

La política del planeamiento físico-económico-social en su momento actual internacional (*)

por

GABRIEL ALOMAR
Arquitecto

SUMARIO: El tema y el informe general del Congreso.—El caso de Puerto Rico.—La fase previa: El Seminario sobre la inter-relación entre el Planeamiento físico y social y el desarrollo agrícola industrial.—El urbanismo propiamente dicho y su momento actual.—Aplicación al caso de España. La necesaria coordinación. Los planes ¿cuarto poder? Poder central vs. Poderes locales. El Municipio. La Ley del Suelo.—Apéndice I. Ensayo de sistematización conceptual y terminológica del Planeamiento contemporáneo.—Apéndice II. XXV Congreso de la F. I. de la V. y P. Contestación al Cuestionario-guía para la preparación del informe general, referida al caso de España.

EL TEMA Y EL INFORME GENERAL

La «Federación Internacional de la Vivienda y Planeamiento», celebra Congresos mundiales bienales en países distintos. El último celebrado, el vigésimoquinto, ha tenido lugar en San Juan de Puerto Rico, en los días 27 de mayo-3 de junio, habiéndolo auspiciado, conjuntamente con la citada entidad, la «Sociedad Interamericana de Planificación» (S. I. A. P.).

(*) Se exponen en el presente trabajo unas impresiones sobre los documentos de preparación del XXV Congreso de la «Federación Internacional de la Vivienda y del Planeamiento» (San Juan de Puerto Rico, mayo-junio 1960) y sobre el desarrollo del mismo.

En cada Congreso se discuten dos temas determinados, uno en relación con la vivienda (*housing*), y el otro en relación con el Planeamiento (*planning*). Este último se había enunciado como «La contribución de la Planificación física al desarrollo económico y social», en inglés *The contribution of Physical Planning to Economic and Social Development*.

Se invitaron a unos 60 técnicos (técnicos en el sentido más general de la palabra) de diferentes países, para preparar informes sobre el estado actual del Planeamiento en los mismos, habiendo remitido, el que suscribe estas páginas, un escrito del cual se inserta un resumen al final de las mismas (apéndice II).

Este informe tiene un carácter no oficial y de apreciación personal y amplia (1).

Con todos estos informes previos fué elaborado un informe general, que constituye una visión de conjunto del Planeamiento en su momento actual en 29 países, bajo los más distintos regímenes y estados de desarrollo. Este informe general contiene los siguientes capítulos:

I. Estructura conceptual de la Planificación física contemporánea (*A conceptual framework for Physical Planning today*).

II. Proceso planeativo en la organización política (*The Planning process in the Government structure*).

III. Métodos e instrumentos del Planeamiento.

Salta a la vista que el verdadero tema de fondo era el del alcance del Planeamiento «físico», tal como se practica de hecho en el mundo actual como instrumento político típico de nuestra época, así como sus implicaciones en los campos de lo económico y de lo social.

(1) El dar un carácter absolutamente objetivo y amplio a este informe ha sido más fácil, por la circunstancia de no ocupar el que lo ha redactado cargo alguno en la Administración, ni llevar ninguna representación oficial española en el Congreso. La responsabilidad del mismo es, pues, puramente personal.

EL CASO DE PUERTO RICO

El país escogido para sede del Congreso resultaba excepcionalmente indicado en relación con el tema a discutir en el mismo, por las características especialísimas de su organización planeativa (2).

Puerto Rico es una isla de pequeña extensión y de una gran densidad de población, de suelo rico, geográficamente situada a igual distancia de los continentes Norte y Sudamericano, constituyendo un lugar geométrico excepcional para la política panamericana de Washington.

Su situación política es la siguiente: Habiéndole concedido España un Estatuto autónomo de gobierno pocos años antes de su conquista por los Estados Unidos en 1898, a raíz de ésta y por el Tratado de París se convirtió en verdadera colonia de dicho país, en cuya situación estuvo hasta hace pocos años, en que la metrópoli ha pasado a considerarlo, de hecho más bien que de derecho (3), como «Estado Libre Asociado», es decir, como un país libre dentro del «Commonwealth» norteamericano.

Gobierna la isla, desde hace unos dieciséis años, un partido absolutamente mayoritario, el «Partido Popular», cuya cohesión es mantenida por el prestigio de su jefe indiscutido, el Gobernador D. Luis Muñoz Marín, político de excepcionales condiciones.

El Gobernador se elige actualmente por sufragio popular. Pero en los años en que la isla era una simple colonia, su designación correspondía al Presidente de los Estados Unidos.

El Presidente Franklin D. Roosevelt fué, como se sabe, hombre de ideas políticas orientadas hacia un socialismo «sui ge-

(2) Ver nuestro artículo en los números 56 y 57 de la REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL (año 1951), con el título de *El Planeamiento en Puerto Rico: Un caso ejemplar de Planeamiento urbano-rural de orden nacional en un país pequeño*.

(3) El *status* actual no ha sido todavía plenamente reconocido por el Senado de Washington.

neris», no siempre de acuerdo con el espíritu y la letra de la Constitución norteamericana. La idea de una planificación físico-económica integral del Estado, puede atribuirse con certeza a Roosevelt. Pero era una idea que no podía ser aplicada en ningún territorio que estuviera al amparo de la Constitución, y Puerto Rico, que en realidad no lo estaba, le brindada un campo singularmente adecuado para el experimento político. La persona idónea para llevarlo a cabo fué el profesor Rexford G. Tugwell, uno de los intelectuales que formaban el *brain trust* del Presidente, el cual fue nombrado Gobernador de Puerto Rico por el año 1940, al parecer con el encargo concreto de redactar un *Planning Act* o «Ley de Planes» y de crear el organismo encargado de ponerla en práctica, la Comisión que se llamó en su principio «Junta de Planificación, Urbanización y Zonificación», y vulgarmente Junta de Planes (4).

