

ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DESDE LA GEOGRAFÍA. DE RENOVACIONES CONCEPTUALES, RETOS, AMENAZAS Y ESPACIOS DE OPORTUNIDAD ¹

Joaquín FARINÓS DASÍ

Joaquin.Farinos@uv.es

Catedrático de Análisis Geográfico Regional

Departamento de Geografía – Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local

Universitat de València

Recibido: 12/04/2014

Aceptado: 01/09/2014

RESUMEN: El presente artículo aborda las relaciones entre la ordenación del territorio y la geografía, tanto desde un punto de vista conceptual y epistemológico como de la vinculación que se ha querido establecer entre ellas en los nuevos grados de geografía implantados en las universidades españolas. Esta relación se ha visto a veces de forma reticente. Se analizan las causas y las diferentes vías seguidas; está por ver si se mantendrán en la futura nueva (enésima) reforma de grados de tres años (en lugar de los cuatro actuales). Ello nos traslada a la vieja discusión sobre la unidad de la geografía, revisitada esta vez desde unos planteamientos de ciencia posnormal. El argumento que se defiende en el texto es que una interpretación más generosa (en línea con la nueva planificación territorial estratégica) y menos sectorial (de mera, aunque imprescindible, planificación física de usos del suelo) resulta la mejor plataforma para recuperar dicha unidad, desde una perspectiva de sistemas complejos, problemas desestructurados e incertidumbres (frente a la certeza de la tradicional ciencia aplicada). También abre más y mejores oportunidades para la aplicación profesional de la geografía, especialmente en el ámbito de la planificación del desarrollo territorial local, apoyando tal afirmación en un análisis de los resultados presentados en el tercer informe del Colegio de Geógrafos españoles de 2013.

PALABRAS CLAVE: Ordenación del territorio, nueva planificación territorial estratégica, geografía, ciencia posnormal, salidas profesionales

¹ Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación CS02012-36960 «Del gobierno a la gobernanza y gobernabilidad efectiva del territorio: guías para un nuevo desarrollo territorial», Plan Nacional de I+D+i 2008-2011, Subprograma de Proyectos de Investigación Fundamental del Ministerio de Economía y Competitividad, cofinanciado por el FEDER, sobre la base de algunos trabajos previos del autor.

PLANNING FROM GEOGRAPHY. CONCEPTUAL RENEWAL, CHALLENGES, THREATS AND AREAS OF OPPORTUNITY

ABSTRACT: This paper focuses on Geography and Spatial Planning relationships; both from a conceptual and epistemological point of view as well as from existing linkages between the two when designing current Geography Bachelor Degrees in Spanish Universities. Many times this relationship has been seen in a reluctant way. Paper tries to explain causes and adopted alternatives. That leads to the old discussion about unity of Geography, this time revisited from a postnormal science perspective. We argue for a more generous understanding of Spatial Planning (in fact New Strategic Spatial Planning) and less sectoral (only Land Use Planning –even it is necessary taking part of it-), due it seems the best basis in order to recover such unity; from a perspective of complex systems, unstructured problems and uncertainty (in opposition to ‘certainties’ of traditional applied science). As well as it opens more and better professional (applied) opportunities, mainly in the local territorial development planning field, as the last report (2013) of Spanish Professional Geographers Association seems to demonstrate.

KEY WORDS: Spatial and Regional Planning, new strategic spatial planning, geography, postnormal science, professional application

I. DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO CUANDO SE PRETENDE VINCULAR ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y GEOGRAFÍA

Ha habido poca claridad y acuerdo tanto a la hora de delimitar el concepto de ordenación del territorio (para muchos mera política sectorial de usos de suelo, para otros algo que quedaría entre la economía y el medio ambiente y sus respectivos efectos territoriales), como de su relación, papel y oportunidad dentro de la geografía. Sobre lo segundo los argumentos utilizados varían en función de si se opta por un enfoque más teórico (de enseñanza y código deontológico) o por un carácter más aplicado y de práctica profesional. A día de hoy ambos deben ser combinados, careciendo de sentido cualquier alternativa parcial. En relación con esta última cuestión, por lo claro e ilustrativo, se reproducen a continuación algunos de los argumentos que figuran en las páginas iniciales del documento de ‘Verifica’ del actual título de grado de la Universitat de València (por todos):

