

Lección 1ª

EL ECOSISTEMA

1.1. Introducción

La ecología humana aparece como teoría de la sociedad desde los primeros momentos de la sociología. Realmente, en un principio apenas si tenía un marco de referencia teórico definido. Consistía principalmente en un método de investigación social, caracterizado por su énfasis en el estudio de la localización espacial de los fenómenos sociales, así como en el de la asociación o falta de ésta entre algunos de dichos fenómenos. Es de señalar, asimismo, que este método aparece precisamente ligado a aquella primera etapa sociológica que, en los países anglosajones especialmente, estaba sobre todo preocupada por las "reformas sociales". Los problemas creados por la Revolución Industrial, y muy especialmente los relacionados con la creciente aglomeración de la población en núcleos urbanos, así como con el paso de la sociedad tradicional a otro tipo de sociedad, urbana e industrial, en que el individuo se vió confrontado con una serie de transformaciones culturales y sociales, parece ser que influyó en un numeroso grupo de sociólogos, que en sus investigaciones trataban de buscar donde estaban localizados los problemas sociales, cómo estaban éstos relacionados con otros fenómenos sociales y, por consiguiente, cuáles eran los factores que convendría variar para terminar con cada uno de dichos problemas.

A esta primera época corresponden algunos de los estudios sociológicos más antiguos, como el de M. de Guerry de Champneuf, Statistique Morale de la France, sobre la distribución espacial de los crímenes contra personas o contra la propiedad en Francia entre 1825 y 1830; o de los de Bucha

nan, Allison y muy especialmente Mayhew y Fletcher, sobre la criminalidad en Gran Bretaña en el siglo XIX.

En esta misma línea, aunque con un mayor aparato teórico, se encuentran los numerosos estudios de la así denominada Escuela de Chicago. Poco a poco fueron acuñándose los términos alrededor de los cuales se constituiría una teoría: competición y cooperación, conflicto, equilibrio, agregación, invasión, dominación, sucesión, concentración, centralización, segregación, área natural, región, etc. En 1925, Park, Burgess y McKenzie, publican una colección de ensayos, procedentes de sus investigaciones en Chicago, bajo el título de The City, en la que se perfilaban ya la mayor parte de los conceptos e hipótesis que habrían de constituir la teoría de la ecología humana durante bastantes años.

Se puede decir, sin faltar a la verdad que, durante el período 1920 a 1940, más o menos, la ecología humana -a través de la Escuela de Chicago- tuvo una situación preponderante dentro de la sociología norteamericana. Con McKenzie se inició ya una ligera tendencia a salir de ese primer molde, excesivamente limitado a la ciudad, y sobre todo a la ciudad norteamericana. No es de extrañar que, después de varios años en que los ecólogos humanos hicieron casi todos los mapas imaginables donde presentar los procesos y situaciones de equilibrio correspondientes a innumerables fenómenos sociales, la ecología humana fuese perdiendo paulatinamente su inicial predominio, de forma que, especialmente en la década 1940 a 1950, llegó a convertirse en un área poco atendida por los sociólogos.

En 1950, sin embargo, aparecen dos libros con el mismo título: Human Ecology, uno escrito por Quinn y otro por Hawley. El primero enlaza todavía con el sistema

teórico de Park y Burgess, y por consiguiente continúa utilizando también la terminología que, en su mayor parte, había sido recogida procedente de la ecología vegetal y la ecología animal. Hawley, por el contrario, siguió en profundidad por el camino que ya había esbozado McKenzie, introduciendo un aire renovador en esta disciplina científica, hasta el punto de que desde esa fecha ha comenzado a reactivarse en gran manera la investigación en ecología humana, creándose una especie de nueva escuela, alrededor de Hawley, con sede en Ann Arbor en lugar de en Chicago.

Esta nueva fuerza de la ecología humana dentro de la sociología ha sido recientemente reconocida por Jagger, que, en un artículo referente a los tipos de teoría sociológica, distingue entre la tradición de Chicago y la nueva teoría ecológica sistemática, en la que señala a Hawley como principal exponente y creador de escuela de esta nueva época.

1.2. Los Cuatro Factores del Ecosistema

Un análisis de la ecología humana actual no sería completo sin hacer referencia a uno de sus mas activos y productivos (literariamente) representantes. Nos referimos a Otis D. Duncan, quien, aún estando en la misma línea de Hawley, ha realizado asimismo importantes contribuciones teóricas. Para Duncan, el marco de referencia propio de la ecología humana es el ecosistema o complejo ecológico, constituido por cuatro elementos: población, medio ambiente, tecnología y organización. Evidentemente, estos cuatro elementos ya habían sido señalados por Park, Hawley, y otros autores, pero es Duncan quien mas precisa y detalladamente se ha referido a las mutuas interrelaciones entre todos ellos. El problema, tal y como el lo define, consiste en que una población tiene siempre que sobrevivir

dentro de un medio ambiente determinado. En su interacción con dicho medio, la población adopta una determinada organización social (familiar, económica; polígica, religiosa, etc.), como algo instrumental. Y además, producto de esa interacción es también la tecnología.

La población, al interaccionar con el medio, lo modifica, por lo que se puede decir no solo que "el medio 'actúa' sobre la población, sino también que la población humana 'reactúa' sobre su medio, bien directamente o por 'coacción' con otras especies.... El 'ajuste' de una población a su medio, por consiguiente, no es un modo de ser o equilibrio estático, sino que es un proceso continuo y dinámico" (Duncan). De dicha interacción surge la cultura, en su doble manifestación de material (tecnología) y no material (organización). Así, "el concepto de 'tecnología' en ecología humana se refiere no solo a un complejo de arte y artefactos cuyas pautas son inventadas, difundidas y acumuladas... sino a un conjunto de técnicas empleadas por una población para ganar el sustento de su medio ambiente y para facilitar la organización de la actividad productora de sustento" (Duncan). Finalmente, los supuestos respecto a la organización se refieren a que "surgen de las actividades productoras de sustento, es una propiedad del agregado de población, es indispensable para el mantenimiento de la vida colectiva, y debe adaptarse a las condiciones con que se enfrenta una población-incluyendo el carácter del medio ambiente, el tamaño y composición de la población misma, y el repertorio de técnicas a su disposición" (Duncan). Es que decir tiene que cualquier cambio en uno de los cuatro elementos tendrá sus repercusiones en los otros tres.

1.3. Características Principales de la Ecología Humana Actual

Pero, ¿cuáles son los puntos más importantes de esta nueva ecología humana? El más importante, es de considerar que la ecología humana constituye un sistema teórico para los sistemas sociales, no para un solo sistema social como parecía anteriormente: la ciudad. El mérito principal de Hawley ha sido, por consiguiente, el de elevar el nivel de generalización de ese sistema teórico, de forma que sea utilizable no sólo para explicar el sistema social de la ciudad, sino prácticamente para explicar cualquier sistema social en el espacio y en el tiempo.

Para Hawley la cuestión fundamental en todo sistema social es la existencia de una población que tiene que adaptarse a su medio ambiente (un medio ambiente que es siempre social, aunque esté constituido también por elementos físicos). Esta adaptación, nos dirá, se realiza siempre colectivamente y no de forma individual, de manera que la población realiza siempre su adaptación mediante un conjunto de relaciones simbióticas y comensalistas (que a su vez constituyen unidades funcionales corporativas y categóricas) a las que denomina con el término general de organización. Cada población, por otra parte, desarrollará la organización que le sea más instrumental en su adaptación al medio.

Si quisiéramos destacar las características peculiares de la teoría ecológica que nos presenta Hawley, no cabe duda que habríamos de señalar en primer lugar la importancia que se atribuye al medio ambiente. Es precisamente por la interacción entre población y medio ambiente por lo que surge la organización. Por otra parte, el medio ambiente se concibe como todo aquello que es externo al fenómeno que se está investigando y que influye potencial o realmente sobre él. Por consiguiente, el medio ambiente no puede

tener un contenido fijo, sino que tiene que ser definido nuevamente en cada investigación.

La segunda característica es la que se refiere a la importancia atribuida a la población. Puesto que la adaptación se realiza mediante una organización, y la organización es una propiedad de una población, está claro que el individuo aislado no puede ser considerado como unidad de análisis. De aquí que las propiedades que la ecología humana haya de tener en cuenta sean propiedades de grupo y no propiedades del individuo aislado.

La tercera característica se refiere al tratamiento de la organización como un todo más o menos completo y autárquico. Esta organización, por otra parte, puede ser considerada desde dos perspectivas. Mediante la primera, consideraríamos a las unidades de la organización como parte de ésta, en el sentido de que realice ciertas funciones y están entrelazadas entre sí mediante ciertas relaciones. Pero, en una segunda perspectiva, podemos considerar que toda organización, en cuanto que forma de adaptación, posiblemente tuvo una forma anterior y probablemente tendrá una forma distinta en el futuro. Es decir, siempre que se produzcan modificaciones en el medio ambiente la población buscará una nueva forma de adaptación, o sea, una nueva organización adecuada a las nuevas circunstancias. Estas dos perspectivas no son sino la consideración estática (conjunto de funciones y relaciones interunidades) y dinámica (proceso de adaptación a un medio ambiente cambiante) de la organización social.

Relacionada con esta característica anterior está la cuarta: la de la importancia que se concede al supuesto de equilibrio. Sin embargo no se debe pensar que la ecología humana sostenga que la organización puede llegar

a un equilibrio, ya que la población está siempre abierta a su medio. Esta es la razón por la cual toda organización, aun tendiendo siempre a un equilibrio, nunca llega a alcanzarlo realmente.

Y finalmente cabe señalar la importancia que se concede al concepto de comunidad. La comunidad, según la define Hawley a efectos operacionales, no es sino aquella población que lleva a cabo su vida diaria mediante un sistema determinado de relaciones, y está considerada como el microcosmos más pequeño en que se pueden encontrar todos los parámetros de la sociedad".

o o o O O O o o o

Como puede observarse, la teoría de la ecología humana que ha establecido Hawley, especialmente desde 1950, no niega ni rechaza totalmente la posición clásica. Su novedad es más bien la de elevar el nivel de generalización de su teoría, englobando el conjunto de sistemas sociales, en lugar de limitarse, como parecía ser el caso anteriormente, a lo que pudiéramos denominar sociología urbana, es decir, al sistema social constituido por los asentamientos de población. En este sentido, la mayoría de los resultados empíricos descubiertos en la teoría clásica pueden ser explicados mediante esta nueva teoría como casos particulares de ciertas relaciones causales más generales.

Una de las primeras ventajas del sistema teórico de Hawley es el de que hace posible el análisis estático y dinámico de la sociedad, sin necesidad de recurrir para esto último a otros axiomas o postulados diferentes. Efectivamente, ciertas teorías sociológicas tratan de explicar la estructura de la sociedad, mostrando la función que cada una de las unidades (partes) realiza para el sistema. En este grupo habría que englobar a la mayoría de los enfoques

funcionalistas y en especial a teorías tan influyentes como la de Parsons. Realmente, estas teorías recalcan tanto la función de cada unidad para el sistema y el conjunto de relaciones interunitarias, que hacen casi imposible la existencia del cambio social, lo cual naturalmente nos lleva a pensar en sistemas sociales estáticos, en equilibrio, como los de las sociedades futuras que describen Huxley y Orwell en el Mundo Feliz y en el 1984.

Por el contrario, otros sistemas teóricos, como los marxistas o el de Dahrendorf en la actualidad, se fijan tan excesivamente en los procesos de cambio social que, con mucha frecuencia, ofrecen la impresión de que no existen relaciones sociales duraderas. A esta clase de teóricos pertenecen Parx, Ogburn, Lasswell, Dahrendorf, etc. En este tipo de teorías, las unidades de análisis no son consideradas como partes, sino como elementos (portadores de cambio social).

En este sentido, la teoría que Lawley ha ido desarrollando está totalmente capacitada para englobar ambos enfoques de manera que, en determinados momentos, permite el análisis estructural, la consideración de las unidades como partes del todo y, en otras ocasiones, facilita asimismo el análisis de procesos, considerando a las unidades como elementos, como portadoras de cambio.

Desde el punto de vista lógico, por otra parte, el sistema teórico formulado presente evidentemente un alto nivel de generalización en el que existen premisas y derivaciones. La consistencia interna de todos estos axiomas, supuestos y derivaciones es realmente asombrosa, y contrasta con otras teorías actualmente en uso que se ven obligadas a recurrir a supuestos o axiomas externos. La clave de esta consistencia, por otra parte, reside en el pequeño nú

mero de axiomas que hay que aceptar para desarrollar todo el sistema teórico.

1.4. Axiomas Fundamentales

Los axiomas fundamentales de que parte Hawley para la elaboración de su sistema teórico son los siguientes:

1. La interdependencia es necesaria
2. Cada una de las unidades de la población tiene que tener acceso al medio.
3. Cada unidad tiende a conservar y expandir su vida al máximo.
4. Las limitaciones sobre la capacidad adaptativa de una unidad de población son indeterminadas.
5. Toda unidad se encuentra sometida al aspecto temporal. Funciona dentro de ciertas limitaciones temporales que limitan también el espacio sobre el que se pueden distribuir sus actividades.

A partir de estos cinco axiomas, y en base a cuatro supuestos, Hawley obtiene un total de 34 derivaciones o hipótesis relativas a la organización de las funciones, organización y población, relación con el medio y ordenación de las relaciones interunitarias, formación de unidades complejas, isomorfismo entre las unidades, disposición especial de las unidades y cambio. Todo ello constituye un modelo explicativo que, por su uesto, ni es ni intenta ser exhaustivo, pero que puede ser muy útil como instrumento metodológico para acercarse a la realidad.

1.5. Fuentes

Las notas anteriores han sido tomadas de

J. Díez Nicolás, "Prologo" a A. H. Hawley, La Estructura de los Sistemas Sociales, Tecnos, Madrid, 1966.

J. Díez Nicolás, "Enfoques Ecológicos", en La Sociología: Entre el Funcionalismo y la Dialéctica, Guadiana de Publicaciones, Madrid, 1972.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA

CHUECA GOITIA, F.: "Ecología Urbana", cap. 10 de Breve Historia del Urbanismo, Alizan Editorial, Madrid 1968.

DÍEZ NICOLAS, J.: "Enfoques Ecológicos", cap. 2, epígrafe 2.2. en La Sociología: Entre el Funcionalismo y la Dialéctica, Guadiana de Publicaciones, Madrid, 1972

HAWLEY, A.H.: "Ecología Humana", cap. 4 de Ecología Humana, Tecnos, Madrid, 1962.

HAWLEY, A.H.: "Ecología y Ecología Humana", y "La Estructura de los Sistemas Sociales", caps. 2 y 4 de La Estructura de los Sistemas Sociales, Tecnos, Madrid, 1972.

Lección 2ª

EL ESTUDIO DE LA POBLACION

2.1. Fuentes de datos

Dos son las principales fuentes de datos para el estudio de la población: los Censos de Población y los registros de Hechos Vitales. Ambos requieren un cierto desarrollo económico y social que, por una parte exige un conocimiento más preciso de la realidad social, y por otra parte, posibilita dicho conocimiento a través de un elevado nivel de conocimientos científicos y medios tecnológicos.

A escala mundial, las dos fuentes de datos principales son el Demographic Yearbook y el Statistical Yearbook, ambos publicados por las Naciones Unidas. Este organismo, a través del Consejo Económico y Social, publica gran número de trabajos sobre población. Junto a ellas es preciso mencionar, asimismo, las grandes revistas especializadas, como el Population Index, Population Studies, Population y Demography.

En España, aparte de ciertos censos realizados esporádicamente y con un grado de cobertura variable, se cuenta desde 1900 con unos Censos decenales (todos los años terminados en 0), además de los Padrones Municipales (realizados todos los años terminados en 5). A diferencia de los Censos, que se publican, estos últimos no suelen publicarse (excepción hecha del correspondiente a 1965).

Casi todos los países llevan a cabo sus censos con una periodicidad decenal, y precisamente los años terminados en 0, aunque por supuesto existen excepciones.

Recientemente, sin embargo, los países mas desarrollados han descubierto la necesidad de disponer de datos mas al día, por lo que se están favoreciendo los censos quinquenales e incluso los microcensos anuales (realizados con una muestra y no con la totalidad de la población).

La información que contienen los censos de población españoles se refiere principalmente a: 1) enumeración completa de los habitantes de hecho y de derecho para cada entidad de población, municipio, partido judicial y provincia; 2) respecto a la población de hecho, número de varones y mujeres en cada una de las unidades territoriales citadas; 3) para las provincias, capitales de provincia y municipios de más de 10.000 habitantes, distribución de la población según la edad, el sexo, el estado civil, la naturaleza, el grado de instrucción, la ocupación (o profesión) y el tipo de actividad económica, la fecundidad de las mujeres casadas, etc.

Los sistemas de registro de los hechos vitales (nacimientos, defunciones y matrimonios) constituyen una manifestación más de la progresiva racionalización de la sociedad industrial. Tradicionalmente, en Occidente al menos, la Iglesia había cumplido parcialmente esa función a través de los Registros parroquiales, en los que se inscribían los bautismos, las bodas y los entierros. Hoy en día el poder civil ha asumido oficialmente la tarea de registrar oficial y obligatoriamente estos tres hechos vitales a través del Registro Civil, y el Instituto Nacional de Estadística elabora y publica los datos en su Movimiento Natural de la Población, que se publica anualmente. Los datos que en esa publicación se incluyen se refieren, pues a nacimientos, matrimonios y defunciones en todo el país, en cada provincia, en las capitales de provincia y, en algunos casos, en los municipios no capitales de 20.000 o

más habitantes.

Para los datos sobre movimientos de la población de carácter migratorio existen dos fuentes principales. Para los datos sobre migraciones al extranjero existen datos que publica anualmente el Instituto Español de Emigración, y que se tabulan con respecto a la provincia de origen de los emigrantes, país de destino, edad, sexo, ocupación, etc. En cuanto a los datos sobre movimientos migratorios interiores, los datos existentes se publican primeramente en el Boletín Mensual de Estadística, y posteriormente, agrupados ya por años, en el Anuario Estadístico de España.

Existen otras fuentes de datos sobre la población, como las Encuestas de Población Activa, o las Estadísticas de Enseñanza del Instituto Nacional de Estadística, pero las mencionadas parecen ser las principales.

2.2. Unidades territoriales de análisis

Las unidades territoriales de análisis son en principio arbitrarias, y por tanto pueden ser tan variadas como los diferentes autores consideren conveniente para sus estudios. Sin embargo, la propia realidad de que los organismos encargados de la recogida y posterior publicación de los datos utilicen ciertas unidades territoriales impone limitaciones a la posible arbitrariedad de los investigadores.

Así, a escala mundial, las unidades existentes suelen ser los países, a veces agrupados en regiones geográficas o geopolíticas, o incluso simplemente en países desarrollados o en vías de desarrollo.

En España, los datos de población se ofrecen generalmente para las provincias y los municipios, aunque a veces se publican datos para las regiones o las entidades de población.

Toda provincia se divide, a efectos administrativos, en un cierto número de municipios. Cada municipio, a su vez, se compone de una o más entidades de población (que pueden o no incluir un núcleo). Sin embargo, ni el municipio ni la entidad de población se corresponden exactamente con el aglomerado de población (poblamiento continuado a lo largo de un área determinada). En general, el municipio suele ser una superficie mucho más amplia que la aglomeración de población a que se refiere. En efecto, en los municipios de Huelva y Jerez de la Frontera se puede comprobar que el área urbanizada es considerablemente más pequeña que el municipio. En otros casos, el área urbanizada va más allá de los límites de un municipio, como ocurre, por ejemplo, en el caso de Barcelona; efectivamente, en este último caso, la "ciudad" (o área urbanizada de manera continuada) se extiende más allá del municipio de Barcelona, incluyendo parcial o totalmente municipios como Badalona, Cornellá, San Sadurn de Noya, Santa Coloma de Gramanet, Esplugas de Llobregat, Hospitalet, Mataró y Sant Joan de Vilatorrada, Ripoll, San Sadurn de Noya, San Just Desvern y Sant Joan de Vilatorrada.

El municipio, por consiguiente, es un concepto a veces demasiado amplio (Huelva, Jerez, Cádiz, entre otros) y en otros demasiado estrecho (Barcelona). Pero ni en un caso ni en el otro se da una correlación espacial entre los límites del área urbanizada y los del municipio.

Algo similar podría decirse del concepto de entidad de población. En algunos casos puede que se corres-

ponda relativamente bien con el área urbanizada, pero en la mayoría se referirá a un área relativamente más pequeña que el área urbanizada de forma continua.

Todo esto es causa de que, al tratar de medir ciertos fenómenos sociales (p. ej., el grado de urbanización) mediante los datos estadísticos existentes, incurramos en graves errores de medición difícilmente evitables, por otra parte. Así, si se desea medir el grado de urbanización mediante la dimensión del número de habitantes se puede llegar a resultados enormemente dispares, según cual sea la unidad de análisis utilizada. Si denominamos, por ejemplo, población urbana a la que residen en municipios de 10.000 o más habitantes, llegaríamos a la conclusión de que en 1950 un 51,8 por 100 de la población española podía ser considerada como tal; si, por otra parte, consideramos población urbana a la que reside en entidades de más de 10.000 habitantes, sólo un 37,5 de la población podría ser considerada urbana en 1950. En el primer caso probablemente estamos exagerando la población urbana, pues contamos como tal a todos los residentes en pequeñas entidades correspondientes a grandes municipios, habiendo posiblemente una gran distancia entre dichas entidades y la entidad capital del municipio. En el segundo caso es probable que estemos minusvalorando la población urbana, puesto que no consideramos como tal a los residentes en pequeños núcleos, que, sin embargo, forman una unidad (una aglomeración urbanizada continua) con la entidad capital del municipio.

2.3. Volumen y distribución de la población

Los problemas de población son de gran importancia para el sociólogo, pero también para muchos otros especialistas de diversas disciplinas científicas, como

la economía, la medicina, etc. Hoy, estos problemas se nos presentan aún con mayor interés a causa, sobre todo de dos hechos característicos de la sociedad en que vivimos: a) por una parte, el enorme crecimiento general de la población, y b) el crecimiento aún mas acelerado de la población que reside en las ciudades.

Por lo que respecta al crecimiento de la población del mundo, ha sido muy lento durante la mayor parte de la historia de la humanidad. Así, por ejemplo, en el año 0 de la Era Cristiana, se estima que la población del mundo era de unos 250 millones de habitantes. Tardaron hasta 1.650 años, aproximadamente, para que se duplicase la población mundial, que precisamente en esa fecha, es decir, a mediados del siglo XVII, era de unos 550 millones de habitantes. Pero, la Revolución Industrial, al permitir grandes mejoras en la producción y distribución de recursos, así como al lograr adelantos enormes en la medicina, permitió un mayor crecimiento de la población. De esta forma, de 1650 a 1850, esto es, en 200 años se volvió a duplicar la población mundial, que nuevamente volvió a multiplicarse por 2 en otros 100 años. Desde 1950, si sigue el actual ritmo de crecimiento de la población, el número de habitantes de nuestro planeta se duplicará cada 35 años. En 1971, concretamente, las Naciones Unidas estimaban una población mundial de 3.706 millones de habitantes, que, a un ritmo de crecimiento medio del 2% anual, resultará en más de 6.500 millones de habitantes para el año 2.000. Por supuesto, hay países que crecen muy deprisa, como son los países en vías de desarrollo.

Como curiosidad, se puede señalar que, en la actualidad, la población mundial crece a razón de más de 200.000 habitantes diarios aproximadamente.

Los países que tienen mayor número de habitantes, según los últimos datos, correspondientes a mediados del año 1971, son los siguientes: China (773 millones), India (570 millones), Unión Soviética (245 millones), Estados Unidos (207 millones), Pakistán (142 millones), Indonesia (125 millones) y Japón (105 millones).

España, que ya en el siglo XVI tenía una población de casi 7 millones y medio, creció muy lentamente hasta el siglo XVIII, fecha a partir de la cual su crecimiento ha sido ininterrumpido. A finales del siglo XVIII la población era de 10 millones y medio, y a finales del siglo XIX alcanzaba una población próxima a los 18 millones. En la actualidad, nuestra población es de unos 33 millones, con una tasa de crecimiento del 1,0%, que, de mantenerse, producirá una duplicación de la población cada 70 años. Se debe resaltar que la mayor parte de los países europeos tienen tasas de crecimiento inferiores al 1% anual.

CUADRO 1

Datos de población para el Mundo en 1971

REGION	Población en 1971 (en millones)	Tasa Bruta de Natali- dad por 1.000 Habs.	Tasa Bruta de Mortali- dad por 1.000 Habs.	Tasa Anual de Creci- miento (en %)	Número de Años para duplicar la población (en %)	Población de menos de 15 años en 1985 (en millones)
MUNDO	3.706	34	14	2,0	35	4.933
AFRICA	354	47	20	2,7	26	530
Africa del Norte	89	47	16	3,1	23	140
Africa Occidental	104	49	23	2,6	27	155
Africa Oriental	100	47	21	2,6	27	149
Africa Central	37	46	23	2,2	32	52
Africa Meridional	23	41	17	2,4	29	34
ASIA	2.104	38	15	2,3	31	2.874
Asia del Sudoeste	79	44	15	2,9	24	121
Asia Central	783	44	16	2,7	26	1.137
Asia Meridional	295	43	15	2,8	25	434
Asia Oriental	946	30	13	1,8	39	1.182
AMERICA DEL NORTE	229	18	9	1,2	58	280
AMERICA LATINA	291	38	9	2,9	24	435
América Central	70	43	9	3,4	21	112
Caribe	26	34	10	2,2	32	36
América del Sur	155	39	9	3,0	24	236
Tropical						
América del Sur						
Templada	40	26	9	1,8	39	51

CUADRO 1
(Continuación)

REGION	Población estimada en 1971 (en millones)	Tasa Bruta de Natali- dad por 1.000 Habs.	Tasa Anual de Creci- miento Me- diano	Número de años para duplicar la población (en %)	Población de menos de 15 años en 1985 (en millones)
EUROPA	466	18	10	0,8	88
Europa Septentrional	81	16	11	0,6	117
Europa Occidental	150	16	11	0,6	117
Europa Oriental	105	17	10	0,8	88
Europa Meridional	130	19	9	0,9	78
URSS	245	17	8	1,0	70
OCEANIA	20	25	10	2,0	35
España	34	20	9	1,0	70

2.4. Dinámica de la Población: crecimiento y componentes

Pero, podemos preguntarnos, ¿a qué se debe que los países desarrollados tengan un crecimiento tan lento, mientras que los países en vías de desarrollo crecen tan rápidamente? La explicación hay que buscarla en los cambios que se han producido en la mortalidad y la natalidad a medida que los países se han industrializado. En efecto, durante la mayor parte de su historia, la Humanidad ha tenido un crecimiento muy lento, como consecuencia de que, a pesar de tener una natalidad muy alta, la mortalidad causa da por la escasez de alimentos, las enfermedades y las guerras, era también muy alta. En estas sociedades preindus-triales, la natalidad tenía que ser necesariamente alta para compensar las pérdidas ocasionadas por la mortalidad. A partir del siglo XVIII, sin embargo, los efectos de la Revolución Industrial se manifiestan, en los países europeos o europeizados, en una considerable disminución de la mortalidad. Durante algún tiempo, la natalidad permaneció siendo alta, lo cual tuvo como consecuencia un crecimiento mas rápido de la población. Este es uno de los factores que contribuyeron a la expansión de la población europea por todo el mundo. Poco a poco sin embargo, la natalidad comenzó a disminuir, para ajustarse a los nuevos niveles de mortalidad. De esta forma, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento de la población europea o europeizada vuelve a ser lento, debido a los bajos niveles de mortalidad y natalidad. Este proceso, mediante el cual los países pasan de una situación de alta mortalidad y natali-dad, a otra de baja mortalidad y natalidad, ha recibido el nombre de transición demográfica. Y se ha observado que esta transición se produce como consecuencia del proceso de desarrollo e industrialización de los países.

El alto crecimiento de los países en vías de desarrollo, por consiguiente, se debe a que han reducido considerablemente su mortalidad, hasta alcanzar niveles propios de países industrializados. Su natalidad, sin embargo, sigue siendo todavía alta, propia de países preindustriales, pero es solo una cuestión de tiempo el que se reduzca su natalidad hasta conseguir unas bajas tasas de crecimiento que permitan el desarrollo económico.

Como ejemplo del cambio que se ha producido, basta contemplar la evolución de la mortalidad y la natalidad en España a lo largo de este siglo. En 1900, la mortalidad en España era casi típica de país subdesarrollado. La esperanza de vida al nacer era solo de 35 años; ahora es de más de 70 años. Este cambio significa que, en España, en 1900, de cada 100 personas que nacían, solo 80 llegaban a cumplir un año; solo 46, es decir, menos de la mitad, podían aspirar a cumplir los 40 años; solo 26 llegaban a la jubilación, es decir, a los 65 años; y solo 4, de cada 100, podían esperar llegar a los 80 años. En la actualidad, con una esperanza de vida de más de 70 años, de cada 100 personas que nacen, 96 cumplen su primer año de vida; 92 llegan a los 40, y 75 a la jubilación (65 años); incluso 34 de cada 100 pueden aspirar llegar hasta los 80 años de edad.

El cambio se observa asimismo en la mortalidad infantil; mientras que en 1900 era de más de 200 por cada 1.000 nacidos vivos, en 1969 era solo de 22.

En cuanto a la natalidad, parece que, en España como en otros países occidentales, aparte del hecho de que se ha reducido considerablemente, se pueden observar ciertas características. En primer lugar, las mujeres tienden a tener los hijos en sus años más jóvenes; es decir,

la natalidad de las mujeres de más de 35 está disminuyendo. Por otra parte, se ha podido comprobar que en España, al igual que en otros países occidentales, una gran mayoría de mujeres estima que el número ideal de hijos es de aproximadamente 3, o más exactamente, de 2 a 4.

