

Andrés  
Precedo  
Ledo

Catedrático de Xeografía e  
Director do Gabinete de  
Planificación e  
Desenvolvemento Territorial  
da Xunta de Galicia.

## Ordenación do Territorio. Un modelo global e participativo

**N**on pretendo con este texto outra cousa que formular algunhas reflexións fundamentais acerca da natureza da planificación territorial ou da ordenación do territorio, como se denomina en galego.

As cuestións suscitadas están, case na súa totalidade, tiradas dos documentos elaborados sobre este tema polas institucións europeas, e a eles engadinlles, cunha visión crítica, as reflexións que constitúen a principal achega dun relatorio destinado a propiciar un marco de confrontación doutrinal, un intento de concreción dun amplo posibilismo metodolóxico, baixo a óptica holística, é dicir, globalizante e participativa, na que todo proceso de planificación ou actuación sobre o territorio debe inserirse.

Do mesmo xeito ca na realidade, o territorio é o soporte e maila síntese interactiva dos factores ambientais, económicos, sociais e culturais; o espacio constitúe un elemento integrador e estruturante da *planificación* sectorial; desta virtualidade, precisamente, deriva a dificultade da súa concreción práctica.

## 1. Os modelos conceptuais básicos na intervención territorial.

Aínda que puidese parecer unha cuestión academi-cista, a precisión terminolóxica revela un gran interese práctico, xa que, a miúdo, reflicte unha vontade espe-cífica e unha concepción determinada.

Hai tres conceptos fundamentais, utilizados en dife-rentes países europeos, que se deben comentar, porque dificilmente podemos valora-los contidos das políticas territoriais sen profundarmos nas expresións utilizadas para a súa expresión.

O Consello de Europa, que é o organismo que máis in-terese tivo neste tema, nun primeiro documento redac-tado en 1968, intentou xa daquela clarifica-la cuestión terminolóxica diferenciando tres modelos conceptuais:

1. A *planificación física*, é dicir, o conxunto de medi-das tendentes a procurar unha mellor utilización do so-lo, tendo en conta as capacidades productivas e me-dioambientais, o desenvolvemento do potencial endó-xeno e maila mellor utilización posible dos recursos na-turais.

Polo seu contido, pola súa metodoloxía e presenta-ción final, constitúe unha planificación do territorio *stricto sensu*, e os planos adoitan realizarse a escala na-cional, rexional ou metropolitana.

2. A *planificación rexional*, que ten como obxectivo asegurar un nivel óptimo, en linguaxe dos anos 70, do desenvolvemento rexional, tendo como fin primordial evitar ou reduci-los desequilibrios territoriais, as gran-des desigualdades, sexan intra ou extra.

3. O *aménagement do territorio*, que é a versión fran-cesa da intervención territorial e ten como finalidade fundamental deseñar e predici-la organización do te-rritorio, preparando as bases da sociedade futura, me-diante a integración dos factores psicosociolóxicos e con-tando coa participación da poboación na realización do seu futuro *cadre de vie*.

Algo máis tarde, en 1970, a Conferencia Europea de Ministros Responsables do Territorio utilizou os mesmos termos pero con diferente sentido, ó reserva-la planifi-cación física para as áreas urbanas e mais ó lle asignar á planificación rexional o cometido de estudia-la distri-

bución xeográfica xeral da poboación e mailas actividades económicas.

Sexa como for, estamos perante un modelo de intervención no territorio que abrangue tres aspectos fundamentais: o medio ambiente (planificación física), as estruturas socioeconómicas e mailas infraestruturas (planificación rexional), e o modelo de organización social e a calidade de vida, cun enfoque prospectivo.

## **2. A natureza esencial da planificación do territorio.**

Estes tres enfoques que acabamos de enumerar pódennos servir como referencia útil para sinalármola natureza esencial que máis frecuentemente se lle asigna á organización do territorio. Son catro características as que compoñen o mínimo teórico que debe reuni-la planificación do territorio:

1. Posuír unha visión global, tanto xeográfica coma económica, da planificación.
2. Procura-la integración dos factores psicosociais para contrarresta-los excesos de economicismo.
3. Propoñer unha metodoloxía participativa do planeamento territorial.
4. Presentar unha perspectiva a longo e medio prazo do futuro escenario territorial.

