

# INSTRUMENTOS Y MEDIDAS REGIONALES EN EL MARCO DEL III PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

Por  
FERNANDO FERNANDEZ  
Economista

## SUMARIO :

INTRODUCCIÓN.—A) FUNDAMENTOS Y OBJETIVOS DEL DESARROLLO REGIONAL.—B) DIFERENCIAS ENTRE POLÍTICA REGIONAL Y POLÍTICA SECTORIAL LOCALIZADA.—C) EL DESARROLLO REGIONAL NO ES UNA POLÍTICA ASISTENCIAL A LAS REGIONES POBRES.—D) LOS SUPUESTOS DE LA POLÍTICA REGIONAL Y SUS DIFICULTADES.—E) LAS OPCIONES Y POSIBILIDADES DE UNA POLÍTICA DE DESARROLLO REGIONAL.—F) LA POLÍTICA DE DESARROLLO REGIONAL EN LOS PLANES DE DESARROLLO.—G) HACIA UNA POLÍTICA REGIONAL EN EL IV PLAN.

## INTRODUCCIÓN.

No pretendo que mi intervención sea calificada de ponencia. Perigo tan sólo hilvanar una serie de reflexiones sobre el tema regional, referido especialmente al caso español. El tema es de constante actualidad en la literatura económica y en la política de desarrollo de nuestro país.

1. Como he dicho en otro lugar, la toma de conciencia —cargada la mayoría de las veces de valoraciones políticas— de las disparidades interprovinciales y el interés público por la acción regional, tienen en nuestro país una consolidada tradición. Sin duda se pueden señalar antecedentes conocidos importantes.

Pero esta proliferación de inquietudes, reflejadas en los propios Planes de Desarrollo, contrasta con el escaso peso de los planteamientos económicos con que nos hemos movido para explicar la realidad regional española.

Bien es verdad que podía esbozarse una justificación de tal estado de cosas, resaltando las muchas deficiencias que aún presenta la teoría

---

económica para considerar como factor crítico la dimensión espacio. Dentro de ciertos límites, como luego veremos, esta interpretación puede ser válida pero no suficiente.

2. Porque al lado de estos alegatos debe admitirse que han sido reducidos en España los intentos meritorios para formular una conceptualización apropiada —a nivel nacional y subnacional— de la política regional del desarrollo. Son muy pocos hasta el momento —aunque afortunadamente el panorama empieza a modificarse— los estudios que permitan racionalizar las decisiones en lo que a esta política se refiere. No es por ello extraño que los Planes de Desarrollo español se resientan, en algunos casos, por la falta de este marco conceptual, y que instrumentos y medidas adolezcan la mayoría de las veces de la falta de un criterio de unidad y de un adecuado contraste.

No es difícil por eso que el desarrollo regional sea una expresión que goce de un atractivo creciente, pero que no tenga en nuestro país —aunque tampoco en otros muchos— un significado unívoco. Lo que pretende expresar ese concepto depende de quien utilice el término y del problema a que se refiera. No es sólo un puro concepto técnico; traduce, una serie de aspiraciones de justicia que lo hacen más emotivo y también de más difícil manejo científico.

Veamos, con pinceladas rápidas, algunos de los principales aspectos doctrinales del desarrollo regional, antes de examinar con algún detalle los instrumentos y medidas de que ha echado mano nuestra planificación.

#### A) FUNDAMENTOS Y OBJETIVOS DEL DESARROLLO REGIONAL.

1. Acerca de la política de desarrollo regional, sus fundamentos y sus objetivos, creo que pueden formularse las siguientes afirmaciones:

a) Aunque el análisis regional —especialmente la teoría de la localización— es un campo con cierta tradición en el pensamiento económico, la política de desarrollo regional es una rama relativamente joven de la política de desarrollo general. Se ha llegado a decir que incluso hoy, «la teoría de la localización y la economía regional son sólo hijastros en la familia de la economía». La consideración del factor tiempo como dimensión crítica en el análisis económico, explica el olvido durante muchos años del factor espacio.

