

EUGENIO L. BURRIEL DE ORUETA
Departamento de Geografía. Universidad de Valencia

La demografía en la planificación territorial

RESUMEN

La planificación territorial, cada vez más abundante y diversa en España, plantea a la demografía un campo nuevo de trabajo, que implica desafíos importantes. En este artículo se presenta una agenda de los aspectos que los demógrafos deberían tener en cuenta para conseguir una presencia relevante en las diversas formas de planificación territorial.

RÉSUMÉ

La démographie dans la planification territoriale.- La planification territoriale est de plus en plus nombreuse et variée en Espagne. Cela a ouvert des nouvelles zones de recherche et des défis importants pour la démographie. L'article présente une liste des aspects que les démographes devraient considérer pour réussir à avoir une présence relevante dans les diverses formes de planification territoriale.

ABSTRACT

Demography and regional planning.- Regional planning has become more common and diverse in Spain. This has opened new areas of research for demographers but has also created important challenges. This paper presents an agenda with the issues demographers should take into consideration to achieve a relevant presence in the different forms of regional planning.

Palabras clave / Mots clé / Key words

Demografía, Planificación territorial, España.
Démographie, Planification territoriale, Espagne.
Demography, Regional planning, Spain.

DURANTE medio siglo casi la única planificación territorial practicada en España fue la urbanística, la de los Planes Generales de Ordenación urbana municipales regulados por la legislación estatal del suelo; el análisis demográfico que, por exigencia de la legislación del suelo, aparece siempre en la Memoria de los PGOU no ha logrado hasta ahora tener un papel relevante (VINUESA, 1995; BURRIEL, 2003). Pero desde hace apenas una década, con bastante retraso respecto a la mayoría de los países europeos, se han ido elaborando una creciente cantidad de planes de diverso tipo con incidencia territorial: de ordenación del territorio, de protección ambiental, de equipamientos y servicios públicos básicos, como educación y sanidad. Como estos temas son constitucionalmente competencia de

las Comunidades Autónomas se ha tratado sobre todo de planificación territorial de escala regional o subregional.

En la ordenación del territorio la necesidad y las características de la presencia de la demografía están expresamente recogida en la legislación, que de manera progresiva han desarrollado casi todas las Comunidades Autónomas. Tanto en esta normativa como en la práctica planificadora realizada la población aparece como elemento básico del diagnóstico del territorio y como componente necesario de otras variables e indicadores territoriales; pero también como un «problema» demográfico, objeto de la planificación territorial (BURRIEL, 2003). En la planificación de equipamientos y servicios públicos se ha hecho imprescindible el aná-

lisis demográfico y su aplicación, a pesar de que no hay una normativa que determine la necesidad del estudio de los aspectos poblacionales; resulta lógico que la dotación y la localización de estos equipamientos se planteen en directa relación con el volumen de población, la estructura por edades y sexo, los cambios previsibles de todas estas variables y su distribución territorial.

Por ello la demografía y los demógrafos están presentes en los planes y directrices de ordenación del territorio e intervienen cada vez más en los planes educativos o sanitarios de las Comunidades Autónomas, que incluyen diagnósticos detallados de la situación actual de la población y proyecciones y previsiones de la futura, tanto globalmente como para subsectores concretos (REQUÉS y COS, 2002). Además hay que considerar también como planificación territorial la creciente actividad planificadora de los Municipios, que buscan hacer frente a problemas nuevos de carácter económico o social, así como algunos de los programas europeos para el desarrollo local como las «Iniciativas Comunitarias».

Esta creciente necesidad de análisis demográficos para la planificación territorial creemos que plantea a la demografía y a los demógrafos una serie de importantes «desafíos» (según una afortunada expresión de Pierre MERLIN, 1999) a los que no siempre se está respondiendo de manera adecuada. Los estudios realizados sobre la práctica de la planificación territorial en España muestran que la demografía tiene una presencia unas veces insuficiente, inadecuada otras y con frecuencia una influencia escasa en las determinaciones de la planificación (VINUESA, 1995; BURRIEL, 2003). En este artículo vamos a intentar plantear, a partir de las contribuciones de los demógrafos a la planificación territorial y de los análisis realizados sobre los planes aprobados (VINUESA, 1995; BURRIEL, 2003), una agenda de aspectos que, en nuestra opinión, habría que afrontar para contribuir a una mayor y más eficaz presencia de la población en la planificación del territorio. Sin duda la mayoría de ellos han sido señalados por diversos autores y otros son conclusiones de sentido común, casi obviedades. Pero es posible que al presentarlos conjuntamente y con una cierta sistematización puedan servir de base para una imprescindible reflexión en común sobre lo que sería necesario hacer o mejorar si, como parece, la demografía y los demógrafos quieren, y deberían, estar presentes y con más influencia en los análisis y en las decisiones de los planificadores.

I PROPORCIONAR DIAGNÓSTICOS PREVIOS ADECUADOS

Los análisis demográficos incluidos como previos en los trabajos de planificación territorial deben servir para conocer mejor los problemas de la población en ese espacio y apuntar los que habría que abordar luego en las propuestas de planificación. Sin embargo, en general ha habido escasa reflexión desde la demografía sobre las demandas específicas de la planificación territorial y su diversidad de contenido y objetivos según el tipo de plan. Lo más frecuente es encontrar en los planes territoriales trabajos demográficos standard, que siguen un guión similar, no muy distinto del de los estudios académicos tradicionales. Sea cual sea el objetivo del plan, tratan, en cada caso y del mismo modo, todos los apartados de la dinámica y de la estructura de la población, y casi siempre tan sólo a escala municipal. No se plantea cuál es el objetivo específico del plan y a partir de él los aspectos poblacionales relevantes, no se contextualiza el análisis demográfico, no se buscan coeficientes específicos adecuados a problemas diferentes a los habituales¹. Quizás es en la planificación ambiental donde este desajuste entre los estudios demográficos incluidos en los P.O.R.N. y las necesidades de éstos son más llamativos (BURRIEL, 2003).