É evidente que, ante unha posición coma esta, a planificación territorial preséntasenos como un nivel superior de planificación, que nalgúns aspectos nos leva a pensar en modelos de planificación centralizados. Aquí poderíamos, efectivamente, entrar nunha cuestión de fonda discusión doutrinal, aínda que de tódolos xeitos –sexa cal for a posición ou filosofía adoptada– o que si resulta certo é a conveniencia, xa antes citada, de asumir un principio de planificación integral cunha visión prospectiva.

Será esta puntualización o que nos permita:

1. Asegura-lo abandono de concepcións ríxidas.
2. Pensar na necesidade dunha flexibilización crecente das políticas de intervención, que deberán ser determinadas como obxectivos estratéxicos a nivel xeral.

Logo desta referencia previa á necesaria flexibilización, expoñerémo-las que, á vista dos textos utilizados, constitúen as características que podemos denominar esenciais e, polo tanto, distintivas, e que por isto constitúen os principios básicos e orientativos do deber ser. Segundo isto, a planificación do territorio debe reunir as condicións seguintes:

1. A necesidade de dota-la planificación territorial dun sistema de revisión periódica que permita adaptalos obxectivos á cambiante realidade. Isto, se na década dos setenta era xa evidente, na actualidade, coa mundialización da economía e a internacionalización da sociedade, é imprescindible.

2. A posesión ou non desta capacidade de adaptación será precisamente o que permita asegurarlle unha vivencia e utilidade ó plano, que, mesmo sendo integral, non ten por que tratar tódalas variables posibles, adoptando, como dixemos, modelos ou metodoloxías estratéxicas, é dicir, selectivas, que deberán adaptarse á realidade socioeconómica, cultural e ambiental de cada país ou rexión. De aí que calquera transposición xeográfica pode non ser eficaz para resolver os problemas presentados ou canalizar un futuro direccionado.

3. Cada vez resulta máis certo o vello axioma que, fronte á tentación totalitarista e homoxeneizadora, afirma que cada rexión ou país ten o seu propio modelo, o que non implica a negación dos modelos teóricos xerais, tratándose de dúas ordes diferentes: o pensamento e a acción. O primeiro pode basearse en principios universais, mentres que o segundo se debe conformar como un modelo particular e diferenciado.

### **3. Acerca do concepto de ordenación do territorio.**

Logo desta digresión sobre os aspectos comúns derivados das distintas concepcións iniciais, debémonos situar ante o termo galego de *ordenación do territorio*, incorrecta tradución do termo francés *aménagement*, cun contido que, como acabamos de ver, resulta moi diferente ó que tradicionalmente se lle asignou en España.

Os instrumentos de planificación, introducidos en España na etapa dos planos de desenvolvemento estiveron inspirados directamente nos modelos franceses, pero en tódolos casos con notables diverxencias conceptuais.

As teorías do crecemento polarizado de Perroux e Boudeville serviron de soporte á versión española dos pólos de desenvolvemento, só que no noso caso o concepto de desenvolvemento indentificouse case sempre co de crecemento, aspecto que na política francesa das metrópolis de equilibrio estaba perfectamente diferenciado.

O mesmo ocorreu coa ordenación do territorio; o seu termo parece implicar, como puntualización inicial, unha concepción xuridicista, quedando o modelo francés desprendido dos seus dous soportes básicos e innovadores: o carácter prospectivo e a participación cidadá. Está claro que, no contexto sociopolítico do réxime franquista, ámbolos dous aspectos deberían ser obviados. Pero tal vez a isto puidese engadírselle un factor doutrinal ou filosófico importante. A doutrina neoliberal que inspirou a moderna planificación española, por unha banda, e un rexeitamento cultural ó termo planificación por supostas connotacións de sistemas centralizados, poden ser tamén aspectos que se deben considerar na explicación da adopción para o caso español do termo ordenación, termo que xa se aplicaba á planificación urbana (plano xeral de ordenación urbana).

