



## EL ANÁLISIS GEOGRÁFICO EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

ALEJANDRO GONZÁLEZ MORALES  
GERARDO DELGADO AGUIAR

«Es preciso reflexionar  
para medir y no medir  
para reflexionar»  
(G. BUCHELARD)

## INTRODUCCIÓN

La Ordenación del territorio (en adelante O.T.) se ha centrado preferentemente y de forma casi exclusiva en el espacio urbano. En cambio, en el medio natural y, sobre todo, en el territorio rural apenas ha tenido incidencia. La casuística que explica este fenómeno es de índole diversa, en cualquier caso, uno de los aspectos más importantes es la gran importancia y desarrollo experimentado por el mundo urbano en este siglo. En efecto, prácticamente toda la actividad productiva en los países desarrollados se realiza en las ciudades o en áreas estrechamente vinculadas a ella; por el contrario, el campo ha ido perdiendo población (éxodo rural) y se han abandonado numerosas explotaciones, razón por la cual ha pasado a ocupar una posición secundaria en el interés de los diversos profesionales que se ocupan de la planificación territorial. No obstante, hay que afirmar que el propio medio rural y, más aún, el natural, están adquiriendo una gran relevancia en estos últimos años, sobre todo por la gran preocupación ecológica que está surgiendo en la sociedad, lo que ha propiciado un notable incremento en los estudios de ordenación rural y natural. Con todo, aún se está muy lejos de alcanzar una situación de paridad con respecto a los urbanos.

La O.T. surge como una necesidad de frenar el deterioro que sufren determinadas áreas como respuesta al crecimiento que han experimentado las mismas, obligándonos a aceptar que el mencionado deterioro es el tributo que hay que pagar por el propio desarrollo. Sin embargo, se ha demostrado que la utilización ordenada y racional de los recursos no tiene necesariamente por qué derivar en un empobrecimiento y esquilmación de las zonas afectadas, ya que



si previamente se analiza cuáles son las posibilidades de tal espacio de producir un desarrollo armónico y equilibrado, se puede mantener con un impacto espacial negativo mínimo un uso sostenido del territorio, por ello disentimos de Jacques Jung cuando proclama: «que resulta demencial toda negación del carácter inevitable de ciertos procesos evolutivos. Por medio de la O.T. pueden colmarse algunas lagunas coyunturales, dotar de cierto dinamismo a los inmovilismos que frenan el desarrollo de una región, pero no se puede (ni se debe) hacer nada en lo que atañe a problemas propiamente estructurales» (J. JUNG, 1972).

En efecto, pensamos que las únicas soluciones válidas son precisamente las que abordan la problemática de carácter estructural, pues de nada sirve proteger un espacio, si la legislación o reglamentación jurídica permite a los agentes económicos y sociales la utilización devastadora del mismo. Por ello creemos que junto a las indispensables medidas de carácter coyuntural que pongan freno a situaciones concretas, se debe avanzar en la consecución de un modelo de desarrollo que permita un uso racional y ordenado del espacio, y esto último sólo se consigue con medidas y leyes de carácter estructural, pues lo que está en juego no sólo es la preservación de determinados parajes o la utilización de unos enclaves en detrimento de otros, sino que la organización del territorio no puede entenderse como un mosaico donde unas piezas son objeto de cuidado y otras no, pues al existir una interrelación entre todas las unidades que conforman el mosaico, cualquier intervención sobre una de ellas, repercute de manera general en el resto; por consiguiente, se hace necesario una política de planteamientos globales y no acciones parciales y coyunturales que propiciarían a largo plazo un agravamiento de la situación.

Por todo ello concluimos que la O.T. debe ser globalizadora, otra cosa muy distinta es que las actuaciones sobre el territorio tengan aspectos diferenciales en función de la estrategia escogida, pues se sabe que la problemática espacial presenta situaciones diversas, pero esta diversidad, insistimos, está íntimamente relacionada, por ello se hace necesario partir de criterios generales o globales, que con posterioridad se adaptan a las distintas situaciones que se nos ofrecen en el territorio. Esta cuestión queda magníficamente expuesta por Mao Tse Tung al señalar que el todo es susceptible de dividirse en una serie de partes o unidades, pero que ninguna de estas se justifica por sí sola, sino que tienen sentido conformando

parte de ese todo, que es a la postre el que le da coherencia y el que justifica la razón de su existencia (A. BADIEU, 1980).

Hemos comenzado por definir en que consiste y qué es la O.T., quizá para una mejor comprensión de la misma fuera necesario abordar ahora lo que no es la mencionada planificación territorial. Hemos señalado que el territorio es un todo pero, que a su vez, está dividido en una serie de partes. No obstante, estas unidades que conforman el consabido territorio no tienen el mismo peso ni presentan la misma problemática, de ahí la necesidad de valorar no sólo los aspectos generales o totales, sino también es necesario centrarse en las cuestiones individuales, pues la problemática de ellas es de indole diversa. Todo ello nos indica que a pesar de convenir que el territorio constituye una globalidad no puede abordarse el estudio del mismo como una unidad, pues éste presenta aspectos diferenciales que necesitan respuestas variadas, es decir, a pesar de que el territorio es un todo no puede ser tratado de manera idéntica para todos los casos, pues ese conjunto resulta de situaciones desiguales, por tanto la planificación no puede ser lineal e igualitaria, pues responde a una casuística múltiple con gran cantidad de matices. Con todo, no debemos perder la idea de que a pesar de necesitar respuestas variadas según los casos el espacio a ordenar constituye sobre todo una totalidad.

La anterior afirmación se ha traducido en ocasiones en la realización de una serie de estrategias que dimanen de políticas sectoriales y que conducen en la práctica a una organización descentralizada del propio territorio. Ello termina produciendo a largo plazo, o incluso a medio plazo, situaciones de desequilibrio y desigualdades, pues al fraccionar el territorio en una serie de compartimentos espaciales que compiten entre sí se infrutilizan determinados recursos, al tiempo que otros se dilapidan o despilfarran por la misma razón. En otras palabras, la descentralización económica, que no administrativa, del territorio conduce inexorablemente a unos ritmos e intereses distintos en el desarrollo de las diferentes zonas, lo que termina conformando una estructura difícilmente articulable, y lo que es más grave aún en competencia con otras.

Por último, señalar que la O.T. no puede entenderse de forma exclusiva como una reconversión de zonas atrasadas, pues ésta no sólo atañe a las regiones problemáticas, sino que de igual manera es necesaria en las áreas desarrolladas para que de esta manera se optimice su aprovechamiento. Con todo, las posibilidades de los espa-





cios atrasados no sólo dependen de los procesos que en ellos se generan, sino también de otros que se realizan fuera, pero que afectan indudablemente a las relaciones sociales y de producción que se producen en las áreas marginales. Por ejemplo, un avance en el desarrollo de las fuerzas productivas de un área desarrollada tiene repercusiones en otras atrasadas por la internacionalización de las formas de producción capitalistas. En realidad son las relaciones de producción y dominación las que en última instancia explican el desarrollo o subdesarrollo de una zona, pues como bien señala A. Lipietz: «no hay regiones ricas o pobres, sino regiones de ricos y de pobres». Así pues, la reconversión de una zona atrasada está directamente relacionada con las decisiones de la clase dirigente de esa zona y, sobre todo, de las altas clases sociales de las zonas desarrolladas. En definitiva, que el atraso o desarrollo de una zona está relacionado más con la composición de las fuerzas sociales y económicas que con los propios recursos de la zona. Por otro lado, y como señala Jung: «La Ordenación del Territorio no se basa en homogeneidades, sino en heterogeneidades», es decir, que el territorio hay que concebirlo como un todo formado por una serie de partes diferentes, pero que adecuadamente combinadas y articuladas explican de manera razonable y satisfactoria la razón de ser de esa globalidad que es el territorio.

## 1. LAS DIFERENTES FORMAS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Señalábamos al comienzo de este trabajo que la O.T. podría realizarse en ámbitos distintos. En realidad son tres los tipos de espacios donde se concretan los planes de ordenación territorial:

- El espacio rural.
- El espacio urbano.
- El espacio natural.

De todos ellos nos interesa los dos primeros, a los que vamos a dedicar las sucesivas páginas de este trabajo.