Hay que ser capaces de pensar y producir modelos de diagnósticos demográficos específicos (REQUÉS y COS, 2002), adecuados a cada tipo de planificación: urbanística, ordenación del territorio, ambiental, educativa, sanitaria, de infraestructuras de transporte... En cada caso es preciso seleccionar los temas relevantes, buscar indicadores significativos y generalizables, elegir la escala espacial «más conveniente para el abordaje de cada tipo de problema» (MORENO, 1999, pág. 199), analizar el valor de las fuentes generales y buscar si hacen falta otras específicas o demandar el desarrollo de nuevas informaciones.

En estos diagnósticos el demógrafo debe ser capaz de llamar la atención de los responsables de la planificación territorial sobre la relevancia de los hechos de población en el tema concreto planteado. Por ejemplo, la incidencia de los factores demográficos sobre la demanda de vivienda y, como consecuencia, sobre la mo-

¹ Así ocurre, por ejemplo, en los coeficientes utilizados en casi todos los planes de urbanismo para convertir las variables poblacionales en necesidades espaciales de suelo, viviendas y equipamientos (VINUESA, 1995, págs. 155-156).

vilidad residencial, con sus evidentes efectos para la planificación urbana, la de infraestructuras del transporte o la de vivienda (MÓDENES, 1995).

Y, sobre todo, debe de lograr mostrar al planificador algo que el demógrafo no está muy acostumbrado a analizar: la relación de los hechos demográficos con los hechos sociales, económicos, territoriales. Es decir, para participar más activamente en la planificación el demógrafo debe trabajar también como geodemógrafo o sociodemógrafo. Por ejemplo, demostrar la relación entre fecundidad y factores sociales o económicos que intervienen en la incompatibilidad actual entre maternidad y trabajo de la mujer en determinadas clases sociales (CARBONERO, 1993) puede resultar más importante para una política de planificación familiar que el tradicional análisis de la situación de la fecundidad y su evolución.

II

ADOPTAR UNA ACTITUD PROSPECTIVA

La mayor parte de los trabajos demográficos son análisis de situaciones actuales a la luz de lo que aconteció en el pasado o simplemente una valoración de lo que ya ha ocurrido. Van apareciendo también interesantes estudios que valoran *a posteriori* las decisiones de los planificadores, explicando las consecuencias de los errores en los aspectos demográficos o analizando los resultados de una planificación anterior (MOMPART y PÉREZ, 1997; GONZÁLEZ PÉREZ, 2000; SALOM y ALBERTOS, 2000); es, sin duda, otro posible campo de aportación de la demografía a la planificación territorial aunque con demasiada frecuencia no trasciende del ámbito académico.

Pero, como se pregunta expresivamente un demógrafo francés, «¿estamos condenados los demógrafos a explicar hoy lo que pasó ayer?» (SAHLI, 1999, pág. 309). La demografía puede y debe también participar en la fase de propuestas de la planificación territorial. Ésta busca en esencia modificar la situación de un territorio para conseguir otra, en un futuro más o menos próximo, que asegure una mayor igualdad de oportunidades y unas mejores condiciones de vida a los habitantes de ese territorio. Por tanto, el que tiene que tomar decisiones necesita visiones prospectivas de ese futuro; en nuestro caso de la evolución previsible de las variables demográficas, así como de los efectos previsibles de las determinaciones del plan sobre las variables demográficas.

Si se quiere ser relevante en las tareas de planificación territorial y que los trabajos y las opiniones de los

demógrafos sean tenidos en cuenta, hay que cambiar de actitud, dejar de tener miedo a equivocarse y atreverse a plantear los posibles cambios en la dinámica y en la estructura de la población, a mostrar el curso previsible de su evolución. Muchos de los trabajos de Anna Cabré han ido en esa línea (CABRÉ, 1991 y 1998). ¿Qué opinión nos merece hoy su «Volverán tórtolos y cigüeñas» (CABRÉ, 1992) tan provocador sin embargo hace diez años al anunciar un futuro aumento de la natalidad en un momento en que la fecundidad española parecía en un declive imparable? Son una prueba de que no se trata simplemente de dejar volar la imaginación, sino de las posibilidades de una buena preparación demográfica dirigida a pensar el futuro posible.

La forma de trabajar de los demógrafos, apoyándose en series largas, con un conocimiento profundo de la evolución histórica de los hechos demográficos, puede ayudar a explorar con prudencia, pero con imaginación, el futuro posible. En ese sentido sería válida la afirmación, aparentemente tan radical, de que

«si nuestros trabajos se limitan a eso (estudiar el pasado) entonces es que no hemos sido capaces de analizar correctamente la situación actual» (SAHLI, 1999, pág. 310).

Porque lo que va a pasar ya está anunciándose hoy con mayor o menor nitidez, y el demógrafo debe intentar captarlo para participar en la ordenación del futuro que pretende toda planificación territorial. En ésta resulta más importante alertar sobre posibles rupturas en las tendencias demográficas, y sus consecuencias, que plantear las continuidades, ya conocidas y para las cuales el concurso del demógrafo no resultaría imprescindible.

Pero en esta proyección del futuro demográfico es importante la precisión de P. Merlin de que el demógrafo no debe conducir al planificador a hacer «futurología», es decir prolongar sobre un período largo tendencias observadas en un período corto, con frecuencia a partir de cifras dudosas, estableciendo una previsión única que cree y presenta como segura (MERLIN, 1999, pág. 402) ¿Cuántas de las previsiones demográficas de los planes territoriales no se ven bien reflejadas en esa aparente caricatura? En la planificación hay que adoptar una actitud prospectiva, presentando una pluralidad de futuros imaginados, discerniendo en ellos lo probable, lo verosímil. La actitud prospectiva es la única que aporta algo al planificador.

Es cierto que

«la experiencia demuestra que a los urbanistas (y, añadimos nosotros, a los demás planificadores, sean técnicos o políticos) no les gusta la incertidumbre» (SAGOT, 1999, pág. 234).

