

La vinculación de la crisis del planeamiento y de la educación de los planificadores con el colapso económico de Gran Bretaña (1), constituye en mi opinión un interesante aserto que merece la pena analizar en detalle e, incluso, extrapolar si cabe al caso español. Como educador en el área de planeamiento el tema ha sido objeto de mi interés (2) reciente y de preocupación constante por ajustar técnicas de enseñanza y materias de interés a las exigencias de mis alumnos en la E.T.S.I. Caminos de Madrid.

No me siento inclinado a aceptar la extrapolación de las tesis de Batty al caso español sin depuración, pero sí que aparecen semejanzas en la casística las cuales es interesante examinar.

Una primera puntualización obliga a analizar por separado, y con carácter previo, los aspectos relacionados con la práctica del planeamiento de la pura enseñanza de la planificación. Aunque quisiera concentrarme prioritariamente en este último aspecto creo inevitable tratar la relación entre la enseñanza y la práctica profesional de los planificadores.

Como en la mayor parte de las cuestiones reguladas por la Economía, existe una relación biunívoca entre oferta y demanda de la que el ejercicio planificador no es excepción. Existe una obvia relación entre la demanda de planes territoriales y las situaciones en que ciertos bienes materiales exigen una correcta asignación a emplazamientos territoriales competitivos.

Es innegable lo limitado de esta visión, asociada a la utilidad del planeamiento y a la consideración de éste exclusivamente en su aspecto locacional. Pero, sin embargo, se ajusta a un estado de desarrollo en España en donde amplias áreas territoriales del país carecen de los niveles mínimos de desarrollo económico e infraestructura social.

Un segundo aspecto, también relacionado con la localización de actividades pero desde una perspectiva de mayor desarrollo, se refiere a la utilización del planeamiento como instrumento para minimizar los impactos negativos de la implantación industrial. Supone la superación del concepto de bienestar económico para adentrarse en la economía del medio ambiente: es la planificación ambiental de la literatura anglosajona, asociada a la concentración de actividades y riqueza en puntos concretos del espacio y a la aparición subsecuente de externalidades negativas.

Estas dos primeras consideraciones de carácter locacional han tenido y tienen su importancia en cuanto afectan a la práctica del planeamiento. En efecto, la Ley del Suelo del 56, pensada en los últimos años de la etapa autárquica, es decir, antes del "milagro industrial de los 60" y de los Planes de Desarrollo -económicos y sociales, que no territoriales- anticipa la exigencia del planeamiento de ámbito municipal y especula, sin grandes esperanzas, sobre otros planes de ámbito territorial superior. Desde una visión centralizada y desarrollista, se trata simplemente de ordenar un posible crecimiento urbano y no tanto de repartir riqueza industrial sobre el territorio o de evitar los peligros de la contaminación.

Al margen de la eficacia real de la Ley del 56, es innegable que ella supone un primer paso positivo para los planificadores que hacen frente así, con mayor o menor fortuna, a las consecuencias de los dos primeros Planes de Desarrollo. Las propias limitaciones de la Ley como instrumento normativo, junto con lo reducido de los horizontes de la profesión planificadora, inciden con carácter negativo en la tarea de los profesionales: es sorprendente la escasa validez de las previsiones contenidas en la mayoría de los trabajos de planeamiento urbano de los últimos 60 y primeros 70 vistos desde la óptica de la vigente Ley del Suelo.

---

(1) Batty, M. "The crisis in planning education". The Planner. July/ August, 1983

(2) Calderón, E. Boletín de la Cátedra de Planificación y Acción Territorial, nº 6. Marzo, 1983

Ello puede explicarse, en términos muy simples, por dos razones. En primer lugar por la tradición planificadora vigente en la época en España, basada en lo intra-urbano y en la tarea administrativa de "policía" más que en la anticipación como sinónimo de planificación. Por otra parte, en la imposibilidad de acceder a una preparación técnica para muchos profesionales españoles a los que años de clausura intelectual habían impedido beber de fuentes exteriores más actualizadas en materia de investigación y especulación científica en cuestiones tales como: Teorías de localización, ampliación del análisis coste-beneficio, planeamiento del transporte a nivel suprabano, modelización, teoría de sistemas y tantos otros avances del saber.