---

b) El proceso de elaboración de una estructura conceptual de la política de desarrollo regional se encuentra todavía sometido a elucubraciones más o menos vagas, cuando no farragosas, y queda aún bastante para lograr una construcción aceptable; además ello resulta difícil en cuanto que al ámbito de dicha política trata de incorporar, desde hace muy poco tiempo, toda la compleja problemática del crecimiento y la concentración urbanas.

c) Se ha registrado un avance notable en el campo de las técnicas cuantitativas al servicio de un conocimiento más exacto de la realidad regional, avance movido casi siempre por una preocupación operativa transformadora.

d) El desarrollo regional está cargado de valoraciones políticas, lo cual «complica», sobre todo a la hora de inclinarse sobre casos específicos, el análisis económico y, en último término favorece la adopción de decisiones alternativas. Ello también es un reflejo del carácter eminentemente interdisciplinario de esta joven rama del quehacer económico que tiene en cuenta desde los estudios demográficos hasta los de las metrópolis pasando por consideraciones históricas, socio-culturales y jurídicas.

2. ¿Por qué este interés público sobre la política de desarrollo regional ha proliferado de forma tan impresionante en las dos últimas décadas? ¿Cuáles han sido las causas que han incitado todas estas nuevas ideas y controversias? Y, en particular ¿Cómo ha llegado a ser tan importante al nivel de la política nacional, el desarrollo de regiones específicas dentro de los países? A estas preguntas se ha tratado de responder en numerosos trabajos. Tal vez podrían agruparse de la siguiente forma:

a) En primer lugar cabe subrayar la toma de conciencia de las disparidades, fuertemente crecientes en algunos países, de los niveles de renta entre las distintas regiones; el contraste entre el dinamismo de algunas de ellas y el estancamiento de otras. En la misma línea, hay que señalar las dificultades —en algunos casos se presentaban como problema casi intratable— con que se enfrentó una acción más o menos decidida para vencer el retraso o estancamiento de determinadas áreas.

b) Esta toma de conciencia de las disparidades y de sus causas, se ha visto facilitada por el hecho de manifestarse prácticamente siempre en un incremento de la urbanización y una participación relativa

---

decreciente de la agricultura en el proceso de desarrollo. Los problemas que plantea la urbanización, el paro, la vivienda o la insuficiencia de bienes públicos básicos, se manifiestan con más dramatismo, se prestan a un eco amplificado en una opinión pública muy sensibilizada, y logran alcanzar, por tanto, un impacto político más vivo que una situación de paro ensubierto en la cual el sector agrario puede, aunque no debe, permanecer.

c) Pero al lado de estas razones, que palpamos como una realidad evidente, existen otras de carácter más económico, más relacionadas con los cambios que han comportado la tecnología y un nivel superior de desarrollo y que tienen una incidencia directa a la hora de elegir la localización de las actividades de los productos consumidores. No escasean, por tanto, razones técnicas, sociales, económicas y políticas que explican el fuerte interés por la política de desarrollo regional.

3. Para formular esta política, los planes regionales pueden tener un número de objetivos posibles que, aunque estrechamente relacionados, e incluso con frecuencia incompatibles, sean significativamente diferentes. El III Plan español por ejemplo, distingue los siguientes: a) mejora de la eficacia y mayor crecimiento de la economía nacional; b) mayor integración de la economía nacional; c) reducción de las diferencias regionales de renta; d) integración más estrecha del país con los mercados internacionales; e) atenuar la desigualdad en las oportunidades de empleo entre regiones.

La estrategia a adoptar ante estos objetivos puede ser conflictiva y tal vez la incompatibilidad tenga que ser resuelta mediante algún tipo de arbitraje político de forma que, en definitiva, el resultado sea un objetivo polivalente.

#### B) DIFERENCIAS ENTRE POLÍTICA REGIONAL Y POLÍTICA SECTORIAL LOCALIZADA.

1. La planificación indicativa nacional suele dar primordial importancia en un primer momento a los objetivos sectoriales, y la dimensión regional tiende a estar supeditada a los requerimientos de los planes sectoriales. Y, ello porque la secuencia del proceso planificador sigue tres etapas: 1) construcción del cuadro macroeconómico

---

co, 2) programación sectorial y 3) localización de proyectos concretos. A esta forma de operar la planificación se le ha denominado política sectorial localizada, significando que el criterio del sector precede a la consideración de la variable espacio. Como consecuencia, la preocupación de la planificación indicativa convencional, ha centrado su atención primordial, al menos en sus primeros años, en la consideración espacial de las acciones sectoriales; es decir, la posibilidad de integración de la política sectorial en el ámbito territorial y las exigencias de una adecuada localización.

