

**OPTIMALISMO Y ORDENACION DEL TERRITORIO  
EN LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO.  
ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS**

JOSEBA JUARISTI

## INTRODUCCION

Cabe un doble punto de vista sobre lo que puede considerarse ordenación del territorio. Por una parte se entiende la acción de unas instituciones que tienen como objetivo regular el uso del espacio geográfico de una comunidad según unos óptimos establecidos.

En este sentido, la Comunidad Autónoma del País Vasco no es un caso distinto de otros. Es decir, aquí no hay, ni ha habido, una ordenación del territorio. Como en otras partes, el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas tiene que ver más con lo segundo que con lo primero. Las decisiones se toman a posteriori de los problemas engendrados por el funcionamiento del sistema económico y social y las soluciones pertenecen a las esferas de las obras públicas relacionadas con cuestiones de accesibilidad y a las cuestiones de equipamientos colectivos.

Aunque actualmente se está en los inicios de una política de Medio Ambiente sobre la base de algunos estudios en ejecución, la política territorial tiene un ámbito muy restringido, y propiamente la realiza cada departamento: Educación, Agricultura, Sanidad, etc., manteniendo unos óptimos específicos en cuanto a la distribución espacial de sus recursos, sin tener en cuenta la interacción total y el hecho —recogido por la teoría de sistemas— de que la optimización de un determinado sistema puede llevar a la desoptimización de otro.

Desde una definición funcional puede considerarse que cualquier acción del hombre sobre el espacio geográfico introduce un cierto orden o un cierto caos, y por lo tanto los comportamientos colectivos tienen una gran importancia como factor de ordenación del territorio, y no es deseable —y hasta cierto punto tampoco posible— un fuerte control de los comportamientos por parte de las instituciones, aunque sí se puede actuar sobre ellos indirectamente.

## OPTIMALISMO POR LOS ASPECTOS FUNCIONALES

El problema principal de la ordenación del territorio está en fijar los óptimos: aquello que consideramos bueno, o por lo menos, satisfactorio. También, los óptimos deben construirse de manera que sean alcanzables desde la realidad actual.

Erróneamente se suele entender que hay que adecuar las instituciones territoriales: municipios, provincias, a una realidad funcional: áreas de mercado, áreas de movimientos diarios al trabajo, etc., pero esto puede rechazarse desde el punto de vista de que la realidad actual no supone un óptimo, se puede perfeccionar.

Esta adecuación de lo institucional a lo funcional parece una tendencia muy marcada, incluso en investigación geográfica, y los primeros estudios sobre el funcionamiento del sistema urbano del País Vasco llamaron la atención porque señalaban muy bien esta falta de correspondencia (1). Actualmente se han multiplicado estas investigaciones que tratan de demostrar lo obsoletos que están algunos límites territoriales, algunos distritos urbanos, definir los límites de las áreas metropolitanas, etc., etc. Pero estos estudios lo único que aportan es una visión de la realidad que posteriormente hay que juzgar. Entre los investigadores las discusiones se suelen centrar en escoger los indicadores funcionales más idóneos y en las técnicas estadísticas de clasificación para presentar la mejor pintura de la realidad que muchas veces se concreta en una división espacial, con la esperanza de que si algún día se institucionaliza una nueva división del territorio, se tendrán en cuenta estos puntos de vista. Pero esta adecuación no supone una ordenación del territorio, puesto que no se ha tratado de perfeccionar lo ya existente.

A la hora de fijar los óptimos políticos se atribuye a la ordenación del territorio un papel trivial: se habla de comarcalización, de un nuevo mapa municipal, pero no se establecen los criterios de perfeccionamiento que se van a introducir. Hay un cierto abandonismo por la realidad actual: los territorios históricos (provincias) aparecen dominados por las respectivas capitales en mayor o menor medida y hay una gran monotonía en los comportamientos colectivos. El funcionalismo, muy criticado en arquitectura, tiene sin embargo aquí una cierta aceptación: se piensa que los espacios provinciales son subsidiarios de las grandes ciudades. En este sentido, el ideal funcionalista coincide con un cierto ideal ecologista de «conservación,,, e incluso se califica a los espacios menos utilizados como de «pulmón» de la ciudad, reproduciendo así un ideal platónico.

Aquí hay que ver la creciente preocupación por el medio ambiente natural como una consecuencia de la desastrosa situación del medio ambiente urbano. En la iconografía ecologista se nos presentan gaviotas ahogadas en petróleo y peces flotando sobre la espuma vertida por las fábricas, y sin embargo estamos más habituados a otras imágenes catastrofistas del medio ambiente urbano: embotellamientos de tráfico, hacinamiento en los transportes colectivos, en los centros históricos, de las ciudades, etc., etc.