Pero la función del demógrafo como especialista ha de ser sensibilizarles de que una planificación que pretenda ser eficaz se ha de plantear en el marco de ciertas inseguridades; aunque a la vez es necesario ayudarles a gestionar esa inseguridad.

Por otro lado, esta actitud de atreverse a pensar el futuro se debe manifestar no sólo respecto a la previsible evolución demográfica sino también en el análisis de las posibles consecuencias demográficas de las determinaciones de una planificación territorial. Por ejemplo, señalando el riesgo demográfico que va a comportar años más tarde el establecimiento de grandes conjuntos de viviendas de tipología homogénea y sin relación con el espacio social construido²; o los efectos inducidos de un plan de viviendas sociales; o la movilidad resultante de una determinada planificación urbanística con su correlato de demanda de transporte; o las consecuencias de un plan de rehabilitación sobre la población residente en un barrio histórico, según las medidas que se adopten³; o el refuerzo de la polarización del poblamiento por un plan de autopistas o por una línea ferroviaria de alta velocidad.

Se trata de que el planificador territorial comprenda la gran importancia de las variables demográficas sobre las determinaciones a adoptar y de éstas sobre la población, principal destinatario de toda planificación. Pero ello no será posible sólo con perfectos trabajos sobre, por ejemplo, las características demográficas de la estructura de una población en los diversos barrios de una ciudad por edad o sectores de actividad, sino mostrando la correlación entre los hechos demográficos y los aspectos sociales económicos y territoriales. Y aquí aparece otro déficit notable de los trabajos demográficos, en buen parte herencia de una tradición estadística e «independiente». Son demasiado escasos los estudios que intentan descubrir los mecanismos de regulación demográfica en relación con las formas de organización social o familiar y con los modos de ordenación y utiliza-

ción del espacio. Esto ha llevado a tender a considerar la población como una variable independiente, al no existir una teoría general que interrelacione los aspectos demográficos con los económicos, sociales y territoriales; y puede quizás explicar el contraste entre los notables avances en el plano técnico y los escasos en el plano teórico (BLANES, 1993, pág. 337). El demógrafo debía escuchar más a geógrafos, sociólogos, historiadores y economistas (ETCHELECOU, 1999, pág. 461); o bien ser él mismo no sólo demógrafo sino geodemógrafo o sociodemógrafo.

III

DAR RESPUESTA A LA CRECIENTE PLANIFICACIÓN DE ÁMBITO LOCAL

En España los planes de equipamientos y servicios públicos, como los de educación y sanidad, son fundamentalmente planificación regional, al ser temas competenciales de las Comunidades Autónomas; pero en la mayoría de los países europeos corresponden con frecuencia a políticas de carácter local. Y también en España cada vez más la planificación de estos temas, y otros como la oferta de vivienda, el mercado de trabajo o la protección civil, se está planteando, siguiendo la pauta europea, en la escala local, en lo que de una manera genérica se está llamando «desarrollo local». Bastantes de estos temas no son de estricta competencia municipal, pero los Ayuntamientos los incluyen en sus planes estratégicos porque son claves para impulsar su desarrollo. Además, el ámbito local hace posible

«un conocimiento detallado y permanente de la realidad [...] que permita realizar la evaluación y planificación de las demandas del entorno socioeconómico» (SALOM y PITARCH, 1999, pág. 268).

Esta escala exige también a los demógrafos, como señalamos a continuación, afinar los instrumentos de proyección y las fuentes de información y les obliga a trabajar en variables como las socioeconómicas (nivel formativo, tipos de actividad...) mucho menos desarrolladas hasta ahora en los estudios de población.

En esta tendencia se podrían incluir programas europeos para el desarrollo local, como las «Iniciativas Comunitarias». En ellos la población no sólo es un elemento básico del diagnóstico, sino también con frecuencia el objeto de la planificación. Sería el caso de los programas de la «Iniciativa Leader», destinados a las áreas rurales deprimidas, o de los de la «Iniciativa Urban» para problemas urbanos. En relación a los *Leader*, Roquer y Blay han mostrado con brillantez y rigor lo que puede

² Así, se plantea la inadecuación de las infraestructuras y equipamientos de estos barrios para una población que llegó joven y de golpe 40 años antes y que por ello ha envejecido de manera generalizada y carece de ganas y de recursos para cambiar de barrio; por ejemplo, la falta de ascensores, e incluso la imposibilidad estructural de incorporarlos ahora (los edificios se hicieron de menos de 5 alturas, porque así los ascensores no eran obligatorios).

³ El Plan de Rehabilitación del Centro Histórico de Valencia (Plan RIVA) de la Generalitat Valenciana de 1992 estableció una serie de medidas para evitar la expulsión de la población residente, en una buena parte de edad avanzada y de escasos recursos: subvenciones muy altas a los residentes graduadas según ingresos, asesoramiento jurídico y técnico gratuito, realojo en el barrio durante las obras... (BURRIEL, 2000).

aportar un geodemógrafo al planteamiento del problema y a las medidas propuestas, pero también a la valoración y mejora de los indicadores utilizados (ROQUER y BLAY, 2002). En el documento de la propuesta de un programa *Urban* para el barrio de Velluters, el más degradado del centro histórico de Valencia, hay también un buen diagnóstico del problema a través de variables demográficas (GENERALITAT VALENCIANA, 1995b).

IV

AFRONTAR PROBLEMAS DE ESCALA, TEMÁTICA, METODOLOGÍA Y FUENTES

Unos diagnósticos más incardinados en las necesidades de cada tipo de planificación territorial, una actitud prospectiva que intente poner de manifiesto las consecuencias previsibles tanto de la evolución de la población sobre el territorio como de las decisiones de la planificación territorial sobre la población y un incremento de planes de ámbito local llevan conexas una serie de exigencias en el trabajo de los demógrafos no siempre suficientemente asumidas:

1. NECESIDAD DE TRABAJAR A ESCALAS DIFERENTES

Los demógrafos se han sentido cómodos en la escala municipal; en ella han obtenido hasta hace poco la mayoría de la información y para ella han desarrollado las metodologías de análisis de los datos. Pero la planificación territorial exige casi siempre trabajar a una escala distinta a la municipal. Unos planes han de utilizar datos de espacios inframunicipales; sea porque se necesita una zonificación más detallada, como en casi toda la planificación local, tanto urbanística como social; sea porque se afecta sólo a una parte de los términos municipales, como en la planificación ambiental, los programas europeos *Urban* o los planes municipales de vivienda. Otros planes, en cambio, han de ser necesariamente supramunicipales, como los de ordenación del territorio, los sectoriales de equipamientos e infraestructuras o los programas europeos *Leader*.