2. Pero la política regional es algo más. Aparte de las exigencias sectoriales de una adecuada localización, presupone una específica relación entre planes regionales, y plan nacional y unas estructuras administrativas para la preparación y ejecución de las mismas. Requiere, por tanto, la existencia de planes regionales y de autoridades regionales.

En el primer aspecto, la política regional comporta una consistencia máxima entre los objetivos de los planes regionales entre sí y con el plan nacional y de aquellos en las políticas sectoriales y obliga a un análisis detallado de los diferentes contribuciones que cada región puede hacer al aumento deseado del producto nacional.

El segundo aspecto es, fundamentalmente, político-administrativo y se manifiesta en las vertientes de participación, autonomía y solidaridad.

### C) EL DESARROLLO REGIONAL NO ES UNA POLÍTICA ASISTENCIAL A LAS REGIONES POBRES.

1. Si los problemas de la distribución personal de la renta no pueden resolverse a través de una política de beneficiencia —y a nadie se le ocurre hoy proponer esa única vía— tampoco el Desarrollo Regional (como instrumento de una más idónea distribución de la renta espacial) es una política asistencial a las regiones pobres.

Los problemas de desarrollo de las diferentes regiones (ricas y pobres) son problemas interdependientes. Por eso, no se puede desentender ninguna región del territorio nacional; se trata más bien de diseñar diferentes programas y políticas para cada una de ellas.

La función de preferencia nacional, en la que económicamente se traduce una política regional, engloba tanto el componente creci-

miento como el componente equidad. Y uno y otros dependen de las condiciones económicas y del sistema de valores del país como un todo y cada una de sus partes. Articulación y solidaridad son principios que presiden la planificación regional.

Aumentar la aportación de las distintas regiones al producto nacional y hacer más justa su distribución entre todas ellas implica una planificación global conjunta y no sólo de las regiones marginadas.

De ahí que la política de desarrollo regional busque por razones sociales evidentes y también por motivos económicos, descubrir y potenciar las posibilidades reales de desarrollo de cada una de las zonas de nuestro territorio.

#### D) LOS SUPUESTOS DE LA POLÍTICA REGIONAL Y SUS DIFICULTADES.

1. Al reflexionar sobre los fundamentos y objetivos del desarrollo regional hemos descrito cuáles son los supuestos de la política regional: Ante unos desequilibrios regionales en los niveles de bienestar, dotación de recursos y oportunidades de promoción en general, los gobiernos, en lugar de abandonar su solución a las fuerzas del mercado, deciden intervenir para conformar una sociedad más justa y más solidaria. A la vez, se admite, como supuesto o hipótesis de partida, el que la política de desarrollo regional es indispensable para lograr un desarrollo global sostenido.

Las principales dificultades —también las hemos apuntado ya— estriban en la necesidad de que toda política se apoye en una teoría coherente, no sólo para su implantación sino especialmente para evaluar su eficiencia.

2. En principio, cabe decidir estas cuestiones usando una adecuada formalización para los distintos problemas: cuáles son los objetivos que se pretenden alcanzar y qué peso relativo se les asigna a cada uno de ellos. A través de esta vía, se llega a lo que en política económica se conoce por función objetivo de gobierno; se intenta prever cómo se verían afectados los objetivos en ausencia de su intervención, y se les compara con los resultados previsibles como consecuencia de las acciones regionales.

Para llevar a cabo esas tareas eficientemente, la ciencia regional,

---

con sus diversas construcciones desconexas entre sí, tiene que seguir realizando esfuerzos de síntesis. Sin embargo, la planificación regional, está demostrando que —a pesar de esa servidumbre, y de la penuria de estadísticas regionales— las metas alcanzadas en el campo de las realizaciones son muy estimables. A modo de ejemplo: no afrontar el riesgo, en el I Plan de Desarrollo español, de llevar a la práctica la política de polos de Desarrollo porque su formulación teórica todavía era bastante «ingenua», hubiera privado de unos resultados, que con sus errores, presentan una evaluación coste-beneficio favorable, y de unas experiencias que revisadas y enriquecidas con nuevos conocimientos, permiten ahora empezar a hablar de una política comprensiva de vertebración del territorio en la que confluyen todas las acciones regionales que podrían enmarcarse en aquellas teorías dispersas.

