



«España a Go-Go»

Mario Gaviria y otros
Ediciones Turner. Madrid 1974

Por Pablo Pérez Jiménez

Como se destaca expresamente en la contraportada del propio libro, resulta sorprendente que a un fenómeno de tan acusadas dimensiones para España como es el turismo (de grupo) se le haya dedicado tan escasa atención. Incluso puede añadirse que una buena parte de la literatura que se ha ocupado del turismo con ciertos visos de científismo roza los límites del panfleto divulgativo o cae de lleno en la crónica periodística sin otras pretensiones que las meramente informativas. Por esto, la publicación de un libro como el que se comenta no puede por menos de considerarse un paso positivo, aún a pesar del carácter ligeramente folklórico que en muchos aspectos tiene. Valga como prueba de ello la defectuosa edición del libro con múltiples erratas, e incluso defectos gramaticales, propios de una redacción apresurada que, además, no se ha corregido debidamente.

Por otra parte la redacción del libro no es homogénea acusándose estilos muy diferentes, incluso dentro de un mismo capítulo, a lo que se añade una cierta falta de conexión en la articulación de las ideas a medida que se van desarrollando. En realidad estos defectos meramente formales se deben, sin duda alguna, al origen de la obra: se trata de un trabajo financiado con una ayuda de la Fundación March y en el cual ha intervenido un numeroso equipo de personas, manejando una masa considerable de datos, en una gran medida obtenidos por el propio equipo investigador que se ha tenido que mover en un campo donde la documentación y elaboración mínimamente científica son prácticamente inexistentes.

Todo esto no afecta, quiero insistir en ello, al interés que el libro tiene. Ciento que una más cuidada presentación formal del estudio así como la precisión de algunos enfoques, la supresión de ciertos detalles, y la matización de varias afirmaciones, cuya finalidad es contribuir a la mayor difusión del libro, habrían elevado el vigor, aunque inevitablemente a costa de su menor difusión.

Pese a todo, insisto una vez más, el libro cumple claramente la finalidad que en principio cabe razonablemente pensar se proponía, a saber: documentar un problema cuya conveniencia no era desconocida y analizar sus implicaciones. Muy secundario es el proponer soluciones porque ello supera el marco de la investigación y por tanto las posibles recomendaciones tienen un alcance limitado. En este sentido convendría señalar que los análisis económicos contenidos en el libro son elementales cuando no inexistentes. Este es, probablemente, el mayor fallo del libro, aun cuan-

do el planteamiento del mismo no sea la contemplación del turismo charter desde una óptica puramente económica. Lo único que ocurre es que, como siempre, los fenómenos se parcelan por áreas científicas solamente a efectos de estudio, pero la realidad se resiste a esas excisiones que no proporcionan más que visiones parciales e insuficientes del problema en que se maneja.

El libro consta de siete capítulos y un epílogo donde se exponen las conclusiones de la investigación, que aunque algunas no se deducen directamente del estudio, no son menos interesantes. Más adelante comentaré brevemente algunas de esas conclusiones.

De los siete capítulos, el primero de ellos es, por así decirlo, el núcleo básico de la investigación, que por otra parte es la primera que se realiza en España con cierto vigor sobre la actuación de los Tours Operators. Es sorprendente que alcanzando el turismo manipulado por estas organizaciones unas proporciones tan considerables se las haya olvidado sistemáticamente, tanto al nivel de análisis como al de elementos esenciales a la hora de definir cualquier política turística.

El capítulo dedicado al análisis ideológico de los folletos turísticos me parece especialmente interesante aunque sus implicaciones superan con mucho el ámbito de una somera reseña bibliográfica. Convendría señalar, no obstante, que podría haberse profundizado más en las relaciones entre vacaciones masivas y organizadas, el ejercicio del poder y la estabilidad política y social en los países de procedencia del turista.

El capítulo dedicado a la mano de obra empleada en actividades turísticas pone de manifiesto la falacida de la pretendida profesionalidad de la mano de obra en este sector. Consecuencia de esa falta de profesionalidad —derivada de la fuerte estacionalidad del turismo español— es el alto número de trabajadores eventuales, lo que lleva aparejado unos bajos salarios y como dato anecdótico, pero no irrelevante, el alto porcentaje de contratos verbales.

El capítulo último dedicado a los aspectos urbanísticos tiene un título bien expresivo "La producción neocolonialista del espacio turístico". Este capítulo me parece correcto en su planteamiento y relativamente bien documentado. Sin embargo, a mi juicio, es el menos elaborado de todos, incluso en cuanto a presentación formal gramatical, y fluidez de estilo, dejando aparte las innumerables frases altisonantes y vacías de contenido salpicadas a lo largo de las 77 páginas que el capítulo tiene. Pero esto, al fin y al cabo, puede ser un aspecto secundario.

Las conclusiones que figuran en el epílogo me parecen totalmente correctas, aunque no se deduzcan en su totalidad de la investigación realizada. En este sentido no veo por qué una afirmación tan tajante como la insustituibilidad de España en un plazo de cinco años como destino del turismo centro y noreuropeo. Personalmente creo que el plazo es mucho mayor —y eso mismo parece deducirse de las consideraciones que se hacen en el epílogo—, si bien quizás no deba plantearse el problema en términos de sustituibilidad sino sencillamente en el de pensar que el desarrollo de otras zonas turísticas no afectaría de modo sensible al turismo hacia España, aunque sí podrían atraer más considerables hacia ellas, al margen, naturalmente, de que esas zonas turísticas a desarrollar tengan o no —y de seguro no las tienen— las condiciones españolas.

Tal vez la conclusión más importante de todo el trabajo es que los recursos turísticos son escasos, y que por lo tanto hay que administrarlos racionalmente. Esto que parece evidente de por sí, está en abierta contradicción con el uso que de esos recursos se ha realizado hasta ahora y que es de temer tenga que seguir haciéndose. Ello será así tanto por la fuerte dependencia del exterior en la administración de esos recursos como por la orientación general de la política turística basada únicamente en la promoción de lo que se ha denominado oferta turística cualquiera que fuera el precio que hubiera de pagar. Ese precio a pagar —valga la expresión— está aún por determinar, y hubiera sido deseable que la investigación que fue la base del libro se hubiera centrado más sistemáticamente en el análisis de los costes sociales que el turismo ha supuesto para España.

Urbanismo y práctica política

Castells, Remy, Mingasson y Beringuier
Los Libros de la Frontera. Barcelona 1974

Por Alfonso Alvarez Mora

“Durante los días 1, 2 y 3 de junio de 1971 se celebró en Toulouse un coloquio sobre “Análisis interdisciplinarios del crecimiento urbano”, organizado por el Centre Interdisciplinaire d’Etudes Urbaines de Toulouse y patrocinado por el C.N.R.S.”. Con estas palabras de H. Capel, sacadas de su introducción al libro *Urbanismo y práctica política*, entramos de lleno en el sentido que se le quiere dar a los ensayos que comentamos.

De entre las muchas ponencias que se presentaron al citado coloquio, sólo cuatro de ellas se recogen en este libro. Son la de Jean Remy, “Utilización del espacio, innovación tecnológica y estructura social”, la de Christian Beringuier, “Plan de urbanismo y práctica política”, la de Christian Mingasson, “La naturaleza y el papel de la institución municipal, aparato del Estado y clases sociales”, y la de Manuel Castells, “Planimación urbana y movimientos sociales: El caso de la renovación urbana en París”.

Entremos, pues, en el comentario que nos suscita cada una de las ponencias citadas.