Evidentemente, los cambios que se han producido en mortalidad y natalidad han repercutido en la estructura por sexo y edades de la población. En general, se puede afirmar que, a medida que un país pasa por el proceso que hemos denominado de "transición demográfica", su población envejece. Así, por ejemplo, mientras que en los países subdesarrollados casi la mitad de la población tiene menos de 15 años, en los países desarrollados esa proporción es solo de una cuarta parte aproximadamente. En cambio, solo un 5% de la población de los países subdesarrollados tiene más de 65 años, en comparación con un 11% en los países desarrollados.

La población puede crecer (o disminuir), como consecuencia de la actuación de dos factores: a) el crecimiento natural o vegetativo, es decir, la diferencia entre nacimientos y defunciones, y b) el saldo migratorio, es decir, la diferencia entre inmigrantes y emigrantes. El efecto de estos dos factores debe ser estudiado cuando se consideran poblaciones concretas, como por ejemplo la población de un continente o región del mundo, la población de un país, de una región nacional, de una provincia, una ciudad o incluso un pueblo. Pero cuando estudiamos la población del mundo en su totalidad, el único factor que influye en su crecimiento es el crecimiento vegetativo, ya que, al menos hasta ahora, no existen migraciones interplanetarias.

Cuando se consideran países concretos, el crecimiento natural o vegetativo suele ser considerablemente mas importante que el saldo migratorio (salvo excepciones). Pero cuando se analizan los componentes del crecimiento dentro de un país, (por ejemplo, por provincias en España), el saldo migratorio puede alcanzar una importancia incluso superior al crecimiento vegetativo o natural.

2.5. La Estructura de la Población

Evidentemente, cuando se habla de la composición de una población se suele hacer referencia a otros elementos además de la edad y el sexo, como por ejemplo el estado civil, la ocupación, el sector de actividad económica en que se prestan los servicios, el nivel de instrucción, y en general muchas de las características del individuo que, en mayor o menor grado, definen su "status" en la sociedad, y de las cuales los censos de población suelen ofrecer bastante información.

El término pirámide de población se refiere a la representación gráfica de la distribución por sexo y edades de una población en una fecha determinada. La técnica concreta consiste en calcular las proporciones de los individuos de cada sexo y grupo de edad sobre el total de la población, haciendo este igual a 100, generalmente, o a 1.000 (más raramente). Por tanto, la representación gráfica requiere previamente el cálculo de la distribución porcentual de la población por sexo y grupos de edad. Estos grupos de edad pueden ser de año en año, de cinco en cinco años, o incluso (aunque en muy raras ocasiones), de diez en diez años.

Una vez que se dispone de datos fiables sobre

el número de individuos por sexo y edad en cada grupo, la representación se debe hacer mediante dos ejes de coordenadas en donde el eje vertical representa la edad (correspondiendo el origen a 0 años), y el horizontal el número de individuos (proporción de individuos sobre la población total) en cada edad. Convencionalmente se representan los varones en la mitad izquierda del eje horizontal, y las mujeres en la mitad derecha.

La pirámide de población puede ser considerada como un indicador muy estimable de la historia de una población, ya que, al ser producto de las tendencias que en décadas anteriores hayan seguido la natalidad, la mortalidad y las migraciones, se pueden ver reflejados en ella acontecimientos históricos concretos (guerras, epidemias, etcétera)

Las poblaciones pre-industriales, o no desarrolladas, suelen tener altas tasas de natalidad y mortalidad, lo cual determina que la base de la pirámide sea muy amplia (por la alta natalidad), mientras que la proporción de individuos en cada grupo de edad disminuye rápidamente al aumentar la edad (como consecuencia de la alta mortalidad), de forma que la cúspide es muy estrecha.

Cuando en una población de las características anteriores comienza a disminuir la mortalidad, sin que disminuya igualmente la natalidad (es decir, cuando se inicia el proceso de la transición demográfica que generalmente acompaña a la industrialización), la base de la pirámide suele aumentar aún más (relativamente hablando), o lo que es lo mismo, la población anterior, que era muy joven, se hace aún más joven. (El hecho de que la disminución de la mortalidad resulte en un rejuvenecimiento de la población se debe a que dicha disminución es proporcionalmente mayor

en los grupos de edad más jóvenes.

A medida, sin embargo, que disminuye la natalidad, como suele suceder en los estadios finales de la transición demográfica (es decir, cuando la sociedad es ya una sociedad industrial y desarrollada), la población comienza a envejecer, como consecuencia de la paulatina reducción de la base de la pirámide (por disminución de la natalidad) y el progresivo ensanchamiento del tronco y la cúspide (resultantes de la continuada disminución de la mortalidad).

Pero si, cuando la mortalidad y la natalidad son bajas, se produce algún ligero incremento de la natalidad, la base de la pirámide volverá a ensancharse.

Así pues, la estructura de la población será relativamente joven en las sociedades con altas tasas de natalidad y mortalidad (sociedades no desarrolladas), y vieja en las sociedades con bajas tasas de natalidad y mortalidad (sociedades desarrolladas). Coale, al igual que otros, señala también que "el que una población nacional sea joven o anciana, está determinado, principalmente, por el número de niños que las mujeres dan a luz. Cuando éstas tienen muchos hijos, la población es joven; cuando no es vieja". La paradoja de que sea el nivel de la natalidad, y no el de la mortalidad, el que condicione el mayor o menor grado de envejecimiento de la población no es, sin embargo, la única que se puede destacar. Así, el mismo autor continúa señalando que "aunque es la natalidad la que determina la edad de la población, es la mortalidad la que establece cuál debe ser, a la larga, el índice de natalidad. Si, por sus efectos directos, la prolongación de la vida engendra una población más joven, a pesar de eso, ésta es solamente compatible con una población más procreta".

Pero, si la pirámide puede ser considerada como el resultado de una serie de factores condicionantes, también se la puede considerar como un factor limitativo y condicionante de otros fenómenos. Heer, por ejemplo, se ha referido a una serie de consecuencias de diversa índole que se originan en la pirámide de población. Entre las consecuencias económicas se refiere específicamente al efecto de la estructura por edades sobre la "razón de dependencia", sobre el promedio de edad de la población activa y sobre las pautas de consumo. Asimismo, la estructura por sexo y edades tiene consecuencias demográficas, en la medida en que influye sobre la natalidad, la mortalidad, las migraciones y la nupcialidad. E incluso, la estructura por sexo y edades puede influir sobre las estructuras de poder dentro de una nación, puesto que puede influir sobre el número de votantes de una y otra edad y parece ser que la ideología política está bastante relacionada con la edad.

Algunas de las consecuencias económicas concretas, en relación con la población activa, del cambio en la composición por edades, han sido resumidas por Spengler de la siguiente forma: "a) las que influyen sobre la razón de los trabajadores a la población total; b) las que influyen sobre el producto neto por trabajador empleado de manera continuada; c) las que interrumpen temporalmente la continuidad de empleo de un trabajador; y d) las que influyen sobre la forma en que la población trabajadora se distribuye entre las distintas ocupaciones, o sobre el nivel de pleno empleo".

Por lo que respecta a la composición por sexos, la pirámide de población suele mostrar un predominio de varones en los grupos de edad jóvenes, como consecuencial del hecho de que nacen más varones que mujeres (generalmente al

rededor de 105 varones por cada 100 mujeres). Sin embargo, debido a la mayor mortalidad de los varones a cualquier edad, la "razón entre los sexos" se equilibra paulatinamente alrededor del final de la adolescencia, y a partir de ese momento comienza a ser mayor la proporción de mujeres que la de varones. Es decir, la razón entre los sexos suele disminuir a medida que aumenta la edad en la que hacemos la comparación. En el conjunto de la población, por tanto, suelen predominar las mujeres de forma que la razón entre los sexos es inferior a 100.

2.6. Fuentes

J. Díez Nicolás, "Influencia de las definiciones administrativas en el análisis de conceptos sociológicos: el municipio como unidad de análisis en el estudio del grado de urbanización", Revista Internacional de Sociología, 97-98, 1967.

J. Díez Nicolás, "Estructura por sexo y edades de la población española, 1900-1960", Boletín del Centro de Estudios Sociales, nº 3, 1969.

BIBLIOGRAFIA

FREEDMAN, R.: La Revolución Demográfica Mundial, UTEHA, México, 1966.

PETERSEN, W.: La Población, Tecnos, Madrid, 1967.

SAUVY, A.: El Problema de la Población: de Malthus a Mao Tsé Tung, Aguilar, Madrid, 1961.

DÍEZ NICOLAS, J.: "La Transición Demográfica en España", Revista de Estudios Sociales, nº 1, Madrid, 1971

GARCIA BARBANCHO, A.: Las Migraciones Interiores Españolas, Estudios del Instituto de Desarrollo Económico, Madrid, 1967.

NADAL, S.: Historia de la Población Española, Ariel, Barcelona, 1966.

SANCHEZ LOPEZ, F.: Emigración Española a Europa, Confederación Española de Cajas de Ahorros, Madrid, 1970.

limitaba considerablemente la distancia -desde el centro- hasta donde se podía extender la ciudad. Pero, además, sigue comentando el autor citado, "debido a la carencia de ascensores, la ciudad se verá obligada a limitar su expansión vertical. El único crecimiento posible era el intersticial, es decir, el aprovechamiento de cada decímetro cuadrado de espacio disponible. Residencias, factorías, tiendas y oficinas se apretujaban unas contra otras en la parte céntrica de la ciudad".

Creo que, llegados a este punto, conviene hacer algunas precisiones terminológicas. Davis señala que, "antes de 1850, no existía ninguna sociedad de características predominantemente urbanas, y en 1900 solamente se conocía una sociedad de tal tipo: la Gran Bretaña. En nuestros días -sesenta y cinco años más tarde solamente- todas las naciones industriales se hallan altamente urbanizadas, pudiendo decirse que el proceso de urbanización está ya en vías de desarrollo en toda la extensión del globo terráqueo". Pero, la utilización del término "urbanización", en el contexto anterior, tiene una acepción particular: "la que se refiere a la proporción de la población total que vive concentrada en áreas urbanas, o, también, la que se refiere al aumento de aquella proporción. Es un error, en el que mucha gente cae, el entender por urbanización el simple crecimiento de las ciudades... Dicho en otros términos, el proceso de urbanización -o sea el paso de un tipo de población desperdigada a otro de población concentrada en centros urbanos- es un cambio que tiene su propia limitación, es decir, un principio y un fin; más el crecimiento de las ciudades no entraña límite alguno. Tal crecimiento podría continuar incluso después de que toda la humanidad residiera en ciudades". Acep-

to, por supuesto, esta distinción de Davis, que únicamente matizaría en el sentido de que incluso el crecimiento de la población residente en ciudades puede tener su "techo", si es que no se producen las variaciones organizativas y tecnológicas que permitan ese crecimiento de la población.

Creo, por consiguiente, que la afirmación de que los núcleos de población de mayor tamaño están más densamente poblados y crecen más rápidamente que los demás, es un reflejo del proceso de urbanización, que, a su vez, no es sino una respuesta adaptativa de la población que resulta de los cambios organizativos y tecnológicos provocados por la industrialización.

Desde que Louis Wirth publicase, hace treinta años, su conocido trabajo sobre el urbanismo como modo de vida, se han ido acumulando trabajos, teóricos, empíricos, o ambos, que parecen haber complicado en lugar de esclarecido este concepto. Realmente da la impresión de que, cuanto más se quiere precisar el concepto, más se le oscurece. Mientras que el autor citado se refería a tres características principales de lo urbano: el tamaño (número de habitantes) de la población, la densidad y el modo de vida (en el que incluía la anonimidad, la división del trabajo, la heterogeneidad, las relaciones impersonales y formales, los símbolos de status independientes del conocimiento personal, etc.), Dewey, en un trabajo-resumen sobre este tema, señala cuarenta aspectos o características más frecuentemente utilizadas, basándose en los trabajos de dieciocho autores diferentes. Dichos elementos o características son: heterogeneidad, relaciones impersonales, división del trabajo, anonimidad, movilidad, papeles segmentales, diferencias de clase, relaciones predatorias, énfasis en el tiem-

po, nuevo papel de la familia, pautas de empleo, más empleo femenino, unidades de vivienda múltiples, secularismo, vida no-agrícola, cosmopolitanismo, alquiler de viviendas, complejidad, tolerancia, superficialidad, baja natalidad, sofisticación, comercialización, liberalismo, automatización, alfabetismo, creatividad, actitud de suficiencia, estereotipos, actitud crítica, utilitarismo, controles formales, interdependencia, orientación subjetiva, espacio ocupacional intenso, participación social, transitoriedad, individualismo, objetividad y practicalidad. ¿Puede alguien imaginar si, realmente, se deseara medir, empíricamente, todos estos elementos, para cada localidad o aglomeración de población? ¿Es posible pensar en las complicaciones de clasificación - fijación de los límites de separación entre lo rural y lo urbano - para cada uno de los elementos de la lista anterior? Y, superadas las dos dificultades precedentes, ¿cuál sería la forma más adecuada de combinar en un solo índice todos esos elementos?

No creo que sea necesario responder a las preguntas anteriores. Sin que ello pueda interpretarse como un rechazo de las dificultades de la investigación, todo tiene sus límites. Estoy seguro de que, puestos a discurrir, se podrían encontrar otros cuarenta elementos o características de lo urbano aparte de las ya mencionadas. Pero también estoy seguro de que las redundancias y reiteraciones en los aspectos medidos por esos indicadores serían muy numerosos.

Las Naciones Unidas, señalan que, de acuerdo con el examen de las definiciones utilizadas en distintos países en sus censos de población, se pueden distinguir cinco criterios básicos de definición que se utilizan individualmente o en combinación: a) las funciones o la estructu-

ra administrativa, b) las características de vida urbana, c) el tamaño de la población, d) la densidad de población y e) el tipo predominante de actividad económica. De estos cinco criterios descartan los dos primeros por considerar que no son adecuados para una definición mundial. Y de las tres restantes afirman que "la del tamaño de la población parece ser la que mejor se presta para una aplicación general, a pesar de que puede ser difícil establecer, aun sobre una base regional, el tamaño límite preciso que mejor distinga las zonas urbanas de las rurales".

Pero, el pasado y el futuro probable de la urbanización en el mundo pueden resumirse en los siguientes puntos:

- 1) La proporción de población urbana en el mundo ha aumentado de un 14 por 100 en 1920 a un 25 por 100 en 1960.
- 2) Las variaciones regionales oscilaban en 1920 desde un 5 por 100 de la población urbana en África a un 38 por 100 en América del Norte. En 1960, las variaciones oscilaban entre un 13 por 100 en África y un 57 por 100 en América del Norte. El orden por rangos de las ocho regiones era en 1960: América del Norte, Oceanía, Europa, Unión Soviética, América Latina, Asia del Este, Asia del Sur, y África. La única diferencia entre esta ordenación y la de 1920 se refiere a que la Unión Soviética y América Latina han invertido sus posiciones.
- 3) Las tasas de crecimiento de la población urbana han sido muy superiores a las de la población rural. Por decenios, la tasa más alta de crecimiento de la población urbana corresponde al período 1950-60, y la más baja al decenio 1940-50, aunque aparecen algunas excepciones a esta pauta.

- 4) La población de las grandes ciudades (aglomeraciones de 500.000 habitantes y más) está creciendo en general aún más deprisa que la población urbana en su conjunto, lo que implica un progresivo aumento del grado de concentración.
- 5) La proporción de población urbana en las regiones más desarrolladas es aproximadamente el triple que en las menos desarrolladas (44 por 100 frente a 16 por 100 en 1960), y esa misma razón existe entre la población residente en las grandes ciudades de unas y otras regiones (22 por 100 frente a 7 por 100), pero en cambio, el peso de la población de grandes ciudades sobre el total de la población urbana es muy similar en las regiones más desarrolladas (49 por 100) y las menos desarrolladas (43 por 100).
- 6) La población de las regiones menos desarrolladas tendrá un crecimiento superior a las regiones más desarrolladas entre 1960 y 1980, pero además, el crecimiento de su población en zonas urbanas y en grandes ciudades será más rápido. Así, "El crecimiento de la población entre 1960 y 1980 en las regiones menos desarrolladas (1.063 millones de habitantes) puede ser superior a la población total en 1960 en las regiones más desarrolladas (977 millones)" (Naciones Unidas).
- 7) Se espera un aumento de la proporción urbana en el mundo desde un 20 por 100 en 1960 (Hoyt) a un 23 por 100 en 1975 y un 42 por 100 en el año 2.000. Es decir, si estas proyecciones se cumplen, casi la mitad de la población mundial residiría en aglomeraciones de 100.000 habitantes y más.

- 8) Las diferencias regionales, que en 1960 oscilaban entre un 8 por 100 en Africa y un 60 por 100 en América del Norte, oscilaría entre un 25 por 100 en Africa y un 77 por 100 en América del Norte en el año 2000. El orden por rangos de las seis regiones consideradas por Hoyt sólo se vería alterado por el mayor grado de urbanización de América Latina respecto a Europa en el año 2000.
- 9) Nuevamente se deduce la expectativa de unas tasas de urbanización más altas en las regiones menos desarrolladas que en las más desarrolladas.
- 10) En resumen, si se parte de una población mundial de casi 3.000 millones de habitantes en 1960, se puede esperar alcanzar alrededor de los 6.200 millones de habitantes en el año 2000, de los cuales, probablemente, 3.416 millones residirán en aglomeraciones de 2.000 habitantes y más, y unos 2.644 millones residirán en aglomeraciones de 100.000 habitantes y más.

El panorama que nos ofrecen estas proyecciones es, cuando menos, preocupante. El año 2000 no es un futuro a largo plazo. En realidad, la distancia que nos separa de esa fecha, 30 años, es la misma que nos separa del final de la guerra civil española. Pues bien, mientras que la población mundial aumentó desde 2.298 millones de habitantes en 1940 a 3.632 en 1970, se espera llegar a los 6.200 millones en el año 2000. Es decir, el incremento total de la población que se espera en los próximos 30 años (2.600 millones) puede ser solo algo inferior a la población total del mundo en 1960.

Kahn y Wiener, en su conocido estudio, señalan como uno de los tasgos de la "tendencia múltiple de base" a largo plazo el de la urbanización y (luego) desarrollo de

las megalópolis". Concretamente, afirman que en el año 2000 habrán aparecido en los Estados Unidos tres "megapolís", que bautizan con los nombres de "Boswasc", "Chippitts" y "Sansan". La primera, que se extendería de Boston a Washington y de Portland a Portsmouth, tendría aproximadamente la cuarta parte de la población estadounidense, es decir, unos ochenta millones de habitantes. La segunda englobaría toda la región de los Grandes Lagos, con unos 40 millones de habitantes. Y la tercera, que abarcaría buena parte de la costa californiana, sumaría unos 20 millones de habitantes.

Por su parte, Kingsley Davis, partiendo de la hipótesis de unas tendencias de crecimiento constantes entre 1970 y el año 2000 en la India, ha calculado que Calcuta alcanzaría una población de 36 millones, Delhi de 18 millones, Bombay de 12 millones, etc.

Por lo que respecta a Tokyo, Masatoshi Matsushita afirma que según una estimación oficial, la población del círculo de 50 Km. alrededor de Tokyo alcanzará 30,5 millones en 1980 y 38,4 millones en 1995. Estas cifras, sin embargo, parecen haber sido infraestimadas. Otras cifras indicarían que se alcanzará una población metropolitana de 40 millones en 1970, una población de 80 millones en 1980, y una población de 110 millones para el año 2000.

En cuanto a Madrid, que constituye la mayor ciudad española, si su población "creciese al ritmo que ha crecido entre 1950 y 1960 (3,96 por 100 medio anual), en 1980 se alcanzarían los 4.430.000 habitantes, y en el año 2000 más de ocho millones y medio". (J. Díez Nicolás).

3.2. El Crecimiento de las Ciudades

El crecimiento de la población urbana en España merece un tratamiento por separado, especialmente si se tienen en cuenta las particularidades de nuestros procesos de industrialización y modernización.

Combinando un enfoque analítico por componentes y estructural del crecimiento de la población, he podido describir el proceso de urbanización en España durante este siglo. Así, por ejemplo, mientras que la población residente en municipios de 10.000 o más habitantes ha pasado de 6 millones en 1900 a 17,2 millones en 1960, la población residente en municipios de menos de 10.000 habitantes solo ha crecido desde 12,6 millones en 1900 a 13,2 millones en 1960. En otras palabras, de los 11,8 millones que ha crecido la población española en ese período, 11,2 millones han ido a parar a los municipios "urbanos", y solo 0,6 millones a los municipios "no urbanos". Desde otra perspectiva, mientras que en 1900 un 32 por ciento de la población (que residía en municipios de 10.000 o más habitantes) ocupaba el 13 por ciento de la superficie nacional, en 1960, un 56 por 100 de la población ocupaba el 19 por 100 del territorio.

Ahora bien, el crecimiento de la población urbana es un resultado de cuatro componentes: a) crecimiento vegetativo, b) crecimiento migratorio, c) crecimiento por anexiones y d) crecimiento por reclasificación. Utilizando una cierta estrategia de análisis se puede estimar el crecimiento conjunto de los dos últimos componentes (anexiones y reclasificación), puesto que en un caso se calculan las tasas de crecimiento considerando los municipios que en cada año censal están clasificados en ca

da categoría, y en el otro se calculan las tasas en base a los mismos municipios de una categoría en cada dos años censales consecutivos. De esta forma se observa que, en el cálculo del crecimiento por categorías de municipios, un 77 por ciento corresponde a las anexiones y a la reclasificación de municipios en el período 1900-1910, un 35 por 100 en el período 1910-1920, un 33 por ciento en el período 1920-1930, un 40 por 100 entre 1930 y 1940, un 31 por 100 entre 1940 y 1950, y solo un 12 por 100 entre 1950 y 1960.

Considerando solo municipios de 100.000 o más habitantes en 1960, he podido calcular, por otra parte, las proporciones que del crecimiento total corresponden al crecimiento vegetativo, al saldo migratorio y a las anexiones.

El crecimiento migratorio ha constituido el factor mas importante del crecimiento total hasta 1950. Debo advertir, sin embargo, que dicho crecimiento puede estar infraestimado en el período 1950-60 a causa de cierta sobreestimación del crecimiento vegetativo derivada del sistema de registros civiles, que inscribe los hechos vitales en el lugar de acaecimiento, y no en el de residencia habitual.

En definitiva, si se considera "urbanización" al proceso mediante el cual aumenta la proporción de la población de un país que reside en núcleos urbanos, se puede afirmar que, durante el siglo XX, el grado de urbanización de la población española ha crecido ininterrumpidamente, de manera especial en las décadas de 1920 a 1930 y de 1950 a 1960, que parecen ser asimismo las décadas de mayor industrialización.

3.3. Concentración, centralización y dominación

He señalado que la densidad en los municipios de 100.000 y más habitantes ha sido, en cada año censal, muy superior a la de los demás estratos de municipios según su número de habitantes. De igual forma, las tasas de crecimiento han sido, en general (aunque con excepciones), superiores a las de otras categorías de municipios (especialmente si se considera el criterio, mas válido en mi opinión, de la identidad de municipios, en lugar de las categorías de municipios).

El resultado es que la población residente en esta categoría de municipios en 1960 es superior a la que residía en todos los municipios de 10.000 y más habitantes cuarenta años antes. Dicho de otro modo, mientras que en 1920, los municipios de 10.000 o más habitantes significaban el 9 por 100 de la población total de España y menos del 1 por 100 de su superficie total, en 1960 significan un 28 por 100 y un 2 por 100 respectivamente. Aproximadamente, por consiguiente, 1 de cada 4 españoles residían en 1960 en grandes ciudades. La importancia de esta población es, sin lugar a dudas, muy grande, especialmente si se tiene en cuenta que su tendencia a crecer es cada vez más rápida.

Parece conveniente, por tanto, examinar el grado de concentración de la población en estas grandes ciudades. Se ha dicho, por ejemplo, que "la densidad de las ciudades españolas en su casco urbano es de las mayores del mundo por su ausencia de zonas verdes, de espacios libres, de calles anchas y de amplios patios de manzana" (A. Linares Sánchez). Efectivamente, en un estudio que realicé, como primera aproximación, sobre la concentración de

la población en las capitales de provincia, señalaba que, en términos generales, las ciudades de más de 100.000 habitantes no se extendían mas allá de un radio de 10 Kms., y que las de 10.000 a 50.000 habitantes probablemente no sobrepasaban el radio de los 5 Kms.

En un estudio posterior sobre concentración y centralización en 21 municipios españoles de 100.000 y más habitantes en 1960 (que coinciden básicamente con las correspondientes ciudades centrales de las Areas Metropolitanas de España en 1960), (Dirección General de Urbanismo), pude poner a prueba ciertos modelos teóricos sobre estos dos importantes procesos ecológicos en nuestro país a lo largo de este siglo.

En el citado trabajo calculé la densidad y tasas de crecimiento intercensal en los anillos circundantes a cada uno de los centros de estos municipios a distancias de 5, 10, 20 y 30 Kms. De los datos examinados se puso de manifiesto, en primer lugar, que "más que un continuo rural-urbano, como pretenden algunos autores, en España lo que predomina es la ruptura tajante entre campo y ciudad". Otras conclusiones de este trabajo son: 1) que todas las ciudades consideradas han aumentado su concentración (densidad) entre 1900 y 1960, no solo en el primer círculo central, sino también (y salvo muy raras excepciones) en los tres anillos concéntricos antes señalados; 2) las ciudades estudiadas, aún siendo las 21 mayores, difieren mucho por lo que respecta a su grado de centralización (área sobre el cual ejercen su influencia). Así, en 1900, tres ciudades parecían ejercer su influencia hasta por lo menos 30 Kms. (Barcelona, Bilbao y Santander), tres lo hacían hasta 20 Kms., nueve hasta 10 Kms., y seis parecían

ejercer su influencia solo en el núcleo central (0 a 5 Kms). En 1960, sin embargo, seis ciudades parecen tener un área de influencia de por lo menos 30 Kms., (Barcelona, Bilbao, Santander, S. Sebastián, Vigo y Cartagena); cinco llegan hasta los 20 Kms., (Cádiz, Valencia, Madrid, Granada y Murcia); ocho hasta los 10 Kms, (Alicante, Coruña, Oviedo, Gijón, Sevilla, Zaragoza y Málaga), y solo dos (Córdoba y Jerez de la Frontera) parecen limitar su influencia al núcleo central de 0 a 5 Kms.; 3) aunque la mayoría de las ciudades han aumentado su concentración y su centralización a lo largo de este siglo, se observa sin embargo que, en las ciudades de mayor centralización, la pauta de crecimiento entre 1900 y 1960 parece señalar una tendencia a que el anillo de 5 a 10 Kms. (y eventualmente el de 10 a 20 Kms.) haya tenido un crecimiento más rápido que el núcleo central de 0 a 5 Kms., mientras que en las ciudades de menor centralización (10 Kms. o menos) ha predominado un mayor crecimiento del núcleo central (0 a 5 Kms.) que del anillo de 5 a 10 Kms., salvo en aquellos casos en que, precisamente, la ciudad aumentó su radio de influencia desde 5 a 10 Kms.; 4) parece todavía arriesgado intentar generalizar estas observaciones para todas las ciudades españolas, pues, además del modelo concéntrico, es posible que deban explorarse otras posibles formas de expansión, como la de sectores a lo largo de las grandes rutas de comunicación, o la de zonas rectangulares en ciertas franjas de tierra próximas a las costas.

Por otra parte, es preciso reconocer que, el impacto del automovil, precisamente desde 1950 y más especialmente desde 1960, probablemente estén ya introduciendo cambios en las pautas de distribución de la población, en el sentido de ciertos procesos de "suburbanización" o éxodo del cen

tro a la periferia de las grandes ciudades, como parecen demostrar los datos parciales que existen al menos para Madrid, pero que probablemente se podrían observar igualmente en algunas de las mayores ciudades. Adoptando la antigua dicotomía entre "ciudad-continente" y "ciudad-magneto", (L. Mumford) se podría afirmar que nuestras ciudades han seguido el primer modelo, desarrollándose a partir de las ciudadelas originarias, aunque, paulatinamente, y como consecuencia de mejores sistemas de transporte y comunicación, se estén también apareciendo como auténticas magnetos sociales. Por otra parte, aunque las perspectivas que se ofrecen para la ciudad futura suele ser la alternativa entre concentración y dispersión, algunos consideran que el futuro está precisamente en la región urbana, en la que un cierto número de ciudades de diferente tamaño y especialización funcional, en estrechas relaciones de interdependencia, constituirán la forma más idónea de adaptación.

3.4. La malla urbana

Parece evidente, por consiguiente, que el proceso de urbanización ha seguido un ritmo aún mas acelerado en las últimas décadas, e incluso cabe esperar que ese crecimiento sea aún más rápido durante algún tiempo. Pero, es preciso recordar que cuando se habla de la categoría "población urbana", se está haciendo referencia a un conjunto de ciudades, de agregados de población que, por supuesto, se encuentran interrelacionados y en interdependencia. Las ciudades aumentan de tamaño no por razones particulares a cada una de ellas, sino porque todas ellas son subsistemas dentro de un sistema social global, y por tanto, cuando cambia el sistema social global, se siguen

determinados cambios estructurales que exigen a su vez una redistribución funcional y de la población.

Lo anterior implica, en consecuencia, que las ciudades constituyen un subsistema, el subsistema urbano, en el que se pueden observar relaciones de interdependencia mutua y con las áreas sobre las que ejercen su influencia. El reconocimiento de este hecho llevó a Christaller a formular su conocida teoría del lugar central, según la cual todos los agrupamientos de población en un territorio podrían ser jerarquizados de acuerdo con el grado de especialización de las funciones realizadas, lo cual producía una cierta pauta espacial en la distribución de las poblaciones que, en general, adoptaba forma hexagonal.

La teoría de Christaller, y en especial su pauta hexagonal, ha sido criticada y modificada, pero en lo esencial, y con las debidas matizaciones, parece seguir siendo una explicación relativamente útil y válida. Como ya he señalado en otro lugar, creo que "la teoría ecológica de Hawley proporciona una explicación de la distribución de las unidades en el espacio, que sitúa a la teoría de Christaller en un contexto significativo, tomando de ella lo que parece ser teóricamente razonable y empíricamente probado.