“La Geografía es una ciencia del territorio, una disciplina ambiental al mismo tiempo que eminentemente social. Junto a su tradicional y consolidada vertiente teórica, incorpora cada vez con mayor fuerza una importante vertiente práctica o aplicada... además de esta amplia visión general, dota de una amplia base teórica y metodológica, así como de técnicas e instrumentos para analizar y recomendar soluciones que ayuden a mitigar o resolver los diversos problemas de base territorial... Desde una perspectiva teórica y analítica la Geografía contribuye decisivamente a la comprensión general de los territorios en las diversas escalas de análisis, desde lo local hasta lo global... Su aplicación práctica se concreta en la Ordenación del Territorio en todos sus as-

pectos, desde la gestión ambiental hasta la planificación territorial en ámbitos regionales, urbanos y rurales... El interés científico y social de la Geografía cobra hoy una dimensión estratégica si atendemos al calibre de los problemas y potenciales conflictos que deben afrontar las sociedades contemporáneas... La enseñanza, en todos sus niveles y particularmente en la enseñanza secundaria, ha sido una importante salida laboral para los titulados en Geografía... No obstante, con ser importante la aportación de la Geografía a la nueva sociedad del conocimiento, no se agotan aquí los campos de inserción laboral de los nuevos graduados. Existe también toda un área de trabajo profesional ligada a la intervención pública a escala local y regional, buscando que las políticas territoriales promuevan simultáneamente la eficacia económica, la sostenibilidad ambiental y la cohesión y el bienestar social... Un hito destacable dentro de esta dinámica fue la creación del Colegio de Geógrafos (Ley 16/1999, publicada en el BOE del 5 de mayo de 1999)... La empleabilidad de los licenciados en Geografía en áreas distintas a la enseñanza, queda de manifiesto en el informe sobre 'Empleabilidad de los egresados en Geografía', emitido por el Colegio de Geógrafos en abril de 2008, así como en el propio 'Libro Blanco'...

Este razonamiento, ampliamente compartido por nuestro colectivo y por la academia, evidencia la importancia del territorio -como concepto integral- y su presencia en la propia médula de la disciplina y de los nuevos grados de geografía de las distintas universidades españolas². Una orientación (territorial) que, por cierto, ya aparecía explícitamente recogida en la redacción de la directriz primera del RD 1.447/1990, de 26 de octubre, por el que se establecía el anterior título universitario oficial de licenciado en geografía y las directrices generales propias de los planes de estudios conducentes a la obtención de aquél. En dicho RD se señala que "las enseñanzas conducentes a la obtención del título oficial de Licenciado en deberán proporcionar una formación científica adecuada en los aspectos

² La denominación '*Geografía y Ordenación del Territorio*' fue la escogida para el nuevo título de grado en las universidades Autónoma de Barcelona, Autónoma de Madrid, Complutense de Madrid, universidades de Alicante (desde 14.07.11 en que sustituirá a la anterior denominación dada al nuevo grado), de Cantabria, de Castilla-La Mancha, de Extremadura, de La Laguna, de Las Palmas de Gran Canaria, de Lleida, de Lleida, de León, de Murcia, de Oviedo, la del País Vasco. La Rovira i Virgili de Tarragona, de Santiago de Compostela, de Valladolid y la de Zaragoza. La denominación '*Geografía y Gestión del Territorio*' fue la escogida por las universidades andaluzas de Granada, de Málaga y de Sevilla. La Universitat de València prefirió '*Geografía y Medio Ambiente*' y la de Girona '*Grado en Geografía, Ordenación del Territorio y Gestión del Medio Ambiente*'. Con unas denominaciones más tradicionales quedaban las universidades de Jaén, Pablo de Olavide de Sevilla y la UNED, que optaron por '*Geografía e Historia*', y las de Alicante (hasta 14.07.11), de Salamanca, de Vigo, de Barcelona y la de les Illes Balears que prefirieron '*Geografía*'.

básicos y aplicados de la geografía, el análisis y la ordenación del territorio” (el subrayado es propio).

