

PROBLEMAS ACTUALES DE LA PLANEACION REGIO- NAL: EL CASO ESPAÑOL (*)

1.—Introducción.

En diferentes ocasiones he presentado una delimitación del fin genérico de la planeación regional. Sin embargo, siempre en forma tangencial, porque no he encontrado una respuesta satisfactoria a todas las cuestiones que surgen al abordar frontalmente el tema.

Tampoco dispongo de ella ahora. Por ello, la intención exclusiva de este trabajo es suscitar interés para que se estudie con detenimiento el objeto y método de la planificación regional; materia, a mi entender, que sabiamente se ha desechado tratar en los primeros tiempos del análisis y planificación regional, pero de especial trascendencia hoy, una vez que, superada su fase de promoción, es un tipo de planeamiento reconocido y muy aplicado internacionalmente.

El país cuya problemática espacial conozco mejor es el mío propio: España. Por tanto, voy a generalizar desde mi experiencia en él. España es, por otra parte, un buen campo de experiencia a este respecto. La diferenciación regional en España es muy acusada en todos los órdenes: geográfico, socio-cultural, histórico-político, demográfico y económico. La trayectoria histórica del país ha estado, además, muy influenciada por la desmembración regional, por su "invertebración" espacial, en terminología de ORTEGA Y GASSET. Por ello, existe desde antiguo una fuerte preocupación por el problema regional y su relación con el devenir

(*) Traducción de *Today's problems in regional planning. The Spanish case* del mismo autor, artículo comunicado a la segunda Conferencia Mundial sobre Desarrollo Regional. Rodas, 1963.

nacional, que ha dado lugar a una intensa controversia, viva hoy con la misma intensidad, pero bajo formas diferentes.

En otras palabras, España es un caso donde el problema regional se halla esculpido con trazos rígidos y netos, que se contempla a la luz de focos muy potentes. Las generalizaciones de mi argumento tenderán, por ello, a pecar de excesivas, aun siendo correctas.

Trataré, pues, el problema regional español; qué repercusiones ha producido; cómo se ha intentado resolver; qué soluciones se proponen actualmente, y cuáles parecen razonables para el futuro.

2. *El problema regional y las políticas de integración espacial en el pasado.*

Hasta finales del siglo XV, época de los Reyes Católicos, España se ha organizado históricamente en un conjunto de Estados independientes, de diferentes razas, religiones, culturas y economías, sobre una geografía de límites naturales y netos, que ha favorecido la consolidación del hecho crítico de que las regiones históricas, culturales, económicas, etcétera, se corresponden entre sí y se superpongan casi exactamente con las naturales. Por virtud de este proceso histórico, España posee una diferenciación regional muy clara.

Adelantándose en previsión integradora al resto de los países europeos, los Reyes Católicos procedieron a una unión de todos estos Estados, implantando para ello una política administrativa centralizadora, que se ha mantenido hasta nuestros días. El éxito no ha acompañado al propósito integrador de la centralización administrativa. El país presenta todavía una gran heterogeneidad espacial. El centralismo administrativo ha sido una pieza ineficaz, porque el resto de las políticas estatales ha favorecido, en la mayor parte de los casos, un descentralismo de ideas y cosas, de múltiples sentidos y direcciones variantes.

De tal forma que cuando las circunstancias externas (siglos XVIII y XIX) exigen del país una "respuesta" integrada, el país se quiebra, porque no cree en los mismos objetivos, y, cuando lo hace, difiere en los medios para alcanzarlos.

El único común denominador de todos los españoles, de cuya "excitación" cabe esperar reacciones integradas, es primitivo, está sin elaborar, no ha estado enriquecido por un proceso civilizatorio vivido en común, y, por ello, la nación vibra al unísono, únicamente, ante estímu-

los brutales, cuando se roza esa fibra primigenia profunda. Ante estímulos complejos, sutiles y continuados, el país se rompe, porque sus respuestas se enfrentan.

En mi opinión, el regionalismo es, de una parte, uno de los factores que han producido la atomización de las decisiones de los españoles; y, de otra, la causa que ha fomentado la proliferación de los otros factores. En resumen, el más fuerte agente de inestabilidad social, política y económica del país.

De 1939 a 1963, y a través de diferentes tipos de política económica, se han realizado grandes esfuerzos para homogeneizar y vertebrar el país. El más importante, a mi entender, el de transformar el sentido del centro de decisiones de la nación, Madrid, acercándolo al prevalente en las zonas más progresivas de la nación. Hoy, la tensión "real" entre el litoral burgués y Madrid ha desaparecido virtualmente. Sin embargo, todavía coexisten en España mundos tan distintos como el quasi-feudal de Andalucía, el liberalismo individualista de Cataluña, el capitalismo asociativo vasco, etc.

En los gráficos siguientes (1) se podrá observar la correspondencia entre movimientos políticos y diversos fenómenos regionales en la España del pasado, e, igualmente, en forma somera, la estructura actual del país.

La *intelligentsia* y los centros de decisión españoles aceptan, a distintos niveles de consciencia, que el mayor obstáculo para el desarrollo a largo plazo de la nación es la diferenciación regional existente. Y con pocas excepciones, las recomendaciones y las medidas se orientan en el sentido de borrar estas diferencias. Por su neutralidad, el arma en que principalmente se confía para ello es la política económica de desarrollo.

Las principales políticas correctoras de la diferenciación regional previas a 1963, fueron la abortada de Reforma Agraria (2), diseñada para solucionar el problema social y económico en el Sur, y la de grandes obras públicas, especialmente vías de comunicación y producción de energía eléctrica.

De 1939 en adelante ha cambiado sensiblemente el sentido de las políticas de homogeneización espacial. La Reforma Agraria de corte clá-

(1) Los gráficos 1 y 2 representan las regiones históricas y naturales. Los gráficos 3 a 11 representan movimientos políticos. Los gráficos 12 a 25, las estructuras económica, social, cultural y demográfica actuales.

(2) Ver el gráfico 26, que muestra los tipos de tenencia de tierras en 1930.

sico se ha sustituido por un combinado de transformación de secano en regadío e industrialización en el Sur, y concentración parcelaria e industrialización en el Norte. Los grandes programas de obras públicas se han continuado, pero en lugar de concentrarse sobre vías de comunicación y fuentes de energía, la inversión se ha diversificado, desde el primer momento, buscando crear economías externas infraestructurales más amplias. Ulteriormente, intensificando la tendencia iniciada, las obras de infraestructura se han acompañado con inversiones en superestructuras productivas o de equipo social.

Como elementos insertos en las intervenciones descritas, o con carácter autónomo, se ha puesto en práctica por el Gobierno un conjunto de políticas de corrección espacial, entre las que juzgo más importantes las cuatro siguientes, de cuya medida darán idea los gráficos que las acompañan:

I. Inversiones directas de la Administración Central del Estado e Instituto Nacional de Colonización, en regadíos y obras complementarias.

(En el caso de Planes integrados, como el Plan Badajoz, Plan Jaén, etcétera, las obras complementarias incluyen plantas industriales y equipo social.)

Medido indirectamente en hectáreas de nuevo regadío el resultado ha sido:

TABLA I

AÑOS	Miles de hectáreas de regadío	Índice 1920 = 100
1950	1.450	106
1952	1.500	110
1954	1.630	120
1956	1.745	129
1958	1.776	131
1960	1.825	135

Fuente: «Anuario Estadístico de la Producción Agrícola». Ministerio de Agricultura.

TABLA II

Distribución provincial de los regadíos en España, 1960

PROVINCIAS	Miles de hectáreas	Porcentaje del total de España
Alava...	2.8	0.15
Albacete...	28.5	1.56
Alicante...	37.5	4.79
Almería...	35.9	1.96
Avila...	17.8	0.97
Badajoz...	44.7	2.44
Baleares...	13.4	0.73
Barcelona...	33.0	1.80
Burgos...	26.1	1.43
Cáceres...	49.6	2.71
Cádiz...	15.2	0.83
Castellón...	40.0	2.19
Ciudad Real...	32.9	1.80
Córdoba...	38.1	2.08
Coruña...	—	—
Cuenca...	12.0	0.66
Gerona...	26.1	1.43
Granada...	100.1	5.47
Guadalajara...	18.3	1.00
Gipúzcoa...	—	—
Huelva...	2.4	0.13
Huesca...	39.0	4.37
Jaén...	52.9	2.89
Las Palmas...	18.2	1.00
León...	47.5	2.60
Lérida...	139.3	7.65
Logroño...	40.0	2.19
Lugo...	—	—
Madrid...	35.0	1.91
Málaga...	39.2	1.60
Murcia...	33.2	4.55
Navarra...	66.3	3.63
Orizaba...	5.1	0.28
Oviedo...	1.4	0.08
Palencia...	16.7	0.91
Pontevedra...	29.7	1.62
Salamanca...	15.9	0.87
Santa Cruz de Tenerife...	13.6	0.74
Santander...	0.3	0.02
Segovia...	4.3	0.24
Sevilla...	61.9	3.39
Soria...	9.8	0.54
Tarragona...	44.3	2.42
Teruel...	32.4	1.77
Toledo...	37.6	2.06
Valencia...	140.4	7.68
Valladolid...	30.9	1.69
Vizcaya...	—	—
Zamora...	25.7	1.41
Zaragoza...	132.8	7.26
TOTAL ...	1.823.3	100.00

Fuente: «Anuario Estadístico de la Producción Agrícola» (Campana 1960-61). Ministerio de Agricultura.

Sujetos a revisión los programas de transformación de secano en regadío para un futuro próximo, tienen como meta la irrigación de 50.000 nuevas hectáreas por año, distribuidas por regiones como sigue (3):

2. Inversiones directas en segmentos básicos del sector secundario, realizadas, totalmente o en colaboración con el sector privado, por el Instituto Nacional de Industria, alrededor de las cuales se han acumulado inversiones privadas complementarias (4).

3. Inversiones directas del Estado y organismos paraestatales, y o subvenciones a la iniciativa privada para la construcción de equipo social urbano (viviendas y obras secundarias de urbanización).

Medido indirectamente en viviendas construidas, el resultado ha sido (5):

(3) Los gráficos 27, 28 y 29 son la representación de las tablas I, II y III.

(4) No hay datos disponibles.

(5) El gráfico 30 representa la tabla 4.

TABLA IV

Número de viviendas construidas en el periodo 1937-56

PROVINCIAS	Número de viviendas
Alava	6,162
Albacete	4,155
Alicante	12,452
Almería	1,556
Ávila	2,371
Badajoz	4,810
Balcares	10,736
Barcelona	63,493
Burgos	6,316
Cáceres	1,658
Cádiz	8,430
Castellón	4,219
Ciudad Real	1,018
Córdoba	8,793
Coruña	11,552
Cuenca	1,115
Gerona	1,276
Granada	4,573
Guadalajara	746
Gipúzcoa	14,035
Huelva	1,975
Huesca	1,538
Jaén	2,173
León	6,561
Lérida	5,691
Logroño	4,885
Lugo	3,942
Madrid	76,221
Málaga	4,734
Murcia	11,067
Navarra	8,268
Orense	3,476
Oviedo	27,473
Palencia	2,165
Las Palmas	7,517
Pontevedra	11,681
Salamanca	3,403
Santa Cruz de Tenerife	10,505
Santander	12,431
Segovia	2,125
Sevilla	7,856
Soria	2,170
Tarragona	3,735
Teruel	1,568
Toledo	1,457
Valencia	51,412
Valladolid	7,157
Vizcaya... ..	26,395
Zamora	4,719
Zaragoza	21,619
TOTAL	505,318

4. Inversiones en urbanizaciones primarias, de ampliación y ordenación de núcleos urbanos. Medido indirectamente por la variación de los coeficientes regionales de urbanización, el resultado puede observarse en los gráficos 31 y 32 (6).

El análisis crítico de los diversos planes, revela:

1. Una intencionalidad clara de corrección de las disparidades regionales, pero una conducta, vacilante en el tiempo, en cuanto al grado de su intensidad.

2. La debida consistencia interna, salvo menores excepciones, en todos ellos.

3. Frecuente incompatibilidad externa entre los objetivos de los distintos planes.

4. Característica inconsistencia entre los planes territoriales y la programación nacional, que ha resultado en una lenta maduración de las inversiones de cada plan.

5. Los errores de las intervenciones no parecen ser mayores ni menores que los que se registran comunmente en otros lugares, pero se sienten más agudamente debido a la crudeza de los contrastes existentes en la situación de partida.

3. *El panorama actual.*

Los dos últimos años han visto producirse un cambio significativo de la opinión pública respecto del problema regional. Por primera vez desde 1939, el problema regional ha saltado del subconsciente de cada decisión política a la luz del debate diario. Hoy es tema de crítica actualidad.

Y en el debate sólo existe unanimidad de juicios respecto del tipo de política a seguir para corregir las diferencias regionales, a saber, que la más idónea es la política económica.

Pero sobre el sentido de ésta y sobre su intensidad, hay el más profundo desacuerdo. Como es lógico suponer, los extremos de la polémica se fundamentan en criterios dispares sobre la estrategia del desarrollo global de la nación.

(6) El coeficiente de urbanización indica el porcentaje de la población regional que es urbana. La población urbana se ha definido como sigue: Todas las personas que viven en municipios mayores de 20.000 habitantes y en aquellos de 10.000 a 20.000 habitantes en los que la población agrícola es menor del 50 por 100 del total.