Desde el primer momento, el Planeamiento en Puerto Rico, más allá de un campo urbano-regional, es decir, de un objetivo territorial, ha tenido un objetivo económico relativamente integral.

El objetivo final del sistema, que era el desarrollo industrial del país, se persigue mediante tres instrumentos estrechamente coordinados, la Junta de Planes, la «Compañía de Fomento Industrial» (similar al I. N. I. español) y el «Banco Gubernamental de Fomento».

Las iniciativas corresponden a la Junta de Planes, a través de dos documentos clave establecidos por la Ley: el *Presupuesto modelo* y el *Programa económico de seis años*, que constituye un Plan ex-ante anualmente renovado. Por medio de estos documentos, el organismo encargado de la «Planificación física»

(4) Para la redacción de la Ley, que fué aprobada en 1942, la «Junta Planeadora de los Recursos Nacionales» (*National Resources Planning Board*) de Washington había establecido una oficina en Puerto Rico y se había llamado al más conspicuo especialista en Planeamiento legal de Estados Unidos, el Dr. Alfred Bettman, para confiarle el encargo de dar forma legal definitiva a dicha Ley. El Dr. Bettman había sido quien había defendido, como abogado ante el Tribunal Supremo, la constitucionalidad de las Ordenanzas de Uso y Volumen en el famoso caso jurídico planteado contra el Municipio de *Euclid* en 1926.

es paradójicamente quien propone o recomienda la política económica integral del Gobierno, aunque no debemos olvidar que el Estado de Puerto Rico no tiene moneda, ni aduanas, como no tiene Ejército, ni Diplomacia.

Es decir, que el Planeamiento de Puerto Rico cubre o pretende cubrir todos los aspectos de la Economía nacional, pero esta economía tiene las limitaciones inevitables de una nación, que no es nación.

Sea como sea, es evidente que en un ambiente como el creado por estas realidades políticas, el Congreso de la Federación Internacional no podía dejar de presentar un interés inusitado.

LA FASE PREVIA: EL SEMINARIO SOBRE LA «INTER-RELACIÓN ENTRE EL PLANEAMIENTO FÍSICO Y SOCIAL Y EL DESARROLLO AGRÍCOLA E INDUSTRIAL»

La semana anterior a la del Congreso y como fase preparatoria del mismo, se celebró un «Seminario» organizado, conjuntamente, por el Departamento de Estado de Puerto Rico, la Junta de Planes y la organización oficiosa norteamericana «International Cooperation Administration» (I. C. A.). El tema principal a discutir, se hallaba evidentemente relacionado con el del Congreso.

Concurrimos a dicho Seminario, juntamente con unos 25 especialistas individualmente invitados, procedentes de Venezuela, Surinam, Barbados, Trinidad, Jamaica, Costa Rica, Panamá, Nicaragua, Nigeria, Somalia, Corea, Japón, Israel, Argentina, Yugoslavia, Canadá y Estados Unidos, y un representante de la Organización de las Naciones Unidas.

Las discusiones se orientaron inevitablemente hacia el dilema «planificación o planeamiento integral» *versus* «planificación territorial», propugnando la primera forma, la mayoría de países en estado inicial de desarrollo.

Tal vez en el futuro quede definitiva una forma de Planeamiento más o menos integral, típica de los países del Caribe,

bajo las líneas del establecido en Puerto Rico. De hecho, por ejemplo, el de Venezuela, que tiene por base legal la «Ley de Coordinación y Planificación» de 1958, es de este tipo (5).

Pero resulta indiscutible que en los países de Europa Occidental y en los de su «estilo» político-económico (incluyendo entre los mismos a muchos otros como Canadá, Argentina y probablemente al Japón y Yugoslavia), un Planeamiento técnico total unitario físico-económico-social, no tiene sentido en la práctica, debiéndose independizar los aspectos puros o abstractos, tanto de la Economía como de la Sociología.

Esto no quiere decir, en modo alguno, que el Planeamiento físico pueda hacerse independiente, como sucede en España, de los programas económicos y sociales. La organización española actual, en la que no existe coordinación legal y efectivamente establecida entre instituciones, tales como en los Institutos Nacionales de la Industria y de Colonización y el «Plan Nacional de Urbanismo» que, de acuerdo con la Ley del Suelo, parece debe ser preparado en el Ministerio de la Vivienda —que es de hecho, por lo menos en la actualidad, del Planeamiento y Vivienda—, es altamente ilógica y defectuosa.

Nuestro punto de vista es el de que, sin perjuicio de existir una Planificación de la Economía pura nacional, como existe actualmente, debe funcionar un Planeamiento de carácter esencialmente territorial que cubra los aspectos físicos y locales de lo económico y de lo social. Y concebido bajo este punto de vista, presentamos al Seminario el «Ensayo de Sistematización Conceptual y Terminológica», que se halla transcrito al final de estas páginas (apéndice I) (6).

(5) Según la Ley venezolana, la Oficina Central de Coordinación y Planificación, que depende directamente del Presidente de la República, no tan sólo tiene la misión de «mantener al día un plan general de desarrollo social y económico», sino las de «mantener la unidad de programación coordinando los trabajos sectoriales que se hicieran en los respectivos Ministerios», «consolidar anualmente los presupuestos de inversiones y servicios» de dichos Ministerios, «preparar, de acuerdo con el Ministro de Hacienda, como parte de un programa-presupuesto permanente de cinco años, el Presupuesto anual», «presentar anualmente... un proyecto de orden de prelación de gastos fiscales», etc...

(6) La idea de esta sistematización la dimos a conocer, con anterioridad al

EL URBANISMO PROPIAMENTE DICHO Y SU MOMENTO ACTUAL

En el cuadro de Planeamiento territorial, más o menos relacionado con el desarrollo económico y con el mejoramiento social, la ciudad sigue constituyendo un punto focal, y el urbanismo, el capítulo más importante de la Planitécnica.

En el Congreso de Puerto Rico apenas se ha hablado de urbanismo, salvo al discutirse el problema de la conveniencia o no conveniencia de la centralización industrial.