Además de estos óptimos citados hay otros que tienen un carácter intuitivo y parcial: por ejemplo, que no se abandone el campo, en nuestro caso, que no se

abandonen los caseríos. Sobre un óptimo económico de rentabilidad el baserritarra tiene pocas opciones: plantar pino insigne y buscar trabajo en algún núcleo industrial cercano. En la actualidad un óptimo parece que los caseros se conviertan en jardineros paisajistas.

Hay óptimos territoriales que está guiados por un gusto estético del mapa más que por una percepción del bienestar posible, en este sentido una comarcalización institucionalizada y para todos los efectos supone que las necesidades de las personas pueden satisfacerse en un ámbito espacial reducido. Desde una perspectiva histórica puede decirse que en el País Vasco no han existido «comarcas funcionales» o «comarcas homogéneas» bien delimitadas. Los geógrafos romanos distinguían entre *ager* y *saltus*, y las diferenciaciones tradicionales en tierras altas y bajas, además de la costa. Los rasgos funcionales permanecían por encima de estas barreras naturales. Larramendi, a mediados del siglo XVIII nos ofrece la división tradicional de Guipúzcoa según criterios geográficos: Goierri, Beterri y Kostalde, pero además indica que «toda Guipúzcoa es población», señalando una cohesión funcional del territorio (2). Eliseo Reclús, en la segunda mitad del siglo pasado ofrece como un argumento para explicar la conservación del euskera la conectividad interna del espacio vasco, pintado por aquel entonces por muchos autores como pequeñas comunidades agrícolas aisladas entre montañas (3). Fernández de Pinedo (4) indica la tardía especialización vitícola de la Rioja alavesa como consecuencia del crecimiento económico vizcaino y señala además la dependencia de los habitantes de esa zona respecto de Logroño.

Hay quien piensa que como precedente de las comarcas pueden considerarse algunas instituciones medievales como las Merindades para Vizcaya, los valles y Universidades en Guipúzcoa y las Hermandades y Cuadrillas en Alava. Pero estas instituciones, además de no ser homologables entre sí, tampoco contaban con las funciones que hoy se atribuirían a una comarca.

Desde el punto de vista metodológico, utilizar comarcalizaciones funcionales supone un reduccionismo de la realidad: se reduce el sistema urbano a una estructura jerárquica en forma de árbol, con unos espacios sucesivamente inclusivos, lo que supone una contradicción del propio método: se afirman unas relaciones funcionales y se niegan otras: las relaciones entre núcleos del mismo nivel jerárquico, aspecto éste que en Guipúzcoa y Vizcaya tiene una gran importancia por la alta densidad de asentamientos de este tipo. Este mismo problema ha sido tratado desde el punto de vista teórico por Boulding y Alexander (5).

Finalmente, desde una perspectiva práctica, las comarcas como instituciones administrativas suponen un escalón más en la jerarquía, y tanto el número de municipios existente como las distancias a las respectivas capitales no son ninguna traba para una relación directa municipios/diputaciones. En cuanto a la escala territorial, y por comparación con el caso catalán donde en la división tradicional había comarcas de más de 1000 km<sup>2</sup> (Bajo Ebro, Montsiá, Osona...) y algunas cercanas a los 2000 km<sup>2</sup>, las dimensiones de los territorios históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco son de 1997, 2217 y 3047, para Guipúzcoa, Vizcaya y Alava respectivamente.

## ESTABLECIMIENTO DE LOS OPTIMOS TERRITORIALES

Las consecuencias del crecimiento demográfico de los años 50 y 60 se manifiestan aún dentro del sistema urbano. Un hecho muy significativo es que se ha producido una ruptura del crecimiento proporcionado de los municipios (6). Esta aleatoriedad en las tasas de crecimiento se manifiesta también durante la época de crisis, en la última década y refleja que las condiciones de crecimiento no fueron todo lo óptimas que se pudiera pensar: hay una mayor ubicuidad de las segundas generaciones, se tiende a abandonar las zonas de mala calidad de hábitat y los movimientos migratorios se invierten. La distribución estadística de las tasas de crecimiento de la última década tiene una forma muy parecida a las anteriores, aunque la curva normal se ha desplazado en sentido negativo.

Las tendencias del sistema urbano han dibujado polarizaciones muy marcadas en torno a las capitales provinciales. Desde el punto de vista cuantitativo puede hablarse de una mayor integración del sistema, pero con una acentuación de las dependencias.

