



PLANIFICACION TERRITORIAL Y PROGRAMACION ECONOMICA

Fernando Fernández-Cavada

Una ojeada a los estudios que últimamente se han venido produciendo sobre el planeamiento urbanístico español pone de manifiesto (sea cual sea la naturaleza de estos análisis: técnica, económica, jurídica, etc.) la insistencia sobre un lugar común: la insuficiente escala operativa con que se aborda la problemática del fenómeno urbano. Concretamente, el hecho de que la ciudad se contemple como un desagregado de las estructuras territoriales que le rodean, excepto de su zona de influencia más inmediata, y la consecuente polarización de la actuación urbanística en los problemas de tipo local que plantea la expansión de las ciudades (ordenación de volúmenes, proyecciones de la red viaria, infraestructura, preparación de terrenos, etc.).

La cuestión se vincula generalmente a la escasa eficacia ordenadora del sistema de planes territoriales previstos en la Ley del Suelo e incluso se apunta una serie de circunstancias como factores determinantes de la situación: inoperancia de los medios jurídico-institucionales; el tópic político de un municipalismo mal entendido en este campo, la atención preferente a la problemática urbanística diaria, la inadecuada organización de la investigación, etc.

En fin, sea cual sea el contenido y alcance de las distintas posiciones doctrinales, lo significativo de la situación es la coincidencia en la necesidad de superar el plan urbano ejecutivo y el tránsito al plan territorial programático de dimensión supramunicipal. Las tesis esgrimidas hasta ahora carecen de sistematización y hay que contar con enormes dificultades hasta que puedan cristalizar en la institucionalización adecuada, pero es innegable que de llegarse a elaborar una base conceptual y unos métodos adecuados, se habría dado un paso fundamental en el perfeccionamiento de nuestra planificación urbana. Baste pensar que el planificador que hasta ahora se ha tenido que apoyar en unas configuraciones caducas y en decadencia, sobre las que se ha visto forzado a montar a un elevado coste todo un sistema de transporte, comunicaciones y desarrollos, dispondría con esta

visión conjunta de zonas —sobre todo en el caso de grandes urbes o áreas de complejo crecimiento— de una gama de opciones mucho más amplia y de un marco de referencia mucho más racional, funcionalmente hablando, para abordar los problemas claves, como el tráfico, el emplazamiento de centros industriales y comerciales, la localización de las áreas residenciales, etc. Sin embargo, incluso reconociendo el valor de estos estudios y la urgencia de que se traduzcan en la normativa correspondiente, creemos, y ello es la tesis de este trabajo, que la planificación supramunicipal (comarcal, subregional, provincial, etc.) no puede constituir por sí sola la base para una auténtica planificación territorial (1). Dar solamente este paso sería limitar la planificación territorial a un conjunto de planes particularizados que al no tener en cuenta la interconexión del sistema urbano serían insuficientes para suministrar una base homogénea para una acción territorial a escala nacional. La eficacia de estos planes territoriales supramunicipales, a nuestro parecer, estará en todo caso condicionada a la configuración de unas directrices a escala nacional que integren estas áreas de nueva ordenación con una política urbanística comprensiva referida a toda la red urbana del país.

La importancia de estas directrices adquiere especial relieve en el momento actual ante la creciente presión que en los Planes de Desarrollo se ejerce en la acción territorial. En efecto, la ausencia de unas hipótesis urbanísticas autónomas a escala nacional puede suponer el riesgo de un planteamiento de la política urbanística exclusivamente economicista, en el sentido de que ésta continúe manteniéndose como una simple política de acompañamiento de la programación económica. Ello,

(1) Lo cual, por supuesto, no está reñido con una concepción pragmática, como la expuesta por Ribas Piera recientemente en esta misma Revista, que haga equivalente la planificación supramunicipal con la planificación territorial, ya que estos planes supramunicipales han de ser, sin ninguna duda, el instrumento esencial de dicha planificación.

si hasta ahora no ha tenido ninguna repercusión dada la prudencia del legislador en el campo de la ordenación del territorio y del desarrollo regional, en un futuro próximo puede implicar graves deficiencias de orden económico y social en todo el proceso planificador.

No hay que olvidar, en primer lugar, que así como el desarrollo nacional es el presupuesto de los planes regionales, éstos a su vez constituyen el marco de una política urbanística. El aumento de renta, la transferencia de gran parte de los agricultores a las actividades industriales y la mejora de las perspectivas de desarrollo de una zona, provocan irreversiblemente una mayor condensación de la red urbana y, por tanto, penuria de alojamiento, congestión de los centros urbanos, aparición de más grandes necesidades higiénicas, sanitarias, recreativas, culturales, etc. En consecuencia, no puede existir un estudio regional completo y exacto si se olvidan los costes psicológicos, sociales, las repercusiones de la urbanización sobre la productividad y las exigencias de infraestructuras, incluso en un futuro lejano. Una política urbanística si está bien cocebida, es decir, según criterios no sólo estéticos sino económicos y sociales, puede por lo tanto reducir los costes de producción y de distribución, y constituir en último término un elemento básico en el ámbito del desarrollo para localizar el denominado capital social.

De otra parte, la falta de proyección de estas directrices en el proceso planificador afectaría al aspecto social del plan, ya que al relegar a simples capítulos sectoriales los grandes temas sociológicos relativos a la transformación de la vida y de la sociedad, así como los referentes a inversión de la relación entre hombre y territorio, éstos sólo iluminarían fugazmente el contenido de la planificación, cuando en realidad, y en una auténtica comprensión del término «desarrollo», constituyen objetivos esenciales de la planificación.