Una primera cuestión que se plantea es la definición de espacio rural: éste casi siempre se ha explicado como una negación del espacio urbano, es decir rural sería todo aquello que no es urbano; sin embargo esta definición general apenas aporta algo al asunto. Para



comenzar el análisis del espacio rural es necesario, a nuestro juicio, establecer las diferencias existentes entre éste y los denominados espacios agrícolas y agrarios, que a pesar de estar directamente relacionados no significan lo mismo. En efecto, el espacio agrícola es sólo aquel territorio donde se realizan labores relacionadas con la agricultura, tanto para consumo humano como para consumo animal (P. GEORGE, 1978). En cambio el concepto de espacio agrario es más amplio, pues no sólo incluye las anteriores actividades, sino que también recoge las zonas donde se desarrollan labores relacionadas con la explotación de los bosques (silvicultura) y la ganadería; como se observa este espacio es de mayor extensión y presenta diversas actividades, pero el campo es algo más que espacio agrario y agrícola, pues también en él están el hábitat del campesino, las obras de infraestructura (camino, embalses, almacenes, etc...), es decir, está todo aquello necesario para desarrollar con éxito las anteriormente mencionadas actividades y precisamente este conjunto de actividades e infraestructuras y servicios constituye el denominado espacio rural. Cualquiera de ellos puede ser objeto de planificación, ahora bien, en cada uno de los casos se debe tener presente que las características de una adecuada ordenación del territorio empieza por contemplar que la planificación tenga un carácter de globalidad-totalidad, que aborde la problemática desde una óptica interdisciplinar, pues como bien señala J. Jung: «La O.T. necesita de equipos multiprofesionales que aborden la problemática desde varias ópticas, desde el comienzo del plan de acción y no de especialistas aislados que presentan al final sus conclusiones particulares a Comisiones y Comité de expertos; pues en este último caso hay un evidente obstáculo para la fluidez en el trasvase de la información que permita actuar con sentido global. En cambio, en el primer aspecto se estudió el problema desde distintos enfoques, haciendo así posible las articulaciones e interacciones entre los distintos especialistas que puede fraguar en una propuesta unitaria y acabada debido al constante carácter de totalidad que la misma ha tenido a lo largo de su realización» (J. JUNG, 1972).

Asimismo, es imprescindible que las acciones previstas para realizar una adecuada ordenación del territorio se realicen en unos plazos amplios, pues la ordenación precisa de una serie de etapas. En primer lugar, está la etapa analítica que sirve para conocer el medio y los problemas del área donde vamos a estudiar. Seguidamente se establecen el conjunto de hipótesis de actuación, teniendo



en cuenta para ello la problemática del área. En este sentido conviene conocer si la mencionada zona pierde población, si es generadora o destructora de puestos de trabajo, si los campos de cultivo están abandonados o no, si sufre deterioro medioambiental, si carece de infraestructuras y servicios, etc... A continuación se trata de evaluar los costes de la acción y comprobar si es factible emprender el proyecto, en otras palabras, se tiene que verificar si las posibilidades financieras con las que contamos permiten emprender el estudio con garantías de poder ser finalizado.

En el mismo orden de cosas, y por lo que respecta a la etapa analítica, hay que estudiar los siguientes aspectos, parámetros y variables. En primer lugar las características naturales o ecológicas de la zona, esto es el clima, el relieve, la morfología, los suelos, la vegetación y la disponibilidad de los recursos hídricos. Su estudio debe ser combinado, es decir, resaltando las articulaciones entre las distintas variables, para de esta manera conseguir una interpretación global del medio natural. No tiene sentido un estudio pormenorizado de cada una de ellas, pues lo que nos interesa es la interrelación entre los diversos factores y elementos que están actuando en la configuración del espacio natural y de qué manera afectan a la posible acción humana. Ello nos permitiría un uso racional de los mencionados recursos ecológicos, así como una correcta ordenación del territorio afectado.

Por otro lado, hay que analizar los aspectos demográficos, pues la población comporta una de las principales variables que intervienen en la configuración del territorio. En este sentido, hay que analizar tanto los aspectos de la dinámica (natalidad, mortalidad, nupcialidad y fecundidad) como los de la estructura y los movimientos migratorios (composición por edad y sexo, estado civil, población activa, estructura socioprofesional, niveles culturales, así como los movimientos internos y externos de la población).

En tercer lugar conviene estudiar las causas económicas que intervienen en la configuración del espacio objeto de estudio, es decir, el tipo de actividades que se desarrollan en el mencionado territorio.

A continuación se debe analizar las relaciones sociales y el marco jurídico, pues ello nos permite un conocimiento más profundo de la sociedad que estamos al tiempo que se observan los imperativos e impedimentos legales para una adecuada ordenación territorial.



De igual manera conviene tener presente los aspectos culturales y patrimoniales del grupo objeto de análisis, pues cualquier tipo de ordenación que se pretenda ser seria y global no debe prescindir de estos aspectos igualmente importantes.

Por último, es deseable un estudio pormenorizado del tipo de poblamiento y de las formas y características del hábitat, pues estos dos últimos aspectos también contribuyen de manera importante en la configuración global de un espacio.

Todos estos aspectos y variables deben estudiarse de manera global, es decir, estableciendo los nexos y articulaciones imprescindibles para no llegar a conclusiones parciales, pues como acertadamente señala B. Kayser: «el espacio rural cambia de significación según se le examine desde un punto de vista económico, sociológico, administrativo, estadístico, cultural, etc...» (B. KAYSER, 1970).

Con todo, hay que afirmar que esta conjunción de factores y elementos en un determinado espacio le confiere unas características particulares al territorio, que lo individualizan y le dan personalidad propia.

## 2. HACIA UNA INTERPRETACIÓN GLOBAL DE LAS ÁREAS RURALES

El espacio rural presenta una serie de aspectos que le diferencian e individualizan de los territorios circundantes (naturales y urbanos). Precisamente esto es lo que le confiere una personalidad propia y lo que a la postre nos permite estudiarlo de manera desagregada. Las principales características que apunta J. Jung del territorio rural son las siguientes:

- territorio de baja densidad de población
- actividad agrícola preponderante
- modo de vida y de trabajo singular
- medio natural
- reserva de bienes escasos
- medio ambiente
- espacio de ocio.



— *Territorio de baja densidad*

En realidad este concepto resulta engañoso, pues se comparan densidades territoriales con funciones diferentes. En efecto, la densidad óptima para los servicios no es exactamente igual que la agrícola o la industrial, por consiguiente esta comparación de densidades de zonas diferentes no tiene demasiada relevancia. Es más, como señala el propio Jung: «La noción de densidad no permite establecer la frontera entre medio rural y medio urbano, puesto que existen zonas urbanas residenciales ocupadas a base de casas unifamiliares sobre extensas zonas verdes y zonas residenciales en comunas rurales edificadas con un alto nivel de densidad» (J. JUNG, 1972).

— *Actividad agrícola predominante*

Tampoco tiene demasiado sentido cuando hoy día la influencia urbana y sus actividades tienen un gran peso en el mundo rural, sobre todo porque la agricultura capitalista tiene cada vez más un comportamiento similar a la industria. En tal sentido se expresa Chombart de Lauwe cuando señala que: «La industrialización de la agricultura exige la localización de esta actividad en las zonas con mayores posibilidades y potencialidad en todos los aspectos (y no solamente agrícolas)... Son la vocación y posibilidades industriales y turísticas de las diferentes regiones las que determinarán en gran parte sus posibilidades agrícolas» (Chombart de Lauwe, 1969).

— *Modo de vida y modo de trabajo*

Hay notables diferencias, a pesar de que cada vez se atenúan más, entre los habitantes del campo y la ciudad. Esto nos permite hablar de un modelo de vida y trabajo diferente en los dos espacios. Por lo general las ciudades tienden a concentrar las residencias, en cambio en el campo —aunque no es ajena la concentración— lo predominante es la dispersión, lo cual encarece la instalación de infraestructuras y servicios. En las ciudades suele haber una cierta separación entre la residencia y el lugar de trabajo, mayor cuanto



más desarrollados están los medios de transporte y la infraestructura viaria; el campo tiene a presentar estos dos elementos: hábitat y trabajo muy relacionados, hasta el punto que en la propia casa campesina se realizan determinadas labores agrícolas (almacenamiento de la cosecha, pisado y fermentación de las uvas para el vino, etc...).

Las ciudades también se caracterizan por una gran concentración y abundancia de servicios; por su parte, las áreas rurales presentan una gran escasez de los mismos, una de las razones que ha contribuido poderosamente a ello, a parte de los interiores niveles de renta, ha sido la baja concentración de las viviendas, lo que encarece la instalación de los servicios o simplemente por no llegar a un umbral mínimo imposibilita su instalación.