Es necesario, por tanto, aprender a trabajar a unas escalas con las que no se está tan habituado y para las que con frecuencia no se dispone de datos ni de metodologías adecuadas (REQUÉS, 1993, pág. 301). La planificación exige estudiar muchos problemas a escala de las entidades menores de población —Módenes ha mostrado la necesidad y las deficiencias del *Nomenclátor* (MÓDENES y ARRIBAS, 1993)— y en los ámbitos urbanos a es-

cala de barrio e incluso de manzana o edificio. A esto hay que añadir la artificialidad de algunas delimitaciones supramunicipales, sin significación diferenciada en lo demográfico, o en ocasiones la diversidad de divisiones del territorio utilizadas, sin demasiada justificación, por distintos departamentos de una misma administración.

La definición previa del marco territorial es básica para un análisis demográfico prospectivo (MENDIZÁBAL, REQUÉS y SOLSONA; 1995, pág. 177) y va a determinar las fuentes de información disponibles y las metodologías a utilizar. Por otro lado, en la tarea previa de delimitación de zonas, y por tanto de escala de análisis, para las determinaciones de la planificación territorial, tan habitual y necesaria en los planes de ordenación del territorio, es casi siempre relevante el papel de los criterios demográficos (BURRIEL, 2003). La aportación de indicadores significativos para esas zonificaciones puede ser también una valiosa contribución de los demógrafos a las tareas de planificación territorial; así por ejemplo, para la obtención de indicadores para la delimitación de los espacios rurales (GENERALITAT VALENCIANA, 1995a, págs. 113-133).

2. DESARROLLO DE CAMPOS TEMÁTICOS DE LA POBLACIÓN MENOS ATENDIDOS TRADICIONALMENTE

La focalización tradicional de los estudios demográficos hacia el crecimiento de la población, la dinámica natural y las estructuras demográficas *stricto sensu* (edad, sexo, estado civil) han supuesto un menor desarrollo de los análisis (y con ello de las fuentes y de las metodologías) de otros aspectos cada vez más presentes en las necesidades de la planificación territorial. Entre estos temas destacan:

A. *Las características socioeconómicas de la población*

Casi ausentes de los manuales tradicionales de demografía, su conocimiento resulta, sin embargo, imprescindible para una adecuada planificación de los equipamientos y servicios públicos básicos o del desarrollo local. Especial interés está adquiriendo, por ejemplo, el análisis de las cualidades formativas de la población en la ordenación del territorio⁴, pero sobre todo en los pla-

⁴ Como se puede ver, por ejemplo, en el análisis del sistema de ciudades de la Comunidad Valenciana del Plan de Desarrollo Urbanístico valenciano (GENERALITAT VALENCIANA, 1995, págs. 10-12).

nes para el desarrollo local. En esta línea son de gran interés trabajos como el de Salom y Pitarch sobre la planificación de los recursos humanos para el desarrollo local (SALOM y PITARCH, 1999)⁵; o las propuestas para la localización y tipología de la Formación Profesional en la Comunidad Valenciana (PITARCH, 1998).

B. La movilidad de la población

Es cada vez más decisiva en la evolución de la población y sus diferencias territoriales. Especial atención reclama la movilidad no residencial, tanto por motivos laborales como por ocio, vacaciones...; esta movilidad incluso no era considerada por la demografía tradicional al no implicar cambio en el volumen de una población de base administrativa. Alcanza singular desarrollo en los espacios metropolitanos; por ello la movilidad laboral obligada se ha usado como criterio de delimitación de espacios urbanos supramunicipales, imprescindibles para establecer ámbitos de ordenación territorial⁶.

C. El número de hogares y su composición y tamaño

Ésta es ya una línea de trabajo cada vez más presente en la preocupación de los demógrafos⁷. Incluso para determinadas planificaciones, como la del número y tipo de viviendas, su proyección parece más importante que la de la fecundidad y mortalidad. Pero el estudio adecuado de los hogares precisa de una notable mejora de las fuentes disponibles, escasas, deficientes y con poca desagregación espacial y tipológica (VINUESA, 1995, pág. 160; LÓPEZ DE HEREDIA, PONS y DOMÍNGUEZ, 2002).

D. Los aspectos territoriales de la población

Estos temas (distribución territorial, densidad, concentración y dispersión, sistema de ciudades y sus áreas

de influencia) aparecen desarrollados y resultan básicos en todos los planes y directrices de ordenación del territorio (BURRIEL, 2003). En la mayoría de estos aspectos territoriales de la población el desarrollo teórico y metodológico es escaso y se hace necesario el manejo de otras fuentes menos habituales o de datos cuyo valor está menos calibrado. Pero la renuncia a estos temas sería una limitación importante para la participación del demógrafo en la tarea de planificación territorial y supondría además dejar su valoración en manos de otros profesionales con una preparación insuficiente para ello.

3. PROBLEMAS DE FUENTES

La atención a temas como la movilidad no residencial o las características socioeconómicas y la creciente importancia de la planificación a escala local, plantean problemas con las fuentes tradicionales, poco desarrolladas o poco contrastadas en esos aspectos, y demandan la búsqueda y uso de fuentes alternativas o complementarias no estrictamente demográficas. Así, por ejemplo, para la planificación sanitaria se han utilizado los Libros de Registros de Altas e Ingresos Hospitalarios (LÓPEZ LARA, 1993) y los enfermos según especialidad médica (ARACIL, 1993), y para el conocimiento de los inmigrantes el registro de Tarjetas Individuales Sanitarias (LÓPEZ DE HEREDIA, PONS y DOMÍNGUEZ, 2002). Hay que insistir en que las encuestas *ad hoc* son cada vez más imprescindibles, sobre todo en escalas *micro* y en temas complejos y con informaciones insuficientes como los flujos migratorios (VINUESA, 1995, pág. 161).

