

Planificación urbana y especulación

F. San Martín

La planificación urbana no es un concepto nuevo precisamente. Se da de forma coherente desde que el hombre sale del neolítico.

En cambio hay algo nuevo de lo que hoy tenemos conciencia en el hecho urbano, que cobra un enorme interés en todos los ámbitos de decisión.

La novedad de este hecho urbano radica fundamentalmente en la dimensión y en el ritmo, de modo que es factible hablar de un enorme consumo de suelo para usos urbanos, en tiempos muy reducidos. Los factores que han provocado este hecho de la urbanización acelerada son de sobra conocidos y abundantemente analizados: crecimiento demográfico a un ritmo fortísimo, cambio de sectores de actividad (agrícola-industrial-servicios), migraciones consecuentes, mayor interés de la vida urbana frente a la agrícola, etc. Todo ello se inicia en el siglo pasado y alcanza situaciones críticas en el siglo actual. Lógicamente crece el interés por la planificación urbana que se revitaliza.

Desarrollo del concepto "planificación"

En el fondo de estos hechos hay que buscar la lucha del hombre por dominar algo ante lo cual, de algún modo, se siente impotente. Así el concepto de planificación urbana se amplía respecto a tiempos anteriores, cobrando un nuevo carácter. Sucesivamente se va enriqueciendo con conceptos paralelos en los que interviene el tráfico, transporte, economía, ecología, conservación, gestión, etc., hasta convertirse en un hecho político.

Yo diría que hay dos aspectos importantes a considerar en esta evolución:

1. La politización del urbanismo, sea planificación o diseño urbano, provocada por una desconfianza ante los procesos políticos. Se confiere así, a una técnica concreta, cuya inicial función fue la ordenación en el espacio y en el tiempo de las actividades humanas, la misión más amplia, incluso la responsabilidad, de la creación de espacios que configuren la realización de determinadas actividades, predeterminando formas de vida, formas de comportamiento humano y lógicamente, como consecuencia de todo ello, formas políticas.

Así se produce el contrasentido de transferir a la forma los atributos de la función, llegando al engaño colectivo de suponer que con un buen urbanismo se realizarían las aspiraciones globales de la persona, de la familia y de la sociedad.

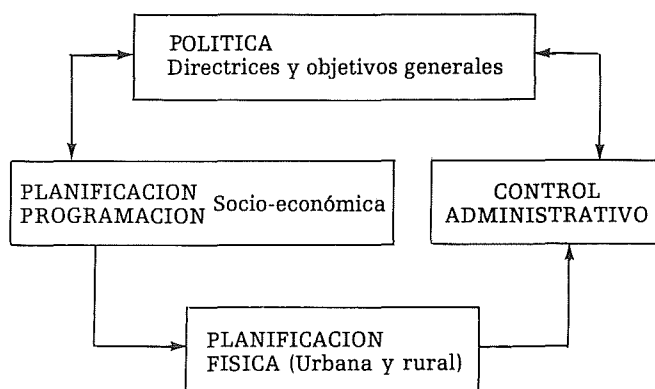
Las dificultades evidentes de una planificación social y económica previa o concurrente con una planificación física, han creado la falsa imagen de que ésta, por sí sola, podría asumir todas las funciones de las otras.

2. Por otro lado, hay un proceso de control urbano, necesario para la adecuación de la planificación, para corregir desajustes y tomar a tiempo las medidas que sean pertinentes, que igualmente está confundido con el proceso de planificación. Esta función de control es fun-

damentalmente administrativa, y se realiza en general, de modo tosco, arbitrario y caprichoso.

Es cierto que las actuaciones urbanas precedentes han sido en general nefastas, y que lejos de solucionar problemas, o apuntar soluciones válidas, han servido fundamentalmente para agravar situaciones. Pero la responsabilidad no es sólo urbanística; es política, socioeconómica y administrativa.

Esquemáticamente se podría expresar como sigue:



Evidentemente este esquema simple plantea muchos problemas. Uno fundamental es el porqué de la planificación o al menos el de la necesidad de una planificación. Es posible simplificar esta necesidad a partir de dos condiciones:

- Escasez de la materia a planificar.
- Rápidos cambios de la necesidad de la misma. (Fuerte ritmo de crecimiento, sea lineal o parabólico).