Jean Remy, en su correspondiente comunicación, quiere expresar “el problema de la relación que existe entre la utilización del espacio físico y la creación de redes de interacción”. Su trabajo, dicho por sus propias palabras, “se centra en dos objetivos correlativos, repetidamente analizados en urbanismo: el aislamiento y la densidad social de comunicación”.

Uno de los puntos en el que más se ha incidido en el mundo del urbanismo ha sido la relación que se establecía entre la densidad física que se le adjudicaba a un determinado diseño urbano y las posibilidades urbanas, en cuanto a modos de

vida, que podría ofrecer dicho diseño. Se llegaba, se llega incluso, a afirmar que tal tipo de densidad física, sin más, ofrece determinadas interrelaciones o determinada densidad social.

El urbanista se erigía, así, en un individuo que con el sólo poder de las posibilidades de su grafismo, podía dar salida a un determinado tipo de vida, también impuesto por él. “Únicamente el modelo construido en lo imaginario —comenta F. Choay— se abre a lo arbitrario...” “... lo arbitrario de este tipo de métodos y de soluciones se aprecia de un modo total cuando contemplamos el espectáculo del arquitecto que juega a desplazar sobre su maqueta, de acuerdo con su humor o su fantasía, los cubitos que representan viviendas, lugares de reunión o los diversos elementos de una ciudad”.

Pero no es exactamente esto lo que ataca Remy, aunque sí tiene mucho que ver con la cuestión. Lo que no acepta Remy es que se postule en urbanismo “considerar la densidad física como condición necesaria, aunque no suficiente, para crear una densidad social”.

Ni que decir tiene que este postulado ha conocido el fracaso en múltiples ocasiones. “Basta observar el aislamiento social en los grandes bloques de viviendas para comprobar que, por sí misma, la densidad física no tiene necesariamente la virtud de provocar una densidad social de comunicación”.

La primera crítica que dirige Remy a este tipo de “pensamientos urbanistas”, consiste en dejar claro que cualquier tipo de forma espacial va a afectar de una manera distinta a las relaciones sociales que se produzcan, según los modelos culturales a que se refieren, aunque “la estructura



espacial, según el autor, puede favorecer ciertos objetivos de interacción y dificultar otros: no hay que pensar que su influencia es nula".

Ya tenemos, por lo tanto, una variable, la del modelo cultural, con la que no contaban los que depositaban una fe ciega en las solas consecuencias de la densidad física, a la hora de ofrecer interrelaciones socio-espaciales. Aún más, dentro de un mismo modelo cultural, una forma espacial va a afectar de una manera o de otra, según la posición que el grupo ocupe en la estructura social. Tenemos así una segunda variable a considerar en el proceso de producción de redes de interacción.

Otro problema que plantea Remy es el impacto que las innovaciones tecnológicas pueden ejercer en el medio social y, por lo tanto, su poder de modificación de las relaciones entre formas espaciales y redes de interacción. Plantea la innovación tecnológica como una variable más, importante variable, a tener en cuenta junto con el modelo cultural y con la posición de grupos en la estructura social, a la hora de establecer los postulados que expliquen las relaciones entre formas espaciales y redes de interacción. "A partir de aquí —dice Remy—, podremos preguntarnos si crean un nuevo campo de posibilidades que modifique, al menos de forma potencial, el régimen de intercambios sociales y pueda ser apropiado como base del poder". Dichas innovaciones tecnológicas van a ofrecer posibilidades a la producción del espacio. En este sentido, "nos interesa el espacio producido o en vías de serlo, en cuanto inductor o estabilizador de un régimen de intercambios sociales".

De entre las muchas posibilidades que nos pueden ofrecer las innovaciones tecnológicas, está la introducción de nuevos medios de comunicación. ¿Qué papel le queda a la densidad física del habitat, ante el impacto de los medios de comunicación, tanto a nivel de transporte de personas como de transmisión de mensajes? "Estos medios de comunicación —como dice Remy— rompen el monopolio de que disponía la densidad física del habitat, para crear una densidad social de comunicación".

Queda claro, por lo tanto, que de ninguna manera puede bastar la densidad física para provocar una densidad social, y menos aún al lado de la existencia de los grandes medios de comunicación, alimentados por innovaciones tecnológicas, capaces de crear fuertes densidades sociales sin densificar físicamente el habitat. "Si, por un lado —dice Remy—, las innovaciones técnicas condicionan las formas espaciales, por otro amplían su campo de posibilidades; el número de combinaciones realmente posible es mayor que cuando las densidades físicas eran una condición necesaria para crear una densidad social de comunicación. Cuanto más se perfecciona la tecnología, mayor será la indeterminación y, por lo tanto, menos servirá para explicar los cambios de las estructuras espaciales concretas. Estas dependerán, aún más, de un uso modelado por la acción de las fuerzas sociales".

Jean Remy termina su comunicación haciendo un análisis de las relaciones entre el uso de las

innovaciones tecnológicas y la estructura social: la variable tecnológica apropiada para una minoría, dado su carácter de poca accesibilidad, o por los efectos distintos que puede tener, en el caso de que sea accesible, según sea la posición del grupo en la estructura social.

Las innovaciones tecnológicas, a su vez, pueden tener un efecto desestabilizador. "Un urbanismo podría pretender ser democrático según la intención de sus promotores, y a pesar de todo podría tener como consecuencia inesperada un reforzamiento de las desigualdades, al pasar a tener fuerza legal".

"Las facilidades de comunicación permiten multiplicar redes paralelas difícilmente visibles y no controladas por la autoridad..." "...posibilidad que puede ser utilizada por el grupo dominante o ser favorable a grupos de ruptura cultural".

En palabras de Remy, y con esto termina, "hemos incorporado la tecnología para constatar que cuanto menos desarrollada esté, más útil será para explicar las variaciones, pues al abrir nuevas posibilidades, deja que las variaciones correspondientes se determinen en otro lugar. Sin embargo, la tecnología es un elemento eficaz en manos de quienes pueden utilizarla o impedir su uso. Quienes, por diversos motivos, no son capaces de incorporarla a su obra, tienen todas las probabilidades de verse desfavorecidos".

De las dos siguientes ponencias incluidas en el libro que comentamos, la de Ch. Beringuier, "Plan de urbanismo y práctica política", merece mayor atención que la de Mingasson, no porque sea superior en calidad, sino porque incide más directamente en los problemas que plantea la planificación urbana.

Beringuier examina primeramente lo que significa en su esencia el mismo hecho de "planificar". La primera pregunta que se plantea es que si "la sociedad se ha proyectado en el espacio modelando a lo largo de su evolución los medios urbanos, o sea, dando lugar a la urbanización, ¿por qué hay necesidad de un urbanismo?". La respuesta es clara y contundente: "los planes toman la forma de una racionalización de la urbanización, neutralizándola, planificándola para el capitalismo y justificando la segregación social resultante".

A continuación pasa a desarrollar exhaustivamente todo el proceso que se sigue para llevar a cabo los planes de urbanismo. Dicho desarrollo lo lleva a desenmascarar todas y cada una de las articulaciones que llevarán a formalizar un plan de urbanismo: quiénes los promueven, intereses que los guían, fases por las que pasan, actores que intervienen...

Aunque dichos análisis los concreta para el caso de la planificación francesa, las semejanzas con lo que sucede, a nivel de desarrollo del plan, en nuestro país, nos dan una clara visión de todos aquellos intereses ocultos que mueven la planificación.

Pero, ¿qué nos deja un plan de urbanismo? ¿De verdad tiene como misión "ordenar el desarrollo de una ciudad"? Aun para el más lejo en materia urbana, no se le podría escapar que uno de los puntos fundamentales que encierra un

plan de ordenación urbana, es legalizar el valor del suelo, con la subsiguiente segregación que provoca. Pero, ¿quién valora el suelo? ¿El urbanista, las colectividades a quienes teóricamente tienen que servir, los ayuntamientos, o quienes poseen el suelo? Y dentro de los propietarios del suelo, ¿van a ser los grandes o los pequeños propietarios quienes marquen las líneas valorativas de sus propios terrenos?