En el ámbito urbano los lazos comunitarios se han debilitado por la propia dinámica de la vida en las ciudades; sin embargo, en el campo estas relaciones afectivas se conservan bien en general.

Por último, otro aspecto diferencial es el consumo, siendo mucho mayor en las ciudades por las razones anteriormente apuntadas.

#### — *El medio natural*

Este es mucho más amplio y en general está mejor conservado en el campo que en las ciudades. En cualquier caso, hay que señalar que en el propio ámbito rural también se cometen graves atentados contra el medio natural, pero hasta el presente las modificaciones humanas en el mismo han estado más en consonancia con un espíritu ecológico que en las ciudades. Con todo, hay que afirmar que el espacio rural no puede concebirse tampoco como un espacio natural.

#### — *Reserva de bienes «escasos»*

El espacio rural como reserva de bienes escasos no tiene tampoco mucho sentido, pues, hoy día, la naturaleza, la vida salvaje, el aire puro, el agua limpia y descontaminada o incluso la calma son difíciles de encontrar hasta en los denominados espacios naturales.



— *El medio ambiente*

La creciente terciarización e «industrialización» del espacio rural ha propiciado que el medio ambiente del campo se degrade a una velocidad considerable, incluso llegando a extremos donde el proceso es prácticamente irreversible. En efecto, al convertirse las zonas rurales en hábitat de una parte de la población urbana (fenómeno de segunda residencia), y al generalizarse el fenómeno de la agricultura a tiempo parcial ha posibilitado que la degradación medioambiental y el deterioro de las escasas infraestructuras rurales sea un proceso cada día más preocupante. La agricultura a tiempo parcial concretamente presenta una serie de inconvenientes tales como: reproducción de modelos de comportamiento machista, por obligar a las mujeres a realizar trabajos no remunerados, escasa cualificación y por consiguiente mal aprovechamiento de las explotaciones, exceso de individualismo y escasa predisposición a los trabajos comunitarios y a la sindicación.

Por su parte el fenómeno de residencia secundaria también le hace un flaco favor a la comunidad rural, pues por regla general se trata de una ocupación desordenada que conlleva la desarticulación de la economía campesina, toda vez que los niveles de renta entre ambas comunidades son muy diferentes. Al contrario de lo que se piensa no producen beneficios para la población autóctona del área en que se asienta, a lo sumo permite o refuerza el fenómeno del subempleo, pero no crea riqueza. Asimismo, se puede afirmar que contribuye a aumentar los gastos de la comunidad, por la particular demanda de servicios que ejercen, aunque estos gastos sólo en contadas ocasiones benefician a la totalidad. Por todas estas razones estamos en condiciones de aseverar que el fenómeno de residencia secundaria, más que un factor dinamizador de la economía rural se convierte en la mayor parte de los casos en una rémora social y económica para la población autóctona, sumiéndolos prácticamente en la miseria estructural.

— *El espacio de ocio*

Aunque en las ciudades hay numerosos parques en particular y espacios de ocio en general. El espacio rural presenta una mejor disposición para el establecimiento de zonas de ocio y recreo. En



efecto, si atendemos a la recomendaciones de la **OUTDOOR RECREATION RESOURCES REVIEW (O.R.R.R.C.)**, se pueden distinguir hasta cinco clases diferentes de espacios de ocio, de los cuales cuatro, al menos, ofrecen mejores ventajas los espacios rurales que los propios urbanos.

1. Espacios para actividades de ocio intensiva. Son los más próximos al domicilio y se utilizan diariamente o los fines de semana. El caso más paradigmático lo constituyen los parques de atracciones (por ejemplo: Tivoli).
2. Espacios para actividades de ocio al aire libre. Son los equipados para la práctica del deporte y otras actividades al aire libre (por ejemplo: Campamento de Tamadaba).
3. Espacios naturales. Se localizan lejos de las áreas urbanas, aunque hay excepciones, son los denominados parques naturales (Bandama).
4. Espacios naturales a conservar. Son terrenos del Estado de especial protección (Parques Nacionales).
5. Espacios vírgenes. Espacios poco o nada alterados por el hombre. Lamentablemente en la isla de Gran Canaria no hay ya ejemplos.

En definitiva, se puede observar cómo la ordenación del territorio en un espacio rural tiene entidad suficiente como para ser tratada de manera desagregada. No obstante, hay que insistir que la O.T. en un espacio dado no puede entenderse como una finalidad en sí misma, pues son numerosas las vinculaciones que se establecen con respecto a las zonas circundantes. En síntesis, la vida del campo está muy imbuida de la propia de la ciudad y ello obliga a estudiarla desde una óptica globalizadora, ya que como bien señala Jung: «El mundo rural no constituye un sistema cerrado, no debe ser planificado de manera autárquica y, sobre todo, su ordenación debe llevarse a cabo sin absurdos reflejos defensivos con respecto al mundo urbano» (J. JUNG, 1972). En la misma línea pero con diferentes argumentos se expresa P. George al señalar que: «El espacio que el planificador debe tomar en consideración no es el espacio geográfico tradicional, sino un espacio de relación» (P. GEORGE, 1966); es decir que las articulaciones entre el espacio objeto de estudio y las zonas adyacentes deben ser analizadas conjuntamente, pues las imbricaciones entre ellas son muy evidentes.



### 3. APROXIMACIÓN A LA DEFINICIÓN DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO RURAL

La preocupación por la planificación territorial es relativamente reciente, pues hasta bien avanzada la actual centuria y, sobre todo, a partir de la segunda conflagración mundial no comienzan las instituciones públicas y algunas privadas a ocuparse de los aspectos que se derivan de una utilización racional del espacio. Por todo ello el desarrollo conceptual y metodológico, a pesar de haber avanzado bastante en los últimos años, continúa siendo escaso. A continuación, y sin ánimos de ser exhaustivo, vamos a exponer algunas definiciones de la O.T. rural.

En primer lugar presentamos la realizada por L. Garrido: «La ordenación de las estructuras agrícolas trata de conseguir una óptima utilización de los recursos agrícolas a través de una organización más eficiente del espacio agrícola, esto es de aquella parte del territorio destinada a la producción agrícola; supone un proceso de reestructuración y mejora, que incluirá distintos tipos de acciones según los objetivos que en cada caso trate de conseguir, objetivos que vendrán determinados por las circunstancias particulares de tipo económico, técnico y social». Como se desprende de lo anterior la O.T. para este autor es actuar sobre el territorio mediante la toma de decisiones que nos conduce a establecer una estrategia concreta. Ahora bien, para ello es necesario que previamente se analice la situación, siendo este estudio de carácter global e interdisciplinar, pues son múltiples y heterogéneos los elementos y factores que se están combinando en el territorio para conformar una estructura determinada.

En el mismo sentido, aunque con un razonamiento distinto, se expresa J. Jung cuando señala que para conseguir una política racional de ordenación del territorio es necesario cumplir tres postulados.

1. Unidad de la O.T., es decir totalizadora y global. Las divisiones del territorio rural-urbano, agrícola-forestal, etc... son arbitrarias, toda vez que las distintas aptitudes y funciones están articuladas e interrelacionadas.

2. Función impulsora de los grandes equipamientos estructurantes, esto es una gran infraestructura de comunicaciones, los equipamientos públicos del sector terciario (enseñanza, cultura, sanidad,

deportes, turismo, ocio, etc...) y la extensión de las áreas urbanas e industriales.

3. Adaptación de las colectividades territoriales a las necesidades de la ordenación, en definitiva poder contar con los medios financieros necesarios.

De esta serie de postulados tres ideas nos interesa resaltar. En primer lugar el carácter totalizador que toda ordenación territorial debe tener, sin que ello presuponga que a niveles funcionales y por razones metodológicas determinados aspectos se estudien de manera desagregada, pero siempre observando las articulaciones con el resto, un esquema gráfico de lo comentado con anterioridad queda expuesto en el gráfico 1. Por otro lado, insistir en la idea de que ordenar es optar, y en esta elección se deben preveer las infraestructuras que más convengan, ello evidentemente está en relación con el tipo de territorio y las características del mismo, cuanto más variada sea la oferta de infraestructuras y servicios, más compleja será la planificación territorial, pero también más completa. Por último, señalar que cualquier tipo de intervención en el espacio debe ir precedida de un riguroso análisis de los costes de la misma, pues la financiación de una acción de ordenación territorial es decisiva para el buen fin de la misma.