Estas dos condiciones se dan en la planificación urbana: hay escasez de suelo urbano, es decir, de suelo equipado con accesos, energía, agua y saneamiento en condiciones adecuadas para su uso, para la construcción de viviendas, industrias, servicios, etc. E igualmente hay un enorme aumento en la demanda de este tipo de suelo, por las razones aducidas al comienzo de estas notas.

Planificación, vivienda y especulación

Parece, pues, lógica una planificación para la producción de suelo urbano en las condiciones más adecuadas a los usos previstos, de forma que pueda preceder a una demanda acelerada.

Dentro del marco general de la planificación urbana hay un capítulo que merece una consideración especial, que es el de la vivienda, donde se dan en forma acusada las condiciones expresadas para una adecuada planificación. Es evidente la escasez tanto absoluta como encubierta por falta de condiciones adecuadas de las viviendas existentes.

Entre los muchos problemas que el planificador encuentra, hay uno consustancial con la planificación: la especulación. Y digo consustancial porque las condiciones expresadas para la necesidad de una planificación son algo así como el caldo de cultivo de la especulación.

Es evidente que no se especula con algo abundante y de lo cual no haya un rápido crecimiento de la demanda. El estraperlo, por ejemplo, como forma elemental de la especulación, sólo se da en épocas de escasez de determinados bienes, existiendo una demanda fuerte de los mismos.

En el caso del suelo urbano la especulación motivada por esa escasez y esa rápida demanda, es un hecho agravado por la complejidad de la producción de suelo adecuado para cada uso. Si en el estraperlo es factible cortar con la especulación mediante la introducción en la oferta de cantidades que equilibren y aun superen a la demanda, en cambio las condiciones del suelo urbano son más complejas. Por ejemplo, la producción de suelo para usos comerciales requiere un grado de concentra-

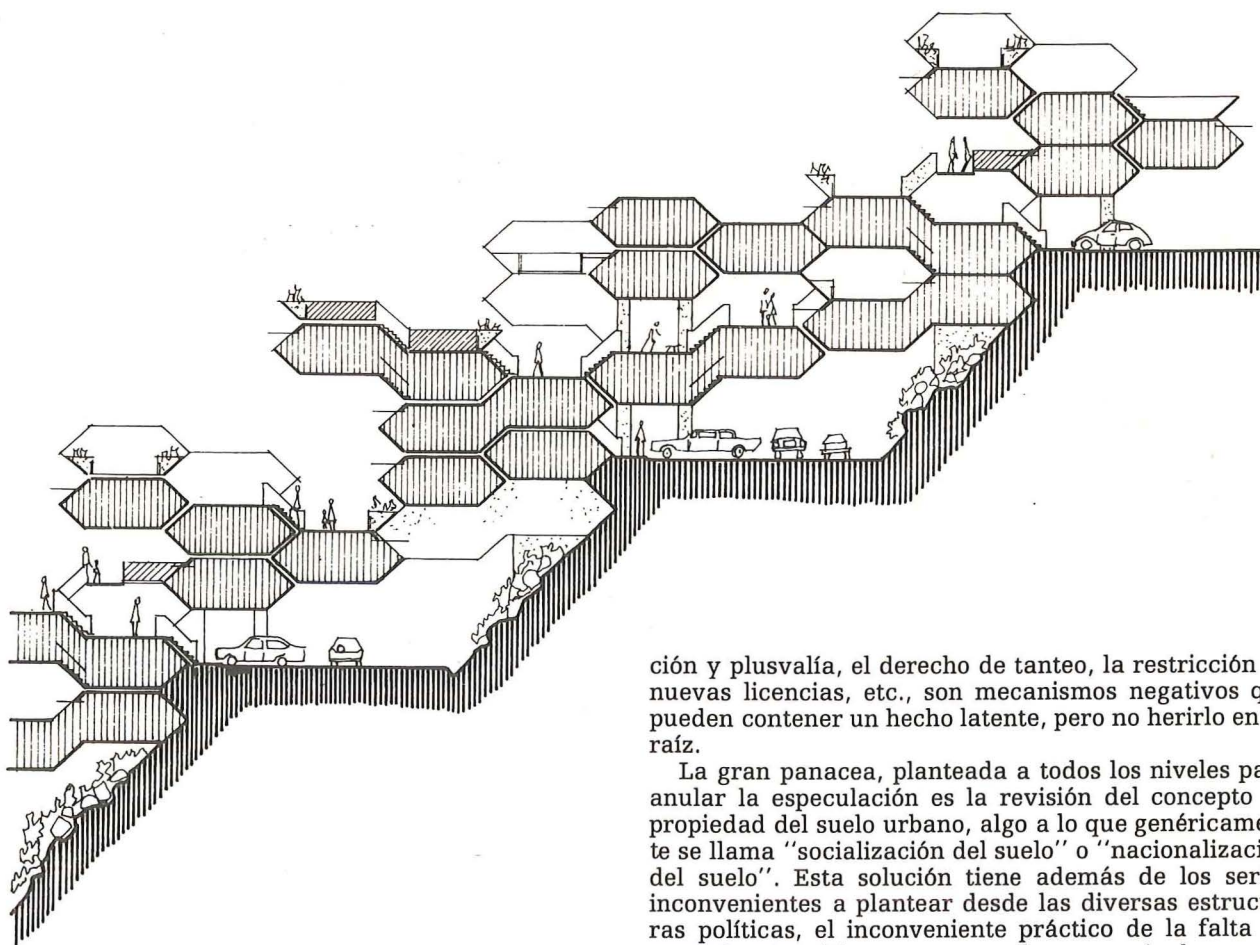
ción. Si la estructura urbana está limitada por otros factores, como parques, zonas institucionales, ríos, etc., el suelo apto para ese uso comercial en esa zona está limitado, y al tener una demanda creciente se produce automáticamente un fuerte aumento de valor. Así podríamos hablar de oficinas, áreas residenciales, polígonos industriales, etc.