A cuestión non había ser tan relevante se non estivese abocada a un reduccionismo dos obxectivos inherentes. Esta simplificación resólvese na experiencia, nun texto legal normativo de situacións xerais, e que se concreta, as máis das veces, nun documento de planificación indicativa, xeralmente denominado directrices de ordenación territorial, que, ó non ter ningunha forza legal, non deixa de ser un estudio orientativo, cuns contidos sectorializados e moitas veces carentes do sentido globalizado sinalado.

En definitiva, estamos diante dunha traxectoria semellante á dos planos de urbanismo españois que, na actualidade, quedaron convertidos en meros sistemas legais de clasificación e uso do solo. Carentes de modelos de desenvolvemento urbano, baleirados de deseño e

eivados por un excesivo nivel de incumprimento, foron, pouco e pouco, dexenerando en textos legais excesivamente ríxidos, e cunha validez limitada a aspectos secundarios en relación cos grandes obxectivos e contidos da planificación urbana.

A realidade confírmanos constantemente a súa escasa capacidade de xestión e maila súa inadaptable á situación real das nosas cidades, a súa desafortunada expansión urbana non é de todo allea a tan particular concepción dos planos de ordenación urbana. E este é, ó meu xeito de ver, o risco que asoma tralas leis de ordenación territorial existentes.

#### **4. O concepto xeral actualizado da planificación do territorio.**

Tras desta reflexión crítica do caso español, volvamos ós principios xerais, deténdonos no concepto da planificación (*aménagement*) do territorio, segundo definicións máis recentes. En concreto, a redacción da Carta Europea de Ordenación do Territorio de 1982; nela contéñense os seguintes considerandos que nos poden servir para aproximármonos a unha definición precisa:

1. Constitúe un elemento esencial da evolución da sociedade europea.

2. Os seus obxectivos seguen sendo reducir as desigualdades rexionais para alcanzar unha mellor utilización e organización do espazo, da protección do medio ambiente e da calidade de vida.

3. As profundas modificacións que sobreviñeron ás estruturas económicas e sociais dos países europeos esixen unha revisión dos principios que moitas veces rexeron a organización do espazo en virtude de obxectivos económicos a curto prazo, sen tomar en consideración de forma apropiada os aspectos sociais e do medio ambiente.

4. Todo cidadán europeo debe ter a posibilidade de participar no establecemento e aplicación das medidas de ordenación do territorio.

Comparando estes textos cos da década precedente, obsérvanse dous cambios fundamentais:

1. Cada vez faise máis fincapé nos aspectos socioculturais e de calidade de vida.

2. As consideracións medioambientais teñen preferencia fronte ás concepcións de crecemento económico que caracterizaban os modelos precedentes.

Esta evolución, por outra parte, é o resultado da nova concepción da sociedade na que os aspectos cuantitativos quedaron relegados polos obxectivos de calidade, é dicir, cualitativos.

De aí a definición actual que di: a planificación (*aménagement*) do territorio é a expresión espacial da política económica, social, cultural e ecolóxica de toda a sociedade, tendente ó desenvolvemento equilibrado das rexións e á organización física do espacio.

## 5. Os principios xerais ou normativos.

Aínda que na comparación conceptual evolutiva se advirten cambios doutriniais importantes, seguen viventes os aspectos ou principios básicos que podemos denominar clásicos e que constitúen os tres principios xerais ou normativos.

Segundo eles, a planificación do territorio:

1. Debe ser *democrática*, asegurando a *participación* da poboación afectada e dos seus representantes políticos a tódolos niveis e en tódalas etapas do seu proceso.

2. Debe ser *global*, é dicir, debe asegura-la *coordinación das diferentes políticas sectoriais e a súa integración* mediante os factores que inflúen na organización do espacio.

3. Debe ser *prospectiva*, isto é, que detecte as tendencias dos fenómenos económicos, ecolóxicos, sociais, culturais e do medio ambiente co fin de facilita-la toma de decisións que afectan á organización do territorio.

