

La enseñanza del Urbanismo y la profesión de urbanista en un entorno en mutación: el caso de Italia¹

Alessandro Balducci

Catedrático de Política Urbana y Territorial y director del Departamento de Arquitectura y Urbanismo del Politécnico de Milán. Ex presidente de la Asociación Europea de Escuelas de Urbanismo y miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Europea de Investigación Urbanística. Ha dirigido proyectos de investigación para instituciones italianas y extranjeras sobre: los problemas de efectividad en la planificación, el diseño y la gestión del proceso de planificación, aproximaciones integradas y participativas a los problemas urbanos. Ha dirigido experimentos prácticos sobre planificación informal estratégica y participativa a varias escalas.

In Italy, the teaching and practice of Town Planning as an independent discipline has been consolidated over recent years as a consequence of the reorganisation of the professional bodies, university reform and a rethinking of the professional activity to integrate new professional skills. The author takes a look at the history of Town Planning in Italy from its early days, as the result of discussions between architects and engineers, on the one hand, and specialist municipal civil servants, on the other; which led to the appearance of Town Planning courses in architecture faculties, denying the need to establish separate training courses for town planners. Thus established, the discipline did not include interdisciplinary approaches and saw a decline in the work of the municipal civil servants. In the thirties, fascism made use of town planning to design plans for the most important cities and even some newly-created towns. In 1942, the law on town planning was enacted and legitimised the role of town planners (this is still, today, the main legislative body on the subject). These gradual successes came to a halt with the fall of the fascist regime and the end of the war; when the prevalence of the construction industry's interests led to a suspension of the 1942 law and an absence of regulatory control. Large population movements from rural to urban areas were accompanied by a rapid and unregulated urban development which came to an end towards the sixties. In the seventies, the first Town and Country Planning degree was created by the University of Venice. Furthermore, the establishment of regional governments made town planning a standardised practice in all

La enseñanza y la práctica del urbanismo como disciplina independiente en Italia se ha consolidado en los últimos años, como consecuencia de la reorganización de los organismos profesionales, la reforma universitaria y el replanteamiento del ejercicio profesional integrando nuevas aptitudes profesionales. El autor hace un recorrido a través de la historia del urbanismo en Italia desde sus orígenes, como efecto de las discusiones entre arquitectos e ingenieros a un lado y funcionarios técnicos municipales al otro, que dan como resultado la aparición de la enseñanza del urbanismo en las facultades de arquitectura, negándose la necesidad de establecer formaciones por separado para urbanistas. Así establecida, la disciplina no incluye planteamientos interdisciplinarios y conoce el declive de la labor de los funcionarios técnicos municipales. En los años treinta, el fascismo se sirve del urbanismo para diseñar planes para las ciudades más importantes e incluso algunas de nueva creación. En 1942 se promulga la ley del urbanismo (que aún hoy en día es el principal cuerpo de legislación sobre la materia), y legitima el papel de los urbanistas. Este éxito progresivo se detiene con la caída del régimen fascista y el final de la guerra, cuando la prevalencia de los intereses de la industria de la construcción lleva a la suspensión de la ley del 42 y a proceder sin regulaciones. Los grandes movimientos de la población del campo a las ciudades van acompañados de una urbanización rápida y desregulada que finaliza hacia los años sesenta. En los setenta aparece la primera licenciatura en urbanismo y planificación regional en la Universidad de Venecia. Además, la instauración de gobiernos regionales hace del urbanismo una práctica estandarizada en todas las administraciones locales. En los años ochenta prevalece una actitud pragmática centrada, ya no en estrategias generales, sino en proyectos individuales. En los últimos años estas tendencias han empezado a corregirse al margen de la profesión, debido a las nuevas demandas en forma de planes estratégicos multidisciplinares, a menudo incentivados por políticas europeas. Actualmente existen ocho escuelas de urbanismo en Italia que se verán afectadas por las reformas de la declaración de Bolonia de 1998.

INTRODUCCIÓN

Todo lo relacionado con el urbanismo está cambiando en Italia. El gobierno nacional ha decidido reorganizar los organismos profesionales en agosto de 2001. Gracias a ello, por primera vez se abre una brecha en los obstáculos creados por las asociaciones gremiales de arquitectos e ingenieros y se allana el camino hacia el reconocimiento de los urbanistas y planificadores del territorio rural/planificadores territoriales.

Paralelamente se está llevando a cabo una reforma universitaria que, en primer lugar, le otorga el beneplácito oficial y definitivo a una carrera de urbanismo independiente y que, en segundo lugar, en consonancia con la declaración de Bolonia, reorganiza las carreras universitarias en dos niveles, con un primer diploma (*Laurea*), al cabo de una formación de tres años, y un segundo título al cabo de dos años más de especialización (*Laurea specialistica*), armonizando así la situación italiana con las prácticas europeas. Esta reforma también posibilita crear diplomas de segundo ciclo en urbanismo y diseño urbano dentro de los estudios de ingeniería y de arquitectura.

local administrations. In the eighties, a pragmatic attitude prevailed which no longer focused on general strategies but instead on individual projects. In recent years, these tendencies have begun to be corrected outside the profession, due to new requirements in the form of multidisciplinary strategic plans, often encouraged by European policies. There currently exist eight Town Planning faculties in Italy which will be affected by the reforms of the Bologna Declaration of 1998.