Medidas para frenar la especulación del suelo

Es decir, que la simple incorporación a la estructura urbana de suelo urbanizado no es suficiente para frenar la especulación en las zonas existentes. Es preciso planificar esta incorporación creando mecanismos de atracción que puedan hacer competitivas las nuevas zonas con las actuales, cargadas de vida y tensiones, pero con un enorme atractivo por un lado y la seguridad que da la incorporación a una estructura conocida y probada.

Así, una primera medida pudiera ser la de aumentar la oferta de suelo, pero no en forma simple, sino estructurada, de forma que los nuevos atractivos pudieran competir con las viejas seguridades.

Quizá ésta pudiera ser la única medida que podríamos llamar propiamente de planificación. Existen otras medidas de varios tipos pero que ya son fundamentalmente medidas de control. Así, los impuestos de radica-



ción y plusvalía, el derecho de tanteo, la restricción de nuevas licencias, etc., son mecanismos negativos que pueden contener un hecho latente, pero no herirlo en su raíz.

La gran panacea, planteada a todos los niveles para anular la especulación es la revisión del concepto de propiedad del suelo urbano, algo a lo que genéricamente se llama "socialización del suelo" o "nacionalización del suelo". Esta solución tiene además de los serios inconvenientes a plantear desde las diversas estructuras políticas, el inconveniente práctico de la falta de control automático que supone la economía de mercado, aun admitiendo muchas matizaciones al mismo. Por

otro lado tiene las ventajas de la facilidad y disponibilidad del suelo de una forma automática.

Visto desde una mentalidad planificadora simple, las ventajas son superiores con mucho a los inconvenientes. Quizá desde otros puntos de vista haya problemas diferentes que aconsejen otras soluciones, pero evidentemente desde el punto de vista del planificador físico la propiedad única del suelo es una ventaja. O al menos la eliminación de las trabas que la propiedad múltiple supone.

Las soluciones más clásicas que se plantean en Europa Occidental para conseguir suelo disponible y frenar o controlar de alguna forma la especulación son las de control de precio de suelo, por un lado, lo que permite bien un aumento de impuestos, bien una adquisición de suelo a precios razonables (derecho de tanteo). Este tipo de soluciones que ofrecen una variada gama, se complementan con iniciativas oficiales que ofrecen alternativas de planeamiento con diversos grados de atractivo; mejor planeamiento general, suelo más barato, incentivos fiscales, etc. Un buen ejemplo de estas actuaciones complementarias lo tenemos en las nuevas ciudades británicas, con trato diferenciado del resto de los problemas urbanos, y que persiguen la descongestión de núcleos urbanos importantes, como Londres, Birmingham, Liverpool. Los resultados están a la vista, lográndose el hecho increíble de una disminución en el número de habitantes de Londres, por ejemplo.