La necesidad de trabajar con frecuencia a una escala inferior a la municipal tropieza con la dificultad de que la información desagregada disponible es escasa o carece de control de calidad, su publicación tardía y excesivo el coste de obtener del INE una explotación *exprofeso* (REQUÉS, 1993, pág. 301). También se dispone de poca información estadística para los espacios metropolitanos, una evidente unidad espacial a la hora de la planificación territorial (MENDIZÁBAL, REQUÉS y SOLSONA, 1995, pág. 176). A. Moreno, que ha realizado interesantes aplicaciones de la población a la planificación de aspectos muy diversos, insiste en la necesidad de una información abundante y muy detallada, sobre todo espacialmente, para trabajos locales de planificación de la demanda de un servicio (MORENO, 1999, pág. 138).

Estos problemas de fuentes refuerzan la necesidad de una sólida formación técnica de los demógrafos que deseen participar en la planificación que les permita va-

⁵ Se trata de un Informe encargado por el Ayuntamiento de Gandía para la planificación de la oferta de especialidades de Formación Profesional. En función de la demanda del mercado de trabajo local, las necesidades de escolarización no sólo se cuantifican sino que también se cualifican; para ello se analizan los niveles educativos de la población ocupada, con una detallada sectorialización, y se cruzan con las líneas estratégicas para el desarrollo del área.

⁶ Así se delimitan las llamadas «áreas de cohesión» para Cataluña (CASTAÑER *et al.*, 2000) o para la Comunidad Valenciana (SALOM, *et al.*, 1997; SALOM y DELIOS, 2000).

⁷ Fue objeto de una Ponencia con 16 Comunicaciones en el V Congreso de la Población Española (MENDIZÁBAL, REQUÉS y SOLSONA; 1996. *Actas del V Congreso de la Población Española*, 1995).

lorar adecuadamente la calidad de los datos tan diversos disponibles en cada caso. Además, hay que convencer a los organismos públicos productores de datos demográficos de la necesidad de ampliar y mejorar la información existente, así como su mayor accesibilidad, física y económica.

La frecuencia temporal de determinadas informaciones es otra dificultad para la tarea planificadora; por ejemplo, la separación temporal de diez años entre censos. Una información social útil para la planificación territorial requiere apoyarse en datos demográficos fiables; y cuanto más nos alejamos de la fecha del censo (como se ha señalado en un significativo ejemplo sobre la proporción de pobres en una *Ville Nouvelle* francesa⁸) más posibilidades hay de error. Este riesgo aumenta en las ciudades, principal escenario de las planificaciones sociales, porque en ellas los cambios demográficos obedecen sobre todo a movimientos migratorios, menos previsibles y mal medidos intercensalmente. El mismo problema de obsolescencia de los datos disponibles (tablas de mortalidad, migraciones, estructura por edades) lo manifiestan con frecuencia los estudiosos de temas de planificación educativa, sanitaria, del mercado de trabajo o de desarrollo local. La recuperación de las variables socioeconómicas en los Padrones Municipales, absurdamente perdidas tras la Sentencia del Tribunal Constitucional de 1988, y la mejora de la calidad de éstos y su informatización generalizada, podían ser pasos importantes en esta dirección.

4. EXIGENCIA DE NUEVAS METODOLOGÍAS

Nuevos temas, nuevas escalas de trabajo y nuevas fuentes conducen a la necesidad de desarrollar nuevas metodologías. Por un lado, están avanzando entre los demógrafos métodos que permiten obtener resultados significativos en conjuntos estadísticos reducidos (TERMOTE, 1991; SÁNCHEZ ANTÓN, 1995). Por otro lado, van apareciendo trabajos que desarrollan metodologías específicas para la planificación territorial en las que tienen participación esencial las variables demográficas; así, por ejemplo, en la planificación de equipamientos y servicios para valorar la demanda (CALVO *et al.*, 1993; GU-

TIÉRREZ MATEY, PUIG y PÉREZ, 1995), o para la determinación de su localización, como los modelos de «localización-asignación» y la «evaluación multicriterio» (MORENO, 1988).

Entre los problemas metodológicos hay tres que pensamos que tienen especial relieve. En primer lugar, el de las proyecciones. A. Blanes señaló con mucha claridad la dificultad de dar respuesta a las demandas de los responsables de la planificación respecto a la población futura (BLANES, 1993) por la confusión entre proyecciones y previsiones. En los planes de urbanismo españoles las proyecciones demográficas se realizaron con escaso rigor en los planes de los años 60 o con no demasiado interés por sus resultados en los de los años 80 (VINUESA, 1995; BURRIEL, 2003). Aparte de ellos la principal práctica planificadora ha sido hasta ahora de escala regional, sea la de ordenación del territorio, sea la educativa o sanitaria, y se ha tratado casi siempre de proyecciones muy globales y bastante rígidas, pero en las que el margen de error no iba a tener consecuencias graves. La tendencia a considerar la población como una variable independiente conduce a plantear las previsiones de la demanda como si fueran sólo un simple problema técnico y por tanto susceptible de ser resuelto mecánicamente por cualquier profesional no necesariamente experto en demografía. Por otro lado, frente a la idea de la certeza y la proyección única hay que abrir camino a la de la probabilidad y la simulación de escenarios posibles, bastante más real y que además deja mayor campo para las legítimas opciones políticas.

Habría que insistir en la necesidad de un análisis previo más fino del objetivo de la planificación para fijar las condiciones y límites de la previsión en cada caso; los escenarios de proyección no deben basarse sólo en las tasas de fecundidad y mortalidad (ROJO, FERNÁNDEZ MAYORAL y ABELLÁN, 1993).

