

III. ESTADISTICA

H

Notas sobre la proyección en el ámbito local del III Plan de Desarrollo Económico y Social

352:338.984.3 (46)

por

IGNACIO BALLESTER ROS

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. LA TRASCENDENTAL DECADA DE LOS SETENTA.—III. LA ACCION DE DESARROLLO REGIONAL: 1. LOS ASENTAMIENTOS METROPOLITANOS, URBANOS Y RURALES. 2. LA POLÍTICA DE LOCALIZACIÓN INDUSTRIAL. 3. LA POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURA, ACTIVIDADES SECTORIALES Y PROGRAMAS REGIONALES SELECTIVOS.—IV. LAS INVERSIONES DE LAS CORPORACIONES LOCALES.

I. INTRODUCCION

La Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social acaba de publicar una monografía, que ha tenido una amplia difusión, sobre las directrices, objetivos y alcance del III Plan, que ha de regir durante el cuatrienio 1972-1975.

Se estima que dicho cuatrienio «ha de constituir un período de crecimiento acelerado, al par que selectivo». Dentro de la planificación «indicativa» que en el Plan es vinculante para el sector público y «orientador» para el privado «se ha otorgado una atención preferente a la elaboración de un Programa de inversiones públicas».

La política de desarrollo regional constituye uno de los objetivos básicos del Plan, cuya proyección en el ámbito local tiene una gran trascendencia en sí y por la repercusiones que encierra, de todo orden.

Es muy interesante resaltar que «a la política de desarrollo regional se le da un nuevo enfoque atendiendo a una visión espacial, que no sólo persigue la revalorización del territorio», sino que trata de con-

seguir la «necesaria homogeneización de niveles de renta y de actividad interregionales» y «haciendo al territorio un protagonista del desarrollo aporta nuevos factores de estabilidad e integración a la comunidad nacional».

De otra parte, adquiere notoria relevancia la financiación del Plan por medio de inversiones de las Corporaciones locales.

Por todo ello, y muy especialmente por la creciente importancia que a la acción regional y, en todos sentidos, local se otorga en dicho Plan, hemos juzgado de interés comentar someramente las ideas esenciales del mismo y de sus repercusiones en el ámbito local, ya que se pretende conseguir un notable cambio de estructura en el asentamiento de la población, un acercamiento de niveles de producción, renta y disfrute de los servicios entre las distintas regiones y comarcas, por lo que muy bien pudiéramos hablar de

II. LA TRASCENDENTAL DECADA DE LOS SETENTA

El decenio 1960-1970 ha supuesto una acusada transformación de la demografía y de la economía españolas. En 1960 residían en poblaciones mayores de 20.000 habitantes el 45,6 por 100 de los españoles, porcentaje que se elevó al 55,3 en 1970; fruto ello de la intensificación de los movimientos migratorios, que hizo aumentar la población urbana en 4,8 millones.

Es evidente que en la actualidad la población española se concentra en las zonas industriales y en las grandes aglomeraciones urbanas. Las mayores densidades, aparte de Madrid, se presentan en la periferia, en especial, en Barcelona, Vizcaya y Guipúzcoa, Provincias que figuran a la cabeza por su importancia demográfica. Frente a ello, las Provincias del interior presentan bajas densidades, con un empobrecimiento de población que afecta principalmente a las situadas en las vertientes del sistema ibérico. Como en otros números de esta REVISTA se ha expuesto, es grande el número de Provincias españolas que disminuyen de población. De otra parte, ha disminuido la corriente emigratoria hacia ultramar y se ha incrementado, aunque con carácter temporal, la dirigida a Europa. La migración interprovincial se ha elevado a más de tres millones en este decenio. Si desigual se presentan las diferentes Provincias desde el aspecto demográfico, esta desigualdad se acentúa si analizamos la distribución provincial de la renta, si bien es de notar que en 1970 la relación entre la máxima

y la mínima renta provincial por habitante había sido la más reducida del decenio.