De una parte, se hallan quienes desearían un rápido crecimiento global de la economía española, al menos a corto plazo, favorecerían una concentración de las inversiones en los centros industriales tradicionales.

La otra opinión en conflicto, calificada peyorativamente de "neoregionalista", aconseja una fuerte inversión en las áreas atrasadas del país como condición "sine qua non", y a cumplir inmediatamente, de un estable desarrollo futuro de la economía española.

La primera posición se ha visto corroborada por el desecho del Gobierno de forzar al alza el tipo de crecimiento del país, y avalada en parte por el informe del Banco Mundial sobre la economía española. En efecto, el informe del Banco Mundial acepta la duda, ampliamente expresada, en las zonas desarrolladas del país, de que las áreas avanzadas posean la suficiente potencia para poder "tirar", por sus propios medios, del resto del país, y aconseja como más prudente que, con carácter provisorio, se incremente primero la potencia de estas zonas.

La segunda posición se apoya sólidamente en el sentir, muy difundido a lo largo del tiempo, de que el problema español de más vigente solución es la integración real de su población. La segunda posición es, por así decir, la concreción en argumentación económica del subconsciente anhelo de integración de españoles.

Es una vieja polémica, pero de desacostumbrado calor. "Información Comercial Española", la revista oficial del Ministerio de Comercio español, en su número 532, ha tomado la postura extrema del "laissez faire" espacial. En el citado número, aportaba el cuadro que se acompaña (Tabla V) (7) como prueba de que la migración interna ha reducido considerablemente las diferencias en niveles de vida entre las zonas avanzadas y retrasadas de España, y en virtud de este efecto secundario de las migraciones internas negaba la necesidad de la intervención pública para corregir disparidades regionales, porque confía que el futuro despoblamiento de las zonas poco desarrolladas y la congestión de los polos de crecimiento tradicionales del país, aproximará los niveles de vida en ambas zonas, aunque los incrementos en la producción global en dichas zonas sea "cada vez más dispar". Sin juzgar sobre el coste social directo e indirecto, a corto y largo plazo, que implican respectivamente el despoblamiento y la congestión, la revista finalizaba sugiriendo la necesidad de que se revisen las tesis en conflicto con su postura; vg.: las de PERROUX, MÉRIDA...

(7) Véase el gráfico 33.

TABLE V

Porcentajes de crecimiento de la renta "per capita" (precios corrientes) en las diferentes provincias, 1955-1960, ordenados de mayor a menor

PROVINCIAS		Renta «per capita» en 1955 (posetas 1955)
Jaén	114	6,171
Huesca	95	9,488
Castellón	91	10,309
Lérida	90	10,252
Badajoz... ..	84	6,517
Tarragona	84	12,058
Valencia	80	13,201
Santa Cruz de Tenerife	79	7,889
Córdoba	74	7,974
Gerona	74	11,921
Granada	74	5,513
Avila	73	6,549
Albacete	72	6,429
Toledo	72	6,978
Santander	71	12,969
Lugo... ..	69	6,739
Alicante	66	9,403
Cáceres... ..	66	6,314
Málaga... ..	66	7,204
Teruel	65	8,293
Murcia	64	7,906
Almería	63	5,887
Ciudad Real	61	7,380
Baleares	59	12,082
Barcelona	59	17,321
Madrid	59	17,269
Orense	59	5,916
Logroño	58	12,482
Pontevedra	58	8,964
Navarra... ..	57	13,426
Zaragoza	57	21,877
Oviedo	55	13,504
Cuenca	53	7,132
Zamora	52	8,497
Coruña	49	8,771
León	46	9,331
Las Palmas	46	9,796
Salamanca	46	8,747
Huelva	44	9,618
Cádiz	43	9,743
Guadalajara	43	8,951
Sevilla	40	11,098
Soria	38	9,128
Valladolid	38	12,684
Alava	35	15,350
Burgos	34	10,808
Vizcaya	32	23,265
Segovia	31	10,992
Guipúzcoa	29	24,326
Palencia	15	12,628
National average	61	12,000

He mencionado con cierto detalle la opinión de la revista porque permite mostrar cuán intensa y apasionada es la discusión. Sabiendo lo débiles que son los datos españoles (8), antes de extraer conclusiones debería haber contrastado datos y resultados con los análisis similares que se han realizado en otros países de problemas estructurales parecidos y de datos de más confianza (9).

Renta total y "per capita" en las dos divisiones de Italia, Norte-Centro y Sur, desde 1951 a 1959

AÑO	Población de hecho (000)	R E N T A		INDICES DE RENTA «PER CAPITA»	
		Millares de liras actuales. Total	Millares de liras actuales «per capita»	1951 = 100	Italia = 100
Norte-Centro					
1951	29,760	6.878,4	321,1	100	124,1
1952	29,941	7.277,1	243,0	105,2	123,1
1953	30,137	7.811,6	259,3	112,2	123,1
1954	30,351	8.364,1	275,6	119,3	129,9
1955	30,581	9.237,5	302,1	130,7	125,4
1956	30,803	9.860,2	320,1	138,5	125,1
1957	31,030	10.524,7	339,2	146,8	124,7
1958	31,235	11.280,8	361,2	156,3	125,4
1959	31,489	12.064,4	393,1	163,8	126,1
S u r					
1951	17,651	1.947,6	110,3	100	59,2
1952	17,803	1.999,9	112,5	101,8	57,8
1953	17,990	2.333,4	129,7	117,6	61,6
1954	18,196	2.433,9	133,8	121,3	60,2
1955	18,399	2.563,7	139,3	126,3	57,8
1956	18,571	2.773,8	149,4	135,4	58,4
1957	18,730	3.008,3	160,6	145,6	59,0
1958	18,840	3.146,2	167,0	151,4	58,0
1959	18,991	3.266,6	172,0	155,9	56,6

Fuente: «Apéndice Estadístico»: *Awakening of Southern Italy*, MARGARET CARLYLE.

(8) Son especialmente poco dignos de confianza los datos relativos a la renta. Mientras la estimación oficial sitúa la renta "per capita" alrededor de 300 dólares, la mayoría de los economistas españoles y extranjeros que conocen bien el país coinciden en que la cifra más probable sería alrededor de 450. La misma revista "Información Comercial Española" ha expresado el punto de vista de que la estimación oficial de la renta "per capita" era demasiado baja.

(9) Por ejemplo, MARGARET CARLYLE en su *Awakening of Southern* ("Oxford

Sea cualquiera la verdad, lo que no cabe dudar es que, bajo menos presión emotiva, la revista de "Información Comercial Española" habría calificado sus conclusiones a la vista de los datos extranjeros, en lugar de sugerir la revisión de las tesis de los autores más calificados en virtud de los datos españoles.

En el otro extremo de la discusión, la opinión "neo-regionalista" argumenta frente a la prudencia económica del informe del Banco Mundial, que el problema de diferenciación regional de la productividad no es el único que trata de solventar la política de homogeneización económica regional, aunque sea el único que compete decidir al informe, y recuerda al país que, a la hora de decidir, tiene que pesar la mayor o menor utilización de un solo medio —la política de diferenciación regional de la inversión— frente no sólo a una alternativa de objetivos económicos en el horizonte del Banco Mundial —crecimiento económico global más o menos rápido a corto plazo—, sino ante alternativas múltiples e interrelacionadas de objetivos —mayor o menor homogeneidad futura política, social, económica.

La postura del neo-regionalista español es más débil de lo que habría de deducirse de la firme raigambre popular de su ideario, porque es siente en la necesidad de justificar los errores de la planificación e intervenciones pasadas, que antes he indicado. Habitualmente falta del sentido crítico que proporciona una perspectiva internacional adecuada. el neo-regionalista se cree acertado en la finalidad, pero dudoso respecto a los resultados, por la inseguridad experimentada en los métodos.

Tratando de compatibilizar las dos posiciones, el Gobierno ha tomado la decisión de hacer suyo el objetivo de iniciar inmediatamente una política correctora de las desigualdades regionales, adecuando la magnitud de este esfuerzo con los requisitos del Plan Nacional de Desarrollo 1964-1967, y habilitando medios para establecer la necesaria consistencia entre los diversos planes regionales.

University Press"), Londres, 1962, muestra en una de sus tablas, reproducida más abajo, que las estimaciones oficiales del Instituto Central de Estadísticas Italiano demuestran que, en el período 1951-1959, y a pesar de una fuerte ola de inversiones en el Mediodía italiano (considerablemente mayores en términos absolutos y relativos que los desembolsos españoles correspondientes) y de una fuerte emigración, el índice de crecimiento de la renta "per capita" en la parte atrasada de Italia no ha alcanzado aún el nivel del correspondiente al sector desarrollado del país. Véase, en efecto, el cuadro de la página anterior.

Las líneas generales que ha adoptado el Gobierno son: de la experiencia española e italiana, ha decidido cambiar la estrategia convencional, y en lugar de invertir en infraestructuras y esperar que su existencia atraiga las inversiones posteriores del capital privado, ha decidido realizar los estudios pertinentes para determinar que localizaciones e industrias dentro de cada localización son viables y atractivas para el inversor privado en cada una de las zonas atrasadas del país, diseñar igualmente las medidas oportunas para atraer la inversión privada y, en función de los así proyectados "polos de crecimiento", realizar las inversiones en infraestructuras y equipo social pertinentes. De esta forma se confía en minimizar las inversiones públicas y, al mismo tiempo, atraer con mayor seguridad al inversor privado.

Si se enjuicia la solución provista por el Gobierno para el problema regional de España a la luz de los hechos anteriores, hay que deducir que es posiblemente la única viable, dadas las características objetivas de la situación y la manera de valorarlas del español. Y si se salta de perspectiva, y se compara la solución con las dispuestas en el resto de Occidente, hay que concluir que lo hace satisfactoriamente. Existe en ella una intencionalidad de corrección de lo que, a mi entender, y hasta la fecha, han sido defectos fundamentales de la planeación regional en el mundo occidental (10), a saber:

1. Falta de percepción del hecho de que en su momento dado, a medida que disminuye la masa de la unidad sobre la que se investiga o actúa, el principio operativo de autonomía de las disciplinas va perdiendo validez. Y, sin embargo, cuando se pasa de la nación a la región, los planeadores regionales que aceptan casi unánimemente la proposición de que la terapéutica de los problemas regionales ha de ser interprofesional, son reacios a admitir (11) que los objetivos a alcanzar por la planeación son también complejos. Objetivos y medios son interdisciplinarios.

2. Débil o nula compatibilización entre los objetivos y medios de la planeación regional y de la programación o planeación nacional.

3. Débil o nula coherencia entre los objetivos de los diferentes planes regionales.

(10) Algunos de ellos ya mencionados antes como defectos genéricos de la planeación regional española del período 1939-1963.

(11) Con la excepción, entre otros, de los movimientos encabezados por el profesor W. ISARD y el doctor DOMÍNGUEZ, respectivamente.

4. Exceso de confianza en los mecanismos de ajuste espacial del pensamiento económico liberal sobre Comercio Internacional, que se han transplantado a la Economía Interregional.

Ahora bien: si se enjuicia la solución española en 1963 desde el punto de vista de lo que sería deseable para resolver efectivamente el problema, la respuesta es mucho menos satisfactoria y temo que lo habrá de seguir siendo durante un cierto tiempo, mientras no se habiliten los medios pertinentes para abordar una solución que evite total, y no parcialmente, los defectos genéricos arriba apuntados. La provisión de parte de estos medios es cuestión estrictamente española, pero algunos de ellos sólo podrán adecuarse una vez que se haya establecido un intercambio de experiencias e ideas entre países de similares condiciones que permita elaborar una metodología "ad hoc".

4. *El futuro.*

A pesar de que el análisis espacial es de rancia prosapia en la literatura económica occidental (12), sus conclusiones no se han empezado a utilizar para implementar planes espaciales hasta la década 1950-1960 (13). La primera quiebra en la fe en la economía liberal del "one point world" (14) dio lugar en el mundo occidental al uso corriente, sobre todo a partir de 1946, de la planeación, agregada primero y sectorializada después, del "tiempo" de las economías nacionales. Mientras se rompía por aquel lado, el pensamiento económico dominante resistió todas las críticas espaciales a su enfoque, por razones académicas sin duda, pero indudablemente también porque el ataque espacial implicaba una crítica fundamental al mecanismo de ajuste por el que se justifica la libertad del comercio internacional (15). Como

(12) J. VON THÜNEN, A. WEBER, T. PALANDER, A. PREDÖHL, W. LEONTIEF y W. ISARD entre otros importantes autores.

(13) Salvo en la U. R. S. S., cuya planeación espacial desde el primer plan - Plan Goelro 1920 - se ha llevado a cabo alternativamente por defensores y críticos de la Stanford Theorie, y, en general, ha estado muy influenciada por las obras de los autores antes citados en (12).

(14) La acertada frase de W. ISARD para describir el pensamiento de los autores clásicos y neoclásicos que imaginaban un mundo de decisiones económicas cuyo resultado no estaba apreciablemente influido ni por el tiempo ni por el espacio.

(15) De otra forma, la Humanidad ha estado, y parece estar --como una breve introspección nos demostrará--, más dispuesta a la redistribución de la renta entre

consecuencia, la única planeación espacial en uso siguió siendo la estrictamente urbanística (16).