Todo ello, en conclusión, supondría la paulatina sustitución de la cultura urbanística, entendida como ordenación y configuración del «habitat», a escala nacional, por simples hipótesis económicas sobre localización de actividades y la reducción, en último término, del urbanismo a meros cometidos de urbanización, paisajismo, protección de centros artísticos, etc.

En esta conjuntura resulta evidente que el problema más urgente que se presenta en el campo urbanístico consiste en proceder a elaborar unas hipótesis de actuación globales y a conseguir su integración en el proceso planificador con auténtico peso específico. Esta integración plantea problemas metodológicos enormemente complejos; el primero, y más importante, la revisión de la estructura conceptual e instrumental de la política territorial contenida en el II Plan de Desarrollo.

I. Análisis de la política territorial contenida en el II Plan de Desarrollo

La política territorial contenida en el II Plan de Desarrollo se plantea en términos de encauzamiento de un proceso de expansión común a todas las regiones.

El sistema, según puede deducirse de las Ponencias del II Plan de Desarrollo en relación con el tema (esencialmente la de Desarrollo regional y la de Estructuras y Servicios urbanos) tiene como objetivo fundamental, al igual que en el I Plan, paliar las excesivas desigualdades de renta por habitante entre las distintas regiones y fomentar la utilización de los recursos potenciales de las menos desarrolladas.

Los criterios de actuación, teniendo en cuenta las diferentes situaciones regionales, parten del principio de diversificación territorial de las intervenciones; no obstante reconociéndose el escaso conocimiento que existe todavía en relación con los fenómenos de desarrollo en el plano territorial —los estudios de base se limitan a una

investigación sobre la distribución de la renta en el período 1964-1967, de valor muy relativo dado el corto período al que se extiende la proyección y a un estimable intento metodológico tendente a un indicador único de la situación socio-económica de las provincias— no se realiza una precisa delimitación de unidades territoriales-programa. Esta primera aproximación se limita a diferenciar cuatro grupos de provincias que ofrecen características de homogeneidad en función del tipo de actividades económicas, densidad de población y situación de la red urbana, y a estructurar sobre estos esquemas las grandes líneas de organización espacial a largo plazo: reordenación de las zonas costeras, impulsión de los valles del Ebro y del Guadalquivir, descongestión de Madrid sobre el Tajo y soldadura del Cantábrico con Madrid a través de Burgos y Valladolid.

La estrategia a medio plazo que recoge el II Plan se monta según estas directrices a través de la política de los polos y los programas específicos de Asturias, Jaén, Badajoz, Tierra de Campos y Campo de Gibraltar (2). Para el resto del país, ante la ausencia de unos objetivos cuantificados de desarrollo específicamente regionales, se establecen unas directrices generales por regiones con las que se trata de precisar en esta primera fase las condiciones de un equilibrio económico entre las mencionadas áreas, pero sin especificar en sus implicaciones en términos de movimientos de la población, de ocupación, de productividad, de renta y de inversiones en el campo de las infraestructuras y equipamientos colectivos. Se trata evidentemente de unas directrices convencionales que permiten una definición sólo aproximada y a gran escala, por ahora, de una política territorial.

Con un criterio excesivamente realista la acción urbanística se plantea implícitamente como un impulso a las economías externas, típicas de los procesos de aglomeración del desarrollo en orden a maximizar el resultado económico de las inversiones públicas y privadas en términos de ocupación y de productividad.

En este orden de ideas se tiene en cuenta especialmente las dificultades de aquellas zonas de mayor potencial demográfico y económico y, por tanto, con mayores problemas de expansión urbana, así como las necesidades de aquellos núcleos vinculados a la acción regional. De acuerdo con estos criterios se confiere prioridad absoluta a: las grandes áreas metropolitanas; los polos de desarrollo y promoción industrial y las comarcas y ciudades de fuerte dinamismo. A continuación de este primer nivel ocupan un lugar preferente: el resto de las áreas metropolitanas y demás núcleos de población superior a 10.000 habitantes; las cabeceras de comarca en zonas de ordenación rural; los Planes estatales de Jaén, Badajoz y Tierra de Campos.

La acción urbanística, como puede deducirse de todo ello, es una simple política de acompañamiento, de preparación de estructuras de acogida, bien pensada indudablemente, pero en nuestra opinión demasiado pragmática, ya que no presta atención a los efectos urbanísticos inducidos, especialmente en lo que se refiere a los fenómenos de gravitación y de propulsión a diversas escalas territoriales.

El sistema en su conjunto, objetivamente hablando, está lejos de ser perfecto; sin embargo considerando la

(2) El «zoning» industrial en un proceso análogo al de otros países, apareció en un principio en España como instrumento esencial del planeamiento urbanístico; posteriormente en virtud del creciente dinamismo del sector industrial se convierte con el tiempo en el instrumento esencial de la política de desarrollo regional. Las razones de este proceso son bien evidentes; la zona industrial reúne múltiples funciones: de una parte, es una forma institucional de concentración de actividades económicas y de agrupación de servicios y de infraestructuras urbanas, lo que permite garantizar a las empresas las correspondientes economías externas con unos costos razonables; de otra, en una perspectiva territorial, es un factor de estructuración territorial al polarizar los recursos humanos y el capital.



inmadurez de nuestro proceso planificador y las dificultades de todo tipo (técnicas, metodológicas, organizativas) que presentaría un planteamiento más profundo en la actualidad, hay que reconocer que por lo menos es realista y por lo tanto en nuestra opinión plenamente válido. No obstante, pensando en un futuro inmediato es evidente que había que ir previendo la corrección de algunas deficiencias de fondo que se pueden superar con relativa facilidad; nos referimos concretamente: a la falta de delimitación de unidades territoriales-programa; y a la excesiva imprecisión de fundamentación del esquema de ordenación territorial a largo plazo. Estas limitaciones revisten extraordinaria importancia en relación con la eficacia del sistema, dado que constituyen un obstáculo importante para la adecuada coordinación intersectorial, tanto en la programación de objetivos como en la puesta en práctica de las intervenciones. Por ello merecen especial consideración.