Los estudios sobre la jerarquía de las ciudades, que como afirmaba anteriormente son una consecuencia de la teoría del lugar central, han adoptado, en general, la forma de "la distribución de Pareto" o la de "la regla del tamaño según el rango" (rank size rule). Según "la distribución de Pareto", el número de habitantes de la ciudad mayor en un sistema social condicionará el número de ciudades de cada categoría (según el número de habitantes) en

dicho sistema social, de forma que la distribución sigue una pauta que viene definida por la fórmula $y(x)=Ax^{-2}$, en don $y(x)$ es el número de ciudades del tamaño x o superior, A es el tamaño de la ciudad mayor, y α es una constante que en general es la unidad.

En cuanto a la "regla del tamaño según el rango", parte del supuesto de que el rango que ocupa una ciudad dentro de la ordenación de todas las ciudades por su tamaño, determina en cierto modo su tamaño (su número de habitantes), en el sentido de que el rango de una ciudad, multiplicado por su número de habitantes, es igual a una constante.

Basándome en los 240 municipios urbanos en España en 1960 (extraídos de entre los 421 municipios de 10.000 o más habitantes en esa fecha), examiné la idea de jerarquía urbana en España, y señalaba que "el examen de las distribuciones correspondientes a España parecen poner de manifiesto la escasez relativa de municipios de 100.000 a 200.000 habitantes y de 200.000 a 500.000 habitantes, o bien, el exceso relativo de municipios de 1.000.000 y más habitantes", concluyendo luego que las distribuciones citadas "parecen describir una jerarquía de las ciudades dentro del sistema social.... Precisamente, todos los datos aquí presentados parecen llevar a las mismas conclusiones: a) que España ha pasado de ser un conjunto de regiones relativamente autárquicas y autosuficientes a ser (o estar en vías de ser), un sistema social de regiones interdependientes en materia de sustento; b) que, como consecuencia, la ciudad de mayor tamaño (Madrid), no ha alcanzado la población que parece debería tener para convertirse en cabeza dominante de ese sistema social integrado mediante la

interdependencia ecológica, y/o, c) que no existe suficiente desarrollo de las ciudades grandes intermedias (100.000 a 500.000 habitantes).

El reconocimiento de que el sistema de ciudades implica unas relaciones de interdependencia, y por consiguiente una división del trabajo dentro de dicho sistema, obliga a conocer en mayor profundidad cual es esa división del trabajo, y consiguientemente, el tipo y grado de especialización funcional de los núcleos urbanos españoles. Para ello, he utilizado los datos del censo de 1960 sobre clasificación de la población activa económica de los establecimientos en que prestan sus servicios con respecto a los 240 municipios urbanos definidos por mí para 1960. La metodología utilizada ha consistido básicamente en comparar el perfil socioeconómico de cada uno de los 240 municipios con el perfil medio del conjunto de municipios urbanos, resultando en una tipificación de los municipios por grado y tipo de especialización.

Las conclusiones mas generales de este análisis pueden resumirse así: 1) los grados más altos de especialización se suelen dar con más frecuencia entre los municipios urbanos pequeños que entre los grandes, es decir, la especialización mon-funcional suele caracterizar a los pequeños municipios, mientras que los grandes suelen ser multi-funcionales, (diversificados); 2) las actividades de producción suelen ser proporcionalmente mas propias de municipios urbanos pequeños, mientras que las de distribución, coordinación y control, suelen ser proporcionalmente mas propias de los municipios grandes.

Pero la especialización funcional, aunque significa un paso más hacia la descripción y comprensión del

El sistema urbano, no permite establecer con claridad cual es la jerarquía que existe en dicho sistema. Para ello es preciso acudir al concepto de "dominación ecológica". Basándome una vez más en los mismos 240 municipios urbanos de 1960, y en un sistema de indicadores de las funciones de distribución, coordinación y control, he obtenido una clasificación según el grado de dominación, consistente, según una terminología ya clásica en este tipo de estudios, en: dominantes, subdominantes, influyentes, subinfluyentes y no dominantes.

La consideración gráfica de esta clasificación muestra, en mi opinión, la zona de influencia aproximada que corresponde a cada uno de los municipios dominantes y subdominantes, lo cual podría indicar la existencia de ciertas grandes regiones o áreas que, básicamente, no difirían mucho de las utilizadas en otros estudios.

De lo anterior podría incluso deducirse que los 6 dominantes y los 14 subdominantes constituye, aproximadamente, las ciudades centrales de las áreas metropolitanas españolas, puesto que es frecuente aceptar que las áreas metropolitanas son precisamente las que ejercen un mayor grado de dominación dentro del sistema social. En todo caso, la lista resultante no difiere excesivamente de la que hasta ahora ha sido considerada oficialmente como lista de Áreas Metropolitanas, cuestión a la que me referiré posteriormente.

3.5. Fuentes:

J. Díez Nicolás: "Determinación de la Población Urbana en España en 1900", en Centro de Estudios Sociales, La Concentración Urbana en España, Anales de Moral Social y Económica, Madrid, 1969.

J. Díez Nicolás: Tamaño, densidad y crecimiento de la población en España 1900-1960, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto Balnes de Sociología, Madrid, 1971.

J. Díez Nicolás: "El Urbanismo y las ciudades del año 2000", en Centro de Estudios Sociales, La Sociedad del Año 2000, Madrid, 1971

J. Díez Nicolás: "La Urbanización y el Urbanismo en la década de los '70" (en prensa)

BIBLIOGRAFIA

ABASCAL GALAYOA, A.: "La evolución de la población urbana española en la primera mitad del siglo XX", Geographica, Zaragoza, 1956.

BIDAGOR LASARTE, P. y otros: Resumen Histórico del Urbanismo en España, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1954.

CUADERNOS PARA EL DIALOGO: Urbanismo y Sociedad en España, XIX Extraordinario, Madrid, 1970.

- DIEZ NICOLAS, J.: Especialización Funcional y Dominación en la España Urbana, Publicaciones de la Fundación Juan March, Ed. Guadarrama, Madrid, 1972.
- MUMFORD, L.: La Ciudad en la historia, Fufinito, Buenos Aires, 1966.
- RCDWIN y otros: La Metrópolis del Futuro, Seix y Barral, Barcelona, 1967.
- SCIENTIFIC AMERICAN: La Ciudad, Alianza Editorial, Madrid, 1965.
- WIRTH, L.: El urbanismo como modo de vida, Ed. Tres, Buenos Aires, 1962.

Lección 4ª

LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

4.1. De la política urbanística a la política de ordenación del territorio

La frase con que se encabeza este epígrafe no es un mero juego de palabras, sino que intenta resumir el cambio de orientación que ha sufrido la política de los asentamientos urbanos. En efecto, el planeamiento urbano, la política urbanística, constituyó una innovación cuando en el siglo XIX comenzó a aplicarse corrientemente en los países más desarrollados. Pero ese planeamiento, esa política urbanística, estuvo limitada a los centros urbanos preferentemente, e incluso, a los grandes centros urbanos.

Terán ha podido así señalar que "el planeamiento urbano, entendido como voluntario modelado de la ciudad, era a principios del siglo XIX una actividad poco definida, que oscilaba y titubeaba entre el servicio a una belleza ideal, abstracta y no sentida, y el más prosaico planteamiento comercial".

Este planeamiento, como he señalado, se refería a los grandes núcleos urbanos, pero dejaba relativamente abandonados los pequeños núcleos urbanos o las zonas rurales. Por otra parte, la "política urbanística" tenía otro inconveniente, que era el de la falta de conexión entre los planes de unos núcleos y los de otros. Así, con excesiva frecuencia se ha dado el caso de que los planes urbanísticos de algunas ciudades intentaban corregir determinados problemas en la ciudad a que se referían, pero estaban incapaces para resolver los problemas planteados en la

periferia de la ciudad, con lo cual, y cuando se producía la inevitable expansión de dicho núcleo urbano, se encontraba con la realidad de unos problemas que había intentado evitar. En los países capitalistas, especialmente, la actividad privada, en su intento por maximizar sus beneficios, y olvidando que la propiedad debe también tener una función social, no solo ha intentado manipular el planeamiento en su propio beneficio, o ha procurado evadir la normativa urbanística mediante diferentes argucias, sino que, basándose en esta orientación limitada del planeamiento, ha hecho y deshecho a su antojo en los territorios carentes de planeamiento.

Los planes urbanísticos individuales, concebidos como estáticos (y que posteriormente habían de ser corregidos mediante planes de "ensanche") fueron pues, durante el siglo XIX, la norma predominante, ¡cuando había planeamiento en absoluto! Ejemplos de este tipo de planeamiento son, sobre todo, muchas de las ciudades norteamericanas y de las ciudades coloniales.

Las primeras limitaciones a la propiedad privada del suelo y a la libertad de construcción pueden fijarse en la Ley prusiana de Alineaciones de 1875, que de una u otra forma fueron ampliándose a muchos otros países.

Pero, aunque ya antes de la II Guerra Mundial se había comenzado a sentir la necesidad de incluir en el planeamiento no solo el territorio de los municipios urbanos, sino también los territorios circundantes, fue a partir de la década de los '50 cuando tal necesidad se hace realmente imperativa. Por ello, en la actualidad, se tiende al planeamiento de grandes territorios, incluyendo municipios urbanos y no urbanos, de forma que se evalúe y proyecte conjun-

tamente para toda una región. Este tipo de planeamiento, con el fin de diferenciarlo de la llamada política urbanística, está recibiendo la denominación de planeamiento regional o política de ordenación del territorio.

4.2. Estudio comparativo de las políticas seguidas en Estados Unidos, Europa Occidental y Europa Oriental

La política urbanística, en cuanto que constituye un aspecto particular de la política general, refleja necesariamente los principios que inspiran a aquella. En este sentido, sobre la política urbanística existen una serie de condicionantes políticos, económicos y legales. Fundamentalmente se pueden considerar dos sistemas extremos: la libre iniciativa privada, sin control estatal en absoluto (o con un control reducido al mínimo posible), y la planificación estatal absoluta, (sin propiedad privada). Entre ellas se encuentran, sin embargo muchas posturas intermedias.

Terán ha señalado que "el país en que mas claramente pueden contemplarse los resultados de la falta de control sobre el proceso de urbanización es los Estados Unidos, donde la continua extensión de los suburbios amenaza con hacer desaparecer el campo entre las ciudades, tal como de hecho ha ocurrido ya en la región Oeste.... El nivel económico excepcional del país evita que esos efectos tengan las caóticas consecuencias generales que tendrían en países más débiles, a costa de un generoso despilfarro".

Estaría de acuerdo con Terán respecto a la falta de control, pero no estaría tan seguro de que la experiencia constituya realmente un despilfarro. Creo que todo depende en realidad de la importancia que se conceda a los factores sociales junto a los económicos. En efecto, la continua ex-

La expansión de los "suburbios" provoca una necesaria ampliación de las inversiones en infraestructura y servicios urbanos, pero no cabe duda de que también hace aumentar la llamada "calidad de la vida". Por el contrario, el crecimiento congestionado de las ciudades (como ocurre en España) a causa de un planeamiento estático y poco flexible, puede que no obligue, (de momento) a grandes inversiones en infraestructura o servicios urbanos, pero, aparte de que proporciona una "menor calidad de vida" (por las molestias de tráfico, viviendas pequeñas, congestión en general, y todas las secuelas), a medio y largo plazo puede que exija asimismo grandes inversiones para renovar y ampliar las dotaciones de infraestructura y servicios. (Es frecuente, por ejemplo, que observemos el continuado levantamiento de la ciudad para renovar o ampliar las redes de servicio de agua, luz, alcantarillado, teléfonos, etc., consecuencia de la saturación que provoca una población que crece en una superficie que, o no crece, o lo hace muy lentamente).

La progresiva expansión horizontal de las ciudades norteamericanas, por supuesto, tiene también unas consecuencias sociales que podrían calificarse de negativas. Así, la expansión lleva generalmente a que el aglomerado urbano sobrepase los límites municipales, de forma que diversas jurisdicciones municipales acaban teniendo autoridad sobre las diferentes partes del aglomerado urbano. Y ello es importante en una sociedad, como la norteamericana, donde los presupuestos municipales proceden fundamentalmente de los impuestos municipales. En efecto, la expansión urbana hasta abarcar diversos municipios va acompañada de un proceso de segregación social en el sentido de que el centro de la ciudad está poblado generalmente por los de mas bajo status socioeconómico, mientras que los de status más alto suelen residir en la pe-

riferia, es decir, con mucha frecuencia, fuera del municipio central. De esta forma, los habitantes del municipio central, que suelen tener rentas más bajas, tiene sin embargo que sostener; con sus impuestos unas cargas de infraestructura y servicios de las que sin embargo se benefician (en cuanto que las utilizan) quienes, residiendo en municipios de la periferia, trabajan, se divierten y compran en el centro. Los habitantes de los municipios periféricos, a su vez, con mayor volumen de rentas, tiene que sostener con sus ingresos unas infraestructuras y servicios relativamente menores. Aquí es donde se encuentra una de las principales causas del progresivo deterioro y abandono de los centros de las ciudades norteamericanas, que se ha intentado evitar mediante una política de anexión de municipios periféricos por parte de los centrales o mediante otras reformas del sistema de administración y gestión urbanística al que luego me referiré.

Por supuesto que, el hecho de que en Estados Unidos no haya existido planeamiento urbano en el sentido que este término generalmente tiene no significa que no existan normas urbanísticas. Por el contrario, todo municipio, a través de sus órganos representativos y de gestión, establece su propia normativa urbanística que, en muchos casos puede incluso parecerse pintoresca, (como por ejemplo, las múltiples regulaciones que imponen los correspondientes departamentos de bomberos y extinción de incendios no solo a los edificios públicos, sino también a los privados, con el fin de facilitar su propio trabajo y garantizar al máximo la seguridad de los ciudadanos).

En resumen, los Estados Unidos se caracterizarían, en el plano de la política urbanística, por el principio del

máximo respeto a la propiedad privada (o dicho de otra forma, por el máximo sometimiento a los intereses privados), que solo se ve atemperado por normas urbanísticas particulares y concretas para cada municipio. Como afirma el autor anteriormente citado, "en estas condiciones, carente de controles, y en medio del mercado libre de terrenos, la iniciativa privada es dueña y señora".

De todas formas, cada vez se siente más la necesidad, en Estados Unidos, de ejercer algún tipo de control sobre el desarrollo urbano y su planeamiento. Para ello se establecen estímulos de todo tipo, es decir, se ofrecen ciertas ayudas o subvenciones federales o estatales para urbanismo o vivienda que llevan aparejado una cierta aceptación de control. En este sentido, hay que mencionar los tímidos intentos que se han venido realizando sobre todo a partir de la administración Kennedy, y de la que puede servir de ejemplo la ley sobre Renovación Urbana de las grandes ciudades y otra similares, así como la creación del ministerio de vivienda y urbanismo.

Los países socialistas de Europa Oriental constituyen el polo opuesto al descrito hasta aquí. En la Unión Soviética, como ejemplo de estos sistemas, el Comité Ejecutivo de 1918 proclamaba que "1. Todos los derechos de propiedad sobre el suelo, el subsuelo, las aguas, los bosques y las fuerzas de la naturaleza, dentro de los límites de la República Federativa de los Soviets de Rusia, son abolidos para siempre. 2. El suelo, sin compra alguna, patente u oculta, se pone desde este día a disposición del conjunto de la población trabajadora. Decretos similares aparecieron también en otros países de Europa Oriental a partir del momento en que el socialismo se impuso en ellos.

Las características principales de la política urbanística en la Unión Soviética han sido las siguientes: 1) una planificación estatal estricta, consecuencia directa de la socialización de la economía y de la abolición de la propiedad privada (especialmente del suelo); 2) esta planificación incluye, entre otras, la planificación de la localización industrial, que ha constituido la base sobre la que a continuación se estableció la política de desarrollo urbano; 3) una política limitativa de la libertad individual para fijar la residencia; 4) unos criterios respecto al tamaño óptimo de población para las diferentes ciudades; 5) una política de canalización de las migraciones hacia zonas poco pobladas.

Las críticas a este sistema han sido suficientemente establecidas como para insistir sobre ellas (casi todas ellas resumibles en el no reconocimiento de la propiedad privada y en la falta de libertad del individuo). Sin embargo, existen ciertos aspectos positivos que no deben pasarse por alto. En primer lugar, la creación de industrias como medio de asegurar trabajo a la futura población de los núcleos urbanos evita el defase que generalmente se crea en las sociedades liberales entre la desaparición de puestos de trabajo en la agricultura, movimientos migratorios campo-ciudad y creación de puestos de trabajo en la industria. La planificación de la localización industrial como instrumento de una política de encauzamiento de los movimientos de población ha sido, por otra parte, adoptada en muchos países occidentales, aunque respetando, por supuesto, la libertad formal de residencia.

La ausencia de propiedad privada del suelo, y de los edificios, permite al Estado, además, un planeamiento ur

libre de trabas. En efecto, ni las expropiaciones, ni la especulación, ni ningún otro de los instrumentos clásicos, tienen que ser utilizados, y por consiguiente, facilitan una gran agilidad del planeamiento. Otra cosa es, por supuesto, que las entidades estatales acierten o no en el planeamiento y fijación de los distintos usos del suelo o en el diseño urbano.

Otros países socialistas han seguido una política urbanística similar a la de la Unión Soviética, aunque con ciertas peculiaridades propias. Así, por ejemplo, en Polonia, "la política urbanística no se ha dirigido, como en la URSS hacia la descentralización y la puesta en valor de terrenos vírgenes, sino al reforzamiento de la red urbana existente" (Terán).

En casi todos los demás países socialistas, con mayor o menor éxito, la política urbanística va ligada a la política económica general, y muy especialmente, a una política de desarrollo regional cuyos objetivos son los de lograr un desarrollo equilibrado. Teniendo el Estado en su mano los resortes económicos, y muy concretamente la decisión sobre localización de las industrias, resulta relativamente más sencillo lograr una canalización de la población hacia aquellas regiones o ciudades cuyo crecimiento se quiere impulsar. Así, no es extraño observar que estos países hayan incluido en sus planes de desarrollo regional y urbano la creación de nuevas ciudades, fenómeno relativamente reciente en otros países occidentales y especialmente en el nuestro.

Por lo que respecta a otros países que se encuentran entre estos dos extremos, se ha intentado conciliar la libertad del individuo y, en mayor o menor grado, la propiedad privada, con la planificación y el control estatal.

Comenzando por los países nórdicos, puede señalarse como, en Suecia, no existe una política urbanística general (es decir, una política de ordenación del territorio), sino que son los municipios quienes tienen esta responsabilidad. Los municipios se encargan de crear sus propias reservas de suelo urbano, salvo la ciudad de Estocolmo, en donde el suelo está totalmente socializado desde el siglo XVII.

En los Países Bajos la planificación territorial corresponde fundamentalmente a los municipios, pero el Gobierno está preocupándose cada vez más por lo que sería una política general de desarrollo económico equilibrado y de descentralización de la población. El suelo urbano, por otra parte, está socializado, lo que facilita la tarea planificadora sea a nivel municipal o nacional.

Por lo que respecta al Reino Unido, afirma Terán que en este país "la planificación económica y física está garantizada a través de la instrumentación legal y administrativa. La paulatina socialización del país, sin perderse la libertad del individuo y de modo que sigan resplandeciendo los modelos de civismo y de vida política, tiene su paralelo en una intervención económica y en una planificación urbana, modelos de calidad y rigor científico, a la vez que de ligereza y agilidad, que están llevando a cabo una continua y eficaz acción sobre las condiciones naturales del país, dando por resultado reales e importantes transformaciones de las mismas. Todos los puntos que pueden ser objeto de la planificación territorial empezaron a ser sistemáticamente abordados y desarrollados en Inglaterra desde el final de la segunda guerra mundial. La distribución de la población, la localización dirigida de la extensión industrial y el desarrollo urbano, la coordinación infraestructural, la protección

del paisaje natural, etc., han sido estudiados con gran interés y abundancia de medios".

Francia, por su parte, sin llegar a la socialización, es decir, respetando la propiedad privada del suelo, ha abordado sin embargo el problema de la política urbanística dentro de la planificación económica general. En efecto, ya desde el segundo y tercer planes, pero especialmente a partir del cuarto (1961-1965), se ha tenido especialmente en cuenta la ordenación del territorio, plasmada en una elaborada política de desarrollo regional. En la actualidad, y desde el quinto plan (1965-1970), se ha adoptado ya la organización regional como base de la planificación económica y general, que persigue como objetivo principal la descentralización. En el campo urbanístico, esa descentralización se pretende conseguir a través de las metrópolis de equilibrio y a través de una red de nuevas ciudades, aparte, por supuesto, de la descentralización industrial.

Otros países europeos se acercan más o menos a los ya mencionados, pero, en general, en todos ellos se tiende a una política urbanística descentralizadora y caracterizada por una creciente intervención estatal mediante la planificación económica general, la política de localización industrial, y la creación de nuevas ciudades.

4.3. La política urbanística en España

La situación española se asemeja, en cierto modo, a la experiencia europea hasta la II Guerra Mundial. El respeto a la propiedad privada constituyó un freno a la política urbanística, de forma que solo algunas grandes ciudades, como Madrid y Barcelona, fueron objeto de un planeamiento con pretensiones más racionales, aunque encuadrables dentro de

lo que generalmente se han denominado planes de ensanche. Los dos planes, aprobados en 1860, fueron realizados por Castro y Cerdá. Entre los antecedentes hay que referirse también al famoso proyecto de Ciudad Lineal concebido por Arturo Soria.

Pero, salvo por algunos de estos proyectos, la realidad es que las ciudades españolas crecieron, en general, de manera anárquica y condicionada por los intereses especulativos de la propiedad privada. Un intento de frenar esta situación es la aprobación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, en la que, entre otras disposiciones, se delimitan los distintos planes de ordenación (nacional, provinciales, comarcales, generales, parciales, especiales) y se establece que todos los municipios de 50.000 o más habitantes deberán tener un Plan General, al mismo tiempo que se requiere a los municipios para que creen su propio patrimonio de suelo. Estos planes de ordenación establecen los usos del suelo, calificaciones, densidades y coeficientes de edificabilidad, etc. Sin embargo, los críticos coinciden en señalar que la ley ha fomentado los mismos abusos que intentaba corregir (especialmente la especulación). En efecto, el propio planeamiento, al determinar los usos del suelo, concede a ciertos propietarios de terrenos una revalorización que en ningún modo puede considerarse como un simple interés al capital. Por otra parte, la redacción de un plan es algo que cuesta muchos recursos humanos y económicos y durante un largo tiempo, razón por la cual los municipios tienden a demorar su redacción lo más posible (aparte de la presión que puedan ejercer ciertos intereses particulares).

Y sin embargo, el rapidísimo crecimiento de la población de las ciudades españolas habría necesitado una pla-

planeamiento más agil, que "pusiera" en el mercado suelo urbanizado abundante y barato con el fin de asimilar adecuadamente a la población inmigrante, evitando así la congestión y los problemas de especulación del suelo. El planeamiento ha sido pues un obstáculo, en la medida en que la falta de mecanismos para adaptar el plan a las exigencias continuas ha impedido que este pudiese adecuarse al rápido crecimiento de los centros urbanos. Por otra parte, este mismo anquilosamiento espacial ha provocado la congestión de la población en el territorio, encareciendo el suelo al ser este un bien cada vez mas escaso.

Aparte de los distintos tipos de planeamiento, la Ley del Suelo también intentó servir de instrumento para la creación de un patrimonio de suelo que sirviese de reserva para las necesarias expansiones, y a este fin se dedicaban 200 millones de ptas. anuales para adquirir este patrimonio, generalmente a través de la expropiación forzosa. La Gerencia de Urbanización, encuadrada en el Ministerio de la Vivienda, es quien se ocupa precisamente de esta tarea de preparar polígonos residenciales e industriales. Sin embargo, muchos críticos señalarían que: 1) la Gerencia dispone de un presupuesto pequeño, por lo que sus actuaciones en la preparación de suelo urbanizado es una proporción muy pequeña de las verdaderas necesidades; 2) el procedimiento, basado principalmente en la expropiación forzosa, es demasiado lento; 3) la falta de coordinación entre la política urbanística y la de desarrollo industrial o económico en general ha provocado situaciones como las de numerosos polígonos industriales en que el suelo está preparado, pero no existe ninguna industria sobre él.

El Plan Nacional de la Vivienda, de 1961, ha sido

también un instrumento importante para el planeamiento urbano, como lo fueron la Comisaría de Urbanismo de Madrid y la Comisión de Urbanismo de Barcelona. Posteriormente, la creación de la Comisión para el Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid (que engloba un conjunto de municipios, y es el único Area Metropolitana con entidad jurídica formal hasta el momento), ha acentuado este interés por el planeamiento continuado.

Sin embargo, uno de los principales problemas del urbanismo español en estos momentos es el del solapamiento múltiple de jurisdicciones sobre los mismos territorios, es decir, la falta de una organización administrativa adecuada a las necesidades presentes. Al decir de los expertos, solo una amplia reforma de la Ley del Suelo y de la Ley del Régimen de la Administración Local podría servir de base para, por lo menos, intentar solucionar los problemas planteados.

El decreto sobre actuaciones urbanísticas urgentes de 1970 y la nueva política de protección a la vivienda son solo intentos aislados que por sí solos difícilmente podrán solucionar dichos problemas. En todo caso, el III Plan de Desarrollo Económico y Social, siguiendo la pauta francesa, parece querer incorporar la planificación y ordenación del territorio a la planificación económica general a través de una más precisa política de desarrollo regional. El aspecto regional es uno de los principales en el III Plan, y, aunque tuvo cierto antecedente en los Planes Provinciales de los dos planes anteriores, parece que es ahora cuando recibirá un impulso decidido.

4.4. Fuentes

F. de Terán, Ciudad y Urbanización en el Mundo Actual, Ed. Blume, Madrid, 1969.

BIBLIOGRAFIA

BIDAGOR, P.: "Situación general del urbanismo en España", Revista de Derecho Urbanístico, 1967.

FERNANDEZ CAVADA, F.: "Problemática de la planificación territorial en España", Documentos Informativos, Sec. Gen. Tec. del M. de la Vivienda, 1968.

RIBAS RIERA, M.: "La Planificación urbanística en España", Zodiac, 1965.

Lección 5ª

LAS REGIONES

5.1. Introducción

La concepción mas simple sobre la unidad territorial de habitación es la que la considera como un área natural; término introducido por Friedrich Ratzel. El área natural suele ser definida mediante rasgos fisiográficos (rios, cordilleras, u otros elementos geográficos sirven para señalar los límites de cada una de ellas), aunque, también se utilizan otros, como el clima, los tipos de cultivo, etc... Se ha observado, por otra parte, que existe una gran correlación entre áreas naturales (tal y como las definen los geógrafos) y las áreas culturales (definidas por los antropólogos), lo cual no debe extrañarnos cuando pensamos en que la organización social, las pautas colectivas de comportamiento, constituyen mecanismos de adaptación del hombre a su medio ambiente (físico y social). Por consiguiente, si el medio ambiente físico es similar, es lógico que las pautas culturales (como instrumentos de adaptación) sean también similares.

El concepto de región comparte, con el concepto de área natural (cultural o social), la idea de que un determinado área territorial tiene ciertas características que la diferencian de otras unidades territoriales contiguas. La región se define, por tanto, positivamente, a base de considerar las semejanzas dentro de un área, y negativamente, considerando las diferencias entre un área y las demás. Evidentemente, la semejanza o diferencia siempre se refieren a una serie determinada de indicadores o características concretas.

El concepto de región, desde el punto de vista sociológico, no tiene por qué coincidir con el concepto de región histórica o administrativa, aunque suele existir cierta relación entre ellas.

La región, en términos sociológicos, hace referencia principalmente a una mayor interdependencia entre las unidades que la componen. Efectivamente, en un principio los asentamientos humanos consistían en pequeñas comunidades aisladas relativamente autosuficientes, a las que generalmente se denomina comunidades independientes. Sin embargo, el crecimiento de la población y las mejoras en los sistemas de transporte y comunicación determinaron el incremento de contactos rutinarios entre diversas comunidades independientes. A medida que dichos contactos fueron mas frecuentes y rutinarios, cada comunidad fué tendiendo a especializarse en la realización de aquellas funciones para las que estaba mejor dotada. El intercambio rutinario entre comunidades hasta entonces independientes lleva así a mayor diferenciación funcional entre ellas, así como a una mayor interdependencia funcional, hasta el punto de que se puede hablar de la creación de una organización social de orden superior, de la que las antiguas comunidades independientes solo son parte o subsistemas.

Evidentemente, las barreras naturales (valles, rios, montañas, etc.) constituyen impedimentos para el transporte y la comunicación, por lo que las comunidades tienden a establecer relaciones de interdependencia con aquellas comunidades cuya accesibilidad es mayor. Esa es la razón por la que anteriormente afirmábamos que las regiones sociológicas, aunque distintas, tienen cierto solapamiento con las regiones históricas o político-adminis-

trativas, (que se basan más en ciertos criterios geográficos).

Básicamente, pues, se acepta de manera general que, al interior de cada región existe una mayor homogeneidad, y que, por consiguiente, las diferencias intra-regionales son siempre mas pequeñas que las diferencias inter-regionales. La afirmación anterior se puede aplicar no solo a la región, sino a cualquier unidad de análisis de tipo territorial (las diferencias entre las familias que habitan en un mismo edificio suelen ser mas pequeñas que entre las de un edificio de viviendas y otro).

De igual forma, y como ya he dicho anteriormente, las relaciones al interior de la región serán mas rutinarias y frecuentes que las relaciones entre una región y las demás. La interdependencia intra-regional, por consiguiente, tenderá a ser mayor que la interdependencia inter-regional.

La cuestión más difícil en la definición de la región será, precisamente, la de señalar sus límites. Básicamente, se puede afirmar que, en el sistema de interdependencia intra-regional antes señalado, algún núcleo o comunidad de población se convertirá en dominante (en el sentido ecológico). Pues bien, esa dominación o influencia, ejercida desde un núcleo de población, tiende a disminuir con la distancia, pudiendose observar que, según cual sea la función o actividad que se considere, será mayor o menor distancia hasta la que se ejerce la influencia. De acuerdo con esto, la región tendrá unos límites u otros según cual sea la característica, actividad o función que se esté considerando. Los límites, por consiguiente, tienden a ser ambiguos y modificables en el transcurso del tiempo.