Esta prelación, en su origen histórico, de la planeación temporal nacional sobre la planeación temporal o atemporal— regional, ha significado, al menos hasta el momento presente, un grave prejuicio para esta última. En efecto, la metodología de instrumentación KEYNES-LEONTIEF, elaborada para la primera, se ha aplicado casi directamente a la segunda, a pesar de que los objetivos de ambas planeaciones son distintos y de que es bien sabido que el objeto y el método en cada acción se condicionan mutuamente.

Precisaré la afirmación comenzando por afirmar (17) que creo existe una profunda y estrecha relación entre la estructura de distribución de recursos y la de su asignación, y esto tanto en el tiempo como en el espacio de la asignación (o distribución). Por ello, un plan es la programación de la asignación (o distribución) de los recursos de una unidad (o de una de sus partes) a (o entre) sus diferentes sectores, personas, usos, etc., para alcanzar los objetivos deseados de distribución (o asignación), en el espacio y o en el tiempo, de los futuros recursos, entre personas, usos, etc.

Los objetivos pueden ser simples o complejos (vg.: objetivos económicos, versus objetivos económico-políticos-sociales), y de ahí que los planes requieran o no técnicas interdisciplinarias. El plan puede pretender una adecuación temporal o espacial entre medios y objetivos, por lo que habrán de distinguirse planes temporales y planes espaciales. Puede tratarse de un plan sectorial, funcional, de calificación de usos. Puede adecuarse medios y fines de la unidad, los de alguna de sus partes (regiones) y los de las partes a los globales de la unidad. Puede tratarse de un programa en el que el medio de acción sea la manipulación de la asignación de recursos o, por el contrario, puede actuar sobre la distribución.

Y puede, naturalmente, tratarse de un plan integral, es decir, de asignación —distribución, espacio— temporal, personal-sectorial, nacional-regional, etc., de los diferentes recursos físicos y espirituales de

los individuos de una comunidad, que a la redistribución entre comunidades distintas.

(16) En su acepción más restringida y atemporal.

(17) Así lo he expresado en *Distribución y desarrollo*. "Anales de Economía", número 74, págs. 241-456. Madrid, 1962.

una comunidad para la obtención de objetivos complejos. En resumen, el problema de decisión política de cada día, con sus fases de: 1) selección de objetivos consistentes externamente con los de otras unidades de su mismo rango y compatibilización interna, jerarquizada en el tiempo, espacio, personas, sectores; 2) selección de los medios alternativos disponibles y compatibles internamente en el espacio, tiempo, personas, sectores, y 3) elección de medios más eficaces (jerarquizados en el tiempo, espacio) para los objetivos escogidos.

La solución operativa de un plan integral exige disponer no sólo de un conocimiento analítico detallado de las interrelaciones sugeridas y de su evaluación cuántica, sino, lo que es bastante más difícil de imaginar, de criterios de elección imbatibles. No es extraño, por tanto, que la Humanidad haya elegido el procedimiento de confiar a la intuición de los políticos la ineludible tarea de elegir y compatibilizar medios y fines.

En general, la disposición de la Humanidad sigue siendo la misma hoy en día respecto de la programación integral, no así respecto de programaciones de ámbito más reducido. El economista ha conseguido que se le asigne, en casi todas las programaciones, la función de seleccionar medios para fines fijados políticamente, y en muchos casos de contenido muy concreto, empieza a disponer de la facultad de fijar fines. Su técnica se juzga en tales casos más eficaz que la tradicional intuición.

Y la cuestión es que, en las circunstancias actuales, no siempre puede garantizarse que la sustitución de la intuición política por la programación operativa vaya a proporcionar decisiones parciales mejores. Esto es cierto de casi todos los ámbitos parciales que se han abierto a la planeación económica, y lo es particularmente en el ámbito de la planeación regional.

La razón es simple. El que se parcele parte del ámbito de la planeación integral y se aisle en segmentos de menor complejidad interna, para poder así programarlos operativamente, es un artificio operativo que sólo puede resultar satisfactorio para el conjunto cuando los planes segmento guarden, en la debida perspectiva, el hecho de que la menor complejidad interna de cada uno respecto de la del complejo, se consigue a costa de aumentar el número de exigencias de compatibilidad externa de los mismos, respecto de las que precisa el plan integral.

La segmentación del ámbito completo en ámbitos incompletos se

verifica a fin de reducir las interrelaciones dentro de cada ámbito a un mismo planeable. De esta forma puede afrontarse segmentadamente la programación operativa de parte del ámbito completo, antes dominio de la intuición.

El coste en que con ello se incurre es que, al seguir este procedimiento, hay que compatibilizar externamente los objetivos y medios de cada plan segmento con los de los demás, así como los de todas las decisiones de ámbito completo. La necesidad de compatibilización interna entre objetivos y medios del plan integral se debe sustituir ahora por un proceso a dos niveles: 1) compatibilización interna de objetivos y medios dentro de cada plan segmento, y 2) compatibilización de objetivos y medios de cada plan segmento con los de los demás y con las decisiones globales, no planeadas, de ámbito completo.

Consecuentemente, cuanto más intensa y detallada sea la segmentación, tanto mayor será la dificultad relativa de establecer la compatibilización, y tanto menor la interna del plan respectivo.

De ello hay que deducir que la metodología de la planeación debe diferenciarse significativamente según sean las dimensiones del segmento que se trate de programar. En unos casos hay que disponer de la mayor potencia instrumental en la consistencia externa de objetivos: en otros, en la consistencia interna de medios.

En todo caso, lo que parece peligroso es tratar cualquier tipo de segmento con la misma técnica de planeación, y esto es lo que, a mi entender, tiende con mayor frecuencia a suceder, siendo, en definitiva, una de las causas principales de los errores registrados en las programaciones.

En España, como en la mayor parte del mundo occidental, los principales planes segmento en uso, son (18):

1. Planificación nacional sectorial-temporal e inespacial de asignación de recursos (Plan Nacional de Desarrollo).
2. Planificación económica temporal e inespacial de asignación de recursos a un sector (vg.: Plan Nacional de la Vivienda).
3. Planificación espacio-temporal de asignación del espacio de una unidad a usos específicos (vg.: Planes de Ordenación).
4. Planificación económica regional-espacio-temporal y sectorial de asignación de recursos (vg.: Plan de Tierra de Campos).

(18) Además de las políticas momentaria, fiscales, etc., que podrían considerarse como planes segmento igualmente.

Y a pesar del diferente tamaño de sus respectivos ámbitos, los cuatro tipos de planes utilizan sensiblemente la misma metodología; lo que, evidentemente, resulta en errores de programación inevitable. El caso español no es excepcional, se trata de un error universal, porque la confusión metodológica también lo es (19). Sin embargo, su gravedad relativa es bien distinta según del país de que se trate, y, por tanto, la exigencia de nuevos métodos se presenta con distinta intensidad en los diferentes países.

En España, y países similares, es donde —creo— la exigencia es más urgente. Primero debido a una razón técnica. La metodología central disponible y las variaciones que de ella se aplican en los distintos planes segmentos se ha diseñado en países avanzados, por nacionales de estos países, que consciente o inconscientemente, la han delineado principalmente en concordancia con su visión sobre “sus” problemas (20) y con “sus” medios (21), no con los que existen en los países donde más se precisa. Y comoquiera que en estos países existe una justificable propensión a imitar el método más altamente formalizado (22), resulta que, de una parte, se aplican los métodos “recientes” y menos convenientes de la literatura internacional, y de otra, ello impide el que brote la conciencia colectiva de la necesidad de idear métodos propios, “ad hoc”. En definitiva, al menos en el corto y medio futuro, es

(19) En los últimos años han comenzado a brotar diversos intentos de especialización del método de la planeación por el ámbito de ésta. En el campo de la planeación regional, el estudio que creo más sugestivo es el del profesor RAYMOND VERNON —*New York Metropolitan Region Study*. “Harvard University Press”, 1960—. Cambridge Mass, U. S. A.

(20) Así, por ejemplo, el pensamiento norteamericano sobre planeación regional, parece haber surgido del deseo de corregir situaciones particulares de algunas áreas, de escasa o nula influencia sobre la del conjunto del país, y se aplica en naciones donde precisamente es este vínculo, entre la problemática regional y la nacional, el que hace necesaria la planeación regional.

Al pensamiento norteamericano no preocupa el problema regional a largo plazo, sino las perturbaciones a corto plazo, en una tendencia general satisfactoria.

(21) La metodología americana, de alta perfección formal, exige disponer de un gran caudal estadístico de buena calidad y de analistas especializados. Ni unos ni otros existen en los países semi-desarrollados o infra-desarrollados, y son de muy difícil improvisación. Con malos y escasos datos y un número reducido de analistas generales, el método resulta ineficaz en el mejor de los casos.

(22) Por deseo de perfección científica en la mayor parte de los casos, y los más cínicos para disponer de un buen escudo, la generalidad de los economistas en estos países prefieren resultar irreales, pero “científicos” a prácticos y “sabios”.

tamos abocados a que la aplicación del mismo método de planeación produzca resultados más erróneos en los países poco desarrollados que en los países avanzados.

Un día, también los países que actualmente están experimentando un alejamiento progresivo en los niveles de vida de sus regiones observarán la inversión de esta tendencia y disfrutarán, como lo ha hecho la economía norteamericana desde 1919 (aproximadamente, 500 dólares habitante-año renta "per capita") de una automática y cumulativa progresión hacia la igualación de niveles regionales. Pero hasta que ese día llegue, el pensamiento norteamericano, que se ha edificado ante la evidencia de la existencia de un mecanismo igualatorio, resultará - aun corregido— de difícil aceptación en países donde el mecanismo operante es todavía el opuesto y donde no existe disposición alguna a esperar a que el tiempo cambie la dirección del mecanismo.

En segundo lugar, como los problemas regionales se sienten en los países retrasados con mayor intensidad relativa y, por ello, en intensa relación con su circunstancia, los errores de la planeación son más graves y tienen repercusiones más extensas (23).

Para satisfacer esta urgente necesidad de cambio y diferenciación en la metodología, España, y cada uno de los países de similares características, precisa contar con fuerzas superiores a las suyas. Cada país puede proveerse de los medios reales y financieros y, con mayor dificultad, con un mínimo de las personas precisas para poner en marcha un sistema de planificación. Pero la metodología es el resultado de un esfuerzo internacional. El diseño del método requiere experiencias más amplias que las nacionales, y su implantación, por otra parte, es difícil imaginarla sin un amplio consenso en los círculos significativos de la opinión mundial. Ni el técnico, por razones de crítica profesional, ni el político, en evitación de fricciones adicionales, desean redactar e imponer planes cuyo enfoque choque con el usual.

España, y los países de análogas circunstancias, deberían unirse en el propósito común de diferenciar los métodos de sus diferentes planes segmentos. Y especialmente, puesto que la diferenciación regional es uno de sus más agudos problemas, en el propósito de delimitar un método

(23) Rebasan el dominio económico y alcanzan el social y el político debido a que, como se ha indicado antes, se ha elegido la planeación económica como elemento técnico de objetivos más amplios. Sus errores afectan "directamente" esferas extra-económicas.

de planeamiento regional adecuado a los objetivos a alcanzar, los medios disponibles y las características del problema.

Con mayor o menor retraso, como resultado programado o de devenir natural, esta síntesis doctrinal tendrá lugar, y, como consecuencia, el proceso del planeamiento regional en España se acomodará a sus conclusiones. Mientras tanto, es de prever que el proceso de planeamiento regional en España se acomode, con más o menos fidelidad, al siguiente esquema de fases, que es síntesis de las opiniones que he escuchado en los diferentes círculos de personas que se interesan por la problemática regional:

- I. Proyección de las tendencias naturales de desarrollo general (económico, social) de las diversas regiones españolas, y su precisa localización. A tal efecto se cree necesario realizar:
 - I.1. Una serie de investigaciones conducentes a determinar la magnitud, calidad y localización de:
 - I.1.1. Los recursos naturales, tierra, agua energía, etc.
 - I.1.2. La población.
 - I.1.3. Las principales obras de infraestructura.
 - I.1.4. Las superestructuras productivas.
 - I.1.5. Las nucleaciones de equipo social y residencial, y las actividades terciarias.
 - I.1.6. Los factores institucionales.
 - I.1.7. Los factores culturales, sociales y políticos.
 - I.2. Los estudios pertinentes para funcionalizar polarizadamente el espacio, y estimar la intensidad de las tensiones polares. Se trata de determinar las zonas nodales y homogéneas de carácter económico (polos secundarios, terciarios, etc.), de carácter urbanístico (áreas metropolitanas, áreas de servicio, etc.), sociológico, político, etc.

- 1.3. La elaboración de criterios de regionalización que permitan la delimitación de regiones y subregiones, mediante la consolidación ponderada de los esquemas polarizados anteriores en uno único.
- 1.4. La estimación, para cada región, de las diversas tendencias futuras de evolución temporal y espacial de las variables significativas antes expresadas (1.1.).
 - 1.41. Las dinámicas regionales en el pasado.
 - 1.42. Las dinámicas nacionales naturales previsibles.
 - 1.43. La elaboración de criterios con que asignar a las regiones porcentajes de los crecimientos nacionales. Los criterios se fundamentarán en la tensión de los sistemas polares nacionales.
 - 1.44. La elaboración de criterios para asignar a las áreas de cada región porcentajes de los crecimientos regionales. Igualmente, los criterios se fundamentarán en las tensiones internas de los sistemas polares regionales.
2. Redacción de un programa de objetivos complejos a alcanzar por la nación en veinticinco años, compatibles con la evolución internacional y con los medios internos. De tal programación atemporal e inespacial es posible programar hacia atrás.
 - 2.1. Un plan nacional espacial que tras el agrupamiento de los medios anteriores en conjuntos integrados de actividades, asigne cada uno de los conjuntos así formados a las diferentes regiones según la idoneidad de sus recursos respectivos para constituir complejos regionales.
 - 2.2. Tras precisar qué porcentaje de la inversión puede desviarse en cada período hacia "nuevas zonas" sin perjuicio de la eficacia global prevista, un plan nacional temporal que programe en qué momento han de iniciarse los ele-

mentos componentes de cada complejo regional y, consecuentemente, su diferente ritmo temporal de evolución.