E) LAS OPCIONES Y POSIBILIDADES DE UNA POLÍTICA DE DESARROLLO REGIONAL.

1. Las interrelaciones entre las economías nacional y regionales son particularmente importantes. Y mucho más los objetivos a que dan lugar.

Entramos con ello en el problema de formulación de posibles opciones y estrategias en función de aquéllas. El abanico es muy amplio, y se complican según el horizonte temporal elegido: medio o largo plazo (se trataría de encuadrar una política regional y urbana a medio plazo en una nueva perspectiva del territorio nacional).

En términos teóricos la solución entre las muchas posibilidades se consige a través de la determinación de una función de preferencia que ligue diferentes tasas de crecimiento y determinados índices de equidad. En la práctica, la solución debe tener en cuenta las características históricas y de comportamiento de las regiones y del país y apoyarse en el análisis de tendencias de todas ellas. Aunque introduciendo un factor de geografía voluntaria y de metas políticas.

En el caso español estas opciones y posibilidades vienen condicionadas por lo que ha sido la política regional en los tres primeros planes y depende de los nuevos objetivos que se marquen a los sucesivos.

---

F) LA POLÍTICA DE DESARROLLO REGIONAL EN LOS PLANES DE DESARROLLO.

1. De forma somera se analizan y sintetizan, a continuación, las medidas principales de la política de desarrollo regional española durante los últimos treinta años. En su exposición y análisis se distinguen tres grandes períodos perfectamente diferenciados y que corresponden a una cierta homogeneidad en los objetivos perseguidos y en las medidas aplicadas. Estos períodos son:

- 1) La política de desarrollo regional anterior a los planes de desarrollo.
- 2) La política de desarrollo regional durante los dos primeros planes de desarrollo.
- 3) La política de desarrollo regional en el tercer Plan de Desarrollo.

2. En el primer período (años 1940-1963) la política de desarrollo regional tuvo como principal objetivo la disminución de las fuertes desigualdades de renta existentes entre las distintas provincias españolas. Las medidas aplicadas en materia de política de desarrollo regional se concretaron básicamente a través de los planes provinciales de Badajoz (1952) y Jaén (1953) y en unos planes comarcales —Plan de Grandes Zonas Regables— que normalmente afectaban a distintas zonas agrícolas de varias provincias. Las características principales de las áreas de actuación elegidas fueron:

- 1) Áreas con una estructura de actividades económicas predominantemente agrícolas.
- 2) Bajo nivel de renta «per cápita» de sus habitantes, bastante inferior a la media de la nación.
- 3) Elevado porcentaje de la población activa en situación de paro o subempleo.

Por otro lado, las actuaciones llevadas a cabo en esas áreas fueron básicamente:

- Inversiones públicas dirigidas a la mejora del desarrollo agrícola.
-

- Inversiones públicas en infraestructuras físicas para apoyar el desarrollo de las industrias transformadoras de los productos del campo; y
- Adquisición y redistribución de tierras agrícolas llevada a cabo por el Estado a través del Instituto de Colonización.

Como característica importante cabe destacar la reducida inversión pública en la mejora del equipamiento social, y la carencia de medidas de apoyo para fomentar, de una manera autosostenida, el desarrollo industrial de las zonas consideradas.

3. La política de desarrollo regional de los dos primeros planes de desarrollo (años 1963-1971) se halla inspirada en gran parte, en las recomendaciones que a este respecto estableció el Informe del Banco Mundial. Según este informe la política de máximo crecimiento de la renta nacional a través del mecanismo del mercado y fomentando la libre circulación de las personas y las mercancías dentro de la nación, permitiría resolver los problemas derivados de las diferencias provinciales de renta. Los elementos esenciales que, en cualquier caso, se debían tener en cuenta para llevar a cabo una política de acción regional eran: *a)* Selección de un número limitado de actuaciones en áreas o regiones que presentaran buenas perspectivas de desarrollo; y *b)* Adopción de medidas que favorecieran el desarrollo de esas regiones para cuya posible aplicación no entrará en conflicto con el objetivo de alcanzar la máxima tasa de crecimiento de la economía nacional. Las características preconizadas eran, por tanto, la selectividad de las inversiones y las supeditación de las mismas al objetivo general de desarrollo nacional.