En otro orden de cosas, pero directamente relacionado con lo anterior, conviene recordar que una actuación sobre el territorio que se precie de seria y rigurosa debe establecer, con anterioridad a la ejecución del plan estratégico, la escala de trabajo. En el caso concreto que nos ocupa, es decir Canarias, las diferentes escalas de actuación pueden ser:

- la región
- la isla
- la comarca.

En los tres casos constituyen un conjunto de entidades poblaciones con similares características de medio natural, economía, población, sociedad y cultura.

Asimismo, es preceptivo el establecimiento de un calendario, para adecuar las acciones a una temporalización que nos permita al tiempo que va cubriendo los plazos, observar los éxitos y fracasos de la propia planificación. Es más, los plazos son necesarios toda vez





que para intervenir en un territorio se necesita primero dismantelar parcial o totalmente las estructuras anteriores.

De igual manera se echa en falta en la planificación territorial la necesidad de que la acción sea coordinada por un organismo creado ex profeso, en el caso contrario tal cometido lo puede asumir —y en parte lo hace— la C.U.M.A.C. (Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente Canario) dependiente de la Consejería de Política Territorial. En este sentido se expresa Jung cuando afirma: «La necesidad imperiosa de adaptación de los organismos de la administración a las necesidades de la O.T., evitando el fraccionamiento de las competencias, pues, al ser necesaria una política global necesita de un solo organismo que la guíe en la línea de la interdisciplinariedad flexible» (J. Jung, 1972).

Otra definición de ordenación del territorio rural es la propuesta por Mariano Rujas Lázaro: «La Planificación integral u ordenación territorial global, a cualquier nivel territorial, requiere un profundo análisis de las estructuras el marco físico, de las características demográficas: población, pirámides, dinámica natural, movimientos migratorios y tasas demográficas; así como de los parámetros socioeconómicos: población ocupada y desocupada, estratificación socio laboral, ingresos familiares y niveles de renta, aspectos sectoriales, etc..., consideraciones institucionales: regímenes de tenencia y propiedad, normativa a los diferentes niveles sectoriales y espaciales, así como la diferente legislación sobre la problemática urbanística y de protección ambiental. Tales estructuras generales y disposiciones urbanísticas deben ser analizadas y adecuadamente interpretadas para que las estrategias de ordenación del territorio sean compatibles con la protección del mismo» (MARIANO RUJAS, 1988). Coincidimos con este autor en que la O.T. necesita un exhaustivo análisis previo de los factores estructurales y coyunturales de una determinada zona. Ahora bien, esto sólo constituye una parte de la planificación, pues al análisis previo debe seguirle un diagnóstico de la propia situación, el establecimiento de unas hipótesis para la actuación, la configuración del plan de acción o estratégico y por último, la acción propiamente dicha con sus plazos y niveles de actuación. Los parámetros apuntados por Rujas Lázaro no deben quedarse en una simple recopilación de datos estadísticos, sino que es necesario que la mencionada información se plasme en una serie de mapas temáticos y sintéticos para una mejor

comprensión de la problemática y una más fácil actuación en el territorio. Con respecto al tipo de mapas que se deben elaborar Jung apunta lo siguiente: «Se impone..., elaborar el mapa de la situación actual de la agricultura local (estructuras agrarias, producciones, capitales invertidos, dinamismo empresarial)» (J. JUNG, 1972), es decir una serie de mapas temáticos sobre las características y problemas de la zona objeto de estudio. Con posterioridad a la realización de esta cartografía temática, el mencionado autor señala que se pueden superponer unos sobre otros con la finalidad de ir cruzando información y de esta manera poder delimitar las diferentes zonas de actuación y, lo que es más importante, el tipo de acción. A continuación se realizan los mapas de potencialidades (es el que selecciona los lugares en función de sus aptitudes, más o menos acusadas para tal o cual afectación), es decir, el mapa de potencialidad nos indica cuáles son los recursos que merecen explotarse en una determinada zona o, por el contrario, cuáles son los elementos a proteger. Por último, estarían los mapas de uso y gestión del territorio que recogen las actuaciones que se realizan en el mismo, y plasma los resultados que el plan estratégico se encargó de realzar. Por lo que respecta a la escala de la cartografía, conviene aclarar que ésta se encuentra en relación con la zona donde se va a actuar. En efecto, no es lo mismo una planificación nacional que regional. En cualquier caso, y siguiendo en esta ocasión a J. Labasse: «el mapa es por excelencia el instrumento de trabajo de la ordenación territorial. Siendo ésta una tarea a dos niveles, cuyo punto de equilibrio es la región —o más exactamente su metrópoli—, la macroordenación procede de diagnósticos generales establecidos para amplios conjuntos geográficos, relacionados entre sí, en la escala nacional o internacional; para lo que utiliza lotes de mapas a pequeña o mediana escala de 1:200.000 a 1:1.000.000... La microordenación comienza, al contrario, por una reflexión sobre el mapa a gran escala, de 1:50.000 a 1:20.000» (J. Labasse, 1975). Como se desprende de lo anterior la elección de la escala cartográfica está determinada por la cantidad de espacio a analizar, al igual que por la profundización del estudio. No obstante, conviene señalar que la información de los mapas ha de completarse con series estadísticas que permitan conocer más exhaustivamente la problemática de las zonas en cuestión. El propio Labasse señala que cualquier tipo de ordenación territorial comienza: «(...) por un minucioso informe sobre los suelos» (J. Labasse, 1975), que se realiza en cuatro etapas.





- a) El estudio preliminar de reconocimiento, cuyo objetivo es delimitar los suelos irrigables y situar los diferentes tipos de suelos..., permite justificar el proyecto o eliminarlo.
- b) El estudio a media escala, que lleva a los agrónomos a fijar programas de cultivo y necesidades globales de agua.
- c) El estudio detallado, llevado a cabo para el explotador y concretado en un documento práctico que le entregan.
- d) El estudio de las comprobaciones o de la explotación (J. LABASSE, 1975).

Con todo ello Labasse propone una metodología deductiva que va de los estudios más generales hacia los particulares, teniendo muy presente que el proceso está imbuido de un fuerte carácter empírico, o sea que se nutre el modelo de explotación final de la propia información —gráfica, cartográfica y estadística— que recaba durante el período de estudio. Asimismo, propone que el proceso de producción surgido tras la previa ordenación territorial, se realice en función de dos elementos: la intensificación y la mecanización. En el primer caso sólo es posible a través de una mayor cantidad de fuerza de trabajo en el campo, cosa difícil por otro lado, pues cada vez son menos los efectivos poblacionales que quedan en las áreas rurales; o por la mecanización del mismo. En este segundo caso lo que hace falta es disponer de acumulación de capital que nos permita adquirir el equipo necesario y poner en marcha el proceso productivo. En cualquier caso, es evidente que los dos elementos guardan una estrecha relación entre sí, pues como bien apunta R. Dumont: «Es el trabajo de intensificación el que tiene que fabricar los capitales de la motorización» (R. DUMONT, 1961).

A parte de los elementos ya comentados, hay toda una serie de actuaciones de gran importancia para la ordenación del territorio en las áreas rurales, que han sido expuestas por A. García Álvarez en su comunicación al II Coloquio Hispano-Francés, y que lleva por título: «Política de Ordenación y Gestión del espacio rural en España». El citado autor señala la necesidad de realizar una serie de acciones en los siguientes apartados:

1. Reestructuración del sistema de asentamiento, evitando, en la medida de lo posible, la dispersión del hábitat, pues éste encarece de manera significativa los costes de planificación.
2. Dotación de equipamientos y servicios. En efecto, las



infraestructuras son vitales para el desarrollo de cualquier región. Las áreas rurales deben aglutinar servicios que le vayan asimilando a las propias urbanas, para de esta manera poder competir en igualdad de condiciones.

3. Ordenación y promoción de las actividades agrarias. En este apartado se considera necesario una renovación y modernización de los sistemas productivos que permitan elevar los niveles de renta de los campesinos y por consiguiente su nivel de vida.

4. Promoción de actividades económicas no agrarias. La razón fundamental es acabar con el tradicional aislamiento del campo, que en parte se debe a la precariedad y escasez de actividades en el mismo, constituyendo éste uno de los rasgos diferenciales más significativos con respecto al mundo urbano.

