

Notas sobre el sistema urbano y la organización del territorio de Portugal*

por JOSÉ MARÍA SERRANO MARTÍNEZ**

Cada país, aunque esté condicionado por sus propias circunstancias, siempre le cabe orientar su política económica en uno u otro sentido. Para ello es preciso tener ideas claras del modelo hacia donde se quiere caminar; una vez elegido este, después de sopesar cuidadosamente las ventajas e inconvenientes que conlleva, deben de orientarse hacia él las acciones de gobierno y los recursos disponibles para cumplir los objetivos seleccionados.

Uno de los rasgos característicos de los estados más desarrollados es la preocupación que muestran hacia la ordenación del territorio (Labasse, 1973). Si durante muchos años el interés fundamental de la política económica se centraba en conseguir un crecimiento a ultranza, hoy, es el desarrollo, como “proceso planeado de evolución económica, para alcanzar un cierto nivel de productividad”, el objetivo que se pretende (Lasuén, J.R., 1976). En tal sentido, cabe citar la interesante labor que viene desarrollando durante los últimos años el Consejo de Europa donde Portugal está integrado.¹

Las ciudades han tenido siempre una importancia clave dentro del conjunto del territorio, hasta convertirse en una constante (Munford, L., 1966). Pero, es en nuestra sociedad contemporánea cuando, a partir de la revolución industrial, se concentra en ellas la dinamicidad económica fundamental, convirtiéndose en centros del desarrollo y de funcionamiento de los sistemas nacionales. La concentración de población, de riqueza, hacen de las mismas los centros vitales en todos los países (Jacobs, J., 1986); de ahí la necesidad

**Con la inclusión de este trabajo iniciamos, en la sección de “Información y Documentación”, la publicación de notas o contribuciones de carácter predominantemente informativo —con una información que puede ir acompañada de material gráfico y estadístico— sobre cuestiones o aspectos geográficos que consideramos destacados de los estados ibéricos e iberoamericanos. Esperamos conseguir una continuidad, en este sentido, a partir del presente número. Nota del Consejo de Redacción.*

***Quiero agradecer a la fundación Esteban Romero y a la Universidad de Murcia la ayuda económica que recibí para desplazarme a la Universidad de Coimbra. Ello me permitió estudiar y analizar de cerca el proceso de desarrollo urbano de Portugal; país que, siendo nuestro vecino, sin embargo, conocemos muy poco. Esta pequeña contribución es una muestra del estudio realizado. El autor es profesor titular de la Universidad de Murcia.*

1. Cabe citar en ese sentido la preocupación de las instituciones europeas por el tema. Véanse así las conclusiones que fijan en la *European Conference of Regional representatives responsible for Regional Plannings and development*. Papers-Communications. Strasbourg-Valencia, abril, 1987.

de cuidar de la mejor manera posible su organización y distribución espacial, articulando un sistema adecuado al espacio, de tal forma que pueda funcionar conjuntamente y se produzcan las menores desarmonías.²

La situación de Portugal reviste en la actualidad una coyuntura delicada ya que, si bien son evidentes los desequilibrios urbanos, como se expondrá más adelante, todavía el conjunto de su población urbana es bastante reducido; por lo que aún es posible replantearse el futuro de la organización del territorio de forma preventiva, evitando males mayores. Señalo esto, porque con el paso de los años, es previsible que se produzca en Portugal un crecimiento considerable de la población urbana, tal y como es habitual en todos los países cuando incrementan su desarrollo industrial y terciario, al mismo tiempo que se reduce su población rural; de ahí la conveniencia de planificar ese futuro crecimiento urbano evitando que se concentre en las ya congestionadas áreas metropolitanas de Lisboa y Oporto; creando, por el contrario, una red urbana más equilibrada que abarque a todo el territorio portugués.

DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LA POBLACIÓN Y CRECIMIENTO URBANO

El último censo contabilizaba una población de 9.794.100 h.; a ella se llega después de una evolución irregular. A través de los censos anteriores partiendo de 1900, se observa que, hasta 1950 el aumento es bastante rápido; atemperándose entre 1950-60, con un ligero retroceso de 1960-70. En estos años, la emigración alcanza una fuerte significación, tanto la legal como la ilegal (Gaspar, J., 1981). En el último decenio contabilizado, de nuevo se vuelve a registrar un incremento notable de los efectivos demográficos con un aumento de 1.182.990 h.; ello supone una subida del 13,73 %. La drástica disminución de la corriente emigratoria y la entrada de fuertes contingentes de población procedentes de las antiguas colonias africanas, han sido los factores adicionales que han contribuido, sobre todo, a este espectacular crecimiento demográfico, ya que los incrementos naturales se aproximan a valores similares a los de los países de su entorno (16,3 por mil de natalidad y 9,9 de mortalidad, en 1981). Salvo que cambien las circunstancias presentes y surjan otras adicionales, se vislumbra para Portugal durante los próximos años un crecimiento mucho más moderado de su población. No obstante, este aumento importante que acabo de referir ha significado una aceleración en el proceso de urbanización como se verá más adelante.

Por lo que se refiere a la distribución espacial de la población, en 1864 el "Recenseamento Geral" ya mostraba un desigual reparto, que se ha ido acentuando con el paso de los años hasta la situación actual, caracterizada por fortísimos contrastes de unas a otras provincias y de unos a otros "concelhos", comparables a los de España. Cabe señalar, en general, que las densidades de población son mucho más fuertes en el norte que en el sur y que disminuyen desde el litoral hacia el interior. A los 600 h./km² del distrito de Oporto y valores similares de Lisboa, se contraponen las cifras de Beja, Evora o Portalegre, donde apenas se rondan los 20. Debe matizarse que en el extremo Sur, distrito de Faro, las densidades suben a más de 50 h.; en tanto que en el noroeste, Braganza, se rozan los 25; contrastando con los distritos vecinos, Vila Real y Viana do Castelo que contabilizan densidades más elevadas. Los archipiélagos, Madeira y Azores, también registran fuertes contrastes. Aprovecho la ocasión para señalar que en adelante no me ocuparé de ellos, ya que por su especial morfología territorial desempeñan un papel muy peculiar

2. Cito la palabra sistema porque estoy convencido de que todos los estados, en mayor o menor medida, siempre tienen una organización interna que responde a la idea de "sistema integrado", según los enunciados de BERTALANFFY, L. von: *Teoría general de los sistemas*. Ed. esp. F.C.E., Madrid, 310 pp.

dentro del conjunto del sistema urbano portugués, conformando un apartado especial dentro de ese conjunto, tal y como sucede con la España insular.

Entre 1960 y 1970 se observa como se producen fuertes cambios en la distribución espacial de la población. Son bastantes los "concelhos" pertenecientes a los distritos de Lisboa, Oporto y Setubal que aumentan su población en proporciones superiores al 15%; otros lo hacen con valores entre el 5 y el 15%. En el lado opuesto, prácticamente todos los "concelhos" del sur y nordeste de Portugal, incluidos en los distritos de Faro, Beja, Portalegre, Castelo Branco, Guarda, Bragança y Vila Real, registran pérdidas superiores al 15%.