4. La política de polos de desarrollo se configuró como principal medida de acción regional. Los criterios específicos que se tuvieron en cuenta para la elección de los polos nunca han sido formalmente explicitados. Según RICHARDSON, observando las medidas tomadas, el criterio dominante fue el de la eficiencia, y, en este sentido, la política de polos seguía las orientaciones que sobre desarrollo regional había establecido el citado informe del Banco Mundial. Por otra parte, este autor observó también que la localización de los polos parecía estar orientada hacia la consecución de una mayor integración nacional del sistema de ciudades.

La evaluación global de los resultados alcanzados, especialmente

---

en materia de desarrollo económico de las zonas de los polos y sus áreas de influencia inmediata, junto con el correspondiente análisis sobre el crecimiento de su población —todo ello comparado con respecto a la evolución económica y demográfica del resto de asentamientos de población de la nación— constituye un paso previo para juzgar sobre la validez o importancia de la política de polos. Esta evaluación global, sin embargo, se ha realizado todavía de una forma tentativa (ver trabajos Gabinete de Estudios de la Comisaría del Plan), habida cuenta de que las transformaciones de todo tipo —actividades económicas, flujos de mercancías, etc.— a que da lugar una política de polos, sólo se pueden contemplar desde el punto de vista espacial en un horizonte temporal a largo plazo, superior al número de años —nueve— que van desde la puesta en marcha de estas políticas hasta la fecha actual.

En conjunto, la política de polos dentro del desarrollo regional de España ha jugado un papel significativo, por lo menos en términos cuantitativos, aunque no tanto como el que se podría deducir de un simple análisis de los textos que sobre desarrollo regional se han elaborado a través de los planes nacionales de desarrollo.

De los datos existentes parece deducirse que la magnitud de los resultados obtenidos es superior a la de las ayudas ofrecidas por el Estado, por lo menos en términos comparativos; es decir, que el porcentaje de la inversión privada generada en relación a la inversión privada nacional es superior al porcentaje de recursos que el sector público ha destinado de una forma directa a la política de polos en relación con los recursos totales de que dispone. En este último sentido, se puede, pues, hablar del éxito de la política de polos aplicada en España durante el período 1964/70.

En cualquier caso —y sin negar la existencia de problemas—, creemos que los resultados conseguidos por los polos permiten ya anticipar un juicio positivo de esta política en la mayor parte de aquéllos y obligan a contemplar con reparo las apreciaciones valorativas que se apoyan en datos o informes insuficientes o en concepciones simplistas y hasta erróneas de los fenómenos económicos de polarización.

No cabe ocultar que hoy en día la política de polos goza de mala prensa. Los que en otros tiempos hicieron recaer sobre esta estrategia regional el peso de unas esperanzas infundadas, son ahora —desilusionados— quienes actúan como agoreros de las mismas. El profesor RICHARDSON se ha percatado de este fenómeno —muy a la

---

española— y escribe en su último informe: «Si bien coincido con las autoridades españolas acerca de la debilidad de dicha política tal como fue concebida, también creo que se han sobrevalorado dichos defectos. Puede ser un error abandonar tal política demasiado pronto, en un momento en que la acción más adecuada es su posible mejora.»

5. La política de desarrollo regional del III Plan (1971-1975) muestra unas características generales muy similares a las de los dos anteriores. Así, su campo de acción regional se halla también supeditado en términos generales al principio de máxima eficiencia de la economía nacional —objetivo que se mantiene todavía como prioritario dentro de los objetivos globales— e inspirado en el criterio de selectividad de las actuaciones públicas, limitándolas a un reducido número de asentamientos de población. Sin embargo, las novedades o diferencias que aporta el III Plan en materia de desarrollo regional, en relación con los dos anteriores, son bastante numerosas. Parece pertinente una breve consideración de las mismas.

