

# Editorial

---

## La confusión del planeamiento regional

Existe una cierta ambigüedad alrededor de la expresión "planeamiento regional", con la cual se designan de ordinario operaciones diferentes en su enfoque y metodología. Ambigüedad e indeterminación que la actualidad de los temas relacionados con la región y el regionalismo no hace más que acentuar, puesto que cada interlocutor utiliza aquella expresión según corresponde al ámbito cultural en que él mismo se mueve. Para el urbanista, el planeamiento regional era, pero no sabemos si lo sigue siendo, "el planeamiento urbanístico de la región". Un planeamiento que se situaba en un terreno intermedio entre el planeamiento económico, que pone el énfasis en la localización de los recursos e inversiones sobre el territorio, y el planeamiento urbano, caracterizado por la atención hacia los aspectos de usos del suelo y de forma física, incluido un componente de estética de la forma urbana que lo hacía permanecer en el terreno del diseño. Un planeamiento que derivaba de viejos movimientos con objetivos originariamente sociales, que empieza a formalizarse al principio de este siglo, y que cuenta con una larga tradición de propuestas descentralizadoras apoyadas en modelos de organización espacial, acompañados de controles de densidad, al servicio de equilibrios territoriales. Un planeamiento que ya desde el principio se asomaba al amplio marco de los espacios territoriales, desbordando los límites de lo urbano, trasladando a ellos su propia metodología peculiar, y formulando intentos de organización voluntaria de la distribución espacial de la población en el territorio, buscando alternativas a las formas espontáneas de localización. Un planeamiento que requería de la dimensión regional como marco territorial globalizador de una visión de conjunto que de otra forma no podía darse a través de lo urbano puntual.

Esta forma de entender el planeamiento regional, que ha estado ligada a la figura tradicional del urbanista, encuentra difícil entendimiento y acomodo conceptual en la visión posterior de otros planificadores, algunos de los cuales se han preocupado por los problemas epistemológicos y metodológicos de encuadre y de identificación que les suscita este "curioso híbrido" que "no está sólo relacionado con lo económico, pero que, por otra parte, no es exclusivamente estético y social en sus motivaciones", como ha dicho Peter Hall.

Pero es la planificación económica la que va a dar verdadera difusión a la expresión que nos ocupa. Solamente a partir de la segunda guerra mundial, se da de forma generalizada la toma de conciencia respecto a la inconveniencia de las políticas económicas basadas en la libertad de fuerzas del mercado actuando bajo condiciones de movilidad casi absoluta, en la confianza de que el equilibrio espacial se mantendría automáticamente en función de la acción de procesos espontáneos de distribución de la renta sobre el territorio. Desde entonces, teoría y práctica explican y constatan que el desarrollo económico contribuye poderosamente a acentuar la diferenciación entre áreas territoriales dotadas de desigual potencial económico, y que a la postre, de ello resultan graves desequilibrios.

Los aspectos espaciales del crecimiento económico empiezan entonces a recibir una atención creciente que cristaliza, por una parte, en la economía espacial como rama de la teoría económica, y por otra, en las llamadas políticas de desarrollo regional, todo lo cual da lugar en los años 50 a la generalización del "regional-planning".

Son las inesperadas concentraciones de población y empleo en las áreas metropolitanas, y los imprevistos desbordamientos de los procesos de desarrollo urbano y ocupación del territorio en las mismas, al mismo tiempo que la desvitalización o marginación de regiones no integradas en los procesos de expansión de las economías nacionales, los que reclaman una atención política que tenga en cuenta los costes sociales y trate de minimizarlos, organizando repartos de inversiones, impulsión de economías locales, e incluso creación de nuevas áreas de producción, por medio de programas específicos de desarrollo regional.

Estos programas eran concebidos generalmente, en una primera etapa, como opciones muy concretas para provocar el desarrollo, al servicio casi exclusivo de estrategias de crecimiento económico basado en la industrialización, pero pronto empezaron a manifestar la necesidad de su complementación con programas de creación de infraestructuras físicas y sociales sobre áreas que, para producir los mejores efectos, deberían estar dotadas de una cierta unidad y coherencia tanto desde el punto de vista físico como humano, pues existe una dimensión territorial necesaria y suficiente para el desa-

rrrollo de un programa económico, y existe también un marco geográfico de dimensión óptima, de características físicas homogéneas, de homogeneidad económica, dotado de unas posibilidades de accesibilidad, movilidad y desplazamientos internos y de una población con aspiraciones e intereses comunes. Y ahí aparece la región como unidad territorial de tamaño y características adecuadas: la región como exigencia práctica del desarrollo económico, que viene a revitalizar y a actualizar al regionalismo político, histórico o folklorista.