“Todo lo relacionado con el urbanismo está cambiando en Italia. [...] El gobierno nacional ha decidido reorganizar los organismos profesionales [...] Paralelamente se está llevando a cabo una reforma universitaria [...] También se está replanteando el urbanismo tal y como se ejerce sobre el terreno”.

“El nacimiento del urbanismo en los primeros decenios del siglo xx se vio empañado por un conflicto encarnizado entre varios mundos gremiales”.

1. Texto de la ponencia presentada en el Congreso AESOP 2002: Volos, Grecia, 10-14 de julio de 2002. “Urbanismo y desarrollo territorial en las regiones fronterizas”.

También se está replanteando el urbanismo tal y como se ejerce sobre el terreno. Por una parte, la demanda ya no es ni exclusiva ni principalmente de trabajos de *planeamiento físico* tradicional ejecutados por administraciones públicas y, por otra, está en auge la demanda de las nuevas aptitudes profesionales necesarias para la formulación de políticas urbanas y la elaboración de planes estratégicos y de programas integrados destinados a apoyar el desarrollo local.

Vivimos un momento muy favorable, tal vez una de las ocasiones más propicias para definir y reconocer claramente una figura profesional que hasta ahora había sido siempre algo borrosa e indefinida. Para comprender cómo hemos llegado a esta situación de grandes cambios y oportunidades es necesario echar una rápida ojeada a las distintas fases históricas de la disciplina que nos ocupa y de sus instituciones docentes y gremiales.

LA CONSTRUCCIÓN DEL URBANISMO COMO DISCIPLINA HASTA 1945

Durante mucho tiempo la historia del urbanismo en Italia fue la de una disciplina creada a partir de una costilla de la arquitectura. Dicho de otro modo, la de una evolución mediante la cual se llegó a independizar la rama del saber arquitectónico que trata en concreto del diseño de las ciudades. En realidad, no ocurrió exactamente así (Ernesti, 1997). El nacimiento del urbanismo en los primeros decenios del siglo xx se vio empañado por un conflicto encarnizado entre varios mundos gremiales. Es importante recalcar que fue el resultado, que distaba mucho de ser obvio, de una disputa librada entre arquitectos e ingenieros en un bando y funcionarios técnicos municipales en el otro, aunque la arquitectura siga siendo la influencia dominante.

Simplificando mucho, en los últimos decenios del siglo xix empezó a surgir la necesidad de formular políticas de gestión para zonas concretas de las ciudades. En los dos primeros decenios del siglo xx, se fue tomando conciencia de la necesidad de coordinar vivienda, salud pública y ordenación del espacio público dentro de una disciplina autónoma. Los años veinte fueron una época decisiva (Ernesti, 1988). Ocurrió una serie de acontecimientos resultantes de acciones tomadas tanto en el ámbito de la arquitectura e ingeniería, como en el de los funcionarios técnicos municipales. La palabra *urbanistica* que se usa hoy en Italia para referirse al urbanismo apareció entonces por primera vez y sustituyó rápidamente a las que se habían usado antes como *edilizia cittadina* (construcción urbana) y *urbanismo*.

A mediados de los años veinte, ya existía un amplio consenso en torno a la idea del urbanismo como una disciplina nueva, capaz de combinar ciencia, tecnología y arte. Ya se planteaba una jerarquía de planes con un plan nacional en la cumbre y planes locales detallados en la base. Contemporáneamente se definían ya algunos objetivos del urbanismo: proteger los cascos históricos, regular el tráfico dentro de las ciudades, permitir más espacio entre edificios, crear nuevos distritos administrativos.

El grupo de arquitectos que rodeaba a Gustavo Giovannoni apoyaba el concepto del “arquitecto integral”, un experto que aunara las características del científico y del humanista, y para quien el urbanismo constituyera a la vez una ampliación de su campo de acción y el abandono del concepto de la arquitectura considerada como obra de arte, a favor de una “arquitectura corriente” y urbana destinada a responder a las amplias necesidades de la población. En contraposición, el grupo de funcionarios técnicos municipales en torno a Silvio Ardy proponía una figura del urbanista distinta, con el énfasis puesto en la dimensión interdisciplinaria que englobara el análisis demográfico y social, así como el conocimiento de la ley y de los sistemas del servicio público. Los funcionarios técnicos municipales querían crear un instituto para promover el urbanismo que formara también a estudiantes en esta nueva disciplina (Ardy, 1926). Los arquitectos presenciaron la apertura de la primera facultad de arquitectura en Roma en 1919, seguida por otras en: Venecia en 1926, Turín en 1929, Nápoles y Florencia en 1930, y Milán en 1933. Entonces se crearon clases de urbanismo dentro de las facultades de Arquitectura. Se le otorgó la primera cátedra de esta asignatura a Luigi Piccinato en Roma en 1921.

Ya habían ganado la partida los arquitectos y los ingenieros a finales de la década cuando se celebró el Congreso Nacional de Arquitectos en 1928 y el congreso internacional en Roma en 1929. En esos congresos se subrayó la importancia de los valores estéticos entre las aptitudes exigidas por la nueva disciplina que era el urbanismo y se negó que hubiera necesidad alguna de establecer formaciones por separado para urbanistas. La enseñanza del Urbanismo fue, por lo tanto, asumida por las escuelas de Arquitectura.