1. La inexistencia de unidades territoriales-programa: causas y efectos

La falta de delimitación de unidades territoriales-programa es consecuencia lógica de la inmadurez de nuestro proceso planificador. El Plan de Desarrollo, en nuestro país (como en todos los países en sus primeras fases de planificación), está concebido de una manera más o menos explícita con un objetivo esencial: la elevación de la renta *per capita*. En estas circunstancias es lógico que en la concepción y estructura del Plan se preste especial atención al planeamiento global y sectorial (3), que contienen respectivamente las directrices generales y los programas específicos de las inversiones y que los instrumentos metodológicos se orienten a conseguir la coherencia entre unos y otros en orden a lograr la máxima rentabilidad de las actuaciones. Dentro de este esquema, como es evidente, la planificación territorial se limita a corregir los desequilibrios territoriales más graves mediante una modulación de las inversiones según las necesidades de las distintas áreas. Todo ello no significa que no exista en la actualidad una preocupación por la delimitación de unidades territoriales-programa (la Ponencia de Desarrollo regional es bien expresiva en este sentido), sino que por el momento debido a las

(3) El planeamiento del desarrollo nacional está dividido, como es sabido, en dos partes principales: global y sectorial. La primera se refiere a variables tales como la tasa de ahorros e inversiones, la balanza de pagos, las oportunidades de empleos y la distribución de los recursos a los principales sectores de inversiones. El planeamiento global establece de esta manera las condiciones básicas para el desarrollo nacional. El planeamiento sectorial, por otra parte, se ocupa principalmente del desarrollo de programas en áreas específicas, tales como la vivienda, el transporte, la agricultura y la educación. Estos sectores coinciden con la estructura ministerial de la Administración, y coinciden, en gran medida, con la sistemática de la contabilidad nacional, con lo que se facilita la integración formal del planeamiento sectorial con el global.

dificultades metodológicas que esta delimitación plantea, la cuestión se relega a un III Plan de Desarrollo. Esta deficiencia conceptual tiene graves consecuencias en la proyección territorial de la acción económica, ya que la falta de un marco espacial de referencia bien estudiado impide conseguir la necesaria coordinación sectorial *in situ*. En efecto, al carecerse de datos respecto al desarrollo, en el plano territorial, es imposible llevar a cabo una auténtica acción de síntesis sobre el terreno, ya que se desconocen desde un principio las relaciones, multiplicadores y eficiencia de las inversiones. En estas circunstancias la coordinación se tiene que basar en unas directrices globales por región, apriorísticas, en donde pesan más las consideraciones abstractas de cada política sectorial, es decir, su rentabilidad específica considerada aisladamente, que el potencial de desarrollo que puede tener cada sector si se le contempla en relación con los demás.

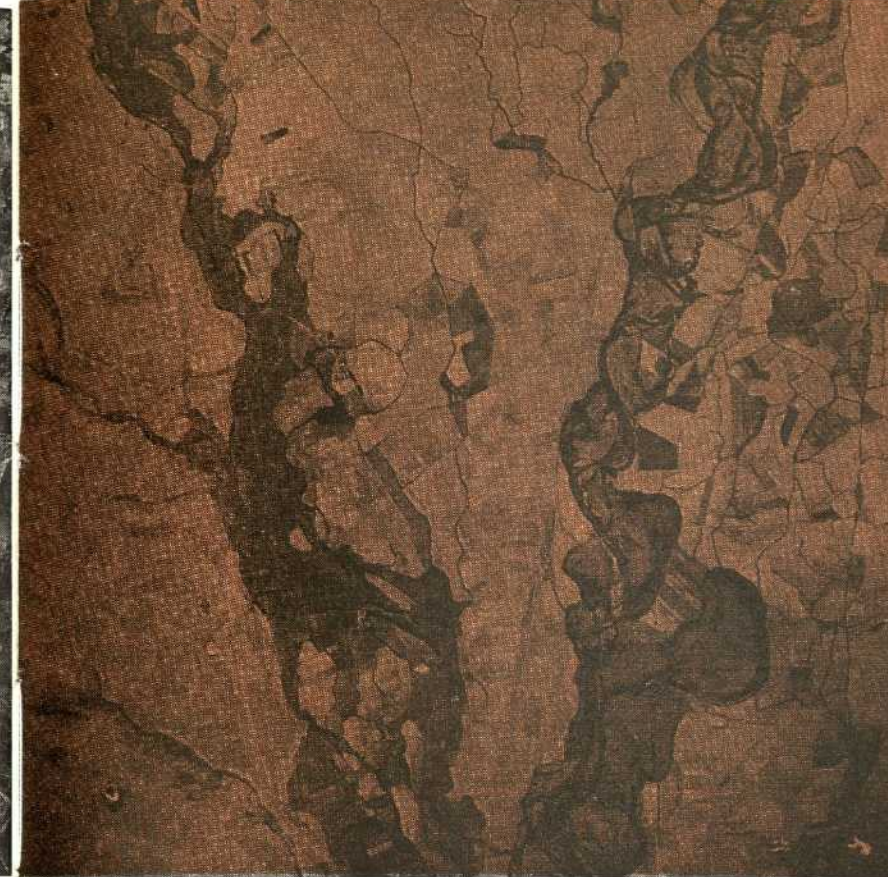
Todo ello afecta, como es evidente, al debido aprovechamiento de los recursos ya que sin la debida coordinación sectorial es muy difícil descubrir nuevas combinaciones de recursos y en último término obtener el incremento de productividad que podría lograrse mediante la conexión y potenciación adecuada de aquellas actividades interdependientes.