La respuesta parece evidente: mientras la característica esencial del modo de producción capitalista sea la existencia de la propiedad privada, serán los grandes propietarios de la tierra quienes marquen las líneas generales por las que tendrán que pasar irremisiblemente las "propuestas técnicas" (¡qué ironía!) de los urbanistas.

Entonces, ¿qué contienen los planes de urbanismo?: "El contenido del plan de urbanismo, proyección geográfica de la urbanización, es el resultado de luchas entre clases y grupos sociales, de tensiones en el interior de estas categorías, de antagonismos entre individuos".

El plan de urbanismo constituye una de los elementos más importantes en la actualidad de los que se vale el capitalismo para consolidar su reproducción. El espacio, como un elemento más enrolado en los procesos productivos capitalistas, pasa de ser sostén de la producción a ser él mismo producido. El mecanismo que da fuerza legal a esa producción es el Plan de Urbanismo. Mediante él, el espacio se convierte en un bien producido dispuesto a venderse y a consumirse.

La ciudad se vende como un producto más.

"En una ciudad —dice Beringuier— donde el crecimiento urbano es normal, la urbanización es una de las principales actividades económicas; pone en movimiento una infinidad de intereses (posesión y uso del suelo, actividades de construcción, distribución de gastos) sobre los cuales los detentadores del poder municipal no se encuentran desprovistos de medios de presión. Por lo tanto, es normal observar hechos que no son escandalosos, sino que constituyen el resultado lógico de un sistema económico y político-administrativo".

La comunicación presentada por Mingasson, gira en torno a establecer las relaciones que existen entre las Instituciones municipales (la administración local) y el Poder Central del Estado. Interesantes relaciones desde el momento en que, al menos teóricamente, la Institución municipal corre con un gran peso a la hora de formular la planificación urbana.

Para llevar a cabo tal análisis, Mingasson utiliza la base analítica propuesta por Poulantzas. "Las instituciones —dice— no poseen propiamente poder, sino que constituyen centros de poder específicos para el ejercicio del poder de las clases sociales". Los ayuntamientos, por lo tanto, no poseen ningún poder local, ni ningún poder urbano, como tales. Lo que existen son "poderes de clase" ejercidos en determinados "centros" o a través de Instituciones locales.

El poder decisivo que marque las líneas de un planeamiento urbano no va a estar, pues, en manos de una institución local, como son los ayuntamientos, sino que va a ser ejercido por una clase

social, la dominante, que toma como centro de su poder dicha institución local. Como dice Mingasson, "estructuralmente la institución se define como un órgano específico del aparato del Estado, cuyas reglas de existencia y de funcionamiento son fijadas por el Estado central..." "...el municipio no puede evitar el funcionar políticamente como agente que representa las instituciones del poder del Estado".

Aunque, refiriéndonos al caso francés (al que se remite Mingasson), los representantes del Ayuntamiento son elegidos popularmente, lo que daría forma democrática a la institución, el Estado ha previsto los desajustes que se puedan producir bajo el funcionamiento de tal "democracia". "Los municipios no representan directamente los intereses económicos de las clases dominantes, sino sus intereses políticos", tienen poder político pero no el económico, gobernando, en cierto modo, sin poder. Por otra parte, "el municipio ha sido privado del ejercicio de la represión, que queda como patrimonio exclusivo del poder central".

Mingasson, con sus análisis, no trata más que de desenmascarar el ficticio poder de las instituciones que parecen ostentarlo ante las decisiones que deben formular frente a la planificación urbana. Este poder reside en la clase dominante, la clase que tiene el poder económico y que se sirve de todo tipo de instituciones, desde la central a la local, para ejercer su poder real.

La última comunicación del presente libro es la que presenta M. Castells, "Planificación urbana y movimientos sociales: El caso de la renovación urbana en París". En ella, toca uno de los problemas fundamentales que afectan hoy a la problemática urbana. "Los problemas urbanos —como señala Castells— se convierten cada vez más en una opción política, a medida que la socialización de los medios de producción es acelerada por la socialización creciente de los medios de consumo". "En este sentido —continúa—, es normal asistir en este campo a una intervención creciente de los órganos administrativos para regular las disfunciones suscitadas en la estructura urbana".

La administración toma ante sí la planificación urbana con objeto de ir ajustando todas aquellas deficiencias que se presentan en el desarrollo urbano y que, de alguna manera, puedan suponer presentes o futuras grietas peligrosas para el mantenimiento del status actual y, por consiguiente, puedan actuar en contra de la reproducción del modo de producción capitalista.

A partir de aquí, se nos presenta como tarea urgente el establecer el significado de la planificación urbana, "más allá de la coherencia de los documentos y de los planes de urbanismo".

El análisis de Castells, en esta comunicación, se reduce a "articular las decisiones urbanísticas al conjunto de las contradicciones sociales, preguntándose cuáles son las condiciones de aparición y determinación de objetivos de los movimientos sociales en el ámbito urbano". Para llevar a cabo el análisis de la presencia de estos movimientos sociales en el ambiente urbano ante decisiones urbanísticas, se centra en el tema que



más claramente va a provocar dichos movimientos: el de la renovación urbana.

¿Qué se entiende por renovación urbana?: "La renovación urbana —dice Castells— se caracteriza por dos rasgos esenciales:

a) Actúa sobre un espacio ya constituido en el cual cambia la forma, el contenido social y/o la función.

b) Se basa en una iniciativa pública".

"El objeto esencial de la renovación urbana no parece ser la eliminación de los tugurios...".

La renovación urbana no busca, por lo tanto, "limpiar" ciertas partes de la ciudad que se caracterizan por su elevada insalubridad o su estado ruinoso. La renovación urbana busca fundamentalmente la categoría social que ocupa una determinada zona, más que su estado físico. En palabras de Castells, "cuanto mayor es la insalubridad de una manzana, más reducida es la operación, y cuanto mayor es la proporción de clases sociales inferiores que alberga, más importantes son las dimensiones de la renovación".

¿Cuáles son los efectos que provocan las operaciones de renovación urbana? Sabiendo lo que busca la renovación (fundamentalmente el cambio social de la zona), fácil es averiguar sus consecuencias. Por un lado, "la renovación urbana acentúa la segregación residencial, favoreciendo la ocupación de París-ciudad (de la ciudad equipada) por las capas superiores y expulsando a las clases populares hacia las áreas suburbanas subequipadas". Por otro lado, "reproduce la especialización del espacio productivo..." "...el aumento constante de oficinas en París es, ante todo, expresión de la división del trabajo y de la formación de las grandes organizaciones del capitalismo monopolista".

A continuación, se introduce Castells en uno de los efectos que produce la renovación urbana en el plano del sistema institucional, "un efecto seguro de la renovación urbana —dice— es el de modificar la orientación del electorado mediante el cambio de población; la renovación afecta, ante todo, a zonas en las que la izquierda está bien implantada y en las que la mayoría gubernamental se ve superada o aminorada". En nuestro país la renovación urbana no irá a cambiar de lugar un electorado que no existe. Aquí toma otros caracteres, como el de ir en busca de aquellas zonas en donde puede existir una clase obrera medianamente organizada y con cierto poder a la hora de presentar determinadas reivindicaciones. La renovación, en estos casos, trata de desarticular dicha organización mediante la expulsión de las clases proletarias que ocupan las citadas zonas y su dispersión en la informe y anodina periferia.