- 2.3. Una síntesis de 2.1 y 2.2 que fije en el espacio y en el tiempo cuál debería ser el proceso de aparición y localización de las actividades.
3. Contrastación del esquema de evolución *natural* (1.) proyectado "hacia adelante" y el de evolución *ideal* (2.3.) proyectado hacia atrás. De la comparación se podrá determinar:
 - 3.1. Qué actividades o acontecimientos en general propenden naturalmente a situarse en las diferentes regiones a pesar de que su localización no es conveniente a largo plazo, desde el punto de vista de la funcionalización ideal del espacio nacional.
 - 3.2. Cuáles son las actividades o acontecimientos que debieran surgir en cada región, a pesar de que naturalmente no exista tendencia alguna hacia ello.
 - 3.3. En qué medida tienden a acelerarse o retardarse en su aparición y desarrollo aquellas actividades cuya localización natural coincide con la ideal.
4. Redacción de planes regionales espacio-temporales que mediante la información provista por (3.) corrijan la evolución natural en el sentido ideal.

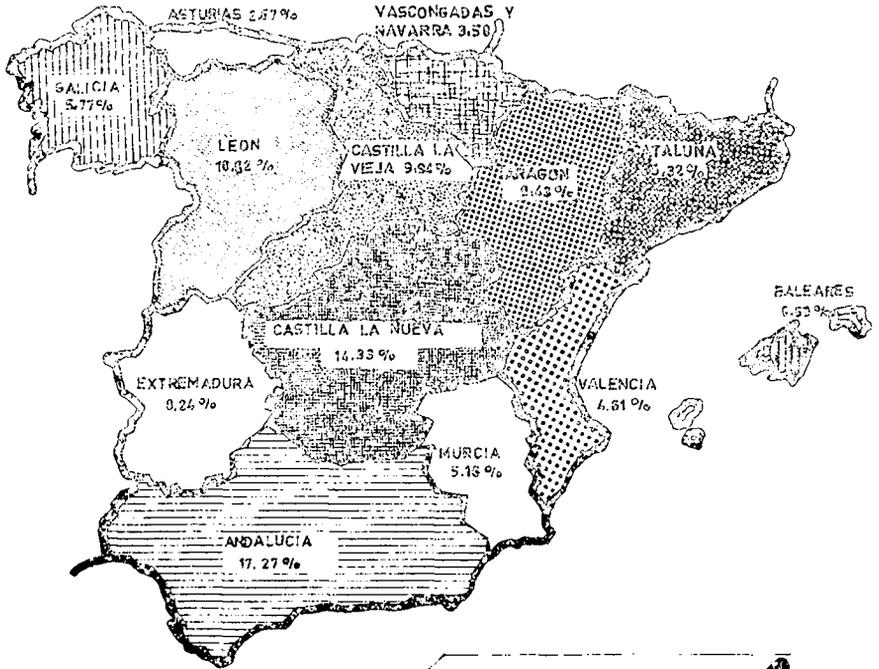
Los planes regionales ordenarán sobre el esquema polar de cada región, y en el orden temporal que permitan 2.2 y 2.3, los medios y objetivos que se le asignen por 2.1.

El criterio de asignación espacial y temporal de medios y recursos a nivel regional será similar al apuntado en 2.1, 2.2 y 2.3. Se tratará de constituir los complejos industriales (y su equipo infraestructural y social) que hayan de integrar los complejos regionales, así como de programar sus asentamientos en el sistema polar regional y el orden de instalación de sus diferentes elementos. El esquema de los asentamien-

tos de los complejos industriales habrá de diseñarse en función de la distribución de los recursos y factores de la región, del grado de tensión en cada punto, del sistema polar, de las condiciones de comunicación internas del complejo regional y de las posibilidades (similarmen- te a 2.2) que en cada período existan de desviar las inversiones de los polos existentes a nuevas zonas.

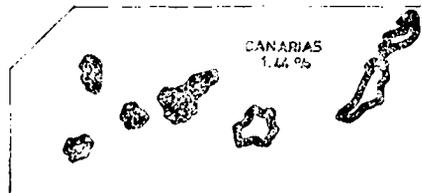
J. R. LASUEN

graf. 1

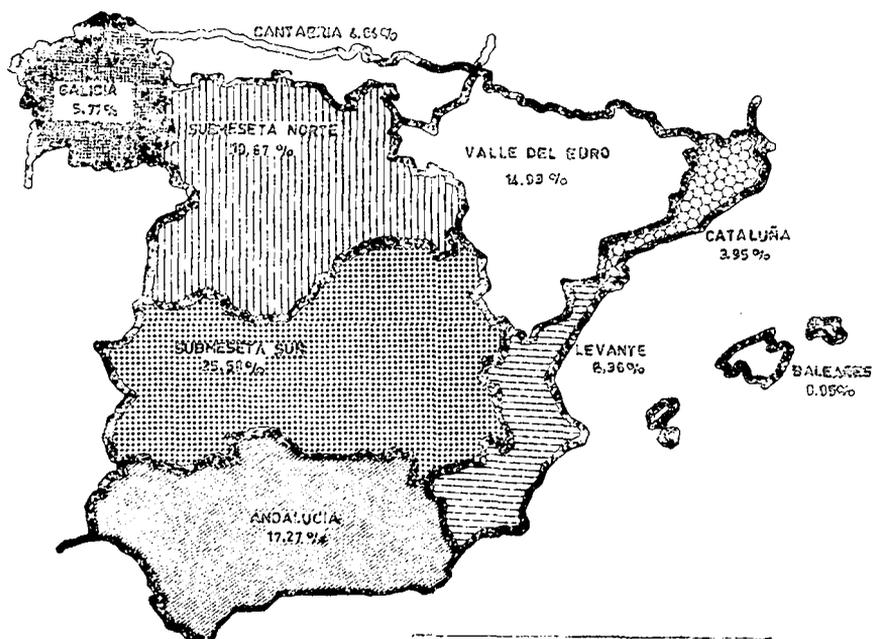


REGIONES HISTORICAS
PORCENTAJES DEL AREA TOTAL
ESPAÑOLA

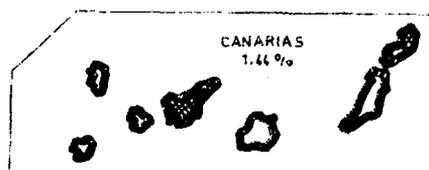
fuentes - I.N.E



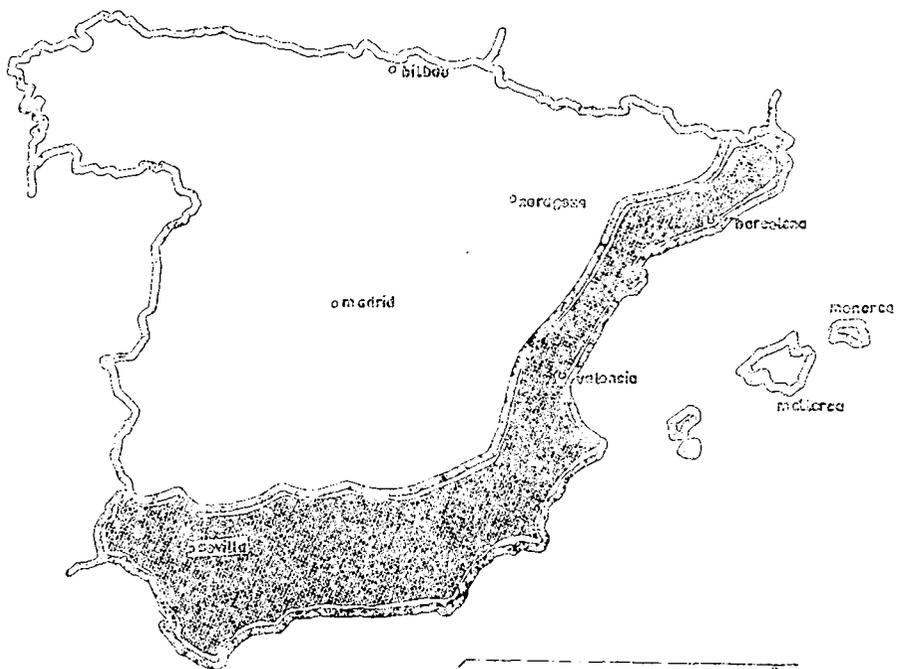
graf. 2



REGIONES NATURALES
PORCENTAJES DEL AREA TOTAL
DE ESPAÑA
fuente - I.N.E

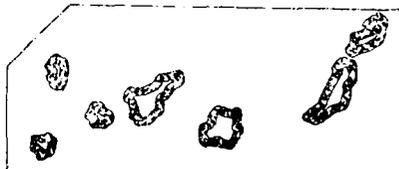


graf. 3

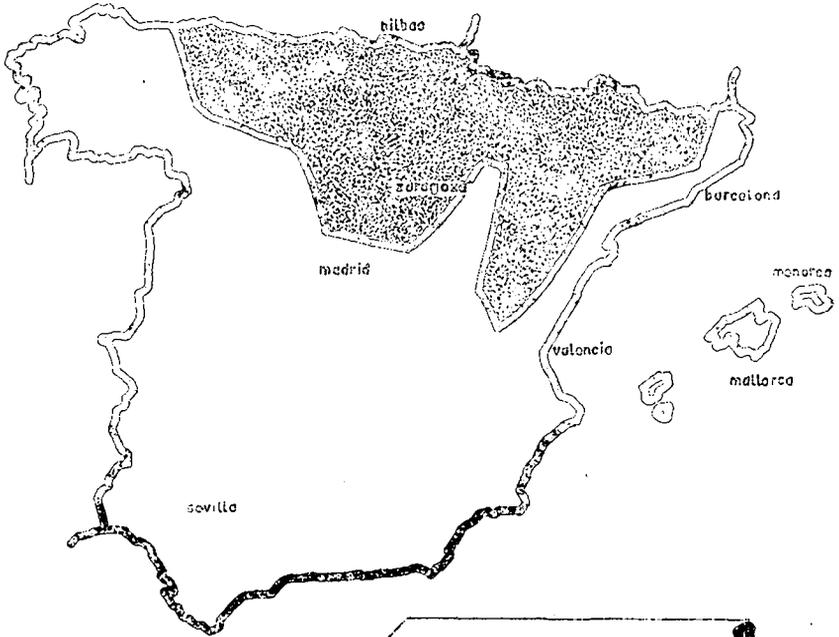


ESPAÑA FEDERAL 1873

fuente - Gerald Branch
"El laberinto español"
Cambridge University
Press, 1960



grà 4



● ESPAÑA CARLISTA 1873

fuenta-Gerald Brandt:

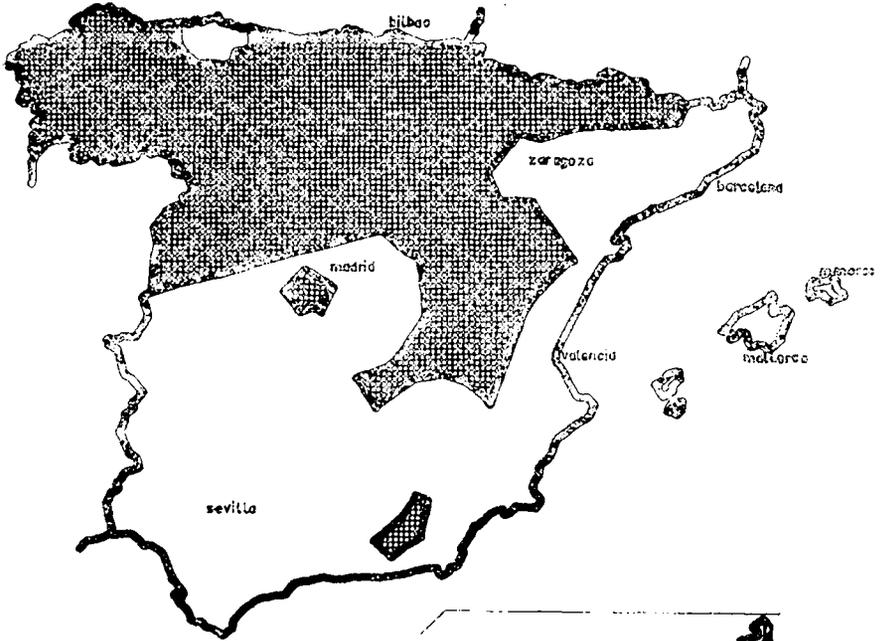
"El laberinto español"