Pero como en los informes previos comunicados por los diferentes países, se alude insistentemente al problema de la ciudad, de su organización y de su desarrollo, me ha parecido útil entresacar de los mismos algunas ideas que considero interesantes.

Ha sido para mí de gran interés el hacer un análisis comparativo del documento legal básico del Planeamiento español, la «Ley sobre Régimen del suelo y Ordenación urbana», con estos informes y principalmente con la comunicación de la prestigiosa entidad norteamericana «Massachusetts Institute of Technology», titulado «Scope and Methods of City Planning in the U. S. A.», de cuyo análisis se deduce la excelencia y el valor actual de dicha Ley, posiblemente la más moderna y potencialmente eficaz de todas las que hoy se hallan en vigor en los distintos países.

Durante los últimos cuarenta años un cambio de orientación se ha reflejado en el planeamiento urbano. Antes, los problemas urbanísticos se trataban de resolver desde puntos de vista de arquitectura e ingeniería, sin apenas referencias económicas y sociales. Desde el momento en que los aspectos políticos y administrativos se hicieron en la práctica más importantes, la redacción de *programas de realización* («programas de actuación»

Seminario de Puerto Rico, en la conferencia que sobre el tema *La Ciencia sociológica, base indispensable de la Planitécnica contemporánea*, pronunciamos en el Instituto de Economía de la Universidad Nacional de Méjico, en el pasado mes de mayo.

en el lenguaje técnico-legal-español») pasó a ser considerada como una parte del proceso planteativo, igual en importancia a las del *análisis económico* y del *trazado físico*. El planeamiento urbano, como el regional, abarca hoy día, necesariamente, estos tres aspectos.

Las fases del planeamiento urbano son las siguientes :

1.^a Información y análisis económico-social.

2.^a Fijación de objetivos económico-sociales. Es decir :

a) Tamaño deseable para la ciudad en cuanto a número de habitantes, en un plano determinado. El número poblacional debe corresponder a la superficie de la ciudad futura, habida cuenta de la zonificación tridimensional de las áreas residenciales.

b) Previsión de un *optimus* basado en tendencias y análisis potenciales, en relación con el número poblacional y la renta media (7).

c) Razón de ser económica de la ciudad y de su futura expansión (agrícola, industrial, turística, etc..., normalmente mixta con unos determinados porcentajes).

Estas decisiones, si la ciudad es importante, deben fundarse en criterios superiores de conjunto, fijados en el Plan nacional, o por lo menos en el regional correspondiente.

3.^a Plan general conteniendo la zonificación general y la circulación arterial, así como el orden básico o la programación de la ejecución.

4.^a Planes parciales o de ejecución inmediata.

La fijación de los objetivos finales de un plan urbano es tal vez la parte más importante del proceso planeativo. Y «mientras la responsabilidad en la realización del programa recae sobre el técnico, en las decisiones en relación con los objetivos, debe existir una colaboración político-técnica, correspondiendo

(7) Es de desear que se formen en España especialistas en los aspectos económicos del urbanismo, cuya falta crea un obstáculo en la preparación del documento que llama la «Ley del Suelo» «Estudio económico-financiero».

la responsabilidad a los propios ciudadanos a través de sus representantes democráticamente elegidos».

APLICACIÓN AL CASO DE ESPAÑA

La necesaria coordinación.

Al examinar el estudio del Planeamiento español (apéndice II), salta a la vista, que si bien existen varios importantes organismos, oficiales o autónomos, cuya actuación se halla plenamente dentro del campo del Planeamiento físico-económico-social, tal como se concibe universalmente en el momento presente (Dirección General de Urbanismo, Institutos Nacionales de la Industria y de Colonización, Direcciones Generales de Carreteras, de Puertos, de Obras Hidráulicas, etc..., además de todos los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales y de varios organismos urbano-metropolitanos), no existe, como ya hemos dicho, coordinación alguna importante entre los mismos (8).

Esta deficiencia no es sino una consecuencia del marcado cantonalismo ministerial tan arraigado en España. El tinglado administrativo de cada Ministerio, de Subsecretario para abajo, constituye un verdadero compartimiento estanco, y los que lo componen, sea lo amplia que sea su visión de los problemas nacionales al hallarse en la calle, de puertas del Ministerio adentro, tienden a desentenderse de toda finalidad ajena al propio Departamento.

La «Ley del Suelo» trata de salvar esta falta, bien que muy tímidamente, en primer lugar al dar estado legal a un Plan Nacional de Urbanismo —y esto ya es mucho—, y en segundo lugar, al crear un órgano interministerial, el Consejo Nacional de Urbanismo, que por razones obvias no ha llegado a ser una

(8) En nuestro informe (apéndice II) redactado para el exterior, procuramos disimular, en beneficio del prestigio nacional, esta falta fundamental de nuestro sistema, falta que por otra parte presentan otros muchos países, empezando por Francia e Italia.

realidad, y que tiene el pecado y la debilidad de origen de su nombre inadecuado que le obliga a una limitación impropia (9).

Los planes ¿cuarto poder?

No pueden ignorarse las dificultades que presenta esta coordinación entre organismos más o menos autónomos y de gran altura en la estructura política y económica nacional. Y sin embargo, este problema tendrá que afrontarse sin tardanza. La solución, al parecer sin alternativa, se halla en un alto organismo integrado por los propios Ministros, que tienen relación directa con el Planeamiento físico (Gobernación, Obras Públicas, Industria, Agricultura y Vivienda, por lo menos), y una representación de las Cortes. Es decir, en algo parecido al Consejo Nacional de la Ley del Suelo, pero de mayor amplitud de objetivo y a más altura.