La falta de este nivel de síntesis territorial-sectorial impide, además, definir nuevas clases de objetivos, puesto que al no poderse realizar una consideración conjunta de interrelaciones sectoriales quedan al margen un conjunto de necesidades y posibilidades que podrían integrarse con los objetivos formulados en el planeamiento global y sectorial.

La inexistencia de unidades territoriales-programa implica, por último, la pérdida de un instrumento realista para valorar las auténticas necesidades de las localidades, comarcas o regiones en orden a establecer un sistema de prioridades en las inversiones.

Todo ello constituye una omisión importante en relación con la política regional en general, pero sobre todo, afecta en especial a la eficacia de algunas acciones específicas puestas en marcha o proyectadas, cuya solución depende de la debida coordinación entre la planificación urbana y la programación económica. Nos referimos concretamente a: 1) la congestión urbana y a las deseconomías externas que genera; 2) a la irradiación de los efectos de los polos en sus áreas de influencia y la consecuente dificultad de racionalización del desarrollo urbano de estas zonas; y, 3) a la configuración de ejes o áreas de desarrollo de acuerdo con una concepción de complejos urbano-industriales integrados e interdependientes según una adecuada combinación sector-espacio (4) y a la correspondiente acción urbanística coordinada entre varios municipios. Estas actuaciones por su complejidad exigen llevar a cabo una auténtica coordinación entre la política urbanística de los municipios comprendidos y los objetivos económico-territoriales de la acción regional mediante la institucionalización de directrices vinculantes y precisas, ya que es evidente que las fórmulas oficiosas de colaboración establecidas hasta ahora entre la Dirección General de Urbanismo y la Comisaría del Plan, ante la envergadura de los problemas que se han de plantear, resultan insuficientes en este sentido. La necesidad de estas directrices referida a toda la zona de actuación se ve confirmada por la experiencia del I Plan de Desarrollo que ha puesto de manifiesto que sólo en el ámbito de territorios extensos y no en el marco local o a lo sumo provincial, se puede: aprovechar plenamente todos los recursos de orden natural (disponibilidades hidráulicas, seguridad hidrogeológica, etc.) y técnico (infraestructuras de

(4) El tema constituye una de las iniciativas más interesantes de la acción regional comprendida en el II Plan. *Vid.* Ponencia de Desarrollo regional, págs. 16 y 17.



base, inexistencia de interferencias, etc.); minimizar los costes de instalación y de gestión de las zonas industriales; y, al mismo tiempo, alcanzar la máxima receptividad en relación con una extensa gama tipológica de industrias.

Sin embargo, en el II Plan de Desarrollo aún no existe ningún precepto preciso en relación con la ordenación sistemática y equilibrada del aspecto urbanístico de estos territorios, lo que supone, de hecho, la ausencia de las necesarias determinaciones de orden programático y, en último término, la imposibilidad de llegar a la redacción de los planes operativos necesarios.

De esta forma, en conclusión, se malogra la posibilidad de esquemas territoriales, en donde se hubiera podido hipotetizar, a grandes rasgos, las extensiones de los sistemas urbanos en donde se insertan estos complejos industriales y en cuyo ámbito se habría podido afrontar adecuadamente los problemas específicos del desarrollo industrial y de la reestructuración urbana.

2. Consideración especial del esquema de ordenación territorial a largo plazo

Otras limitaciones importantes del II Plan de Desarrollo en relación con la política territorial consisten, como ya vimos, en la falta de fundamentación y excesiva generalidad del esquema territorial a largo plazo expuesto y en la ausencia de hipótesis respecto a la configuración del sistema urbano nacional. Existen algunos factores que pueden justificar estas omisiones, concretamente el hecho de la ordenación del territorio no ha cristalizado aún en una teoría general, sino que constituye más bien un conjunto de ideas y experiencias sin sistematizar y sin leyes y principios que configuren una doctrina suficiente y completa. Sin embargo, lo que es menos explicable a no ser por la tradicional autonomía sectorial en este campo, es la inexistencia de un órgano interministerial encargado de llevar a cabo los estudios correspondien-

tes para poner en marcha en su día un programa operativo flexible, pero que contenga unas determinaciones mínimas, más rigurosas al respecto.

Esta falta de precisión en la organización espacial a largo plazo, unido al tratamiento diferenciado que se realiza en el Plan de las estructuras y servicios urbanos y del desarrollo regional, determina que no exista en realidad una identidad entre los objetivos de una y otra política. En efecto, como es sabido, existen dos tipos de actuación bien definidos: 1) intervenciones que inciden el sistema urbano, en especial en las ciudades grandes y medianas destinadas a impulsar un crecimiento económico sobre la base del desarrollo urbano; y, 2) actuaciones emprendidas, no por razones de desarrollo económico, sino por lo que podríamos denominar equilibrio regional, que recaen en zonas rurales con problemas de crecimiento. Entre las primeras tiene un significado especial la acción de los polos, entre las segundas los programas específicos en algunas zonas, como Tierra de Campos, Jaén, Badajoz, etc. Unas y otras, sin embargo, parten de presupuestos diferentes e inciden en realidades muy diversas; por lo tanto no es de esperar que desfasen en sus resultados.