El período 1971-1980 ha de ser decisivo en muchos aspectos. En primer término, respecto a una mejor distribución de la población española, consecuencia de la acción de desarrollo regional prevista en el III Plan y cuyas ideas básicas se exponen en el número siguiente. En segundo término, se trata de corregir la distribución personal y regional de la renta por habitante tendiendo a una mayor justicia que borre las acentuadas desigualdades.

Se tiende, en tercer lugar, a un acentuado urbanismo. Se prevé que en 1980 la población española habrá alcanzado los 37,5 millones de habitantes y que la población urbana será el 60 por 100 de la población. De ello se deduce la necesidad de prever con tiempo suficiente las líneas directrices de un adecuado planeamiento urbanístico, que haga posible una vida urbana con el debido equipamiento y dotación de los servicios comunitarios en 1980.

Se prevé un crecimiento anual de la población española cifrada en 360.000 habitantes. Los movimientos migratorios continuarán a fuerte ritmo entre 1971 y 1980. Se acentuará la concentración de la población en Alicante, Barcelona, La Coruña, Madrid, Oviedo, Sevilla, Valencia y Vizcaya. Se considera que la población residente al norte del paralelo 40 aumentará en 2,4 millones de personas y la situada al sur en sólo 750.000. Las Provincias litorales verán crecer su población en 2,3 millones y las interiores, es decir, prácticamente Madrid, en 1,3 millones.

La evolución y cambio en la estructura socioeconómica seguirá igualmente su ritmo; se acentuará la disminución de la población agraria y el incremento de la población activa en los sectores secundario y terciario será más acusada. Ello ha de repercutir necesariamente en la transformación de la Vida local.

III. LA ACCION DE DESARROLLO REGIONAL

La política de desarrollo regional, uno de los objetivos básicos del III Plan, atiende a las siguientes *directrices*:

1. Trata de corregir las diferencias en el nivel de vida entre las distintas Provincias españolas.
2. Trata de superar las discriminaciones actuales entre las formas de vida del campo y la ciudad.

3. Persigue la finalidad de que todos los españoles puedan disfrutar del equipo colectivo y de los servicios públicos adecuados a la década de los setenta.

4. Pretende dotar a cada una de nuestras Regiones y Comarcas de los medios imprescindibles para impulsar y acelerar su desarrollo, buscando la igualdad en el acceso a los bienes de la educación y cultura, tecnología y capacidad de innovación.

5. No sólo por motivos sociales, sino también económicos, se quieren descubrir y potenciar las posibilidades reales de desarrollo de cada una de las zonas del territorio, especialmente de las marginadas histórica o geográficamente, tratando de aumentar la aportación de las distintas Regiones al producto nacional y hacer más justa su distribución.

El nuevo horizonte del desarrollo regional va más allá de una simple localización geográfica de las inversiones. Permite introducir objetivos específicamente regionales, que sean interdependientes y simultáneos con los objetivos nacionales.

Este desarrollo regional ha de realizarse mediante:

1. Una política de asentamientos metropolitanos, urbanos y rurales.
2. Una política de localización industrial.
3. Una formulación de acciones de infraestructura y de actividades sectoriales, así como unos programas regionales selectivos.

1. LOS ASENTAMIENTOS METROPOLITANOS, URBANOS Y RURALES.

El Plan pretende una «óptima revalorización del territorio nacional», mediante un más humano y racional asentamiento de la población, lo que se espera conseguir con una articulación de las áreas metropolitanas íntimamente relacionadas entre sí y sus áreas urbanas y rurales dependientes.

Las *áreas metropolitanas* deben ser «generadoras de servicios y de actividades de alta cualificación, cuyo impacto irradie a la totalidad del país». Toda Región debe contar, a lo menos, con un área metropolitana, entendida como un conjunto de «entidades urbanas en torno a un núcleo central». Aparte de su concepción *geográfica*, que acabamos de dar, el área metropolitana tiene una calificación *funcional* sobre determinada zona, lo que «exige un importante volumen de población activa y una suficiente diversificación del empleo». A su vez supone un área metropolitana una *zona de influencia* sobre su territorio y en relación con otras áreas urbanas.