En el último período intercensal, 1970-81, la situación muestra los siguientes rasgos: los mayores incrementos de población se contabilizan en los distritos de Lisboa, en especial en las proximidades de la capital y al norte de Setúbal; en tales casos, son "concelhos" que, aunque administrativamente pertenecen a ese distrito (Setúbal), por su proximidad espacial a Lisboa casi conforman con ella un espacio urbano. Por tanto, en gran medida ese crecimiento demográfico hay que achacarlo al efecto inductor ejercido por la metrópolis nacional, como se analizará más adelante. De forma similar, en toda la franja septentrional del oeste, desde Coimbra, Aveiro, Braga y Viana do Castelo, son numerosos los "concelhos" que registran incrementos de población superiores al 5%, al 20%, e incluso, mayores aún (figura 1). En el sur, en Faro, salvo los "concelhos" ubicados en ambos extremos próximos a la costa y a la frontera española, el resto consigue también incrementos de población.

En el lado opuesto, hay que situar los distritos de Beja, Evora, Portalegre y Castelo Branco. En ellos son numerosos los "concelhos" que pierden población en proporciones superiores, en ciertos casos, al 15% (Gaspar, J., 1981,b).

Por tanto, se ve con claridad, cómo se consagra la dualidad antes señalada, de unos espacios que se despueblan coincidentes con aquellas de menores densidades; en tanto que otros distritos, los que concentran los mayores volúmenes de población, siguen con un ritmo de incremento, por encima del balance neto de los movimientos naturales, lo que se debe a los movimientos migratorios interiores. Estos se caracterizan, en buena medida, por su ingrediente urbano que cabe englobar en el típico "éxodo rural" tan conocido aquí en España.

En 1970, sólo el 22,6% de la población portuguesa era censada como población urbana. En 1981, ese porcentaje había subido al 30,1%. En valores absolutos eso significa el paso de 1.959.028 h. a 2.948.024 h. El aumento del 7,5%, unido al considerable incremento de la población global ha significado que 988.995 nuevas personas han incrementado la población que vivía en las ciudades. Es decir, que sobre la población urbana existente en 1970, los valores de 1981 suponen un incremento del 50,48%; cifra, a todas luces muy elevada y que confirma el hecho de que la población portuguesa está en plena fase de cambio, con una población urbana ascendente. Y es preciso añadir que ello sólo recoge las magnitudes oficiales; las reales son todavía más elevadas.

Sin embargo, las cifras de población urbana de Portugal señalan una proporción del 30,1%, que resulta baja al compararla con la del resto de los países europeos, en especial con la de los otros estados comunitarios, con porcentajes superiores al 80% en algunos casos. Ello hace pensar que el proceso de crecimiento de la población urbana portuguesa se encuentra todavía en un estadio de crecimiento inicial y que, en los próximos años, continuará. De ahí la importancia que adquiere lo indicado en la introducción de arbitrar un modelo espacial de organización del territorio para evitar desigualdades territoriales acusadas. Este hecho ya está siendo motivo de atención por parte de los geógrafos portugueses, como ha quedado de manifiesto en el pasado IV Coloquio Ibérico de Geografía, celebrado en 1986 en la Universidad de Coimbra (Gama Mendes, A., 1986).

El crecimiento urbano portugués se debe, por tanto, además de al propio aumento vegetativo de las ciudades, a la llegada a ellas de fuertes contingentes de población provenientes tanto de la masiva afluencia de los repatriados de las colonias como al éxodo rural

DIVISION ADMINISTRATIVA (Distritos).



Fig. 1

que ha desplazado a considerables grupos de población desde los espacios deprimidos del interior hacia las áreas urbanas. El primero, es un hecho circunstancial e irrepetible (Ribeiro, O., 1986). Pero el segundo, el éxodo rural, puede convertirse en la fuente que nutra progresivamente de población a las ciudades; es por tanto ahí, hacia donde debe de orientarse los esfuerzos de la administración para impedir o atemperar este fenómeno, a fin de que no desborde los márgenes prudenciales; de lo contrario, las consecuencias que pueden derivarse de ello serían bastante negativas, por los problemas añadidos que conllevaría para las ciudades y áreas urbanas más dinámicas, Lisboa y Oporto, así como para sus espacios vecinos.

LA RED URBANA PORTUGUESA

Atendiendo sólo al volumen de población concentrado en cada ciudad, estas representan una distribución espacial muy irregular, más aún que lo sucedido al conjunto de la población. Para facilitar la visualización y la comprensión de la realidad se ha confeccionado una figura, la 2 en la que se representan todos los "concelhos" con más de 10.000 h. Para la representación cartográfica se ha recurrido al procedimiento de usar círculos con áreas proporcionales al tamaño demográfico; también, en el cuadro global adjunto puede verse detalle específico por distritos, incluidos los insulares, el número de "concelhos" con tamaño demográfico superior a ese umbral.

En conjunto, la red urbana que forman esos asentamientos es bastante incompleta y muy irregular en la densidad y estructura de su malla. Hay algunos distritos donde sólo la capital se sitúa por encima del umbral fijado; tal sucede en Beja, Bragança, Evora, Guarda, Viana do Castelo y Viseu (aparte de la situación específica de las islas). También, con sólo dos ciudades, es decir la capital del distrito más otra ciudad, lo encontramos en Aveiro, Coimbra, Portalegre y Vila Real. En total suman diez distritos; más de la mitad del conjunto portugués continental —18—. Desde un punto de vista espacial, los distritos citados coinciden con aquellos que ocupan la mitad oriental de Portugal y una parte del norte. Son, como ya sabemos, las áreas de baja densidad de población y las de un poblamiento diseminado, tal es el caso de Viana do Castelo, Viseu o Coimbra.

Por tanto, vemos como la mitad del territorio portugués padece una notoria debilidad en su red urbana. En todo ese amplio espacio sólo a través de las respectivas capitales de distrito se mantiene el engarce funcional desde los centros rurales hacia las capitales de mayor entidad e importancia, de ámbito regional o nacional; tal es el caso de Oporto y, sobre todo, Lisboa. Se echa de menos la existencia de un mayor número de ciudades intermedias que sirvan de enlace entre ambos extremos (Bailly, A.S., 1978).

A su vez, dentro de ese territorio, caracterizado por su malla urbana débil, no existe homogeneidad. Los mayores vacíos corresponden a la mitad sur, distritos de Evora y Beja, y al noroeste, Guarda y Bragança.

En contraste con lo anterior se encuentra el litoral atlántico, caso de las agrupaciones urbanas registradas en los distritos de Oporto y Lisboa-Setubal. En el primero de ellos se contabilizan 10 ciudades, contando la propia capital. La distancia y la dispersión de las mismas señala que, en gran medida, se trata de asentamientos urbanos vinculados directamente a la capital del Duero aunque como escribe Saldanha Martins (1985), los niveles urbanos a los que corresponden estas ciudades son muy diferentes entre sí.³ De todas maneras, la densidad urbana formada en los alrededores de Oporto junto a las ciudades vecinas del Distrito de Braga, conforman un importante conjunto, el segundo en importancia de todo Portugal.