5. Ordenación del medio natural y creación de espacios de ocio. A pesar de lo que tradicionalmente se piensa en las áreas rurales el medio natural se encuentra también degradado, por ello es necesario una decidida acción para restaurar y recuperar la naturaleza del campo. Asimismo, y en estrecha relación con lo anterior, sobre todo por la gran disponibilidad de espacios abiertos, el campo es una excelente zona para la creación de espacios de ocio y recreo, pues cuenta con mayores elementos que las áreas urbanas para tal fin. Por ejemplo, la mayor disponibilidad de espacio, la mayor cantidad de vegetación, etc...

6. Ordenación de zonas de montaña. Dentro de las áreas rurales merece mención aparte, por sus particulares características, las zonas de montaña. Aquí los problemas se agudizan, pues el aislamiento, las adversidades naturales, las precariedades económicas, etc... son mayores, lo que nos conduce a la necesidad de crear planes especiales de ordenación del territorio. De igual manera las áreas de montaña son de gran interés para reservas naturales y para espacios de ocio.

Con todo, hay que manifestar que la puesta en marcha de planes de ordenación territorial en las áreas de montaña no son tan sencillas, pues hay una serie de aspectos insalvables, que impiden un normal desenvolvimiento de los consabidos planes. Entre las principales dificultades que señala García Álvarez se encuentran:

a) La dificultad de pasar de una situación de descontrol a otra de utilización del territorio con criterios de ordenación. En efecto, es muy difícil desmontar las estructuras tradicionales, a las cuales la



población rural se encuentra muy apegada para pasar a una situación diametralmente opuesta. Esto evidentemente lleva mucho tiempo, en el mejor de los casos, pues, a veces, ni tan siquiera se consigue.

b) La carencia de un marco institucional adecuado, impide que las innovaciones que pretendemos introducir se puedan realizar. Se sabe que las leyes en general, y las reglamentaciones jurídicas en particular, se encuentran desfasadas con respecto a la realidad, es decir siempre van a remolque de los acontecimientos y nunca prevén el posible discurrir futuro de las cosas. Pues bien, este hecho perjudica la puesta en marcha de planes de ordenación al encontrarse con una legislación caduca.

c) La indefinición relativa del contenido real de estos planes de carácter general en la legislación vigente. Este hecho está en relación con lo anterior, pues al no existir una legislación diáfana sobre la problemática de la ordenación territorial. Los propios planes de planificación se redactan con un lenguaje ambiguo que permiten lecturas sesgadas y así, de esta manera, escapar al rigor de las leyes.

d) El desfase producido entre los instrumentos legales en materia de ordenación del territorio y los instrumentos políticos de planificación, a medio y largo plazo, del desarrollo económico-social general. Esta es la consecuencia de los dos hechos anteriores, es decir, la planificación territorial se adelanta normalmente a la legislación, produciendo estos desajustes una serie de inconvenientes a los propios planes de gestión y uso racional del territorio.

En cualquier caso, estos no son los únicos inconvenientes que encuentra la ordenación territorial, sino que también hay otros, y por cierto no menos importantes, derivados de las propias estructuras agrarias vigentes.

Uno de los principales obstáculos para la planificación son los tamaños reducidos y las formas inadecuadas de las parcelas. En efecto, la irregularidad del terreno, producto tanto de las divisiones por herencia como por la topografía adversa, condiciona el dibujo del parcelario, al tiempo que las dimensiones de las parcelas, teniendo algunas una superficie mínima que impide su adecuada explotación, pues no es posible la mecanización de las mismas. En realidad, no hay tamaño óptimo, sino que éste varía en función de la clase de cultivo y del tipo de maquinaria, cuanto más pesada es la

máquina, mayor tamaño debe tener la parcela, así como hay determinados cultivos que necesitan una superficie mayor para su mejor desarrollo; otros, por el contrario, se reproducen bien en espacios más limitados. La solución a estos problemas ha venido tradicionalmente por la concentración parcelaria.

Un segundo factor negativo es el tamaño de las explotaciones, aquí no sólo intervienen aspectos técnicos, como en el caso anterior, sino que al mismo tiempo se precisa de soluciones económicas e incluso políticas, pues en muchas ocasiones el inadecuado tamaño de las explotaciones se debe a la insuficiencia de medios financieros para hacerse con un lote de tierras óptimo en cuanto a su tamaño que facilite la mecanización y, por consiguiente, la intensificación de los cultivos. Es más, en algunas ocasiones, y a pesar de existir los capitales necesarios, la normativa jurídica facilita la disgregación y no la concentración. Por regla general, sólo las grandes sociedades capitalistas realizan este tipo de acciones, mientras que los medianos y pequeños explotadores, por las razones ya apuntadas, se mantienen en unas estructuras arcaicas que se caracterizan por la tendencia a la desconcentración.

El hábitat se comporta en ocasiones como otro factor negativo, sobre todo el hábitat disperso, pues éste obliga al campesino a comprar lotes de tierra lejos de la vivienda familiar, y ello redundará en un período de tiempo mayor para desplazarse desde la vivienda al lugar de trabajo. En cualquier caso, hay que señalar que el hábitat concentrado tampoco está exento de tales eventualidades. Asimismo, conviene señalar la competencia entre el hábitat y el terreno de uso agrario. En efecto, en el pasado las viviendas campesinas se establecían casi siempre en las zonas improductivas o de escaso valor agrícola; en la actualidad, y sobre todo, por el intenso proceso de especulación a que está sometido el campo, las viviendas campesinas, y mucho más las de segunda residencia urbana, han pasado a ocupar terrenos agrarios, lo que significa una pérdida real del potencial rural de la zona y un manifiesto cambio de uso del mismo.

Los regímenes de tenencia de la tierra constituyen otro poderoso obstáculo para el desarrollo de la planificación territorial en el campo: así, la aparcería, si bien permite un alto porcentaje de empleos, no facilita, por otra parte, una óptima capitalización de las explotaciones. El arrendamiento tiene distintos resultados según los plazos del mismo, pues un arrendamiento a corto plazo tienen similares consecuencias a la aparcería; en cambio a largo plazo permite





inversiones y, por consiguiente, una más racional utilización de la tierra y unas mayores posibilidades de competitividad. La propiedad directa tiene posibilidades distintas según los tamaños de las explotaciones. No obstante, su mayor peligro se centra en la posibilidad de atomización, como consecuencia del reparto por herencia. Por último, los otros regímenes al ser en su mayoría de titularidad pública apenas tienen importancia con respecto a operaciones especulativas y de cambio de uso.

Un cuarto aspecto lo constituye el nivel cultural y el apego a las tradiciones de los habitantes del campo, que ha producido en estos lugares una particular indiosincrasia. En efecto, tal como señala Labasse: «Las resistencias del hombre, fruto de la rutina, del individualismo y de tradiciones, respetables a menudo, son, sin ninguna duda, el obstáculo principal en el camino de la bonificación agrícola. Los otros: morfología agraria, hábitat, no son nada más que la transcripción visible de pasividades inherentes a la influencia que el pasado ejerce sobre el presente» (J. LABASSE, 1975).

En definitiva, los planes de O.T. no sólo dependen de su correcta confección para asegurarse el éxito, sino que es necesario al mismo tiempo un estudio pormenorizado y exhaustivo de los distintos inconvenientes y obstáculos que hay en el área objeto de planificación, para que de esta manera podamos realizar la pretendida ordenación, pues no se trata simplemente de actuar sobre el territorio corrigiendo o subsanando errores pasados, sino que también hay que observar la particular problemática que ofrecen estos espacios, pues de su correcto conocimiento depende en buena medida el éxito de nuestra empresa. Huelga señalar que cuanto más homogénea y compacta es el área a tratar menos inconvenientes debemos tener; en cambio las zonas de configuración heterogéneas y de evidente dispersión presentan, por regla general, una problemática mayor.

En síntesis, podemos afirmar que si bien la ordenación del territorio es novedosa dado el escaso periodo de tiempo que ha tenido para fraguarse una metodología y una conceptualización rigurosas, ya comienzan a vislumbrarse los primeros frutos de la misma, pues como bien apunta L. Garrido Egido: «(La Ordenación de los Territorios Rurales) han tenido, en los países industriales, un gran desarrollo durante el último cuarto de siglo, periodo en que la economía de estos países ha experimentado una transformación sin precedentes. Esta transformación ha determinado un cambio radical en la

organización de su economía, en la localización de las distintas actividades, en las condiciones de vida, en el desarrollo de los medios de transporte, etc..., cambios que han tenido una notable incidencia en la utilización del espacio» (L. GARRIDO, 1988).