Todos estos movimientos, a su vez, habría que conectarlos con los valores que adquiere el suelo en las zonas concretas que se someten a renovación urbana.

Siguiendo con Castells, "un París habitado por capas superiores y exponente del confort y la modernidad sería un París incapaz ya para la expresión contestataria".

Tras esta exposición teórica, Castells pasa a constatar una serie de casos de renovación urbana ocurridos en París, que fueron secundados por el nacimiento de una serie de movimientos sociales.

El objetivo de su análisis es "descubrir las condiciones en que surgen los movimientos sociales en el marco urbano, intentando establecer las componentes principales de cada una de las acciones y determinando sus interrelaciones, en particular respecto al efecto producido sobre estructuras urbanas y/o sobre la coyuntura de las relaciones sociales".

Información Editorial

PLANIFICACION TERRITORIAL
por L. CARREÑO y otros. Un vol., 23 x 17 cm., 442 págs. Editorial Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Madrid, 1974.

La planificación territorial constituye un imperativo de nuestro tiempo y por ello se inscribe como función fundamental en las tareas de gobierno.

El espacio geográfico no es sólo marco de las actividades económicas sino de todas las que requiere la vida de la colectividad. La corrección de desequilibrios socioeconómicos y concentraciones demográficas a través de estudios de ordenación, en el aspecto espacial y en el aspecto sectorial, elevando los niveles de renta y de bienestar, es una labor compleja de variada competencia interdisciplinar.

El análisis de las características físicas del territorio y sus posibilidades

para la localización industrial y la distribución poblacional así como la respuesta a la demanda de infraestructura que esto postula: red viaria, suministros de energía, abastecimiento de agua potable, saneamiento, telecomunicación, etcétera, exige una colaboración interprofesional con la correspondiente mentalización para que cada cual en su disciplina sienta las limitaciones y posibilidades que imponen o brindan las de otros compañeros de equipo.

A la exposición, desde distintos ángulos, del complejo problema de la planificación del territorio responde el libro objeto de nuestro comentario que reúne las ponencias y coloquios del primer curso de planificación territorial, organizado por el Centro de Perfeccionamiento Profesional y Empresarial del Colegio de Ingenieros de Caminos.

Calificados Arquitectos, Ingenieros, Economistas, Sociólogos, Juristas y Filósofos han aportado sus ideas sobre

**PLANIFICACION
TERRITORIAL**



73

colegio de ingenieros de
caminos, canales y puertos

CENTRO DE PERFECCIONAMIENTO
PROFESIONAL Y EMPRESARIAL

los nuevos planteamientos de la ordenación del territorio, al menos en sus aspectos más representativos; sin ánimo de presentar directrices concretas de actuación, lo que sería utópico empeño, pero tratando de integrar diferencias y armonizar contradicciones, de sembrar inquietudes y estimular a la colaboración.

Hay que tender a planificar considerando todas las posibilidades y consecuencias, con imaginación creadora y capacidad para romper moldes que deben superarse por necesidades justificadas de los fines y tecnologías disponibles en los medios.

La necesidad de una buena planificación está fuera de toda discusión y los efectos de esta tarea apasionante ya se empiezan a sentir en la configuración de las ciudades y en la vida cotidiana de sus habitantes, en la voluntad de potenciar al máximo los recursos y orientar la transformación del país impulsando su desarrollo. Recordamos las palabras de Alberto Serratosa, director del Curso: "Los planificadores territoriales son casi tan protagonistas del desarrollo como el propio territorio", lo que puede enlazarse con la frase de Galbraith. "No hay países subdesarrollados, hay países subadministrados".

Breve es el espacio de esta reseña bibliográfica para glosar los variados temas que responden a los diferentes enfoques que exige la planificación del territorio; debe ser ésta compendio coordinador de tecnologías y normas de actuación convenientemente instrumentadas.

Nos referiremos en primer lugar a la información que debe preceder a todo planeamiento. Nunca se insistirá demasiado en la necesidad de una información amplia, fiable y asequible —si bien evitando una hipertrofia en datos de escaso valor— que pueda ser utilizada por los planificadores sin necesidad de perder un tiempo precioso en la recopilación. Los nuevos procedimientos de acopio, difusión y explotación de la información en sus sistemas básicos (numérico, documental y cartográfico) aplicables a la planificación territorial y a la programación de inversiones constituyen una ayuda decisiva para actuar en la dinámica continua a que está sometida la sociedad actual. Pero para esto es preciso organización y medios y en este aspecto se señala la insuficiencia de créditos que en nuestro país se destinan a estas atenciones a pesar de su reconocida importancia.

Por razones vocacionales resaltamos las ponencias relativas al transporte, tanto en lo relativo a las redes viarias como a los sistemas de explotación y a la generación y características de los viajes que con ellos deben servirse.

La infraestructura del transporte es, sin duda, la más importante en la con-

figuración del desarrollo urbano y regional y por ello merece un tratamiento preferente en cuanto a amplitud de la red y nivel de servicio. Su función es diferente según se considere el ámbito regional o el ámbito urbano, o más bien suburbano, ya que a efectos de planificación del transporte es preciso considerar conjuntamente la ciudad y el entorno próximo que es su área de descongestión.

Se analizan los distintos tipos de transporte y se considera su integración y coordinación en la planificación general: sistemas de superficie y subterráneos, enlaces del interurbano con el suburbano, etc. Esto postula no sólo problemas técnicos, sino también cambios de organización o de estructura administrativa. No hay que olvidar que el transporte no es un fin, sino un medio subordinado a las necesidades del usuario y, en general, del funcionamiento de la ciudad y de su desarrollo. En un área metropolitana el transporte está condicionado por una serie de factores entre los que pueden señalarse: 1) la densidad de uso del suelo, 2) las dimensiones reales o potenciales de la ciudad, 3) la localización de los centros de actividad y 4) los niveles de renta de los habitantes de las distintas zonas.

Una de las preocupaciones dominantes en la planificación del transporte es la de llegar a una distribución modal óptima, concepto en cierto modo utópico, lo que se refleja en la falta de uniformidad de criterios para núcleos urbanos que en realidad no presentan grandes diferencias.

El ideal de un sistema de transportes es adaptarse a la evolución de la demanda, en el doble aspecto cuantitativo y cualitativo, con suficiente seguridad en la explotación y costes sociales mínimos.

Pasando a la parte del libro que se dedica al diseño urbano recogeremos algunas ideas respecto a la estructura y funciones de las ciudades, consideradas como elementos del territorio pero condicionadas por factores sociales y económicos. Un núcleo urbano así considerado no es susceptible de una acotación espacial.

Existe una imposibilidad material de detener el crecimiento de las ciudades grandes que polarizan el desarrollo de la sociedad urbano-industrial y son imán de los movimientos migratorios que genera ese fenómeno sociológico tan de nuestro siglo que es el éxodo campesino.

Las aglomeraciones urbanas son zonas de acumulación de los sectores secundario y terciario a la par que mallas de diversificada interrelación y de demanda de mano de obra; por ello su crecimiento salta por encima de limitaciones geográficas y administrativas. Está claro que no se puede pla-

nificar la ciudad como área limitada en sus aspectos espacial y demográfico.

Tales consideraciones abonan la teoría de la infravaloración de la organización espacial frente a la social y económica que puede sintetizarse en la expresión: "Dejad que la ameba urbana crezca a su aire, lo que realmente importa es su estructura socioeconómica".

Todos los conceptos básicos que figuran en el denso libro que comentamos inclinarán al lector a la reflexión. Nuestra sociedad es una sociedad planificadora porque es una sociedad que se preocupa por el futuro, por un futuro con grandes índices de crecimiento y con amplia variedad de mutaciones.