3. Creo que es muy interesante en ese sentido, aunque se fundamenta en el análisis de las variables comerciales, el estudio de SALDANHA MARTINS, L. P.: *Níveis urbanos no Noroeste de Portugal. Dimensiao populacional e do comércio e retalho*. Facultad de Letras de Porto. Instituto Nacional de Investigação científica. Ordenamiento Territorial do Noroeste Portugues, 152 pp.

RED URBANA

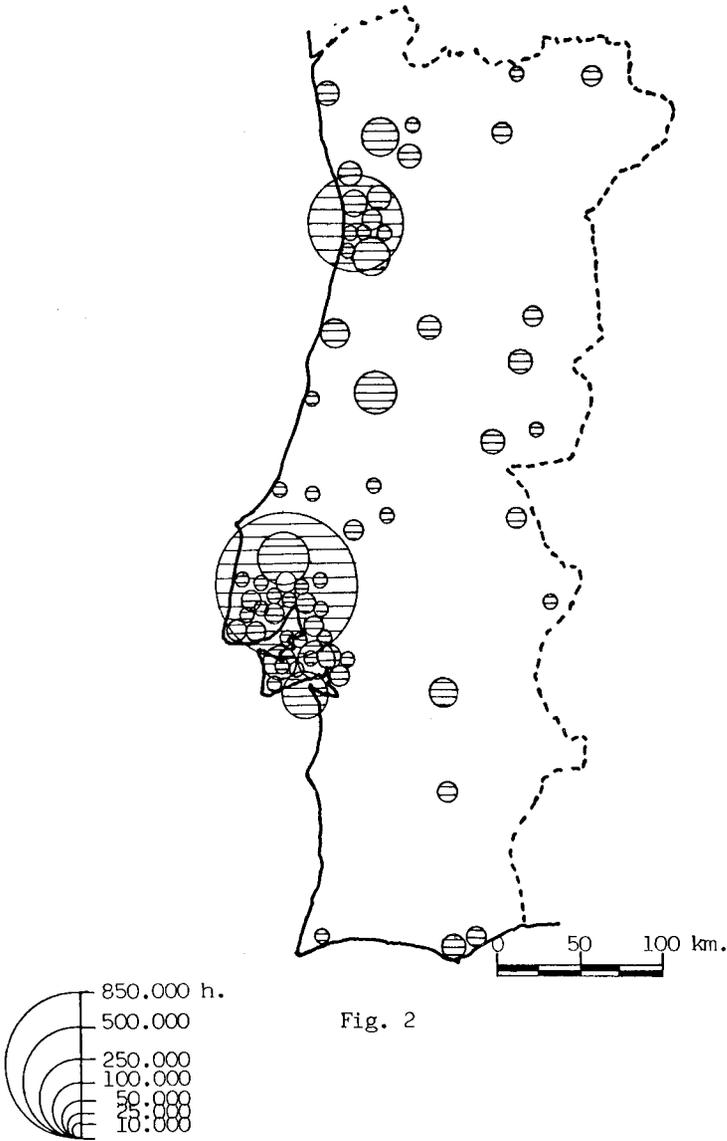


Fig. 2

En el distrito de Lisboa se contabilizan 23 ciudades con población superior al umbral de referencia. La cifra por sí sola es indicativa de la importancia y del protagonismo desempeñado dentro del conjunto portugués. Si se añaden a éstas, las otras doce ciudades ubicadas en el vecino distrito de Setubal, se alcanza un total de 35. Dicha cifra supone casi la mitad del total de ciudades del país. Ello confirma sin duda su especial protagonismo y significación. La densidad de la red urbana es todavía mayor, si se tiene en cuenta al respecto, la peculiar distribución espacial de las ciudades, ya que no todo el distrito lisboeta registra parecida densidad de centros urbanos; antes bien, es en el sur y sureste del mismo, en concreto en los alrededores del centro urbano de la capital, donde se sitúan la mayoría de ellos; confundiendo, a veces, con los propios barrios de la capital tal y como dice Salgueiro (1972). Hacia el sur, la barrera natural del Tajo, una vez salvada a través del enlace del puente "25 de Abril", se permite aumentar el efecto inductor del crecimiento urbano que se origina en la metrópolis de Lisboa y se prolonga por el distrito de Setúbal (Gaspar, 1972). Es ahí, en las proximidades de la capital portuguesa donde se han desarrollado la mayoría de los asentamientos urbanos a que aludimos, dentro ya del distrito de Setubal.

Un rasgo también peculiar de Portugal es que apenas existen situaciones intermedias a las indicadas. Aludimos al vacío expuesto al principio o a la densidad urbana notable de Oporto y la aún mayor de Lisboa.

Pocos beneficios pueden derivarse de una estructura y disposición urbana como la indicada. Más bien podría decirse que todo lo contrario, tal y como señala la numerosa literatura científica existente (Berry, B.J.L., 1964; Racionero, L., 1977). En resumen, la debilidad urbana de la mayoría de los distritos portugueses suponen una dificultad para el futuro desarrollo económico; en tanto que la congestión y la polarización urbana de los segundos amenaza con desencadenar problemas de aglomeración, de difícil solución y elevado coste económico (Lasuén, J.R., 1976). En el análisis que se hace a continuación de la jerarquía urbana se matiza todavía más esta situación.

LA JERARQUÍA URBANA

Como señaló acertadamente Gaspar (1975) la jerarquía urbana portuguesa es, en gran medida, fiel reflejo de su historia. Sin embargo, se ha producido en los últimos decenios, y no se ha detenido todavía, un proceso de acentuación en el protagonismo urbano de Lisboa, y en menor medida de otras ciudades que rompen la tradición existente hasta ahora. Por eso, uno de los rasgos que se comprueba fácilmente al estudiar la jerarquía urbana portuguesa es que aún no ha alcanzado plena madurez. Si se comparan la estructura y el orden actual con el existente hace sólo una o dos décadas, se observa como se han producido numerosos cambios y alteraciones. Es de suponer, según se apuntó más arriba, y dado el presumible incremento de la población urbana que ha de tener lugar en Portugal, que en los años siguientes se originen nuevas alteraciones, quizá sustanciales, en la jerarquía urbana actual.

Debe de precisarse en primer término que esta jerarquía, se establece sólo sobre criterios demográficos; prescindiendo de otros equipamientos funcionales, lo que sin duda, harían más completo el tratamiento ya que podría matizarse más aún el grado de centralidad de cada ciudad.⁴ También, la población atribuida a cada una no es la que radica en los cascos urbanos respectivos, sino la de todo su "concelho"; ello conlleva una

4. Me refiero a la utilización de procedimientos cuantitativos, para, a partir de ellos, analizar el equipamiento funcional y llegar al establecimiento de Índices de Centralidad que permiten conocer con mayor precisión el grado de centralidad ejercido por cada una de las ciudades. Cfr. SERRANO MARTINEZ, J. M.^a: *Jerarquia de ciudades y áreas de influencia en la Región de Murcia*, Murcia, 1984, Univ. de Murcia, Cajamurcia, C. de Comercio, 440 p.