Los años treinta vieron la consolidación de esta victoria. En 1930 se fundó el *Istituto Nazionale di Urbanistica* (INU) y sus estatutos se redactaron con la contribución de los siguientes organismos: la asociación del gremio de arquitectos, las administraciones de las principales ciudades italianas, los institutos para la vivienda social estatal, los organismos del gobierno central implicados a distintos niveles en urbanismo y desarrollo, los sindicatos y asociaciones gremiales de la construcción, las asociaciones de arrendadores y algunos bancos importantes. El INU se convirtió muy rápidamente en el representante principal de los intereses del nuevo gremio de urbanistas. El primer número de la revista *Urbanistica* se publicó en 1932. Aún hoy sigue siendo la principal publicación del sector.

El fracaso del concepto del urbanismo como disciplina distinta de la arquitectura, con su origen en la tradición municipal, tuvo una serie de consecuencias:

- La dificultad durante todo el periodo siguiente para plantear que el urbanismo es una disciplina con vida propia, independiente de la arquitectura, que ahonda profundamente en los ámbitos de la gestión urbana, de la economía y de la sociología.
- El progresivo declive de la cultura y del papel de los funcionarios técnicos municipales, junto con un lento pero inexorable empobrecimiento de los conocimientos y aptitudes de los departamentos de la administración pública y, a cambio, la creciente práctica de contratar a asesores profesionales para trabajos de urbanismo, como ya solía hacerse con los diseños arquitectónicos.

Durante los años treinta aparecieron dos tendencias interesantes en cuanto a urbanismo en Italia. La primera fue cierta identificación del urbanismo con el fascismo, que lo consideró como una herramienta que el régimen podía usar para racionalizar el país. Se difundió la práctica de diseñar “planes urbanísticos” en las ciudades más importantes y se realizaron los primeros intentos de llevar a cabo una verdadera planificación urbana, lo cual incluía la creación de ciudades nuevas destinadas a representar la ideología fascista (Falco, 1988).

La segunda tendencia, que tiene cierta conexión con la primera, finalizó en 1942 con la promulgación final de la ley de urbanismo, que aún hoy en día constituye el principal cuerpo de legislación sobre urbanismo en Italia. Reconoce el papel cívico y social del urbanismo y legitima del todo el papel de los urbanistas. En la misma época el INU fue reconocido como “ente oficial de alta cultura”.

LA CRISIS DE LA CIUDAD DURANTE LA LARGA ETAPA DE LA RECONSTRUCCIÓN ENTRE 1945 Y 1970

Paradójicamente, el éxito progresivo del urbanismo en la sociedad italiana se detuvo en seco con la caída del régimen fascista y el final de la guerra. La causa principal de este frenazo fue que Italia no supo aprovechar las oportunidades políticas y culturales que le ofrecía el periodo de la reconstrucción para mejorar radicalmente las ciudades y poner orden en su futuro desarrollo, usando las potentes herramientas proporcionadas por la ley de urbanismo de 1942.

Los intereses que prevalecieron fueron los de la industria de la construcción, que no exigía inversiones tecnológicas y llegó, por lo tanto, a ser uno de los sectores más dinámicos de la reconstrucción económica de un país que no poseía ninguna otra baza económica para crear empleo y riqueza (De Lucia, Salzano, Strobbe, 1973).

“Paradójicamente, el éxito progresivo del urbanismo en la sociedad italiana se detuvo en seco con la caída del régimen fascista y el final de la guerra”.

“Los intereses que prevalecieron fueron los de la industria de la construcción [...] Su meta era la cantidad y cualquier intento de planificación se consideraba un obstáculo”.

La decisión de suspender la ley de 1942² y de proceder sin regulaciones, cuando aquella ley, que acababa de ser aprobada, no había sido aún aplicada, llegó en un momento particularmente delicado y tendría un efecto profundo sobre las ciudades italianas y sobre la legitimación del urbanismo en los años de la posguerra.

Los años de posguerra se caracterizaron por amplios movimientos de población desde las regiones más pobres hacia el triángulo industrial (Milán, Turín, Génova) y hacia las ciudades más grandes, que se vieron sujetas a enormes presiones demográficas³. En todo el país se produjo una despoblación de las zonas rurales, acompañada por una rápida urbanización. Oficialmente la suspensión de las leyes de urbanismo sólo duró hasta finales de los años cincuenta, pero al ocurrir durante una fase de crecimiento tan potente se multiplicó el daño provocado en el país por la enorme cantidad de desarrollo urbano concentrado en poco tiempo y espacio (Campos Venuti, 1967).

Las administraciones de las grandes urbes y de las ciudades y pueblos vecinos no estaban preparadas para esta situación de emergencia y se hallaban debilitadas por el resultado de la pugna que enfrentó a los funcionarios técnicos municipales con los asesores urbanistas profesionales cuando la disciplina estaba aún en pañales.

Los intereses de las compañías de la construcción, de los terratenientes, de la clase media que aspiraba a la propiedad de su vivienda y de los arquitectos mismos coincidieron con los del partido mayoritario en el poder –los democristianos⁴– constituyendo así una alianza muy fuerte de intereses capaz de condicionar la formulación y aplicación de las políticas de vivienda y urbanismo. Su meta era la cantidad y cualquier intento de planificación se consideraba un obstáculo. Por otra parte, aunque fueran favorables a las ideas de desarrollo controlado y de herramientas de planificación, los partidos de izquierda, que podían haberse opuesto a esta alianza, estaban también muy condicionados por una ideología del crecimiento que tendía a asimilar el progreso a la expansión económica y ésta última a la expansión de la vivienda y de la construcción, sobre todo en las zonas metropolitanas del país.