En efecto, estas variaciones que se han producido en las formas de explotación han conducido a la extenuación de unos determinados recursos y el deterioro de otros, razón por la cual se ha hecho necesario una previa organización y planificación del espacio sobre el que se actúa, para asegurarse un mejor y más racional aprovechamiento de los recursos. Asimismo, y por el carácter global que todo proceso de ordenación lleva inherente, permite un equilibrio entre las distintas áreas, consiguiendo un mundo más armónico y justo. El creciente proceso de ordenación también se justifica por el hecho de que cada vez son menos los espacios sobre los que se puede actuar, así como por el notable deterioro que presentan algunos de éstos, debido, sobre todo, a la excesiva presión demográfica y económica. Este desarrollo que ha seguido al espectacular avance de las fuerzas productivas no tiene porqué generar consecuencias negativas a la comunidad y al medio donde se desencadena, si se realiza con criterios racionales. Lo que si se produce, y ello no tiene que significar a priori ningún problema, es una modificación en los valores de uso y de cambio de las mercancías que se generan en este proceso, pues evidentemente el cambio les confiere nuevas connotaciones que hacen variar indefectiblemente su valor tal como expresa el propio Garrido Egido: «La dinámica a que resulta sometido el destino del suelo ha de orientarse mediante una planificación de los usos de las diferentes áreas en forma que sean satisfechas adecuadamente las distintas necesidades. En relación con el suelo agrícola se dan los que pueden considerarse cambios mayores en el mismo, que se refiere a su cambio de destino cuando pasa a ser utilizado para fines no agrícolas (L. GARIDO, 1988).

Con ello se insiste en la idea de que la planificación no puede ser lineal, pues son múltiples los aspectos que inciden en la misma. De tal manera que sólo la articulación del conjunto de factores y elementos de una determinada área o región hace posible un plan de ordenación territorial efectivo. Mientras que por otro lado la propia dinámica va confiriendo nuevos valores al suelo o territorio objeto de planificación, y debido a que estos cambios responden mayormente a exigencias urbanas, pues el mundo de las ciudades, hoy día, invade todo e impregna de sus valores al resto de los espacios, es su





antagonista, el espacio rural, donde las contradicciones y los cambios de valor adquieren una mayor resonancia, ya que los comentados cambios chocan con un mundo diametralmente distinto. El resultado de todo ello es que zonas con funciones rurales por medio de este proceso de «modernización-urbanización» pierden su carácter y funciones, pasando a convertirse en unas regiones urbanas de hecho, aunque en ocasiones mantengan una serie de aspectos diferenciales con respecto a estas últimas (las urbanas). Este proceso resulta imparabile si únicamente se deja al albedrío de las leyes de mercado. Por tanto si se quiere ordenar y clasificar los espacios en función de sus actitudes es necesario como apunta POHORILES que: «La autoridad pública debe intervenir a fin de proteger las tierras requeridas para fines esenciales de desarrollo en pro del interés público» (S. POHORILES, 1983).

En efecto, es responsabilidad de la Administración defender los intereses de la colectividad, razón por la cual ésta no puede permitir que la ley de la oferta y la demanda o las demás leyes del mercado consigan establecer su dominio sobre los derechos de la comunidad, pues, en definitiva, todo desarrollo debe tener como finalidad última el aumento del bienestar de la especie humana en concordancia con el medio en que ésta se establece, y no permitir el enriquecimiento de unos pocos, sobre todo, si este se fragua a costa de los derechos e intereses del colectivo. Por todo ello resulta necesario que cuando se trata de cambiar los usos del suelo, se haga pensando en el equilibrio territorial y en conseguir optimizar al máximo el beneficio comunitario. Esto último, confirma de nuevo la necesidad de que la ordenación sea global, que afecte al conjunto del territorio y de las personas y no, como en ocasiones se ha hecho, mediante políticas sectoriales que sólo contribuyen al enriquecimiento y bienestar de unos pocos en detrimento de la mayoría de los ciudadanos. Esta precisamente constituyó una de las conclusiones del Seminario de Política de Usos del Suelo, celebrado en Estocolmo en junio de 1978, cuando se señalaba que: «Los planes de usos del suelo y los programas de inversión de empresas u organizaciones privadas, públicas o mixtas, deben ser armonizados.»

La estrategia de dominación-utilización del territorio cambia según las características naturales y los recursos del mismo, pero sobre todo la actuación variará en función del grado de desarrollo de las fuerzas productivas y de las relaciones sociales y de producción. En efecto, la planificación se modifica o se adapta al modo de pro-

ducción, de esta manera se observa cómo los espacios donde domina el modo de pequeña producción mercantil (precapitalista) la utilización de los recursos se realiza con técnicas tradicionales, el desarrollo de las fuerzas productivas es reducido y las relaciones sociales y de producción están poco evolucionadas, es decir, son las propias de las formas de producción precapitalistas. En cambio, en áreas capitalistas los recursos se extraen y se utilizan mediante fuertes inversiones y con técnicas novedosas que agilizan el proceso productivo, hay, por consiguiente, un gran desarrollo de las fuerzas productivas y las relaciones sociales y de producción están más desarrolladas. Todo ello ha originado que los diferentes tipos de agricultura se vayan ubicando según las formas de producción imperantes. En este sentido, se observa cómo las áreas agrícolas marginales se corresponden con las formas de producción precapitalistas y presentan una tendencia generalizada hacia el abandono de los campos de cultivo y por ende a la desertización (falta de capitalización) de los propios espacios. En cualquier caso, no puede deducirse que todo abandono del campo, al menos en cuanto a efectivos poblacionales se refiere, lleve aparejado una desertización del mismo, pues se sabe que la propia mecanización y capitalización de las áreas rurales conlleva aparejado una expulsión de fuerza de trabajo del campo.

Con todo, hay que afirmar —como ya señalamos anteriormente— que la ordenación de las áreas rurales, a pesar de las significativas diferencias que hay entre ellas, produce una serie de cambios en los espacios donde se realizan. Una de las transformaciones más significativas es la aparición del regadío, también está la concentración de las parcelas y las explotaciones, asimismo se observa un aumento de la mecanización y una reducción de la fuerza de trabajo. Todos estos cambios producen una serie de aspectos positivos, pongamos por caso la concentración parcelaria, que permite: «un aprovechamiento racional de la superficie agrícola, reduce la pérdida de terrenos por linderos, facilita el acceso a las distintas parcelas al establecer una red de caminos, reduce el tiempo necesario para la realización de las labores de cultivo y limita la pérdida de tiempo, ocasionada como consecuencia del gran número de desplazamientos de unas a otras parcelas» (L. GARRIDO, 1988). Asimismo, y como señala el propio autor la concentración de las explotaciones también ofrece ventajas sustanciales, pues: «La dimensión de las explotaciones es en muchos casos insuficiente. La





productividad de estas explotaciones de pequeñas dimensiones resulta reducida, al no poder llevar a cabo una utilización eficaz de los factores de producción ni poder adoptar técnicas modernas y racionales» (L. GARRIDO, 1988). En Canarias, el proceso de ordenación de las explotaciones ha sido exiguo, pues sólo afecta a 651.800 has de las 17.946.183 de has que supone el total nacional, es decir, conforman apenas un 3,6% del total.

Una vez analizados los aspectos globales de la ordenación territorial conviene estudiar con cierto detalle los parciales y sectoriales, pero sin perder de vista la necesidad de articulación entre ellos, pues, insistimos, sólo desde una óptica globalizadora pueden ser entendidos los problemas de la planificación territorial.

#### 4. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN EL MEDIO URBANO

La intervención en el medio urbano se entiende como el proceso de elaboración y adecuación de normativas y documentos de actuación para la regulación, ordenación, calificación y delimitación del espacio urbano. Son todos ellos distintos niveles del planeamiento que nos permiten participar en la ordenación del territorio.

Pero, ¿por qué interesa intervenir en el medio urbano? Como bien señala LARRODERA LÓPEZ (1983, p. 15) debemos actuar principalmente en orden a «conseguir, en un territorio definido, la óptima utilización de sus propios recursos y de los recursos ajenos que le sean atribuidos, para que su población pueda desarrollar plenamente sus actividades, en forma equilibrada con su propio marco natural y ambiental, así como con otros territorios integrados en unidades solidarias de ámbito superior».