Un segundo problema metodológico que consideramos relevante es la necesidad de abordar en un futuro inmediato la exigencia en varias legislaciones autonómicas de ordenación del territorio de realizar evaluaciones de «impacto territorial», que incluye de manera destacada el impacto sobre la población⁹. Establecer un modelo

⁸ La proporción de personas «pobres» en una *ville nouvelle* francesa fue sobreestimada porque al realizarse con los datos del último censo que era de siete años antes (1991) se minusvaloraron los efectivos de una población en fortísima expansión demográfica. El resultado fue una serie de discursos alarmistas y unas medidas excesivas e innecesarias con alto coste económico (KLEBANER, 1999).

⁹ Así la evaluación del «impacto territorial» se establece en la Ley 4/1992, de 30 de julio de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia (art. 49.2) y en la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (art. 50). En la Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial del Principado de Asturias (art. 17.2b) se le llama «impacto estructural».

para este tipo de evaluaciones era una obsesión del profesor J. M^a Bernabé, que lamentablemente no pudo llegar a desarrollar; señalaba la existencia de una metodología, desarrollada por biólogos e ingenieros, para evaluar los aspectos «naturales» del impacto ambiental, frente a la carencia de modelo de evaluación para los aspectos socioeconómicos.

En tercer lugar resulta cada vez más necesario decidir la población que se asigna a cada territorio objeto de planificación, captando la «territorialidad múltiple» (ETCHELECOU, 1999, pág. 460) de una parte creciente de la población; por su especificidad este problema lo trataremos en el punto siguiente.

5. DIFICULTAD DE ASIGNAR LA POBLACIÓN A CADA TERRITORIO

El análisis demográfico tradicional ha aceptado como población de cada territorio la asignada a éste administrativamente, en la perspectiva de una población estática, presente «a tiempo completo» en un único territorio. Pero hoy, y de manera creciente, los individuos desarrollan una «territorialidad múltiple»; mantienen su residencia administrativa en un municipio, pero utilizan durante una parte cada vez mayor de su tiempo otros territorios municipales.

Esta disfunción apenas ha preocupado a los demógrafos cuando se trataba de estudiar sobre todo la evolución de la población, el movimiento natural o las características estructurales. Pero se ha agudizado en la última década por la creciente movilidad de la población (diaria, semanal, estacional) y porque los núcleos no centrales de los municipios han pasado a ser los protagonistas del poblamiento metropolitano. El problema no se puede obviar cuando se trata de participar en la planificación territorial, porque es la población que usa un territorio, aunque sea temporalmente, la que determina la demanda objeto de la planificación: suelo, infraestructuras, determinados equipamientos y servicios... Las principales áreas turísticas (REQUÉS, 1993, pág. 301), pero también los núcleos del mundo rural despoblados administrativamente que acogen usos nuevos y crecientes (ROQUER y BLAY, 2002) y las nuevas zonas residenciales metropolitanas, ofrecen un fuerte contraste entre el número y características de las personas presentes en el territorio durante buena parte del día, la semana o el año y su población censal y padronal.

La planificación necesita una «población estadística» adecuada a la realidad del uso del territorio. Los de-

mógrafos han de poner a punto los indicadores más adecuados para conocerla (un excelente ejemplo son los trabajos de MENDIZÁBAL, 1993a y 1993b; MENDIZÁBAL y SÁNCHEZ, 1995; MENDIZÁBAL *et al.*, 1996) y para plantear a los organismos estadísticos la necesidad de producir fuentes informativas pertinentes¹⁰. De no actuar así, seguiremos haciendo sesudos trabajos académicos sobre, por ejemplo, la «despoblación» del interior de la Comunidad Valenciana... inadecuados para la planificación urbanística, territorial, de carreteras, o de determinados equipamientos, porque casi la mitad del total de días del año (2,5 días cada semana, más 2 meses de verano y los otros festivos) esos municipios aumentan significativamente el número de personas presentes, que usan el territorio y deben ser tenidos en cuenta a la hora de planificarlo adecuadamente. La carencia de un criterio riguroso respecto a la fijación de la población usuaria de un territorio puede incluso tomarse como pretexto para justificar propuestas especulativas, muy negativas para un futuro sostenible del territorio, como en la discusión del nuevo PGOU de Alicante¹¹.

V

MANTENER UN DIÁLOGO PERMANENTE CON PLANIFICADORES Y PRODUCTORES DE INFORMACIÓN

Uno de los obstáculos principales para la participación de los demógrafos en la planificación es la enorme separación entre el mundo académico, en el que se ha desarrollado casi siempre su trabajo, y el mundo administrativo y político, que es el propio de la planificación. En éste por lo general no se conocen los estudios realizados por los especialistas de población, ni por tanto su utilidad para la planificación. Además, hay un desfase de «tiempos» entre la urgencia del que tiene que decidir y la necesaria calma del investigador (LÓPEZ DE HEREDIA, PONS y DOMÍNGUEZ, 2002).

Por ello, resulta fundamental un diálogo permanente entre los demógrafos y los responsables de la planificación, informando a éstos de los trabajos que están reali-

¹⁰ Habrá que ver el resultado de algunas de las preguntas introducidas en este campo en el Censo de 2001.

¹¹ El Alcalde popular de Alicante planteó la clasificación de suelo residencial para 25.000 viviendas más de las estimadas por el Avance del Plan, basándose en el previsible aumento de la demanda de viviendas de segunda residencia por parte de residentes en Madrid como consecuencia de la supuesta llegada futura del AVE desde Madrid (Periódico *El País*, edición Comunidad Valenciana, 6 de septiembre de 2002).

zando y de sus resultados, pero también aprendiendo a conocer sus preocupaciones para hacerlas objeto de las investigaciones. La experiencia demuestra que el conocimiento de lo que se está haciendo abre el interés de los planificadores¹². En ocasiones el abismo es tal que se hace necesaria la presencia social de los planteamientos de los demógrafos mediante su participación, escasa en nuestro país, en foros sociales diversos o en los medios de comunicación; en los casos en que así se ha hecho, lamentablemente aún demasiado poco habituales, el efecto ha sido importante¹³.