Y esto nos hace pensar en la categoría de «cuarto poder» que, con discutibles razones, se ha pretendido dar al «Planning» nacional en ciertos países, siendo desde luego evidente que la formación y actuación del Plan para el desarrollo económico-social de una nación no puede corresponder exclusivamente, ni al Poder ejecutivo ni al Poder legislativo, y sí a ambos —y aún al judicial— conjuntamente. De hecho, en algunos países, el Planeamiento nacional es función de una «Oficina» o Secretaría que depende directamente de la Presidencia de la República, por ejemplo en Venezuela, en Méjico (desde hace poco), o en el mismo Puerto Rico; y aunque estos casos no sean de aplicación, por tratarse de presidencias ejecutivas, no dejan de sugerir la idea de que el antiguo cuarto poder «moderador», pudiera algún día llegar a adquirir un doble carácter moderador-ordenador.

(9) No tanto, en la realidad, como pudiera parecer a simple vista. En el cuadro nacional, como en la Ecología humana en general, son tan importantes las ciudades, que un Plan Nacional de Urbanismo, que nunca podrá desentenderse de los aspectos de la ordenación económica y social, constituirá inevitablemente un Plan del desarrollo integral del país. Y lo mismo se puede aplicar a un Consejo Nacional de Urbanismo.

Debemos recordar o aclarar, que el concepto del Planeamiento no se limita a la formación eventual de un «plan» previo, sino que se extiende al desarrollo perpetuo del mismo, debiendo ser elástico y plegarse constantemente a la cambiante realidad. Más que el *documento Plan*, interesa la *acción de planear*, incesantemente, sobre el continuo *devenir* del país vivo. La realidad de una nación es su constante evolución. Y el Planeamiento debe ser la ordenación continua de esta realidad, de cuya ordenación, los sucesivos planes, no son más que fotografías instantáneas —empleando el lenguaje de Bergson— tomadas en momentos determinados.

Poder central y Poderes locales. El Municipio.

Otras consideraciones, a propósito del Congreso de Puerto Rico y referidas al caso de España, son las que pueden hacerse sobre el dilema Poder central-Poderes locales, en la misión de planear los ámbitos urbanos y regionales; o mejor dicho, del problema de la armonización de ambos en una situación de equilibrio administrativo.

Cuando se conocen, más o menos a fondo, los problemas políticos de países como Méjico, en donde el Municipio ha perdido su antiguo prestigio, resalta con toda evidencia el acierto que representa la política tradicional española de defender a toda costa la autonomía de los organismos locales (10).

Pero el Municipio, especialmente el pequeño y medio, no se defiende únicamente desde fuera y desde arriba, sino también desde dentro, con el arma de su propia eficacia. Y mal se seguirá defendiendo con su eficacia, si no se reforma su organiza-

(10) He podido comprobar la existencia en Méjico de un sector de opinión de la mejor calidad, que ve en la reconstrucción de la institución municipal en toda su importancia, la única solución de los graves problemas políticos de aquel país. Para los que así opinan, «el Municipio es el baluarte de la verdadera democracia». Con este fin, se desea la creación de una institución parecida a nuestro «Instituto de Estudios de Administración Local» (sobre la base tal vez de la existente «Confederación Nacional de Ayuntamientos»), del cual tuvimos la oportunidad de dar a conocer sumariamente el carácter y funcionamiento en una conferencia pronunciada en el «Instituto Politécnico» de la capital mejicana.

ción actual, que no se halla a la altura de los problemas de nuestro tiempo. Gobernar una villa es como administrar una empresa, y esto no puede hacerse en nuestro tiempo, si no es a base de personal técnicamente preparado y experimentado. Las mismas razones que obligan a la mecanización de la agricultura, hacen necesaria la tecnización municipal (11). No es este el momento, ni seríamos los indicados para tratar de este problema fundamental en la política española, problema que más importancia tiene cuanto más importancia queramos dar al Municipio. Pero bastaría para demostrar la necesidad de hacer algo, el hecho conocido de que el 90 por 100 de poblaciones españolas de censo comprendido entre los 10.000 y los 200.000 habitantes, la mayor parte en fase de crecimiento intensivo, se desarrollan sin plan, o con planes inadmisiblemente anticuados. Y esto, a pesar de las sucesivas leyes, que desde fines del siglo pasado hacen obligatorio el planeamiento urbano (12).

La Ley del Suelo.

El instrumento fundamental del Planeamiento español es, como hemos dicho, la Ley del Suelo que, fiel a su título, sin dejar de abarcar los aspectos sociales y económicos, limita su integralidad a un común denominador espacial: al suelo.

Ya nos hemos referido a la misma y a su eficacia potencial, que resalta al compararla con las que rigen, o no rigen, en la mayoría de países.

(11) Ninguno de los lectores de estas páginas tiene que interpretar erróneamente el sentido de la palabra técnico. Técnico no es el ingeniero, ni el arquitecto, solamente, sino el economista, el sociólogo, el jurista, el administrador... Y técnico, «técnico de las ideas generales», es el político, cuando goza de la preparación necesaria, que en los momentos actuales no puede menos de ser compleja, para su misión.

(12) El obstáculo mayor —real o aparente— para el Planeamiento urbano se halla en el coste de los planes; y en este obstáculo se atrincheran los Ayuntamientos en su resistencia a redactarlos. El Municipio es una institución pobre, y parece más conveniente invertir sus escasos recursos en realizaciones visibles y de utilidad inmediata. Pero la verdad es que cuanto más pobre sea un Ayuntamiento, más necesidad tiene de administrar con orden su pobreza. Y el planear es precisamente esto: introducir un orden económico en el desarrollo urbano.

La Ley del Suelo se halla en vigor y actúa con indudable eficacia en la mayor parte de sus determinaciones. En el aspecto, por ejemplo, de la sistematización técnica de los planes urbanos, o en el de la calificación general del suelo, ha establecido una terminología y un orden que ya nadie deseará alterar en un futuro de muchos años.