El espacio urbano es claramente el punto opuesto de lo que es el espacio rural. Es un espacio densamente ocupado y construido, en continua transformación, que refleja formas y funciones, transferencias y flujos que son el resultado de las actividades (industriales, servicios) del hombre. Es un espacio de volúmenes, de imágenes, de estructuras, de comportamientos sociales, de costumbres, de incoherencias, de estructuras conexas y deformes. En definitiva, la ciudad es el producto de un proceso evolutivo en el tiempo y en el espacio que muestra innegablemente desequilibrios medioambientales, sociales y



económicos, así como relaciones de poder. Sin duda alguna, cada ciudad conforma un sistema de atributos sociales perceptibles, cambiantes históricamente y, por tanto, estrechamente dependiente de las relaciones sociales y de producción dominantes. Estas definen en cada momento la estructura y la morfología urbana y nos manifiesta unos componentes materiales y unos grupos económica, demográfica y culturalmente diferenciados (ESTÉBANEZ, 1988, p. 579).

Todo ello exige, en consecuencia, poseer la mayor información posible acerca de la realidad social. Solamente así podremos ser capaces de actuar en el territorio, de forma que las posibles desviaciones observadas en el marco urbano, ya sea por una estructura heredada del pasado o por las tomas de decisiones en uno u otro sentido de los agentes que intervienen en el espacio urbano actual, tengan un marco referencial de actuaciones y alternativas que permitan una correcta gestión y planificación del territorio. En este sentido, FERNANDO DE TERÁN (1983, p. 19) nos dice que:

«[...] si somos capaces de obtener conocimiento suficiente del comportamiento de la realidad social en sus repercusiones sobre el territorio, seremos capaces igualmente de llegar aquí también a la previsión, el control y la manipulación, científicamente elaborados. La respuesta científica así obtenida para los problemas planteados, eliminaría la discrecionalidad y la discutibilidad de las soluciones a aplicar».

Esta intervención está condicionada por el tipo de información que se precisa acerca de la realidad del territorio y de la sociedad. Se advierte, no obstante, que la información de tipo urbanístico para el planeamiento urbano debe adecuarse al objetivo planteado, al ámbito de planeamiento, a los medios disponibles y a las exigencias de transmisión y puesta al día. (TRAPERO BALLESTEROS, 1987).

En función de estas premisas, ¿cuál es la información geográfica del territorio que interesa considerar en la elaboración de cualquier plan de ordenación urbana? En líneas generales, podemos establecer tres tipos de información según TRAPERO BALLESTEROS (1987). A saber:

a) *Del Territorio*. Toda aquélla que resulte del análisis y estudio de los siguientes aspectos:



1. El medio físico: perfiles característicos del relieve, delimitación geográfica, características geomorfológicas, edafológicas y mecánicas del suelo, vegetación y clima.
2. Usos del suelo: rústico, urbanizado e infraestructuras.
3. Asentamientos de población: estructura territorial.
4. Redes de comunicación y servicios.
5. Paisaje áreas de protección y valoración paisajística.
6. Régimen de propiedad del suelo: propiedad y régimen de explotación, transferencia y transmisiones de la propiedad.

b) *De la sociedad*. Comprende todos aquellos datos relacionados con:

1. El desarrollo histórico.
  2. La población y el empleo: análisis demográfico.
  3. Las actividades económicas por sectores.
- c) *Del medio urbano* conviene conocer:

1. El desarrollo histórico.
2. Los usos urbanos del suelo.
3. Las edificaciones: tipología, densidad, construcción, ocupación, calificación,...
4. Comunicaciones y red viaria.
5. Servicios y equipamientos básicos.
6. Ambiente urbano.
7. Régimen de propiedad del suelo urbano.

Considerando esta relación más o menos detallada entendemos que todo proyecto del territorio exige utilizar toda una serie de elementos y atributos informativos que nos proporcionan un conocimiento lo más exhaustivo posible acerca del lugar, espacio o región donde se pretende actuar. Tal y como nos apunta ESTEBAN i NOGUERA (1987, p. 139):

«[...] el planeamiento y, dentro de éste, la ordenación urbana, por su finalidad de instrumentos coordinadores y reguladores de proyectos, requerirán para su elaboración un conocimiento profundo de la realidad que tratan de ordenar, conocimiento que se deberá extender a todos aquellos factores que intervengan en el proceso de crecimiento y construcción de la ciudad, y a los medios de utilización del territorio en general».



Esa información, según este autor, se concretará en:

- La realidad física.
- Propiedad y valores del suelo.
- Planeamiento vigente.
- Servicios urbanos.
- Población.
- Actividad económica.
- Construcción.
- Equipamientos.
- Hacienda municipal.
- Infraestructuras territoriales.

En consecuencia, detectamos la necesidad de establecer un sistema de información que inicialmente recopile y acumule toda una serie de datos de tipo geográfico, pero que además sea capaz, posteriormente, de elaborarlos, analizarlos e interpretarlos.

Llegados a este punto, conviene identificar este conjunto de datos como un *sistema de informaciones* del que se requiere previamente para el planteamiento urbano. Se conforma, de esta manera, un sistema de información geográfica (S.I.G.) que se integra en el sistema de información urbanística o territorial (S.I.T.) (NUNES ALONSO, 1989; ALBERICH HERNÁNDEZ, 1988).

Este sistema suministra una serie de registros de datos suficientes seleccionados siguiendo los criterios de relevancia, utilidad, objetividad, fiabilidad y síntesis. Estos permitirán acometer y llevar a buen término las diferentes etapas del planteamiento urbano.

En este sentido, TRAPERO BALLESTEROS (1987, p. 191) apunta que:

«Resulta de la máxima importancia el que la información sea fácilmente acumulable, transmisible y manipulable.»

Se requiere, siguiendo esta lectura, que exista un sistema de información que posibilite el acceso a los datos de tipo geográfico y que éstos, a su vez, sean flexibles, actualizables y que, sobre todo, proporcione una visión sintética de la realidad urbana.

Todo ello es posible a través de lo que conocemos como Base de Datos Geográficos (B.D.G.). Este es un banco de datos que se gestiona desde el S.I.G. para el estudio urbano. El Consorcio de



Información y Documentación de Cataluña ya precisó en 1974 este término como:

«Un conjunto de personas, procedimientos, hardware, software y bases de datos organizados de modo tal que satisfaga las necesidades de información, tratamiento y facilidad de acceso propios de la planificación urbana y territorial.» (véase SÁNCHEZ DEL RÍO, 1988, pág. 45).

De esta forma, se dispone de un conjunto de informaciones urbanas que producen, mediante su automatización y digitalización, un sin fin de interrelaciones y combinaciones de variables que permiten su localización y representación cartográfica (cartografía automática), de tal modo que cada parámetro pueda referenciarse por separado o relacionarse espacialmente con otras variables, superponiéndose; permitiendo, asimismo, la creación de un conjunto de mapas temáticos específicos.

Así podremos acceder a la información con rapidez, actualizar, gestionar y organizar los datos continuamente sin alterar los componentes de la información registrada y la estructura de los datos, así como correlacionar todos los datos y variables de la información geográfica de tipo urbano (NUNES ALONSO, 1989).

Sin embargo, en España y concretamente en Canarias se está todavía lejos de adoptar estos procedimientos, ya que, al contrario de lo que sucede en Estados Unidos, no existe una tradición consolidada. Este proceso de análisis es reciente y su implantación está en función de los medios técnicos con los que se pueda disponer para su desarrollo y posterior aplicación práctica y real. Estos medios no existen tampoco en muchas entidades urbanas que ya requieren de estos medios para sistematizar y automatizar toda la información urbanística y poder acometer proyectos de planificación.

El geógrafo, todavía precariamente, se integra en estos proyectos aportando sus conocimientos como técnico, generando diversos tipos de estudios sobre diferentes variables que se precisa cuantificar y analizar, fundamentalmente de tipo físico y demográfico; sin que ello suponga una intervención directa, ni tan siquiera una participación en la toma de decisiones y en la fase final de redacción del proyecto.

En ocasiones, se trata de un trabajo realizado en difíciles condiciones económicas y laborales, sin el estímulo necesario y deseado. Otras veces, se llega al enfrentamiento con el urbanista (general-

mente un arquitecto o ingeniero) que considera la labor del geógrafo como una intromisión en su campo de actuación.

La participación del geógrafo en el planteamiento urbano se circunscribe hasta ahora a la de mero colaboradores en distintas figuras del planeamiento como los Planes Generales de Ordenación Urbana, las Normas Subsidiarias, los Planes Especiales y los Planes Parciales. Sin embargo, existen otras figuras en las que el geógrafo no participa o lo hace escasamente: Planes Directores Territoriales de Coordinación y Normas Complementarias del Planeamiento.