Tres factores son, pues, los determinantes de un área metropolitana:

volumen de población, desarrollo socioeconómico y planeamiento urbano. Seis son las áreas metropolitanas que se han elegido como básicas: Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao, Sevilla y Zaragoza, cada una de las cuales alcanzarán en 1980 una población superior a los 750.000 habitantes.

Las *áreas urbanas y metrópolis de equilibrio* «deben facilitar los servicios del área geográfica circundante haciéndoles llegar el proceso de desarrollo iniciado en las metrópolis». Se configuran como tales las 17 siguientes, que se estima rebasarán en 1980 la cifra de 250.000 habitantes:

- Oviedo-Avilés-Gijón y Municipios de su área.
- San Sebastián y Municipios de su área.
- Málaga y Municipios de su área.
- Alicante-Elche y Municipios de su área.
- Santa Cruz de Tenerife-La Laguna y Municipios de su área.
- Palma de Mallorca y Municipios de su área.
- Pontevedra-Vigo y Municipios de su área.
- Cádiz-Jerez y Municipios de su área.
- Murcia-Cartagena y Municipios de su área.
- Las Palmas de Gran Canaria y Municipios de su área.
- La Coruña-El Ferrol y Municipios de su área.
- Valladolid y Municipios de su área.
- Granada y Municipios de su área.
- Córdoba y Municipios de su área.
- Tarragona-Reus y Municipios de su área.
- Santander-Torrelavega y Municipios de su área.
- Vitoria y Municipios de su área.

Deben considerarse, en tercer término, en esta red jerarquizada de núcleos de población, las *ciudades de tipo medio y otras poblaciones urbanas*, que se estima que en 1980 tendrán una población comprendida entre los 75.000 y los 250.000 habitantes las de tipo medio y alrededor de 20.000 las otras urbanas. Las primeras hacen accesibles los servicios a un área geográfica circundante y complementan a las áreas metropolitanas y por su dimensión «humana» pueden ofrecer un «marco de vida más satisfactorio que las grandes concentraciones metropolitanas»; son la base de nuestra organización urbana y por ello se trata de dotarlas de un adecuado equipo colectivo y han de servir de soporte para la industrialización de las regiones menos desarrolladas.

Estas ciudades de tipo medio son, en principio, las siguientes: Pamplona, Algeciras-La Línea-San Roque, Burgos, Salamanca, Almería,

León, Castellón de la Plana, Lérida, Huelva, Villagarcía de Arosa y Municipios de su área, Albacete, Logroño, Badajoz, Jaén, Santiago de Compostela, Orense, Gerona, Ceuta, Melilla y Tortosa-Amposta y Municipios de su área.

Las «otras poblaciones urbanas» de alrededor de 20.000 habitantes, que serán objeto de atención en el III Plan, se elevan a 113.

Nuestro carácter de primer país europeo como receptor de turistas extranjeros determina una atención específica a las *grandes zonas turísticas* de carácter urbano, configuradas por la concentración de hoteles, villas, apartamentos y otras edificaciones permanentes y los servicios turísticos complementarios que albergan a más de 150.000 personas entre residentes habituales y los de temporada. Se considera que en 1975 rebasarán dicha cifra las siguientes áreas:

Costa Brava.

Zona norte del litoral barcelonés, comprendida entre Mongat y Malgrat.

Costa mediterránea, desde Sitges a Cambrils y desde Vinaroz a Castellón.

Núcleo turístico de los alrededores de Valencia.

Costas levantinas de Sueca a Jávea, Calpe a Villajoyosa y Campello a Torrevieja.

Zona del Mar Menor.

Costa almeriense desde el cabo de Gata a Adra.

Litoral granadino de Motril a Almuñécar.

Zona Este de Málaga hasta Nerja.

Costa de Torremolinos a Estepona.

Litoral gaditano entre Chiclana y Sanlúcar de Barrameda.

Costa onubense de Punta Umbría a Ayamonte.