Cambridge University

Press 1960



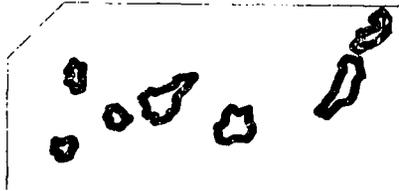
graf 5



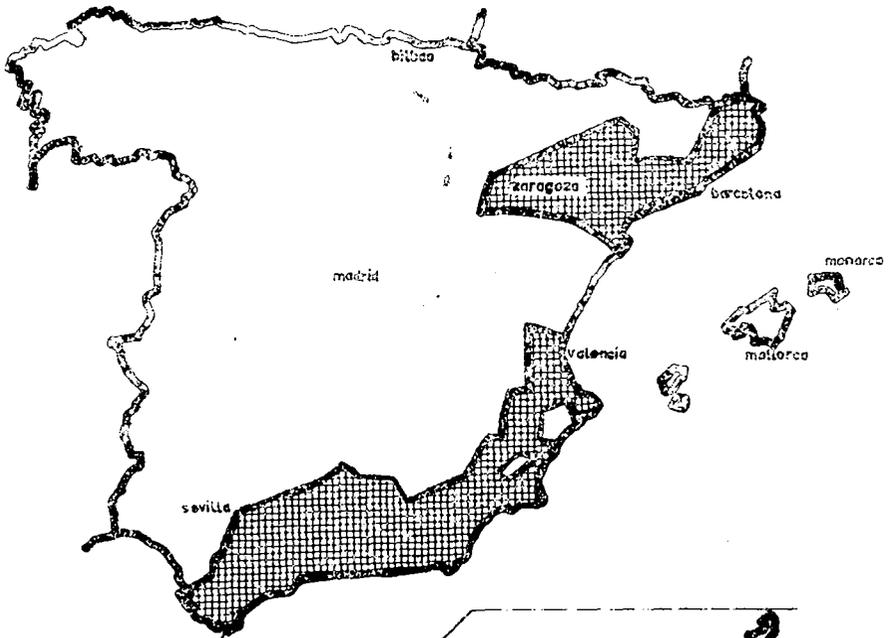
● ESPAÑA CONSERVADORA, 1931

fuate - Gerald Bronan

"El laberinto español"
Cambridge University
Press, 1960



gráf. 6



● ESPAÑA ANARQUISTA. 1931

fuentes-García Erenan.
"El laberinto español"
Cambridge University
Precc. 1960.

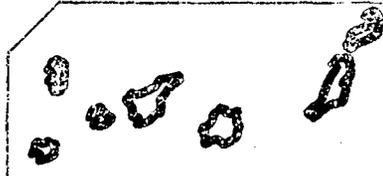
graf 7



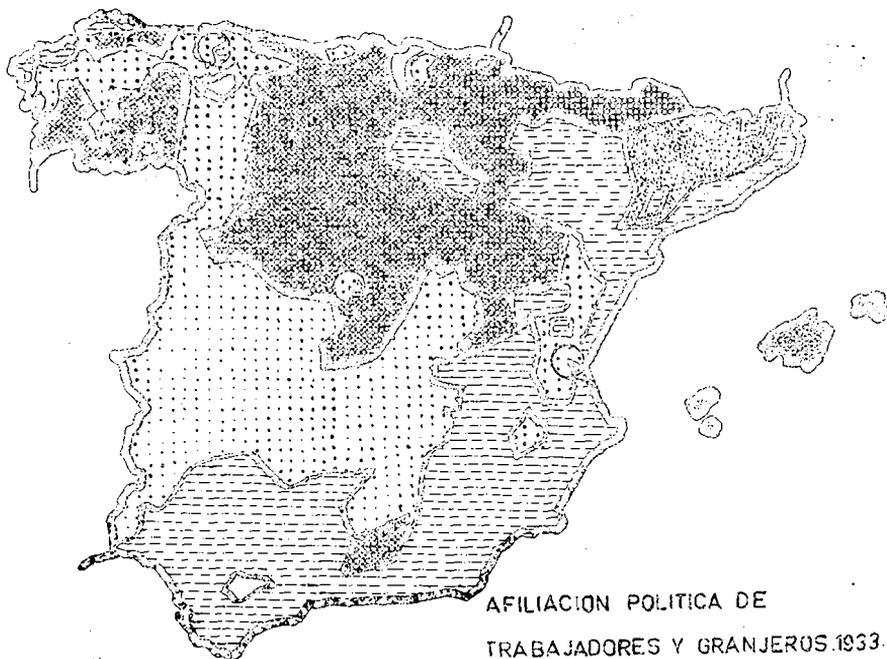
 ESPAÑA SOCIALISTA 1931

Rusko-Boreld Bronen

"El laberinto español"
Cambridge University.
Press. 1960.



gráf 8

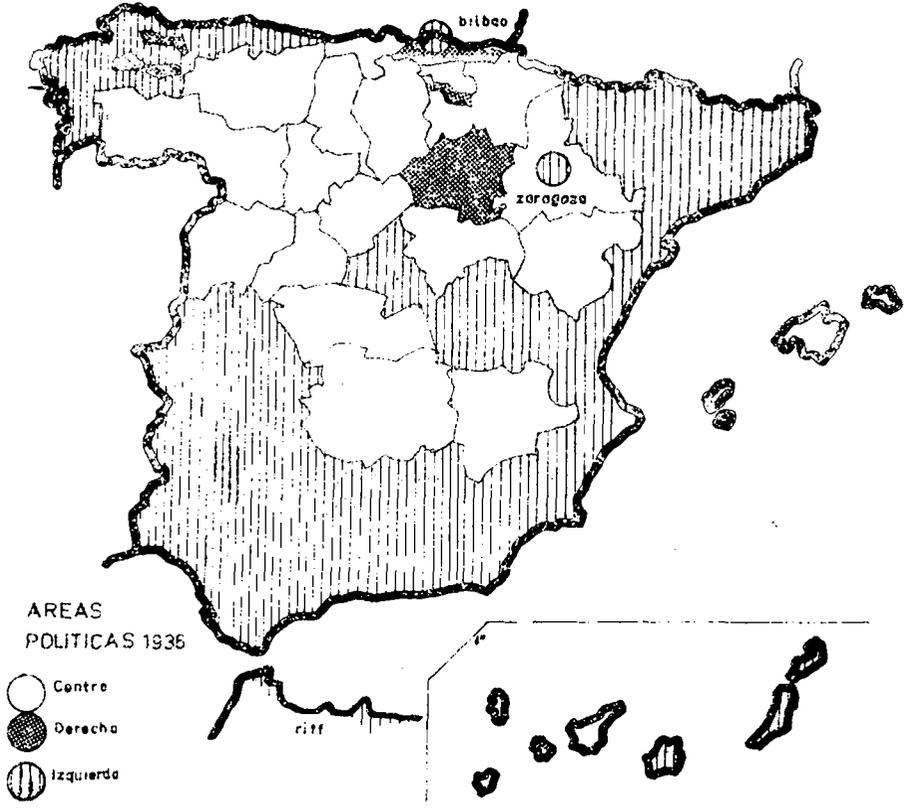


AFILIACION POLITICA DE
TRABAJADORES Y GRANJEROS. 1933.

fUente - C.M. Rama.

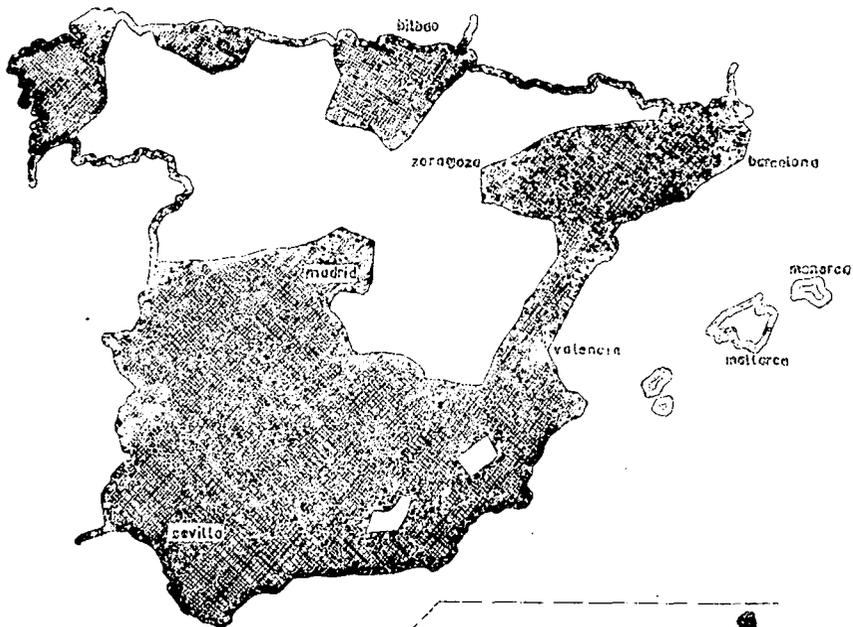
"Regiones y clases sociales en Espaa"
Editorial Nuestro Tiempo, 1958.

graf 9



fuenta - C. N. Rama "Regiones y Clases Sociales en España"

graf. 10



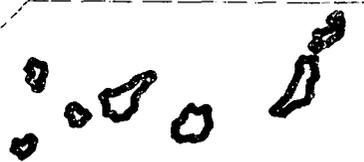
● FRENTE POPULAR ESPAÑOL. 1936

frente-Geraló Brennan

"El laberinto español,"