La planificación territorial es la base de una política de desarrollo urbano y regional, que logrará los resultados propuestos no en virtud de su fuerza vinculante, sino por la razonabilidad de sus directrices. De aquí la importancia de una buena planificación con información previa y decisiones que de ella se deriven en cuanto al establecimiento de infraestructuras y dotación de servicios. Todo ello tendiente a estimular la producción y a elevar el nivel de renta y el estándar de vida.

Un correcto ordenamiento administrativo y jurídico será necesario para la reorganización territorial y el crecimiento diversificado y armónico de las actividades. En este ordenamiento habrá que considerar la posibilidad de elevar el concepto de *necesidad social a razón jurídica*. Esta fórmula no es nueva, ya que ha inspirado en Alemania la nueva disciplina del Derecho económico que supone partes importantes del Derecho urbanístico, del Derecho agrario y de los nuevos supuestos del Derecho mercantil.

El lector se dará cuenta de que se encuentra ante una publicación de destacado interés, en la que se da una vuelta de horizonte a los temas de la planificación territorial: urbanismo y ordenación regional con su obligada integración. Planteamientos, respuestas, normativa legal, etc., contemplando previsiones y decisiones que traten de coordinar la utilidad pública y los intereses privados, promoviendo iniciativas y salvaguardando intereses comunitarios. En todo ello reside el valor didáctico de este nuevo libro editado por el Colegio de Ingenieros de Caminos, cuya lectura recomendamos. O. LLAMAZARES.



REGIONAL DEVELOPMENT AND PLANNING un vol., 24 x 15 cm., 721 págs. The M.I.T. Press Cambridge, Massachusetts.

A medida que el desarrollo económico, basado en una planificación racional, se ha considerado indispensable para absorber el crecimiento demográfico y alcanzar, con la generalidad posible, el nivel de vida a que es acreedor el ser humano, se ha puesto de manifiesto que la aritmética de la macroeconomía debe complementarse con la geometría de la localización regional.

No sólo debe estimarse la cuantía de las inversiones en una economía sectorial determinada, sino que deben definirse también, con rigurosos criterios de rentabilidad socioeconómica, las zonas geográficas a las que deben destinarse. La región es una dimensión necesaria, aunque hasta ahora bastante olvidada en la teoría y la práctica del desarrollo.

Como se ha dicho, los países tienen un paisaje económico comparable al paisaje geográfico con montes y valles, zonas estériles y zonas productivas; y el desequilibrio regional postula una corrección de situaciones diferenciales de depresión o privilegio para llegar en lo posible a una distribución equitativa del producto nacional bruto. La justicia distributiva en los objetivos del desarrollo es tan importante y difícil respecto a las regiones como a las clases sociales.

En una política de conjunto, hacia la organización óptima de las actividades económicas, el desarrollo regional es un concepto preferente. En la España de hoy el tema adquiere importancia creciente dentro de las tareas de Gobierno y está fuera de duda que la planificación territorial debe inspirar, conjuntamente con la planificación económica, las directrices de los Planes de Desarrollo.

Tal consideración es una consecuencia de la experiencia nacional e internacional respecto a las premisas y resultados de los sucesivos períodos de planificación. En nuestro IV Plan de Desarrollo (1976-79), el uso del territorio será un factor básico; en este Plan se contemplará la ordenación regional a la luz de dos condicionantes esenciales: la planificación territorial y las alternativas prioritarias de inversión para una u otra de las regiones del país.

La selectividad que define la promoción optativa se basará en los condicionantes de unas zonas delimitadas racionalmente, con unidad geográfica y económica, considerando la diversidad complementaria y la especialización armónica de las distintas regiones hacia una garantía de eficacia y rendimiento

de las actuaciones que en ellas se prevean.

La literatura que versa sobre los temas reseñados es profusa, pero, en general, dispersa y desordenada. Tal circunstancia movió a los estudios de la especialidad en el M.I.T. (*), entidad de la mayor solvencia en su función investigadora y docente, a editar el libro que hoy comentamos, en el que se recoge, con sistematizada ordenación, una serie de 35 trabajos monográficos, seleccionados entre los que consideraron como más interesantes en cuanto a la contribución al estudio del desarrollo regional.

Contemplan estas monografías los aspectos más esenciales de la política de planificación: la tipificación de las regiones, los objetivos del desarrollo, teorías de localización, evaluación de programas regionales, criterios de inversión, estrategias de desarrollo, e institucionalización de la ordenación regional del territorio.

Entre los distintos tipos de regiones se analizan por varios autores la región teórica, fundamentalmente económica, de Lösch, y las regiones más operativas, en las que se atiende igualmente a las ciudades-polo, centros intermedios y ordenación del total espacio delimitado, considerando los múltiples objetivos económicos, sociales, urbanísticos, educacionales, etc., inventariando los recursos disponibles y las limitaciones de todo orden que pudieran oponerse al desarrollo.

En cuanto a la teoría de la localización se reconsidera a la luz de las características del desarrollo histórico de varias regiones de Norteamérica, estudiando las diversas fases al efecto de sistematizar una experiencia orientadora para las directrices de la planificación regional.

Los criterios para evaluación de los programas alternativos del desarrollo deben partir, en todo caso, de un profundo conocimiento de las actividades implicadas. Es preciso analizar los efectos que los distintos programas producirán sobre los parámetros que definen las funciones de producción y consumo, así como su incidencia sobre la estructura de mercados.

En una fase preliminar es preciso establecer unos límites geográficos, económicos y sociales con una clara discriminación de factores endógenos y exógenos y una estimación de sus posibles influencias. Para la comparación de los distintos programas se emplearon los modelos de análisis coste-eficacia y costes-beneficios, si bien éste último, que contempla singularmente el aspecto de la rentabilidad económica es más apropiado para definir criterios

selectivos de inversión que para evaluar los efectos del desarrollo en la región a la que se aplica.

Como ejemplo de una de las experiencias más prolongadas en la política de promoción de desarrollo se informa de los planes del *Mezzogiorno* italiano destinados a elevar el nivel de renta de la zona deprimida del Sur de la península y Sicilia, un 40 % de la población y un 45 % de la extensión superficial, o sea, 20 millones de habitantes y 125.000 kilómetros cuadrados.

El ejemplo del *Mezzogiorno* es de singular interés, ya que en esta región el Gobierno ha tratado de llevar a efecto el atractivo procedimiento teórico de desarrollar las economías externas por una intensa actuación estatal en obras públicas dejando las inversiones directas de promoción al sector privado. Se ha dispuesto para ello de grandes ayudas del gobierno americano, Banco Mundial y otros organismos internacionales. Desde que se inició el programa en 1951 la renta regional ha experimentado un gran crecimiento, constituyendo un caso claro de elevación por ayuda externa.

Las monografías que se recogen en la publicación que comentamos integran una extensa información sobre los problemas del desarrollo regional y ponen de manifiesto la amplitud y complejidad de una nueva disciplina que pretende arrojar luz sobre la política de ordenación regional. Una ordenación bibliográfica de casi 200 títulos permitirá al lector ampliar conocimientos sobre los temas específicos de su interés.

O. Llamazares

LOS MODELOS DE POTENCIAL Y LA SELECCIÓN DE INVERSIONES por F. ARAGÓN MORALES y M.-A. LOPEZ TOLEDANO, un vol. 29 x 30 cm., 123 págs. Sección de Estudios de la Dirección General de Carreteras. Ministerio de Obras Públicas. Madrid. 1975.

Dedicamos este breve comentario a una reciente publicación de la Dirección General de Carreteras, que merece ser conocido por los planificadores de los sistemas de transporte, ya que constituye una interesante contribución para la definición de alternativas de inversión a través de modelos econometrómicos.