A pesar de todo ello, no siempre esta vinculación directa de nuestra titulación con la ordenación territorial ha gozado en la realidad de todas las simpatías. Uno de los posibles motivos podría ser el de tratar de eludir el riesgo que supondría ligar el futuro del grado, si identificado con la ordenación del territorio, a una preocupante realidad: el hecho de que la planificación territorial no sólo no resulta prioritaria para el conjunto de las administraciones y de los actores económicos hegemónicos, sino tampoco para gran parte de la sociedad civil. Todas estas esferas presentan, sin embargo, un (supuesto) común entendimiento (aceptado) de lo ambientalmente sostenible, y recientemente han abrazado abiertamente el fenómeno urbano como prioritario sobre lo territorial. Así, esta función pública que es la ordenación del territorio ha sido objeto (especialmente en estos últimos años del boom inmobiliario y posterior crisis asociada a él) de una estrategia de progresivo debilitamiento si no de simple abandono; con una vuelta al urbanismo, a la ecología, al paisaje y a la economía como cosas que ‘realmente’ importan y sobre las que se puede actuar realmente lejos de quimeras y voluntarismos.

Probablemente por estos motivos se prefería optar por la senda más confortable de la sostenibilidad frente a la de la territorialidad³, y/o de la gestión por la de la planificación, a pesar de que ambas forman parte de un mismo continuo y no pueden (ni deben) entenderse por separado ni presentan (cabría decir) un unívoco y claro orden de prelación. La planificación precede a la gestión, pero sirve de poco sin la segunda; al tiempo que ésta sin la primera carece de sentido... y de rumbo. Como tampoco la ciudad es entendible fuera de la matriz territorial ni sin tener en cuenta las infraestructuras que las unen atravesando ésta.

Desde el punto de vista epistemológico, varios son los posibles fundamentos que contribuyen a explicar el predominio de las opciones señaladas. Supone una toma de posición que se alinea con lo reflejado en los dos primeros capítulos del texto de Claude BERTRAND et Georges BERTRAND (2002), para quienes el medio ambiente resulta uno de los temas más actuales de la geografía, que le ha permitido recuperarse de su propia crisis, resurgiendo como una materia integrada bajo la apariencia de la ciencia del paisaje y del medio ambiente (lo que le acercaría a la ecología). Algo en lo que ya se habían venido aplicando un largo inventario de autores como por ejemplo BOLÓS (1981), BERTRAND (1972), GÓMEZ MENDOZA (1995, 1997), MAESTRE (1978), MARTÍNEZ DE PISÓN (1982), PANAREDA (1976),

³ Resulta una posición más pragmática (incluso podría calificarse de más cómoda y sensata) dada la evidente correlación de fuerzas existente entre ambas, tanto desde el punto de vista institucional como legal e instrumental (vid. al respecto PEREIRA, 2011 y SERRANO, 2012),

PECA (1986), TARLET (1977), VALENZUELA (1984)... y una orientación que continúa muy viva; tal y como demuestra el significativo título escogido para el VII Coloquio del grupo de 'Historia del Pensamiento Geográfico' de la Asociación de Geógrafos Españoles organizado por la Universidad de Granada, octubre de 2014: *La relación entre la sociedad y el medio ambiente en la geografía moderna*.

A juicio del autor de estas líneas es una opción que trata de preservar la dimensión física ("la hermana mayor" decía ORTEGA VALCÁRCEL, 2000; vid. FARINÓS, 2000), frente a la cada vez más clara y decisiva presencia de la dimensión social de la geografía; de lo que el fenómeno urbano sería clara muestra, predicta, a día hoy. Lo que también explicaría los conflictos y la inicial solución de compromiso de querer ubicar la geografía tanto en el campo de ciencias sociales como en el de humanidades (donde finalmente ha quedado), pero no (sin embargo y contradictoriamente) en el de las ciencias naturales, de cara a la evaluación de la actividad investigadora. De nuevo a vueltas con el viejo conflicto sobre la unidad, o no, de la geografía (REYNARD, 1976). Parece representar, pudiera interpretarse, la definitiva opción por una visión más afrancesada o clásica, frente a la anglosajona del "espacio que importa" (SOJA, 1980; GREGORY, 1981; MASSEY, 1985; MASSEY y ALLEN, 2004)⁴, del postmodernismo (de un SOJA -1989- revisitado en 2011), y del ya entrado en años (aunque todavía difícil de aprehender y asumir) *Spatial & Regional Planning* (FALUDI, 2010).