La Ley del Suelo de 1975 ya es consciente de estos avances técnicos por cuanto los profesionales ya han visitado universidades extranjeras y porque 20 años de reflexión han permitido superar conceptualmente planteamientos pretéritos limitados. Hay que resaltar, sin embargo, que, desgraciadamente, muchos de los productos técnicos importados ya estaban obsoletos en sus países de origen: en Gran Bretaña, por ejemplo, el cambio en la forma de planificar, desde el simple diseño urbano de carácter arquitectónico hacia la predicción de tipo económico-ingenieril se estaba dando en los 60; los primeros 70 presenciaban ya un rápido cambio desde las formas tecnocráticas de planificar hacia la actividad eminentemente social.

Los escasos años transcurridos desde la aprobación de la vigente Ley del Suelo han presenciado un segundo "boom" de la profesión planificadora y no sólo a nivel intraurbano sino con un enfoque más amplio en el que el planeamiento físico ha tratado, a diferentes ámbitos territoriales y, en general, sin excesivo éxito, de integrarse en el planeamiento económico. La disposición transitoria 5ª de la Ley del Suelo y las sucesivas ampliaciones al periodo concedido otorgadas por distintos gobiernos han permitido un notable auge del planeamiento municipal e, incluso, a niveles superiores, gracias a las buenas intenciones de centros como el CEOTMA y las Diputaciones Provinciales.

En la etapa presente la tarea del planificador ha vuelto a entrar en crisis, y esta vez entiendo que es más cualitativa que cuantitativa. En mi opinión, esta crisis tiene raíces comunes con las que padecen otros países civilizados del occidente europeo, a las que se refiere Batty en su artículo. Es mi propósito examinar en algún detalle las dimensiones de la crisis en España y vincularla con la que afecta a la enseñanza del planeamiento, sector en el que se inscribe mi propia actividad profesional.

Es evidente que la crisis de la planificación en España, al margen de sus raíces comunes con el resto de Europa, tiene mucho que ver con la presente situación política del país sometido a un régimen radical de modificación de las relaciones institucionales que han regulado el contexto de la planificación territorial hasta épocas recientes. Al mismo tiempo, en los niveles académicos se aprecia un notable alejamiento de la enseñanza teórica de la planificación para con la práctica misma. Existen razones que justifican estos hechos. En primer lugar el rechazo a lo tecnocrático "per se" de parte de la sociedad. Este movimiento que, como apuntaba más arriba, se hizo presente en Europa a primeros de los 70 también ha recalado en España y la sociedad para la que se planifica huye de planteamientos que no tienen una inmediata constatación práctica.

Este último hecho se vincula con la apuntada mixtificación generalizada de las relaciones institucionales en el planeamiento. La constitución del "Estado de las Autonomías" ha llegado casi a sus últimas consecuencias en cuanto a responsabilidades en materia de planeamiento territorial y ello se ha traducido en un acercamiento de hecho del planeamiento a los administrados. Yo creo que ello es positivo, en líneas generales, pero sobre todo es algo inevitable. Y como consecuencia de este acercamiento, la práctica del planeamiento exige tratamientos mucho más mundanos e inmediatos.

La tarea del planificador se ve así afectada en dos formas: por un lado, la transferencia de competencias y la descentralización de servicios están poniendo en manos de los responsables de Política Territorial de las Comunidades Autónomas unos recursos económicos de los que antes no disponían. Ello, unido a un loable sentimiento de orgullo local y un mejor conocimiento de los problemas a ese nivel, debe de generar una importante oferta de trabajos de planeamiento para consultores locales, los cuales, quizás, tendrán una mayor aplicación práctica en el futuro.

Ahora bien, por otro lado, no podemos engañarnos, la necesidad primera de las Comunidades Autónomas no es el planeamiento, sino el personal humano, tanto en razón a exigencias reales como a compromisos personales o políticos. Ello hace que una parte del dinero transferido acabe, o pueda acabar, retribuyendo a planificadores que no disponen de dinero para planificar. Además, como apuntaba antes, preocupados por lo inmediato, los planificadores locales acaban perdiendo interés por la planificación de carácter estratégico y por los ejercicios que trascienden a la Ley del Suelo para centrarse prioritariamente en el planeamiento estructural -hasta donde lo permite el rechazo político y social- y en el instrumental. Esto los acerca otra vez al diseño urbano y a lo práctico, por oposición a lo científico y especulativo.

En resumen, la tendencia es a actuar sobre los escalones más bajos del planeamiento en cascada que instituye la Ley del Suelo en detrimento de la planificación regional o suprarregional. Peter Hall y Michael Breheny, citando a Heseltine (1) concluyen diciendo que si el planeamiento refleja esencialmente prioridades políticas y que, puesto que éstas pueden establecerse sin grandes elaboraciones técnicas por los políticos, es inevitable el que las autoridades locales de planeamiento reflejen esas prioridades políticas y lleven adelante sus planes.