Por otra parte, su aplicación ha fallado en algunos puntos de primera importancia, como es el de todo lo que se refiere a los aspectos orgánicos. Esta falla ha tenido por origen la creación del Ministerio de la Vivienda al poco tiempo de haber sido promulgada, cuyo nuevo Ministerio, no tan sólo deja falto de sentido nada menos que a todo el Título VI, sino que crea una delicada situación de competencia entre dicho Ministerio, a cargo del cual se halla el control de los planes locales, y el de la Gobernación, del cual dependen, fuera de la esfera de su autonomía, los Municipios españoles. Esto quiere decir, que el equilibrio importantísimo entre el Poder central y los Poderes locales, se halla en un estado de crisis que resulta urgente superar.

Otra falla en la aplicación de la Ley, que no por circunstancial deja de ser trascendente, proviene del hecho de no haber sido aprobada, hasta el momento, una parte importante de la reglamentación complementaria que en la misma se halla prevista.

Nos hallamos en un momento crítico en la historia, un momento en que nuestras ciudades crecen según ritmos absurdos, en que miles de familias viven en el ambiente infrahumano de los suburbios y de las barracas. Y este crecimiento, en la mayoría de los casos, se halla entregado al azar, sujeto constantemente a errores y a hechos consumados. Y no olvidemos que los errores urbanísticos, son errores de consecuencias milenarias. Y en cuanto al problema de la vivienda, no hay duda de que en gran parte, es un problema fundamentalmente de suelo.

La Ley del Suelo, que podría ser el instrumento más eficaz para la solución de estos problemas y estos desajustes, debe ser puesta al día y aplicada sin vacilaciones ni demoras en todas sus determinaciones.

APÉNDICE I

ENSAYO DE SISTEMATIZACION CONCEPTUAL
Y TERMINOLOGICA DEL PLANEAMIENTO
CONTEMPORANEO

Consideraciones preliminares sobre la Terminología

Existe, en todos los países de habla hispánica, un evidente confuisionismo en el uso de los verbos *planear* y *planificar*, y sus substantivaciones Planeamiento o Planeación, y Planificación.

En una técnica en pleno desarrollo, como es la técnica de los planes, es conveniente fijar el significado de las palabras y el concepto preciso por ellas definido.

En el uso incontrolado de los dos verbos, y en medio de la confusión, se van perfilando ciertas tendencias, que resulta oportuno el ir canalizando. Estas tendencias, reconocidas por conspicuas autoridades en la materia, tanto de España como de los países hispano-americanos, se resumen en los siguientes postulados:

La diferencia esencial entre el concepto PLANEAR y el concepto PLANIFICAR, reside en que el *Planeamiento*, o la *Planeación*, es una doctrina, o una práctica referida a actividades teóricas, sobre objetivos amplios, y finalidades a largo plazo. Y la *Planificación*, es una técnica que se refiere a actividades prácticas y concretas, sobre objetivos limitados.

Toda acción de formar planes exclusivamente económicos o «físicos», será planificar. Toda acción de formar planes políticos o sociales, será planear.

La diversificación de los conceptos de planear *como doctrina* y planificación *como técnica*, tiene su homología en lo que se refiere a la ordenación del desarrollo de la ciudad, en cuyo campo, URBANISMO, es una doctrina, que corresponde al Planeamiento o Planeación. Y URBANIZACION es una técnica, que corresponde a la Planificación.

Partiendo de estos postulados, vamos a intentar la definición de estos dos conceptos fundamentales.

PLANEAMIENTO (SINÓNIMO PLANEACIÓN)

Primera acepción

Estudio científico o análisis documentado y sistemático de cualquier operación o realización, efectuado previa o simultáneamente al desarrollo de la misma.

Segunda acepción

Doctrina que propugna la necesidad de que el desarrollo de las actividades económico-sociales, se realice mediante planes.

PLANIFICACIÓN

Acción de ordenar, mediante documentos escritos y gráficos previamente redactados, una operación de carácter físico-económico y el desarrollo práctico de la misma.

Sistematización de conceptos

Con esta base, pasamos al estudio sistemático de las diferentes clases de planes que se realizan en nuestro tiempo.

Los planes contemporáneos, a los cuales se ha llegado mediante complejos y largos procesos históricos, pueden sistematizarse en tres grupos fundamentales: el grupo de los planes económicos, el de los planes urbanísticos (extendidos a los espacios rurales, es decir, al territorio en general) y el de los planes sociales.

Vamos a analizar las características que definen estas tres clases de planes.

PLANES ECONÓMICOS

Planificación económica, es la ordenación de las actividades económicas de una empresa o de un país de acuerdo con un programa sistemático, concebido previamente y reajustado constantemente al desarrollo de las mismas.

En el caso de la Planificación económica de un país, ésta afecta no tan sólo a las actividades de función estatal, sino también a las de función privada.

La Planificación económica tiene dos capítulos fundamentales hasta cierto punto independientes: el de la Planificación económica *pura* o abstracta, monetaria (aspectos comerciales, fiscales, arancelarios...) y el de la Planificación agrícola-industrial, que tiene una relación directa con el desarrollo del suelo y con la ordenación del territorio.

La diferenciación de estos dos capítulos tiene una importancia primordial en relación con la política planeativa, ya que admitiendo que en nuestro tiempo todos los planes deben tener una base económica efectiva, hay que ver si esta base tiene que ser integral, o limitada a los aspectos agrícola-industriales, o sea territoriales.

En la gran mayoría de países, sólo será recomendable una Planificación de tipo físico o territorial, bien que referida a los aspectos territoriales de la economía, a los que afecten al desarrollo del suelo.

Ahora bien, ¿cuáles son, concretamente, estos aspectos?

Sin pretender hacer un estudio exhaustivo de la Planificación económico-territorial, diré solamente que comprende capítulos tales como los siguientes:

1. Localización industrial, en relación con las materias primas, la mano de obra, los mercados de consumo, las vías de comunicación y de transporte.

2. La transformación de los terrenos agrícolas (nuevos regadíos, desecación de zonas pantanosas, etc...). Esta transformación va seguida de la correspondiente *colonización* y asentamiento poblacional, e implica determinaciones de orden totalmente planeativo, como son los del tamaño de la parcela agrícola, nuevas poblaciones, etc...