Cuadro 1. *Relación de jerarquías urbanas en los diferentes distritos*

<i>Aveiro</i>		619.878 h.	14,2 %	Pov. d. S. Adriaio	12.147		
Aveiro	29.157 h.			Carnaxide	11.700		
Espinho	14.824			Paço d' Arcos	11.604		
				Torres Vedras	10.655		
<i>Beja</i>		183.683	9,4	Camarate	10.055		
Beja	19.682			Parede	10.027		
<i>Braga</i>		706.087	15,4	<i>Portalegre</i>		140.937 h.	-2,9 %
Braga	63.771			Portalegre	14.824		
Ca. de Cima	22.054			Elvás	12.673		
Barcelos	10.841						
<i>Bragança</i>		180.848	1,6	<i>Porto</i>		1.552.655	18,9
Bragança	13.939			Porto	330.199		
				Vila Nova de Gai.	60.962		
				Matosinhos	26.556		
<i>Castelo Branco</i>		233.120	7,64	Aguas Santos	26.381		
Castelo Branco	23.656			Povoa do Vazin	22.484		
Covilha	22.192			Vila do Conde	20.226		
Conceicao	10.561			Oliv. do Douro	18.714		
				Gondomar	18.510		
				Valbon	11.945		
<i>Coimbra</i>		440.468	9,5	Lec. d. Palmeira	11.252		
Coimbra	71.782						
Fi. da Foz	12.808						
<i>Evora</i>		177.817	1,4	<i>Santarém</i>		449.209	3,9
Evora	34.072			Santarém	15.252		
				Tomar	13.766		
				Entroncamento	10.977		
<i>Faro</i>		326.411	49,1			650.561	39,8
Faro	28.213			<i>Setubal</i>			
Olhao	19.770			Setubal	76.812		
Lagos	10.002			Barreiro	50.755		
				Almada	41.468		
				Cov. d. Piedade	27.676		
<i>Guarda</i>		205.319	2,4	Montijo	22.525		
Guarda	13.118			Baix. d. Banheira	21.362		
				Laranjeiro	19.798		
<i>Leiria</i>		418.218	10,4	Cruz de Pau	15.646		
Cal. d. Reinha	16.853			Lavradio	13.605		
Peniche	15.647			Feijo	13.427		
Leiria	11.189			Corroios	12.475		
				Quinta da Lomba	11.360		
<i>Lisboa</i>		2.065.535	29,7			255.614	1,9
Lisboa	814.591			<i>Viana do Castelo</i>			
Amadora	93.663			Viana do Castelo	15.138		
Queluz	41.112						
Odivelas	38.546			<i>Vila Real</i>		263.896	-0,3
Agualea Ca.	34.041			Vila Real	13.274		
Oeiras	32.046			Chaves	12.032		
Al. M. Martin	27.574						
Sacaven	23.833			<i>Viseu</i>		421.073	2,6
Dancaia	23.179			Viseu	21.018		
Alges	20.642						
Lin. a Velha	19.303			<i>Azores</i>			
Al. do Ribate.	18.806			Ponta Delgada	21.813		
Moscavide	17.717			Angra do Heroismo	12.156		
Vil. Fr. d. Xira	17.626						
Brandoa	17.564						
Pontinha	12.543			<i>Madeira</i>		253.891	2,9
Cascais	12.457			Funchal	48.638		

Fuente: XII Recenseamento Geral da População, Lisboa, 1981.

cierta imprecisión, pues es bien conocido que, en la gran mayoría de ellos, siempre una parte se encuentra dispersa o, al menos, fuera de los centros urbanos; no obstante, hay razones objetivas que avalan esta forma de tratamiento.⁵

Con los datos antes indicados se ha confeccionado un cuadro, el número 2, donde se recogen los 60 "concelhos" que alcanzan en el último censo de 1981 los mayores volúmenes de población. Su umbral se sitúa en 12.475 h.; esta cifra es bastante reducida para tratarse de una jerarquía urbana de nivel nacional. Por otro lado, cabe señalar que la inmensa mayoría de los "concelhos" urbanos de Portugal quedan dentro de ella.

Así mismo, a fin de facilitar la comprensión y comprobar mejor el gradiente de la jerarquía urbana, la figura 3 representa de forma gráfica esos valores. Por ello, los comentarios que pueden hacerse sobre el tema se reducen en extensión; entre otros resaltan los siguientes:

1) La jerarquía tiene rasgos bastante contrastados entre los primeros puestos y los que siguen. De manera muy clara sobresalen los dos que ocupan los primeros lugares, Lisboa y Oporto. A partir de estos se produce un descenso acusado hacia los restantes.

2) Pero, cuando se habla de dos ciudades significadas dentro del conjunto, ello no debe de llevar a englobar a ambas como si las dos tuvieran una importancia similar, en absoluto eso es así; el protagonismo es muy claro a favor de Lisboa; y la tendencia en los últimos años señala una insistencia en el desfase, tanto desde una perspectiva demográfica como de equipamiento industrial y terciario.

3) La ciudad de Lisboa, por tanto, se alza indiscutiblemente al primer puesto de la jerarquía urbana portuguesa. La población contabilizada en su "concelho" alcanzaba los 814.591 h.; casi tres veces la de la segunda ciudad, Oporto. Pero si antes se comentó ya que los valores demográficos de los "concelhos" no resultan siempre precisos, aquí el caso adquiere una situación acentuada. Quiero decir con ello que todo el distrito de Lisboa forma una "región urbana" donde en un espacio de 2.741 km² se contabilizaban en 1981 un total de 2.065.500 h.; además, dentro de la denominada "gran Lisboa", habría que incluir numerosos asentamientos de población ubicados al sur del Tajo, en el distrito de Santarem; con lo cual la cifra total de población se situaría en cerca de dos millones y medio de personas. Toda una gran conurbación, quizá desmesurada para las dimensiones globales del conjunto del país que escasamente llega a los diez millones de habitantes; lo que representa cerca de un cuarto del total de Portugal. Todo eso, según palabras de Orlando Ribeiro, indica una clara situación de "macrocefalia" (1986); originándose todos los problemas típicos en esas estructuras, dado el nivel de desarrollo actual de ese país (Santos, M., 1973). El incremento demográfico ha sido en los últimos años más elevado en la periferia de la capital que en el propio centro urbano. Así, entre 1960-1975, mientras que el segundo ha crecido sólo un 8%, la primera lo hizo en 165%. Esta proporción muestra un claro peligro de concentración urbana, en especial, por los desequilibrios que introduce en el conjunto del territorio portugués. Ello ha de obligar a las autoridades político-administrativas a tomar numerosas medidas para reconducir el problema y evitar males mayores.