Este posicionamiento representa el punto de partida para una progresiva integración entre medio ambiente, paisaje y (ordenación del) territorio; en línea con los planteamientos de la UE y del Consejo Europa reflejados en documentos como el propio *Convenio Europeo del Paisaje* (convertido ya en Tratado Internacional), los *Principios Directores para un Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo* o la *Estrategia Territorial Europea* (y sus continuados desarrollos posteriores). Un posicionamiento también coincidente con lo que BERTRAND y BERTRAND (2002) proponían en su tercer capítulo, al considerar el paisaje como posible dimensión cultural (y sensible) del medio geográfico, como instrumento en las políticas de medio ambiente y de ordenación del territorio⁵;

⁴ Edward SOJA (1980) y Derek GREGORY (1981) llamaron la atención sobre la insuficiente consideración del espacio y del lugar como marcos de las relaciones sociales. Entendían que el espacio, el territorio, es un componente básico de las relaciones generales de producción que son a la vez sociales y espaciales, definiéndose dialécticamente (relaciones entre individuo y sociedad, entre actitud humana y estructura social, y entre hombre y naturaleza).

⁵ Claude y Georges Bertrand proponen un "sistema común, de orden epistemológico, fundado sobre tres conceptos espacio-temporales" (FROLOVA, 2003): el *geosistema*, el *territorio* y el *paisaje*. El *geosistema* sería un concepto (noción y método) naturalista que trata el medio ambiente (espacio geográfico tal como funciona actualmente, incluido su grado de antropización) como

y en línea con los trabajos que han venido desarrollando los profesores Rafael MATA (2006, 2008, MATA y SANZ HERRÁIZ, 2003) y Florencio ZOIDO (1989, 1998, ZOIDO y VENEGAS, 2002).

El medio físico, ni que decir tiene, interesa y está llamado a seguir jugando un papel principal en las políticas de ordenación del territorio. Valga citar, como ejemplo, los conocidos estudios del medio físico, los más recientes del paisaje (estudios de integración o de impacto paisajístico...), o los más novedosos estudios de detalle sobre el riesgo geomorfológico que, al amparo de las Directivas Europeas de Agua y la de Riesgos de Inundación (OLCINA, 2009) se vienen desarrollando (por ejemplo en la actualmente en fase de renovación legislación valenciana de OT; más en concreto el Plan de Acción Territorial de carácter sectorial, de prevención de riesgos de inundación –PATRICOVA-). Pero no sólo; a los recursos del medio físico se les pueden aplicar cuatro tipos de valores relacionados con la tarea de planificación: el naturalístico (grado de conservación y de especificidad de los ecosistemas), como riesgo y recurso para la posible localización de ciertas actividades humanas (microclima, vulnerabilidad a la contaminación, recursos acuíferos...), perceptual (cultura y paisaje) y el valor relacionado con el potencial de desarrollo económico y la productividad (agraria, turística, industrial y de servicios). Sobre esta cuestión volveremos en el próximo epígrafe II.1. Sin embargo su interés únicamente puede ser entendido desde un punto de vista social o comunitario; antropológico al fin.

II. UNA APROXIMACIÓN GEOGRÁFICA AL ENTENDIMIENTO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Ya hace más de una década escribíamos sobre el espacio de oportunidad que para la geografía representaba la planificación territorial (FARINÓS, 2000), denominación más generosa y que siempre hemos preferido a la de ordenación

fuerza (*source*). El concepto de *territorio* trataría el espacio geográfico como recurso (*ressource*), basado en los procesos de artificialización del medio ambiente (repercusiones de la organización y de funcionamiento social y económico sobre el espacio considerado). Finalmente el *paisaje* se interpreta como la entrada socio-cultural en el sistema ambiental, fruto de la conversión del medio ambiente en un recurso en el acto de la percepción o del uso directo (*ressourcement*).