No recalcaré nunca lo suficiente la importancia que tiene la tecnología, por su influencia sobre el sistema de transportes y comunicaciones, sobre la expansión de la región. Dicho proceso de expansión tiende a establecer relaciones de interdependencia con áreas territoriales cada vez más alejadas, lo cual lleva a ciertas reorganizaciones de la división del trabajo en la nueva y mas amplia región constituida.

Del Campo ha señalado muy precisamente la distinción entre la región concebida como área dentro de la cual existe una gran homogeneidad, y la región como área dentro de la cual existe una cierta diferenciación (heterogeneidad). En realidad estos dos conceptos no se contradicen, puesto que la interdependencia se basa en las semejanzas y en las diferencias (relaciones comensalistas y simbióticas, grupos categóricos y corporados). El principio de la homogeneidad y el de la diferenciación, por tanto, no parecen ser incompatibles.

Al considerar la región, por consiguiente, se puede considerar la integración como interdependencia entre las diversas unidades y subsistemas sociales que componen la región, y la integración como interdependencia entre la región y las demás regiones. En este sentido, por consiguiente se puede afirmar que el desarrollo regional, al favorecer la interdependencia interregional (mediante la mayor diferenciación y especialización funcionales, mediante la división mas compleja del trabajo), promueve realmente la integración intra-regional e inter-regional.

Lo anterior se ha visto muy claro en las últimas décadas. Efectivamente, al igual que el concepto de mu

nicipio está siendo superado por el de área metropolitana o urbana (que engloban generalmente más de un municipio), el concepto de provincia está empezando a ser superado por el de región socio-económica. Recientemente diversos organismos de la Administración Central han promovido la idea de una división regional de España que intenta eludir los criterios de orden histórico.

En un caso, como en el otro, la razón fundamental de tener que buscar unidades territoriales más amplias, radica en las necesidades que impone la planificación del desarrollo. De la misma forma que es prácticamente imposible el poder hacer la planificación urbana de un municipio a slado sin considerarle en el contexto en que está incluido (algunas veces, incluso, sin hacer simultáneamente una planificación de los municipios circundantes), tampoco es ya posible hacer una planificación del desarrollo socioeconómico de una provincia sin tener en cuenta el contexto regional en que esté inmersa.

Se puede decir que la mayor interdependencia regional tenderá a reducir las diferencias en las pautas culturales, pero aumentará la heterogeneidad funcional (mediante la especialización y la división del trabajo) intra-regional e inter-regional. Todo ello, por identificación socio-cultural, y por interdependencia funcional, contribuirá al aumento de la integración regional.

5.2. Diferentes divisiones regionales

Son muchas y variadas las divisiones que se han hecho de España en regiones. Muy brevemente resumiré las más conocidas:

Dantín Cereceda, en 1942, se basa en criterios geológicos, morfológicos, climáticos y biológicos, y divide a España en diecisiete regiones naturales: Galaica, As turleonese, Vasconcantabra, Lusitana, Carpetana, Oretana, Marianica, Castellana, Manchega, Ibérica, Firenaica, Cata lana, Aragonesa, Levantina, Bética, Penibética y Atlántico-Portuguesa.

También Hoyo Sainz, en la misma fecha, publica una división regional que se basa fundamentalmente en cri terios naturales, corregidos por otros criterios sociológico-culturales, dando lugar a once regiones: Galicia, Cantábrica, Vasca, Castellano-Leonesa, Madrid, Extremeño-Manchega, Aragonesa-Riojana, Catalana, Levantina, Andalucía y Canaria. Una novedad de esta delimitación regional, no siempre continuada en otras divisiones posteriores, es la de considerar a Madrid como una región.

Una aplicación del principio de homogeneidad para delimitar las regiones es el que utilizó Hortalá Arau en un trabajo publicado en 1962 en la Revista Moneda y Crédito, y en el cual define nueve regiones socio-económi cas (Cantábrica, Madrid, Mediterránea, Ebro, Centro Norte, Andalucía Occidental, Gallega, Centro Sur y Andalucía Oriental) en base a tres indicadores: porcentaje de la población de cada provincia que sabe leer y escribir, renta per capita provincial, y producto industrial per capita.

El Censo Agrario realizado en 1963 por el Institu to Nacional de Estadística, el Ministerio de Agricultura y la Organización Sindical utiliza la clásica delimitación regional basada en criterios históricos, y define catorce regiones: Galicia, Asturias-Santander, Vascongadas, Rioja-Navarra, Aragón, Cataluña-Baleares, Leonesa, Castilla la Vie-

ja, Extremadura, Castilla la Nueva, Levante, Andalucía Occidental, Andalucía Oriental y Canarias.

El criterio de regiones homogéneas es utilizado también por Plaza Prieto en 1964, basándose en criterios naturales y socio-económicos (porcentaje de población activa provincial, densidad de población provincial y renta per capita provincial), con lo que llega a establecer trece regiones: Galicia, Cantabria, Valle del Ebro, Pirineos, Cataluña-Baleares, Valle del Duero, Area Metropolitana de Madrid, Macizo Ibérico, Tajo-Guadiana, Levante, Valle del Guadalquivir, Penibética y Canarias.

Sampedro, en la misma fecha, obtiene trece regiones económicas partiendo del crecimiento de la población de cada provincia en el decenio 1950-1960 y de las intensidades de tráfico por ferrocarril y por carretera: Galicia, Astur-Leonesa, Norte y Ebro, Duero, Aragón, Cataluña, Extremadura, Centro, Levante, Guadalquivir, Sur, Baleares y Canarias.

González Paz utiliza datos similares a los anteriores (renta per capita provincial, orografía y densidades de tráfico), y establece diez regiones (Galicia, Cantábrico, Aragón, Cataluña, Levante, Andalucía, Duero, Centro, Extremadura y Canarias), dentro de las cuales señala diez provincias-centro (Pontevedra, Vizcaya, Zaragoza, Barcelona, Valencia, Sevilla, Valladolid, Madrid, Badajoz y Las Palmas) y diez polos regionales (Vigo, Bilbao, Zaragoza, Barcelona, Valencia, Sevilla, Valladolid, Madrid, Mérida y Las Palmas).

El Plan CCB, publicado por Cáritas Española en

1965, constituyó el primer intento por establecer una delimitación regional basada en criterios sociales (y siguiendo el criterio de la homogeneidad). En realidad se utilizan diversos indicadores sociológicos, económicos y demográficos, pero corregidos por criterios naturales, geográficos e históricos. El resultado final son diecisiete regiones: Extremeno-Andaluza, Sureste, Mancha, Levante, Macizo Ibérico, Catalana, Cuenca Ebro, Firenaica, Vasca, Litoral Norte, Cordillera Cantábrica, Gallega, Castellano Leonesa, Sistema Central, Valle del Tajo, Baleares y Canarias.

García Barbancho, en su trabajo sobre las migraciones interiores españolas, utiliza también el criterio de las cuencas hidrográficas, y define por tanto catorce regiones naturales: Galicia, Cantábrico, Duero Occidental, Duero Oriental, Madrid, Tajo-Guadiana Occidental, Tajo-Guadiana Oriental, Ebro Occidental, Ebro Oriental, Nordeste, Levante, Andalucía Oriental, Andalucía Occidental y Canarias.

Isbert Soriano, en 1967, y Terán y otros, en 1968, utilizan también criterios histórico-geográficos para definir catorce y dieciséis regiones respectivamente. También Alcaide Inchausti, en la Revista de Información Comercial Española nº 415 (1968), utiliza estos criterios, además de los lingüísticos, para modificar ligeramente la división regional de Plaza Prieto, y el Instituto Nacional de Estadística, en su Encuesta de Equipamiento y Nivel Cultural de la Familia publicado en 1968, se basa nuevamente en la renta per capita provincial.

Un trabajo mas elaborado es el de Casas Torres, Higuera Arnal y Liralbes Bedera, que se basa preferentemente en un índice de desarrollo corregido circunstancialmente

por criterios físicos, históricos y de homogeneidad. El índice de desarrollo, a su vez, está formado por la renta por individuo activo, el crecimiento de población entre 1960 y 1965, la densidad de población, el consumo medio por persona y los kilómetros de carreteras por kilómetro cuadrado en cada provincia. El resultado es la delimitación de once macro-regiones que a su vez se dividen en regiones tal y como se señala a continuación: Galicia, Cantábrica (Asturias y Santander), Duero (Occidental y Oriental), Vasco-Navarra-Riojana (Litoral Vasco y Alto Ebro), Aragón, Cataluña (Barcelona y Post País Barcelonés), Central (Sistema Central, Serranías Ibéricas Castellanas, Mancha, Extremadura y Madrid), Valenciano-Murciana (Septentrional y Meridional), Baleares, Andalucía (Guadalquivir Alto y Medio, Andalucía Mediterránea, Bajo Guadalquivir), y Canarias.

En resumen, en las delimitaciones regionales mencionadas, se observa un cierto predominio del principio de homogeneidad más que del de diferenciación. En segundo lugar, se observa igualmente que, aún en las delimitaciones basadas en indicadores socioeconómicos, se siguen introduciendo de alguna forma los criterios naturales, históricos o geográficos.

5.3. La Región Urbana

El concepto de región urbana se ha ido generalizando a medida que se ha abandonado el concepto de política urbanística por el de ordenación del territorio, es decir, a medida que se ha dejado de considerar a los núcleos urbanos como entes aislados para considerarlos mas bien como partes interdependientes de un sistema (urbano).

Perpiñá Grau fue el primero que, en nuestro país se ocupó de la urbanización no desde el punto de vista del crecimiento de las ciudades individuales, sino desde el del crecimiento de áreas territoriales mas amplias ocupadas por múltiples núcleos urbanos. Su teoría de las coras se basa en cuatro leyes: 1) ley de concentración urbana, 2) ley de crecimiento mas acelerado de los municipios de mayor número de habitantes, 3) ley de la aceleración diferencial espacial del crecimiento de municipios de igual tamaño según su localización espacial, y 4) ley general interior-periferia.

La tercera de estas leyes es la que lleva a Perpiñá Grau, junto con la cuarta, al establecimiento de unas dasicoras (áreas de alta densidad) y areocoras (áreas de muy baja densidad).

Concretamente establece seis dasicoras que suman un total de diez provincias: la madrileña (Madrid), la catalana (Barcelona), la vasca (Vizcaya-Guipuzcoa), la valenciana (Valencia-Alicante), la andaluza (Sevilla-Cádiz) y la gallega (Coruña-Vigo). Cada una de estas dasicoras tiene además unas áreas adyacentes que suman otras 21 provincias, y fuera de todo ello quedan los puntos del interior (Valladolid y Zaragoza), la masa interior (meseta norte y meseta sur), y las provincias divisorias (Pirenaica y macizo ibérico).

Amando de Miguel, que divide a España en 20 regiones (Barcelona, Madrid, País Vasco, Galicia Costera, Canarias, País Valenciano, Asturias, Baleares, Andalucía Occidental, Andalucía Oriental, Galicia Interior, Murcia, Resto Cataluña, Castilla, Navarra, León, Extremadura, Central, Aragón y Sierra), define sin embargo siete regiones

5.4. La ciudad-región

Los conceptos de región urbana y ciudad región se presuponen mutuamente, en el sentido de que toda región urbana, o metropolitana en el decir de Anderson, se encuentra bajo la influencia o dominación ecológica de una ciudad al menos, y que toda ciudad-región no es sino una ciudad que ejerce su influencia sobre un territorio regional, como dominante ecológico.

Así, por ejemplo, mi estudio sobre la dominación ecológica en la España urbana de 1960, llegaba al resultado de establecer seis dominantes principales: Madrid, Barcelona, Bilbao, Valencia, Zaragoza y Sevilla, que eventualmente se pueden considerar como cabezas de región, y a catorce subdominantes, que podrían ser equiparados a cabezas de sub-regiones o regiones más pequeñas: La Coruña, Santiago y Vigo; Oviedo, Santander, Pamplona y San Sebastián; Valladolid y Salamanca; Murcia; Córdoba y Granada; Palma de Mallorca; y Santa Cruz de Tenerife.

El concepto de ciudad-región, acuñado por Dickin son, no es sino un variante de lo que Mumford denomina ciudad magneto (frente al concepto de ciudad continente o ciudad receptáculo). Las ciudades-región son, en realidad, el centro urbano o metropolitano con mayor grado de dominación ecológica sobre un territorio (región) que incluye todo un conjunto de núcleos urbanos jerárquicamente entre lazados y funcionalmente integrados.

5.5. Estudio comparativo de la regionalización

Desde el esquema teórico que aquí se ha adoptado, a saber, el enfoque ecológico de los sistemas sociales, la

región constituye un subsistema social con un alto grado de autarquía y autosuficiencia, y por tanto, relativamente cerrado. Aunque la región debe basarse en un cierto grado de homogeneidad frente a otras regiones, ello no excluye sin embargo la existencia de una fuerte diferenciación interna que garantiza precisamente un alto grado de integración, de partes funcionalmente diferenciadas pero interdependientes.

De aquí que el concepto actual de región no se base preferentemente en criterios naturales, geográficos e históricos, sino mas bien en criterios socio-económicos, (aunque de hecho exista bastante solapamiento entre los dos tipos de criterios). De aquí también que haya que considerar a las regiones dinámicamente, es decir, como susceptibles de cambios en su delimitación, ya que los cambios en los diferentes elementos del ecosistema producirán inevitablemente modificaciones en la organización ecológica.

El propio Amando de Miguel, en el trabajo antes citado, se hace eco de estas propiedades cuando examina conjuntamente la dinámica regional en España, Portugal, Francia e Italia. Como consecuencia de esa dinámica, precisamente, se puede afirmar que la provincia ha perdido buena parte de su importancia, mientras que la región por el contrario cobra nuevos impetus. Conviene no olvidar, sin embargo, que toda región (u otra delimitación territorial como el área metropolitana o el área urbana, por ejemplo, está arbitrariamente definida a efectos analíticos y a efectos de planeamiento económico o urbano. Basta recordar, en efecto, la política de actuación regional que desde el principio ha estado presente en los sucesivos Planes de Desarrollo Económico y Social).

5.6. Fuentes

E.U.R., Análisis estructural básico de la Provincia y Area Metropolitana de Madrid, Madrid, 1972.

Miguel, A. de y J. Salcedo, Dinámica del Desarrollo industrial de las regiones españolas, Tecnos, Madrid, 1972.

BIBLIOGRAFIA

DICKINSON: Ciudad, región y regionalismo, Omega, Barcelona, 1961.

PERPIÑA Y GRAU, R.: "La Problemática de delimitación espacial o regional", Boletín de Estudios Económicos, vol. XXVI, Deusto, agosto, 1971.

SAN PEDRO, J.L.: Perfiles económicos de las regiones españolas, Sociedad de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1963.

Lección 6ª

Las Áreas Metropolitanas y Urbanas

6.1. Delimitación y calificación de las áreas metropolitanas y urbanas.

El concepto de área metropolitana, tal y como se utiliza en la actualidad, se basa en unas relaciones de interdependencia entre una serie de núcleos generalmente más pequeños (con menos habitantes) y con un menor grado de especialización funcional, y una ciudad central en la que por lo común se localizan ciertas funciones dominantes. Esta concepción del área implica, por tanto: 1) la existencia de una "ciudad central" y un "hinterland" en el que se localizan otros núcleos de población de menor tamaño; 2) la existencia de unas "relaciones de interdependencia mutua" entre la ciudad central y su "hinterland", pero con la especificación de que se tratará de interdependencia en materia de "sustento", es decir, interdependencia económica en el sentido más amplio del término; 3) el área así formada constituye una "comunidad" en el sentido que a este término da la Ecología Humana, como unidad básica de adaptación de una población a su medio, en la que diversas partes diferenciadas establecern relaciones simbióticas; 4) en este área existirá una diferenciación funcional que dará como resultado, por una parte, una jerarquización de las funciones y grupos funcionales de acuerdo con el grado de especialización funcional y dominante de cada una de ellas, y por otra, la aparición de una pauta espacial de localización de cada función y grupo funcional dentro del área, así como el establecimiento de una pauta temporal que esté de acuerdo con las diferentes exigencias funcionales de cada función o unidad funcional; 5) la existencia

del área como comunidad integrada simbióticamente por partes funcionalmente diferenciadas dependerá en cualquier caso, de un sistema de transportes y comunicaciones suficientemente desarrollado como para garantizar el mantenimiento de las relaciones entre la ciudad central y su "hinterland".

Así, pues, "el término metropolitano, en su significación actual, se refiere a un área más o menos extensa, dentro de la cual las actividades cotidianas están correlacionadas e integradas a través de las funciones administrativas y de mediación realizadas en una gran ciudad" (Amos H. Hawley). El hincapié hecho en las funciones administrativas y de mediación es importante, pues son éstas las actividades que caracterizan primordialmente a las áreas metropolitanas, tal y como hoy se las concibe. En realidad, las funciones de producción de recursos (extractivas o de transformación), al hacerse menos dominantes y más ubicuas, han dejado de constituir la actividad principal de la ciudad central del área metropolitana (aunque se localicen en el "hinterland"). La ciudad central se especializa, más bien, en las funciones de distribución de recursos (comercio, transportes), y en la coordinación de actividades y control del sistema (servicios y, en general, administración y poder político).

Pero la mayoría de las definiciones formales de área metropolitana se basan en criterios que rara vez miden la relación entre ciudad central y hinterland y que, por tanto, definen sólo de manera aproximada los límites del área. Así, por ejemplo, una de las definiciones más detalladas es la de las Áreas Metropolitanas Estadísticas Standard (SMSA's), que utiliza el censo de los Estados Uni

dos, y que, excepto en Nueva Inglaterra, consta de "un con dado o grupo de condados que contiene por lo menos una ciu dad de 50.000 habitantes o más "ciudades gemelas" con una población conjunta de por lo menos 50.000 habitantes. Además del condado o condados que contengan dicha ciudad o ciudades, se incluyen en el SMSA aquellos condados contiguos que, de acuerdo con ciertos criterios tengan un carác ter esencialmente metropolitano y que estén social y econó micamente integrados con la ciudad central" (U.S. Bureau of the Census). Sin entrar detalladamente en las especificaciones respecto a tamaño, carácter metropolitano e integración socio-económica, sí hay que destacar, sin embargo, que la definición del SMSA es enormemente precisa respecto a cada uno de esos tres aspectos. Así e, carácter metropolitano se mide básicamente por la ocupación fundamentalmente no-agrícola, no sólo de la ciudad central, sino también del "hinterland", y por la densidad de población en ambas. Y la integración socio-económica se mide por el volumen y frecuencia de comunicación entre la ciudad central y su "hinterland" (movimiento diario de personas entre hogar y lugar de trabajo, llamadas telefónicas entre ciudad y "hinterland", cuentas de crédito, servicios de transportes, planificación urbana conjuntada, circulación de periódicos, etc.).

Evidentemente, una definición de área metropolitana que se base en los caracteres exigidos para el SMSA se aproximará mucho, operativamente, al concepto sociológico que se intenta definir. Pero no siempre se dispone de la información estadística necesaria para establecer esas definiciones tan precisas. Así, por ejemplo, Kingsley Davis, al estudiar las áreas metropolitanas del mundo, definió el área metropolitana como "un área que tenga 100.000

habitantes o más, que contenga una ciudad (o área urbana continua) con 50.000 habitantes o más y otras divisiones administrativas contiguas a la ciudad (o al área urbana continua), que satisfagan ciertos requisitos relativos a su carácter metropolitano". En esta definición, como se ve, apenas se da importancia a los indicadores de comunicación o integración entre la ciudad central y el "hinterland", y ello se debe, sin duda, a la imposibilidad de obtener esos datos para otros países, que no sean Estados Unidos y otros muy desarrollados.

La Dirección General de Urbanismo del Ministerio de la Vivienda ha fijado, de manera oficial, el concepto de Area Metropolitana que se ha de aplicar en España, siguiendo los procedimientos establecidos por Kingsley Davis, anteriormente citados.

Expresamente se afirma que, "de acuerdo con la investigación del profesor Davis, para el reconocimiento y delimitación de un Area Metropolitana, se requiere el cumplimiento de las siguientes condiciones esenciales:

- a) la existencia de una ciudad central que tenga más de 50.000 habitantes, pudiendo haber dentro de una misma Area varias ciudades de estas dimensiones;
- b) una determinada vinculación económica y social de los núcleos urbanos periféricos en relación con la ciudad principal.

La primera condición es expresiva y clara; en cambio, la segunda ofrece ciertas dificultades de interpretación. La vinculación económica y social se mide en

atención a diferentes factores, como son: los porcentajes de reparto de la población activa en sectores productivos, la densidad de población y el estado de las comunicaciones y de los servicios. Un determinado porcentaje máximo de población activa del sector primario y un coeficiente mínimo de densidad, parecen ser las dos circunstancias que mejor definen el límite de un Area Metropolitana."

Pero, a pesar de la intención de tener en cuenta estos factores, el organismo citado se tuvo que enfrentar con la dificultad real de no disponer de los datos precisos. Concretamente, se tropezó con el hecho de que el Instituto Nacional de Estadística no ofrece la distribución de la población activa en todos los municipios, indicador que fue sustituido por el del "índice de crecimiento demográfico de los municipios posiblemente afectados y el establecimiento de la condición de un índice mínimo en un período determinado".

En definitiva, se establece que "las Areas Metropolitanas Españolas comprenderán aquellos territorios que cumplan las siguientes condiciones simultáneas:

1ª Contener un municipio que tenga por lo menos 50.000 habitantes.

2ª Alcanzar 100.000 habitantes en el conjunto del Area abarcada por el municipio principal y todos los demás que cumplan las condiciones que se señalan a continuación.

3ª La concurrencia de las siguientes circunstancias:

- a) Una densidad demográfica municipal mínima de 100 habitantes por kilómetro cuadrado.
- b) Un índice de crecimiento demográfico municipal mínimo en el período comprendido entre 1930 y 1960 del 152 por 100 (15 por 100 decenal acumulativo), o una densidad demográfica municipal de 700 ó más habitantes por kilómetro cuadrado.
- c) Formar con el territorio del municipio principal un Área continua, bien por contacto directo, o a través de otros términos municipales en los que se haya comprobado concurren las circunstancias anteriormente expuestas.

Se incluyen, asimismo, los municipios que, no cumpliendo las circunstancias señaladas en la condición anterior, queden, sin embargo, envueltos totalmente dentro de territorios que resulten incorporados en un a un Área Metropolitana".

Las 26 Áreas Metropolitanas abarcaban el 3,22 por 100 de la población, es decir, 10.666.288 habitantes. Si en lugar de considerar la totalidad correspondiente a las Áreas, descendemos a la población y superficie contenida por los municipios de 20.000 o más habitantes dentro de las Áreas -que es por sí un indicador del grado de urbanización- hallaremos que comprenden el 2,38 por 100 de la superficie del país y el 28,8 por 100 de los habitantes.

Los propios autores de esta delimitación agru-

pen las Areas Metropolitanas en función de su número de habitantes en 1960 como sigue:

1) Areas con más de 2.000.000 de habitantes - Madrid y Barcelona- que contienen el 43,31 por 100 de la población total de las áreas.

2) Cinco áreas con una población comprendida entre 300.000 y 2.000.000 de habitantes -Valencia, Sevilla, Bilbao, Málaga y Zaragoza, que representa el 23,28 por 100 del mismo total.

3) Todas las demás áreas, que no superan los 300.000 habitantes cada una.

Aun reconociendo las evidentes dificultades derivadas de la carencia de datos adecuados, parece que se podrían haber manipulado con mejor sentido estadístico los datos existentes, con objeto de evitar paradojar que la propia Dirección General advierte, tales y como que existan "Areas Metropolitanas de reducida población (como, por ejemplo, Badajoz y Jerez de la Frontera), que abarcan extensiones superficiales muy superiores a otras que por su rango y población tienen mucha mayor importancia, tales como Madrid y Barcelona".

Aunque un último intento por llegar a una adecuada definición de población urbana, el realizado para Andalucía, me había dejado relativamente satisfecho, mi curiosidad me llevó a ensayar todavía algún otro enfoque. Creo que un investigador no debe nunca complacerse en su propia obra, sino que debe continuar indagando aun a riesgo de tener que refutar sus anteriores trabajos.

En esta ocasión volví a comenzar de nuevo, y me propuse ensayar dos nuevas definiciones, además de la tradicional del I.N.E. (población en municipios de 10.000 habitantes), que desde ahora denominaré definición A. en la segunda definición o definición B, decidí romper tanto con el concepto de municipio como con el de entidad. Para ello, he partido de los municipios de 10.000 o más habitantes, pero de ellos he tomado la población de hecho en la entidad capital, a la cual he sumado la población de todas las entidades denominadas "barrios" (por entender que se encuentran en total conexión con la entidad capital), así como la población de las entidades que se encontraban dentro de un radio de 5 Km. (si el municipio tenía entre 10.000 y 50.000 habitantes), o de 10 Km. (si el municipio tenía más de 50.000 habitantes). La decisión sobre la magnitud de estas zonas concéntricas de 5 y 10 Km. es desde luego arbitraria, pero debo señalar que se basa en la experiencia que gané en un trabajo anterior sobre concentración de la población. De esta forma, y realizando los cálculos, si la población resultante era superior a 10.000 habitantes, el municipio se clasificaba como urbano, y en caso contrario no resultaba así clasificado. Por otra parte, se utilizaba un segundo criterio, el de la actividad económica. En este sentido, se tomó el 50 por 100 de población activa dedicada a actividades no agrícolas como límite divisorio entre lo urbano y lo no-urbano, salvo que el municipio tuviese más de 20.000 habitantes, en cuyo caso se permitía hasta un 60 por 100, como máximo de población activa dedicada a actividades agrícolas. Finalmente, y como tercer criterio, se tomó el de la densidad, considerando nuevamente los 60 habitantes por kilómetro cuadrado (promedio nacional), como línea divisoria. Debo advertir, sin embargo, que este criterio sólo se utilizó de manera muy subsidiaria,

tomando en consideración las dificultades que con respecto a este criterio señalan las Naciones Unidas.

La tercera definición, o definición C, sólo varía de la B en cuanto al criterio de la población. En este caso, se tomó como población sólo la de la entidad capital (siguiendo así, por tanto, el criterio que propone Cazorla, y que en ocasiones ha utilizado el I.N.E.). Nuevamente, si la población residente en la entidad capital era superior a los 10.000 habitantes, se la clasificaba como urbana. La clasificación como urbana en los otros dos criterios, densidad y actividad económica, fue igual que la utilizada en la definición B.

De esta forma, la clasificación de un municipio como urbano se basó en que cumpliera los dos criterios de número de habitantes y actividad económica, y sólo en algún caso se considera la densidad (entre otras cosas porque se puso de manifiesto que ésta estaba, en general, de acuerdo con el valor de las otras dos variables).

La estrategia seguida aquí difiere de la seguida en el trabajo sobre Andalucía no sólo en los criterios, sino, fundamentalmente, en que, tanto en la definición B como en la C, cuando un municipio se considera como urbano, la población que se toma no es la total del municipio, sino la que le corresponde por su definición (B o C). En el trabajo de Andalucía, cuando un municipio se clasificaba como urbano por cumplir los dos o tres requisitos (según se tratase de la definición (2) o (3)), se tomaba como población urbana toda la del municipio.

Realmente creo que la decisión tomada aquí en ambas definiciones es más realista. Pero, debo decir, asimismo,

que en mi opinión la B se adecua más a la realidad, precisamente por no utilizar como unidad de análisis ni a la entidad (que suele llevar a infraestimar la población urbana) ni al municipio (que tiende a sobreestimar la población urbana). Esta preferencia por la definición B no es arbitraria, sino que responde a un análisis de los datos.

El III Plan de Desarrollo Económico y Social establece que "toda región debe contar, al menos, con un área metropolitana entendida como un conjunto de entidades urbanas en torno a un núcleo central", y califica a dichas áreas metropolitanas en tres sentidos: como área geográfica, como área funcional o como zona de influencia. Se definen en el III Plan seis Grandes Áreas Metropolitanas: Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao, Sevilla y Zaragoza (que curiosamente coinciden con mis seis dominantes ecológicos) y 17 áreas urbanas y metrópolis de equilibrio: Oviedo-Gijón-Avilés, San Sebastián, Málaga, Alicante-Elche, Sta. Cruz de Tenerife-La Laguna, Palma de Mallorca, Pontevedra-Vigo, Cádiz-Jerez, Murcia-Cartagena, Las Palmas, La Coruña-Ferrol, Valladolid, Granada, Córdoba, Tarragona-Reus, Santander-Torrelavega, y Vitoria.

6.2. Ciudad central y hinterland

Todo área metropolitana, y en menor escala, toda área urbana, implica la existencia de una ciudad central y un territorio circundante o hinterland con el que interrelaciona. Las relaciones entre ciudad central y hinterland son de interdependencia, en el sentido de que cada uno depende del otro por lo que respecta a la realización de ciertas funciones. Entre la ciudad central y el hinterland se produce una división del trabajo, una diferenciación funcional, que im-

plica necesariamente esa mutua interdependencia.

La diferenciación funcional lleva a una especialización de la ciudad central en determinadas funciones altamente especializadas y con una base de población mas amplia, mientras que las entidades del hinterland se especializan en funciones menos especializadas, más ubícuas, que tienen exigencias menores respecto a la población base.

Al referirme a la centralización anteriormente, con relación a las grandes ciudades españolas, me refería precisamente a esas áreas de influencia de las ciudades centrales.

Hawley ha señalado, por ejemplo, que "visto en sus líneas maestras, el asentamiento humano se organiza según una pauta que se asemeja a una rueda, con una concentración central o eje, radiando caminos, similares a rayos, a cuyo tenor se distribuyen los agrupamientos pequeños, y una periferia externa. Los factores que determinan semejante pauta son la interdependencia, las exigencias diferentes de la localización y la fricción del espacio. La primera es una influencia cohesiva que agrupa a la población en una íntima asociación espacial, sin embargo, las diferentes exigencias de la localización tienden a dispersar la población de acuerdo con las diferentes funciones realizadas. En tanto que la tercera, la fricción del espacio, o el tiempo y costo del transporte y la comunicación, regula la forma particular y el volumen de la pauta.