4) Oporto, como se refirió antes, alcanza el segundo puesto y se sitúa en un segundo nivel dentro de la jerarquía urbana. También aquí puede indicarse que a la población contabilizada en su "concelho", 330.199 h. habría que añadir numerosos asentamientos de población situados en sus alrededores, lo cual nos daría un total de alrededor de 750.000 h. para el conjunto de la aglomeración. Sin embargo, no creo que aquí puedan asimilarse a dicha aglomeración los numerosos asentamientos de diferente tamaño y significación incluidos en todo el distrito, cuya población global asciende a más de un millón

5. El volumen demográfico de una ciudad siempre resulta un importante indicador que confirma la clara proporción existente entre esa variable y la centralidad de la ciudad; salvo la existencia de circunstancias singulares que puedan modificar sustancialmente esa relación. De ahí la generalización en la utilización del volumen demográfico como criterio para elaborar la jerarquía urbana.

Cuadro 2. Jerarquía urbana según tamaño demográfico; censo de 1981

1. --- Lisboa	814.591 h.	31. --- Viseu	21.018 h.
2. - Oporto	330.199	32. Alges	20.642
3. Amadora	93.663	33. Vila do Conde	20.226
4. - Setubal	76.812	34. Olhao	19.970
5. - Coimbra	71.782	35. Laranjeiro	19.798
6. - Braga	63.771	36. --- Beja	19.682
7. Vila Nova de Gaia	60.962	37. Linda a Velha	19.303
8. Barreiro	50.755	38. Alverca de Ribatejo	18.806
9. + Funchal	48.638	39. Oliveira do Douro	18.714
10. Almada	41.468	40. Gondomar	18.510
11. Queluz	41.112	41. Moscavide	17.717
12. Odivelas	38.548	42. Villa Franca de Xira	17.626
13. - Evora	34.072	43. Brandoa	17.564
14. Agualea Cacén	34.041	44. Caldas da Rainha	16.683
15. Oeiras	32.046	45. Peniche	15.647
16. - Aveiro	29.157	46. Cruz de Pau	15.646
17. - Faro	28.213	47. --- Santarem	15.252
18. Cova da Piedade	27.676	48. - Viana do Castelo	15.138
19. Algueiro M. Martin	27.574	49. --- Portalegre	14.828
20. Matosinhos	26.556	50. Espinho	14.810
21. Aguas Santos	26.381	51. - Bragança	13.945
22. Sacaven	23.833	52. Tomar	13.766
23. --- Castelo Branco	23.656	53. Lavradio	13.605
24. Dancaia	23.197	54. Feijo	13.427
25. Montijo	22.525	55. - Vila Real	13.272
26. Povo do Varzin	22.484	56. - Guarda	13.118
27. Covilha	22.192	57. Figueira da Foz	12.808
28. Guimaraes	22.054	58. Elvas	12.673
29. Baixa de Bandeira	21.362	59. Pontinha	12.543
30. + Ponta Delgada	21.813	60. Corroios	12.475

-- capitales de provincia; + capitales de provincia insulares.

Fuente: elaboración propia sobre datos del Instituto Nacional de Estadística. Recenseamento Geral da População. Lisboa, 1981.

y medio de personas. De todas formas, esa aglomeración urbana tiene ya la suficiente fuerza y entidad para actuar como centro regional para todo el Norte de Portugal; contrarrestando, en buena medida, el excesivo protagonismo de Lisboa, al menos en este espacio del Norte de Portugal.

5) Es interesante observar el salto tan fuerte que se produce entre las ciudades antes reseñadas y las siguientes de la jerarquía. Se observa una carencia de ciudades intermedias, con volumen demográfico entre 100.000 y 300.000 h. Ninguna capital de distrito siquiera tiene el suficiente protagonismo industrial o funcional para alcanzar en peso demográfico ese volumen. Yo creo que no hay auténticas capitales regionales que desempeñen en otras áreas del país ese papel tal y como hace Oporto en el norte, en relación con Lisboa, en ninguno de los distritos o regiones portuguesas. Es curioso que la tercera ciudad, Amadora, ni siquiera es capital de distrito, sino que se ubica en las proximidades de Lisboa. Sólo tres ciudades, capitales de distrito, superan los 50.000 h., son: Setúbal, Coimbra y Braga.

Dentro de las primeras treinta ciudades, sólo se contabilizan once capitales de distrito; junto a las cinco ya citadas hay que añadir: Evora, Aveiro, Faro y Castelo Branco; más otras dos, Funchal y Ponta Delgada, situadas fuera del continente, en las Azores y Madeira, respectivamente. Ello confirma la languidez que caracteriza a la población

urbana de las capitales de distrito portuguesas. Al contrario, las otras 19 ciudades, son centros urbanos surgidos y potenciados al amparo de Lisboa y Oporto.⁶

6) En el resto de la jerarquía urbana —ciudades de volumen demográfico inferior a los veinte mil habitantes— se observa como las capitales de distrito ocupan lugares bastante atrasados; así, el 31, 36, 47, 48, 49, 51, etc. Resulta un poco extraño ver los tamaños reducidos de esos centros, sobre todo cuando se compara esto con lo sucedido en otros países del entorno.

En conjunto, el total de las ciudades incluidas en este nivel, si bien es bastante más numeroso que el de los anteriores, no puede deducirse de ello que se trate de un conjunto muy elevado, dada la población global de Portugal y su dimensión espacial.

El problema, como ya se apuntó antes, radica en ver si el aumento de la población urbana, que presumiblemente ha de continuarse en Portugal, significará para estos asentamientos un aumento de su población urbana; incluso si centros hoy no urbanos adquirirán esa categoría o, al contrario, serán las principales ciudades de Portugal, sobre todo Lisboa y Oporto, junto a los núcleos urbanos de sus alrededores, los que acapararán dicho crecimiento; polarizando aún más la situación existente hoy. Aquí la planificación y las medidas correctoras de la Administración deben de contribuir a evitarlo.

SISTEMA DE CIUDADES Y ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO

Para la definición del sistema urbano he utilizado cuatro variables básicas. Dos de ellas hacen referencia al equipamiento y dotación de elementos productivos, referidos a los distritos portugueses (se entiende que la mayor parte de los mismos corresponden y se centralizan en las respectivas capitales), son la estructura de la población activa y el consumo de electricidad. A su vez, el primero de ambos, se analiza de forma desagregada, según la tradicional división de los sectores productivos: primario, secundario y terciario.

Tanto uno como otro creo que tienen la suficiente entidad como para servir de indicadores de la importancia alcanzada por las correspondientes ciudades y distritos, dentro del conjunto portugués. Nadie duda de que la población activa señala la capacidad de producción global. Si además esta se analiza separadamente, de acuerdo con su estructura sectorial, queda reflejada la diferenciación económica de los mismos. Evidentemente, cabría hacer algunos matices a todo ello, que no vienen ahora al caso y no comprometen las conclusiones derivadas.