6. En primer lugar la política de desarrollo regional del III Plan introduce como novedad importante la política de «Vertebración del Territorio». Esta novedad consiste básicamente en el planteamiento de la problemática regional española desde el punto de vista del sistema de ciudades, dando un mayor énfasis a los aspectos relacionados con las funciones y el crecimiento de las mismas, en detrimento del planteamiento del desarrollo regional a través del desarrollo industrial y de la política de polos. En este sentido, la política de Vertebración del Territorio llega a proponer de una forma global —para todo el territorio— una serie de estrategias de actuación en las áreas metropolitanas, áreas urbanas y áreas rurales, según objetivos de maximización del crecimiento del PNB y homogeneización de los niveles de vida de los habitantes en los distintos asentamientos. Sin embargo, se debe decir también que esta política de Vertebración del Territorio constituye más bien un intento de replanteamiento de la política regional española que un verdadero programa de actuación. Ello se debe en gran parte a las limitaciones de los estudios realizados, así como a la necesidad de plantear la solución de los problemas de desarrollo urbano para períodos más largos que los cuatro años que contempla el Plan.

7. En segundo lugar, el III Plan define en política de desarrollo regional, tanto en ámbito nacional como sectorial, no subordi-

---

nada a ninguno de ellos. El hecho de que la política de Vertebración del Territorio intente integrar los objetivos de la planificación espacial —tradicionalmente planteados a nivel de ciudad— con los de la planificación económica, implica buscar la fórmula de hacerlos interdependientes, sin supeditar unos a otros.

8. Otra novedad que cabe destacar en la política de desarrollo regional del III Plan es la revisión y formulación de la política de polos de los planes anteriores. En este sentido, no se crean nuevos polos de desarrollo, y por otra parte se alarga el período de tiempo de cinco a diez años, para la concesión de beneficios a las empresas industriales que se localicen en algunos de los todavía existentes.

9. Por otro lado, la novedad que parece más destacable dentro de las medidas de acción regional que se proponen llevar a cabo de forma inmediata en este último plan es la definición de un nuevo instrumento de actuación denominado «Las grandes áreas de expansión industrial». Con este instrumento se pretende delimitar espacialmente unas grandes zonas de localización industrial geográficamente contiguas y muy superiores en extensión a las áreas de los polos, dentro de las cuales se favorezca la localización de industrias interrelacionadas o complementarias, y, por lo tanto, la creación de grandes complejos industriales, propulsores del desarrollo de esas zonas.

10. El Plan señala como área piloto la que debe localizarse en Galicia. Entre los diversos objetivos a los que se pretende sirva la gran Área de Expansión Industrial de Galicia destacan: a) la política de ordenación del territorio, buscando la máxima coherencia entre los diversos usos del suelo dentro de una estructura equilibrada del espacio gallego; b) la Política de Desarrollo Industrial, mediante la creación de nuevos e importantes complejos industriales y la consolidación de los ya existentes; c) la Política de Desarrollo Regional, al suponer un rápido crecimiento de las cuatro provincias.

El propio texto del Plan impone una serie de criterios en la delimitación de esta área: existencia de infraestructuras naturales, técnicas y sociales; proximidad de puertos; disponibilidad de recursos humanos suficientes; viabilidad para el asentamiento de una industria básica y transformadora.

La tarea de delimitar el área ofrece varias alternativas. Estudiadas las diversas alternativas territoriales —solución articulada *versus*

---

solución concentrada—, razones de tipo técnico, económico, territorial y política aconsejan el inclinarse por la primera solución.

Técnicamente las zonas industriales deben apoyarse en el esquema de comunicaciones gallegas, aprovechando al máximo las posibilidades abiertas por los accesos a Galicia y por la futura autopista del Atlántico. La existencia de importantes núcleos urbanos, escalonando la estructura territorial del área, garantizan una apoyatura de servicios y de mano de obra fundamental para el despegue industrializador, consiguiéndose, al mismo tiempo, la completa utilización de las infraestructuras y estructuras urbanas ya creadas.

Económicamente deben completarse las acciones promotoras del ámbito territorial ya existentes, consolidándose el desarrollo industrial de sus zonas de influencia y favoreciéndose la adecuada difusión de sus efectos. Con lo que se fomenta, al mismo tiempo, la agrupación de actividades industriales y una eficiente especialización según las zonas del área.