Aunque hubiera muchas excepciones, concentradas sobre todo en las llamadas regiones “rojas” del país, como la de Emilia Romagna, se puede decir que por distintos motivos, a menudo contradictorios, los argumentos a favor del urbanismo fueron sacrificados en aras del crecimiento a cualquier precio.

Dada la fuerza de lo que se ha denominado el “bloque de la construcción” (Parlato, 1972; Indovina, 1972; Crosta, 1976), para designar la estrecha alianza de una comunidad de políticas muy amplia en torno al sector de la construcción, los esfuerzos de los urbanistas y de su institución principal, el INU, se centraron en intentar obtener una reforma completa de la legislación del urbanismo, basada en la separación entre derechos de propiedad y de construcción e, incluso, en la expropiación general de terrenos destinados a la expansión urbana por los planes reguladores. Fueron batallas libradas por una minoría que consiguió unos pocos éxitos parciales, pero sufrió grandes derrotas. Todos los ministros de obras públicas asociaron sus apellidos a intentos de reformar la legislación urbanística, pero era demasiado pronto para ello. Abandonaron sistemáticamente cualquier conjetura de reforma general y se conformaron con pasar enmiendas de cláusulas sueltas de la ley de urbanismo de 1942 (Stella Richter, 1984). En mi opinión, la larga fase de la reconstrucción finaliza en una fecha tan temprana como a finales de los años sesenta. La justificación de mi propuesta es que fue en 1967 y 1968 cuando se aprobaron las últimas medidas legislativas de emergencia en la lucha entre el “bloque de la reconstrucción” y el movimiento de reforma del urbanismo. La ley de 1967, conocida con el nombre de “ley puente” (núm. 765), que supuestamente iba a ser un puente hacia la nueva reforma general, limitaba las actividades de construcción en las ciudades, urbes y pueblos sin regulaciones urbanísticas (aproximadamente 90% de las administraciones locales en aquella época) e introducía “pautas urbanísticas”, o sea, la cantidad mínima de espacio público por cada nuevo habitante (18 m² por habitante, definida con precisión por un decreto ministerial ulterior de 1968). Con ello se dio un importante paso

2. Se suspendió mediante el decreto núm. 154 del 1 de marzo de 1945. En 1951 se amplió el periodo de suspensión una primera vez, y en 1957, otra.

3. Sólo en las provincias de Milán, Turín y Roma la población aumentó el 60% entre 1951 y 1971, un aumento de 3,5 millones de habitantes en términos absolutos.

4. Los democristianos consideraban explícitamente el aumento progresivo de la vivienda en propiedad como un medio para conservar la fidelidad de sus electores.

al frente, pero pagando un precio muy alto. Para evitar frenar el trabajo de construcción, se decidió posponer la aplicación de dicha ley durante un año y se concedieron 8 millones de licencias de obra aquel año, o sea, unas tres veces el promedio anual habitual. Huelga decir que concernían a construcciones en su mayoría totalmente incontroladas y que este hecho agravó mucho el daño hecho al medio ambiente y causó problemas tremendos en la vida cotidiana, sobre todo en las zonas más pobres del país.

LAS VARIABLES FORTUNAS DE UNA DIFÍCIL INSTITUCIONALIZACIÓN DURANTE LAS TRES ÚLTIMAS DÉCADAS (1970-2000)

Los años setenta fueron otro decenio crucial. Empezaron con la inauguración de una nueva licenciatura en urbanismo y planificación regional en la Universidad de Venecia. La fuerza impulsora de esta iniciativa provino de Giovanni Astengo, uno de los padres fundadores del urbanismo en Italia. Fue el portavoz de un fuerte movimiento impulsado por una élite cultural que deseaba un desarrollo equilibrado que pudiera contrarrestar el daño producido por el periodo de *boom* económico y de reconstrucción. Los años setenta vieron la promulgación de una ley sobre vivienda en 1971 y una nueva ley sobre gestión del suelo en 1977. Es más, el largo periodo de emergencia llegaba a su fin. Uno de los motivos para ello fue que las poblaciones de las principales ciudades habían empezado a decrecer a principios de los años setenta, cuando la gente empezó a trasladarse a las periferias de las zonas urbanas y a zonas rurales que habían sido anteriormente focos de emigración como el Veneto, las Marcas y, en términos generales, las zonas dichas de la “Tercera Italia” (Bagnasco, 1977).

En los años setenta, el urbanismo se convirtió en una práctica estándar en todas las administraciones locales, gracias en parte a la instauración de los gobiernos regionales. Uno de los primeros poderes transferidos a éstos por el gobierno central fue la responsabilidad del urbanismo.

“Los años setenta fueron otro decenio crucial. [...] En los años setenta, el urbanismo se convirtió en una práctica estándar en todas las administraciones locales, gracias en parte a la instauración de los gobiernos regionales. Uno de los primeros poderes transferidos a éstos por el gobierno central fue la responsabilidad del urbanismo”.