También, el consumo global de energía es otro factor que suele usarse frecuentemente como medio para calibrar la riqueza, tanto en lo que se refiere a su capacidad de generación nueva, en tanto que vehículo transformador, como por su consumo a nivel particular.

Las otras dos variables contempladas se refieren a los flujos de tráfico. Concretamente son la intensidad media de tráfico en las principales vías terrestres y la carga media diaria de las líneas de ferrocarril. Estos flujos de tráfico y transporte constituyen una auténtica radiografía de la organización territorial.

La plasmación cartográfica de esas variables, véase la figura 4 en sus apartados a, b, c y d, permiten observar directamente cual es la articulación del territorio; especificándose las áreas dinámicas activas y los espacios que quedan fuera de ellas.

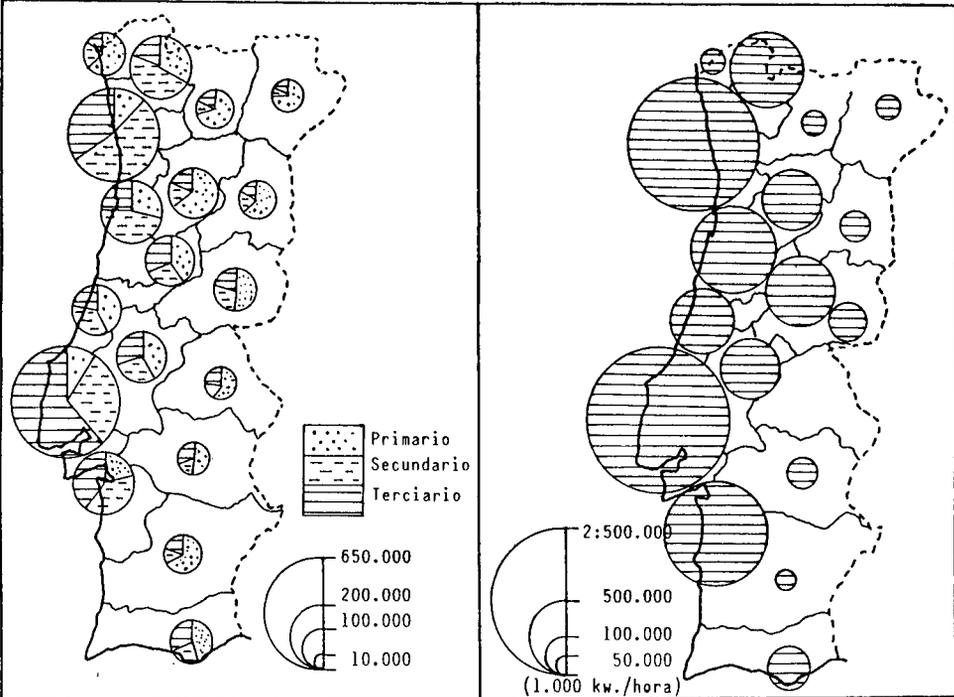
Si se combinan estas variables con la red y la jerarquía urbanas, antes expuestas, la síntesis global resulta fácil y evidente. El resumen de los hechos más significativos que caben resaltar, al respecto, es el que a continuación indicamos.

El sistema urbano portugués cabría caracterizarlo por los siguientes rasgos:

6. Cfr. al respecto lo que escribe: J. M. PEREIRA DE OLIVEIRA: *Análisis comparativo dos centros urbanos de Portugal. Ensaio metodológico*. Coimbra, 1980, 95 pp.

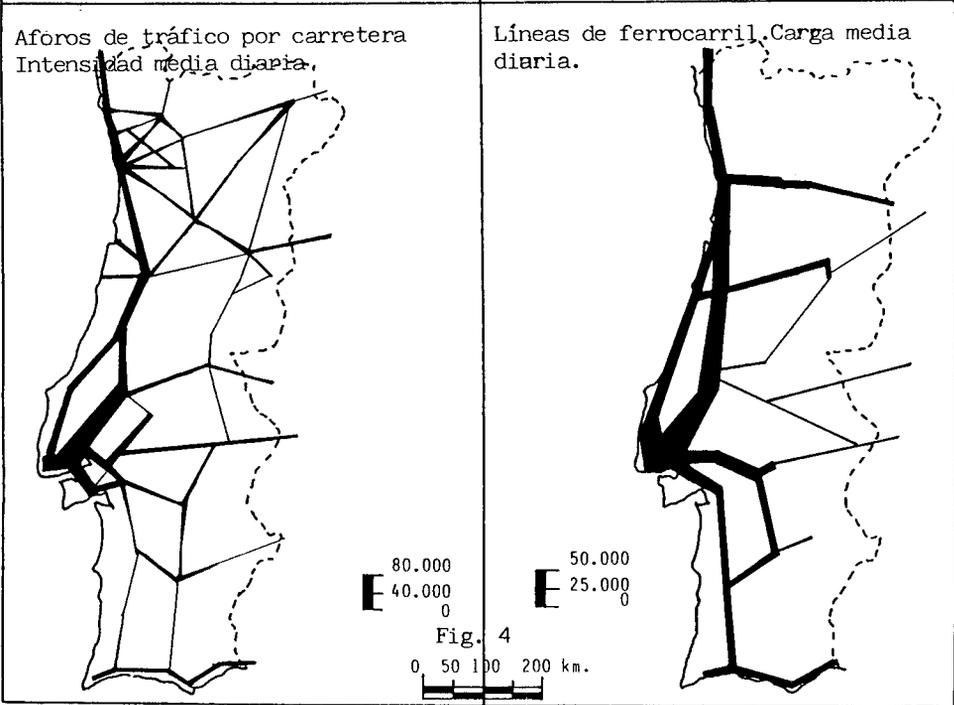
Estructura de la población activa
(s. J. Gaspar)

Consumo de electricidad
(s. J. Gaspar)



Aforos de tráfico por carretera
Intensidad media diaria.