Costa vasca desde Fuenterrabía a Algorta.

Litoral de la Provincia de Santander desde Castro Urdiales a San Vicente de la Barquera.

Costa coruñesa entre Cabañas-Puentedeume y la capital.

Rías Bajas gallegas desde El Grove-La Toja hasta Bayona.

Islas Baleares.

Islas Canarias.

Y, finalmente, las *áreas rurales*, presididas por una cabecera de comarca, la expresión más simple de forma urbana, se conciben como centros que suministran el mayor número posible de servicios comunitarios. Hasta 286 *cabeceras de comarca* se contemplan en el III Plan,

además de los *núcleos de expansión* y de los *núcleos dependientes*. Las primeras han de hacer mínimo el esfuerzo del consumidor para satisfacer sus necesidades colectivas, polarizan un movimiento comercial para el entorno comarcal y están dotadas de cierta estructura, industria y servicios, que haga atractiva la vida comunitaria en la zona rural circundante; los segundos se limitan al ámbito inmediato de las comunidades dependientes y los últimos deben tener un equipamiento mínimo.

De esta forma, las áreas metropolitanas, las áreas urbanas y metrópolis de equilibrio, las ciudades de tipo medio y otras poblaciones urbanas, las grandes zonas turísticas y las cabeceras de comarca, los núcleos de expansión y los núcleos dependientes, constituyen para el futuro el esquema de asentamiento de la población española sobre el territorio, que se juzga indispensable para hacer llegar a todos los españoles los beneficios del desarrollo, una mayor forma de vida urbana y un más acentuado bienestar.

2. LA POLÍTICA DE LOCALIZACIÓN INDUSTRIAL.

Mientras la agricultura o el turismo se hallan vinculados fuertemente al medio natural, la industria dispone de un mayor grado de libertad en cuanto a su localización; por ello, es el principal instrumento de la política de desarrollo regional. No se trata de hacer desarrollo regional sobre la base de una industrialización forzada, sino de promover la industrialización localizándola racionalmente.

Si bien presentan un balance positivo, la política de polos de desarrollo, localizados en zonas potencialmente aptas para enclavar determinadas industrias—Burgos, Huelva, La Coruña, Sevilla, Valladolid, Vigo, Zaragoza, Granada, Córdoba, Oviedo, Logroño y Villagarcía—no continuará en el futuro.

Se perfeccionará, sin embargo, la política de polos de descongestión y se va a la creación de *grandes áreas de expansión industrial* con extensiones no inferiores a 50.000 hectáreas, en zonas no congestionadas o sin industrialización espontánea.

Se concibe el área de expansión industrial, incluyendo actividades básicas—siderurgia, refino de petróleo, centrales nucleares—, próxima a puertos naturales, dotada de salida al mar, clima adecuado y agua suficiente, con buenos accesos por carretera, ferrocarril, aeropuertos y con buenos recursos humanos y naturales.

3. LA POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURA, ACTIVIDADES SECTORIALES Y PROGRAMAS REGIONALES SELECTIVOS.

En cuanto a la infraestructura, es fundamental la urbanización y equipamiento de las ciudades y cabeceras de comarca; y, con respecto a los servicios colectivos, son de destacar los tres Planes nacionales de:

1. *Abastecimiento de aguas y saneamiento*, que asigna dotaciones a los núcleos según su población, en distintos niveles urbanísticos, dotación que se incrementará, en el futuro, en tanto se eleve el nivel de vida, las condiciones culturales y el grado de industrialización.

2. *Electrificación rural*, sobre la base de una ley que reestructure el sector, corrija la falta de rentabilidad de las redes rurales en manos de 1.700 pequeñas empresas y atienda las peculiares exigencias del mercado rural.

3. *Vías provinciales*, con arreglo a un Plan que se ha de redactar y que se revisará anualmente. Entretanto las inversiones de distinta procedencia se encauzarán por medio de la Comisión Interministerial de Planes Provinciales.