Siendo la distinción clara y sin ambages entre lo primero y lo segundo, no parece guardarse la misma proporción entre el segundo y el tercero, que pudiera ser interpretado como subconjunto del segundo. Las transformaciones y las formas de apropiación del espacio para convertirlo en territorio dependen de las culturas que los ocupan y transforman dando lugar a paisajes específicos; enfoque propio de la geografía cultural anglosajona, de donde también proviene el concepto de *landscape character*.

del territorio (traducción directa del concepto francés empero no corresponderse precisamente con él); a pesar de algunas iniciales críticas ante lo que algunos interpretaban como un riesgo de diletantismo (FARINÓS 2009a).

Cabe tener en cuenta qué pautas, tendencias y problemas territoriales evolucionan, cambian, se sustituyen o aparecen de nuevo, bajo nuevas formas o no, pero en nuevos contextos espaciales y temporales. Ello hace necesarias nuevas conceptualizaciones, nuevos enfoques, metodologías e indicadores (DAVOUDI *et al.*, 2009). El proyecto CADEC del Programa ESPON II representa un buen ejemplo de ello, en cuanto a conceptos; como también el *Glosario de Términos de Ordenación del Territorio de la CEMAT*, que ha sido traducido a siete idiomas (entre ellos al inglés, francés y portugués) pero no al castellano, para el que se cuenta con algunos diccionarios elaborados por la academia bajo la dirección de acreditados maestros de la geografía española, aunque preferentemente dirigidos al ámbito de lo urbano⁶. También las nuevas interpretaciones de una renovada planificación estratégica (tal y como han venido abordando autores como Louis ALBRECHTS o José María PASCUAL i ESTEVE -por todos-); o del llamado ‘*Soft Planning*’, tanto a nivel de UE (con nombres como Andreas FALUDI y el equipo del OTB Delft holandés a la cabeza) como a nivel local, en especial a nivel de Reino Unido, donde tiene su origen en el marco del proceso de devolución de poderes y de regionalización (vid. en este sentido las aportaciones de Graham HAUGHTON y de Philip ALLMENDIGER).

El debate metodológico y teórico sobre la *geografía regional* que impulsaba el posibilismo historicista y la geografía regional francesa clásica quedó transformada a principios del siglo XX con la publicación en 1939 de la obra de HARTSHORNE *The nature of geography: a critical survey of current thought in the light of the past*. Desde su punto de vista, la integración de todas las ramas de la geografía sistemática (geografía de los climas, suelos, relieves, vegetal, animal, de las razas humanas, etnológica, económica, política y social –sic-), referidas a un lugar de la superficie terrestre, constituiría la geografía regional. La geografía sería, pues, el análisis y la síntesis de los fenómenos en el espacio. Influida por la escuela alemana, HETTNER (1927) principalmente, se resistía a verla como

⁶ CaDEC Project - *Capitalisation and Dissemination of ESPON Concepts*, disponible en: http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_TransnationalNetworkingActivities/cadec.html

“*Spatial development glossary of the CEMAT*”, disponible en: http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/cemat/versionglossaire/default_EN.asp

Nueva versión (2013) del “*Diccionario de urbanismo. Geografía urbana y ordenación del territorio*”, de los profesores Florencio ZOIDO *et al.* editado por Cátedra, y el “*Diccionario sobre términos sobre la ciudad y lo urbano*”, de Lorenzo LÓPEZ TRIGAL (2010), publicado por Biblioteca Nueva.

disciplina puente entre las ciencias sociales y las naturales; una cuestión todavía no resuelta para muchos pero que entronca directamente con los principios la planificación territorial comprensiva que aquí se propone⁷. En su opinión –y en la nuestra- los fenómenos naturales no deben separarse de los humanos, ya que al hacerlo se pierde la capacidad para poder entender la compleja realidad; para poder comprender el territorio, diríamos hoy, como verdadero sistema complejo y problema desestructurado que necesita de abordajes transdisciplinares desde la ciencia posnormal (FUNTOWICZ y RAVETZ, 1991 y 1993).

II.1 El medio físico en la ordenación del territorio: del origen de las relaciones entre medio ambiente, territorio y paisaje

El carácter integral, las relaciones entre naturaleza, paisaje y territorio, el interés combinado por el pasado, el presente (espacio producido) y el futuro (espacio en producción -LEFEBVRE, 1974-), también lo encontraremos en la propia evolución de la ordenación del territorio, como se verá posteriormente. El espacio puede ser producido tanto mediante planes directores (planificación más dura u ortodoxa, de racionalidad “perfecta”) como de planes estratégicos (planificación más blanda y colaborativa -mediante técnicas de prospectiva-); con un enfoque que va desde lo sectorial (planificación de usos del suelo) hasta lo integral (definición del modelo territorial o, de forma más ambiciosa, planificación integrada o comprensiva, ya citada). Antes, sin embargo, dedicaremos los próximos párrafos a analizar las relaciones, imprescindibles pero a veces reticentes, entre geografía física, medio ambiente y territorio.