Las primeras, siguiendo un criterio a nuestro parecer acertado, se apoyan en la hipótesis de que el desarrollo nacional se produce dentro de esta red de interacción social que constituye la red urbana. Las segundas, por el contrario, se basan en la idea del equilibrio regional y en la vieja ideología del planeamiento físico y tienen sus raíces más profundas en una perspectiva idealista de la naturaleza del Estado, y en la consideración de que a través de la grandiosa estructura de las regiones de planificación económica se puede constituir un instrumento para edificar una sociedad ideal. Afortunadamente, las intervenciones, según estos últimos criterios, se han visto paralizadas en gran medida por las limitaciones lógicas que ha impuesto la necesidad de mantener la compatibilidad de los objetivos globales



Planificación territorial y programación económica

de carácter sectorial y los de la política de desarrollo regional, es decir, la coherencia del desarrollo nacional.

Como denominador común de las dos actuaciones existe la tesis de la región polarizada, es decir, el fortalecimiento de la capital regional y la influencia benéfica de esta capital en toda la región. Tesis ésta que por el momento no se confirma en nuestra realidad, ya que la pretendida irradiación de la ciudad a su «hinterland» de hecho no se produce, con lo que lo único que se está consiguiendo es el crecimiento de las capitales regionales, por otra parte insuficientemente conexonadas entre sí, y la regresión de las áreas circundantes (5).

Todo ello pone de manifiesto la disociación existente entre las actuaciones que inciden sobre el sistema urbano y las intervenciones específicas realizadas en las zonas rurales, y la necesidad, en consecuencia, de unificar los criterios respectivos mediante unas directrices coherentes. Ello, en relación con el tema que nos ocupa, supone la necesidad de superar la abstracción del esquema de ordenación territorial propuesto en el II Plan, configurando hipótesis urbanísticas concretas en relación no con la región tradicional, sino con las nuevas unidades territoriales que se están formando alrededor de los principales sistemas urbanos en orden a conseguir su adecuada integración en un sistema urbano-regional totalmente interdependiente.

II. Necesidad de la proyección de la investigación urbanística en la política territorial: análisis de los posibles métodos de integración

Las consideraciones anteriores permiten deducir que las limitaciones teóricas y metodológicas expuestas exigen

(5) Sobre este tema ya insistimos en otra ocasión. Vid. «Problemática de la planificación territorial en España». Doc. núm. 817, Serie V, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda.

urgentemente la incorporación de la disciplina urbanística en la política territorial. Esta incorporación implica, en primer lugar, la necesidad de delimitar el campo de estudio del urbanismo en orden a asignar a esta disciplina objetivos autónomos, instrumentos de análisis específicos y un campo de variabilidad bien diferenciado.

El método de la llamada planificación global que tiende a afrontar simultáneamente y con los mismos equipos de estudiosos los problemas del territorio, creemos que conduce frecuentemente a una notable confusión de metodologías y de competencias y que puede conducir a peligrosas aproximaciones. El peligro principal está integrado por la imposibilidad de delinear netamente los objetivos específicos de los dos procesos planificadores para poder verificar en plazos sucesivos y con diversos grados de aproximación y de interacción la recíproca compatibilidad. Es obvio, por ejemplo, que el fenómeno de la despoblación de las pequeñas localidades y la concentración en algunas zonas densamente urbanizadas, produce al propio tiempo específicos y característicos efectos económicos o urbanísticos: por ejemplo, la subutilización de los recursos agrícolas, por una parte, y la crisis de un determinado equilibrio de asentamiento frecuentemente en zonas de tradicional y elevada civilización urbana.

Sucedé también que la solución ideal de los problemas urbanísticos y de los económicos pueden presentarse a veces como alternativas: la conservación de un determinado sistema urbanístico de asentamientos puede contrastar, por ejemplo, con la necesidad económica de una concentración de fuerzas de trabajo en zonas de más elevado potencial productivo. En esencia, las hipótesis de solución de los problemas urbanísticos y de los económicos se verifican recíprocamente, la primera con los objetivos de máxima eficiencia y máximo desarrollo del sistema productivo (utilización óptima de los recursos económicos del territorio), la segunda, con el obje-

tivo urbanístico de asegurar la difusión del más elevado nivel de vida en los asentamientos humanos sobre el territorio (ordenación óptima de las instalaciones territoriales).

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que si bien es siempre posible definir en términos cuantitativos los objetivos económicos de la planificación territorial, no puede decirse otro tanto de los objetivos urbanísticos, que presuponen siempre la asunción de determinados valores sociales (los llamados *standards* urbanísticos) y la referencia a una hipótesis de ordenación (o de utilización) del territorio traducida en auténticos modelos espaciales. Parece por ello necesario en esta primera fase la formulación de distintas hipótesis-objetivo económicas y urbanísticas, basadas en la elaboración de datos y de variables específicas y diferenciadas para llegar después a una hipótesis final de ordenación territorial cuyos componentes económicos y urbanísticos sean recíprocamente verificados y sólidamente integrados.

A la vista de las limitaciones de la política territorial, la integración de la política urbanística en el proceso planificador se ha de estudiar en dos niveles de aportación: 1) estructuración urbanística de las unidades territoriales-programa, y 2) proyección de esquemas macro-urbanísticos que perfeccionen el sistema de ordenación territorial a largo plazo.