Pero pasado el tiempo, estas acciones de desarrollo regional manifestaron sus limitaciones en cuanto aparecieron sobre el territorio, de forma general y contundente, las secuelas negativas del desarrollo económico en forma de conflictos de funcionamiento y de deterioros del medio natural y del medio urbano. Y empieza entonces el conocido proceso de acercamiento de la planificación económica hacia los temas de la organización del territorio.

En efecto, en la medida en que la estrategia de desarrollo económico tiene que definirse sobre territorios concretos y dar lugar a operaciones localizadas geográficamente, esa política de desarrollo regional de carácter económico está abocada a una estrategia territorial y puede comprobarse cómo históricamente, la conciencia de la necesidad de incluir objetivos de organización territorial que contemplen la coherencia global de las acciones regionales se fue imponiendo en algunas experiencias nacionales avanzadas de planificación económica. Así aparece propiamente la política que ha dado en llamarse de "ordenación del territorio" ligada a la planificación económica. Ya no se trata tan sólo de operaciones especiales, de programas específicos para unas regiones determinadas, sino de una estrategia territorial general que se configura como "el lugar de confluencia para la consideración de los aspectos territoriales con los diferentes factores técnicos y humanos que condicionan la evolución de cada país y como el instrumento que, junto con la planificación económica contribuye a fijar las directrices del desarrollo".

Y también aquí aparece nuevamente la región como la unidad territorial adecuada. La región, como la dimensión espacial necesaria y suficiente para el desarrollo de una programación de realizaciones o acondicio-

## La confusión del planeamiento regional

namientos infraestructurales y de modernización y equipamiento del habitat.

Y por esta coincidencia en la dimensión territorial más favorable para la intervención, ocurre que la ordenación territorial se confunde a menudo con el desarrollo regional, y ambas vertientes quedan a su vez confundidas generalmente bajo la expresión de "regional planning", en el lenguaje de la planificación del desarrollo.

¿Qué ocurre entonces con el planeamiento regional según el modelo tradicional? ¿Qué papel le corresponde llenar al planeamiento regional de la cultura urbanística? ¿Es algo que pertenece ya sólo al pasado, sin posibilidad de renovación de su metodología, al quedar mejor definidos y atendidos los campos de intervención de las diversas disciplinas en la teoría, más científica y rigurosa, de las ciencias regionales y en la práctica, más operativa y eficaz, de la planificación del desarrollo? ¿Absorben y satisfacen ventajosamente algunas de las nuevas ramas del saber y algunas de las metodologías de actuación, las aspiraciones muchas veces formuladas rudimentariamente, de aquel planeamiento regional de los urbanistas tradicionales? ¿Es cierto que "el antiguo planeamiento urbano se ha transformado en planificación regional y nacional" como ha llegado a decirse?

Son preguntas que no pueden contestarse de forma contundente, puesto que todo depende de cómo se entienda e instrumente a su vez la llamada ordenación territorial que acompaña a la planificación del desarrollo económico, y de lo que ésta contenga de planificación física del territorio, del grado de coincidencia que esta

planificación ofrezca con los objetivos globalizadores del planeamiento tradicional.

En ausencia o debilidad de esta coincidencia puede decirse que, de acuerdo con una renovada visión de su misión, al planeamiento urbanístico regional le corresponde inequívocamente aportar la visión estructural del territorio, con todo lo que esto tiene de organización unitaria, más allá de lo simplemente cualitativo y cuantitativo, para conseguir la construcción de una verdadera "arquitectura del territorio", una organización coherente de un espacio físico con condiciones capaces de satisfacer las exigencias del bienestar de una sociedad humana instalada en una unidad territorial propia y su "comunidad de intereses", en el sentido de M. M. Weber, que no se agotan, evidentemente, con lo que puede ofrecer el desarrollo regional.

Pero como tantas veces en nuestro peculiar panorama cultural, ocurre que tras disquisiciones como las que acabamos de realizar, queda planteada inevitablemente la duda sobre su utilidad real entre nosotros. ¿De qué planeamiento estamos hablando? ¿De qué unidades territoriales? ¿De qué ordenación territorial? La reflexión adquiere un carácter abstracto, académico y presado. Se puede ilustrar con ejemplos de la experiencia internacional, pero no puede referirse a nuestras realidades. Hablamos sobre supuestas analogías sin experimentar. Como en tantas cosas seguimos a la espera, sin poder resolver por ahora en vivo, la confusión del planeamiento regional, entre otras confusiones.

F. T.