Salta a la vista la imposibilidad de separar estos planes económico-territoriales de la Planificación física, que vamos a estudiar a continuación

PLANES FÍSICOS

La Planificación física o territorial, constituye la técnica moderna de la ordenación o de la organización de los espacios geográficos, «l'aménagement du territoire» de los franceses.

La Planificación física tuvo su origen en el urbanismo, o sea, en la técnica de la organización espacial de la ciudad (inicialmente el simple trazado de las calles) cuyo origen debería buscarse en la Prehistoria.

A mediados del siglo pasado, y como consecuencia de la Revolución industrial que causó la hipertrofia de la ciudad, antes limitada por sus murallas, y la invasión tentacular del campo por la misma, fue necesario planear, al mismo tiempo que la urbe, un espacio periférico, un «hinterland», y ello dió origen a las zonas metropolitanas. De la Planificación física metropolitana, se pasó a la regional, y de la regional a la nacional, es decir, a la que cubre la integridad del territorio de un país.

Actualmente, el urbanismo puro ha sido superado. El Plan urbano queda incluido y refundido en el Plan regional y, si la ciudad es grande, en el nacional. Y esto por muchas razones, una de ellas la de que cada día es menos real el límite entre el territorio urbano y el rural. La ciudad tiende a ruralizarse y la sociedad así lo desea, buscando, en lo posible, la constante huída desde lo artificioso a lo natural; y al mismo tiempo, el campo se urbaniza, se ordena como una inmensa «ciudad rural».

Salta a la vista que la Planificación física no puede hacerse independiente de la Planificación económica y especialmente de la Plani-

ficación económica en su segundo sentido, el de la ordenación del desarrollo agrícola industrial.

PLANEAMIENTO SOCIAL

Todas las actividades hasta ahora reseñadas, se refieren a puntos de vista exclusivamente técnico, en el sentido estricto de la palabra «técnica». El binomio Planeamiento-Planificación, no ha pasado hasta ahora de los límites de una Planitécnica pura.

Y la técnica de nuestro tiempo se haya, por desgracia, deshumanizada. No nos solemos preocupar de los fines y convertimos con harta frecuencia en fines, lo que no son más que medios, muy importantes tal vez, pero simples medios. Albert Einstein decía que «nuestra época se caracteriza por instrumentos perfectos y por objetivos confusos».

Y es precisamente por esta confusión entre medios y fines, que la cultura, y con la cultura la Humanidad de hoy, tiene un futuro inseguro y sombrío. Esto quiere decir que nos toca a todos, cada cual con los medios a su alcance, empezar haciendo una composición de lugar y formulándonos la pregunta de ¿a dónde vamos?

Y nuestro campo, el del Planeamiento-Planificación, en sus distintas formas, es ciertamente muy delicado en este aspecto. Según como planteemos sus principios, puede servir para contribuir poderosamente a la rehumanización de un sector singularmente amplio de la técnica, o puede servir para consumir definitivamente la deshumanización del medio en el cual el hombre vive.

¿Cuál es el fin de los planes? ¿Qué perseguimos a través de los mismos? ¿Compensa este fin los esfuerzos que ocasiona y los sacrificios que impone?

Pues bien: el objetivo final del planear, debe ser el bien directo del hombre: «el mayor bien para el mayor número de seres humanos».

Y esta es la razón por la cual debemos unir inseparablemente la Planitécnica a la Sociología y entrar en el campo del Planeamiento social.

El Planeamiento social, a su vez, tiene dos aspectos, el de la Sociología pura y el de la Sociología que puede traducirse en realidades físicas, desarrollables en el espacio geográfico (13).

Sociología pura, es la que se referiría a problemas tales como los de las *situaciones de dominio*, a las *instituciones*, a la *enseñanza y cultura*, etc..., problemas cuya relación con la Planificación práctica, es indirecta.

(13) Nos referiríamos, al hacer estas consideraciones, a la Sociología como ciencia de la realidad y no como ciencia del conocimiento.

El otro aspecto de la Sociología, en cambio, se halla inseparablemente relacionada con aquélla y es la que estudia los problemas de la *familia* y de su continente físico y material, que es la *vivienda*, los *grupos sociales* y especialmente el grupo vecinal, cuyo continente urbano es el *barrio*, el *equiparamiento social*, el *esparcimiento colectivo*, etc...

Con todos los conceptos que muy brevemente acabamos de definir, hemos formado el cuadro sinóptico que figura al final de estas páginas. En este cuadro sinóptico figuran todas las prácticas y campos a través de los cuales y sobre los cuales actúa la moderna técnica de los planes.

El conjunto de estas acciones define la posibilidad del Planeamiento técnico total de un país o nación. Pero a mi juicio, no la aconseja, por muchas razones, entre ellas, la de su excesiva complejidad.

Por otra parte, si aislamos los tres capítulos centrales, PLANIFICACION DEL DESARROLLO AGRICOLA-INDUSTRIAL, PLANIFICACION FISICA Y PLANEAMIENTO FISICO-SOCIAL, encontramos delimitado el perfecto campo de acción dentro del cual considero debemos desarrollar nuestros esfuerzos: el de un Planeamiento del «*habitat*» humano, un Planeamiento ecológico, que trataremos de definir.

PLANEAMIENTO ECOLÓGICO

Es la ordenación previa y continua del desarrollo del suelo, sobre bases económicas por cuanto y en cuanto constituye el «habitat» de la especie humana. O también: la organización activa del territorio geográfico con el objeto final de hacer posible a los seres humanos que en él habitan, tanto la vida material en condiciones de seguridad, salubridad y alegría, como la plena convivencia social. Pues en el fondo, nuestro objetivo social es bien sencillo: dar a los hombres un buen *vivir* y un buen *convivir*. Del buen vivir debe encargarse la Economía; y del buen convivir, la Sociología.

Planteadas en estos términos, la técnica de los planes no nos tiene que hacer inhumanos, sino más profundamente humanos.