(*) Massachusetts Institute of Technology.

El establecimiento de una amplia infraestructura viaria —que en países como el nuestro debe comprender las llamadas de acompañamiento y de impulsión— que sirva de un modo equilibrado y armónico al conjunto del territorio, enlazando los centros geoecónómicos con las áreas menos desarrolladas y éstas entre sí, es una de las premisas básicas en la política de desarrollo regional; de una política auténtica y eficaz concebida sobre la redistribución de oportunidades y no sobre la distribución de subsidios o ayudas económicas de rentabilidad problemática.

En la planificación de la infraestructura de transportes no debe de partirse de criterios de tráfico inmediato, limitándose con ello a servir a zonas que generan intensidades de tráfico elevado. Precisamente estos criterios son los que han fomentado en las últimas décadas las zonas hiperconcentradas —concentraciones industrial, terciaria y administrativa— forzando el exodo hacia ellas de las llamadas periféricas en las que se abandonan grandes reservas de productividad con graves perjuicios para el país.

Sólo una decidida voluntad política puede corregir este acusado fenómeno de nuestro tiempo, basándose en una ordenación general del territorio estrictamente vinculada a una planificación bien estudiada por especialistas que se someta a la autoridad decisora.

Una de las conclusiones de la reciente *Declaración de Galway* (**) se

refiere a la necesidad de un programa de urgencia con estrategia análoga a la que inspiró el *New Deal* —respuesta del Presidente Roosevelt a la depresión socioeconómica de 1929— con inversiones masivas en materia de infraestructura viaria activadora del despueg regional.

No vamos a insistir una vez más en la gran correlación entre el desarrollo y los sistemas de transportes. Por ella la planificación y realización de estos últimos son condicionantes prioritarios en los que con todos los métodos de estudio disponibles es preciso tratar de acercarse a soluciones óptimas.

Como señalan los autores, en el estudio de la relación entre transporte y desarrollo deben distinguirse dos enfoques diferentes que responden a distintas tradiciones académicas.

Para el Economista es importante el análisis de la demanda y su distribución, condicionada ésta por los costes de utilización y ventajas en el aspecto funcional, de los distintos medios que puedan servirle, de lo que se derivaría el reparto intermodal más conveniente.

Sin embargo, para el geógrafo el transporte es importante toda vez que corresponde a un elemento decisivo para la localización industrial, poblacional o de actividades de otra índole.

Ambos puntos de vista tienden hoy a converger, como consecuencia de la complejidad del tejido socioeconómico y de la interacción entre regiones y sectores, pero en todo caso cada uno de ellos aporta diferentes metodologías de estudio.

En el economista priman los criterios de evaluación y los análisis selectivos de posibles alternativas de inversión, tanto en transportes como en otros sectores que estimulen y potencien el desarrollo e incrementen las tasas regionales de renta. El geógrafo atiende principalmente a la localización de la infraestructura, a su incidencia en la ordenación territorial y a su eficiencia operativa.

En todo caso la metodología que se adopte para el estudio debe considerar como premisas una amplia perspectiva y la posible aproximación a la realidad: con ello va cobrando cada vez más importancia la planificación por modelos. A través de ella puede contemplarse la incidencia de un sistema de transporte en el crecimiento armónico de la zona a que sirve, con sus efectos positivo, condicionante o *permisivo* (ligado a otros sectores) y negativo. Se puede llegar a este último cuando las inversiones que se destinan al sector —dentro de unas limitadas disponibilidades presupuestarias— supongan una detacción de otros sectores que pudieran aportar una mayor rentabilidad socioeconómica.

Pero, en general, está fuera de duda que para una región la mejora y ampliación de la infraestructura viaria (accesos y vías de enlace) constituye un claro estímulo desencadenante de actividades, que se consigue de manera más rápida y económica en el caso de la carretera que precisa inversiones menores. Puede citarse como ejemplo elocuente el caso de las vías de penetración en zonas incomunicadas, el llamado *opening-up* en la terminología anglosajona, que permite liberar importantes volúmenes de recursos seculamente bloqueados.

Presentan los autores un modelo de trabajo de tipo potencial en el que se utiliza el concepto de accesibilidad que fue objeto de un anterior estudio (**) y cuyas aplicaciones más importantes son los siguientes: la ordenación regional del territorio en torno a unos presuntos polos de atracción, definiendo sus zonas de influencia y la estimación de los efectos indirectos de una mejora del sistema de transportes, lo que es preciso para la evaluación de proyectos y subsiguiente selección de inversiones.

Como es sabido, entre los efectos indirectos de una vía de comunicación o de una obra pública en general los más importantes son los que impulsan el desarrollo de su zona de influencia.

Se ha elegido como área de estudio la región Noroeste, integrada por las cuatro provincias gallegas, Asturias y la provincia de León. Dentro de este área se han seleccionado como nudos del sistema los núcleos de población superiores a 10.000 habitantes, más aquellos que, no llegando a este límite en el cómputo total con las cabezas de Municipio, anejos y parroquias de su entorno, situados a menos de 10 kilómetros, superan la pre citada cifra.

Para la distribución de la renta se ha considerado asimismo la correlación con índices que se estiman representativos, como son: la cuantía del presupuesto municipal del núcleo y su número de teléfonos.

El modelo propuesto relaciona la renta y población de cada núcleo con la red de transportes de la zona y permite determinar el impacto que produce sobre la renta una mejora de esta red.

Con estos modelos de potencial se llega a una evaluación de tipo integrado respecto a los efectos de la mejora de la infraestructura viaria en la economía de su zona de influencia. El método es mucho más amplio y con-

(**) Primera Convención de Autoridades Regionales de las zonas menos desarrolladas de Europa celebrada en Galway (Irlanda). 14-16 de Octubre, 1975.

(**) *Conceptos de accesibilidad en su aplicación a estudios de carreteras*. Dirección General de Carreteras. Sección de Estudios. Febrero, 1974.



creto que los clásicos análisis de costes/beneficios que se limitan a optimizar las mejoras percibidas de forma directa por los usuarios de una obra sin contemplar otros aspectos de carácter indirecto.

Señalamos especialmente el interés del capítulo dedicado al estudio del impacto en el que se trata de simular la sensibilidad del modelo a una política fijada previamente por las Autoridades decisoras. Se pretende, en consecuencia, cuantificar unos resultados que adaptándose con flexibilidad a unos objetivos señalados *a priori* permitan al tecnólogo abordar los problemas de evaluación y selección brindando al político unas bases de opción lo más racionales posibles.

En el ejemplo que presentan los autores, relativo a la evaluación de dos políticas de inversión en infraestructura de carreteras se contemplan las siguientes alternativas: una *optimización global* de los efectos de una inversión tipo en la red de carreteras y una *optimización equilibrada* de estos efectos y dentro de cada una de ambas políticas tres tipos de acciones orientadas a: 1) una mejora de la red básica del área, 2) una mejora de su red complementaria y 3) una mejora de los accesos desde las regiones lítrofíticas.

En la optimización global no se presta atención al equilibrio entre las economías rural y urbana cuya armonía de desarrollo si se contempla, como su denominación indica, en la optimización equilibrada. Para la comparación y combinación de objetivos se establece una escala, llegando a través de ella a definir las alternativas más favorables de las dos políticas contempladas.