Cambridge University

Press 1960

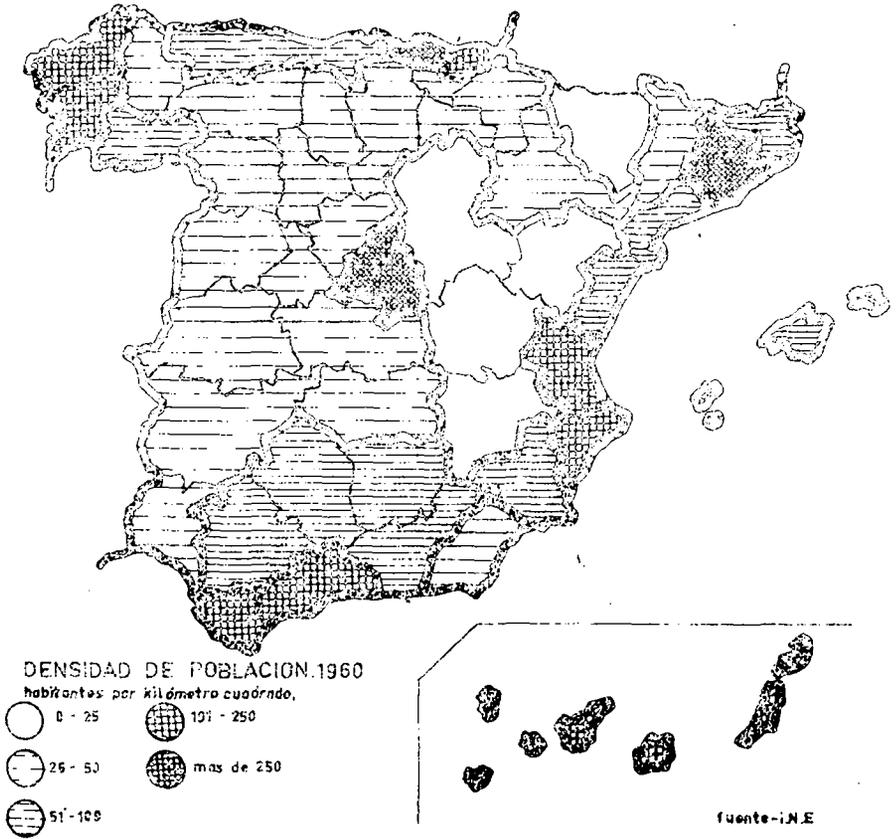


graf.13

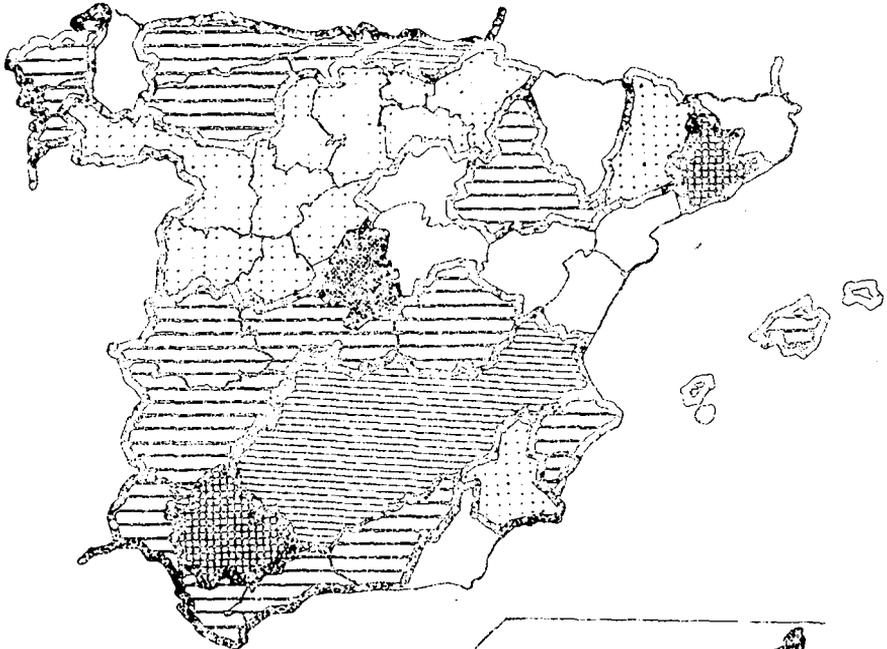


fuentes- Gerald Brenan "El laberinto español" Cambridge University Press 1960

graf 12



graf 13

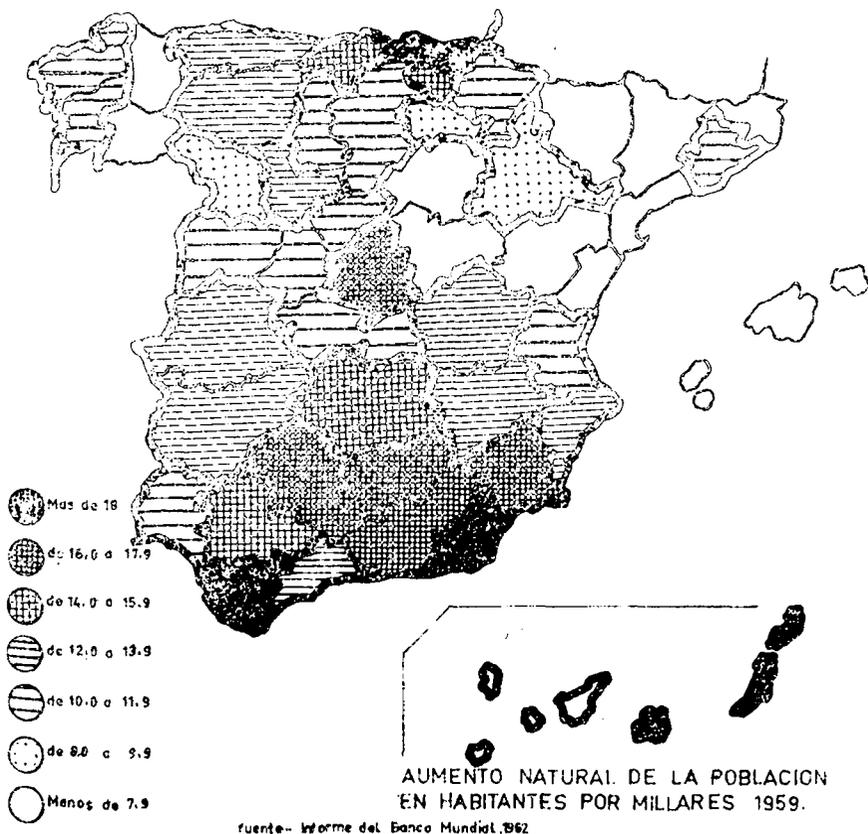


CRECIMIENTO DE LA POBLACION
INDICES DE CRECIMIENTO DECENAL (PORCENTAJES)

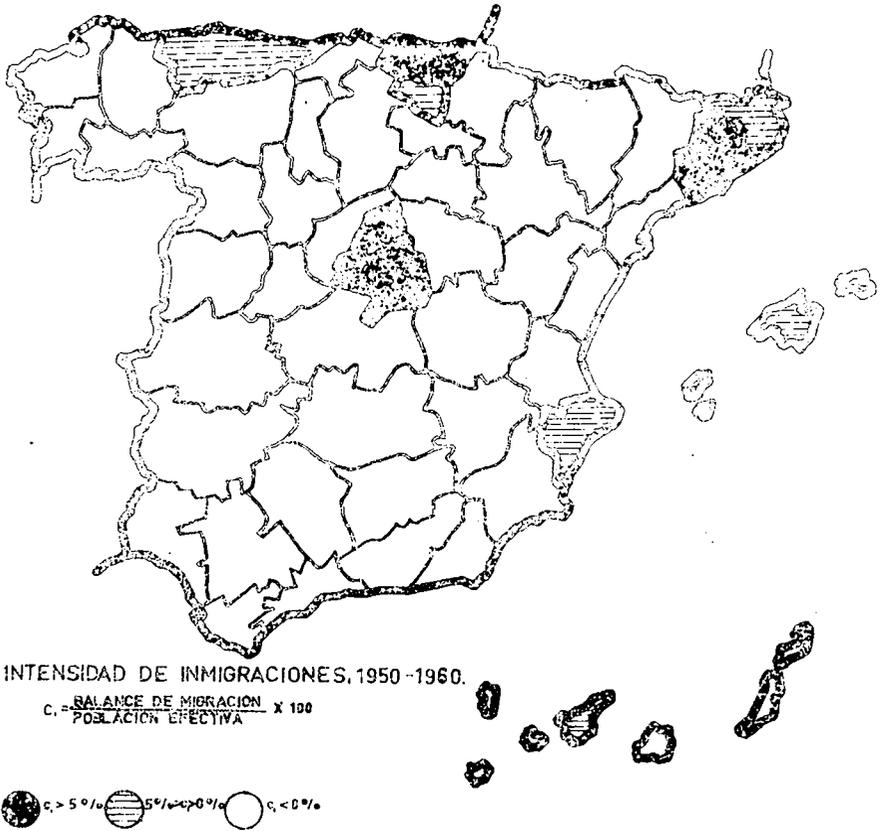
- | | |
|---|---|
|  -2.0 - 1.9 % |  10.0 - 13.9 % |
|  2.0 - 5.9 % |  14.0 - 17.9 % |
|  6.0 - 9.9 % |  18.0 y mas |

fuentes - Informe del Banco Mundial 1962

gráf 14

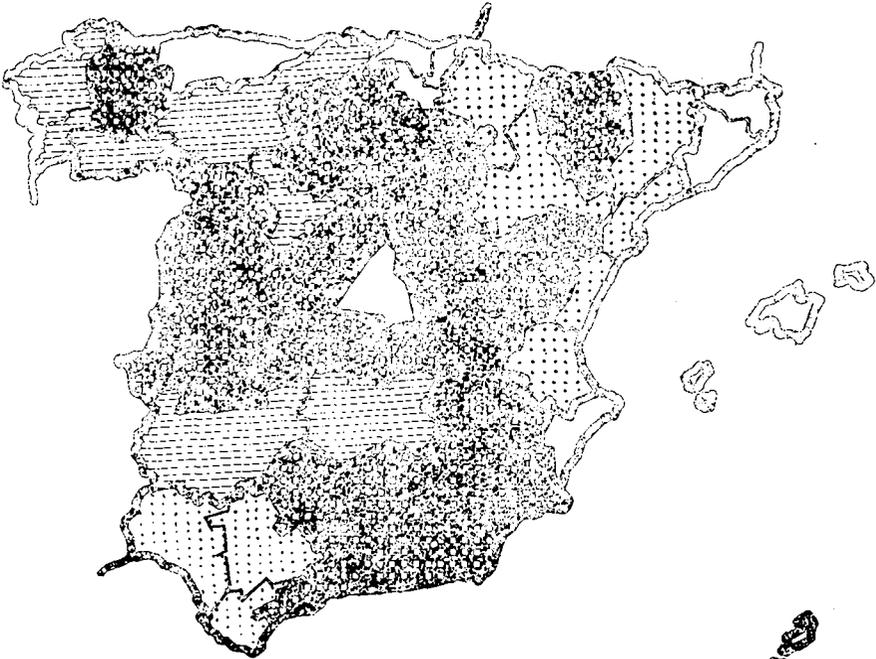


gráf. 15



f. uente.-Ramón Tamames Revista de Economía Política, N.º 32.

graf. 16



INTENSIDAD DE EMIGRACIONES. 1950-1960

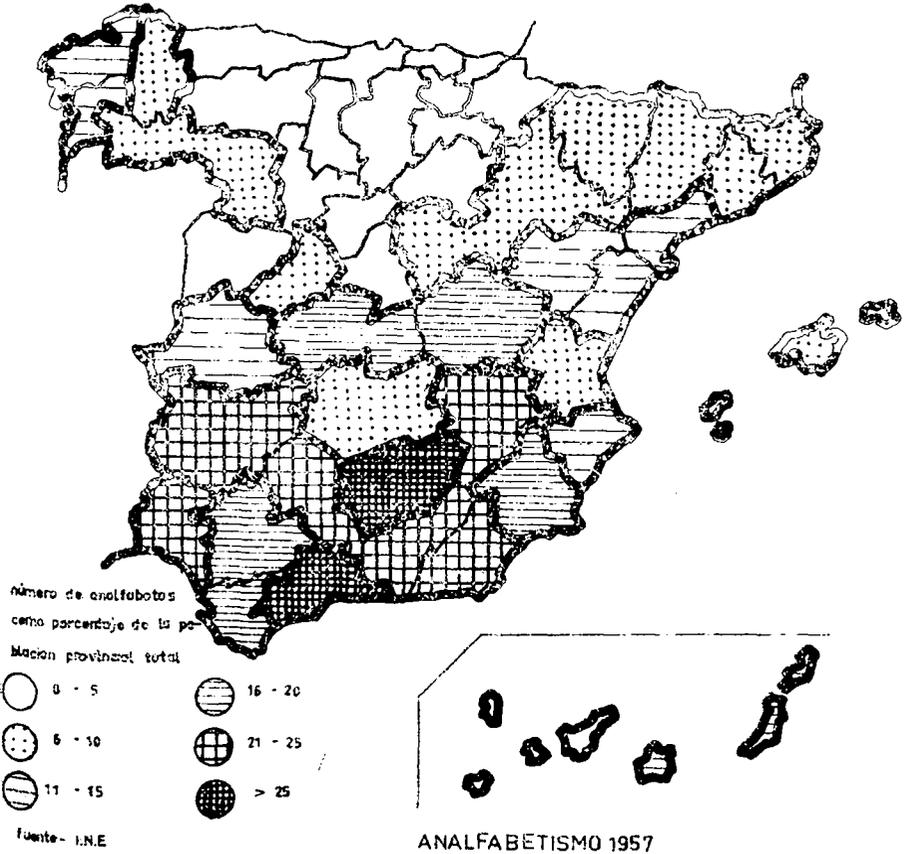
$$c_k = \frac{\text{BALANCE DE MIGRACION}}{\text{POBLACION EFECTIVA}} \times 100$$

- $c_k > 0\%$ ▨ $-5\% > c_k > -10\%$
- ▤ $0\% > c_k > -5\%$ ▩ $c_k < -10\%$

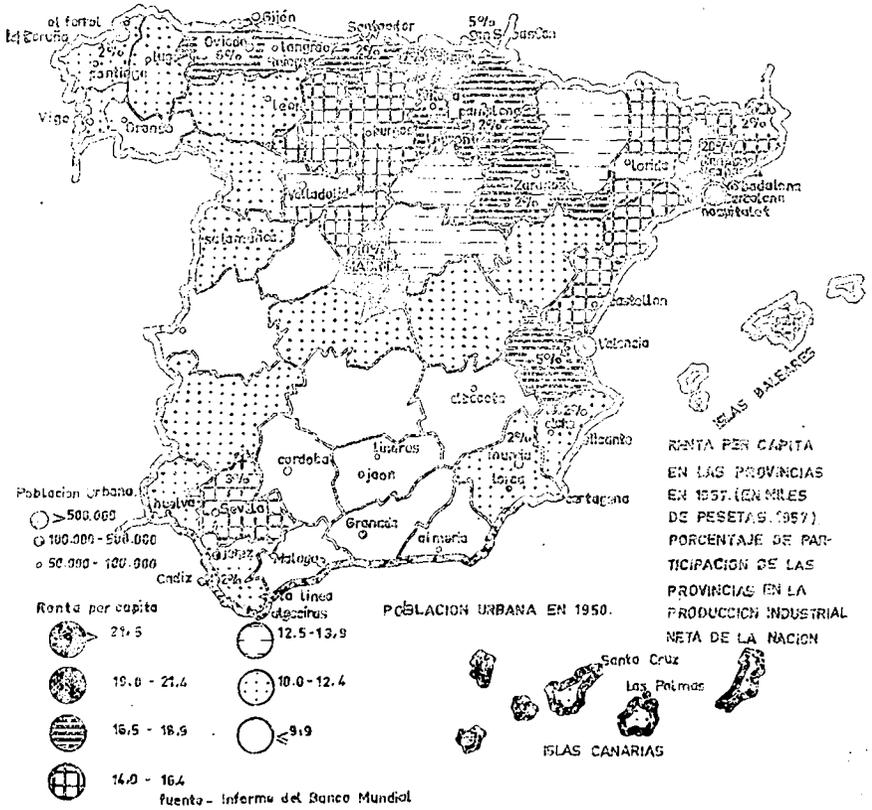
fuerce - Ramón Tamames Revista de Economía Política Nº 32



graf. 13



graf 19



graf. 20

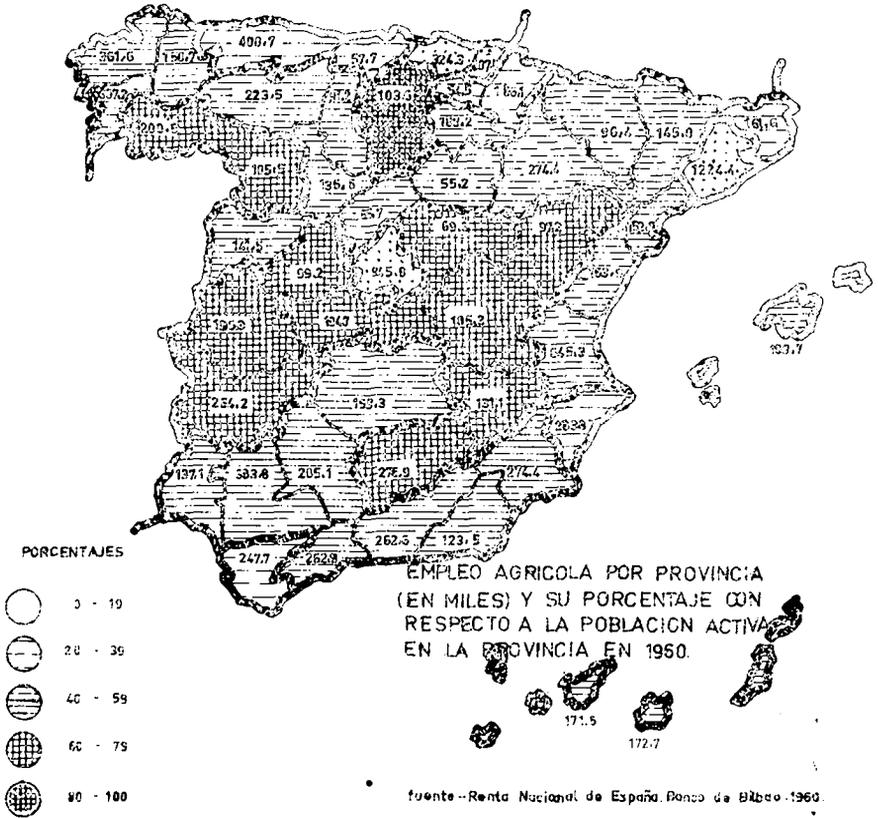


fuate - J.R. Lasón. Estructura y Desarrollo Económico, Madrid. 1960.