En el primer tercio del siglo XX las relaciones entre medio y hombre eran el campo crucial en la investigación y enseñanza geográficas. Sin embargo en la década de los años 1960, pese al resurgido interés por los recursos naturales, las aportaciones al análisis de los problemas de los recursos hechas por los geógrafos (especialmente humanos) fueron relativamente escasos (REES, 1989). Es por ello que se vieron relegados por otras disciplinas, habitualmente ecologistas y economistas. La geografía dejaba así “... escapar la oportunidad histórica de hacerse con la recompensa intelectual del medio-ambientalismo de los años sesenta. La

⁷ Siguiendo la simple definición que figura en Wikipedia (en traducción propia porque no existe versión en castellano): “El término de Planificación Comprensiva se usa en los EE.UU. por los planificadores de los usos del suelo para describir un proceso que determina los objetivos y aspiraciones en términos de desarrollo para una comunidad -o sociedad-. El resultado... es un Plan Comprensivo que prescribe la política pública en materia de transporte, equipamientos, usos del suelo, espacio público y vivienda. Dichos planes por lo general abarcan grandes áreas geográficas, un amplio abanico de temas y cubren un horizonte temporal de largo plazo”.

ruptura en geografía entre la tradición geográfica especialista y la tradición del estudio del medio y la consiguiente hegemonía de la primera dio lugar a... un ‘camino no seguido’ en las relaciones Naturaleza-Sociedad” (WATTS, 1989: 112). Hoy en día estas relaciones parecen estar cobrando un renovado impulso con la emergencia de conceptos como el de ‘gestión basada en ecosistemas’, a pesar de que éste (el *Ecosystem Based Approach*) tenga su origen precisamente en el departamento (sectorial) de medio ambiente de Naciones Unidas.

Para UNWIN (1995: 263) las razones por las que la geografía fue incapaz de asumir el liderazgo intelectual en el campo medioambiental son principalmente tres. En primer lugar, los estudios medioambientales engloban muchos fenómenos y prácticas sociales de las que se ocupan muy diversas disciplinas; esto es, para el análisis de los usos de los recursos y estrategias de gestión es necesario comprender fenómenos y prácticas sociales muy diferentes. En segundo, la reestructuración institucional de la enseñanza superior en las décadas de 1970 y 1980 (especialmente en el caso del Reino Unido, y posteriormente en cierta medida en España), condujo a la agrupación de varios departamentos y/o a la enseñanza interdisciplinar (por parte de nuevas disciplinas) de áreas temáticas que pertenecían al territorio geográfico. Es el caso de las nuevas “ciencias del medio ambiente”, que junto a biología, economía, geología y química, entre otras, se disputan la titularidad de los estudios para la conservación de la naturaleza. Las necesidades de carga docente de las plantillas, las políticas de centro (con el poder de las facultades frente a las comisiones académicas de títulos, que han acabado por eludir su naturaleza inter-disciplinar que originalmente se les preveía en la legislación) y el actual contexto de crisis, hacen el resto. En tercer lugar, porque, a pesar de que las contradicciones derivadas de la explotación humana del medio ambiente y sus posibles soluciones ofrecen un campo de estudio en el que poder aunar la geografía física y la humana, no resulta nada fácil llegar a esta conjunción al hablar ambos lenguajes distintos. Una busca la verdad de la explicación (ciencia normal/aplicada), la otra también, pero en muchos casos aspira a algo más, a la verdad de la comprensión (posnormal/de incertidumbre). La geografía física sigue cercana a los principios del positivismo lógico, mientras que la geografía humana se viene asociando a las ciencias sociales; economía primero, sociología después, ciencias políticas y de la administración más recientemente...