Tenemos noticias de la buena acogida dispensada al trabajo objeto de nuestra recensión por Ingenieros y economistas interesados en el tema y merece ser destacada la labor que en este campo de la metodología para el análisis y planificación del transporte está llevando a cabo la Sección de Estudios de la Dirección General de Carreteras, con la ayuda de la Sección de Cálculo Mecanizado de esta Dirección en todo lo referente a la información utilizada. Tal labor proseguirá con procesos más detallados en cuanto al estudio de los efectos de inversiones alternativas en el marco de una provincia piloto, considerando especialmente su aplicación en el Plan de Vías Provinciales actualmente en preparación.—

O. Llamazares

REGIONAL ANALYSIS AND DEVELOPMENT por J. BLUNDEN y otros. Un vol. 25 x 19 cm., 368 págs. The Open University Press. Londres, 1973.

El análisis regional ha cobrado un creciente interés en los últimos años. En efecto, la cuestión es importante, ya que el desarrollo de un país postula un crecimiento diferencial y equilibrado de las distintas regiones que le integran, para cuyo planeamiento se necesita una gran información sobre posibilidades y recursos.

La diversidad complementaria y la especialización armónica son condicionantes básicos para la ordenación del territorio dentro de una organización efectiva de las actividades regionales.

El proceso de reunión de datos y su análisis como base de la promoción de las distintas áreas y corrección de desequilibrios constituye una preocupación dominante de geógrafos, economistas y planificadores. La identificación de causas y efectos en el contexto socioeconómico y la formulación de una política basada en regiones con auténtico sentido operativo se inscribe hoy con carácter preferente en las tareas de los gobiernos, cualquiera que sea su ideología.

El libro objeto de nuestro comentario es, ante todo, un reflejo del creciente interés, por otra parte bien justificado, de los temas que comprende la teoría actual del análisis del desarrollo y su aplicación eficaz.

Integrado por una serie de *papers* o ensayos de calificados especialistas anglosajones, cada ensayo va precedido de una nota preliminar que sintetiza su contenido a la vez que establece una relación con los restantes para brindar un marco coherente al lector y esclarecer los temas siempre complejos del desarrollo regional y su base analítica.

Una toma de conciencia de los problemas y posibilidades de la sociedad afluente, niveles de desempleo y renta *per capita*, la teoría de la localización regional, el macroanálisis, considerando el transporte y las bases de interacción espacial y sectorial, el microanálisis referido a las ventajas de la industrialización y al mercado como factor de su localización, constituyen los puntos más destacados, haciendo especial referencia a las intervenciones de los Gobiernos para una evolución reordenadora de los esquemas administrativos, a la par que correctora de los desequilibrios espaciales de producción y renta sobre la base de una programación selectiva.

En la definición de las directrices previas para el desarrollo en los países de Europa se consideran tres tipos de regiones:

- Zonas rurales subdesarrolladas con vida primitiva y elevado porcentaje de emigración.
- Zonas urbanas con importante concentración poblacional, pero que pueden seguir creciendo, y
- áreas industriales saturadas, cuyo crecimiento es precio coartar.

Cada país debe extender su crecimiento sobre un determinado número de regiones urbanas y reducirlo en las hiperdesarrolladas para evitar los elevados costes sociales y los graves trastornos de todo orden que produce el desbocado fenómeno megapolitano de nuestra era.

Pero en todo caso también es preciso acabar con la tradicional dicotomía campo-ciudad; ni el retraso de los pequeños núcleos de infraestructura carencial que viven en un retraso inadmisible, ni la congestión neurótica y desafectada de las grandes urbes. La ciudad debe extenderse por el campo en un proceso de *inurbación* que absorba el crecimiento poblacional en núcleos fragmentarios de dimensión funcional adecuada, de lo que es un ejemplo elocuente la *suburbia plurality* de Norteamérica.

Señalamos el interés de los ensayos dedicados a la planificación del desarrollo: planes físicos y planes económicos con traducción de éstos en aquéllos a través de los correspondientes proyectos adaptados a situaciones y regiones concretas. Los planes físicos basados en amplia información estadística deben definir unas normas de actuación para el logro de los objetivos que hagan frente a la demanda de la región en cuanto a su red de transportes, vivienda, servicios sanitarios y educacionales, equipamiento industrial, y demás necesidades. La planificación debe hacerse con un futuro abierto; un margen de libertad es necesario para la readaptación secuencial de los planes durante el generalmente dilatado período que requiere el desarrollo. Las circunstancias y modelos pueden cambiar en este período y es preciso revisar los programas para poder enfrentarse con nuevas situaciones considerando las opciones posibles y tomando las decisiones correspondientes en los momentos adecuados.

El ensayo relativo a la teoría de la localización regional se basa, principalmente, en la experiencia americana, singularmente en los estudios de Lösch sobre la región operativa y los modelos correspondientes a la formación de núcleos industriales; asimismo se consideran los factores de interacción entre el transporte y el uso del suelo.

En la localización industrial se presentan circunstancias diferentes que requieren las soluciones que corresponden a sus condiciones específicas:

- Descongestionar de industria las grandes ciudades, denegando autorizaciones a nuevas instalaciones y llevando fuera del casco urbano las industrias molestas o las que tengan coartada su expansión.
- Reconversión de las industrias, adaptándolas en lo posible a la nueva tecnología.
- Distribución de la industria por todo el territorio para favorecer el desarrollo económico.

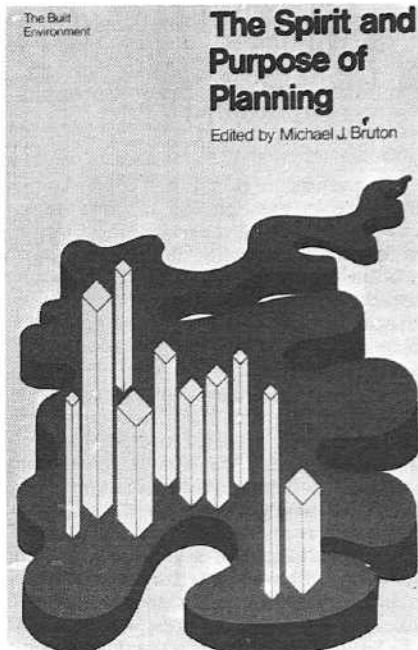
En todo caso es preciso evitar la centralización y la hipertrofia de las áreas industriales, debidas en parte a la propia estructura política del país; en este aspecto se citan las ventajas de la organización federal que favorece la diversificación de áreas regionales desarrolladas.

Se establecen unas líneas metodológicas en cuanto a localización de polos de crecimiento, zonificación, dotación de servicios y ordenamiento legal adecuado, con los horizontes de competencia de los distintos Organos administrativos. Pero el interés del desarrollo regional afecta también notablemente el sector privado dada la amplia estructuración que este adquiere en las grandes empresas de ámbito nacional e internacional.

El planeamiento que se deriva de un análisis lo más exhaustivo posible de las condiciones actuales y potenciales de la región deberá aplicarse con voluntad política, realista y objetiva, secundada por un eficaz tratamiento tecnológico, como postula cualquier acción de gobierno en un Estado moderno. Para ello se crearán los Organos administrativos necesarios que impulsen, controlen y coordinen el desarrollo de acuerdo con los objetivos fijados, sin olvidar el criterio de programación dinámica a que antes nos referimos.

A través de este breve comentario puede adivinarse el interés del libro de referencia que aporta un interesante esquema de teorías y experiencias sobre el planeamiento del desarrollo y el análisis en que éste debe basarse.

O. Llamazares



THE SPIRIT AND PURPOSE OF PLANNING por J. BRUTON y otros. Un vol., 21 x 14 cm., 233 páginas. Hutchinson & Co. Ltd., Londres, 1974.

La planificación del territorio hacia el equilibrio espacial del producto social, potenciando al máximo todos los recursos y ordenando el crecimiento de las áreas urbanas y la expansión industrial debe contemplarse en el amplio y complejo contexto de todos sus aspectos: físico, social, económico y corporativo.