El centro o punto nuclear de la comunidad se halla donde las interdependencias son integradas y administradas. En la comunidad independiente, el centro es la aldea misma y su localización se determina por la localización de los recursos naturales. Con el auge de la comunidad dependiente el den

tro se convierte en su asentamiento especializado en funciones administrativas y servicios. Su localización se encuentra en sitios estratégicos para el transporte, más bien que en los depósitos de recursos naturales. Tales localizaciones persisten como centros de la comunidad, en tanto que las rutas proporcionan acceso al populoso "hinterlan". Sin embargo, el área de la comunidad sobrepasa los límites del centro, aunque sus límites no sean siempre evidentes a la simple observación. En todos los casos los límites se determinan por el radio máximo de los movimientos rutinarios hacia y desde el centro. Ese radio difiere con las facilidades de transporte en uso. El método de C.J. Galpin para determinar los límites, levantando los planos de las distancias sobre las que se extienden las interdependencias de varias clases, se ha convertido en una práctica normalizada. Se pueden usar muchos índices de relación. Los límites así descritos son más que líneas precisas, zonas algo difusas, las cuales reflejan la inter penetración de las áreas de las comunidades dependientes. El área de la comunidad tiene que ser distinguida del área administrativa y de la región. El área administrativa es en general, una zona definida arbitrariamente, creada para la aplicación de algún programa o política especial. Por otra parte, la región es un área de características homogéneas. Frente a estos conceptos, la comunidad comprende el área cuyos ocupantes están funcionalmente interrelacionados.

Las unidades de la comunidad se distribuyen alrededor de un punto central en relación con su capacidad para poder sostener el tiempo y coste del transporte hacia y desde el punto central. El resultado de esta tendencia es una serie de zonas concéntricas; pauta que es observable en todos los tipos de comunidades. El análisis pone de manifiesto que esa pauta es una descripción muy generalizada, porque las zonas

no son ni enteramente simétricas ni enteramente homogéneas. La topografía, las rutas de transportes y el cambio afectan a la forma y el contenido de las zonas. Además, en lugar de un centro único, como implica la descripción de las zonas concéntricas, la comunidad dependiente presenta una pauta multicéntrica. Todo centro y subcentro de la comunidad metropolitana tiende a ser una unidad territorial especializada en que el centro mayor o principal sirve de punto de integración para todas las funciones de la comunidad. La pauta multicéntrica puede observarse también dentro de los centros: el distrito central de los negocios comparte la función de servicios con numerosos distritos de negocios más pequeños, distribuidos por la ciudad.

Las diferentes clases de unidades se distribuyen en relación con las diferentes fases del sistema de transporte. Las unidades manufactureras se restablecen a lo largo del sistema del transporte interregional, en tanto que las unidades de servicios y ventas al por menor se localizan en estrecha relación con el sistema de transporte intramuros. Las primeras son relativamente independientes de la localización de la población, pero las últimas dependen, en gran medida, de la distribución de la población. A más especialización en la función de una unidad de servicios, mayor es su tendencia hacia la localización central. Las unidades asociativas que realizan funciones similares buscan localizaciones similares, porque de este modo pueden competir más eficientemente y pueden también compartir los costos de ciertas necesidades comunes. Las unidades familiares se distribuyen en razón de su capacidad para pagar las rentas, dando lugar a áreas de tipos segregados de familias. Al igual que las unidades asociativas, las familias del mismo tipo hacen las mismas demandas al medio, lo cual proporciona un factor adicional de segregación.

La pauta de la comunidad puede ser descrita, pues, como una constelación de centros, formada por una mezcla de áreas internamente homogéneas".

Por supuesto que tanto la ciudad central como el hinterland están sujetos al cambio, de forma que el área metropolitana o urbana están continuamente experimentando procesos de cambio que se manifiestan en una reordenación espacial de las funciones. El principal factor de estos procesos de cambio es, por supuesto, el cambio que se origine en los transportes y comunicaciones, en cuanto que generalmente produce una reducción en la fricción del espacio.

6.3. La administración metropolitana

La progresiva extensión de las ciudades por un territorio cada vez más amplio, generalmente realizada mediante una "política de ensanche", bien sea mediante la creación de "nuevos barrios o núcleos" (F. de Terán), bien sea, para intentar integrar los suburbios surgidos en la periferia de las ciudades han puesto de relieve la insuficiencia del actual sistema administrativo para planificar ordenadamente, coordinar y controlar, el crecimiento ordenado de los núcleos urbanos. Dicha insuficiencia se manifiesta, entre otras cosas, en que las artificiales delimitaciones territoriales de los municipios no se adecuan a la realidad de lo que en realidad son los núcleos urbanos y en la falta de los instrumentos jurídicos adecuados para la gestión urbanística. Por lo que respecta al segundo punto, se ha señalado ya "la necesidad de una más perfecta instrumentación de la gestión pública urbanística, en tal forma que se acentue la inversión económica pública para el logro de estas actividades, aun cuando fuese en detrimento parcial de otras actividades públicas. Si bien

debe contarse, por imperativo legal, con la iniciativa privada, debe forzarse al máximo la aparición de esta iniciativa, limitando temporalmente su actuación y sustituyendola sin contemplaciones en caso de su inactividad o inexistencia, con jugando en este sentido la actividad de fomento con una fuerte actividad de policía que permita el control continuo de esa actividad privada a efectos de conseguir una mas perfecta adecuación entre la política urbanística estatal, los imperativos del planeamiento que se active y la actuación privada.

Respecto al primer punto, las estructuras administrativas propiamente dichas, por lo que respecta fundamentalmente a las áreas metropolitanas, las soluciones que se han adoptado han variado entre las siguientes: (1) la creación de distritos especiales con jurisdicciones y responsabilidades diferentes a las de las unidades locales de caracter general (por ejemplo, un distrito especial para el abastecimiento de agua, o para el servicio de bomberos, o para enseñanza, etc.); (2) la anexión de territorios urbanizados contiguos a la ciudad (ejemplo típico sería la progresiva anexión, por parte del municipio de Madrid, de los municipios contiguos, especialmente desde 1940); (3) la redistribución de funciones entre los distintos niveles de administración local (aplicable solo en aquellos sistemas que tienen mas de un nivel, como por ejemplo, en ciertos países anglosajones, el condado y el municipio); (4) la federación metropolitana, que se caracterizaría por una división de funciones y competencias entre la administración de todo el área metropolitana y las administraciones de las diferentes unidades locales; (5) centralización de los programas y decisiones políticas metropolitanas en altos niveles de la administración central (como los ministerios u organismos similares); (6) la creación de organizaciones parapoli-

ticas, es decir, organizaciones públicas de carácter meramente asesor o consultivo, o bien organizaciones privadas respaldadas por organizaciones cívicas y de negocios, que, sin tener capacidad para hacer cumplir sus directrices, tienen sin embargo un gran peso sobre la planificación metropolitana.

6.4. Estructuras y servicios urbanos

Una definición relativamente estrecha de lo que son las estructuras y servicios urbanos es la que suele incluir como tales al suelo urbano, el saneamiento, y la electricidad.

En general, el suelo urbano se diferencia según su uso sea residencial, no residencial pero que es equipo urbano para aquel, comercial, o industrial.

El suelo urbano residencial es el destinado a viviendas, mientras que el no residencial pero dependiente de aquel es el que se dedica a equipo de servicio de las viviendas (para escuelas, centros sanitarios, actividades sociales, actividades administrativas, espacios públicos, viales, etc.).

Los servicios de agua incluyen su almacenamiento, potabilización y red de distribución. El saneamiento incluye el alcantarillado, los emisarios y las depuradoras. Y la energía eléctrica incluye igualmente los centros de transformación, las subestaciones secundarias y las líneas de abastecimiento y distribución.

Una concepción amplia de estructuras y servicios urbanos, sin embargo, incluiría por lo menos los siguientes: servicios comerciales de todo tipo, equipamiento urbano, servicios sanitarios, servicios educativos, servicios de seguri-

dad, servicios recreativos, servicios jurídicos, servicios financieros, servicios de comunicación, servicios de intercambio, etc.

Evidentemente que el planeamiento urbano tendrá que tener en cuenta la accesibilidad diferencial de los distintos grupos de población dentro del área metropolitana o urbana a cada uno de estos servicios.

6.5. Fuentes

S. del Campo, J. Díez Nicolás y J.L. Pérez Arnaiz, "Aproximación al análisis de la estructura socio-económica de las Áreas Metropolitanas en España", Revista de Estudios Sociales, 1, 1971.

J. Díez Nicolás, "Determinación de la población urbana en España en 1960", en Centro de Estudios Sociales, La Concentración Urbana en España, Madrid, 1969.

A.H. Hawley, Ecología Humana, Tecnos, Madrid, 1962.

BIBLIOGRAFIA

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL: Problemas de las Áreas Metropolitanas, Madrid, 1967.

III PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL: Madrid, 1971, cap. V.

Lección 7ª

RENOVACIÓN URBANA Y NUEVAS CIUDADES

7.1. La renovación urbana: el centro de la ciudad y los suburbios

El término renovación urbana se ha desarrollado en los Estados Unidos especialmente desde la Segunda Guerra Mundial, y no debe confundirse con la "reconstrucción urbana" que se llevó a cabo en los países europeos en esas mismas fechas, aunque en algunos casos ambos procesos hayan estado ligados entre sí.

Para entender el proceso de renovación es preciso referirse a la distinta pauta de crecimiento de la ciudad europea y de la ciudad norteamericana. La ciudad industrial europea surge de la ciudad tradicional, medieval. En esta, el "burgo" constituía un centro de servicios para un hinterland, en cuanto que en él se instalaban ciertas actividades artesanales, de intercambio, de protección, y por supuesto, también de poder y administración. El burgo, generalmente amurallado, y por tanto perfectamente diferenciado espacialmente del hinterland rural, era relativamente reducido en extensión superficial, pues la tecnología de los transportes y las comunicaciones imponía ciertas limitaciones de distancia a la expansión horizontal, si es que había de satisfacerse las diferentes exigencias de accesibilidad de las distintas funciones o unidades funcionales. En el burgo, el centro era el lugar de máxima accesibilidad, y en él se localizaban las funciones dominantes en esa concreta forma histórico-cultural de organización social. De aquí que en el centro se localizaran los edificios mas importantes (palacios, catedral, ayuntamiento, museos, cuartel general, etc.) y representativos. El centro era embellecido (jardines, parques, estatuas y monumen-

tos), y constituía la residencia de la población de superior status socioeconómico. De esta forma, se podía apreciar un "gradiente" del sistema de estratificación desde el centro a la periferia, en el sentido de que cuanto mas alto era el status socioeconómico de la población mas próxima al centro establecía su residencia, y viceversa. El caso extremo era el de los comerciantes, los "pies polvorientos" (porque andaban los caminos), como eran también denominados, a quienes muchas veces se obligaba a residir y establecer sus tendentes "extramuros".

En estas circunstancias, cuando se produjo la Revolución Industrial, la industria tuvo que localizarse relativamente alejada del centro de las ciudades. La industria necesitaba acudir a las ciudades, porque éstas eran los centros de transporte y comunicación y las receptoras de la población excedente del medio rural, pero no podía competir con las funciones dominantes tradicionales por la obtención de los lugares mas accesibles. De esta forma, la ciudad industrial reforzó el gradiente antes señalado. Alrededor del burgo original se instalaban las industrias, es decir, en la periferia, y allí se localizaba también la población industrial (los trabajadores, pues los propietarios se instalaban próximos al centro. El centro de las ciudades europeas representaba pues lo mas noble, mientras que la periferia se caracterizaba por la suciedad, el desorden urbanístico, los suburbios (en el sentido de arrabales), y en general, la miseria. El centro de la ciudad estaba hecho y cuidado, mientras que la periferia se iba haciendo sobre la marcha y carecía de la mas elemental infraestructura y servicios urbanos. El emigrante llegado a la ciudad se instalaba generalmente en la periferia, y a medida que iba asegurando y mejorando su situación, se desplazaba hacia el centro.

La pauta de crecimiento de la ciudad norteamericana ha sido muy distinta. Desde un principio, prácticamente, la industria y el automovil estuvieron presentes. Bien es verdad que en un principio fueron el ferrocarril y la industria, y ello fue causa de que la industria, función dominante en aquel nuevo orden social, se instalase en el centro. En cualquier caso, es facil de comprender que, siendo industrial y de negocios el centro de la ciudad, la población que tenía suficientes recursos instalase su residencia en la periferia, donde se encontraba mas en contacto con el naturaleza y con un medio mas saludable. La rapida difusión del automovil generalizó aún mas esta practica, de forma que Burgess pudo muy bien establecer su famosa teoría sobre la pauta concéntrica de crecimiento de las ciudades norteamericanas. Asi, los emigrantes llegados a la ciudad se instalaban primeramente en el centro de la ciudad, donde las viviendas eran mas antiguas y peores, y desde allí seguían poco a poco su curso hacia la periferia, a medida que ascendían de status dentro del sistema de estratificación. Scott Greer, refiriéndose al papel del centro de las ciudades norteamericanas, ha podido señalar que "al valorarse mucho la localización central, porque hacía mas baratos los movimientos, el suelo del centro tuvo un valor alto y persistente. Esto se reflejó en el precio de mercado para los terrenos centrales, puesto que significaba ventajas en los mercados de trabajo, capital y recursos. Se podía esperar que el centro mantendría su valor indefinidamente. Habría un rejuvenecimiento continuo y automático del centro; sus estructuras se reconstruirían siempre, porque tenía una ventaja indudable sobre la periferia. Estaba más próximo a todas las cosas que eran importantes". Pero el centro, precisamente por ese alto valor industrial y comercial, fué cada vez menos codiciado como lugar de residencia, que podía es

establecerse con mas comodidades y a bajo precio en lugares más distantes del centro, cada vez mas accesibles a causa del automovil y la red de carreteras.

Como consecuencia de estas dos pautas tan diferentes de crecimiento, se llegó a situaciones bien diferentes en ambas culturas. En Europa, la periferia es generalmente zona de suburbios y de industrias y el centro ha mantenido un alto valor comercial y residencial, aparte de su valor monumental y representativo. En la ciudad norteamericana, por el contrario, el centro se ha ido deteriorando como consecuencia del éxodo continuado hacia la periferia. Los arrabales, los barrios míseros y abandonados, se encuentran precisamente junto a los centros comerciales y profesionales originarios, mientras que la periferia está constituida por suburbios residenciales de alto status socioeconómico y en los que, progresivamente, se han ido instalando nuevos centros comerciales e incluso empresas industriales "limpias".

Por todo ello, el deterioro del centro ha sido especialmente notable en las ciudades norteamericanas, y mucho menor en las ciudades europeas. En estas últimas, la así llamada renovación urbana se ha ido realizando de forma continuada, y el deterioro solo es visible en algún que otro barrio muy delimitado. Pero, en general, el centro sigue teniendo un alto valor como lugar residencial. Si acaso, en los últimos años, se puede hablar de un cierto deterioro del centro especialmente por lo que respecta al patrimonio histórico artístico, a causa de la contaminación atmosférica y de otros agentes contaminantes y agresores del medio.

Refiriéndose a la política urbanística de los Estados Unidos desde la II Guerra Mundial, Greer señala que "se

ha dedicado principalmente a restaurar la ciudad de la era del ferrocarril... los políticos han continuado sus intentos por restaurar la vitalidad de la ciudad central y por "limpiar los suburbios" mediante la destrucción de los barrios feos. Este conjunto de políticas es lo que se conoce como renovación urbana. Consiste en un programa complicado que ha evolucionado, desde una preocupación primitiva (durante la Depresión) por conseguir que se construyesen viviendas decentes para la población, a una preocupación por revitalizar la ciudad central, hasta llegar a la preocupación por planificar el crecimiento y el futuro de la metrópolis en su conjunto".

Sin embargo, la política de "limpiar los suburbios" no siempre ha tenido gran aceptación entre los estratos bajos de la sociedad. En efecto, la teoría parecía indicar que al destruir las casas viejas y poco acondicionadas, sustituyéndolas por otras buenas, se favorecería a los pobres en un doble sentido: primero, porque se obligaba a los caseros a mantener las viviendas en buenas condiciones (pues en caso contrario se corría el riesgo del derribo), y porque, al construir viviendas buenas, estas serían ocupadas por los de status superior, y las viviendas que éstos abandonaran podrían ser ocupadas por los de status mas bajo. El resultado no parece haber seguido fielmente a la teoría, pues las nuevas viviendas construidas y las abandonadas siguen teniendo precios demasiado elevados para estos grupos sociales, que han provocado incluso conflictos de orden público para "oponerse a la renovación urbana", en la medida en que ésta consista en destruir sus viviendas. Algo parecido estamos presenciando continuamente también en nuestra sociedad cuando se declaran en ruinas ciertos edificios cuyos inquilinos, aparte de ser generalmente humildes y de bastante edad, pagan alquileres bajos, y se ven con-

frontados con tener que abandonar un barrio conocido para ir a residir en barrios nuevos pero que les son extraños, y sobre todo, teniendo que pagar "entradas" o alquileres mucho más altos. No es extraño, pues, que los intentos de renovación urbana que pretenden "limpiar de chabolas" la ciudad de encuentren con una fuerte oposición por parte de los "chabolistas". Solo si se ofrece una vivienda barata en sustitución tiene sentido llevar a cabo una política de renovación urbana.

Según Fernandez Longoria, los objetivos generales de la renovación urbana expresados en la Housing Act de 1949 en los Estados Unidos son: "Eliminar las viviendas inferiores a los "standard" por medio de la demolición de arrabales y áreas arruinadas. Estimular la construcción de viviendas y el desarrollo general de la comunidad. Realizar la meta de una casa decente y un conveniente entorno para vivir para cada familia". Según este mismo autor, un programa de renovación urbana debe incluir siete elementos: códigos y ordenanzas, plan general, análisis de los barrios, organización administrativa, financiación, programa de vivienda y programa de participación ciudadana. En cuanto a los pasos del programa de renovación serían los de: elección del área, información y análisis urbano, proyecto de plan de renovación, consulta a la opinión pública, plan definitivo, adquisición de la tierra, desplazamiento y relocalización, demolición, mejoramiento del área y servicios, disponibilidad del suelo mejorado y nueva construcción.

Hoy, el proceso de renovación se entiende, desde luego, como parte del proceso general de planificación económico-territorial a nivel metropolitano y regional. En todo caso, parecía necesario señalar que en los países europeos la necesidad es, por ahora, menos acuciante que en los Estados

Unidos, aunque, posiblemente por esa misma razón sea conveniente anticiparse y no esperar a que sea demasiado tarde para acometer el programa.

7.2. Las zonas residenciales

Como es lógico, las zonas residenciales, suburbios o ciudades satélites, han aparecido también antes en las ciudades norteamericanas (aunque en cierto modo también en las británicas) que en las europeas, y ello como consecuencia de la discusión anterior. Sin embargo, también en estas últimas, y como consecuencia de la expansión horizontal y de la mayor utilización del automóvil, han ido surgiendo estas zonas residenciales de clase media alta o clase alta, también conocidas como ciudades dormitorio o ciudades satélites. Este tipo de ciudades residenciales, que en muchas ocasiones se localizan en municipios periféricos diferentes al central, se caracterizan por bajas densidades de población, residencias unifamiliares y generalmente de alto coste, (aunque también puede haber pequeños bloques de viviendas), grandes espacios verdes individuales y colectivos, y en general, todos aquellos servicios urbanos que puedan ser apetecidos por una población con rentas suficientemente altas, como es la que habita en dichas zonas.

Las zonas residenciales plantean problemas económicos, sociales y políticos a las ciudades, especialmente cuando su ubicación es en otros municipios diferentes al municipio central. Problemas económicos derivados del sistema impositivo (en aquellos países en que las municipalidades obtienen sus presupuestos fundamentalmente de los impuestos y no de un presupuesto estatal); problemas sociales que tienen su origen en la creciente segregación espacial y consiguiente cristalización del sistema de estratificación, con el consiguiente pe-

ligro de desconocimiento y falta de comunicación entre estratos sociales diferentes que puede llevar a conflictos sociales latentes o manifiestos; problemas políticos (en aquellos países en que la representación exige como condición la residencia), porque, debido a la alta correlación existente entre ocupación, nivel de instrucción y nivel de ingresos, se puede afirmar que los estratos mas preparados, al no estar residenciados en la ciudad central, no pueden optar a formar parte de la administración local, lo que significa que esta pierde la posibilidad de obtener talentos que pueden serle muy necesarios.

Por supuesto que estos problemas no se plantean en la misma medida en aquellos casos en que las zonas residenciales están ubicadas en el mismo municipio central (o han sido anexionadas por éste), aunque subsisten los posibles problemas sociales derivados de la segregación espacial.

Las zonas residenciales, desde el punto de vista del diseño urbano y de las interrelaciones funcionales, pueden ilustrar la llamada pauta multicentrada, que con gran frecuencia se ha propuesto como alternativa a la gigantesca ciudad "continente" y centralizada. Pero, en ese caso, las zonas residenciales se constituyen en auténticas ciudades satélites y requieren un cierto grado de autosuficiencia y autarquía, formando con la ciudad central una malla urbana de carácter regional.

7.3. Las nuevas ciudades en Inglaterra y Francia

En las últimas décadas, y como consecuencia de la creciente tendencia planificadora, diversos países se han ocupado muy seriamente de favorecer una política que ayude a des

congestionar las grandes ciudades (o al menos impedir que se congestionen más) y a favorecer un desarrollo regional mas equilibrado desde todos los puntos de vista.

La elección de Inglaterra y Francia como ejemplos se debe a que en ambos países se ha desarrollado mucho esta política de creación de nuevos centros urbanos, aunque, como muy bien ha señalado Redwin, por razones muy diferentes. En efecto, la política de nuevas ciudades en Inglaterra se originó como respuesta al problema de un crecimiento regional muy desequilibrado caracterizado por la existencia de enormes aglomerados urbanos, mientras que la política seguida en Francia ha sido una respuesta a la necesidad de revitalizar todo el país a costa de frenar el desarrollo de París.

De esta forma, la política británica se ha dirigido a limitar el tamaño y crecimiento de las grandes ciudades a través de ordenanzas sobre densidades. En el caso concreto de Londres es suficientemente conocido el cinturón verde que se ha convertido ya en símbolo para aquella gran ciudad. Y como complemento de estas medidas se adoptó la decisión de crear nuevas ciudades próximas a las grandes ciudades existentes (con el fin de descongestionarlas y de recibir a los que a ellas se dirigen) y en las regiones menos desarrolladas, (con el fin de estimular su desarrollo favoreciendo la formación de aglomerados de población que sean relativamente autosuficientes y se conviertan a su vez en polos de atracción).

Sólo en seis años (1946-1952) se comenzó la construcción de quince nuevas ciudades, y en la década de los '60 ya "funcionaban" dieciocho, con una población superior al medio millón de habitantes en su conjunto. El proyecto de las nuevas ciudades se debe a Sir Patrick Abercrombie, que, siguien

do en cierto modo la tradición británica de las ciudades-jardín, pretendía anticiparse a la solución adoptada en otros países, y muy concretamente en los Estados Unidos, a saber: las ciudades-dormitorio. En efecto, el proyecto de Abercrombie establecía la necesidad de crear el cinturón verde alrededor de Londres, y las nuevas ciudades, en las que la población había de encontrar no solo vivienda, sino también trabajo, ocio, y en general todos aquellos servicios que se necesitan a diario. En definitiva, las nuevas ciudades habían de ser, en términos ecológicos, comunidades relativamente independientes (por lo que se refiere a las funciones de carácter cotidiano). La forma en que esto pudo llevarse a cabo fue, precisamente para evitar desembocar en ciudades-dormitorio, a través de una bien elaborada política industrial, que por una parte concedía muy ventajosas condiciones fiscales a empresas y firmas comerciales que se instalaran en las nuevas ciudades, y por otra establecía toda clase de restricciones y obstáculos para la implantación o persistencia de industrias en las áreas metropolitanas.

En cuanto a Francia, ya he señalado en diversos lugares como los visibles desequilibrios regionales en cuanto a desarrollo entre París y el resto del país llevó a la conclusión de que la planificación económica tenía que tener una ubicación territorial, es decir, que tenía que ir necesariamente ligada a una política de ordenación del territorio. De esta forma se crearon las 21 regiones de programación, cada una de las cuales con un prefecto regional y Consejo Administrativo Regional. De igual forma se crearon unas Comisiones de Desarrollo Económico Regional y una Dirección General de Planificación, así como un comité Interministerial de Acción Regional y, en 1963, la Delegación para la Ordenación del Te

territorio y la Acción Regional.

Pero, a diferencia de Inglaterra, en Francia no se trataba de descongestionar varias áreas metropolitanas, sino solo Paris. Por eso, más que de crear nuevas ciudades, lo que se intentó en el cuarto y el quinto plan fue estimular el crecimiento y desarrollo de ciertas regiones a través de un grupo de ciudades a las que se bautizó con la denominación de metrópolis de equilibrio. En cuanto a las nuevas ciudades, se han utilizado como centros para descongestionar Paris, y las que se han creado se encuentran precisamente en sus alrededores. Estas ciudades nuevas, como en el caso inglés, se pretenden que sean "completas", en el sentido de que proporcionen vivienda, trabajo, ocio y entretenimiento, pues de otra forma serían ciudades dormitorio que complicarían, en lugar de soluciónar, los problemas que ya tiene Paris.

7.4. Las nuevas ciudades en España

En el sentido que hasta aquí se ha expuesto, es preciso decir que España carece todavía de nuevas ciudades. Probablemente la situación española sea mas semejante a la británica que a la francesa, en el sentido de que España cuenta con unas cuantas áreas metropolitanas (y no una sola) que están relativamente congestionadas y sobre todo desbordadas momentáneamente por el rápido crecimiento. Por otra parte, los desequilibrios regionales en cuanto a desarrollo son manifiestos.

Pues bien, los dos primeros Planes de Desarrollo contemplaron ya la necesidad de relacionar la política económica con la territorial, razón que explica la creación de cierto número de Polos de Desarrollo a los que se concedieron beneficios fiscales y de otro tipo para favorecer en ellos la ubi-

cación de plantas industriales. En cuanto a la política de descongestión de las ciudades se comenzó solo por Madrid, estableciendo unos polos de descongestión que habían de recibir a los migrantes que se dirigiesen a la capital y, eventualmente, que tuviesen atractivo incluso para los residentes en Madrid. La actuación de la Gerencia de Urbanización del Ministerio de la Vivienda, en ambos casos, fue requerida para preparar el suelo urbanizado que se requería.

Sin embargo, en la preparación del III Plan se ha concedido una importancia mucho mayor a los aspectos territoriales, concretada en la existencia de una ponencia de Desarrollo Regional, con comités de áreas metropolitanas, urbanas y rurales, etc. Pero además de esta política de nivelación de los desequilibrios regionales se ha querido igualmente hacer frente a la necesidad de descongestionar algunas ciudades. La realización de ese proyecto, sin embargo, exigía la posibilidad de disponer de suelo urbanizado en gran cantidad y a bajo precio, para así luchar contra los posibles intentos de especulación. En este marco de referencia es en el que el Ministerio de la Vivienda confeccionó en 1970 un decreto de Actuaciones Urbanísticas Urgentes, que agiliza todos los trámites de expropiación, etc. para que la Gerencia de Urbanización dispusiese del suelo necesario con rapidez suficiente. El decreto, que tenía un año de vigencia y era aplicable en principio solo a Madrid y Barcelona, ha sido prorrogado en el tiempo y ampliado en el espacio (en el sentido de que ya han conseguido que les sea aplicable en Cádiz, Zaragoza y Sevilla).

Este decreto, por otra parte, ha sido considerado el instrumento adecuado para la creación de nuevas ciudades en España, nuevas ciudades que habrían de ser creadas dentro del hinterland de ciertas áreas metropolitanas, con el fin de

conseguir la descongestión de sus respectivas ciudades centrales. El instrumento a través del que pretende llevarse a cabo esta nueva política es, por consiguiente, la oferta razonada de suelo urbanizado a un precio razonable para usos múltiples, y no solo para vivienda o polígonos industriales como se había venido haciendo, con el fin de conseguir que las nuevas ciudades que en dichos terrenos se construyan integren las funciones mas diversas y sean por tanto lo suficientemente heterogéneas como para conseguir convertirse en comunidades relativamente autárquicas y autosuficientes (aunque dentro, por supuesto, de la natural y necesaria especialización funcional y diferenciación del área metropolitana correspondiente).

En estos momentos existe el proyecto de crear, en colaboración con los ayuntamientos afectados, ocho de estas nuevas ciudades: Tres Cantos, Retamares y El Encin, en Madrid; Riera de Caldas y Sabadell-Tarrasa en Barcelona; Rio San Pedro en Cádiz; Fuente de Santiago en Zaragoza; y La Cartuja en Sevilla. Estas ocho nuevas ciudades requerirán la actuación del Ministerio sobre una superficie total de 10.766 Has., y se proyecta asentar en ellas una población algo superior al millón de habitantes. De las ocho ciudades proyectadas, probablemente las que se encuentran en una etapa mas avanzada de realización sean las de Tres Cantos y Riera de Caldas, aunque en las otras también se está trabajando en las informaciones previas a la redacción de un proyecto.

7.5. Fuentes

F. Fernandez Lengoria, "Urban Renewal en los Estados Unidos: Conceptos, sistemas, crítica y polémica", Hogar y Arquitectura, feb. 1966.

Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda, "Aspectos sociológicos de las nuevas ciudades en diferentes países europeos", Documentos Informativos, nº 473.

BIBLIOGRAFIA

RODWIN Y OTROS, Ll.: La metrópoli del futuro, Seix y Barral, Barcelona, 1967.

SCIENTIFIC AMERICAN: La Ciudad, Alianza Editorial, Madrid, 1965.