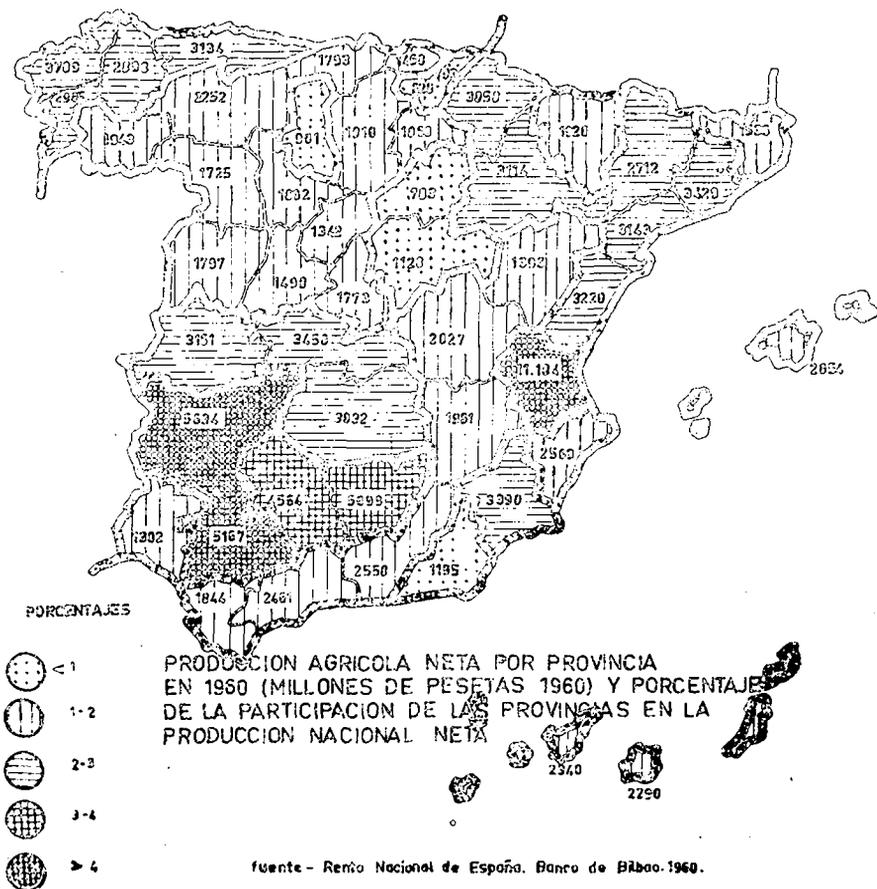


fuerite - J.R.Lasuen. Estructura y Desarrollo Económico. Madrid - 1960

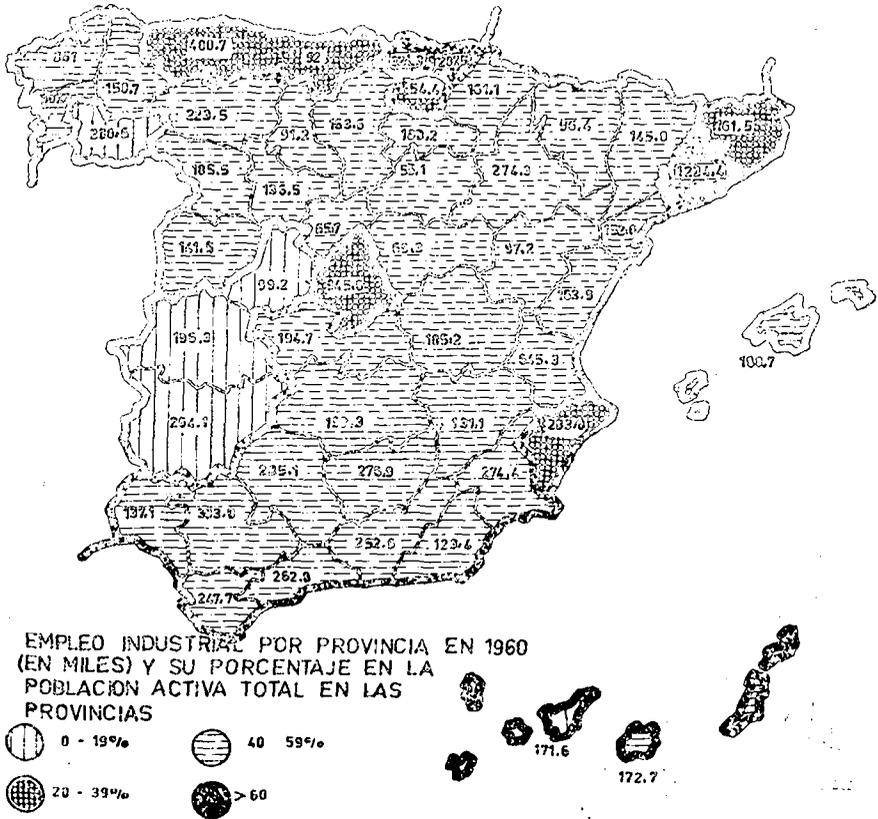
graf 22



graf 23

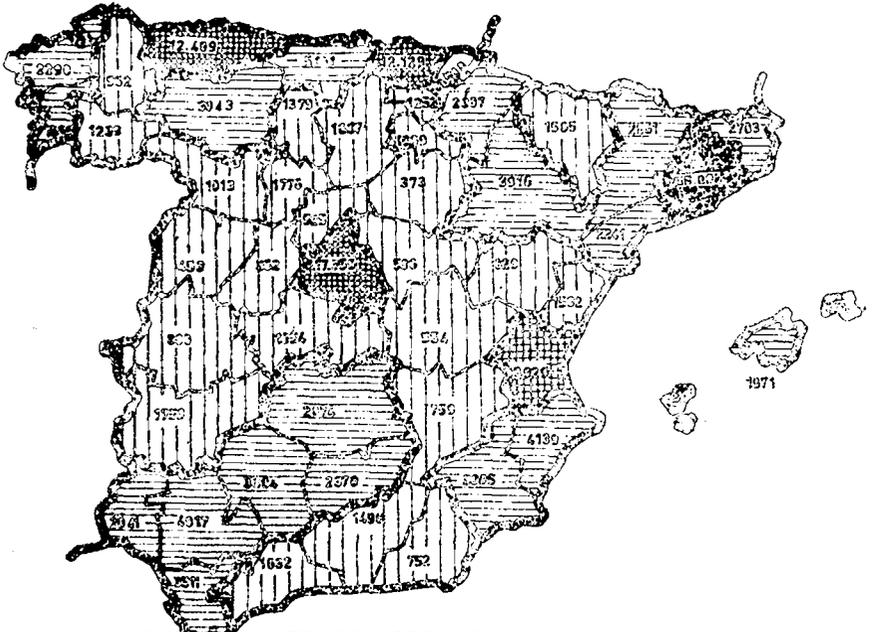


graf 24

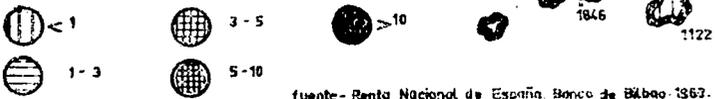


fuentes: Renta Nacional de España Banco de Bilbao. 1960

graf. 25

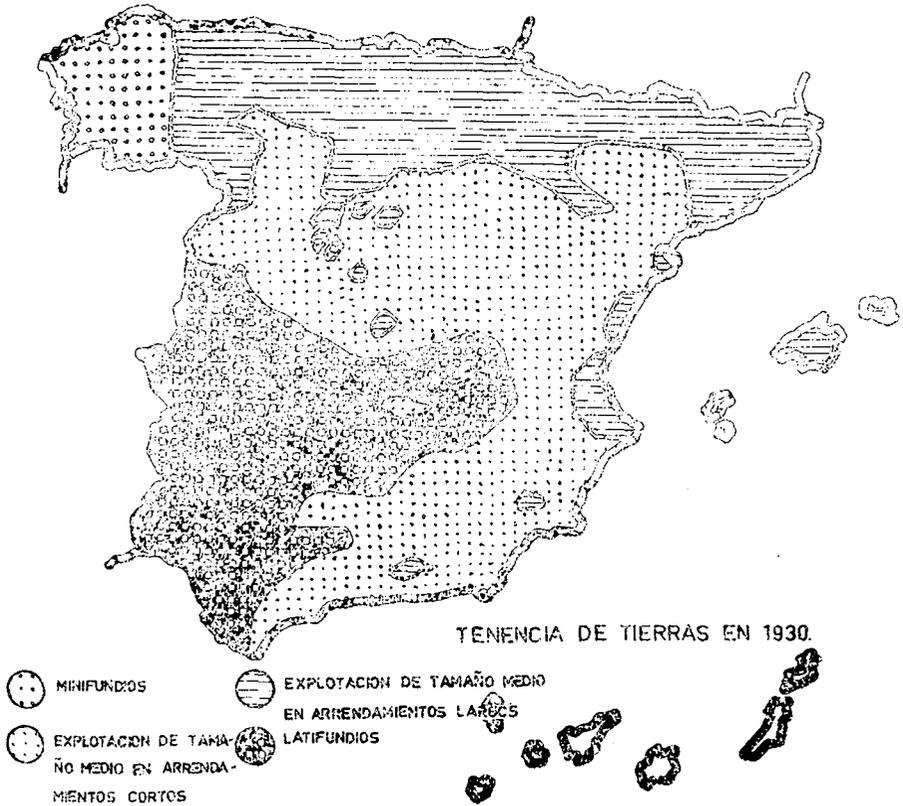


PRODUCCION INDUSTRIAL NETA POR PROVINCIA EN 1960 (MILLONES DE PESETAS 1360) Y PARTICIPACION PORCENTUAL DE LAS PROVINCIAS EN LA PRODUCCION INDUSTRIAL NACIONAL NETA.



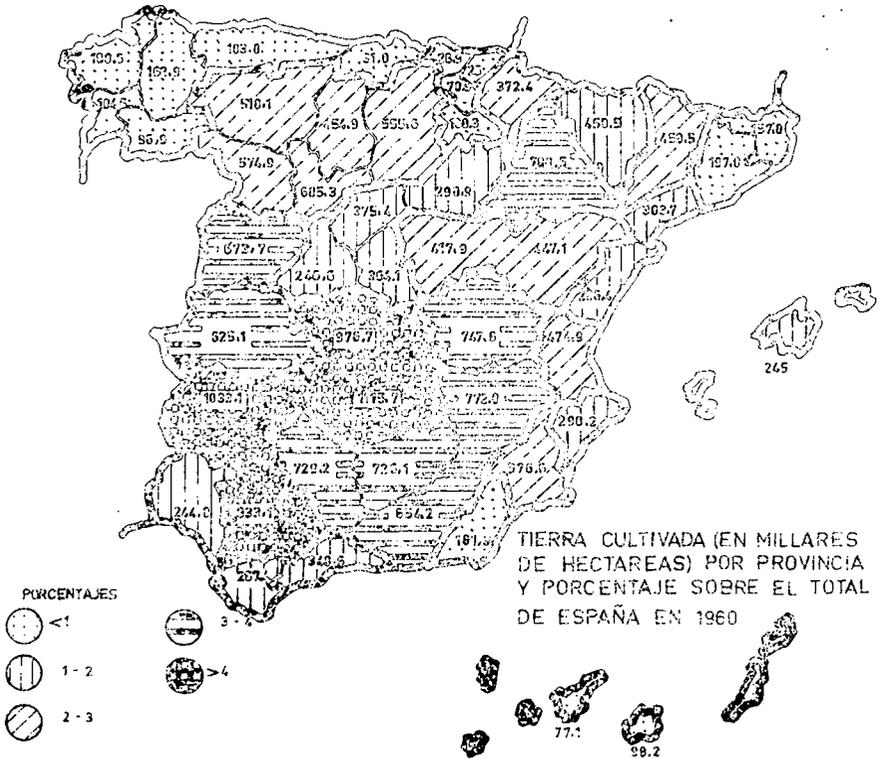
fuelle - Renta Nacional de España. Banco de Bilbao. 1363.