Esta es la tesis del libro *The Spirit and Purpose of Planning*, editado por la Escuela de Planificación de la Politécnica de Birmingham. Se recoge en el mencionado libro una serie de nueve ensayos constituyendo una especie de introducción a las diversas formas de planeamiento, necesarias para la mejora ambiental en sus condiciones físicas y sociales.

En el primer ensayo se esboza la filosofía del planeamiento considerando la interdependencia de sus diferentes aspectos. Es interesante el análisis comparativo entre los principios de la planificación territorial y los del *management* en el que se ponen de manifiesto las analogías entre ambos procesos de actuación.

Los objetivos que se consignan en las primeras Actas de planeamiento, que datan de 1910, se concretaban en la mejora de la salud física y moral y en

general de todas las condiciones sociales.

La planificación en principio simplista se ha ido haciendo cada vez más compleja e interdisciplinar pasando del mero aspecto físico del uso del terreno a planes más generales que contemplen en conjunto los problemas de la ciudad y su entorno: prognosis demográfica, vivienda, empleo, transporte, educación, higiene, ocio y todo lo que supone elevación del nivel de vida.

Al estudiar la filosofía y el propósito integrado de la planificación se hace abstracción de los aspectos metodológicos e institucionales, pero se contempla un amplio aspecto de la acción social —hacia la solución de múltiples contemporáneos— a modo de un planeamiento potencial que configure el futuro colectivo de manera racional y consciente.

En el planeamiento no se puede establecer un límite claro y definido entre la teoría y la práctica. El planificador tiene que utilizar juntamente con la información de una organizada tecnología, una intuición personal y la experiencia —en cierto modo elemental— derivada de una tradición acumulativa: para planificar se necesita una gran dosis de sentido común y quien pretenda basarse solamente en las normas y criterios expuestos en la teoría que ha estudiado, será menos eficaz que quien con menos especialización tenga un mayor sentido práctico.

Planificar, en el sentido amplio de este concepto, es resolver una ecuación de varias variables para brindar las máximas oportunidades al desarrollo y lograr un medio biológico y sociológico para la humanidad que sea el mejor posible. Se trata de llegar al equilibrio ecológico entre el hombre y la naturaleza considerando en toda su importancia el aspecto social; un planeamiento de calidad, tal como ahora se concibe, debe ir más allá de la optimización de los recursos económicos y de las técnicas de análisis de coste/beneficio.

Pasaron ya los tiempos en que podía fomentarse el crecimiento económico sin considerar sus consecuencias sociales y se podía desarrollar la tecnología sin tener en cuenta sus múltiples derivaciones y sus graves peligros.

Como dice uno de los autores, si los planificadores y los sociólogos quieren jugar un papel racional y efectivo en la mejora de nuestra sociedad deberán adoptar una estrategia que sea más modesta en sus esperanzas de perfectibilidad y mejora de vida del género humano y más consciente de los peligros con que nos enfrentamos.

Después de analizar en los tres primeros ensayos la filosofía y los conceptos actuales del planeamiento se estudian sus diferentes aspectos. En cuanto al planeamiento físico, si bien es más



prescriptivo que analítico, el éxito o fracaso de sus soluciones depende, en gran medida, de la base de previsiones sobre la que se ha planteado, considerando posibles evoluciones y tendencias, selectividad de alternativas y procesos de control.

Un entorno físico de buena calidad, con una infraestructura bien planificada es esencial para la promoción de una vida sana y civilizada. Como ejemplo de una nueva concepción del planeamiento físico que se estableció con el correspondiente respaldo de normativa legal, se cita la *1968 Town and Country Planning Act*. Este documento superó ampliamente, en casuística y obligada integración de todos los planes interdependientes que afectan a un área determinada, a las Actas que anteriormente se habían promulgado en Inglaterra.

La planificación económica se lleva hoy a cabo en todos los países desarrollados, independientemente de su sistema político y social. La fase de desarrollo económico de un país es determinante de la planificación que requiere, si bien en todo caso deben considerarse los objetivos básicos de la política económica: justa distribución de la renta, estabilización de fluctuaciones en renta y empleo, reparto de consumo e inversiones hacia la tasa deseable de crecimiento, etc.

Con la planificación social se introducen unas bases de selectividad, al margen de los resultados de los análisis estrictamente económicos: esta planificación, que se hace operante a través de decisiones políticas, es sin duda la más aleatoria de todas y resulta de un compromiso entre el mercado, el público y el gobierno.

El transporte es en la sociedad actual uno de los elementos más determinantes del conjunto hombre-espacio ambiental que, como señala, se ha aprovechado aún poco para la creación de estructuras urbanas: muy pocas ciudades en el mundo, y esto es aplicable a las de todas las dimensiones, están bien equipada en infraestructura y medios de transporte —singularmente los colectivos— o se aproximan a una óptima distribución modal.

La planificación del transporte se ha dedicado generalmente hasta ahora a mejorar la funcionalidad de tráfico, ampliar la capacidad de las redes, eliminar congestiones, evitar accidentes, mejorar la accesibilidad a áreas o núcleos, pero poco se ha hecho por configurar de modo apriorístico y efectivo la expansión urbana.

El fallo, según se indica, procede de que la infraestructura del transporte se planificó haciendo caso omiso del uso urbanístico del terreno. Esto está palmarmente reconocido y ahora se tra-

ta de asegurar que en lo sucesivo la planificación del transporte se estudie de modo que las redes y sistemas proyectados sirvan con todas sus grandes posibilidades al desarrollo urbano; esto exige una estrecha coordinación entre los planificadores, los analistas de tráfico y los proyectistas de la infraestructura del transporte.

El autor del ensayo sobre este tema se refiere a los objetivos y previsiones de la tecnología de planificación del transporte, que cada vez se extiende a plazos más largos: demandas de viajes y destino, previsión de asignaciones, capacidad presente y futura de las redes, etc. Se hace una sucinta referencia a las evoluciones en este campo en Inglaterra y Estados Unidos, principalmente como consecuencia de los problemas planteados por las grandes conurbaciones surgidas en los últimos 25 años.

La conclusión es que un sistema de transporte no debe planificarse exclusivamente para servir unas demandas de tráfico potencial, sino que debe concebirse como lo que llaman los americanos una *structure-forming tool*, un elemento que guíe razonablemente la expansión urbana.

En el ensayo sobre el transporte se pone de manifiesto la influencia de éste en la localización demográfica e industrial; como se dice, un sistema de transportes debe planificarse como un conjunto coordinado de entidades e instalaciones organizado para mejorar, con estrictos criterios de prioridad en las actuaciones, la infraestructura viaria y los medios de locomoción que sirvan los movimientos en el área urbana.

No es preciso insistir en el interés de estos temas de gran actualidad. La sociedad moderna con grandes índices de crecimiento y aceleradas mutaciones, ha impuesto la revisión de los antiguos criterios de planeamiento y la coordinación interdisciplinar de previsiones y actuaciones en los diversos aspectos implicados. Una amplia relación de referencias bibliográficas, ordenadas por capítulos, permitirá profundizar en los puntos que el lector considere de mayor interés.

Si bien en el libro colaboran siete autores se observa una homogeneidad en exposición y criterios generales que da unidad al texto. Como se dice en la introducción se ha cuidado de llegar al máximo nivel de integración de los ensayos. Quizá se advierte una reiteración en los puntos tratados, por otra parte inevitable dada la obligada interdependencia de los diferentes aspectos que comprende la planificación, que cuantitativa y cualitativamente tiende, por todos los medios disponibles, a mejorar las condiciones de vida de la especie humana.