Hubo otros factores que contribuyeron a dar credibilidad y legitimidad al urbanismo. Los partidos de izquierda consiguieron más votantes y alcanzaron el poder en todas las ciudades más importantes de Italia, mientras estallaba un nuevo movimiento con sus raíces en los distritos de las ciudades más grandes, que exigía herramientas urbanísticas que garantizaran una solución para las necesidades de los más desfavorecidos y también la rápida difusión de una concienciación para con el medio ambiente. Todos estos factores contribuyeron a una fase de gran credibilidad del urbanismo. Las principales ciudades italianas se pusieron a elaborar nuevos planes generales, todos ellos fuertemente caracterizados por un sistema de mecanismos destinados a la redistribución de los ingresos. Las regiones hicieron esfuerzos considerables para elaborar planes reguladores. Incluso hubo un intento de establecer un nivel intermedio de gobierno, particularmente en las zonas metropolitanas.

“Los años ochenta se caracterizaron en Italia, como en todas partes, por una ola de deslegitimación de cualquier forma de planificación y por la rápida difusión de una actitud pragmática centrada, ya no en estrategias generales, sino en proyectos individuales, lo que resultó en fluctuaciones cíclicas entre una demanda de soluciones prácticas e inmediatas y la necesidad de un urbanismo global”.

Este periodo sin embargo fue breve. A finales de ese mismo decenio ya estaba recibiendo críticas, según iba surgiendo una nueva fase de reacción ante la rigidez de los procedimientos urbanísticos. Los años ochenta se caracterizaron en Italia, como en todas partes, por una ola de deslegitimación de cualquier forma de planificación y por la rápida difusión de una actitud

pragmática centrada, ya no en estrategias generales, sino en proyectos individuales, lo que resultó en fluctuaciones cíclicas entre una demanda de soluciones prácticas e inmediatas y la necesidad de un urbanismo global. Esta situación sigue existiendo hoy en día en el mundo del urbanismo oficial, ya que no se ha encontrado ningún punto de equilibrio. Sin embargo, el mercado tradicional para servicios de urbanismo se estabilizó durante ese periodo, convirtiéndose en un mercado maduro de crecimiento lento pero constante.

NUEVOS OFICIOS Y NUEVAS FIGURAS

Los últimos años han visto abrirse nuevas oportunidades para los urbanistas, muy al margen de los sectores más establecidos de la profesión (Balducci, 1998). En un momento de cambios socioeconómicos rápidos y de competencia creciente entre zonas geográficas, las administraciones locales, las administraciones provinciales, las cámaras de comercio y las asociaciones que representan los intereses locales se están equipando para elaborar y poner en práctica sus propias políticas urbanísticas, a menudo basándose en los programas o subvenciones de la Unión Europea. Para formular estas políticas, las administraciones públicas y los actores del sistema local necesitan, en general, nuevas aptitudes relacionadas con el urbanismo, pero ya no tanto las aptitudes tradicionales del planeamiento físico. Entre otras, las de construir relaciones de trabajo con organizaciones del sector privado, llegar a acuerdos, negociar con representantes de distintos intereses, definir objetivos comunes, proporcionar servicios, realizar estudios de viabilidad financiera, técnica y política, evaluar impactos y elaborar procedimientos de licitación.

Estas transformaciones están relacionadas con la importancia creciente del “seguimiento” de cada acción o plan y, también, con la de nuevos tipos de urbanismo más sectoriales: en primer lugar, el urbanismo medioambiental, pero también el urbanismo del tráfico y de los servicios, de la actividad comercial y del ruido, de las pistas ciclistas y de la gestión de los residuos. Naturalmente, estas actividades deben estar coordinadas dentro de los planes reguladores urbanísticos generales.

La naturaleza de las demandas está cambiando: ya no están vinculadas a productos específicos sino que:

- Están organizadas cada vez más en torno a problemas y temas contemplados en un contexto integrado (véase la importancia de las políticas laborales, comerciales y medioambientales para la planificación del desarrollo local).
- Están ligadas cada vez más a una construcción interactiva de las propias demandas, en una redefinición continua de los problemas y de las conjeturas que los propician.
- Están caracterizadas cada vez más por una preocupación por la eficacia, a menudo en términos financieros y económicos, pero también en términos de cómo conseguir consenso en torno a proyectos y políticas.

Estos cambios también están modificando determinadas relaciones profesionales. Esto resulta esencialmente de:

- La creciente importancia de nuevas entidades para la planificación y administración de políticas (organismos de desarrollo local que manejan pactos y otros instrumentos conjuntos, foros, etc.).
- La ascendente significación de nuevas formas de relaciones de consulta para programas específicos, que sustituyen formas tradicionales de encargar tareas de urbanismo ya decididas.
- La crisis de los funcionarios técnicos de élite en las administraciones locales, que constituyen a menudo una interfaz crítica para el desarrollo de relaciones estrechas entre profesionales y clientes.

“Los últimos años han visto abrirse nuevas oportunidades para los urbanistas, muy al margen de los sectores más establecidos de la profesión”.