ENSAYO DE SISTEMATIZACIÓN CONCEPTUAL Y TERMINOLÓGICA
DEL PLANEAMIENTO CONTEMPORÁNEO

Planificación económica.....	<i>Planificación económica pura o abstracta</i> (Aspectos monetarios, comerciales, fiscales, arancelarios...)	Planeamiento del <i>habitat</i> o ecológico.
Urbanismo generalizado a los ámbitos rurales.....	<i>Planificación del desarrollo agrícola-industrial</i> (Localización industrial, planes de mejora agrícola).	
	<i>Planificación física o territorial</i> o técnica de la organización del espacio geográfico (urbano-regional) (Centros urbanos, zonificación, usos del suelo, líneas de comunicación...)	
Planeamiento social.	<i>Planeamiento social-físico</i> (Vivienda (housing), barrios, equiparamiento social, esparcimiento colectivo, control de las migraciones).	
	<i>Planeamiento social-puro.</i> (Situaciones de dominio, Instituciones, Enseñanza, Cultura...).	

APÉNDICE II

XXV CONGRESO DE LA FEDERACION INTERNACIONAL
DE LA VIVIENDA Y PLANEAMIENTO

Con la cooperación de la «Sociedad Interamericana de Planificación» y el Gobierno Libre Asociado de Puerto Rico.

Contestación al Cuestionario-guía para la preparación del Informe General, referida al caso especial de España.

TEMA I.—«LA CONTRIBUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN FÍSICA
AL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIALA. *Alcance y Métodos de la Planificación Física*

Papel que desempeña la Planificación Física en un programa de desarrollo integral; su relación y efecto sobre factores específicos del desarrollo económico y social, tales como localización de actividades industriales, distribución de la población, conservación y desarrollo de recursos naturales, productividad y formación de capital, niveles de vida y distribución de la riqueza.

1. Tomando como base la experiencia de su propio país y las definiciones comúnmente aceptadas, describa los métodos y normas que distinguen la Planificación Física de otras disciplinas profesionales, tales como Ingeniería, Economía, Demografía, Geografía, Sociología, etc...

2. Describa el papel que desempeña la Planificación Física en programas de desarrollo balanceado, en relación con amplios objetivos económicos y sociales. Dé ejemplos concretos.

3. Cómo y hasta qué punto la teoría y práctica de la Planificación Física influye sobre:

- a. Localización de actividades industriales y distribución de la población.
- b. Conservación y desarrollo de los recursos naturales.
- c. Productividad y formación de capital.
- d. Niveles de vida y distribución de la riqueza.

B. *Estudios de Casos específicos*

.....

C. *La Organización de la Planificación Física*

El lugar de la Planificación Física o del medio ambiente en el proceso de desarrollo económico y social. Organización de la Pla-

nificación Física en el país; su relación con respecto a otros órganos del Gobierno que tienen a su cargo el desarrollo económico y social. Capacidad del personal administrativo en términos cuantitativos y cualitativos en las diferentes fases del proceso de planificación y desarrollo.

1. Describa el organismo que ejerce la Planificación Física en el país:

- a. ¿Es una unidad independiente o parte de otra agencia?
- b. ¿Cuál es su relación con los funcionarios u organizaciones que asesoran, o formulan, los programas para el desarrollo económico y social?
- c. ¿Cómo se obtienen las decisiones sobre programas para el desarrollo económico y social?
- d. ¿En qué nivel de gobierno funciona la agencia de planificación física: nacional, regional, provincial o local?

2. ¿Hasta qué punto están equipados los planificadores físicos en su país para ejercer influencia en decisiones sobre el desarrollo económico y social?

3. ¿En su opinión, existe en su país el compendio de una doctrina o metodología de planificación que se relacione y sea al mismo tiempo aplicable para guiar las decisiones sobre proyectos o programas para el desarrollo económico y social?

* * *

RESUMEN DE LA CONTESTACIÓN

Caso especial de España.

Consideramos que, en el caso de España, la contestación al cuestionario que se nos remite, será de mayor claridad invirtiendo el orden de los párrafos, en la forma siguiente:

- I. (C-B) *Organización de la Planificación Física*
Estudio sintético de casos específicos
- II. (A) *Alcance y métodos de la Planificación Física*

I. ORGANIZACIÓN DEL PLANEAMIENTO EN ESPAÑA CON REFERENCIA A CASOS ESPECÍFICOS

No es preciso el término «Planeamiento físico» en el caso de España, pues tal como se halla organizado, no puede separarse del factor social y humano. Se trata, más bien, de un Planeamiento ecológico, en el cual el factor económico no interviene más que con carácter de instrumento indispensable. La reordenación y planificación

de la Economía española corresponde a los Ministerios de Hacienda, Industria y Comercio.

La organización del Planeamiento nacional es muy compleja, cosa inevitable por la relativa extensión del país, y por su diversidad geográfica y poblacional. Influye además en la misma un inevitable factor tradicional, ya que el Planeamiento territorial y social tiene en España un origen multiseccular (organización municipal, Leyes de Indias, que constituyen un precedente del siglo xvi, etc...).

Existen fallos de coordinación, que se van corrigiendo, debiéndose tener en cuenta que el instrumento jurídico fundamental del Planeamiento español, la «Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana» data de 1956, y que el Ministerio de la Vivienda (que debería ser, más eficazmente, del Planeamiento y Vivienda) fué creado en 1957.

Trataremos de sintetizar la estructura político-técnica del Planeamiento español en el siguiente cuadro:

Organización general

Depende de los Ministerios de la Gobernación (Municipios y Diputaciones provinciales) y de la Vivienda (otros organismos).