1. Estructuración urbanística de las potenciales unidades territoriales-programa

Teniendo en cuenta que el rasgo característico de la ordenación del territorio es la especialización del uso del suelo y el progresivo destino de las distintas áreas, resulta evidente que el urbanismo que dispone de métodos propios de análisis en este campo puede proporcionar una valiosísima información en relación con las posibilidades óptimas de las unidades territoriales-programa. Determinar estas circunstancias que podríamos denominar «vocaciones territoriales» no significa indicar directamente el destino de uso de los suelos como se haría en un plan urbanístico, ni sugerir a la programación económica el aprovechamiento de unos recursos en vez de otros. Las vocaciones territoriales se elaborarían basándose en datos prevalentemente urbanísticos, según opciones alternativas establecidas en virtud de la consideración de determinadas variables dependientes: los *standards* urbanísticos y los modelos de asentamiento existentes. La función de estos *standards* urbanísticos en este punto ha de ser esencial, ya que proporcionarían una valoración sociourbanística para determinar la cuota de servicios en la unidad-territorial según las distintas zonas; por supuesto su vigencia se limitaría a breves períodos de tiempo en orden a poder adecuarlos constantemente a la dimensión del desarrollo. Las vocaciones territoriales así determinadas constituirían una primera cuantificación urbanística para el uso del suelo, asignando a cada zona un destino y definiendo, en último término, un esquema provisional del destino de las distintas áreas.

La primera aportación urbanística al Plan de Desarrollo sería por lo tanto de carácter analítico y a este análisis urbanístico corresponderán otras tantas investigaciones analíticas para los otros sectores disciplinarios. De tales análisis surgirán, en su caso, otras cualificaciones y cuantificaciones que se introducirían en el proceso planificador sobre la base de previsiones y condicionamientos sustancialmente económicos o preferentemente sociales: distribución de la población; la utilización de los recursos en trabajo, capital e instalaciones fijas, la distribución de la renta, el cuadro de las exigencias sociales y de las posibilidades económicas del país en un determinado período de tiempo, etc.

A estas otras previsiones y condicionamientos corresponderían otras tantas localizaciones que se concreta-

rían sobre terrenos con arreglo a las indicaciones de las vocaciones territoriales, aceptando algunas y rechazando otras.

A continuación, después de una primera confrontación interdisciplinaria, el proceso iterativo del Plan daría lugar a un segundo tipo de aportación específicamente urbanística: la elaboración del plan urbanístico propiamente dicho, o sea el proyecto que deberá sistematizar la ordenación espacial de todas las intervenciones.

Este plan, al estar íntimamente vinculado en su elaboración a la programación económica, permitiría precisar los plazos de realización prioritaria de las estructuras fundamentales y de las instalaciones básicas en la unidad territorial considerada. En efecto, al disponerse de un nivel de síntesis territorial-sectorial (la unidad territorial-programa) se puede conocer, con mayor o menor exactitud, dentro de cualquier parcela de este mosaico espacial, lo que podríamos denominar la dinámica territorial del desarrollo, es decir, la reacción positiva o negativa de cualquier sector ante las realizaciones de los restantes sectores, y establecer de esta manera un ritmo bien coordinado de las intervenciones.

El contenido urbanístico del Plan se refería, por lo tanto, al sistema urbano de la unidad territorial (armadura regional) pero no contemplándola como una noción abstracta y encerrada en una enumeración de servicios, sino adaptándole a realidades bien estudiadas y a que esta red urbana es la expresión de la vida, del equilibrio o de los desequilibrios de la unidad territorial. Este planteamiento tendría en cuenta que por debajo del sistema existe una lógica propia de organización interna, unas normas características de las relaciones interurbanas y relativamente interdependientes del medio; en una palabra una estructura que hay que ordenar de acuerdo con las perspectivas del desarrollo. Puesto que no hay que olvidar, como dice J. Friedmann que «las actividades humanas se distribuyen sobre el territorio nacional en ciertos ritmos y esquemas que ni son arbitrarios ni productos de la causalidad, sino que constituyen más bien el resultado de las interdependencias que dan forma al espacio económico, estructura de la demanda y la producción, nivel tecnológico y organización social y política de la nación» (6).

2. Incorporación de esquemas macroubanísticos en el sistema de ordenación territorial a largo plazo

En el epígrafe anterior hemos considerado las posibles aportaciones del urbanismo en el análisis y ordenación de la unidad territorial-programa intentando delimitar sus posibilidades en relación con las restantes

(6) En *Regional Development and Planning*, Ed. Cambridge, Mass. 1964, MIT Press.





políticas sectoriales que comprende la acción regional. Ahora traspasamos la escala regional para penetrar en un nivel mucho más complejo: el esquema territorial nacional. La cuestión por lo tanto se plantea en términos de macroubanismo, es decir, se trata de configurar unas hipótesis de actuación referidas no a la ordenación de la armadura urbana de una unidad territorial determinada, sino a la integración de todos los contextos urbanos de las regiones-programa en un sistema territorial nacional.

La elaboración de estas hipótesis en teoría es una tarea abrumadora. La gama de opciones en un país como el nuestro, extenso, diverso y en donde juegan un conjunto de fuerzas operantes extraordinariamente varias y complejas, aparece en una primera aproximación tan extensa que hace casi imposible la determinación de unas directrices urbanísticas concretas. Sin embargo, las muchas soluciones eventualmente teóricamente realizables se pueden limitar mediante la aplicación coherente de métodos y estimaciones claros a unas pocas propuestas concretas, idóneas para obtener los resultados óptimos. La primera decantación proviene de la necesidad de obtener una línea en las soluciones urbanísticas adecuada en lo posible a las corrientes de «desarrollo deseables». Es decir, a aquellas tendencias que sean adecuadas para mejorar la ordenación general del territorio operando en el sentido de nuestro ordenamiento económico y social. Estas tendencias, de acuerdo con la teoría del desarrollo, son traducibles en una serie de principios que podríamos denominar las tesis de la planificación territorial (7): integración interna de unidades territoriales-programa; impulso a unidades territoriales extensas; especialización de actividades económicas de estas áreas; y, finalmente, interdependencia de todo el sistema.

La integración se opone al aislamiento local y consiste en reducir en la mayor medida posible la discriminación entre las unidades económicas con la finalidad de minimizar los costes de transporte y maximizar la accesibilidad al mercado, incrementando así la apertura de nuevos mercados y el comercio interregional.