No está claro hasta qué extremo los urbanistas lograrán satisfacer estas nuevas demandas (Palermo, 1998). Existen, por supuesto, campos en los cuales el arquitecto urbanista o el

ingeniero tradicional están peor equipados que un urbanista formado para adquirir una serie de aptitudes y técnicas, entre las cuales el control de la dimensión espacial no siempre es el único factor ni tampoco el más importante. Dichos campos pueden abarcar desde los planes estratégicos, la planificación y aplicación de programas complejos, la formulación de políticas de desarrollo local, la organización de una planificación (con el aporte de diversos sectores) que establezca directrices para planes posteriores, hasta los programas para solicitar subvenciones de la UE, etc. Existe una demanda creciente de técnicos especializados en estas áreas y existe competencia para estos trabajos entre personas con titulaciones distintas. En cierto modo está relacionado con este fenómeno el hecho de que, después de muchos años tratando de sobrevivir, las escuelas de urbanismo estén experimentando hoy en día un renacimiento. Es el tema del próximo apartado.

“Campos como los planes estratégicos, la planificación y aplicación de programas complejos, la formulación de políticas de desarrollo local, la organización de una planificación (con el aporte de diversos sectores), que establezca directrices para planes posteriores, los programas para solicitar subvenciones de la UE, etc. Existe una demanda creciente de técnicos especializados en estas áreas y existe competencia para estos trabajos entre personas con titulaciones distintas”.

LA CARRERA UNIVERSITARIA DE URBANISMO

Como lo vimos al principio, en Italia la formación de los urbanistas tradicionalmente se llevó a cabo en las facultades de arquitectura (de las cuales existen hoy 13) y más adelante en las de ingeniería. La primera licenciatura en urbanismo fue creada en la Universidad de Venecia por Giovanni Astengo en 1970. A ésta se le sumó, en 1975, otra en la Universidad de Reggio Calabria. Más adelante, en 1995, se creó una licenciatura en la Politécnica de Milán, que pronto se convertiría en la mayor escuela de urbanismo de Italia con más de mil estudiantes matriculados. En 1999 se creó otra más en la Universidad de Palermo con el apoyo del Fondo Social Europeo.

El número de estudiantes matriculados en facultades de arquitectura empezó a crecer hasta alcanzar niveles desproporcionados durante los años setenta cuando se liberó el acceso a estas licenciaturas, pudiendo ingresar en ellas cualquier estudiante titular de un bachillerato⁵.

Año	Total de estudiantes	Licenciados al año
1950	3.500	190
1960	6.600	379
1970	26.500	1.810
1980	43.000	4.500
1990	90.000	5.000
1999	65.000	7.000
2000	72.800	8.500

No sólo se debió a la falta de cualquier impedimento para el ingreso en la facultad durante muchos años (el derecho democrático a la educación en Italia ha significado a menudo que las universidades se hayan visto obligadas a aceptar a todos los estudiantes titulares del bachillerato que desearan matricularse en una carrera determinada), sino también a la naturaleza no selectiva de las licenciaturas y a las distintas oportunidades laborales ofrecidas por un diploma en arquitectura: enseñar en escuelas, administración pública, ejercicio profesional. El crecimiento del número de estudiantes matriculados sólo se acompañó de un aumento modesto del número de licenciados y éste es uno de los principales problemas que deberá resolver la nueva reforma.

5. Hasta entonces sólo podía ingresar en la Facultad de Arquitectura quien hubiera cursado la segunda enseñanza en determinados institutos secundarios especializados en estudios clásicos, científicos y artísticos.

Las estimaciones disponibles concuerdan en afirmar que el 7% de los licenciados en arquitectura están especializados en temas de urbanismo. Suelen especializarse durante los últimos años de su formación y en su tesina final (Erba y Pogliani, 1993).

No hay datos disponibles acerca de la especialización en urbanismo de parte de los ingenieros licenciados, pero el número de estudiantes en este caso es mucho menor, por dos motivos: por la cuidadosa selección de estudiantes elegidos para cursar estos estudios y por la existencia de los demás sectores de especialización ricos en oportunidades laborales que ofrece la ingeniería. La licenciatura en urbanismo de la Universidad de Venecia tenía a 470 estudiantes matriculados cuando abrió por primera vez y culminó con 830 estudiantes en 1984; entonces se produjo un declive y quedó en 220 estudiantes en 1991. Es parecido a lo que ocurrió en la Universidad de Reggio Calabria, que contaba con 106 estudiantes matriculados en 1981 y sólo con 50 en 1991. Problemas relativos al reconocimiento oficial de los urbanistas, tema de nuestro siguiente apartado, contribuyeron a hacer menos atractivas estas formaciones.

La reforma de los planes de estudios en las facultades de arquitectura en 1993 cambió considerablemente la situación. Para ajustarse a las directivas de la Unión Europea, las facultades de arquitectura se vieron obligadas a reducir radicalmente el número de estudiantes admitidos en el primer año de licenciatura y a elaborar nuevos planes de estudios muy centrados en el diseño arquitectónico, mientras las asignaturas complementarias como el urbanismo quedaban relegadas a los márgenes.

El número de estudiantes de primer año sufrió una fuerte caída hasta alcanzar aproximadamente 6.800 en toda Italia, el máximo permitido. Como consecuencia de la reforma, las facultades de arquitectura empezaron a ofrecer diplomas de especialización en áreas como el diseño industrial, la historia y la restauración y una formación de cuatro años en “planificación territorial, urbana y medioambiental”. Como consecuencia, las carreras de urbanismo en las universidades de Venecia (550 estudiantes matriculados en 1999 y 645 en 2000) y Reggio Calabria (314 estudiantes en 1999 y 282 en 2000) revivieron y se creó una nueva licenciatura en la Politécnica de Milán en 1995 con un tope de 250 estudiantes de primer año admitidos. En la actualidad esta formación cuenta con más de mil estudiantes matriculados (en 2000 eran 835). En 1997 la Universidad de Palermo creó también una licenciatura en urbanismo.