SELF, F.: Los problemas del crecimiento urbano, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.

VARIOS AUTORES: La metrópoli en la vida moderna (4 tomos), Infinito, Buenos Aires, 1957.

Lección 8ª

AREAS RURALES

8.1. Delimitación y calificación de las áreas rurales

Para el economista el más importante criterio diferencial entre lo rural y lo urbano es la función o actividad económica. Desde Adam Smith, lo rural viene definido por una economía de subsistencia en principio, más tarde por un predominio de la actividad agraria. En oposición, la ciudad implica la existencia de una actividad industrial y comercial, y una cierta dependencia del campo del que consume sus productos.

Desde esta perspectiva el binomio rural-agrario, se identifica en general como constituyendo un todo inseparable.

Siendo común la asociación ruralismo-agrarismo en el marco conceptual de las ciencias, no ha de extrañarnos que se traduzca en confusión en tantos autores que se aproximan a su estudio sin las exigencias de precisión de aquellas. Esta identificación de la población rural y la dedicada a la agricultura en nuestro país, puede venir justificada quizás por las ostensibles diferencias entre nuestras ciudades y las pequeñas comunidades rurales (pueblos y aldeas), o lo que es lo mismo, la aparente ausencia de un continuum rural-urbano, al que los sociólogos hacen referencia y sobre el que más adelante habremos de detenernos.

Para el sociólogo "lo rural" se caracteriza por una distinta y específica "forma de vida" (pautas de com-

portamiento y relación de ocupación del tiempo libre, etc.), y un peculiar sistema de organización social basado en el generalmente pequeño tamaño de la comunidad y la simplicidad y escasa diferenciación de su estructura económica.

Una vez establecida siquiera esquemáticamente la especificidad del enfoque sociológico en su concepción de la sociedad rural, parece interesante volver al binomio rural-agrario y el uso que del mismo se hace por el sociólogo.

El énfasis en la importancia diferencial de los dos tipos de comunidades, puede ser compartido o no, y de hecho otros autores prefieren utilizar los criterios de tamaño y densidad al de homogeneidad funcional para caracterizar la sociedad rural.

La distinción entre municipio urbano y municipio rural es fundamental para todas las ciencias sociales. Interesa a todos los fenómenos de la vida humana, a todos los comportamientos políticos, económicos, sociales, etc.

La población rural en tanto que asentamiento se define como de pequeño tamaño, escasa densidad y con frecuencia dispersa, en oposición a la urbana de gran tamaño -aglomeración- densa y concentrada.

En el orden convencional se predica el aislamiento ecológico y social, de la comunidad rural autónoma, en tanto que se caracteriza a la ciudad por sus relaciones con el suburbio y el hinterland y por la diferenciación funcional de su espacio.

Por último en tanto que es característico de la comunidad rural un alto potencial demográfico, se significa,

al menos como tendencial de la sociedad urbana, un bajo índice de natalidad.

Por el tipo de relaciones, -una de las facetas más estudiadas-, se suelen oponer las relaciones secundarias, superficiales, transitorias, anónimas y utilitarias, típicas de la sociedad urbana o industrial, con las relaciones de carácter primario, intensas, frecuentes, personales y constituyendo un fin en si misma de sociedad rural o tradicional. Este mismo tipo de relaciones, y la comunidad de intereses con base territorial, entre otros factores originan un fuerte tipo de solidaridad orgánica en la sociedad rural, mientras que el tipo de relaciones secundarias unido a la pérdida de la unidad de base territorial genera un tipo de solidaridad mecánica, parcial, basada exclusivamente en la comunidad de intereses particulares.

Como principios básicos de la estructura social es de destacar la institucionalización de lo tradicional, en la sociedad rural, por el que se tiende a afirmar la repetición de las pautas establecidas, llegando a significar cualquier tipo de cambio una violación incluso de las normas. En la sociedad industrial, por el contrario, es este mismo cambio el que se institucionaliza, tornándose un fenómeno normal previsto en cierta medida por las propias normas: es la sociedad en equilibrio versus la sociedad del cambio.

Por el número e importancia de las instituciones, destaca la sociedad tradicional, donde la familia es el grupo-institución que ejerce el papel central y al que se encomiendan las funciones biológicas, económicas (producción y consumo), educacionales, recreativas y religiosas. En la sociedad industrial decae la significación social de la familia y de los vínculos de parentesco, encomendándose la mayor

parte de las funciones anteriormente citadas a instituciones altamente especializadas. De entre estas, la economía asume particular importancia y crea su propia organización social como consecuencia de la diferenciación funcional que se deriva de una amplia división del trabajo.

Por último, y sin pretensiones de exhaustividad, cabe destacar como un sistema de status adscritos, adjudicados a las personas en virtud de atributos no electivos tales como edad, sexo o parentesco, determinantes de una estratificación de carácter cerrado, donde la movilidad social es escasa o nula, es típico de una sociedad tradicional. En oposición, se predica de una sociedad industrial un sistema de status adquiridos, una estratificación abierta y una alta movilidad social (horizontal y vertical).

Corrientemente suele definirse lo rural en base al tamaño de las aglomeraciones de población. Aún conociendo con exactitud los límites que circunscriben tal agregado cosa que no suele suceder al menos en España, utilizar este criterio unidimensional es olvidar un buen número de manifestaciones a las que (en iguales términos que el tamaño) va plausiblemente unida la forma de vida rural. Especialización funcional de las comunidades, distancia a centros urbanos, y por tanto, posibilidades de intercambio de pautas de conducta, dispersión de la población en el espacio, lo que implica aislamiento ecológico etc., son en general bases de clasificación que aisladas tienen al menos el mismo rango definitorio que el tamaño. El determinar un criterio que conjugue todas aquellas dimensiones vinculadas de alguna manera con lo rural, y por otra parte con datos de carácter censal, puede suponer un paso importante para determinar la población rural en España. En este sentido hemos aceptado como válidas

cuatro dimensiones, que reunidas, aumentan sensiblemente el grado de probabilidad de acierto en la difícil tarea de medir lo rural. Estas son:

- a) Tamaño (T)
- b) Agrarismo (A)
- c) Dispersión (D)
- d) Distancia (D) o influencia urbana.

Tales dimensiones nos sirven para denominar el criterio de definición de la población rural: TADD, iniciales que vienen a representar las cuatro dimensiones empíricas aceptadas.

8.2. Comarcas y núcleos de expansión

Con vistas al III Plan de Desarrollo Económico y Social, la Presidencia del Gobierno, a través de la Comisaría del Plan y de la Ponencia de Desarrollo Regional, ha elaborado unos criterios para la definición y calificación de 406 cabezas de comarcas y 958 núcleos de expansión, es decir, un total de 1.364 áreas rurales, (que comprenden 1.400 municipios) sobre los que actuar preferentemente. De un documento de trabajo sobre estas áreas rurales se extraen precisamente los siguientes comentarios:

"...Para la calificación de la ruralidad de una cabecera cualquiera nos encontramos con varias limitaciones importantes..."

"...En primer lugar debe tenerse presente que la relación elaborada por la Presidencia del Gobierno, determina únicamente las cabeceras comarcales y los núcleos de expansión, no habiendo sido definidos en ningún momento,

las localidades dependientes que forman el entorno de una cabecera, e incluso sostenerse la idea de que estos límites deben ser flexibles, en función de la dinámica futura de cada cabecera que, en este caso, puede ampliar su área de influencia con el paso de los años. En consecuencia, aparece el siguiente problema de definición: Una cabecera comarcal es, en todos los casos, un centro de servicios, es decir un enclave urbano en un contexto urbano o no...."

"...Finalmente, una observación que debe tenerse presente es el diferente papel que la agricultura representa con relación a las cabeceras seleccionadas. Efectivamente el entorno de todas o casi todas las cabeceras será agrícola pero su peso en la determinación de la naturaleza de las comarcas variará...."

"...En este punto debe considerarse -y ello es importante- que la existencia de cabeceras comarcales y núcleos de expansión no resuelve completamente el problema de la dotación de servicios a la población rural. Efectivamente, las localidades seleccionadas (cabeceras y núcleos) proveen de los servicios de segundo grado a la totalidad de las entidades de población de cada comarca a la vez que se proveen a si mismas de los servicios primarios que requiere la población asentada en estos núcleos. En consecuencia, y por razón de esta política de concentración de inversiones, los núcleos seleccionados disponen de todos los servicios de primer grado (agua, luz, teléfono y viales) resueltos para sus vecinos, además de la ventaja que representa la disposición de los servicios de segundo grado, mientras que a las localidades dependientes, no seleccionadas, se les limita la posibilidad de proveerse de los servicios mas imprescindibles.

Para estas localidades deberá establecerse la ayuda económica de prioridad en los cuatro servicios primarios antes citados, que constituyen el mínimo irrenunciable de toda comunidad...."

"...Esta política de selección, en su conjunto, preconiza la ordenación y fortalecimiento de las cabeceras de comarca y núcleos, para estimular el establecimiento en dichos centros, de una dotación de infraestructura y servicios, y un equipamiento de su sector terciario, que haga dinámica y atractiva la vida comunitaria tanto en dichos núcleos como en sus zonas rurales circundantes.

Característica básica del sistema, es la de considerar a los núcleos seleccionados a modo de núcleos de condensación, y auténticos soportes, de una acción de mejora de su ámbito comarcal, verdaderos centros de prestación de servicios comunitarios, que persiguen la potenciación económico-social de su ámbito rural circundante mediante la localización de un conjunto de servicios cuya rentabilidad requiere un número de usuarios que excede al de los habitantes del propio núcleo de población, y en consecuencia, irradia su influencia a la población de los núcleos de su entorno.

En definitiva, los objetivos que pretende la selección de núcleos en todo el territorio nacional, pueden ser brevemente resumidos en los siguientes:

- Ordenación del territorio
- Concentración de servicios
- Coordinación de inversiones

Con el fin de cubrir estos objetivos la calificación se ha realizado mediante la conjunción de criterios de

orden práctico formulados en vista a los programas operativos de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos y criterios de orden técnico elaborados científicamente..."

"... Para la determinación y calificación de las Cabeceras de comarca se tomarán en cuenta los siguientes criterios:

A).- Criterios prácticos

- 1) Se considerará como "Cabecera de Comarca" aquellos núcleos que, por sus características geográficas, demográficas, socio-económicas, administrativas e históricas, se estimen los más idóneos para ser los centros naturales de la zona en que se encuentran insertos y para ejercer en ellos una beneficiosa influencia.
- 2) En aquellos casos en que, de forma natural (por su elevado ritmo de desarrollo económico-social, por ser paso o nudo de vías importantes de comunicación, y por las funciones que desempeña en relación con su contorno), un núcleo aparece claramente destacado sobre los demás de la zona, será considerado como "Cabecera de Comarca".
- 3) En los casos en que tal evidencia no se manifieste, entre los núcleos integrantes de la provincia se seleccionarán como "Cabeceras de Comarca" a aquellos que reúnan unas mejores posibilidades, valorándose conjuntamente los siguientes datos y otros análogos que se conceptuen importantes a juicio de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos.

- Población superior a la de los restantes de la zona.
- Ser centro de inmigración o poseer una tasa de emigración inferior a los demás.
- Constituir un centro de vías de comunicación.
- Lugar de celebración de ferias y mercados.
- Disponer de establecimientos comerciales, Bancos, Cajas de Ahorro, Compañías de Seguros, Centros de Enseñanza Media; lugares de esparcimiento (cines, teatros, campos de deportes).
- Poseer establecimientos industriales, etc.
- Ser núcleo de atracción turística de caracter vacacional o de tránsito, de manera que produzca un no table incremento de población flotante.

4) La capitalidad de la provincia, y en su caso, comprendiendo su área metropolitana, será seleccionada como "Cabecera de Comarca".

Por lo que respecta a los núcleos de expansión se han establecido de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) Encontrarse equilibradamente distribuidos dentro de la zona.
- b) Concurrir en ellos circunstancias similares a las indicadas para la selección de Cabeceras de Comarca.
- c) Tener una población superior, en principio, a la de aquellos núcleos que no sean seleccionados.

B).- Criterios técnicos

- a) Determinación de las características geográficas de cada zona.
- b) Estudio de la evolución económica y social de los Núcleos y de su zona.
- c) Evolución de la población de los Núcleos y de su zona.
- d) Estudio de mercados, es decir, comprobación de las tendencias de los habitantes de cada Núcleo en cuanto a sus eventuales desplazamientos a Núcleos vecinos para solucionar sus necesidades vitales.
- e) Estudio "in situ" de la vitalidad de cada Núcleo.
- f) Análisis de las redes de comunicación...."

8.3. Problemas peculiares del medio rural

Los principales problemas del medio rural español pueden resumirse de la siguiente forma:

- A) Problemas demográficos. Entre ellos habría que destacar especialmente el excesivo envejecimiento de la población (como consecuencia de la emigración de los adultos jóvenes), la alta razón de dependencia, y cierta desproporción en la razón entre los sexos. La natalidad continua siendo, comparativamente, mas alta que en las ciudades, al igual que la mortalidad. Las áreas rurales son zonas de emigración y por tanto se caracterizan por un crecimiento demográfico negativo o por un bajo crecimiento positivo.
- B) Problemas de mano de obra. La población activa, generalmen

te en el sector primario, está fundamentalmente poco o nada calificada, y tiene poca seguridad de empleo. La acción del PPO y otros programas similares para reconvertir y culificar esta mano de obra, aunque altamente beneficiosos, posiblemente son insuficientes.

C) Problemas de explotación de recursos. La falta de industrialización y la escasa rentabilidad de muchas explotaciones agrícolas por falta de mecanización, inversiones y mano de obra calificada, hace que la presión de la población sobre los recursos disponibles sea excesiva.

D) Problemas sociales. Entre ellos destacan el bajo nivel de ingresos, el bajo nivel educativo, y por tanto, el mantenimiento de un sistema de estratificación tradicional.

Además, habría que señalar la insuficiencia de asistencia sanitaria, escasez de comunicaciones y, como consecuencia de todo ello, escasa participación social en todos los sentidos.

Por su parte, el III Plan de Desarrollo afirma que:

"Los problemas de las áreas rurales españolas están intimamente vinculados a su vocación productiva y estrechamente supeditados a la distribución de la población rural dentro de dichas áreas.

Las actuales deficiencias en los servicios colectivos de las áreas rurales están repercutiendo en sus posibilidades de desarrollo, al dificultar la introducción de mejoras en las explotaciones agrícolas y al originar un deseo de abandono, sobre todo en los sectores más jóvenes y dinámicos de la población campesina.

La actuación en las áreas rurales poen un acento es pecial en determinadas entidades de población, bien comunicadas entre sí, facilitando el acceso a las mismas de los habitantes de su entorno.

Esta nueva política preconiza la ordenación y fortalecimiento de cabeceras de comarca y estimula es establecimiento, en dichos centros, de una dotación de infraestructura, industria y servicios que haga dinámica y atractiva la vida comunitaria en las zonas rurales circundantes."

Definidos los objetivos de esta política de selección de núcleos en materia de dotaciones mínimas, dos son las tareas que es necesario prever:

- Facilitar las relaciones con los núcleos seleccionados por parte de toda la población afectada residente en sus zonas de acción.
- Elaborar el inventario de dotación urbanística a nivel municipal que permita corregir los déficit existentes y hacer frente a las necesidades de futuro.

En el primer caso se consideran prioritarias las inversiones para el mejoramiento de las vías de comunicación entre dichos centros".

"En el segundo caso se hace imprescindible escalonar las inversiones en el tiempo, que serán distintas según se actúe sobre comarcas deficitarias de servicios mínimos y escasa dinamicidad o sobre comarcas relativamente dotadas y de fuerte dinamismo inversor. En cualquier caso se redactará un Plan Comarcal, simultáneo con el de ordenación urbana de la cabecera de comarca".

8.4. Fuentes

A. Gamiz Lopez, E. Sevilla Guzmán y J. Díez Nicolás, "La Población Rural en España", (inédito).

Penencia de Desarrollo Regional, "Ordenación y Acondicionamiento del Territorio", (inédito).

III Plan de Desarrollo Económico y Social.

BIBLIOGRAFIA

CAZORLA PEREZ, J.: "Las subculturas rural y urbana", en Centro de Estudios Sociales, La Concentración Urbana en España, Anales de Moral Social y Económica, Madrid, 1969.

PEREZ DIAZ, V.: Emigración y sociedad en la Tierra de Campos, Estudios del Instituto de Desarrollo Económico, Madrid, 1969.

TERAN, M. de: Habitat Rural, C.S.I.C., Zaragoza, 1951.

Lección 9ª

EL MEDIO AMBIENTE

9.1. El Hombre y la biosfera: la defensa de la naturaleza

El estudio de las relaciones entre la población y su medio ambiente natural puede realizarse más adecuadamente, desde el enfoque teórico que proporciona el modelo del ecosistema o sistema ecológico, tal y como lo define la ecología humana. Efectivamente, desde el marco teórico conceptual de la ecología humana, el principal problema de toda población es el de la supervivencia, supervivencia que tiene que realizar mediante su adaptación al medio ambiente, en donde encuentra los elementos de sustento necesarios. Ahora bien, mientras que esa adaptación en el mundo vegetal y animal se realiza mediante mecanismos más o menos transmitidos genéticamente, en el caso de las poblaciones humanas, la adaptación se realiza a través de la capacidad del hombre para acumular y transmitir conocimientos, es decir, de su capacidad para la comunicación simbólica. En resumen, la adaptación de las poblaciones humanas a su medio ambiente se realiza mediante la cultura, cultura que a su vez podemos subdividir en sus aspectos no materiales, denominados genéricamente "organización social", y los elementos materiales o tecnología.

Las principales características del ecosistema, según Duncan, son las siguientes: 1) es un sistema abierto, con un input continuo de energía que procede de una fuente externa; 2) las "relaciones de dependencia" en las cadenas de alimentos, representan, en general, relaciones asimétricas; 3) el flujo de energía a través del sistema está sujeto a la II Ley de Termodinámica. Ninguna transformación de energía puede

ser eficiente en un 100%, sino que debe estar acompañada de alguna degradación de energía en forma dispersa del calor, que no puede hacer trabajo; 4) por consiguiente, existe un flujo de energía pero no un ciclo (pauta circular) de energía. "Como se ve, en la anterior caracterización del medio ambiente, no se incluyen los dos factores que podríamos considerar como típicamente humanos, es decir, la organización y la tecnología. Sin embargo, es evidente que tanto un factor como el otro tienen unas implicaciones muy importantes por lo que respecta a su influencia sobre el medio. No parece necesario insistir sobre el hecho de que los cambios que se produzcan en la población tendrán una influencia directa e inmediata sobre el medio ambiente. En primer lugar, el crecimiento de la población implica una mayor presión sobre los recursos, es decir, sobre los elementos de sustento que se encuentran en el medio ambiente. Evidentemente, y como ya he señalado, esa interacción se ve mediatizada por las otras dos variables o manifestaciones de la cultura. Así, los cambios en la organización social influyen sobre el medio ambiente y de manera concreta sobre los aspectos físicos o naturales de dicho medio. Por tanto, la nueva forma de organización que significa la sociedad urbana afecta, de manera importante, al medio en varios sentidos. La progresiva expansión de las ciudades, a costa del paisaje natural, la mayor movilidad geográfica de la población, el aumento en el tiempo libre, etc., son sólo algunas de las manifestaciones de estos cambios en la organización social que afectan directa o indirectamente al medio. Por otra parte, los cambios tecnológicos originados por esta nueva forma de organización social, que conocemos de manera genérica con la denominación de proceso de industrialización, están repercutiendo de tal forma en nuestro entorno ambiental como para que comiencen a elevarse voces cada vez más insistentes sobre la convenien-

cia de regular muchas de las actividades humanas, con el fin de evitar un deterioro del medio de tal naturaleza que ponga incluso en peligro la vida del hombre sobre la tierra.

Este medio ambiente, en cuanto que es externo al fenómeno que se está investigando, influyendo potencial o realmente sobre él, no tiene un contenido fijo, sino que tiene que ser definido en cada investigación concreta. Esta es la razón por la que una de las primeras tareas con las que hay que enfrentarse es precisamente la de determinar qué se entiende por medio ambiente desde el punto de vista de la política de ordenación del territorio. Por otra parte, la complejidad sustancial del medio ambiente condiciona desde el primer momento la necesidad de un enfoque multidisciplinar. Esta complejidad, por otra parte, es la que impide afrontar los problemas ambientales desde una sola perspectiva, y que en su lugar exige una coordinación de perspectivas y campos diferentes, tanto si pensamos en la labor de la Administración Pública, como si pensamos en las disciplinas académicas. Es evidente que el medio ambiente se ha ido ampliando sucesivamente a medida que la organización social y la tecnología han permitido introducir diversas innovaciones en el campo de los transportes y las comunicaciones. Así, desde el medio ambiente muy limitado que caracterizaba a las comunidades independientes, es decir, a las comunidades relativamente autárquicas y autosuficientes de la era pre-industrial, se ha pasado a un medio ambiente que casi se identifica con todo el territorio del planeta, es decir, el característico de las comunidades interdependientes de nuestros días. En la actualidad, se puede afirmar que la comunidad metropolitana constituye la unidad básica de adaptación, es decir, el subsistema que refleja a escala más pequeña todos los parámetros significativos del

sistema social global. Estas comunidades metropolitanas, como se ha señalado en repetidas ocasiones, ejercen individual y colectivamente un grado de dominación ecológica sobre el sistema social muy superior a las demás unidades o grupos que se pudieran considerar. Por ello, si la sociedad moderna está dominada por las áreas metropolitanas, los fenómenos de interacción con el medio ambiente se deben considerar como una consecuencia de la expansión metropolitana. Por ello, también, la política ambiental tiene que ir ligada necesariamente a la política urbano metropolitana, constituyendo ambas una auténtica política de ordenación territorial y ambiental.

9.2. Principales problemas ambientales

La agresión y consecuente deterioro del Medio Ambiente procede como es lógico de las actividades humanas en diversos sectores de su quehacer económico. Así, se pueden señalar como sectores problema los de la Industrial, la Agricultura y Silvicultura, y el sector terciario, muy especialmente los transportes urbanos y algunos otros fenómenos derivados de dichas actividades. Todo ello lleva al reconocimiento de una serie de zonas en las que los problemas ambientales son más notables por la mayor incidencia que tienen sobre la vida cotidiana. Estas zonas serían las urbanas en su conjunto, las zonas industriales que existen en las periferias de las ciudades o fuera de ellas, las zonas rurales que están deteriorándose como consecuencia de su disminución en importancia y éxodo a las ciudades, y las modernas zonas de recreo o zonas turísticas, que plantean problemas de protección de la naturaleza.

De esta forma, se puede reconocer en las zonas urbanas, la existencia de problemas ambientales como los produci-

dos por el ruido, la superpoblación sobre todo en determinadas áreas, la contaminación atmosférica procedente tanto de los vehículos a motor como de instalaciones fijas, los malos olores, la falta de espacio, el chabolismo y los barrios mal dotados que existen especialmente en la periferia, el deterioro de los centros histórico-artísticos, la insuficiencia de aparcamientos, de parques, de jardines, y de terrenos de juego, el deterioro del aspecto físico y social de ciertas zonas deprimidas, y muy especialmente el deterioro de los centros de las ciudades que parecen hacer necesaria una renovación urbana.

Los problemas típicos de las zonas industriales son muy similares a los anteriores pero acusados aún mas por lo que respecta a los problemas creados por las grandes concentraciones industriales, aunque también se pueden observar en aquellas áreas de explotación de minas y explotaciones a cielo abierto en general, todo lo cual lleva a una contaminación de las aguas (principalmente continentales) y a la contaminación de la atmósfera y del suelo (lo cual crea ciertos peligros por lo que respecta a los productos agrícolas) así como malos olores, problemas de eliminación de basuras y de residuos industriales en general, y por supuesto ruidos.

En las zonas rurales y en regresión, los problemas más notables serían los derivados de la erosión y progresiva degradación del suelo, la ruptura del equilibrio hidráulico, la reducción de ciertas especies animales, las perturbaciones en la vegetación, la reducción de los bosques, y la desaparición de numerosas especies de la flora y de la fauna.

Finalmente, y por lo que respecta a las zonas de recreo y de conservación, debe destacarse la diferente problemá

tica que plantean la conservación del paisaje en las montañas, en el litoral y en los bosques, siendo hoy ya clara la necesidad de que el Estado y en general diversos Organismo de la Administración Central y Local, presten la necesaria atención a la creación de parques nacionales y en general amplias zonas de recreo para unas poblaciones urbanas cada vez más deseosas de buscar un modo de esparcimiento. .

Lo anterior significa que pueden clasificarse los distintos disfuncionamientos del Medio Ambiente. Así, en una clasificación que ya ha sido realizada por los Organismos Internacionales, se establecen las siguientes categorías: Contaminación y mala utilización de los recursos hidráulicos; contaminación y mala utilización de los recursos de la atmósfera; contaminación de gradación y afeamiento y mala utilización de las tierras, de los suelos y del paisaje; contaminación y deterioro de las superficies sólidas, de los organismos y de los productos alimenticios; mala utilización y gestión de los recursos mineros y otros recursos naturales; perturbaciones debidas a los ruidos y vibraciones; perturbaciones de los sistemas ecológicos y de su equilibrio; negligencia y daños culturales relativos a ciertos ambientes creados por el hombre; molestias funcionales relativas a los elementos edificados y a los servicios que proporcionan; disfuncionamientos imputables a los desperdicios y basuras, a su evacuación y a su utilización; disfuncionamientos provocados por catástrofes naturales.

La actuación en el campo de Medio Ambiente, por consiguiente, y sobre todo si se trata de una actuación por parte de la Administración Pública, tiene que proceder necesariamente por una serie de etapas o pasos sucesivos que consisti-

rán básicamente en los siguientes: Un diagnóstico de cuales son los problemas más importantes en cada zona del territorio nacional; un análisis de esta problemática señalando de manera específica cuales son las que parecen plantear mayores problemas inmediatos; una determinación de las principales directrices, metas y objetivos que desde el punto de vista de la Administración, y deseablemente de la sociedad, sirvan de base para el establecimiento de las prioridades de actuación en este campo; una decisión sobre aquellas medidas que deben adoptarse con el fin de hacer frente a aquellos problemas que haya sido establecidos prioritariamente; el establecimiento de los instrumentos adecuados para poder poner en vigor estas medidas; y finalmente la determinación de aquellos mecanismos de control de actuaciones que puedan servir de contraste entre los resultados obtenidos y las metas u objetivos previstos.

Por supuesto, no todas las medidas que se adopten en materia del Medio Ambiente tendrán la misma intención, puesto que en determinados casos, se tratará de reconstruir el Medio Ambiente, en otros de conservarlo, y en otros de mejorarlo. Así, en aquellos casos en que se haya ya deteriorado el Medio Ambiente, las medidas deben estar encaminadas a devolver el paisaje o Medio Ambiente a su estadio primitivo, es decir hasta la situación en que aún no se había producido dicho deterioro. Pero, como ya he señalado, en otros casos se tratará más bien de prevenir un deterioro, es decir de conservar el Medio Ambiente tal y como existe en la actualidad. Finalmente, no se debe olvidar que la capacidad del ser humano para influir en el Medio no tiene porqué ser necesariamente negativa, sino que por el contrario, el hombre puede también mejorar el Medio Ambiente,

bien introduciendo algunos elementos que den un nuevo caracter a ese Medio, bien desarrollando algunos elementos existentes en el Medio y que puedan ser debidamente mejorados con el fin de darles un aspecto mas acorde con las circunstancias.

De esta forma, se han clasificado las medidas que pueden adoptarse en relación con la corrección, protección o mejora del Medio Ambiente en las siguientes: Prohibiciones, restricciones, medidas disuasorias, autorizaciones condicionadas, recomendaciones, normas facultativas, normas obligatorias, directrices, acuerdos, convenciones, programas de desarrollo, y planes generales.

Es obvio que la propia complejidad y heterogeneidad del Medio Ambiente hará necesaria la actuación conjunta desde diversos campos de la Administración Pública, Central, o Local, así como desde otros Organos (Asociaciones, clubs, etc.) de la Sociedad misma. Efectivamente, la protección, conservación y mejora del Medio Ambiente implica gran número de aspectos jurídicos, económicos, fiscales, presupuestarios, de Administración y gestión, técnicos, tecnológicos, científicos, médicos y sanitarios, educativos, culturales, informativos, y de investigación. Todo ello lleva evidentemente al convencimiento de que en éste como en tantos otros campos, es precisa una coordinación eficaz que combine los distintos medios disponibles con el fin de encaminarlos hacia un fin común, y en este caso concreto consiste en esta protección del Medio Ambiente.

En consecuencia, todo programa de acción que se adopte, bien sea por la Administración Pública, Central o Local, bien sea por otras Instituciones de la Sociedad, deberá proyectarse hacia las causas que han producido el deterioro

del Medio Ambiente, es decir hacia aquellas zonas que anteriormente he señalado como zonas problemáticas, bien sobre los elementos del Medio que han sido agredidos o deteriorados, (como por ejemplo, el agua, la atmósfera, el suelo), bien sobre las diversas formas de disfuncionamiento que antes he señalado, (como por ejemplo la contaminación, el ruido, etc.), bien sobre los efectos del disfuncionamiento, o finalmente, sobre la puesta a punto de métodos de acción eficaces.

9.3. Administración y competencias en materia de medio ambiente

La legislación que existe en España en relación con los problemas ambientales es tan compleja como variada y difusa. Efectivamente, una minuciosa observación de las recopilaciones legales permite observar el gran número de disposiciones que existen, así como la variedad de Organismos con competencias limitadas y parciales sobre el entorno ambiental, todo lo cual lleva necesariamente a una cierta confusión en la material, que se manifiesta en cierta incapacidad de la Administración Pública para enfrentarse unitaria y decididamente con estos problemas.