El impulso a unidades territoriales extensas se opone a las áreas reducidas e introduce la noción de un ámbito territorial vasto y disperso que deborda las homogeneidades socioeconómicas de las áreas geográficas pequeñas, como las comarcas, las subregiones, etc.

La finalidad de estos dos principios de actuación es la misma, cuanto más extensa sea la economía integrada mayor será la eficacia del sistema productivo, ya que se aumentarán las posibilidades de la división interna de trabajo sectorial y locacional. Por ello, la integración y la extensión operan de hecho como dos fenómenos diferentes pero paralelos. De una parte, la reducción de los costes de transporte incrementa al área de mercado para cada producción, de otra el proceso de integración tiende a romper el aislamiento de las regiones contiguas.

La especialización por regiones es el resultado lógico de las dos condiciones anteriores, es decir, de la existencia de un espacio económico integrado y extenso. Sus ventajas desde el punto de vista económico son evidentes: el potencial de producción de la comunidad integrada se eleva; se genera un modelo eficiente de ocupación del suelo; y se producen ahorros importantes en tiempo, esfuerzos y recursos.

Constantemente con todo ello se enlaza el principio definitivo: la interdependencia regional expresada en el incremento del comercio de los excedentes entre las distintas regiones.

(7) Estas tesis proceden de los estudios del espacio económico, concretamente de los conceptos desarrollados por Perroux, vid. «Economic Space: Theory and Applications», en *Regional Development and Planning* (MIT Press 1964); y por Bela Balassa, en *Theory of Economic Integration* (Homewood, Illinois, Irwin, 1961).

De acuerdo con estas tesis, el desarrollo tiende a eliminar localismos, es decir, áreas con un nivel de autosuficiencia, generando por el contrario regiones a gran escala especializadas y con estrechas interrelaciones.

Estos principios, que sirven para definir las hipótesis económicas del esquema de ordenación territorial a largo plazo, constituyen, como ya hemos dicho, el marco de referencia obligado de las hipótesis urbanísticas. La cuestión, por lo tanto, en nuestro caso, consistiría en ver hasta qué punto estos principios están recogidos en el II Plan de Desarrollo en orden a elaborar las hipótesis urbanísticas correspondientes.

La tarea en la situación actual es verdaderamente problemática debido a la vaguedad del esquema de ordenación territorial propuesto y de las directrices globales para cada región. Sin embargo, un análisis profundo de la Ponencia de Desarrollo regional, concretamente de la parte correspondiente a la estrategia de la acción regional, permite deducir que los proyectos más importantes están inspirados por las tesis estudiadas. Así, por ejemplo, la presencia de la tesis de extensión y de especialización es evidente cuando se señala que «la combinación sector-espacio permitirá aliviar el aspecto de deseconomías externas, en el sentido de integrar mejor los futuros polos, ejes o áreas de desarrollo de acuerdo con una concepción de complejo industrial integrado dentro de una estrategia nacional de desarrollo». La tesis de integración aparece implícitamente cuando se anuncia la revisión de la demarcación territorial de los polos industriales «las acciones se llevarán a cabo en el contexto de ámbito superior a la provincia» (Ponencia de Desarrollo regional, págs. 8 y 10). En fin, aunque faltan en absoluto determinaciones sobre la forma y métodos de conseguir estos espacios integrados, lo que es innegable es que de llevarse a cabo una política en este sentido el sistema urbano regional tendrá por fuerza que adaptarse a las nuevas tipologías urbanas que inevitablemente han de acompañar al establecimiento de nuevas funciones especializadas en determinados núcleos y áreas.

En estas circunstancias es indudable que el urbanismo puede y debe aportar ya una serie de hipótesis básicas en orden a corregir las deficiencias que presenta el sistema urbano español, en relación con los nuevos objetivos territoriales que condicionan estas tesis, es decir, el aislamiento de algunas unidades territoriales; la desconexión de las áreas más dinámicas entre sí, lo que implica una repetición de funciones (lo que va contra la especialización), la falta de irradiación de los polos a sus áreas de influencia, etc.

3. Los ejes de desarrollo urbano

Estas deficiencias de las estructuras territoriales del país, cuyo denominador común es la desintegración, implican la necesidad de encontrar un sistema más lógico de organización que evite los peligros del fraccionamiento, es decir, que asegure a las instalaciones industriales las ventajas de la concentración permitiendo a la vez su máxima difusión en el territorio. Dentro de estas coordenadas, las hipótesis urbanísticas podrán seleccionar las tipologías urbanas adecuadas según los casos; sin embargo, dadas las circunstancias, parece lógico pensar que el modelo espacial del país tendrá que contar esencialmente (la misma Ponencia de Desarrollo regional así lo reconoce) con el impulso a los ejes de desarrollo urbano, sistemas que en nuestra opinión son los únicos que tienen posibilidades para superar las enormes dificultades que se presentan a la integración de nuestras unidades territoriales. Estos ejes de desarrollo urbano se mostrarían sobre un esquema de asentamientos preferentemente lineal pero no uniforme, en donde se podrían combinar distintas tipologías territoriales:



1) Sistema infraestructural abierto y comprensivo de las infraestructuras fundamentales de los transportes (ferrocarriles, carreteras, autopistas), de la energía (electricidad, gaseoductos, oleoductos) y del abastecimiento hidráulico. Este sistema si está bien equipado tecnológicamente en virtud de su disposición lineal que facilita el máximo rendimiento de las infraestructuras, puede conseguir la máxima utilización local.