La premura de tiempo de los gestores públicos cuando han de abordar un problema plantea a los demógra-

fos la necesidad de trabajar en aspectos útiles para la planificación territorial sin tener que esperar a una demanda concreta; porque cuando ésta se produce con frecuencia ya no hay tiempo suficiente para un diagnóstico adecuado o para la elaboración de bases de datos e indicadores de garantía.

Este diálogo permanente es también imprescindible con los productores de información, para hacerles ver las necesidades de información de los estudios de población y los problemas de las fuentes e incitarles a aportar datos nuevos o a mejorar o a desagregar los actuales de modo más acorde con las exigencias de la planificación territorial.

¹² M^a D. Pitarch, por ejemplo, nos explicaba el desconocimiento de la Conselleria de Educación valenciana (que precisamente estaba abordando en esos momentos la elaboración del «mapa escolar» de la Comunidad Valenciana) respecto a sus estudios sobre la planificación educativa y el interés que mostraron cuando los conocieron. Las necesidades del día a día impiden a los políticos responsables de la planificación territorial, pero también a los técnicos que la preparan, pensar a medio plazo; de ahí la importancia de elaborar y di-

fundir análisis demográficos adecuados para la planificación, que puedan servir de base cuando se plantea, siempre con un *tempo* más rápido que el de la investigación, la decisión de planificar.

¹³ Un buen ejemplo serían los artículos en prensa de A. Cabré o la presencia habitual en *Cinco Días* de la opinión de P. Requés sobre temas demográficos.

B I B L I O G R A F Í A

Actas del v Congreso de la población española: Habitar, vivir, prever (1995): Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, Departament de Geografia, Centre de Estudis Demogràfics, Grupo de Población de la AGE, 538 págs. (Citado aquí como *Actas v Congreso población española*).

ARACIL, E. (1993): «El análisis demográfico en la planificación de recursos sanitarios», en *Inmigración extranjera y planificación demográfica en España*, págs. 427-438.

BONMATI, J. F. (1994): «Ordenación sanitaria en el medio rural de la provincia de Alicante». *Investigaciones Geográficas*, n° 12, págs. 255-269.

BLANES, A. (1993): «Previsiones de población y demanda de bienes y servicios: unos ejemplos para Cataluña», en *Inmigración extranjera y planificación demográfica en España*, págs. 337-342.

BURRIEL, E. (2000): «Claves de la rehabilitación urbana. El caso del centro histórico de Valencia». *Cuadernos de Geografía*, n° 67-68, págs. 329-349.

BURRIEL, E. (2003): «Análisis geodemográfico y planificación territorial». *Estudios Geográficos*, en prensa.

CABRE, A. (1991): «Algunes reflexions sobre el futur de la població de Barcelona». *Papers de Demografia*, n° 55.

CABRE, A. (1992): «Volverán tórtolos y cigüeñas». *Papers de Demografia*, n° 68.

CABRE, A. (1998): «La població de Barcelona i els seus possibles futurs. Informe per al Pla Estratègic Barcelona 2000». *Papers de Demografia*, n° 29.

CALVO, J. L., PUEYO, A. y JOVER, J. M. (1992): «Potenciales demográficos», en *Atlas Nacional de España*, Sección IV, Grupo 14b, Madrid, Instituto Geográfico Nacional.

CALVO, J. L. *et al.* (1993): «Utilización de las variables demográficas en los equipamientos públicos: diagnóstico y planificación», en *Inmigración extranjera y planificación demográfica en España*, págs. 293-300.

CARBONERO, M^a A. (1993): «Estrategias diferenciales de reproducción según clases sociales y planificación: una apro-

ximación empírica», en *Inmigración extranjera y planificación demográfica en España*, págs. 181-190.

CASTAÑER, M. *et al.* (2000): «Las áreas urbanas en Cataluña. Las áreas de cohesión», en M. Castañer, J. Vicente y G. Boix, *Áreas urbanas y movilidad laboral en España*, Girona, Universitat de Girona, págs. 15-35.

D'ARMAGNAC, J. BLAYO, C. y PARANT, A. (ed.) (1999): *Démographie et aménagement du territoire*. Actes du x^e colloque national de démographie (1999), Bordeaux, 21, 22, 23 mai 1996, CUDEP, P.U.F., 472 págs. (Citado aquí como D'Armagnac *et al.*).

ETCHELECOU, A. (1999): «Démographie et aménagement du territoire. Un défi pour le développement durable», en D'ARMAGNAC *et al.*, págs. 457-466.

GENERALITAT VALENCIANA (1995a): *Estrategias de vertebración territorial. Documento II del Avance del PDU*. València, Consellería d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports, 310 págs.

GENERALITAT VALENCIANA (1995b): *Propuesta de actuación de Velluters: Iniciativa Urban*. València, Consellería d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports, Pla de Rehabilitació de València Ciutat Vella, RIVA, documento inédito.

GODENAU, D. y ARTEAGA, S. (1995): «Proyección demográfica regional y planificación sanitaria. El caso de la Comunidad Autónoma de Canarias», en *Actas v Congreso población española*, págs. 411-419.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. M. (2000): «La demanda de una verdadera ordenación territorial sanitaria en Galicia. Desarrollo actual del mapa de *saude* ¿cuándo y para qué?». *Boletín de la AGE*, n° 29, págs. 29-51.

GUTIÉRREZ MATEY, J. A., PUIG, M. y PÉREZ, G. (1995): «Actividad hospitalaria en Cataluña. algunas consideraciones en base a la población», en *Actas v Congreso población española*, págs. 287-294.

Inmigración extranjera y planificación demográfica en España (1993). IV Jornadas de la población española. La Laguna, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de La Laguna, Departamento de Geografía, Grupo de Población de la AGE, 634 págs. (Citado aquí como *Inmigración extranjera y planificación demográfica en España*).