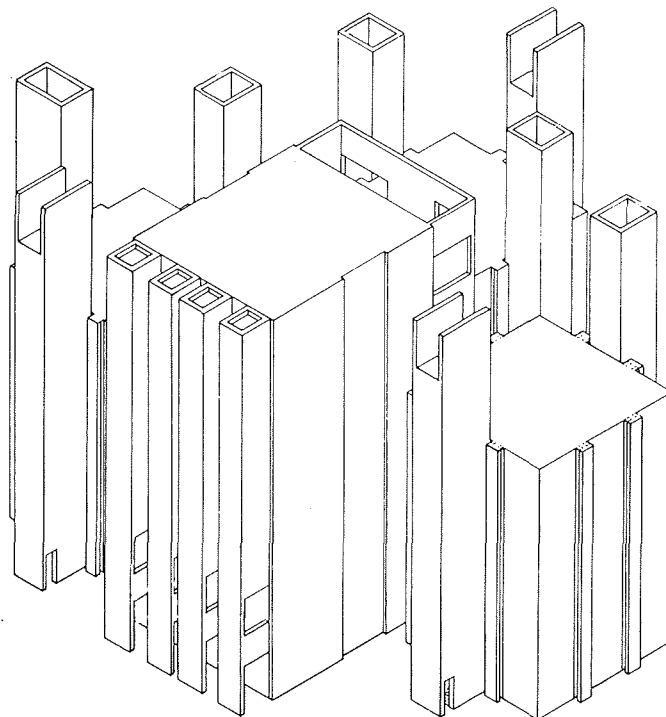
Vivienda: necesidad de una política nacional

Paralelamente al fenómeno de la especulación del suelo existe la especulación de la vivienda, que si bien no provoca directamente actuaciones urbanísticas caóticas, sí contribuye a encarecimientos injustificados. El volumen de esta actividad especulativa es probablemente superior al realizado en el suelo, pero está menos concentrado, ás diluido en miles de actuaciones individuales, hasta constituir una práctica común. Me refiero al hecho de que una vivienda recién construida puede, con relativa frecuencia, venderse con un gran incremento de valor.

Este tipo de especulación, que ofrece garantías complementarias de seguridad respecto a otras inversiones —bolsa, industria, etc.—, crea desequilibrios puramente especulativos, hoy apenas controlados.

La vivienda en propiedad, como objetivo, constituyéndose en la inversión básica de la inmensa mayoría de familias, es probablemente una de las causas fundamentales en las que se apoya la especulación de la vivienda. En efecto, una política de vivienda en alquiler, o un uso de la vivienda en forma condicionada, reduciría notablemente el campo especulativo.

Al igual que en el caso del suelo urbano, las alternativas para dominar estas situaciones son dos: aumentar el número de viviendas en oferta, creando un superávit de una calidad aceptable, y mejorar los sistemas de control sobre las transferencias y formas de propiedad de las viviendas. Así, las asociaciones municipales o nacionales, que ofrecen viviendas dignas con alquileres razonables pueden constituir una muestra válida para



frenar este problema. Como política nacional es interesante el sistema francés HLM (Habitations à Loyer modéré).

Superada la necesidad básica de vivienda, el primer problema que se plantea es el de la calidad de la misma, y del entorno urbano en que se enclava. De nuevo, puede plantearse el tema de la especulación, no ya motivada por una escasez básica, sino por una escasez del producto con calidad. En definitiva, el problema básico que se plantea es el de la validez de la economía de mercado en bienes como el suelo urbano y la vivienda, lo que llevaría necesariamente consigo la especulación, o bien la necesidad de un sistema planificado que evite esta especulación.

El amplio abanico de soluciones entre ambos sistemas constituye quizá uno de los campos de decisión política más complejos e importantes en el momento actual.

Querría insistir, finalmente, en la necesidad de evitar masificaciones, de presentar soluciones diferenciadas, atractivas para los diversos modos de vida, que permitan a cada familia tener la vivienda más adecuada a sus necesidades en cualquier orden.

Esta necesidad ha de traducirse no en programas cuantitativos, sino en programas de investigación y de adaptación, en los que, superado ya el problema cuantitativo, la oferta sea más diferenciada y ajustada a las personas y a los grupos sociales, creándose entornos con características propias, en los que la vida de la persona, de la familia y de la vecindad pueda desarrollarse en forma armónica y equilibrada.