Insisto en que esto puede ser positivo, al menos a medio plazo, aun cuando puede redundar en ejercicios de planificación mecánicos, limitados en su alcance y orientados, "ab initio" a la búsqueda de un compromiso que facilite su aceptación administrativa. Este hecho se está ya produciendo y, si bien debe de finalizar en un mejor entrenamiento de los especialistas locales -tanto los técnicos de la Administración como los consultores-, a corto plazo está dando lugar a rechazos por cuestiones políticas o personales o a planes de escasa calidad técnica, cuando se trata de casos de pequeña envergadura.

Al tiempo que se producía el anterior fenómeno, la Universidad buscaba una respetabilidad científica que la propia esencia social del planeamiento le niega. Al movimiento tecnocrático que dió lugar a los avances en las áreas del saber citadas más arriba ha sucedido una etapa de perplejidad, de palos de ciego en el campo de las ciencias sociales, con pocos resultados prácticos hasta la fecha. Los Departamentos de Planificación Territorial, o se apoyan en el planeamiento urbanístico con carácter muy aplicado o, como es el caso del que yo dirijo, se enfrentan día a día con la disyuntiva de renunciar a la respetabilidad académica en aras de un -a mi juicio malentendido- acercamiento a la realidad del planeamiento.

---

(1) Hall, P. y Breheny, M. Whither Regional Planning. The Planner July/August, 1983

La pregunta inmediata es, ¿ tiene justificación la especulación científica ?. O lo que es equivalente, ¿ están justificadas las instituciones académicas que buscan la mejora técnica, los planteamientos científicos ?. Los que enseñamos a planificar y abogamos por la investigación y las teorías en planeamiento hemos justificado tradicionalmente nuestra pretensión en base a la necesidad de posiciones independientes, asépticas y alejadas del subjetivismo local a la hora de tomar decisiones que suponen asignación alternativa de inversiones. Personalmente sigo aferrado a esa visión aunque probablemente no es compartida por los políticos locales. Quizás ellos tengan razón y, de hecho, es obvio que día a día la planificación regional se ve sustituida en España por una nueva filosofía de oportunidad política e iniciativa local. Quizás también, ello se debe a la constatación de un fracaso de años en influir centralmente en el desarrollo local. O en la debilidad de los planes elaborados, rápidamente obsoletos y alejados por la realidad de los hechos de las previsiones del planificador. Ello nos vuelve a la debilidad predictiva de los métodos en las ciencias sociales y, para algunos de nosotros, a la exigencia de planear más científicamente y mejor.

Desgraciadamente el planificador, tanto en España como en el resto de los países democráticos, se mueve en el interior de un estrecho pasillo procedimental e institucional el cual, en nuestro país, sufre con excesiva frecuencia profundos virajes políticos con las alternancias de poder. La distancia temporal que media entre las recomendaciones de un plan regional, situado en los escalones más elevados de la jerarquía instituida por la Ley del Suelo, y su traducción en realizaciones concretas es siempre suficientemente grande para que, no sólo la realidad modifique los supuestos de partida, sino que el avatar político les otorgue una interpretación radicalmente distinta.

Tras el conjunto de reflexiones precedentes sigo obligado a preguntarme por la oportunidad de las instituciones que enseñan a planificar. Y, si ellas son necesarias, cuál puede ser el contenido de sus enseñanzas. No voy a hacer aquí propuestas en cuanto a posibles currícula académicos. Sí quisiera finalizar apuntando que, en el presente contexto institucional, tanto la Administración Central del Estado como las Administraciones Autonómicas en los territorios de su competencia son responsables de la correcta asignación de los recursos para una más justa y equitativa situación de los administrados. Y que tal asignación ha de permanecer alejada de situaciones coyunturales y planteamientos políticos en aquellas decisiones que superan claramente el ámbito temporal del corto plazo. Y que todo ello ha de hacerse de la forma más objetiva y científica posible.

Todo esto contribuye a mantener una puerta abierta hacia la consideración científica de la Planificación Territorial, hacia la investigación en los diferentes campos que la componen y hacia una diversificación de la oferta de enseñanzas que satisfaga las múltiples exigencias de la demanda. Es posible que la Planificación Territorial no haya aún alcanzado su mayoría de edad y que en España sea, incluso, un bebé retrasado. Pero muchos de nosotros seguiremos buscando las vitaminas más adecuadas para su crecimiento.