Grado o escalón	Organo político-técnico	Tipos de planes
Urbano.....	Municipios.....	<i>Planes Generales de Ordenación Urbana.</i> <i>Planes Parciales de Ordenación Urbana.</i>
Provincial... (Regional)	Diputaciones provinciales. Comisiones provinciales de Urbanismo. Enlace con los Ministerios y con los Municipios. Control y fiscalización de los Planes municipales.	<i>Planes Provinciales.</i>
Nacional....	Ministerio de la Vivienda..... Dirección General de Urbanismo. Comisiones especiales de Enlace. Con las Direcciones Generales de Carreteras, Puertos, Obras Hidráulicas, etc,...	<i>Plan Nacional de Urbanismo el cual incluye los Planes de Descongestión de ciudades (Pobladors de absorción) Eliminación o mejora de suburbios (slumclearance), de Nuevos centros urbanos, de Ordenación general de zonas turísticas y de Preparación de suelo urbanizado para la construcción de viviendas sociales.</i>

*Organizaciones especiales**Planes de zonas metropolitanas.*

Comisarias o Gerencias autónomas del

Gran Madrid.

Gran Barcelona.

Gran Bilbao.

Gran Valencia.

*Otras actividades de tipo planeativo, más o menos independientes de las organizaciones citadas**Plan Nacional de la Vivienda.*

Ministerio de la Vivienda, Dirección General e Instituto de la Vivienda.

Planes de Colonización.

Ministerio de Agricultura, Instituto Nacional de Colonización.

Los Planes de Colonización tienen por objeto la transformación de zonas estériles, de secano y casi despobladas, en regadíos, y la consiguiente industrialización, mediante la construcción de presas, canales, centrales hidroeléctricas, creación de diversas industrias, etc... La nueva zona regable, se subdivide en parcelas agrícolas, las cuales se atribuyen en propiedad (que se adquiere a plazos) a familias procedentes de zonas superpobladas.

Para la residencia de estas familias, se han creado hasta la fecha unos 140 poblados de Colonización.

Los Planes de Colonización más importantes, entre los realizados o iniciados hasta el momento, son el *Plan Badajoz*, el *Plan Jaén* y los *Planes de las Regiones de los Monegros y de las Bardenas*.

Concentración Parcelaria.

Ministerio de Agricultura.

Racionalización de la división parcelaria agrícola, que se va realizando por Municipios, de acuerdo con la «Ley de Concentración Parcelaria» (15 de julio de 1954).

Plan Nacional de Repoblación Forestal.

Ministerio de Agricultura.

Plan Nacional de Carreteras.

Ministerio de Obras Públicas.

Cuerpo de doctrina y metodología del Planeamiento

Puede considerarse como tal, la «Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana».

Aparte de ésta, que tiene carácter general y prescribe la formación del Plan Nacional de Urbanismo, existen distintas leyes y reglamentos especiales que regulan las distintas actividades reseñadas.

II. ALCANCE Y MÉTODOS DEL PLANEAMIENTO

Del esquema de organización que hemos expuesto, se deduce que el Planeamiento no constituye, como en el caso de Puerto Rico, un «Programa de desarrollo económico-social» integral. El Planeamiento español *se limita al aspecto territorial urbano-rural, en cuanto éste constituye el «habitat» humano*, aspecto que incluye, por ejemplo, el control de las migraciones internas y la redistribución de la población, *constituyendo, por lo tanto, un Planeamiento de tipo ecológico*. No consiste, pues, en una actividad de objetivos directos económicos, lo cual no quiere decir que no exista una inevitable relación con factores económicos, tales como la localización industrial, las zonas de colonización, etc..., sin que hasta el momento, hayan surgido conflictos importantes entre los diferentes organismos.

Métodos y normas que distinguen la Planificación Física de otras disciplinas profesionales, tales como la Ingeniería, Economía, etc...

Las disciplinas profesionales tales como la Arquitectura, la Ingeniería en sus distintas ramas, la Estadística, la Sociología, colaboran intrínsecamente en el Planeamiento. La *Planificación* propiamente dicha, se halla encomendada legalmente a los Ingenieros y Arquitectos, debiendo todo Plan o Proyecto Urbano o Regional ser suscrito, por lo menos, por un técnico de este tipo, aparte de que los Planes son siempre formados por una Comisión de carácter político-técnico.

La labor técnica tiende a ser realizada en equipo, si bien la composición de los equipos no se halla todavía oficialmente reglamentada.

No hay que olvidar la indispensable colaboración de los asesores legales, que velan por la juridicidad de los planes, en el doble aspecto del Derecho público y del Derecho privado.

Papel de la Planificación Física en los Programas de desarrollo balanceado

No existe más «Plan de desarrollo balanceado» (o equilibrado) que el Plan Nacional de Urbanismo, que se halla en período de preparación y tiene un carácter básico ecológico y no económico.

Los planes propiamente económicos, los desarrollan los Ministerios de Hacienda, Industria y Comercio, en relación con ciertos organismos internacionales como con la O. E. C. E., el «Fondo Monetario Internacional», etc...., así como con determinadas instituciones paraestatales.

Influencia de la teoría y práctica del Planeamiento

a) En la localización de las actividades industriales y distribución de la población, por los medios siguientes:

Plan Nacional de la Vivienda.

Plan Nacional de preparación de suelo urbanizado para viviendas.

Plan Nacional de descongestión de ciudades.

Creación de «Poblados de absorción».

Planes de descentralización industrial.

Planes de Colonización.

Control de las migraciones internas, etc...

b) En la conservación y desarrollo de recursos naturales, por los medios siguientes:

Planes de Colonización.

Concentración Parcelaria.

Repoblación Forestal.

Construcciones Hidráulicas, etc...

c) En la productividad y formación de capital (creación de riqueza).

Planes de Ordenación Urbana (transformación de terrenos rústicos en solares).

Planes de Colonización.

Plan de Repoblación Forestal.

Plan de Ordenación general de zonas turísticas, etc...

d) En los niveles de vida y distribución de riqueza:

Plan Nacional de la Vivienda.

Plan de eliminación de suburbios.

Plan de descongestión de ciudades.

Planes de Colonización (asentamiento agrícola)

Control de las migraciones internas, etc...