Vemos efectivamente que houbo unha mudanza conceptual, pero os obxectivos fundamentais manteñen a súa vixencia, aínda cando no propio documento se recoñece a dificultade de conseguilos ante as numerosas limitacións existentes para unha intervención acorde coa proposta teórica. Para a súa adecuada implementación cumpriría, entre outras cousas, definir previamente-

te as políticas sectoriais, o que engade unha dificultade adicional, xa que a organización territorial buscada esixe unha coordinación funcional e espacial dos planos sectoriais nas súas dimensións territoriais, o que non é posible se non teñen un desenvolvemento simultáneo ou, mellor aínda, antecedente.

En consecuencia, a necesidade de planifica-lo territorio é tan patente como difícil é a súa consecución, debido precisamente á ambición da formulación teórica, á necesidade dun forte voluntarismo político e á adopción dun modelo de decisións estratéxicas racionalizadas, o cal non é igual ca tecnocráticas, e que na realidade entran en conflito cos modelos de decisións individuais aleatorias, dotadas na maior parte dos casos, dun exceso de voluntarismo. Todo isto levou á seguinte situación:

1. As planificacións económica e territorial carecen de integración, mantendo a súa preeminencia os aspectos economicistas, aínda cando desde hai vinte anos se vén insistindo na necesidade de modificar esta orientación. E esta é a orientación que se descobre no noso propio Estatuto de Autonomía.

2. A planificación do territorio quedou reducida a contidos administrativos, urbanísticos e ambientais, sendo así desposuída da súa principal virtualidade: ser unha planificación integrada con soporte no territorio.

## **6. As escalas espaciais.**

As experiencias existentes no que atinxe á escala espacial da planificación territorial permítennos establecer tres niveis básicos:

1. O nacional, realizado por algúns países; neste caso o sistema territorial básico ou soporte máis adecuado é a rede urbana, cos seus diversos banzos xerárquicos e perfís funcionais.

As políticas de intervención derivadas teñen como obxectivo a estruturación do territorio en eixes de desenvolvemento e rexións funcionais urbanas, como elementos estruturantes del. As áreas metropolitanas desempeñan unha función preeminente, o mesmo cás infraestructuras de comunicación.



2. O rexional; este resulta máis axeitado para acadar nun grao máis satisfactorio os obxectivos derivados da aplicación dos principios xerais, debido á súa maior operatividade como banzo intermedio; ten unha función máis integrada có anterior.

3. O subrexional, que sería no caso español o equivalente á comarca, que, se polas súas dimensións é demasiado reducida para formular obxectivos globais, resulta moi adecuada desde o punto de vista da integración e a participación.

En todo caso, os tres niveis sinalados manteñen entre si unhas relacións de subordinación, seguindo un proceso gradual de obxectivos dependentes, que sería desexable que se tivese en conta, fose cal fose a organización dos estados ou países.

A cada un dos niveis citados correspóndelles, ás veces, un modelo distinto de intervención ata o punto que é posible establece-la seguinte relación:

1) Ambito nacional: planificación física e estrutura urbana.

2) Ambito rexional: planificación económica, cunha programación de investimentos públicos.

3) Ambito subrexional: planificación integrada.

Noutros casos adóptase un dos modelos de ámbito superior, por exemplo o nacional, con contidos xerais, limitando a planificación integrada a rexións ou comarcas, con ritmo de desenvolvemento menor, por canto se supón que será unha maneira de corrixi-los desequilibrios territoriais.

Por outra parte, e no que á realización práctica atinxe, a planificación territorial, tal como expuxemos, supón un gran esforzo de coordinación. Tamén aquí a experiencia europea mostra tres maneiras de afrontar este problema:

1. Designando un organismo coordinador do tipo comisión interministerial.

2. Creando un organismo novo.

3. Atribuíndolle o papel coordinador a un organismo específico xa existente.

## 7. Unha filosofía social para as intervencións no territorio.

Chegados a este punto, non resulta difícil comprender que a política de planificación do territorio, ó ser un dos máis complexos sistemas de intervención, ó mesmo tempo que entraña problemas serios de coordinación e execución, debe descansar nunha filosofía de planeamento explícita, que ten como principios fundamentais tres:

1. O primeiro deles consiste en lle asignar un papel privilexiado á concepción do home individual como elemento ou factor básico da organización social, o cal é imprescindible para dota-lo plano do seu carácter prospectivo, por canto o futuro non pode se-lo resultado de simples proxeccións cuantitativas, senón que ten que ter en conta a evolución das necesidades futuras do home, dos xeitos de vida e da organización e estruturas sociais, de aí que unha reflexión social deba preceder e guía-la planificación. Non en van, o obxectivo primario é lograr un incremento da calidade de vida, é dicir, do benestar do conxunto da poboación, asegurando niveis aceptables de emprego, equipamento, vivenda, hábitat e desenvolvemento do tempo libre, para o cal é imprescindible que os investimentos posúan a localización capaz de rende-la máxima utilidade posible ó mínimo custo, é dicir, combinando a escala espacial co principio de utilidade e o de economía a niveis interactivos e satisfactorios.

2. Un segundo eixe que se debe considerar é o das relacións home-medio, dentro dunha filosofía medioambiental que permita administra-los recursos naturais e protexe-lo medio ambiente, sempre entendidos ó servizo do home individual e no marco da calidade de vida dimanante do principio anterior. Neste sentido, a planificación territorial debe desenvolver estratexias que permitan diminuír, e se é posible, suprimi-los conflitos entre o uso e a conservación dos recursos. Isto presupón unha programación responsable do marco natural, dos recursos de aire, auga e solo e maila consideración destes factores á hora de determina-las localizacións.

3. Un terceiro principio é o carácter democrático da

planificación, en busca dunha maior xustiza social. Isto leva consigo dúas cuestións. Por unha banda, a necesidade de asegura-la participación dos cidadáns, e pola outra, o deber de procurar que todos teñan acceso ós bens materiais e inmateriais da comunidade, procurando un desenvolvemento equilibrado do territorio, é dicir, un principio de solidariedade social. As políticas de descentralización, fortalecidas pola aplicación das novas tecnoloxías e a apertura do sistema mundial, constitúen por iso unha estratexia fundamental, orientada precisamente á redución dos desequilibrios territoriais.

A concepción do home, a participación activa e a solidariedade son, xa que logo, tres compoñentes dunha filosofía de planeamento que presiden as preocupacións que os diferentes países europeos mostraron en relación co asunto que nos ocupa.

## **8. Os contidos das políticas territoriais.**

Dos principios enumerados anteriormente despréndese que os contidos variarán segundo cales sexan os ámbitos espaciais de actuación, as estratexias de intervención ou modelos de planificación utilizados. En todo caso, pódese falar de dous grandes obxectivos que deben guía-los contidos:

1. Un primeiro obxectivo será unha política a longo prazo de planificación territorial.

2. A curto prazo débese atender preferentemente a proporcionar unha utilización satisfactoria ou subóptima do territorio, do solo, mediante unha localización adecuada dos factores de produción, evitando as decisións orientadas pola busca dunha rendibilidade a curto prazo que pode xerar problemas territoriais a longo prazo.

Por isto, terá sempre preferencia a planificación física que permitirá determina-las áreas de usos diferenciais –agrícola, industrial, turismo, urbanización, etc.– nun marco de equilibrio co potencial diferencial do solo e a distribución dos recursos. Isto quere dicir que ante a suposta e bastante realista dificultade de aborda-la concepción global da planificación territorial, a praxe máis

conveniente será principiar pola planificación dos usos do solo nun marco básico de desenvolvemento dos recursos.

Tras esta formulación xeneralista de prioridades vou enumerar, aínda a risco de incorrer na sempre monótona inventarización, os principais contidos presentes nas máis coñecidas políticas de planificación realizadas.

### 8.1 *O sistema rural.*

En principio, cabe establecer unha diferenciación entre os sistemas rurais e os sistemas urbanos. Dado que os primeiros son os máis débiles e os que presentan unha situación prolongada de crise de desenvolvemento, as medidas teñen unha vixencia temporal maior e adoitan orientarse ás seguintes áreas:

1. A reestructuración da agricultura mediante a redución da man de obra, a redución e racionalización da superficie agrícola e maila busca de usos alternativos e complementarios dentro dos modelos vixentes de desenvolvemento rural.