Desde el campo de la geografía física algunos geógrafos han venido prestando una mayor atención a cuestiones de carácter aplicado desde la década de los años 1970. Para COOKE (1987) son cinco las razones de esta tendencia: 1) su mayor interés por procesos contemporáneos, lo que los hace más útiles para planificadores e ingenieros; 2) la utilización de unas técnicas y un lenguaje más fácilmente entendible y convincente para grupos ajenos a la disciplina pero que

hablan el mismo lenguaje aplicado y unívoco de certezas (las llamadas ciencias de ‘salvación’); 3) la mayor necesidad de obtener fondos externos por parte de los departamentos universitarios. Estos tres cambios se produjeron coetáneamente con 4) el incremento del interés internacional por las cuestiones medioambientales y, por último, 5) el cada vez mayor número de geomorfólogos que intentan satisfacer, por encargo, las necesidades de los responsables de la gestión ambiental (como ejemplo, ya citado, los informes de detalle sobre riesgo geomorfológico en los estudios de inundabilidad, reforzados en el revisado PATRICOVA).

Moviéndose, como lo hace, en el positivismo lógico, la geografía física se preocupa de la producción de conocimientos útiles (de forma significada para la definición y previsión de riesgos; caso de la geomorfología, climatología...). Su interés técnico se dirige a la predicción y el control; del mismo modo que lo hacen la geografía económica y los SIG para delimitación de áreas funcionales y de servicios. La aplicación de sus teorías y métodos es esencial para el medio ambiente y la ordenación del territorio, pero los geógrafos físicos participan rara vez en la toma de decisiones en la gestión territorial y medioambiental y, lo que es más significativo (como ya señalaba UNWIN, 1995: 265), tienen poco que decir respecto a los que beneficiará dicha gestión.

Por su parte, las investigaciones de los geógrafos humanos en materia medioambiental se han venido planteando desde tres puntos de vista muy diferentes:

1. La búsqueda de la comprensión e interpretación del significado humano del paisaje; a tres niveles: el del reconocimiento formal de imágenes y composiciones, el del reconocimiento simbólico de las referencias de los elementos y las imágenes, y el de la situación del paisaje en un contexto social, histórico, geográfico y cultural (COSGROVE y DANIELS, 1988).
2. Un segundo se basa en la conceptualización marxista de las relaciones históricamente constantes entre la sociedad y la naturaleza, que bajo el sistema de producción capitalista se mediatizan a través del trabajo. La actividad humana cambia la forma de la naturaleza, pero al mismo tiempo esta actividad necesaria moldea el carácter humano y las relaciones sociales entre las personas. Es mediante la creciente dominación humana de la naturaleza como algunas personas logran dominar cada vez más a otras. Pese a que desde el enfoque marxista existen dos posturas opuestas para explicar las relaciones entre naturaleza y sociedad, y dadas las perdurables secuelas del determinismo exacerbado de SEMPLE y HUNTINGTON, en el estudio de paisajes predomina la dominación hu-

mana sobre la naturaleza. La naturaleza se convierte en un mero accesorio del proceso de producción, en un producto social... en un servicio ecológico para satisfacer las necesidades de la población, fundamentalmente en las urbes y ciudades-región.

3. Finalmente, el tercer enfoque introduce el concepto de *territorialidad* para intentar interpretar las relaciones entre los seres humanos y su entorno. Este concepto arranca de biólogos y críticos sociales, que suponían similares comportamientos entre animales racionales y no. En oposición a esta idea, SACK (1986: 2) considera que la territorialidad tiene raíces sociales y geográficas, estando íntimamente relacionada con la forma en que las personas usan la tierra, organizan el espacio y dan sentido al lugar (GASPAR, 1995). En el mismo sentido, en su análisis del pasado europeo, DOGHSOON (1987: 67) examina cómo el nacimiento de distintos tipos de sociedades estuvo relacionado con la creación de modelos de orden espacial, para lo cual estima fundamental el advenimiento de la agricultura, hecho que motivó la aparición de derechos de acceso y uso exclusivos de determinados grupos sobre los segmentos del espacio (su territorio) en los cuales invertían su trabajo. La territorialidad puede considerarse por tanto como “una de las expresiones de la relación entre la sociedad y el espacio y, examinando la evolución del concepto de territorialidad, es posible explorar cómo se ha usado la dominación de la naturaleza para determinar las relaciones de poder dentro de las sociedades humanas” (UNWIN, 1995, 268)⁸.