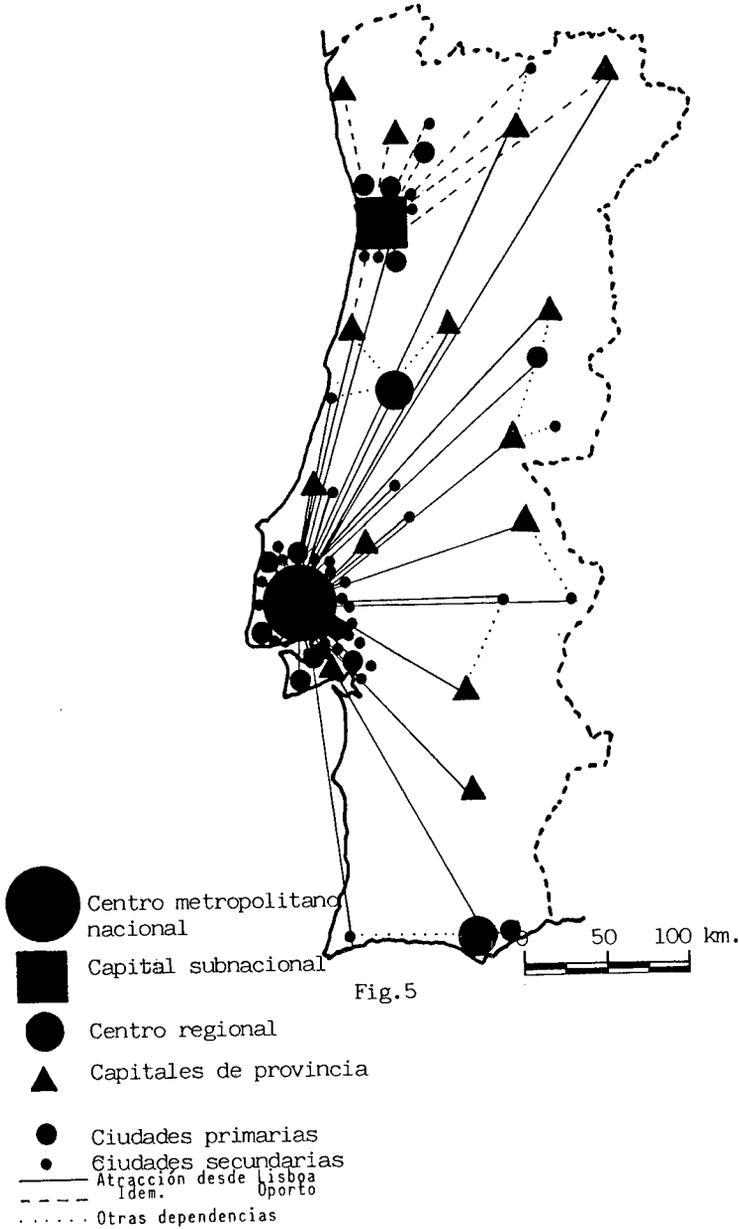
Líneas de ferrocarril, Carga media
diaria.



- 1) Es un sistema poco desarrollado todavía, con grandes desequilibrios espaciales en su malla y escasas interconexiones, a causa de la escasez de centros intermedios, sobre todo de ámbito regional (englobando a varios distritos).
- 2) Espacialmente el desequilibrio es palmario, tanto de sur a norte, como, más acusado aún, de oeste a este. Los vacíos de la mayor parte de la mitad oriental portuguesa son asombrosos; quizá ello se explica en parte por ese tradicional comportamiento de vivir a espaldas de España, en la que tanta culpa ha tenido nuestro país.
- 3) No es fácil, ni creo que sea imprescindible, calificar o definir el sistema urbano portugués, pero son notorios los rasgos de centralidad alrededor de los dos núcleos fundamentales, si bien con protagonismo creciente de Lisboa, que tiende a polarizar todo el sistema en su beneficio. Esta ciudad, capital política y administrativa en todas instancias, tiende también a acumular índices de riqueza y producción preocupantes para lo que deseablemente sería un equilibrio nacional. Sin duda, en el sector servicios su protagonismo es indiscutible, con clara capacidad de atracción para todo el territorio nacional. Los numerosos estudios de Gaspar, J.; Correia, F.; Ferreira, M.J.; Ferrao, J.; Branco, G.; Marin, A.; Teixeira, J.A. etc., así lo confirman.
La metrópolis lisboeta amenaza con convertirse en centro macrocefálico, con el peligro que ello entraña para el desarrollo equilibrado de Portugal, como recientemente ha expuesto O. Ribeiro (1986). Los flujos de transportes analizados confirman esta tendencia, más aún de lo que resulta de su equipamiento funcional o su capacidad productiva.
La ciudad de Oporto, según se indicaba al estudiar la red urbana y la propia jerarquía de ciudades, también desempeña dentro del sistema urbano de Portugal un puesto importante; auténtico centro vital para todo el Norte del país, por encima de lo que sería una capital regional que meramente engloba a los distritos de alrededor. De las capitales de distrito vecinas sólo encuentra algún contrapeso en Braga.
- 4) Ya se hizo mención antes al hecho de no existir otras ciudades que desempeñen funciones propias de capitales regionales, al menos como sucede aquí en España o en otros muchos países de nuestro entorno, caso de Italia, Francia o Marruecos. Quizá las dimensiones territoriales de Portugal y su propia morfología constituyen un impedimento para ello. No obstante, hay algunas ciudades como Coimbra o Faro que sí pueden ser asimiladas a ese "rol". La primera por su situación de cierta equidistancia entre las dos grandes metrópolis; a lo que se añade su tradición universitaria y su incipiente auge industrial. Con todo, consigue mantener un peso significativo y una capacidad de influencia que sobrepasa al territorio comprendido dentro de su propio distrito.
La lejanía de Faro, en el Algarbe, a bastante distancia de Lisboa, unido a la debilidad urbana de Beja y a la propia entidad de la red urbana de su propio distrito, hacen de esta ciudad un centro urbano que es posible incluir dentro de ese nivel.
- 5) Los niveles inferiores del sistema urbano están ocupados por buena parte de las capitales de distrito; algunas de ellas, incluso las de cierta tradición de equipamiento funcional, como Evora, apenas consiguen sobrepasar en su área de influencia los límites administrativos propios (Gaspar, J., 1972).
Otras como Setúbal, a pesar de su vitalidad demográfica y productiva está demasiado cerca de Lisboa para generar su propia área de influencia (Ferreira, M.J.; Almeida, M.V., 1976).
- 6) La debilidad del sistema urbano en el resto del territorio es patente. La escasez de la red ya anunciaba unas relaciones sistémicas poco integradoras; antes bien, cabe calificar de débiles; lo que se traduce en una fuerte dependencia hacia los centros vitales del espacio portugués.

Al analizar el sistema urbano van apreciándose numerosos aspectos y características que definen la organización del espacio. Resalta así, la falta de integración de extensas

SISTEMA URBANO Y ORGANIZACION DEL TERRITORIO



áreas que quedan desvinculadas de los centros dinámicos del territorio portugués, armazón dinámico de la nación (figura 5). La dualidad, que ha venido comentándose se aproxima a la clara división esquemática y simple, pero no menos verdadera, del "centro-periferia". Aquí, ese centro viene configurado por las áreas costeras que, desde Setúbal, se extiende hacia Oporto. En contraposición, a medida que nos alejamos de ella, entramos en la periferia, definida y caracterizada por rasgos netamente opuestos a los anteriores. Esta dualidad espacial constituye un fuerte inconveniente para Portugal y su futuro desarrollo económico.

También quiero referirme de nuevo al profundo aislamiento que tal situación conlleva en relación con su vecino país, España. Ahora, ante la nueva situación que se ofrece para los dos países ibéricos, es de pensar que no pueda seguir manteniéndose esa situación de vivir de espaldas (Pessôa, S., De Matos, L., 1986 y Rodríguez, V., Abellán, A., 1986). Sería deseable la potenciación de unos ejes de comunicación, entre los cuales cabría citar Madrid-Lisboa, Faro-Sevilla y Oporto-Vigo, para integrar mejor y alcanzar una complementariedad económica y productiva de ambas naciones (Bielza de Ory, V., 1986). Pero todo ello, no es más que un "desideratum". Veremos en el futuro cual es la marcha de los acontecimientos.