2. Favorece-la descentralización económica, mediante un desenvolvemento inducido dos recursos locais ou endóxenos e os apoios á descentralización industrial e terciaria das actividades existentes. Neste aspecto son fundamentais as políticas de infraestruturas de apoio e as de mellora de equipamentos sociais e culturais. As redes de telecomunicación son hoxe en día un factor decisivo de desenclave, pero en tal caso debe tratarse de accións espacialmente selectivas.

3. A promoción do turismo, mediante a preparación de áreas de acollida e de lecer, o incremento da capacidade e calidade das dotacións e infraestructura, a atención ó turismo social e ó coidado do medio ambiente son hoxe contidos prioritarios.

4. As políticas socioeducativas e socioculturais resultan neste campo fundamentais, e están xeralmente orientadas á formación básica e profesional, adaptadas ó medio local, sendo moi interesante a política de descentralización intelectual.

5. O desenvolvemento do sistema de transportes, así como das redes de infraestruturas (electricidade, hi-

droloxía, saneamento, telefonía e a de telecomunicación xa citada) son, como ben se sabe, aspectos fundamentais en toda política territorial.

## 8.2 Os sistemas urbanos.

No que se refire ós sistemas urbanos, as formulacións difiren das tradicionais, máxime pola aparición dun feito novo: as áreas urbanas en declive, como consecuencia da crise transicional provocada polo paso da fase industrial á postindustrial, que obrigou a introducir novos enfoques.

En xeral, as políticas máis actuais son as seguintes:

1. Definición do sistema urbano xerárquico, cun enfoque dinámico e interactivo que, a través de perfís funcionais complementarios, pode xerar economías de escala e aglomeración, minimizando as disfuncionalidades derivadas do funcionamento espontáneo dos procesos competitivos autónomos. Así mesmo, débense defini-las tendencias do sistema, xa que o urbano é un dos sistemas territoriais dotados de maior capacidade de determinación.

2. A introducción recente da planificación estratéxica e do *marketing* urbano está renovando a forza do sistema de cidades como elemento articulador da economía e do desenvolvemento rexional, e, pola súa vez, como estrutura potencial de competitividade no marco interrexional e internacional. En efecto, o aumento da competitividade urbana e rexional provocou unha aceleración da concentración das accións nos puntos fortes do sistema, que son as cidades maiores, procurando aproveita-las vantaxes diferenciais de orde funcional, ambiental, cultural e infraestructural.

3. Unha política máis convencional cás anteriores, pero que segue a ser eficaz, é a que se orienta ó deseño de planos de descentralización urbana, con énfase nas cidades medias e pequenas para as converter en centros de crecemento e desenvolvemento local, capaces de complementar e integra-lo sistema rural –moi debilitado– no sistema urbano.

4. Xunto ás políticas macroespaciais citadas merecen unha consideración importante a planificación micro-

espacial urbana ou metropolitana, con vistas a novos deseños de remodelación urbana, de uso do solo e de renovación de espazos degradados, todo isto no contexto actual de busca dunha maior calidade de vida e de conservación do medio ambiente.

5. Fronte ós ríxidos planos legais de ordenación urbana, impóñense cada vez máis os planos de desenvolvemento urbano ou metropolitano e mailas planificacións especializadas de intervención nos tecidos consolidados pero obsoletos; mais, así como o sistema rural segue a presenta-los mesmos problemas de hai vinte anos, o sistema urbano ten que lle facer fronte a un proceso de competencia locacional cada vez máis selectivo e cualitativo. Téñase en conta ademais, que a aparición de importantes áreas en declive, coincidentes ás veces con grandes e medianos centros industriais non reconvertidos, esixe unha renovación nos instrumentos de intervención, que deben incorpora-las novas tecnoloxías á estrutura urbana.

En definitiva, son tres os factores básicos que conforman o contido da planificación territorial:

- a) A estrutura e dinámica do sistema de asentamentos.
- b) O potencial do territorio, localización dos recursos humanos e o desenvolvemento local.
- c) Os impactos ambientais.

A súa finalidade xa quedou claramente explicada, é dicir, a corrección dos desequilibrios e a obtención dunha maior calidade de vida.