KLEBANER, P. (1999): «Conséquences de l'imprecision des données démographiques sur la qualité de l'information et de la planification sociales», en D'ARMAGNAC *et al.*, págs. 132-139.

LÓPEZ LARA, E. (1995): «Las áreas de influencia hospitalaria en Andalucía», en *Actas v Congreso población española*, págs. 313-321.

LÓPEZ DE HEREDIA, D., PONS, J. J. y DOMÍNGUEZ, S. (2002): «La estrategia territorial de Navarra: un ejemplo de aportación demográfica a la planificación del territorio». Comunicación presentada al VIII Congreso de la población española, Santiago de Compostela, 13-15 junio 2002, inédita.

MENDIZÁBAL, E. *et al.* (1993a): «Determinació de la població estacional en els municipis de Catalunya». *Papers de Demografia*, n° 75.

MENDIZÁBAL, E. (1993b): «El uso temporal del territorio en la región metropolitana de Barcelona», en *Inmigración extranjera y planificación demográfica en España*, págs. 201-206.

MENDIZÁBAL, E. y SÁNCHEZ, E. (1995): «The relations between population and territory throug daily population mobility». *Papers de Demografia*, n° 104.

MENDIZÁBAL, E., REQUES, P. y SOLSONA, M. (1996): «Población, familia, bienestar y salud y análisis prospectivo: principales aportaciones al v Congreso de la Población Española». *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, n° 41, págs. 223-257.

MERLIN, P. (1999): «Les défis de l'aménagement du territoire», en D'ARMAGNAC *et al.*, págs. 401-404.

MÓDENES, J. A. y ARRIBAS, R. (1993): «Análisis del poblamiento a partir del concepto de entidad de población: sugerencias metodológicas», en *Inmigración extranjera y planificación demográfica en España*, págs. 219-224.

MÓDENES, J. A. (1995): «Reflexiones sobre el análisis prospectivo de la movilidad residencial metropolitana», en *Actas v Congreso población española*, págs. 469-478.

MOMPART, A. y PÉREZ, G.: «El mapa sanitario de Cataluña», en *Actas v Congreso población española*, págs. 333-339.

MORENO JIMÉNEZ, A. (1988): «Una metodología de planificación de equipamientos educativos en medio rural: aplicación al noroeste de la Comunidad de Madrid». *Ciudad y Territorio*, n° 75, págs. 119-129.

MORENO JIMÉNEZ, A. (Dir.) (1999): *Población y espacio en la Comunidad de Madrid. Análisis y aplicaciones a nivel microgeográfico*. Madrid, Instituto de Estadística, Consejería de Hacienda, Comunidad de Madrid, 214 págs.

- PITARCH, M^a D. (1998): *Espacio y formación. La planificación de la oferta de Secundaria Postobligatoria y su adaptación al mercado de trabajo. Dos ejemplos en la Comunidad Valenciana*. Alzira, Centro Francisco Tomás y Valiente, UNED, 237 págs.
- REQUES, P. (1993): «Análisis geo-demográfico y salud pública. El estudio de la población en el diagnóstico de salud de la comunidad: objetivos, limitaciones y propuestas», en *Inmigración extranjera y planificación demográfica en España*, págs. 301-308.
- REQUES, P. y RODRÍGUEZ, V. (1996): «Prospectivas demográficas y territoriales». *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, nº 41, págs. 173-222.
- REQUES, P. y COS, O. de (2002): «Geodemografía y planificación estratégica en Cantabria: de la escala local a la regional». Comunicación presentada al VIII Congreso de la población española, Santiago de Compostela, 13-15 junio 2002, inédita.
- ROJO, F., FERNÁNDEZ MAYORAL, G. y ABELLÁN, A. (1993): «Proyección demográfica y provisión asistencial: las residencias de ancianos», en *Inmigración extranjera y planificación demográfica en España*, págs. 287-292.
- ROQUER, S. y BLAY, J. (2002): «El estudio de la población en los programas locales de desarrollo vinculados a la Iniciativa Europea Leader y al Programa Proder. Algunas experiencias en Cataluña». Comunicación presentada al VIII Congreso de la población española, Santiago de Compostela, 13-15 junio 2002, inédita.
- SAGOT, M. (1999): «Perspectives démographiques et politiques d'aménagement. Les cas de l'Ile de France», en D'ARMAGNAC *et al.*, págs. 231-236.
- SAHLI, A. M. (1999): «Actions d'aménagement et conséquences démographiques», en D'ARMAGNAC *et al.*, págs. 309-312.
- SALOM, J. *et al.* (1997): «Las áreas de mercado de trabajo local en la Comunidad Valenciana. Una propuesta de delimitación». *Ciudad y Territorio*, vol. 29, nº 112, págs. 335-356.
- SALOM, J. y PITARCH, M^a D. (1999): «La reforma de la formación profesional reglada en la ciudad de Gandía: una metodología para su puesta en marcha». *Cuadernos de Geografía*, nº 65-66, págs. 267-289.
- SALOM, J. y ALBERTOS, J. M. (2000): «El impacto territorial de la planificación educativa: el mapa escolar de aplicación de la LOGSE en la Comunidad Valenciana». *Cuadernos de Geografía*, nº 67-68, págs. 37-56.
- SALOM, J. y DELIOS, E. (2000): «Movilidad laboral como criterio de delimitación territorial: su aplicación en la comunidad Valenciana», en M. Castañer, J. Vicente y G. Boix, *Áreas urbanas y movilidad laboral en España*, Girona, Universitat de Girona, págs. 37-59.
- SÁNCHEZ ANTÓN, J. (1995): «Metodología de regresión para la estimación de la población en áreas pequeñas», en *Actas v Congreso población española*, págs. 519-526.
- TERMOTE, M. (1991): «La previsión demográfica para las pequeñas áreas: un problema de fiabilidad de datos», en *Demografía urbana y regional*, Madrid, CSIC, págs. 177-210.
- VINUESA, J (1995): «Análisis geodemográfico y planeamiento urbanístico». *Estudios Geográficos*, nº 219, págs. 147-168.