Para contribuir a un desarrollo más eficaz se han realizado o se hallan en vías de ejecución ciertas actuaciones sectoriales:

1. Las especiales determinadas por fuertes demandas de *viviendas* en las *grandes concentraciones urbanas*, cuyas normas de obtención de suelo urbano se han aplicado, en primer lugar, a Madrid y Barcelona, y, en el futuro, se aplicarán a otras áreas para obtener 10.000 hectáreas de solares sobre los que asentar un millón de habitantes, con sus industrias, equipos y servicios.

2. La *infraestructura sanitaria* en las principales *zonas turísticas* de la Costa del Sol, Costa Brava, Costa Dorada, Baleares, Canarias, Benidorm y otros pueblos de la marina alicantina.

3. *Planes Provinciales de Obras y Servicios*, cuya acción, tan útil en el pasado, se intensificará centrándose en las cabeceras de comarca y núcleos de expansión. Continuará la política de «Provincias de acción especial»—Albacete, Almería, Avila, Cáceres, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara, Huesca, Lugo, Orense, Segovia, Soria y Teruel—, a las que se añadirán Toledo, Salamanca y La Coruña. Igualmente se declararán «Comarcas de acción especial» aquellas a las que haya de prestar atención preferente.

4. *Otras acciones*. Se ultimarán los Planes de Badajoz y de Jaén. Proseguirá el desarrollo del Plan de Tierra de Campos y el del Campo

de Gibraltar; y, de la misma manera, el III Plan acoge bajo su protección los Planes, ya iniciados, de transformación de Canarias, Galicia y del Sureste.

IV. LAS INVERSIONES DE LAS CORPORACIONES LOCALES

Para el cuatrienio 1972-1975 las inversiones públicas, financiadas por las Corporaciones locales, se estiman en

84.647,5 millones de pesetas

que representan el 9,7 por 100 del total de las inversiones públicas.

Se detallan por sectores en la tabla adjunta y de su examen se desprenden varias conclusiones. La tercera parte de dichas inversiones, a la mejora de estructuras y servicios urbanos; una quinta parte, a Planes provinciales y una cantidad similar a carreteras, y casi una sexta parte, a educación y cultura; sectores los reseñados claramente prioritarios durante el III Plan.

	<i>Millones de pesetas</i>
INVERSIONES DE LAS CORPORACIONES LOCALES	84.647,5
1. Educación y cultura	10.100,0
1.1. Educación preescolar	800,0
1.2. Educación general básica	3.500,0
1.3. Bachillerato unificado y polivalente y C. O. U.	2.000,0
1.4. Formación profesional	500,0
1.5. Enseñanza universitaria	3.100,0
1.6. Archivos y bibliotecas	200,0
2. Sanidad.—Centros hospitalarios	4.000,0
3. Vivienda	4.000,0
4. Estructuras y servicios urbanos	27.547,5
4.1. Actuaciones municipales en obras y servicios urbanos.	12.828,4
4.2. Abastecimientos de aguas y saneamientos	12.719,1
4.2.1. Abastecimiento de la zona central de Asturias	1.400,0
4.2.2. Ampliación del abastecimiento de Sevilla y zona limítrofe	840,0
4.2.3. Infraestructura sanitaria en zonas turísticas litorales	3.600,0
4.2.4. Instalaciones depuradoras de aguas residuales	700,0
4.2.5. Otras actuaciones en áreas metropolitanas	1.800,0
4.2.6. Otras actuaciones en áreas urbanas.	1.050,0
4.2.7. Otras actuaciones en áreas rurales.	3.329,1
4.3. Transportes colectivos.—Estaciones de autobuses ...	2.000,0

	<i>Millones de pesetas</i>
5. Agricultura, pesca y regadíos	1.000,0
5.1. Ordenación de las producciones	200,0
5.2. Comercialización e industrialización	800,0
6. Carreteras	16.600,0
7. Comercio interior	4.000,0
7.1. Mercados mayoristas	2.880,7
7.2. Mercados de origen	700,0
7.3. Otros mercados y demás inversiones en comerciali- zación	419,3
8. Planes provinciales	17.400,0