2) Adecuada localización de los núcleos urbano-industriales intermedios con sus correspondientes servicios y dotaciones, de forma tal que se supere el concepto de desarrollo por áreas de concentración; por supuesto sobre estos núcleos se pueden montar las derivaciones transversales correspondientes a efectos de conseguir una irradiación tangencial del dinamismo del eje a las áreas vecinas, sobre comarcalizaciones bien estudiadas.

3) Previsión de áreas rurales, instalaciones turísticas, parques naturales, a lo largo del eje, en orden a interrumpir urbanizaciones continuas.

4) Terminales del eje apoyadas en núcleos o aglomeraciones de gran potencial de desarrollo (instalaciones portuarias, concentraciones urbano-industriales, etc.).

El éxito de estos ejes de desarrollo urbano dependerá de la consecución de un contexto operativo urbanístico-económico realmente interdependiente, lo cual será tanto más factible cuanto menor sea la distancia entre los terminales; de todas formas las hipótesis urbanísticas deberán estudiar detenidamente la distribución de funciones entre las terminales y los núcleos urbanos que componen el eje, ya que el sistema sólo tendrá consistencia en tanto se asegure al máximo esta condición de interdependencia.

Las ventajas de esta interdependencia en relación con la integración del espacio económico son varias:

1) Creación de economías de concentración, factor decisivo para los sectores especializados, y especialmente importantes en lo que se refiere a las economías urbanas e interfirmas. Con ello, el eje de desarrollo puede convertirse en una unidad territorial especializada en los más sofisticados sectores de producción.

2) Crecimiento del sector terciario como consecuencia de lo anterior.

3) Posibilidad de racionalizar los desarrollos. Cada núcleo del eje puede experimentar su propio proceso de crecimiento y cambio; pero también todo el sistema puede crecer mediante la adición de nuevos núcleos. Estos procesos pueden ocurrir independientemente, lo cual no significa que falle la interdependencia del sistema (indicada por el efecto del cambio de un elemento sobre el resto), sino que el sistema es flexible.

4) Maximación de la centralidad, ya que no hay un centro único, como en el caso de la metrópolis regional, sino varios y éstos ligados más por una relación de complementariedad funcional que por una jerarquía («city-región»).

Para que las hipótesis urbanísticas sobre estos ejes no se reduzcan a una simple especulación teórica, es necesario llevar a cabo estudios profundos que verifiquen su viabilidad. Estos estudios tratarán esencialmente de

comprobaciones econométricas y de técnica urbanística en relación con:

— la determinación del alcance óptimo de la directriz de desarrollo, cuyo límite máximo estará constituido por la congestión y el mínimo por la inexistencia de deseconomías externas. Este análisis se puede realizar mediante la verificación cuantitativa, econométrica y urbanística del sistema de intercambio de mercancías y personas, del sistema productivo y esquema de asentamientos residenciales;

— definición del radio de gravitación (profundidad del efecto urbanístico) del eje en relación con su alcance mínimo y máximo y en distintas condiciones morfológicas del territorio;

— verificación de las densidades de instalación y de los *standards* urbanísticos correspondientes al alcance y a las gravitaciones del eje; y,

— determinación del grado de elasticidad del modelo, o sea, de los distintos sistemas de agregación de las tres tipologías territoriales, según las condiciones del medio físico.

La finalidad de estos estudios sería doble; de una parte se investigarían las condiciones necesarias para conseguir un nivel de urbanización uniforme a lo largo de todo el eje de desarrollo, ya que si no se podría dar lugar a una jerarquización de los valores urbanísticos a lo largo del eje, creándose una gravitación que rompería el sistema. De otra, y ello es especialmente importante, se determinarían las circunstancias adecuadas para conseguir que todos los ejes de desarrollo urbano que se proyecten garanticen condiciones uniformes de receptividad, ya que en otro caso se crearían nuevas jerarquizaciones dentro del sistema y en definitiva se plantearían nuevos desequilibrios territoriales.

La distribución de estos ejes en el territorio nacional se proyectaría teniendo en cuenta el distinto potencial económico de las unidades territoriales. En las áreas de congestión se establecería lógicamente una red de directrices intersecantes, relativamente densa; en las zonas de menor potencial demográfico y económico se prevería, por el contrario, una mayor extensión de las áreas libres.

Estas hipótesis, por supuesto, no afectarían a la política de polos de desarrollo puesta en marcha; por el contrario la impulsaría aún más, sobre todo en aquellos casos en que los polos se comprendan en los ejes de desarrollo que resultaran o cuando puedan como puntos de partida o terminales de estos ejes.

El sistema de ejes propuesto tiene solamente el valor de una primera hipótesis de trabajo, en orden a iniciar un proceso de aproximación entre la planificación territorial-urbanística y las directrices económico-territoriales. El hecho de que le hayamos prestado atención especial no significa ni mucho menos que sea el único instrumento de ordenación territorial disponible, sino solamente el reconocimiento de su innegable valor, en relación con los problemas territoriales de nuestro país. En efecto, tal como está montada la política territorial, es evidente que al actuar sobre estas unidades-territoriales se pueden coordinar los objetivos del desarrollo económico que se centran en las áreas de concentración, es decir, donde existen fuertes economías externas (en su caso en los terminales del eje), con los objetivos de la acción regional que se localizan en los polos (en su caso núcleos intermedios), ya que el eje de desarrollo comprende a unas y otras como un único contexto operativo. Todo ello, por último, tendría indudables ventajas metodológicas ya que la existencia de un marco de referencia espacial en donde coincidan las intervenciones sectoriales y urbanísticas más intensas (no hay que olvidar que los ejes de desarrollo se montan sobre la red urbana principal), permite una acomodación relativamente fácil de las hipótesis urbanísticas a los objetivos del planeamiento global y sectorial.