de dejar hacer de las autoridades y por actuaciones técnicas la mayoría de las veces poco brillantes, han originado este déficit. Y lo peor es que si no se cambia el régimen fiscal actual de la Administración local irá en aumento. Estos problemas mundiales y nacionales han despertado una gran preocupación en el mundo y en España. Y claro fruto de esa preocupación son las publicaciones que están viendo la luz en todos los países. Diríamos que al igual que en la década 1950-60 el mundo se vió inundado de libros y escritos sobre desarrollo y subdesarrollo, en los últimos años las publicaciones sobre urbanismo empiezan a llegar al mercado. Y no creo sea casualidad. En efecto, el problema del subdesarrollo, de los planes de desarrollo, de su ejecución, encuentra inmediata conexión con el urbanismo. No hay éxito de un plan de desarrollo si paralelamente a sus actuaciones no actúa un plan de urbanismo. Es el desarrollo urbanístico una componente del desarrollo económico. De ahí que vista su interconexión la literatura "científica" del momento muestre su predilección—después de escribirse tanto sobre desarrollo—por los problemas de la planificación urbanística.

Esta planificación precisa de hombres capaces de

llevarla a cabo, hombres a los que llamaremos urbanistas. Preferimos eludir la cuestión de si el urbanista deba ser arquitecto o simplemente un profesional con estudios sistemáticos de urbanismo refrendados con tales o cuales títulos. Y lo hacemos por la única razón de creerlo fuera de lugar en estas líneas. El que fuere deberá conocer el oficio, lo que le obliga a saber de la mayoría de las materias propias de la formación de arquitecto, sociología, economía, demografía, sanidad, etc., no al nivel del experto de estas ciencias, pero sí a una altura para compenetrarse con sus métodos y soluciones. Esto nos lleva a lo que tantas veces hemos insistido: al equipo. Para planear en urbanismo, sea macro o micro-urbanismo es imprescindible el equipo. Utilizando un símil musical diremos que para ejecutar una sinfonía (Plan) además del director (urbanista) se necesitan cuadros de diversos instrumentos (distintos profesionales).

En toda política sabemos que hay fines y medios; fin es el objetivo perseguido; medio, es la acción dirigida a lograr el fin. ¿En dónde situamos el Urbanismo? Sin duda alguna entre los medios. Una planificación perfecta del habitat no constituye en sí un fin político. Es más bien un medio de conseguir un fin (por ejemplo, el mayor bienestar del hombre). Esto tiene confirmación cuando nos fijamos quién hace urbanismo, si los políticos o los técnicos. Urbanismo lo hacen los técnicos. A ellos, merced a su bagaje de conocimientos, les corresponde elegir los mejores medios para lograr el fin propuesto, objetivo único del político.

Si es un medio o conjunto de medios para lograr un fin debe estar en consonancia con los demás medios que patrocinan los restantes técnicos de otras ramas para conseguir otros fines políticos y también debe cumplir otro precepto llamado economía o sencillez de los medios, que presupone elegir aquel o aquellos medios entre los de igual eficacia que sean más fáciles, más baratos y creen menores perturbaciones. Por consiguiente, tienen que estar íntimamente ligados con los demás campos de acción para evitar que sus medidas provoquen desfases o embotellamientos en la consecución conjunta del fin. Vemos, pues, que el planeamiento urbanístico queda envuelto en el planeamiento general del mayor bienestar del hombre y que todas las decisiones que en su campo se tomen inciden en las decisiones de otros campos, y viceversa. Esta idea de interconexión nos lleva a pensar dónde podría estar encuadrado el Urbanismo en la división sectorial de las actividades económicas nacionales. No podemos pensar sea el planeamiento urbanístico una actividad de las que operan en el comienzo del ciclo productivo, ni tampoco en su final, sino más bien de las que producen servicios. No es un sector (o subsector) productivo de bienes, sino de servicios. Produce proyectos. Estos proyectos se incorporan a otros sectores típicamente productivos y desembocan en la formación bruta de

(2) Informe general sobre objetivos, realizaciones y programas de la D. G. de Urbanismo. Madrid, 1962.

capital. En cierta ocasión explicamos qué era y cómo se utilizaba una tabla de input-output. Cada sector figuraba en una tabla de doble entrada. Su output o salidas se repartía entre los demás sectores, formando los diferentes input o entradas en los mismos. Cinco sectores especiales llamados finales "compraban" los bienes y servicios producidos por los demás y les vendían los factores primarios (tierra, trabajo y capital). Decimos que si existiese un sector Urbanismo su producción final no iría a parar directamente al sector final "Formación bruta de capital", sino que pasaría a éste a través de otros sectores productivos (Construcción, por ejemplo).