graf. 26

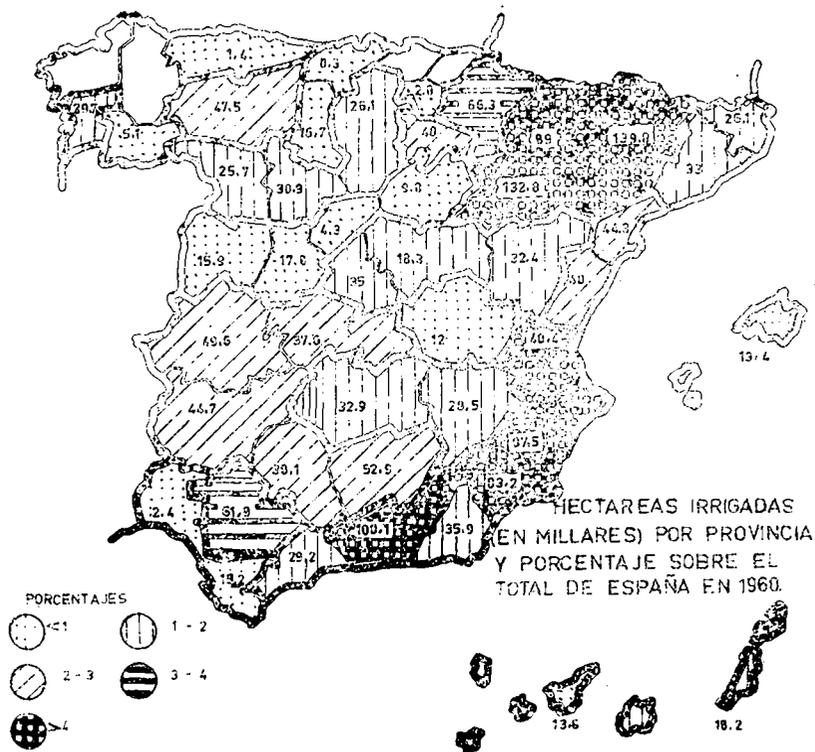


fuente - Gerald Brenan "El Laberinto Español" Cambridge University Press. 1960.

gráf. 27

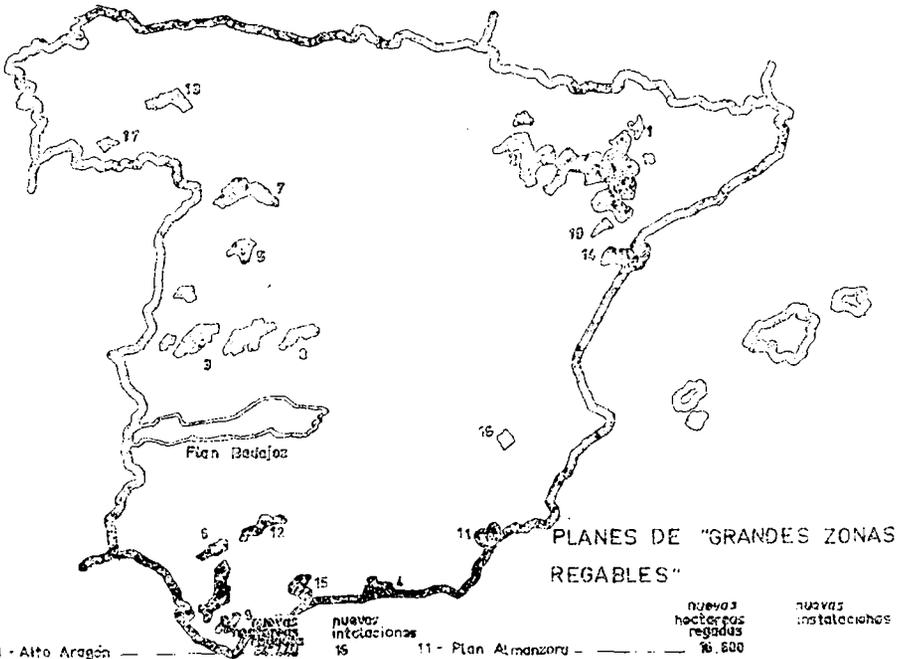


graf 26



fuentes - Anuario estadístico de la producción agrícola (Ministerio de Agricultura)

graf. 29

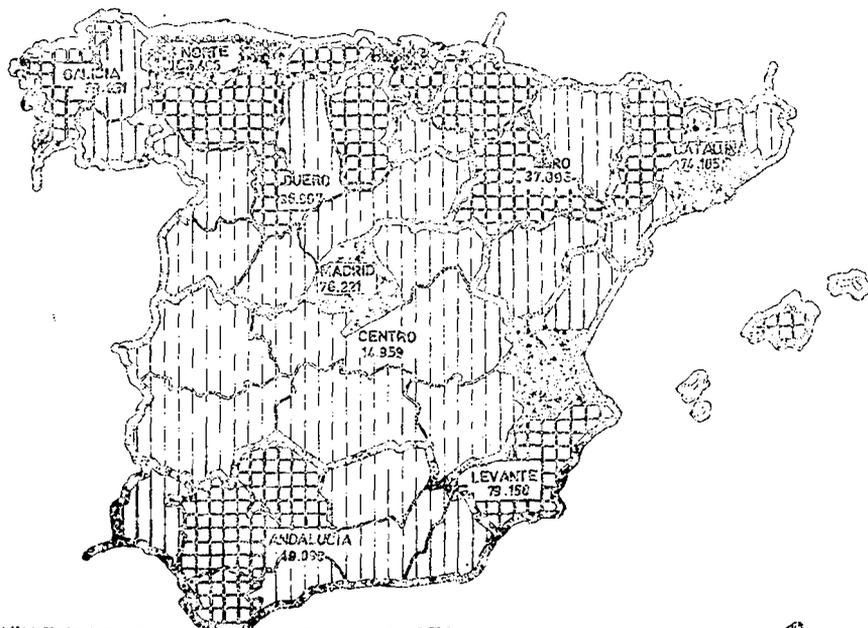


PLANES DE "GRANDES ZONAS REGABLES"

	nuevas instalaciones	nuevas hectáreas regadas	nuevas instalaciones
1 - Alto Aragón	15	96.600	
2 - Plan Bardenas	52.634	77.438	9
3 - Plan Cáceres	67.287	12.060	3
4 - Plan Granada	10.350	1.430	-
5 - Plan Salamanca	7.037	30.000	5
6 - Plan Sevilla	74.648	8.250	-
7 - Plan Zamora	15.327	9.100	2
8 - Plan Alberche	9.042	111.542	?
9 - Plan Guadalcacín	11.752		
10 - Plan Valmuel	2.250		
11 - Plan Almaraz			
12 - Plan Bembézar			
13 - Plan Baza			
14 - Plan Delta del Ebro			
15 - Plan Guadathorze			
16 - Plan Hellín			
17 - Plan Laguna de Albufera			
18 - Plan Canal Aragón y Cataluña			
TOTAL	421.245	122	

fuelle-Publicacion de la Comision de Direccion de Grandes Zonas Regables

graf. 30

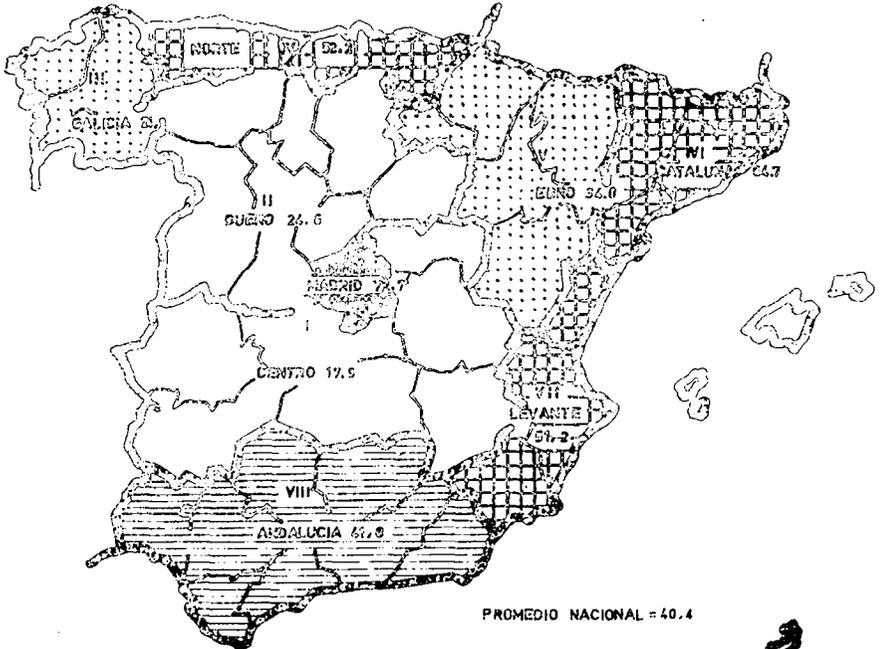


VIVIENDAS CONSTRUIDAS EN CADA REGION
ENTRE 1937 Y 1956 Y PARTICIPACION POR-
CENTUAL DE LAS REGIONES EN EL TOTAL
DE ESPAÑA



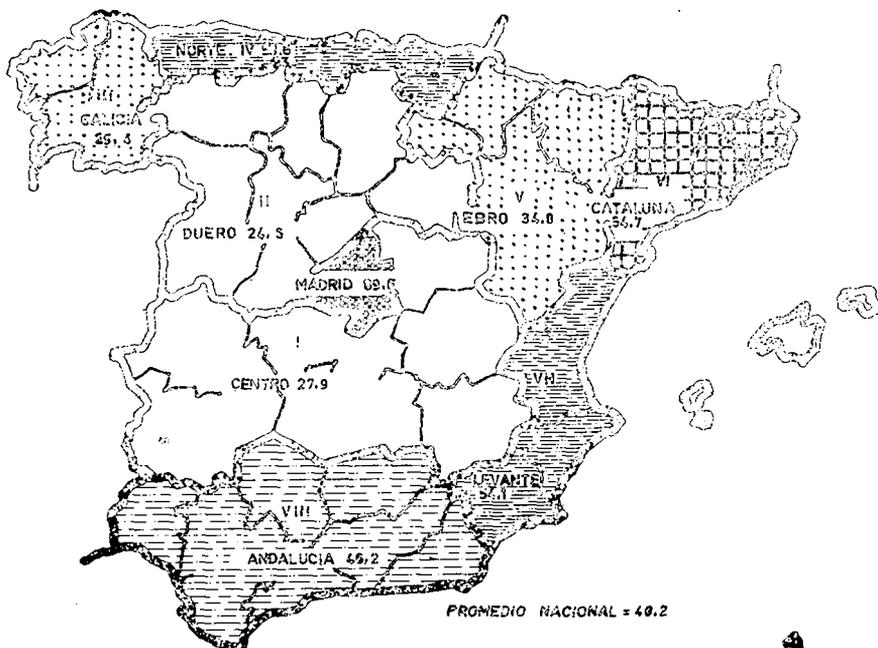
fuentes-- Fiscalia de la Vivienda Trabajos 1937-1956

graf. 39



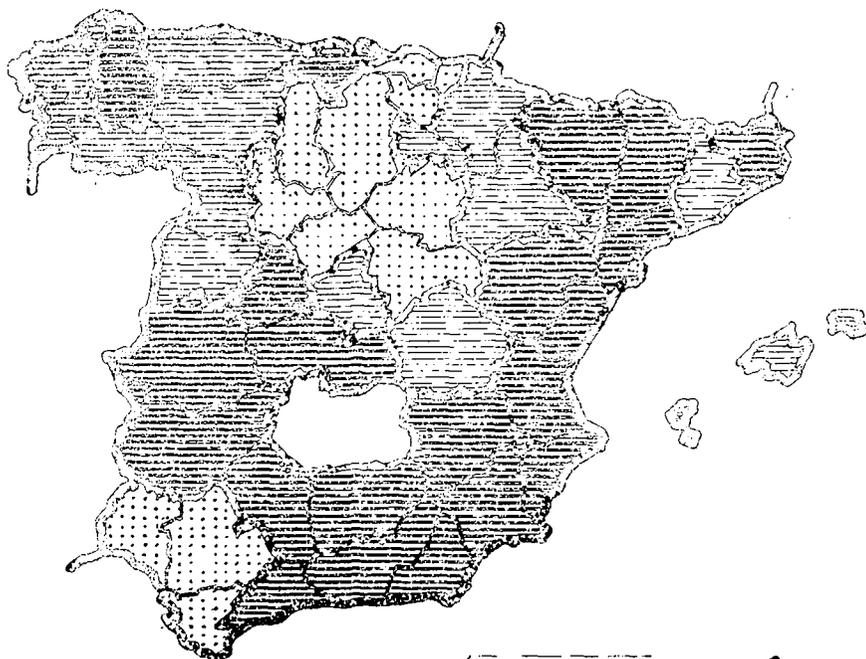
COEFICIENTES DE URBANIZACION. 1940.

graf. 32



COEFICIENTES DE URBANIZACION, 1960

graf 33



CRECIMIENTO PORCENTUAL DE LA RENTA PER CAPITA (PRECIOS DE CADA AÑO) EN LAS PROVINCIAS ENTRE 1955-1960

A.-PROMEDIO NACIONAL = 61

B.-DECIACION MONETARIA = 45.2.



fuate - Informacion Comercial Española. N° 32.