CONCLUSIONES

- 1.^a) El sistema urbano portugués muestra un claro desequilibrio entre las ciudades que lo encabezan y el resto, con ausencias muy significativas en los niveles intermedios.
- 2.^a) El protagonismo excesivo que desempeñan Lisboa y Oporto y la ubicación espacial, claramente descentrada en torno a ellas, de gran parte de los núcleos que constituyen la red urbana portuguesa, señalan una organización del territorio donde hay una evidente franja dinámica y una amplia periferia poco articulada y claramente dependiente de la anterior.
- 3.^a) Esta peculiar organización significa un grave inconveniente en el presente y aún más, de cara al futuro, para conseguir un desarrollo global y espacialmente armonizado de todo el territorio de Portugal.

Bibliografía

- BAILLY, A. S.: *La organización urbana, teorías y modelos*. Madrid, 1978. I.E.A. Local, 278 pp.
- BERRY, B. J. L.: "Cities as system within systems of cities". *Regional Development*. Press. Univ. Cambridge Mas., 1964.
- BERTALANFFY, L. von: *Teoría general de los sistemas*. Madrid, 1981, 2.^a reimpresión, F.C.E. 310 pp.
- BIELZA DE ORY, V.: "Genesis of the Spanish regional unbalances and the new strategies regarding the oil crisis and the E.E.C." *Regional Conference on Mediterranean Countries*, I.G.U., Zaragoza, 1986, pp. 255-70.
- EUROPEAN CONFERENCE OF REGIONAL REPRESENTATIVES RESPONSIBLE FOR REGIONAL PLANNING AND DEVELOPMENT: *Papers*. Strasbourg-Valencia, 1987.
- FERREIRA, M. J.; ALMEIDA, M. V.: *Áreas sociais da cidade de Setubal*. Série de estudos para o planeamento urbano e regional. Lisboa, 1976. N.º 2.
- GAMA MENDES, A.: "Urbanização e planeamento dos poderes da raça as raças do poder". *IV Coloquio Ibérico de Geografia*. Coimbra, 1986. Resumos das Comunicações, p. 38.
- GASPAR, J.: *A área de influência de Évora. Sistema de funções e lugares centrais*. Lisboa, 1972. Univ. de Lisboa, 414 pp.
- GASPAR, J.: "A ponte Salazar e o tráfego entre Lisboa e a outra Banda". *Série de Estudos Geográficos Urbanos*. N.º 2, 1972 Lisboa.
- GASPAR, J.; CORREIA, F.: "A distribuição das actividades terciárias na cidade de Lisboa, segundo as Estatísticas fiscais". *Série de Estudos Geográficos e Urbanos*, N.º 5, Lisboa, 1973.

- GASPAR, J.; CORREIA, F.; FERREIRA, M. J.; FERRAO, J.; BRANCO, G.: "Centros do comércio e serviços na cidade de Lisboa". *Série de Estudos Geográficos e Urbanos*, N.º 6, Lisboa, 1974.
- GASPAR, J.: "Estudo geográfico das aglomerações urbanas em Portugal Continental". *Projecto de investigação. Finisterra*, 1975, Vol. X, N.º 19, pp. 107-52.
- GASPAR, J.: *Portugal em mapas e em números*. Lisboa, 1981, 2.^a ed. Livros Horizonte, 190 pp.
- GASPAR, J.: b) "Variação da população de 1970-1981". *Finisterra*, N.º 31. Lisboa, 1981.
- GASPAR, J. (direc.): *Desenvolvimento e gestão das infra-estruturas na área Metropolitana de Lisboa*. Lisboa, 1985. Centro de Estudos Geográficos, 134 pp.
- JACOBS, J.: *Las ciudades y la riqueza de las naciones*. Barcelona, 1986. Ariel, 265 pp.
- LABASSE, J.: *La organización del espacio. Elementos de geografía voluntaria*. Ed. esp. Madrid, 1973, Ed. I.E.A. Local, 752 pp.
- LASUÉN, J. R.: "Algunos aspectos del proceso de crecimiento del sistema de ciudades: estabilidad, polarización, difusión". *Ensayos sobre economía regional y urbana*. Barcelona, 1976. Ariel, pp. 127-156.
- LASUÉN, J. R.: "Desarrollo económico y distribución de las ciudades según tamaño". *Ensayos sobre economía regional y urbana*. Barcelona, 1976, Ariel, pp. 157-178.
- MARÍN, A.: "As actividades secundarias no centro tradicional de Lisboa". *Serie de Estudos Geográficos e Urbanos*, n.º 8, Lisboa, 1975.
- MUNFORD, L.: *Las ciudades en la Historia. Sus orígenes, transformaciones y perspectivas*. Buenos Aires, 1966, 2 vols. Infinito, 892 pp.
- PEREIRA DE OLIVEIRA, J. M.: *Análisis comparativo dos centros urbanos de Portugal. Ensaio metodológico*. Coimbra, 1980. Universidade de Coimbra, 95 pp.
- PESSÕA, S.; DE MATOS, L.: "A tendencia de desertificação populacional na zona fronteira portuguesa". Cáceres, 1986. *XII Reunión de Estudios Regionales. Comunicaciones*.
- RACIONERO, L.: *Sistema de ciudades y ordenación del territorio*. Madrid, 1977, Alianza Universidad, 168 pp.
- RIBEIRO, O.: *Portugal. O Mediterrâneo e o Atlântico*. Lisboa, 1986. Livreria Sa da Costa, 192 pp.
- RODRÍGUEZ, V.; ABELLÁN, A.: "La región fronteriza en la normativa comunitaria y en los programas de desarrollo regional". Cáceres, 1986. *XII Reunión de Estudios Regionales*.
- SALDANHA MARTINS, L. P.: *Níveis urbanos no Noroeste de Portugal. Dimensão populacional e do comércio a retalho*. Porto, 1985. Faculdade de Letras de Porto, 152 pp.
- SALGUEIRO, T.: "Bairros clandestinos na periferia de Lisboa". *Serie de Estudos Geográficos e Urbanos*, n.º 4, Lisboa, 1972.
- SANTOS, M.: *Geografía y economía urbanas de los países subdesarrollados*. Barcelona, 1973, Oikós-Tau, 282 pp.
- SERRANO MARTINEZ, J. M.^a: *Jerarquía de ciudades y áreas de influencia en la Región de Murcia*. Murcia, 1984, Univ., Caja Murcia. C. de Comercio, 440 pp.
- TEIXEIRA, J. A.: "Contributo para a análise da evolução e estrutura da população activa na área metropolitana de Lisboa". *IV Coloquio Ibérico de Geografía*, Coimbra, 1986. *Resumos das Comunicações*, p. 38.
- VILÀ VALENTÍ, J.: "El concepto de región". *La Región y la Geografía Española*. Valladolid, 1980, A.G.E., pp. 13-34.