En cualquier caso, el futuro inmediato exige una actualización y renovación de estos agentes de planificación y gestión urbana y territorial. En este aspecto, el geógrafo se halla inmerso en estos procesos para los que se requiere una continua profundización y renovación metodológica.



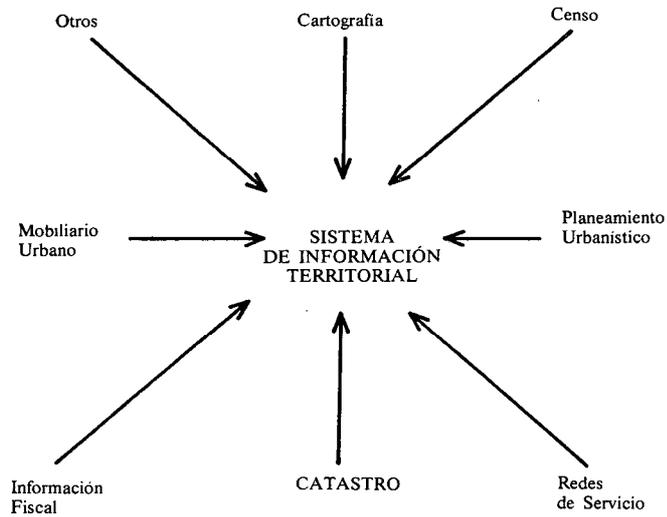


Gráfico 1: Constitución de un sistema de Información Territorial (ALBERICH HERNÁNDEZ, 1988, p. 107).

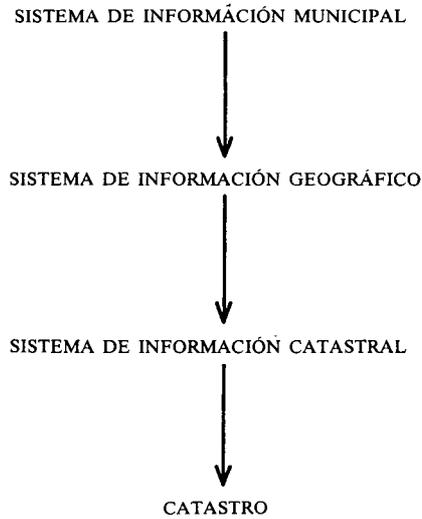


Gráfico 2: Sistema de Información Catastral (ALBERICH HERNÁNDEZ, 1988, p. 110).

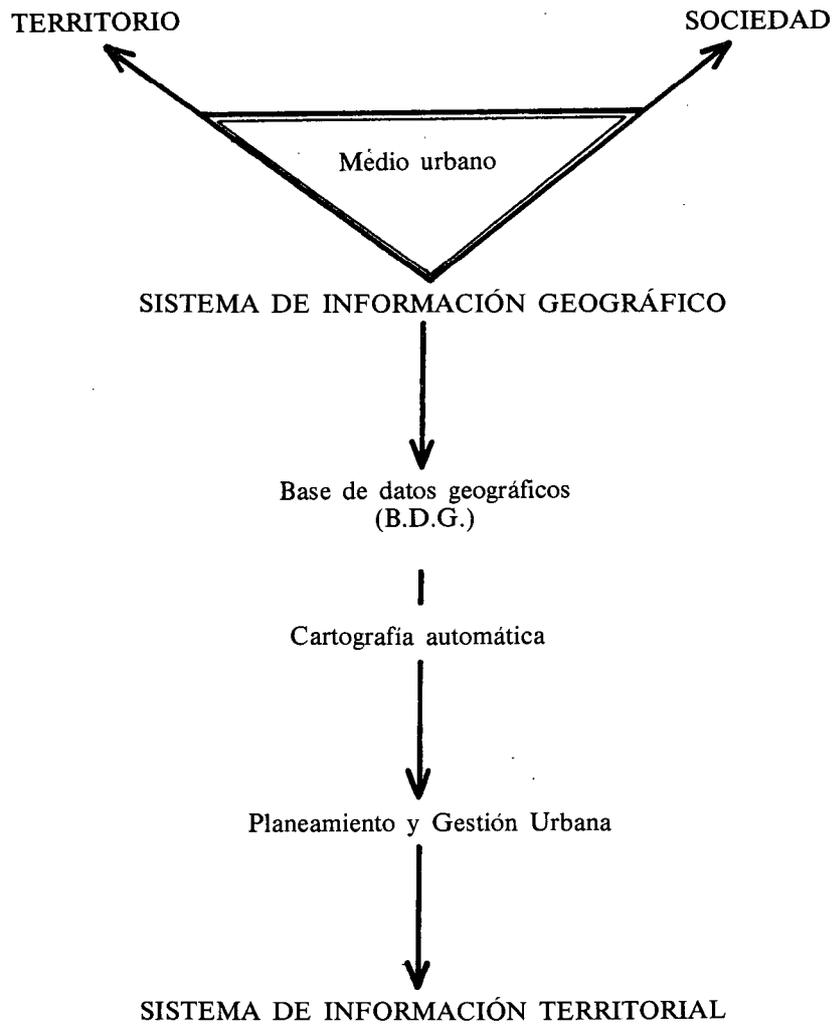


Gráfico 3: Sistema de Información Geográfico y B.D.G. en el planeamiento urbano.



## BIBLIOGRAFÍA

- ALBERICH HERNÁNDEZ, Lluís (1988): «Mecanización del proceso cartográfico en el municipio de Sabadell», en *La utilización del ordenador en el planeamiento urbano y territorial*. Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid. Madrid. págs. 105 a 132.
- CABO ALONSO, A. (1983): «Transformaciones en el mundo rural español durante el último cuarto de siglo.» *II Coloquio Hispano-Francés*. Madrid.
- CLARKE, S. D. (1981): *La sociedad suburbana*. Instituto de Estudios de la Administración Local. Madrid.
- DE TERÁN TROYANO, Fernando (1983): «Evolución y crisis de los fundamentos teóricos», en *Curso de Ordenación del Territorio*. COAM. Madrid, págs. 17 a 32.
- ESTÉBANEZ, José (1988): «El espacio urbano», en *Geografía Humana*. Ed. Cátedra Madrid, págs. 357 a 585.
- ESTEBAN I NOGUERA, Juli (1987): *Elementos de ordenación urbana*. Colegio de Arquitectos de Cataluña. Barcelona, 195 págs.
- GARCÍA ÁLVAREZ, A. (1983): «La planificación rural en los municipios rurales». *II Coloquio Hispano-Francés*. Madrid.
- GARRIDO EGIDO, L. (1983): «Ordenación de las estructuras agrícolas: su finalidad y desarrollo en España.» *II Coloquio Hispano-Francés*. Madrid.
- JARA IZQUIERDO, A. (1983): «Ordenación integral de comarcas de montaña.» *II Coloquio Hispano-Francés*. Madrid.
- JUNG, J. (1975): *La ordenación del espacio rural*. Instituto de Estudios de la Administración Local. Madrid.
- LABASSE, J. (1980): *La organización del espacio*. I.E.A.L. Madrid.
- LARRODERA LÓPEZ, Emilio (1983): «Urbanización y Ordenación Territorial», en *Curso de Ordenación del Territorio*. COAM. Madrid, págs. 7 a 16.

- MAESTRE MUNIZ, L. (1983): «Ordenación del territorio y medio ambiente». *II Coloquio Hispano-Francés*, Madrid.
- MUÑOZ MUÑOZ, Fermín (1988): «La mecanización del catastro como herramienta de planeamiento», en *La utilización del ordenador en el planeamiento urbano y territorial*. Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid. Madrid, pp. 83 a 104.
- NUNES ALONSO, J. (1989): «Evolución conceptual y técnicas de los S.I.G. La agenda pendiente», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n.º 9. Madrid, pp. 81 a 96.
- OLIVA ÉSPALLARDO, Juan (1988): «Geógrafos profesionales de la ordenación y planificación territorial», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n.º 8. Madrid, pp. 61 a 90.
- SÁNCHEZ DEL RÍO, Roger (1988): «Formalización de bases geográficas de datos», en *La utilización del ordenador en el planeamiento urbano y territorial*. Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid. Madrid, pp. 29 a 50.
- TRAPERO BALLESTEROS, Juan Jesús (1987): «La información urbanística que requiere el planeamiento urbano», en *Curso de especialización en planeamiento y gestión*. Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid. Madrid, pp. 187 a 225.