Así, por lo que respecta a los Organos de la Administración Pública que tienen competencia en materia de Medio Ambiente, podríamos señalar que, en relación con la contaminación de las aguas, tienen competencia diversos Organos de la Presidencia del Gobierno, los Ministerios de Obras Públicas, Industria, Comercio, Marina, Información y Turismo, Gobernación, y los Ayuntamientos. En materia de contaminación atmosférica, tienen competencia los Ministerios de Gobernación, Industria, Agricultura, así como los Ayuntamientos. En materia de ruidos y vibraciones, tienen competencia los Ministe-

rios de Industria, Gobernación, Trabajo, Obras Públicas y los Ayuntamientos. Por lo que respecta a explosiones e incendios las competencias recaen en los Ministerios de Gobernación, Industria, Trabajo, Agricultura, junto con los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales. En cuanto a las radicciones, los Organismos con competencia son Presidencia del Gobierno, Industria Gobernación y Trabajo. En relación con los riesgos mecánicos, tienen competencia los Ministerios de Obras Públicas, Vivienda, Presidencia del Gobierno, Industria, Gobernación y los Ayuntamientos. Y finalmente, en cuanto a la materia específica de Ambientación Natural, Paisajismo y Monumentos, la competencia recae sobre los Ministerios de Educación y Ciencia, Agricultura, Hacienda, Información y Turismo, Vivienda, y por supuesto los Ayuntamientos.

Así pues, nos encontramos con un conjunto de Organos que tienen competencia a un nivel nacional, como son la Presidencia del Gobierno, y los Ministerios de Obras Públicas, Industria, Agricultura, Comercio, Información y Turismo, Gobernación, Trabajo, Ejército, Marina, Aire y Educación y Ciencia, y otros Organos que tienen competencias solo a nivel local, como son los Ayuntamientos, Diputaciones, y las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos.

Por lo que respecta a la legislación específica en aquellas materias a que se refiere esta conferencia, hay que señalar que es mas bien escasa y poco concreta. De manera específica, es preciso referirse al artículo 101 de la Ley de Régimen Local, en el que, después de referirse a la competencia general de los Municipios y de manera concreta a la actividad Municipal, se afirma que ésta se dirigirá principalmente a: Saneamiento, reforma interior y ensanche de las poblaciones; Administración, conservación y rescate de su patrimonio.

nio, defensa del forestal contra todos los ataques a su integridad, en el suelo y en el vuelo, aun cuando se trate de montes no declarados de utilidad pública; salubridad e higiene; aguas potables y depuración y aprovechamiento de las residuales, fuentes abrevaderos, lavaderos y alcantarillados; recogida y tratamiento de basuras e higiene de las viviendas; protección y defensa del paisaje; museos, monumentos artísticos e históricos.

La Ley del Suelo de 1956 es algo más amplia, pero esta amplitud está asimismo limitada por lo que respecta al ámbito de su aplicación y a las medidas concretas que le corresponden al Ministerio de la Vivienda o a los entes locales.

La creciente importancia que a nivel internacional se concedía a los problemas ambientales, junto a la observación de esta problemática en nuestro país, movió al Gobierno a crear un Comité Interministerial para el Acendicionamiento del Medio Ambiente en el seno de la Ponencia de Desarrollo Regional del III Plan de Desarrollo en enero de 1971. Los fines de este Comité eran los de centralizar, coordinar y promover, a escala nacional, todas las decisiones e iniciativas referentes a la protección general y puesta en valor del medio ambiente humano, así como la recopilación de la legislación española referente a estos temas, con vistas a su posible actualización y reforzamiento, y la preparación de la participación española en los Organismos Internacionales en que se debatiesen cuestiones relativas al medio ambiente.

El Comité se subdividió en grupos de trabajo sobre protección de la atmósfera, protección de las aguas continentales y marítimas, medio urbano, medio rural, patrimonio cultural y relaciones internacionales.

Por otra parte, el Comité adoptó la decisión de considerar como problemas mas importantes para España los de: defensa, restauración y mejora de las zonas de interés natural y artístico, contaminación del aire por vehículos a motor e instalaciones fijas, contaminación de las aguas continentales, contaminación de las aguas marítimas por hidrocarburos, contaminación por el uso de pesticidas y abonos en la agricultura, evacuación de basuras sólidas, congestión de la circulación urbana, ruido en general, especialmente en zonas urbanas e industrializadas, estabilidad del suelo y lucha contra la erosión, prevención y extinción de incendios forestales y lucha contra las plagas de los bosques.

Hace solo unos dias, a primeros de abril de 1972, este Comité ha sido superado por la creación de una Comisión Delegada del Gobierno, lo que parece conceda una mayor importancia a estos problemas.

9.4. Fuentes

J. Díez Nicolás, "La Conservación de la Naturaleza en el aspecto de la ordenación territorial y urbanística. La Ley del Suelo como instrumento de protección", (inédito).

BIBLIOGRAFIA

- CHUVIN, P. y A. ROUSSEL: La polución atmosférica, ¿Qué sé?, Cikos-Tan, Barcelona, 1970.
- VOIGT, J.: La destrucción del equilibrio biológico, Alianza Editorial, Madrid, 1971.
- TOHARIA, M.: El libro del tiempo, Ediciones 99, Madrid, 1972.

Lección 10ª

El Tratamiento de los Problemas Ambientales en los Organismos Internacionales

10.1. Introducción

La importancia que a escala internacional se ha concedido a los problemas de medio ambiente a partir de 1970 aproximadamente ha sido muy grande, y se ha visto necesariamente reflejada en una serie de discusiones y proyectos en los mas variados organismos internacionales. Muchos países han creado Ministerios especializados en el tema, o bien oficinas asesoras del Presidente o Primer Ministro correspondiente. Por otra parte, es justo reconocer la importancia decisiva que en el lanzamiento de esta preocupación han tenido los cuerpos diplomáticos de todo el mundo, como se reflejó en el hecho de que muchas de las representaciones nacionales que asistieron a la creación de los Comités de Medio Ambiente en el seno de la O.C.I.D.E., y de la C.E.E. de la N.U. fuesen precisamente diplomáticos.

Brevemente se intentará resumir lo que diferentes organismos internacionales están realizando sobre este tema.

10.2. La Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Medio Humano.

Esta Conferencia, programada para finales de la primavera de 1972, se ha estado preparando desde hace más de un año, y ha estado precedida de diversas reuniones preparatorias en Europa y Estados Unidos. No se debe olvidar, por otra parte, que ya en 1949 las N.U. patrocinaron una Confe-

rencia Científica sobre la Conservación y Utilización de Recursos, y que, a lo largo de su historia, este alto organismo internacional ha patrocinado múltiples proyectos sobre aspectos mas o menos parciales del medio ambiente, incluyendo tratados y convenios internacionales como el Convenio sobre Alta Mar y la Plataforma Continental, así como la Conferencia sobre la Biosfera.

El tema del medio ambiente, en el seno de las Naciones Unidas, tiene que estar necesariamente relacionado con el del desarrollo económico, y de hecho, puede anticiparse que en la anunciada conferencia mundial surgirán discrepancias procedentes del diverso grado de desarrollo alcanzado por los diversos países. Así, mientras los países ya desarrollados están generalmente decididos a anteponer los problemas ambientales a los del desarrollo, es sumamente dudoso que ciertos países no desarrollados estén tan dispuestos a respaldar actuaciones que puedan limitar o frenar su desarrollo y competitividad industrial. Sin embargo, es de esperar que prevalezca el buen sentido y la conciencia a escala mundial, y que se acepte la afirmación de U-Thant de que todos viajamos juntos en un mismo planeta.

Las razones de que esta Conferencia Mundial fuese convocada pueden deducirse del informe que sobre el medio ambiente presentó el anterior Secretario General: 1) el uso generalizado de combustibles fósiles por parte de la tecnología moderna ha aumentado en un 10% el bióxido de carbono en la atmósfera durante el último siglo, lo cual, de persistir, podría provocar un recalentamiento de la tierra que podría a su vez producir el derretimiento de los casquetes de hielo polares, cambios en la ecología marítima y grandes inundaciones; 2) la sociedad moderna ha hecho aumentar extraordina

riamente los deshechos de todas clases, muchos de los cuales son agentes contaminantes altamente agresivos; 3) las costas marítimas se han convertido en depósitos de basura en auténticos vertederos, de igual forma que las aguas continentales, que además han experimentado un cambio notable en su temperatura; 4) la industria moderna amenaza seriamente al aire y al agua, pero también a los terrenos agrícolas y a la propia naturaleza; 5) la creciente urbanización e industrialización de todas las sociedades está provocando un consumo acelerado de espacio, así como un aumento en la erosión y en la salinización; 6) están desapareciendo gran número de especies animales; 7) está aumentando peligrosamente el hacinamiento humano; 8) la utilización de pesticidas y otros productos químicos en la agricultura puede tener consecuencias no previstas en el organismo humano; 9) existen también peligros que se derivan de la construcción de presas, pantanos, canales, etc., que pueden tener efectos contaminantes secundarios.

Entre los temas que se han sugerido para ser tratados en la Conferencia de Estocolmo figuran el "planeamiento y organización de los asentamientos humanos con miras a mejorar la calidad del medio ambiente; los aspectos ambientales del aprovechamiento de los recursos naturales; el control de los elementos contaminadores y perjudiciales de amplia resonancia internacional; consecuencias de las propuestas de acción en relación con la organización internacional; el desarrollo y el medio ambiente y aspectos educativos, informativos, sociales y culturales de los problemas del medio ambiente".

Varias son las medidas que se pueden adoptar en Estocolmo, pero algunas de las que se han sugerido son: "1) nuevos convenios, tratados o acuerdos internacionales; 2) re

cogida sistemática de datos y vigilancia de los niveles de contaminación; 3) intercambio de información entre los distintos países; 4) estudio de los efectos de la legislación ambiental en la oferta y la demanda de los recursos nacionales y en las oportunidades de desarrollo dentro de los países en vía de desarrollo; 5) establecimiento de normas o límites internacionales con respecto a los elementos químicos, físicos y biológicos contaminadores y a aquellos otros factores nocivos que puedan valorarse; 6) promoción de la investigación científica para descubrir medios alternativos en defensa del medio ambiente tales como los derivados de las plantas y los métodos biológicos para reemplazar a los productos químicos tóxicos empleados para controlar las plagas; 7) formulación de políticas y planes ambientales nacionales para asegurar el óptimo uso del suelo y el logro de metas como son el control del desparramamiento urbano, el empleo racional de los recursos y el aumento del número de casas baratas".

En resumen, los objetivos fundamentales que se persiguen con la Conferencia de Estocolmo consisten en: centrar la atención de los diversos gobiernos y de la opinión pública sobre la importancia y urgencia de los problemas ambientales, tanto en los países desarrollados como en los que están en desarrollo; proporcionar un foro para el intercambio de puntos de vista entre los diferentes gobiernos respecto al modo mejor de tratar los problemas ambientales, incluyendo medidas legislativas y administrativas; señalar aquellos problemas ambientales que sea necesario resolver a nivel regional o mundial; estudiar métodos de actuación a nivel nacional, regional o mundial, y en especial aquellos que puedan servir para minimizar o eliminar los efectos no deseados de

la industrialización y la urbanización en los países en desarrollo; estimular una mayor participación y apoyo a todas las actividades y programas sobre medio ambiente de las Naciones Unidas y de otros organismos internacionales.

Como ya señalé al principio, las Naciones Unidas ya se han ocupado parcialmente de muchos de estos problemas en otras ocasiones. Así, por ejemplo, cabría mencionar el Convenio internacional de 1954 por el que se limitaba la suelta de petróleo por los barcos; la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho Marítimo (Ginebra, 1958) en la que se aprobaron el Convenio sobre Alta Mar (que obligaba a los Estados a dictar normas para impedir la contaminación de los mares por la suelta de petróleo por los barcos u oleoductos, por arrojar residuos radioactivos o por realizar operaciones de explotación industrial bajo el mar), el Convenio sobre la Pesca y Conservación de los recursos vivos en Alta Mar (que establece la necesidad de una colaboración internacional para impedir el peligro de la pesca excesiva) y el Convenio sobre la Plataforma Continental (que establece asimismo normas para proteger la plataforma continental); el Comité Científico de las Naciones Unidas sobre los Efectos de la Radiación Atómica (1955), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Aplicación de la Ciencia y la Tecnología en Beneficio de las Áreas Menos desarrolladas (Ginebra, 1963), la Conferencia Europea sobre la Contaminación del Agua (1961), la Conferencia Intergubernamental sobre la Base Científica para el Uso y Conservación Racionales de los Recursos de la Biosfera (París, 1968), el Tratado de Prohibición de Armas Nucleares en la Atmósfera, en el Espacio Exterior y Debajo del Agua (1963), y el Tratado del Antártico (1959).

Algunos organismos, dentro de la propia Secretaría

de las Naciones Unidas, se ocupan de aspectos concretos, como el Centro de la Vivienda, Construcción y Planificación (que se ocupa del medio ambiente edificado), la División de Recursos y Transporte (que se ocupa del agua, la energía eléctrica y los minerales), el Comité sobre Aplicación de la Ciencia y la Tecnología al Desarrollo (dedicado al estudio de la utilización racional de los recursos, etc. Pero a continuación se examinarán con mayor detalle los trabajos de algunos de estos organismos.

10.3. Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas

Por lo que respecta a la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, en la primera reunión del Comité de Medio Ambiente, se presentó un plan en el que se especificaban las siguientes líneas de actuación;

- I. Estudio de las principales tendencias y políticas en materia de Medio Ambiente.
 - A) Examen y evaluación periódica de la situación del medio ambiente en los países de la C.E.E.
 - B) Examen periódico de las políticas, instituciones y legislaciones nacionales.
 - C) Estudio sobre las incidencias internacionales de las políticas del medio ambiente.
- II. Puesta a punto de instrumentos y métodos.
 - D) Organización de la información en los países de la C.E.E.

- E) Fuesta a punto de los métodos y de los instrumentos de análisis destinados a mejorar la eficacia de las políticas de medio ambiente.
- F) Fuesta a punto de indicadores sobre la calidad del medio ambiente.

III. Proyectos relativos expresamente al medio ambiente.

- G) Acción internacional tendente a remediar, industria por industria, el disfuncionamiento del medio resultante de la producción.
- H) Conclusión de acuerdos internacionales entre países vecinos con el fin de resolver los problemas de medio ambiente que interesan a su región.
- I) Investigaciones relativas a la incidencia del progreso científico y técnico sobre el medio ambiente
- J) Estudio de las incidencias de la evolución demográfica y social sobre el medio ambiente.
- K) Otros proyectos tendentes expresamente a la mejora del medio.

IV. Examen de los programas relativos al medio ambiente adoptados por otras organizaciones internacionales en la región de la C.E.E.

La C.E.E. celebró una importante conferencia internacional en Praga (mayo 1971), en la que se examinó la situación actual del medio ambiente y en particular los sectores problema y las zonas problema. Por lo que respecta a los primeros se concedió especial atención a la producción de energía, las industrias metalúrgicas, las industrias químicas y petroquímicas, las industrias de la construcción, los trans-

portes, la eliminación de basuras y la agricultura, silvicultura y pesca. En cuanto a las zonas problemáticas se estudiaron sobre todo las metropolitanas, las regiones muy industrializadas, los ríos, las regiones rurales que atraen al turismo de masas y las zonas de valor y de interés histórico. También se examinaron cuestiones relativas a los medios de mejorar el medio ambiente a través de actuaciones nacionales e internacionales, como por ejemplo, a través de los medios de información, planificación operativa (objetivos, procedimientos), disposiciones institucionales y administrativas, difusión de conocimientos, formación de personal, participación pública, financiación, etc.

10.4. Organización Consultiva Parítime Intergubernamental (IMCO)

La IMCO se ha preocupado, desde su creación en 1959, por los problemas de contaminación de los mares a causa del petróleo. Es la administradora del Convenio Internacional para la Prevención de la Contaminación del Mar por el Petróleo (1954). En 1969 la IMCO promovió la celebración de varias conferencias legales internacionales sobre contaminación marítima que tuvieron como resultado la modificación de algunos aspectos del convenio.

10.5. Organización Educacional, Científica y Cultura de las Naciones Unidas (UNESCO)

Muchas son las actividades que UNESCO ha patrocinado siempre relativas al medio ambiente. Así, en 1949 patrocinó la creación de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. Ha promovido investigaciones sobre cambios naturales e inducidos por el hombre en los océanos (en colaboración con la Comisión Oceanográfica Internacional).

En 1965 patrocinó el Programa de la Década Hidrológica Internacional. En 1968 convocó la Conferencia Internacional sobre el Uso Racional y Conservación de Recursos de la Biosfera. Se ha ocupado también de la contaminación atmosférica. En la actualidad, aparte de un programa para crear un Sistema Integrado de Estaciones Globales Oceánicas, su programa mas importante es uno de investigación sobre el Hombre y la Biosfera.

10.6. Organización Mundial de la Salud (WHO)

Se ha ocupado preferentemente de las aguas marítimas costeras, de la eliminación de basuras y, en general, de la contaminación de las aguas, y de la contaminación atmosférica en las zonas urbanas. Por otra parte, está comprometida en diversas investigaciones sobre los efectos de las distintas formas de contaminación sobre la salud, higiene ambiental, higiene alimenticia, etc.

10.7. Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

Se ha ocupado de la calidad del agua para los peces, los pesticidas, las industrias del papel y de la pulpa de papel, contaminación en las pesquerías oceánicas, usos del suelo, recursos naturales, desarrollo de parques nacionales y, en general, contaminación en las áreas agrícolas y forestales. Ha colaborado con la IAEA y con la WHO en el estudio de la acumulación de pesticidas o de lluvia radiactiva y sus efectos sobre los alimentos.

10.8. Organización Meteorológica Mundial (WMO)

Ha establecido un programa sobre Vigilancia Mundial

del Tiempo para mejorar la recogida de datos meteorológicos, y en general se ocupa de la contaminación atmosférica. En colaboración con el Consejo Internacional de Uniones Científicas ha organizado el Programa de Investigación Atmosférica Global. En 1963 patrocinó el Congreso Meteorológico Mundial. En la actualidad se ocupa preferentemente de los cambios de clima producidos por las actividades del hombre.

10.9. Agencia Internacional de Energía Atómica (IAEA)

Se centra especialmente en los estudios de contaminación procedentes de sustancias radioactivas y los niveles de radioactividad en diferentes zonas. En 1970 patrocinó un Simposio sobre el empleo de técnicas nucleares para la medición y control de la contaminación ambiental, y en 1971 celebró la Cuarta Conferencias Internacional sobre los Usos Pacíficos de la Energía Atómica.

10.10. Organización Internacional del Trabajo (ILO)

Se ha ocupado de la contaminación atmosférica, especialmente en las minas y funciones, y en general, en todo lo que se pueda considerar como ambiente laboral.

10.11. Organización Internacional de Aviación Civil (ICAO)

Su principal tema de investigación ha sido el "boom" sónico y en general el ruido de los aeropuertos.

10.12. Comité de Retos a la Sociedad Moderna de la OTAN (CCMS)

Aparte de los organismos relacionados con las Naciones Unidas citados previamente, existen algunos otros organis-

mos internacionales que se están ocupando de los problemas de medio ambiente. Entre ellos destaca la preocupación de la OTAN, que a través de este comité, tiene varios estudios en realización, como los relativos a: ayuda en situaciones de desastre, contaminación atmosférica, seguridad en las carreteras, contaminación de las aguas abiertas, contaminación de las aguas continentales, conocimiento científico y toma de decisiones, motivación en una sociedad industrial moderna, y estrategia del desarrollo regional.

10.13. Organización para el Desarrollo y Cooperación Económica (OECD)

La OECD creó en mayo de 1970 su Comité de Medio Ambiente. Las funciones asignadas a este Comité fueron:

"1) Investigar los problemas de preservación y mejora del Medio Ambiente Humano, con especial referencia a sus implicaciones económicas y comerciales.

2) Revisar y confrontar las acciones tomadas o propuestas en los países miembros en el campo del Medio Ambiente, junto con sus implicaciones económicas y comerciales.

3) Proponer soluciones a los problemas del Medio Ambiente, que, en la medida de lo posible, tengan en cuenta todos los factores relevante, incluida la eficacia de los costes.

4) Asegurarse de que los resultados de las investigaciones sobre el Medio Ambiente puedan utilizarse eficazmente en el campo más amplio del trabajo de la organización sobre política económica y desarrollo social."

10.14. Organización de la Unidad Africana (OAU)

En 1968 creó la Convención Africana sobre la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales, que se ocupa de la organización, utilización y conservación de los recursos naturales, incluidos el suelo, el agua, la vegetación y la fauna, y que también incluye aspectos de investigación, educación, administración y legislación.

10.15. Organización de Estados Americanos (OAS)

Desde 1940 cuenta con la Convención Latino Americana sobre Protección de la Naturaleza y Preservación de la Vida Salvaje en el Hemisferio Occidental.

10.16. Consejo de Europa

En 1970 patrocinó el Año Europeo de la Conservación, a través del cual cada país miembro se ha comprometido a realizar un programa nacional sobre aspectos que varían desde la educación pública sobre control de la contaminación hasta programas de investigación ecológica básica.

10.17. Fuentes

Secretaría General Técnica del Ministerio de la Vivienda, El Medio Ambiente Humano: Nuevo Desafío a las Naciones Unidas, Documentos Informativos, nº 931.

BIBLIOGRAFIA

Sobre este tema no hay bibliografía propiamente dicha, sino documentación cada día mas abundante y procedente de los Organismos Internacionales citados.

Lección 11ªLAS GRANDES CIUDADES ESPAÑOLAS11.1. Descripción de la estructura y dinámica de las grandes ciudades españolas

Se ha referido antes a los componentes del crecimiento urbano, y de manera mas concreta al de las grandes ciudades. Se podía observar que, evidentemente, el saldo migratorio ha sido el principal componente hasta 1950, y que su menor importancia que el crecimiento vegetativo en la década 1950-1960 podría atribuirse a la composición de las poblaciones urbanas y a ciertas deficiencias de los sistemas de registro de los hechos vitales.

Examinando los movimientos migratorios algo más de cerca se observa que, a nivel nacional tres provincias, Barcelona, Vizcaya y Madrid, se reparte la mayor parte de la emigración interior española.

Existen algunos otros centros de atracción de emigrantes, como Alava, que recibe la mayor parte de la emigración de Vizcaya; Guipuzcoa, a donde se dirigen preferentemente los emigrantes navarros; Gerona, que recibe la mayor parte de la emigración de Barcelona; Valencia, cuya atracción se ejerce de manera especial sobre Cuenca, Albacete, Alicante y Castellón; y Sta. Cruz de Tenerife, que recibe la mayor parte de la emigración procedente de Las Palmas.

En resumen, tres regiones, Cataluña, Vascongadas y Madrid, y en cierto modo Valencia, constituyen los

principales centros de atracción de las corrientes migratorias interiores. Los datos existentes permiten aceptar con respecto a España, en sus líneas principales, las generalizaciones que hace ya un siglo estableció Ravenstein para las migraciones interiores: 1) la mayor parte de la migración implica solo movimientos en corta distancia; 2) la ciudad absorbe población nutriéndose principalmente de su hinterland mas inmediato, disminuyendo progresivamente la tasa de migración a medida que aumenta la distancia desde la ciudad; 3) la pauta de movimiento de población fuera de las ciudades es la inversa de la de absorción; 4) toda corriente importante de migración produce una contracorriente más debil; 5) el destino de las migraciones a larga distancia son generalmente los grandes centros comerciales e industriales, y 6) en los movimientos hacia ciudades localizadas a corta distancia predominan generalmente las mujeres sobre varones (mientras que en los movimientos a larga distancia sucede lo contrario).

Se ha escrito mucho en estos últimos años sobre las causas de los movimientos migratorios, por lo que parece innecesario abordar el tema. En todo caso, y a manera de resumen, se puede afirmar que todo movimiento migratorio resulta de una comparación entre las oportunidades de supervivencia que existen en el lugar de origen y las que se estiman en el lugar de destino, es decir, de la existencia de unos factores de expulsión y otros de atracción respectivamente, sea cual sea la forma en que se concrete o racionalice ese diferencial de oportunidades para la vida.

La población de las grandes ciudades españolas es mas joven que la de las áreas menos desarrolladas,

(contrariamente a lo que cabría esperar según la teoría de la transición demográfica), como consecuencia de la fuerte inmigración, y esa mayor juventud relativa de su población provoca a su vez altas tasas de natalidad urbana.

Otras características de la estructura demográfica de las poblaciones urbanas españolas son, muy brevemente: 1) la baja razón entre los sexos (solo 90 varones por cada 100 mujeres, frente a 99 por cada 100 en el medio no urbano), lo cual indica la mayor importancia relativa de la población femenina en las migraciones campo-ciudad; 2) las tasas mas bajas de participación en la población activa de los varones jóvenes, frente a sus equivalentes del medio rural (debido a las mayores oportunidades de prolongar el período de formación cultura o profesional); 3) las tasas mas altas de participación en la población activa de las mujeres jóvenes urbanas, (a causa de las mayores oportunidades de empleo remunerado fuera del hogar que ofrece la ciudad, frente al empleo no remunerado y generalmente familiar típico del medio rural).

Desde el punto de vista demográfico, creo que los grupos de población que deben recibir más atención, por su creciente volumen e importancia, en las grandes ciudades, son la población infantil, (que requiere parques, zonas verdes y de recreo, instalaciones deportivas, guardería infantiles, escuelas), los ancianos (que se encuentran en una peculiar posición de marginalidad social y requieren asimismo espacios abiertos, residencias y suficientes servicios de geriatría), las viudas (que a causa de la mayor mortalidad de los varones y de la escasa

participación de la mujer en la población activa, sufren generalmente pérdidas de status muy grandes precisamente en las edades mas avanzadas), y, de manera especial, los inmigrantes de ambos sexos y de cualquier edad (que requieren una atención especial para lograr su adaptación a la cultura urbana).

11.2. Detección de sus principales problemas y posibles soluciones alternativas

El proceso de urbanización en España, como en otros países europeos o europeizados, ha estado muy ligado al proceso de industrialización. Han sido precisos una serie de importantes cambios en la tecnología para que la mayor productividad de las actividades agrícolas permitieran el transvase de horas-hombre y capitales desde el sector primario al secundario. Evidentemente, todo ello redundó en una serie de cambios en la organización social y económica, dando origen, en lo económico, a la aparición del sistema económico capitalista, que a su vez contribuyó a modelar las nuevas instituciones sociales de las sociedades modernas urbano-industriales.

En nuestro país, concretamente, la influencia del factor económico en la pauta de urbanización es evidente. Y ello no solo porque los intereses económicos condicionasen la localización de las actividades industriales en los grandes centros urbanos, (con objeto de reducir los costes de transporte de materias primas y/o productos terminados, así como para disponer de una mano de obra abundante y barata, y para encontrarse en los principales nudos de comunicación), sino, especialmente, porque a través de la propiedad privada del suelo y de

un instrumento de actuación de la administración pública como lo es el planeamiento, se han condicionado totalmente los aspectos físicos, administrativos y sociales de nuestras ciudades. El tema de la especulación del suelo ha acaparado, con mucho, la atención de todos aquellos que, en España, se han ocupado del fenómeno urbano. Así, por ejemplo, se ha dicho que "la realidad es que la Ley del Suelo, que está articulada para la lucha contra la especulación del Suelo, según declara paladinamente en su preámbulo... ha conseguido involuntariamente, precisamente lo contrario; es decir, que la mayor parte de los que compran una vivienda en España abonan un precio injustamente elevado por la parte de solar que les corresponde" (A. Linares Sanchez), y ello a causa de la plusvalía que concede la propia administración, puesto que "la plusvalía de un terreno rústico no se produce más que por el acto administrativo de concederle una determinada calificación urbanística" (A. Linares Sanchez).

En realidad, las pasturas ante el problemas de la especulación suelen aceptar un cierto grado de socialización como respuesta urgente y necesaria, bien se trate de la "socialización de las plusvalías", o de la más radical "estrategia urbanística capaz de devolver la ciudad a los ciudadanos y de satisfacer la demanda social de viviendas y acabar al mismo tiempo con la especulación mediante una socialización de la propiedad sobre el suelo urbano y la industria constructura" (J. Elizalde). Teniendo en cuenta, por tanto, que el precio del suelo es el principal condicionante de la estructura de la ciudad, no cabe sino decidir entre varias alternativas políticas que eviten "que el funcionamiento de la demanda y oferta tengan como consecuencia un precio excesivamente elevado".

(J. Oria). Esas políticas podrían ser: "1. Políticas urbanísticas: Ampliación de la oferta del suelo a través de inversiones públicas en infraestructura y adquisición de suelo..... 2. Políticas fiscales: Impuestos sobre el suelo edificable..... 3. Políticas jurídicas: Separación de la propiedad del suelo del uso urbanístico. En fin perseguido es la propiedad pública de las plusvalías del valor del suelo (derecho de superficie)" (J. Oria).

Los aspectos económicos de la urbanización no son, sin embargo, los únicos que merecen ser tratados, aunque probablemente sean los mas importantes en cuanto que condicionan a muchos de los otros fenómenos que trataré a continuación.

Por lo que respecta a los aspectos sociales cabe destacar que la ciudad se caracteriza por un peculiar modo de vida en la que destacan los siguientes rasgos: anonimidad del comportamiento social, compleja división del trabajo, gran heterogeneidad de pautas culturales, de valores y de comportamientos, relaciones sociales más impersonales y formalizadas, mayor importancia de los símbolos de status, mayor movilidad social, papeles sociales segmentados, diferencias de clase, relaciones predatorias, énfasis en el tiempo, sustitución de la familia extensa por la familia nuclear, mas participación de la mujer en la población activa, unidades de vivienda múltiples, secularismo, vida no agrícola, cosmopolitarismo, alquiler de viviendas, complejidad, tolerancia, superficialidad, baja natalidad, sofisticación, comercialización, liberalismo, automación, alfabetismo, creatividad, actitud de suficiencia, estereotipos, actitud crítica, utilitarismo, controles formales, interdependencia,

orientación subjetiva, espacio ocupacional intenso, participación social, transitoriedad, individualismo, objetividad y practicalidad.