Territorialmente hay que conseguir un adecuado equilibrio entre la Galicia interior y la Galicia costera, y de esta forma una estructura espacial armónica para la región.

Políticamente conviene obtener una mayor integración y solidaridad entre los hombres y las tierras gallegas.

Es claro que no toda el área delimitada ha de ser suelo industrial. Una adecuada ordenación territorial garantizará las correspondientes expansiones urbanas de los núcleos en ella englobados, el carácter agrario o turístico de alguna de sus partes y la indispensable conservación del medio ambiente.

11. La coherencia o incoherencia de los cambios y novedades introducidos en la política de desarrollo regional del III Plan, se debe contemplar dentro del proceso general de desarrollo económico experimentado por la sociedad española durante los últimos años. En este contexto, el crecimiento espectacular del PNB durante la última década (tasa anual del crecimiento no inferior al 7 por 100 en términos reales) ha significado una profunda transformación en el desarrollo de las actividades económicas, especialmente de los sectores secundario y terciario, en detrimento del primario; y especialmente ello se ha introducido en una alta concentración de la política en las grandes ciudades —las más industrializadas—, con los problemas de planteamiento e inversiones públicas en infraestructuras y servicios urbanos que ello comporta. El hecho de que

---

además en algunas de las grandes áreas metropolitanas —Madrid, Barcelona, Bilbao— se empiecen a observar claros procesos de desarrollo espacial propios de la fase post-industrial, justifica, en gran parte, que los cambios y novedades introducidos por la política de desarrollo regional del III Plan sean, en síntesis, los de dar un mayor énfasis a la resolución de los problemas espaciales que plantea el crecimiento de las ciudades, sin detrimento de la política de polos y localización industrial de los anteriores.

#### G) HACIA UNA POLÍTICA REGIONAL EN EL IV PLAN

Nos encontramos, por consiguiente, ante una etapa especialmente sugestiva, aun reconociendo que en la utilización de nuevas técnicas de análisis, como en el cambio de actitud de la política y de los principios en que se apoya subsisten, como ha señalado RICHARDSON, serias deficiencias.

Permítanme que me refiera a éstas y aquéllas, trayendo a colación una cita un poco larga de este autor:

«Si se intenta realizar un balance de los progresos realizados en la planificación y política regionales en España y de los defectos y limitaciones que subsisten, el resultado neto es la visión optimista sobre la probabilidad de que España arbitre una estrategia de desarrollo regional que sea sólida y factible. Los elementos para tal estrategia, o bien existen en la actualidad, o bien se entrevén de forma embrionaria en el III Plan. Los problemas que subsisten requieren, no tanto la introducción de nuevos elementos, como la reordenación de prioridades y la resolución de contradicciones internas. Un requisito previo para esto último consiste en conceder una atención, mayor de la que ha sido concedida hasta el momento, al análisis de los objetivos a largo plazo, a la presentación de escenarios alternativos de la estructura espacial en España (y sus implicaciones relativas a las diferencias interregionales en los niveles de renta y en la calidad de vida) y a la valoración de los instrumentos capaces de alcanzar objetivos a largo plazo.

Si estas tareas se llevan a cabo, mi opinión es que los cambios en las prioridades y la resolución de los conflictos se producirán automáticamente enfatizando algunas modificaciones en los siguientes aspectos: de la planificación a medio plazo a la planificación a largo plazo; de la política basada en la industria manufacturera a

---

la estructurada con miras a todos los sectores económicos (pero especialmente a los servicios urbanos); desde el intento frustrado de planificar a nivel sectorial-regional, a una estrategia para la distribución espacial de la infraestructura realizada por el sector público (especialmente infraestructura social, tal como viviendas, escuelas, hospitales y servicios sociales), y desde la subordinación del desarrollo regional a las necesidades y prioridades de la economía nacional, a la toma de conciencia de que una planificación regional, comprensiva, que implique medidas para alcanzar una estructura espacial interregional, puede, a largo plazo, promover el desarrollo regional y, al mismo tiempo, elevar la tasa global de desarrollo del país en su totalidad.