## 9. ¿Utopía ou posibilismo?

O carácter global derivado dunha formulación como a que aquí presentamos, constitúe, sen dúbida, un suxerente marco de referencia de carácter teórico, pero na práctica son moitos os problemas que se deben resolver para facer que a planificación territorial sexa operativa. Entre outros citarémo-los seguintes:

- a) A necesidade de concibi-la planificación como un instrumento de servizo á sociedade e non á mera consolidación do poder político a curto prazo.

b) A dificultade de posuír esquemas válidos de anticipación en tódolos campos necesarios, o que constituiría un principio básico de acordo co carácter prospectivo.

c) A difícil tarefa de crear novos organismos ou adaptalos existentes no seo das organizacións político-administrativas.

d) A mesma dificultade de deseñar metodoloxías válidas que, partindo dos obxectivos das políticas sectoriais, logren integralas no territorio, de acordo cos atributos diferenciais que posúe.

e) A necesidade de deseñar modelos ou esquemas de planificación territorial asociados ós diferentes ritmos de crecemento económico.

Nunha área con previsións de crecemento lento non se pode planifica-lo territorio como se dunha variable independente se tratase.

Sobre este último aspecto, a penas se fixeron achegas teóricas, non obstante o cal, podemos establecer cadeas asociativas entre os ritmos de crecemento e as estruturas espaciais. Así, por exemplo, nunha fase de crecemento lento as estruturas focais poden ser máis eficaces cás policéntricas, pero en cada caso deben explicarse no deseño de tendencia ou prospectivo da planificación.

A planificación do territorio como unha metodoloxía de intervención final implica, non só un proceso estratéxico de toma de decisións, senón tamén unha secuencia na implementación que inclúa o seguimento, sendo imprescindible combina-la rixidez das construcións coa flexibilidade das políticas específicas.

Trátase, en definitiva, dunha construción conceptual, teórica e metodolóxica complexa, que non se pode confundir cunha simple normativa legal nin cun plano indicativo ou orientativo. Pode, iso si, tratarse de utópica, pero algunhas referencias de experiencias permítenos afirma-la súa natureza posibilista. Así, por exemplo, o programa de planificación territorial expresado no Plano de Desenvolvemento Comarcal de Galicia constitúe unha aplicación á realidade dun modelo descentralizado, integrado, secuencial e participativo de planeamento rexional, que adopta como escala espacial a

subrexional. Tal vez sexa a comarcal, na súa coordinación cos obxectivos da planificación rexional a escala macroespacial a dimensión territorial máis axeitada para ensaiar un modelo que ata agora non puido ser implementado en escalas macroterritoriais. A integración da planificación sectorial e o planeamento físico nun contexto de tendencias ordenado por obxectivos dinámicos de orde rexional e internacional encontra, pois, na comarca un campo de experimentación de excepcional interese.

A Xunta de Galicia establece ademais outros instrumentos de planificación do territorio que, por orde de maior a menor escala, son os seguintes:

1. O Plano Económico e Social que inclúe unha alínea de planificación territorial.
2. As Directrices de Ordenación do Territorio.
3. Os Planos de Desenvolvemento Comarcal e a súa derivación en planos supracomarcais para áreas funcionais con problemas específicos.
4. As Normas Provinciais de Urbanismo.
5. Os Planos Municipais e mailos outros planos sectoriais complementarios.

Sexa como for, o máis importante é asumi-la necesidade, ou polo menos a conveniencia, de deseñar unha planificación territorial global para obter unha mellor calidade de vida, manifestada no medio de relación do individuo en particular e da sociedade no seu conxunto, dentro dun proceso participativo de orde cualitativa.

Así comezamos a da-lo paso da utopía, atribuíble por algúns á formulación teórica, ó posibilismo. Como en tódolos ámbitos da planificación, os principios teóricos, por marcaren obxectivos de tendencia, resultan sempre maximalistas, cando a realidade se move nun campo de posibilismos satisfactorios; sendo isto certo, o axuste entre ambos producirase cando a experiencia acumulada faga converxe-la teoría, o deber ser, coa realidade, pero nunca pola vía do reduccionismo en obxectivos que son intrínsecos ó concepto. 