El panorama no es completo sin las cuatro escuelas que ofrecen una especialización de dos años, que culmina en la obtención de un título profesional, y los 13 cursos de doctorado en urbanismo (10 de ellos impartidos en facultades de arquitectura y 3 en facultades de ingeniería). Los cursos de doctorado en urbanismo aparecieron por primera vez en Italia en 1985, después de que la reforma universitaria de 1982 los hiciera posibles. Su implantación fue progresiva. En total, hay en la actualidad unos 150 estudiantes matriculados en los distintos doctorados en urbanismo. La actual reforma en curso también está destinada a modificar el papel de los programas doctorales y de las escuelas de especialización.

Los problemas que había causado el declive gradual de las licenciaturas en urbanismo se solucionaron parcialmente de forma artificial por la expansión de los aspirantes a estudiantes de arquitectura, pero la ampliación del mercado hasta incluir los “nuevos oficios” para urbanistas mencionados en el apartado anterior está reforzando hoy la posición de las cuatro escuelas de urbanismo que existen en Italia.

Los primeros diplomados en la nueva licenciatura de la Politécnica de Milán parecen haber encontrado trabajo rápidamente.

Un estudio hecho recientemente, dentro del marco de una tesis final, sobre un primer grupo de licenciados en urbanismo por la Politécnica de Milán (130) muestra cifras esperanzadoras: 82,4% de los licenciados del año anterior están ya trabajando, el 8,8% está ocupado siguiendo algún tipo de formación especializada y sólo el 4,4% está buscando un empleo. Además, el 47,9% de los

“[...] hoy existen 8 escuelas de Urbanismo en Italia”.

diplomados encontró trabajo menos de tres meses después de diplomarse, y sólo un 11,6% tardó más de 6 meses. Sólo unos pocos trabajan en empleos tradicionales dentro de despachos de urbanismo públicos o privados. La gran mayoría trabaja en organismos de desarrollo local y, más generalmente, en organismos creados por las nuevas políticas de gobernanza urbana.

No obstante, después de la reciente reforma universitaria que se está llevando a cabo en consonancia con la declaración de Bolonia de 1998, la situación está cambiando otra vez. El modelo “3+2” se aplicará en todas las carreras de urbanismo, y la reorganización de las facultades de arquitectura ha fomentado el nacimiento de nuevas formaciones en urbanismo en Roma, Turín, Nápoles y Bari, que se han sumado a Venecia (única facultad de urbanismo de Italia), Reggio Calabria, Politécnica de Milán y Palermo. Lo que significa que hoy existen 8 escuelas de Urbanismo en Italia.

EL DIFÍCIL RECONOCIMIENTO PROFESIONAL DE LOS URBANISTAS Y LA NUEVA REFORMA UNIVERSITARIA

La aparición de nuevas escuelas no sólo es resultado de la reforma universitaria, sino también consecuencia de la lucha librada por los urbanistas en pos de su reconocimiento profesional.

Como lo hemos anticipado, los licenciados en urbanismo (por las universidades de Venecia y Reggio Calabria) se vieron implicados en una serie de disputas con las asociaciones gremiales de arquitectos e ingenieros desde que surgió la primera licenciatura en urbanismo autónoma en los años setenta, y éstas fueron en parte responsables de las crisis sufridas por estas licenciaturas en los años ochenta.

Las profesiones de la arquitectura y de la ingeniería en Italia están protegidas por sendas asociaciones gremiales, cuya admisión se obtiene aprobando exámenes estatales. Los arquitectos e ingenieros siempre han exigido tener jurisdicción exclusiva sobre el urbanismo y se han negado a aceptar a los nuevos licenciados en urbanismo en su seno.

Como consecuencia, surgió la paradoja de que durante mucho tiempo los planes urbanísticos podían ser “firmados”⁶ por ingenieros químicos o por arquitectos especializados en interiorismo, pero no por urbanistas que habían recibido 4 ó 5 años de una formación específica sobre el particular. Se llevaron muchos casos ante el tribunal por ambas partes hasta que una conclusión del Consejo de Estado reconoció en 1996 el pleno derecho de los diplomados en urbanismo a ejercer de urbanistas (¡sic!), aunque no ordenó a las asociaciones gremiales que admitieran como miembros a los nuevos diplomados. La posición de los diplomados en urbanismo se ha visto reforzada estos últimos años por una serie de intervenciones del gobierno italiano y de la Unión Europea, aunque el cambio total de la situación sólo se ha logrado recientemente (2001), como consecuencia de la reforma universitaria que ha provocado un cambio en el colegio profesional de arquitectos que ha permitido, por una parte, la admisión de los arquitectos que consiguieran su primer título en arquitectura al cabo de la nueva formación de 3 años y, por otra, la admisión por primera vez de urbanistas en el seno de ese mismo colegio profesional.