Por supuesto, y para evitar malos entendidos, debe resaltarse que el surgimiento de una estrategia viable y consistente de desarrollo regional no es sinónimo de resolución de los problemas del desarrollo regional en España. Dichos problemas son de tal seriedad que es difícil que sean resueltos antes del final de este siglo. Sin embargo, si estos problemas tienen que ser abordados de la forma más efectiva, resulta insatisfactorio ir dando tumbos de un plan cuatrienal al siguiente. Lo que hace falta es realizar un examen de las opciones generales del desarrollo espacial (poniendo especial atención en la dimensión y la distribución espacial de las jerarquías urbanas nacionales, las redes de transporte interregional, la distribución espacial de la población entre las regiones y dentro de ellas, etc.) y una evaluación de los recursos y estrategias necesarias para alcanzar dichas opciones. Esto no es un alegato para plantear desde ahora un esquema rígido que sea válido para el año 2000, puesto que los cambios hacia la consecución de la opción seleccionada y las pautas espaciales y temporales de las decisiones de inversión pueden ser modificadas a la luz de las alteraciones que se produzcan en los conocimientos, en las circunstancias y en las prioridades de los cambios de objetivos de la sociedad.»

Estas consideraciones, que tuve la oportunidad de discutir y contrastar con el profesor RICHARDSON antes de redactar su informe, sugieren un enorme abanico de posibilidades.

El reto es muy fuerte, porque hasta ahora la planificación territorial y la acción urbana ha sido —salvo escasas excepciones— sobreañadida, complementaria y subordinada a la programación sectorial. Existe a nivel de decisión el consenso de que los objetivos regionales son un lujo que este país no puede permitirse.

---

De ahí que casi siempre se haya recurrido a lo territorial:

- 1) Como una «técnica» para localizar en el territorio decisiones sectoriales.
- 2) Como un «añadido» a una decisión sectorial ya tomada.

Todavía no ha calado el convencimiento de que además de «técnica» y «adorno», lo regional es *en sí* un objetivo de política económica.

Se hace necesario, por tanto, la presentación *explícita* de *alternativas entre diversos objetivos sectoriales y territoriales* (escenarios, prospectiva), especificando inconsistencias entre unos y otros, y costes alternativos.

Un modo de actuar podría ser el siguiente:

a) *Análisis y balance de situación de «lo regional» en España.* Se concreta en el estudio de la interacción *espacio-actividad* económica. El espacio, como estructura física receptora de la actividad, facilita o dificulta su desenvolvimiento. Al mismo tiempo, ciertos tipos de actividad inciden sobre la estructura espacial, configurándola. Hasta ahora los estudios con enfoque espacial se han realizado primordialmente desde el punto de vista estructural-físico (descripciones, inventarios de infraestructura, jerarquía del sistema de ciudades, usos del suelo). Este enfoque es, sin duda, el primero en sugerirse cuando se plantea la preocupación espacial. Creo, sin embargo, que hay que considerar el problema regional desde el ángulo del desarrollo de la actividad en el espacio y su interacción mutua. (Producción-distribución, renta-consumo, empleo, infraestructuras técnicas y sociales.)

b) Una vez conocida la forma de interacción actividad-espacio, hay que pasar a la *delimitación de objetivos regionales-territoriales*. Por estos últimos se entienden tanto los estrictamente espaciales (ordenación territorio, sistema de ciudades...) como los sectoriales-espaciales (localización industrial). Para ello se puede proceder en dos fases:

(I) *Estudio a largo plazo* (año 2000) de todo el abanico de «escenarios territoriales» posibles. El método prospectivo puede ser el apropiado, aunque debe ser contrastado con otros más «fuertes»: modelos, simulación dinámica, etcétera. Al final de esta fase se especificarían las gamas de objetivos

---

posibles, así como una estimación de recursos necesarios para su consecución y una descripción de posibles incompatibilidades.

(II) *Estudio horizontal* de la coherencia entre los objetivos territoriales y los sectoriales. Especificación de incompatibilidades. *Trade-off* (decisión política).

c) *Elaboración de las políticas regionales a medio plazo*. Con el resultado de esta decisión, determinación de la política regional a seguir, estableciendo la *estrategia concreta* para la duración del Plan. Las diferentes aproximaciones a esta estrategia se harían a nivel nacional y regional. Del contraste de opiniones surgirá la política regional y urbana del IV Plan.

---