Existen núcleos secundarios que hay que potenciar, pero no para «descongestionara) las capitales, sino para diversificar el sistema urbano. Para FERRER Y PRECEDO(7) el crecimiento de las últimas décadas ha marcado sesgos muy importantes entre centralidad y población. De forma intuitiva se puede pensar que adjudicando funciones regionales a núcleos secundarios se pueden minimizar esos sesgos. Pero estas funciones no siempre tienen una articulación dentro de esos asentamientos urbanos, e indudablemente, se añade centralidad, pero se resta diversidad. La idea de diversidad puede servir como un óptimo: es decir, el intentar minimizar los sesgos entre centralidad y diversidad, entre el papel que desempeña un núcleo urbano dentro del sistema respecto al papel que tiene de cara a la población residente.

Un problema de aplicación de estos óptimos viene dado por el carácter jerárquico del sistema urbano, y cuando se optimiza un sistema se puede desoptimizar un subsistema (8) no en vano, este es un problema más general por el que, entre otras cosas, existe una Ley de Territorios Históricos en discusión. Aparentemente el primer nivel de la jerarquía urbana tiene una estructura satisfactoria: Bilbao tiene un sesgo comercial y financiero; San Sebastián un sesgo turístico y de algunas funciones culturales especializadas y Vitoria tiene un sesgo administrativo. Las tres ciudades se encuentran por encima de un umbral de población suficiente para mantener un grado de diversidad aceptable. En conjunto podría pensarse que el sistema urbano está optimizado, pero no lo están los subsistemas: Alava no cuenta con centros secundarios de relieve, y además está dentro de un efecto «backwash» producido por la capital. En Vizcaya y Guipúzcoa hay un efecto «spread» algo desdibujado por la crisis económica. Son estos subsistemas los que hay que optimizar.

Los agentes de ordenación del territorio, desde las instituciones, deberían actuar tratando de coordinar las decisiones de localización de los distintos departamentos políticos, y a través de una política económica de localización. A largo

plazo tiene bastante importancia la política cultural y educativa, en el sentido de proporcionar una mayor variedad de opciones de satisfacción, de romper las tendencias centrales muy apuntadas que aumentan con el tamaño del sistema. Sólo al aumentar el número de clasificaciones posibles se puede corregir esta tendencia entrópica.

Finalmente, desde los municipios, ordenar el territorio no consiste en agruparse en espacios comarcales, sino en dirigir la solidaridad en el mayor número de direcciones posible y según el mayor número de motivos posible.

## BIBLIOGRAFIA

1. FERRER, M., BERIAIN, I., QUINTANA, M. y PRECEDO, A. *Un ejemplo de integración regional y sistemas urbanos en España*, en «Geographica», n.º 3, Julio-Septiembre 1972. Instituto de Geografía Aplicada. CSIC. Madrid, pp. 179-201.
2. LARRAMENDI, M. *Corografía de Guipúzcoa* (descripción escrita en 1754). Ed. Vasca EKIN, Buenos Aires 1954.
3. RECLUS, E. *Les Basques, un peuple quis'en va*. «Revue des Deux Mondes», n.º 68, 1867.
4. Fernández de Pinedo cita un testimonio del cura de Lanciego (1599) de cómo la gente de esa localidad acudía a Logroño a por vino, y cómo a causa de esa frecuencia de desplazamientos se difunde la peste en la Rioja Alavesa. Cfr. : FERNÁNDEZ DE PINEDO, E. *Crecimiento económico y transformación sociales en el País Vasco, 1150-1850*. Ed. Siglo XXI, Madrid, 1974.
5. Boulding, en su teoría de las donaciones distingue una estructura organizativa en forma jerárquica (forma de árbol), en que las donaciones tienen una dirección de abajo a arriba, de la estructura de «grupo», en que las donaciones son recíprocas, de cada uno de los miembros hacia los demás. Por otra parte, el arquitecto Christopher Alexander se ha referido a los esquemas organizativos trazados por planificadores siguiendo la estructura de árbol, por oposición a lo que él llama «estructura en retícula».  
Cfr.: BOULDING, K. *La Economía del Amor y del Temor*. Alianza Ed. Madrid, 1976.  
Cfr.: ALEXANDER, Ch. *A city is not a tree*, «The Architectural Forum», Mayo-Abril, 1965. Reproducido en *Tres Aspectos de Matemática y Diseño*. Tusquets Ed. Barcelona, 1980.
6. Cfr. : JUARISTI, J. *La distribución rank-size y el crecimiento proporcionado de las ciudades en Guipúzcoa*. «Lurralde» n.º 4. San Sebastián, 1981. pp. 199-211.
7. FERRER, M. y PRECEDO, A. *Las ciudades de Guipúzcoa y Vizcaya*. Ed. Leopoldo Zugaza. Durango, 1977.
8. Cfr.: MILSUM, J.H. *La base jerárquica por los sistemas generales vivientes*, en «Tendencias en la teoría General de Sistemas». Alianza Editorial. Madrid, 1978, pp. 168-2 18.