Interesa señalar, sin embargo, que "muchos de los problemas sociales de la vida urbana no tienen su origen en la ciudad" (S. del Campo), puesto que "en muchos casos, las llamadas "consecuencias" de la industrialización o de la urbanización representan poco más que el traslado, por la migración, de la pobreza rural a las ciudades donde se concentra mas y se hace mas conspicua. El crecimiento de las ciudades no es la razón de esta pobreza, aunque pueda ser en parte resultado suyo" (United Nations).

En todo caso, es evidente que la peculiar organización social de la ciudad, como instrumento de adaptación de la población a su medio, implica profundos cambios en la personalidad del individuo y en la estructura, funciones y conflictos de las instituciones sociales.

En la ciudad española coexisten, por otra parte, diversas subculturas, que, de manera simplificada pueden agruparse en las que suelen denominarse subcultura urbana y subcultura rural. Esta coexistencia es patente a causa de la rapidez y magnitud con que se han producido los movimientos migratorios interiores en las últimas décadas. Si se examina detenidamente el proceso de las migraciones en la sociedad contemporánea se puede descubrir que, en dicho proceso intervienen de forma decisiva ciertas formas de comunicación primaria (interpersonal).

Pero no es solo la personalidad del individuo o la cultura lo que es transformado por la ciudad. También las instituciones sociales y las actitudes sufren profundos cambios. De entre las primeras hay que señalar, en primer lugar, la familia, que cambio no solo de estructura (la familia extensa es sustituida por la nuclear), sino de funciones (se reducen considerablemente las funciones de la familia urbana, pues desaparecen buena parte de las de producción y educación, reforzándose las de socialización en la primera infancia y satisfacción de necesidades afectivas). Incluso surgen nuevas manifestaciones de conflicto entre sus miembros, relaciones conflictivas marido-mujer, (que pueden dar lugar al divorcio o la separación), y relaciones conflictivas hijos-padres, (que se ha manifestado en el llamado problema de falta de comunicación intergeneracional). El trabajo individualizado de cada miembro de la familia (frente al trabajo en común propio del medio rural), la diversidad de actividades fuera del hogar de cada uno (que minimiza los contactos y los reduce, en el mejor de los casos, a los encuentros para alimentarse y descansar), los diferentes contextos sociales en que cada miembro de la familia se desenvuelve, el trabajo de la mujer fuera del hogar, etc., han dado a la familia urbana una fisonomía muy distinta a la de la familia rural.

Las actitudes políticas, las religiosas y las de consumo son algunas de las que han sido estudiadas respecto a las ciudades españolas, mostrando profundas transformaciones respecto a sus equivalentes en el medio rural.

Pero, sin lugar a dudas, la mayor diferencia entre la ciudad y el medio rural es la que se observa en el sistema de estratificación social y en las posibilidades

de movilidad social.

Se suele afirmar, por otra parte, que el grupo primario apenas si sobrevive en la ciudad. En mi opinión, la idea de que el grupo primario tiene mayor importancia en el medio rural, frente a las asociaciones voluntarias, que la tendrían en el medio urbano, debe ser explorada con más cuidado en el caso de España. Puede que lo que ocurra es que la estructura y funciones del grupo primario en la gran ciudad hayan variado con respecto al medio rural, pero eso no equivale necesariamente a pérdida de importancia.

11.3. El futuro de la urbanización en España.

Aunque no he realizado proyecciones detalladas sobre el crecimiento de la población por estratos, si parece posible ofrecer algunos cálculos que, aunque generales, no parece que sean irrazonables. La población total de España en 1960 era de 30.528.539 habitantes, de los cuales, un 56 por ciento, es decir, 17.211.602 habitantes, residían en municipios de 10.000 habitantes o más, y un 28 por ciento, es decir, 8.483.048 habitantes, residían en municipios de 100.000 habitantes y más.

Si se supone que las tasas de crecimiento entre 1960 y 1970 han sido de 1,0 por ciento anual medio para la población total, 2,0 por ciento anual medio para los municipios de 10.000 habitantes y más, y 3,5 por ciento para los municipios de 100.000 habitantes y más, se habrían alcanzado en 1970 las cifras siguientes: a) 33.581.393 habitantes para el total nacional; b) 20.653.922 habitantes (61 por ciento del total) en municipios de 10.000 y más habitantes; c) 11.452.115 habitantes (34 por ciento del total) en municipios de 100.000 y más habitantes.

Alcaide, en 1953, y el INE, en 1956, proyectan todos ellos cifras inferiores, 31.000.000, 31,468.000 y 33.047.000 respectivamente. Por el contrario, según los datos del II Plan de Desarrollo Económico Social, la población en 1970 sería de 33.713.217 habitantes, de los cuales un 65 por ciento (21.854.323 habitantes) serían clasificados como población urbana. Respecto a 1980, la proyección que he seleccionado está por debajo de la de Villar Salinar, pero es muy superior a las de Furgeois-Pichat, Alcaide e INE.

Pero, dejando ahora las cifras, ¿cuáles son los principales problemas con que se tiene que enfrentar el urbanismo en la década de los años '70?

En mi opinión, uno de los problemas mas importantes es el de la ordenación del territorio a escala regional, o a escala de grandes zonas geográficas, si es que el término regional induce a confusiones. Efectivamente, los datos demuestran que existen varias grandes zonas o regiones urbanas, que parecen tener sus centros en Madrid, Barcelona, Bilbao, Valencia, Zaragoza y Sevilla. Junto a estas seis grandes concentraciones se pueden señalar las del eje gallego (Coruña-Santiago-Vigo) y la de Asturias (Oviedo-Gijón-Avilés), y por supuesto otros núcleos importantes. En unas cuantas décadas es probable que la mayor parte de la población española resida o se encuentre bajo la influencia de alguna de estas grandes concentraciones de población. Por ello, puede que sea conveniente considerar los problemas del crecimiento urbano no desde una óptica regional que ponga de relieve la estructura y jerarquía internas, relaciones internas de interdependencia, y las relaciones externas, de cada una de estas zonas o regiones consideradas como auténticas unidades intermedias de adap-

tación, es decir, como subsistemas sociales dentro de la so-
ciudad total. Lo anterior implica, en mi opinión, la necesi-
dad de definir operativamente estas grandes zonas o regio-
nes, distinguiendo dentro de cada una de ellas, áreas metro-
politanas, áreas urbanas, y cabezas comarcales, siguiendo
una clasificación funcional coherente y basada en la espe-
cialización funcional, la dominación ecológica y las rela-
ciones de interdependencia.

En segundo lugar, y teniendo en cuenta la expan-
sión territorial de las grandes ciudades, parecería conve-
niente reformar las estructuras administrativas locales de
forma que se garantice una mayor participación y responsa-
bilidad de los ciudadanos, y de forma que las competencias
de estos órganos garanticen una expansión ordenada y con-
trolada de las poblaciones, de forma que se eviten la anar-
quía en los aspectos físico-espaciales y la especulación
del suelo en los aspectos económicos.

En tercer lugar, y como complemento a lo anterior,
parece urgente la actuación de la Administración en el mer-
cado del suelo, mercado que ha sido calificado de "oligopo-
lífico", y en el que la oferta ocupa una posición dominante.
Existen instrumentos en manos de la Administración, como ya
se ha señalado, para actuar sobre ese mercado: "a) Forzando
la movilización de los terrenos mediante medidas coactivas,
b) Lanzando al mercado terrenos en cantidad suficiente co-
mo para que el precio baje por la simple ley de la oferta
y la demanda, c) Imponiendo un precio de tasa"(M. Delgado
Iribarren), aparte de la "socialización de las plusvalías,
que se está defendiendo desde la Administración, o la socia-
lización total del suelo, defendida desde otros sectores.

En cuarto lugar, creo que uno de los principales problemas del urbanismo en España en la próxima década se refiere al reconocimiento y posterior actuación sobre los principales problemas que los procesos de industrialización y urbanización están creando en el medio ambiente.

En quinto lugar, parece necesario atender a las necesidades de servicios urbanos y equipamiento, no solo a escala municipal, sino también a escala intramunicipal, cuidando de que las distintas partes de la ciudad se encuentren suficientemente dotadas de transportes públicos, servicios sanitarios, alumbrado, servicios educativos y recreativos (parques, jardines, zonas deportivas), etc.

En sexto lugar, creo que se debe prestar mayor atención al individuo, y no se trata simplemente de una forma de hablar, sino que, concretamente, considero necesario crear las instituciones apropiadas, a nivel (municipal o intramunicipal), para ocuparse de la adaptación de los inmigrantes, e igualmente, creo que merecen una atención especial determinados problemas sociales de las grandes ciudades, y entre ellos, de manera especial, las enfermedades mentales (y sus posibles consecuencias físicas) atribuibles a la vida en la gran ciudad. El psiquiatra, el psicólogo, el psicólogo social, el antropólogo y el sociólogo, son profesionales que habrá que tener cada vez más en cuenta, junto con los arquitectos, ingenieros y economistas, en la investigación y solución de los problemas que plantea el desarrollo urbano.

11.4. Fuentes

J. Díez Nicolás, "La Urbanización y el Urbanismo en la Dé
cada de los '70", (inédito).

BIBLIOGRAFIA

CUADERNOS PARA EL DISEÑO: Urbanismo y Sociedad en España, Ma-
drid, 1970.

HALL, P.: Las grandes Ciudades y sus Problemas, Gua-
darrama, Madrid, 1965.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA: Migración y Estructura regio-
nal, Madrid, 1969.

LINARES SANCHEZ, A.: "Problemas urbanísticos de Madrid" en Cen-
tro de Estudios Sociales, La concentración
urbana en España, Anales de Moral Social y
Económica, Madrid, 1969.

Lección 12ªLAS CIUDADES EN LA VIDA POLITICA NACIONAL12.1. La participación ciudadana en las estructuras políticas locales:
política, representación y administración en el ámbito local.

Al hablar de participación aquí me refiero fundamentalmente a la participación ciudadano en el planeamiento urbano. No obstante, parece ineludible hacer una breve referencia a la participación ciudadana en la vida político-administrativa local en general. Como es bien sabido, la actual legislación en esta materia reconoce a los cabezas de familia en cada municipio el derecho a participar en la elección de un tercio de los concejales de su distrito electoral (que componen el tercio familiar). Los otros dos tercios son elegidos orgánicamente por la Organización Sindical y las corporaciones. Pero el alcalde de cada municipio y el Presidente de la Diputación Provincial son actualmente designados y no elegidos. A nivel nacional, los ciudadanos (cabezas de familia y mujeres casadas) pueden elegir también a razón de dos procuradores en Cortes por provincia. En un sentido formal, por tanto, ésta es básicamente la participación ciudadana, que por supuesto se ve complementada por otra serie de posibilidades de actuación individual (derecho de petición, recursos contencioso-administrativos, etc.).

Pero aquí desearía limitarme a la participación ciudadana en el urbanismo. Hoy se reconoce de manera general que el urbanismo, entendido como espacio conscientemente organizado y expresión de una sociedad, debe ser un producto en el que participan todos los grupos sociales. El urbanismo lo han de disfrutar o padecer todos y por tanto es lógico que todos participen también de uno u otro modo en su planeamiento.

La participación en este sentido significa entonces que el urbanista habrá de suponer las aspiraciones de la población, sus ideales de vida y felicidad. Pero, de otra parte, debe asimismo contrastar esa suposición con la realidad, es decir, con los diferentes grupos sociales. Pero, precisamente porque la sociedad no es un todo monolítico y homogéneo, sino un conjunto de grupos sociales con intereses, aspiraciones y opiniones diferentes, es preciso también aceptar el hecho de que el urbanismo reflejará en cualquier caso esos conflictos y posibles contradicciones de la sociedad.

Por otra parte, la participación puede darse a diferentes niveles, es decir, en la etapa de información, en la de formulación de metas y objetivos, en la realización del proyecto, en el control del proyecto, etc. La Ley del Suelo, por ejemplo, ofrecía algunas vías de participación a los ciudadanos, aunque parece que hoy se reconoce de manera general que estas serían insuficientes. Por una parte, el artículo 223 de dicha ley establece que "será pública la acción para exigir ante los tribunales contencioso-administrativos la observancia de la presente Ley y de los Planes de Ordenación urbana". Es decir, que los particulares pueden denunciar cualquier infracción urbanística de la Ley del Suelo o del Plan correspondiente. La experiencia demuestra, con respecto a esta posible participación, que los ciudadanos han hecho poco uso de ella, y aún más, que con gran frecuencia son los propios ayuntamientos quienes no respetan la legislación o el planeamiento.

La legislación reconoce a los ciudadanos otra posibilidad de participación en el planeamiento. En efecto, todo plan de ordenación tiene que estar expuesto a información pública durante un cierto período de tiempo, durante el cual, las personas físicas y jurídicas pueden presentar alegaciones en de-

fensa de sus propios intereses particulares o en los de la comunidad, si es que estiman que éstos resultan lesionados por el planeamiento. Nuevamente, parece ser que la experiencia demuestra que la inmensa mayoría de las alegaciones que se presentan se dirigen a defender intereses particulares, y no comunitarios.

En resumen, de acuerdo con el actual sistema vigente en España, la participación del ciudadano en el urbanismo se reduce a: 1) elegir dos procuradores en Cortes en representación de los cabezas de familia y mujeres casadas de su provincia, 2) elegir un concejal de ayuntamiento en representación de los cabezas de familia de su distrito, 3) presentar alegaciones a los planes de ordenación por supuesta lesión de sus intereses particulares o de los intereses de la comunidad; 4) plantear recursos contencioso-administrativos por supuestas infracciones de la legislación urbanística o del planeamiento.

Sobre este tema de la participación, una encuesta realizada por la Dirección General de Urbanismo recientemente entre altos funcionarios de la administración y procuradores en Cortes, técnicos en urbanismo y público en general, dio los siguientes resultados. A la pregunta de si creían que los particulares debían participar o no en la planificación urbana, los técnicos en urbanismo respondían de la siguiente forma; un 71 por 100 creían que debían participar en la información, un 46 por ciento que también debían intervenir en la elaboración del planeamiento, y solo un 24 por ciento pensaban que también debían intervenir en las decisiones. Las proporciones similares entre los administradores eran 82 por ciento, 58 por ciento y 14 por ciento. Uno y otro grupo, por tanto, parecen estar muy de acuerdo con la idea de que los particulares deben participar en toda la etapa informativa previa al planeamiento. Otra

cuestión es la de como debería articularse esa participación, si mediante encuestas, votaciones, etc. La mitad aproximadamente es uno y otro grupo también opina que los particulares deberían participar en la elaboración del planeamiento. Y solo una reducida minoría (aunque significativa) cree que la participación debería incluso llegar al campo mismo de las decisiones.

En cuanto al público, la pregunta que se le formuló era distinta, pensando en que no pudieran muchos diferenciar esos tres modos de participación. Por ello se les preguntaba si, con respecto a la planificación urbana, creían que debían estar informados, participar en su elaboración o participar en las decisiones. Pues bien, casi la mitad de los entrevistados pedían por lo menos estar informados; una proporción algo menor (29 por ciento) desearía también participar en la elaboración del planeamiento, y algo mas del 10 por ciento creen que deberían poder tomar parte en las decisiones. Un análisis más pormenorizado de los datos mostraba, igualmente, que los deseos de participación eran mayores entre los más jóvenes y entre aquellos que tenían un grado de instrucción mas elevado.

Pero, ¿cómo puede llevarse a cabo la participación ciudadana?

Antes de aproximarnos a posibles soluciones -si éstas realmente existen- parece conveniente conocer cuáles han sido las soluciones apuntadas en otros países, donde tampoco se ha llegado a una solución positiva. El motivo central de esta búsqueda es considerar como punto de partida que los municipios tienen facultades decisorias, por lo que hay que buscar otros grupos o asociaciones, independientes de los poderes formalmente constituidos para hacer efectiva y encauzar la participación o el control urbanístico.

Como se ha visto en un reciente seminario celebrado en Madrid, hay como una tendencia general dentro de este campo de encontrar una forma de participación en la elaboración de los esquemas generales de actuación; tanto es así que en algunos casos la legislación obliga a la publicación de los esquemas para consultar a los ciudadanos con el objeto de que hagan las observaciones pertinentes. Los esquemas sólo pueden ser aprobados por las autoridades locales y centrales después de investigar las objeciones hechas por los ciudadanos. En cualquier caso se desprende de esta consideración la necesidad de simplificar la información al máximo y emplear todos los medios de comunicación social para que ésta alcance a todos los niveles de la sociedad.

Como soluciones concretas Francia regula que todos los planes deben pasar a información pública en los Ayuntamientos y en las correspondientes Delegaciones del Ministerio responsable de la planificación urbana. Esta fórmula es comparable a la nuestra, donde se trata de que los afectados por el Plan puedan exponer sus propias quejas. En 1960 el Ministerio de la Construcción recomendó, con la finalidad de asociar al público en la preparación y aprobación de los planes urbanos, la creación de un comité que debería estar formado por representantes de las distintas clases y profesiones. Al mismo tiempo se señalaba la conveniencia que a la vez que se exponían el Plan en el Ayuntamiento, se deberían difundir intensivamente por los medios de comunicación social las soluciones adoptadas. Estas recomendaciones no se han puesto en práctica, pues las autoridades locales temían tener distorsiones de todo tipo causadas por esta amplia difusión y participación. Medidas similares han sido las adoptadas en Italia.

En Gran Bretaña el informe Maud insiste en la necesidad

dad de la creación de un órgano colectivo a nivel de base, por lo que considera indispensable la creación de "Consejos Locales" cuya finalidad fundamental es la de promover y proteger los intereses particulares de las comunidades en todas las ciudades grandes y pequeñas, y en todos los pueblos. Pero en las intervenciones parlamentarias enjuiciando al Consejo Local como figura decisiva en el crecimiento de la ciudad se puso en duda: no se le inviste de poder de control, sino de mera consulta.

En los Estados Unidos las nuevas formas de participación se plantean todavía en términos de experimentación. Durante el gobierno de Johnson se creó el "Model Cities Program" con la intención de implicar a los ciudadanos y pedirles lo que se podía hacer para mejorar las condiciones de las áreas urbanas deprimidas. Pero el "Model Cities Program" no se puede decir que se haya visto coronado por el éxito: no se hizo explícita la reglamentación para la participación de la comunidad en quehacer planificador.

Quizá el avance más claro para la participación se ha dado con la organización de los grupos denominados "Neighborhood City Halls" y que han sido establecidos en numerosas ciudades con la idea de mejorar la relación entre las Administraciones Locales y los ciudadanos, pues las viejas formas de participación en el gobierno de la ciudad se consideraban como prácticamente inservibles: la representación del ciudadano y la defensa de sus intereses era más teórico que práctico. Así el informe de "Almond y Verba" llegaba a la conclusión de que el 77% de los americanos creían que no podían hacer nada para influir en las decisiones de la Administración Local, la cual es la principal responsable de la planificación urbana. Sólo, pues en la creación de nuevos grupos intermedios se cen

tran las nuevas tendencias americanas, aunque todavía no han sido perfilados ni estructurados con claridad.

De todo lo expuesto anteriormente queda claro la insuficiencia de los canales de participación, pero lo que queda claro es que los intentos de participación hay que buscarlos dentro del "grupo de intermediarios" ajenos al poder ejecutivo y como representantes de la comunidad sobre la que va a actuar un plan de urbanismo. Pero a estos grupos habrá de investirlos de poder de control. Los interlocutores de la población, al igual que los sindicatos, sólo representarán los intereses de una parte de la población, y deberán enfrentarse con otros grupos de interés.

Grenoble, en este sentido, ha sido una experiencia aleccionadora con la creación de las Uniones de Barrio independientes del Municipio como poder elegido. Las Uniones de Barrio tenían dos finalidades fundamentales: 1) representar los intereses colectivos de sus miembros y 2) defender estos ante las administraciones y ante las colectividades, ejerciendo un auténtico poder de control, pues si los urbanistas funcionan bajo consideraciones de orden técnico, los Ayuntamientos en consideración a problemas de suelo y financiación, las Uniones de Barrio deben actuar en nombre de las necesidades y de la densidad.

En el caso de Grenoble las Uniones de Barrio han exigido claramente su participación en el momento de la definición de objetivos, pues los ciudadanos tenían la impresión de que los informes que acompañaban a los planes se perdían en la pura abstracción, sin que en ningún momento se hiciera referencia a lo que se haría con los habitantes cuyas casas serían demolidas, así como a las nuevas formas de vida y al marco de cr

ganización de los nuevos sectores urbanos, etc., es decir, de los seres humanos que viven en la ciudad.

Como consideraciones de tipo general para una posible política de participación urbana, se exponen los siguientes puntos a considerar:

a) Todo Plan de urbanismo -dentro del proceso de información y análisis- debe estar precedido de una encuesta socio-económica que facilite un diagnóstico preciso de la situación existente y que permita una alternativa más lúcida sobre la decisión a tomar.

b) Considerar como una necesidad metodológica, antes de desarrollar un plan, señalar los objetivos generales del mismo, que deben de ser definidos de una forma precisa y clara. Una vez definidos, realizar una campaña de difusión y pedir a los ciudadanos que emitan sus opiniones, incluso a través de una nueva encuesta.

c) Conocidas las opiniones, incorporarlas al esquema del plan definitivo.

d) Seguir respetando el trámite de la información pública, siempre que se haya hecho una vulgarización del plan e instrumentando una campaña para darlo a conocer a todos los sectores de la población.

e) Implicar a la comunidad a través de la creación de grupos intermedios (asociaciones de barrio, comités especiales, etc.) que controlen la puesta en práctica del plan y las actuaciones que lo violen. El canal para este control será a través de la acción pública que prevé el artículo 224 de la Ley del Suelo.

12.2. El urbanismo a examen

Por primera vez en España se ha realizado una consulta, a los tres niveles indicados, sobre la problemática urbanística en nuestro país. Por considerarlo de gran interés reproducimos las principales conclusiones de la misma:

A) Encuesta entre administradores, técnicos y expertos.

1. La ordenación del territorio es considerada como un problema fundamental.
2. La Administración debe intervenir activamente en la ordenación urbana y territorial, especialmente en la elaboración de las directrices.
3. Se concede mayor importancia a la política urbanística que a la de vivienda.
4. Se reconoce la escasez de recursos para el planeamiento.
5. Se solicita la participación de los ciudadanos en el planeamiento, sobre todo en la base informativa.
6. Se acepta la concentración razonable, no excesiva, de la población, como se pone de relieve al preferir las ciudades de tamaño medio.
7. El transporte público debe tener preferencia sobre el privado, siempre y cuando se mejoren sustancialmente los transportes públicos.
8. Se considera que los problemas del Medio Ambiente en España son graves, en especial a causa del ruido y de la destrucción del paisaje natural.
9. Deben respetarse las zonas de valor histórico-artístico a cualquier coste o en la medida que sea compatible con el desarrollo urbano.
10. Se debe apoyar una política del desarrollo directo de las áreas menos desarrolladas en lugar de aceptar como solución las migraciones.
11. Las plusvalías del suelo deben revertir a la sociedad.
12. Es conveniente crear patrimonios públicos de suelo.
13. Las inversiones en infraestructura urbana deben ser sobre todo públicas.
14. Las ciudades españolas no producen más desorganización social que las de otros países, pero los principales

problemas son: excesiva distancia entre el hogar y el trabajo, la no integración social de los inmigrantes, la inadaptación social, la pobreza y la desintegración familiar.

15. La Ley del Suelo no se ha aplicado de modo suficiente.
16. Se solicita una mayor simplificación en los sistemas de ejecución de los planes.
17. Los planes de ordenación urbana deben ser preferentemente indicativos.
18. Deben introducirse importantes reformas legislativas en materia urbanística, especialmente en lo que se refiere a procedimiento y normas para agilizar y simplificar trámites.
19. La creación de un patrimonio público del suelo debe hacerse preferentemente mediante la expropiación, y ésta debería tener en cuenta el valor del mercado sin las plusvalías.
20. Debería unificarse la valoración expropiatoria con la fiscal.
21. Se señala la necesidad de modificar la actual organización económico-financiera de los Ayuntamientos, dándoles más medios y una mayor autonomía.
22. Para resolver los problemas administrativos del crecimiento urbano, se prefiere el sistema de las mancomunidades de Municipios al de anexiones de términos municipales.
23. No se considera adecuado el actual sistema de policía y control urbanísticos.
24. Deben existir incompatibilidades para los funcionarios y técnicos ocupados en materias de planificación urbanística.
25. No existe suficiente coordinación de competencias en materia de equipamiento del territorio.

B) Encuesta entre el público en general.

1. El público muestra bastante sensibilidad por los problemas de ordenación del territorio y los considera de gran importancia.
2. Se opina que en este campo el Estado debe intervenir controlando todas las acciones o dictando normas generales.
3. El público cree que se puede planificar el crecimiento de las ciudades, y desea una mayor participación e información.

4. Se teme el excesivo crecimiento de las ciudades, pero también se estima que los pueblos muy pequeños deberían desaparecer.
 5. Se opina que los problemas más importantes de las grandes ciudades son los transportes y el tráfico, y en este sentido se prefiere la alternativa de crear unas líneas de transporte público que la de construir más aparcamientos.
 6. Existe conciencia y preocupación por los problemas de deterioro del medio ambiente, y, entre ellos, especialmente el ruido, los olores y los humos de los coches.
 7. El público prefiere un desarrollo general del país más lento, pero con menos diferencias regionales, a un desarrollo más rápido, pero con mayores diferencias regionales.
 8. Un 45 por 100 de los residentes en Madrid dicen que les gustaría cambiar de ciudad, pero también los residentes de municipios pequeños desearían ir a vivir a ciudades mayores.
 9. En cuanto a equipamiento y servicios complementarios, el público señala sobre todo la falta de centros de enseñanza.
 10. El público cree que la ciudad permite la promoción social y que las ciudades ofrecen más posibilidades educativas que los pueblos.
 11. Según estos encuestados, los problemas más importantes de las ciudades son la pobreza, el paro y el desempleo y el analfabetismo, a diferencia del grupo de "Administradores, técnicos y expertos", que antepone la distancia entre el hogar y el lugar de trabajo y la no integración social de los inmigrantes.
- 12.3. La estructura del poder a nivel local y el peso de las estructuras locales en el contexto institucional nacional.

Uno de los campos de la sociología urbana que está recibiendo en la actualidad mayor atención es el de la estructura del poder en la comunidad. Aunque el tema no es nuevo, como lo demuestran los estudios de la "Yankee City Series" y otros muchos posteriores, la actual crítica y revisión de las instituciones democráticas tradicionales para adaptarlas a las grandes aglomeraciones urbanas ha vuelto a poner de moda esta problemática.

En primer lugar, la mayoría de los estudios suelen poner de manifiesto que la representación de las ciudades en los órganos legislativos nacionales suele estar infravalorada, pues se mantienen unas estructuras de proporcionalidad que han variado profundamente a causa del proceso de concentración urbana resultante de las migraciones campo-ciudad.

Concretamente, en España, la ley de Cortes establece que habrá "un representante de los Municipios de cada Provincia elegido por sus Ayuntamientos entre sus miembros y otro de cada uno de los Municipios de más de 300.000 habitantes y de los de Ceuta y Melilla, elegidos por los respectivos Ayuntamientos entre sus miembros...". En la medida en que los procuradores en Cortes tienen que elegir a 10 de entre ellos para representarles como miembros del Consejo del Reino, parece que las ciudades tienen también acceso a tan alto organismo. De igual forma se obtiene una representación de los municipios en el Consejo Nacional del Movimiento. Como puede comprenderse, la afirmación relativa a la proporcionalidad tiene poco que ver con España, donde la representación sigue otros criterios.

Una segunda cuestión que preocupa es la de la estructura misma del poder a nivel local. Pero nuevamente, en España, la estructura del poder local está fundamentalmente prefigurada por la estructura del poder central, ya que los alcaldes son designados y no elegidos. Por otra parte, el sistema de elección de concejales no parece despertar grandes entusiasmos entre los electores, como lo demuestran las estadísticas de votantes. Pero además, y ésto es lo importante, la autonomía de las regiones, provincias o municipios en la toma de decisiones es prácticamente inexistente, por lo que tampoco los investigadores españoles han dedicado demasiados esfuerzos a la investigación de la estructura del poder a nivel local. Aún así, es evidente que una estructura existe, aunque sea en cierto modo reflejo de la estruc

tura a nivel central. Particularmente opino que existe cierto nivel en que las élites y grupos de presión locales tienen cierta autonomía respecto a sus respectivas élites centrales. Sin embargo, convengo en que el interés por estudiar ese tema es por el momento pequeño, aunque podría aumentar si la esperada nueva Ley de Régimen Local modifica los ámbitos de influencia de las administraciones locales y los sistemas de reclutamiento de sus gestores y representantes.

Por lo que respecta a quién tiene poder en el urbanismo, me refiero nuevamente a la encuesta antes citada:

Es interesante señalar la percepción de la propia influencia que dicen tener los entrevistados en la política urbanística. Este es un resumen de los datos:

Grupos (por orden de influencia)	<u>Grado de influencia</u>	
	<u>Muy grande o grande</u>	<u>Nula</u>
Alcaldes	24	13
Altos cargos (Adm. Central)	24	26
Altos cargos (Adm. Local)	23	20
Arquitectos municipales	14	24
Profesores	13	52
Colaboradores Ministerio Vivienda	8	58
Procuradores en Cortes	6	38
Técnicos constructoras	4	53
Otros profesionales libres	3	68

La influencia que tiene los distintos grupos según la percepción de los entrevistados es la siguiente:

Grupos más influyentes	<u>Según los</u>	
	<u>Técnicos</u>	<u>Administradores</u>
Financieros	30	23
Funcionarios (Adm. Central)	23	28
Propietarios	19	12
Promotores	18	22
Funcionarios (Adm. Local)	6	7
Técnicos	3	8

En cuanto al público, un 64 por ciento opina que los financieros tienen mucha influencia sobre la política urbanística, un 59 por ciento que los propietarios del suelo, un 59 por ciento que los técnicos, un 52 por ciento que los promotores y un 46 por ciento que los altos funcionarios. ¿Quién tiene entonces el poder sobre la política urbanística?

12.4. Fuentes

Dirección General de Urbanismo, Encuestas sobre política urbanística, Ministerio de la Vivienda, 1971