Hagamos por un momento la suposición de una completísima tabla de input-output en la que figurase el Urbanismo como sector o subsector productor de servicios. ¿Cuáles serían sus compras a los restantes sectores? Sencillamente todo aquello que necesita para desarrollar sus proyectos, por ejemplo, papel, material de dibujo, sueldos de los auxiliares, etc., etc. Su output serían los proyectos, que aparecen como input respectivo en aquellos sectores que se lo demandan, siendo el más destacado de ellos la Construcción y Obras Públicas. El output de la construcción va al sector final Formación bruta de Capital. Por ello decimos que el Urbanismo pasa al sector Formación bruta de Capital a través de la Construcción principalmente. Para su cuantificación bastaría desglosar del precio del producto lo que corresponda a honorarios del proyecto, cosa la mayoría de las veces un tanto complicada. Ejemplo: en el coste de un edificio figura la partida terreno urbanizado, cuyo precio se descompone en coste de urbanización, terreno y honorarios de proyectos (Plan Parcial, explanación, traida de aguas, energía eléctrica, etc.). Mucho más fácil será contabilizar directamente el output del sector urbanismo como suma de honorarios percibidos por los técnicos que redactan los distintos proyectos. En la última tabla española—una de las más completas del mundo en cuanto a división sectorial se refiere—no aparece este hipotético sector urbanismo. ¿En dónde vienen englobados, pues, los proyectos de urbanismo? Quizá vengan en el sector 196, llamado profesiones liberales, en el que entran arquitectos, ingenieros, aparejadores, etc., siempre que no perciban remuneración directa de otros sectores (en concepto de sueldo, como, por ejemplo, un arquitecto empleado en una inmobiliaria).

Podríamos seguir haciendo consideraciones más o menos teóricas, pero las precedentes bastan para demostrarnos la gran interconexión que existe entre los tinglados económicos y que el urbanismo no queda fuera del mismo.

Hay, sin embargo, un nuevo punto de contacto que interesa destacar por su especial importancia. Hacer urbanismo no es sólo pensar cómo y dónde va a levantarse una ciudad, qué estructuración ha de tener, etc., sino también dictar las normas que han de

regir su evolución. Es en este aspecto normativo donde más se entremezcla con la economía. Se plantean inmediatamente problemas de utilización, ocupación o propiedad del suelo de marcadísimo carácter económico, problemas que en manera alguna deben soslayarse, so pena de dejar incompleto y, por consiguiente, imperfecto el proyecto o plan.

¿Cómo compensar por ejemplo al propietario de las zonas verdes proyectadas en un Plan general de ordenación? O, sin llegar a casos tan extremos, ¿cómo establecer la equidad de trato entre los propietarios de un sector de edificabilidad X y los del con-

tiguo de edificabilidad $\frac{X}{2}$? La resolución ofrece aspectos tan puramente económicos que no cabe duda alguna sobre ello.

Esto nos da pie para pensar si los métodos de cooperación y compensación de la Ley del Suelo, tan poco empleados hasta hoy, no lo han sido más por faltar, o la estrecha colaboración entre economistas y arquitectos o la falta de conocimientos económicos de éstos. No es raro ver planes parciales perfectos en sus concepciones urbanística y arquitectónica que eluden totalmente problemas, por ejemplo, de reparcelación. Y es lógico, porque todos ellos chocan directamente con un concepto tabú, cual es el de la propiedad de bienes inmobiliarios. Mientras persista a ultranza el concepto actual de propiedad será difícil poner en práctica métodos como el de compensación, por ejemplo. Y es curioso ver cómo en otras ramas de la economía—caso de la Agricultura con el auge de la concentración parcelaria—evoluciona dicho concepto. Campo hay para estudiar cómo hacer su implantación en el dominio urbano. Quizá la divulgación del método, de sus ventajas, etc., logre sus progresos. Para ello es imprescindible un equipo y dentro de éste economistas, sociólogos y abogados.

Aclarada la necesidad de colaboración de distintos técnicos en el planeamiento urbanístico, vamos a ver, aunque sea sólo enumerándolos, en qué partes del planeamiento encaja preeminentemente un economista. Evidentemente en aquellas en que la economía entre en juego, y en urbanismo es en muchas. Primordialmente en la información. Informar no es sólo recogida de datos, como cree mucha gente, sino proporcionar elementos de juicio de cómo va a evolucionar el colectivo en estudio en el futuro. La proyección de las tendencias esperadas nos dará las necesidades a las que el Plan deba hacer frente. Después de elaborado el Plan viene el estudio de sus costes y financiación con análisis de las fuentes que puedan aportar fondos al mismo, y al final el estudio del o de los sistemas de actuación a proponer. Como vemos, a todo lo largo de la confección del plan debe haber economistas en consulta. Cómo han de ser cada una de las actuaciones conjuntas será objeto de números posteriores.