Esto ha llevado a cambiar el nombre y el ámbito del “Ordine degli Architetti” (antigua denominación del Colegio de Arquitectos), que ha pasado a ser el “Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori” (Colegio de Arquitectos, Urbanistas, Paisajistas y Expertos en restauración de edificios históricos) y que inscribe a los profesionales en listas separadas según el nivel de preparación (formación de 3 años o de 5).

Este resultado también se debe a la actividad de las tres asociaciones profesionales de urbanistas activas en Italia: el histórico Instituto Nacional de Urbanistas (INU), la Asociación Nacional de Urbanistas (*Assourbanisti*), fundada en 1976 para proteger los intereses de los licenciados en urbanismo, y la Sociedad Italiana de Urbanistas (SIU), fundada en 1995 por universitarios

“Esto ha llevado a cambiar el nombre y el ámbito del ‘Ordine degli Architetti’ (antigua denominación del Colegio de Arquitectos), que ha pasado a ser el ‘Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori’ (Colegio de Arquitectos, Urbanistas, Paisajistas y Expertos en restauración de edificios históricos) y que inscribe a los profesionales en listas separadas según el nivel de preparación (formación de 3 años o de 5)”.

6. En Italia cualquier plan oficial debe ser firmado por un profesional que sea miembro de una asociación gremial reconocida por el Ministerio de Justicia. Antes de la muy reciente reforma estos profesionales sólo podían ser arquitectos o ingenieros miembros de sus organizaciones gremiales respectivas.

“Lo que sí podemos decir con cautela es que parece que el abanico más amplio de oportunidades abiertas a los urbanistas les ha permitido no sólo sobrevivir a la crisis sufrida por la profesión y las escuelas de urbanismo en los años ochenta, sino también transformar una situación en la que unos profesionales salían ganando sólo a expensas de otros, en una nueva situación en la que todos salen ganando”.

urbanistas de las universidades italianas para tratar específicamente los problemas de los obstáculos profesionales. Esta última trata de guiar la reforma desde dentro, usando un sistema de acreditación que garantice objetivos de mayor aptitud profesional, aunque permite de forma inevitable distintos caminos hacia la obtención del diploma. Es interesante destacar al respecto que las tres asociaciones específicamente dedicadas al urbanismo (INU, SIU y Assourbanisti) han empezado a colaborar de forma eficaz.

Dada la naturaleza muy compleja de las fuerzas que han conducido a la situación actual, en la que existe una oferta muy amplia de formaciones de urbanismo, no sabemos si ésta superará la demanda. La situación cambia continuamente y la falta de urbanistas competentes en la sociedad podría resultar superior a nuestras expectativas.

Lo que sí podemos decir con cautela es que parece que el abanico más amplio de oportunidades abiertas a los urbanistas les ha permitido no sólo sobrevivir a la crisis sufrida por la profesión y las escuelas de urbanismo en los años ochenta, sino también transformar una situación en la que unos profesionales salían ganando sólo a expensas de otros, en una nueva situación en la que todos salen ganando.



BIBLIOGRAFÍA

- Ardy, S. (1926): *Proposta di creazione di un Istituto Italiano di Umanesimo e di Alti Studi Municipali*, Vercelli: Savit.
- Balducci, A. (1998): “Come cambiano i mestieri dell’urbanistica” en *Territorio*, núm. 7.
- Balducci, A. (2000): “Le nuove politiche della governance urbana” en *Territorio*, núm. 13.
- Bagnasco, A. (1977): *Tre Italie. Le problematiche territoriali dello sviluppo italiano*, Bologna: Il Mulino.
- Campos Venuti, G. (1967): *Amministrare l’urbanistica*, Turín: Einaudi.
- Crosta, P. L. (1976): “Le iniziative di sviluppo residenziale su larga scala: condizioni ed effetti sulle attività del settore e le funzioni del blocco edilizio”, en *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, núm. 1.
- Crosta, P. L. (1990): “Quale scuola per l’urbanistica? Vent’anni dopo, oltre l’urbanista ‘integrale’” en *Territorio*, núm. 7, diciembre.
- Erba, V. & Pogliani, L. (1993): “L’insegnamento dell’urbanistica in Italia” en Campos Venuti, G. & Oliva F. (coord.) *Cinquant’anni di urbanistica in Italia 1942-1992*, Bari: La Terza.
- Ernesti, G. (coord.) (1988): *La costruzione dell’utopia. Architetti e urbanisti nell’Italia fascista*, Roma: Edizioni Lavoro.
- Ernesti, G. (1997): “Origini multidisciplinari dell’Urbanistica Italiana” en *CRU – Critica della Razionalità Urbanistica*, núm. 7-8, 1º y 2º semestres.
- Falco, L. (1988): “La formazione della disciplina e la nascita della ‘corporazione’ degli urbanisti” en Ernesti, G. (coord.) *La costruzione dell’utopia. Architetti e urbanisti nell’Italia fascista*, Roma: Edizioni Lavoro.
- Indovina, F. (coord.) (1972): *Lo spreco edilizio*, Padua: Marsilio.
- Palermo, P. C. (1978): “Progetti formativi per profili professionali emergenti” en *Territorio*, núm. 7.
- Parlato, V. (1972): “Il blocco edilizio” en Indovina F. (coord.).
- Stella Richter, P. (1984): *Profili funzionali dell’urbanistica*, Milán: Giuffrè.