Este interés por el paisaje y la naturaleza, que brinda sus recursos para ser apropiados y explotados, generando con ello un orden social y espacial concretos, se aleja del enfoque de los geógrafos físicos. Desde este enfoque el paisaje deja considerarse un mero escenario para las actividades humanas y pasa a contemplarse como recurso y patrimonio, como uno más de los valores ambientales que demanda la sociedad. Con ello no se renuncia a brindar al medio físico toda la importancia que merece, sino que su papel pasa a verse reforzado. El medio físico interesa como objeto de investigación y como un recurso en las políticas de ordenación del territorio. La conclusión de los trabajos de análisis del medio físico, que se solicitan para la elaboración de los planes territoriales a diferentes niveles de escala, consiste en encontrar un modelo territorial que permita re-

⁸ Para una mayor aproximación al concepto de territorialidad vid. RAFFESTIN (1999 y 2000). Recientemente ha surgido una nueva consideración de la territorialidad difusa, movable, en el contexto de la globalización; una territorialidad global, como también una ciudadanía, unos derechos, una justicia, una gobernanza... incluso una ordenación del territorio y una sostenibilidad (concretada en el cambio climático) globales.

presentar la distribución óptima de los recursos en el territorio de forma que se aproveche al máximo la *aptitud* o potencialidad natural, y al mismo tiempo se reduzcan al mínimo los riesgos y los *impactos* negativos. Surgen así una serie de nuevos conceptos como *impacto ambiental*, *impacto paisajístico*, *impacto territorial*, *evaluación de impacto ambiental*, *estudios de riesgo*, *estudio de impacto ambiental*, *estudio de impacto paisajístico*, *evaluación ambiental estratégica* e incluso *evaluación de impacto territorial* a los que la geografía debe prestar especial atención (FARINÓS, 2011a).

El medio físico, junto con las infraestructuras (naturales y artificiales -de asentamiento, producción y de conexión-) y las dimensiones social, económica e institucional definen un territorio. Las relaciones que se establecen entre este conjunto de elementos constituyen lo que desde un punto de vista sistémico GÓMEZ PIÑEIRO (1987, 44) denominaba *estructura territorial*. Su reconocimiento es imprescindible para proceder posteriormente a una planificación territorial integral, la ordenación del territorio, en la que se integrará la planificación del medio físico con la de carácter socioeconómico.

II.2 Interpretación (tradicional) de la ordenación del territorio en la geografía

Según GÓMEZ PIÑEIRO (1987: 34) no es hasta fechas relativamente recientes que se consolida un interés teórico y práctico de los geógrafos por la ordenación del territorio (OT), un complejo e interdisciplinar concepto considerado por algunos una ciencia, por otros un conjunto de normas y regulaciones, o como el desarrollo de prácticas territoriales. El lugar del geógrafo en la OT se refuerza por su capacidad sintética, global y transdisciplinar; frente a los análisis parciales de aspectos normativos, económicos, sociales y sectoriales que realizan habitualmente otros profesionales.

Existen muy variadas definiciones de la OT que pueden ser sintetizadas en una simple idea principal: racionalización del espacio terrestre a través de una mejor distribución de elementos (naturales, población, actividades económicas y sociales...) que aumente el bienestar (MURCIA, 1978). Inicialmente con un enfoque más restringido, la OT se admite a nivel de núcleo o ciudad, dando lugar a lo que suele denominarse “planeamiento”, en el que participan fundamentalmente los arquitectos y ocasionalmente los geógrafos. La evolución hacia un punto de vista menos restringido de OT tiene mucho que ver con el desarrollo de la geografía, especialmente la regional. A partir de la década de 1950 los geógrafos tratan de desarrollar la vertiente aplicada de la disciplina. Quienes participan en esta tarea coincidirán en la preocupación por la problemática espacial, por la aplicación, por

la acción directa sobre el territorio y por la política, por la utilidad del enfoque global. Surgen y empiezan a desarrollarse así distintas “geografías” prácticas.

Es el caso de la *geografía activa* de Yves LACOSTE y de Pierre GEORGE (1966), que en la década de 1970 dará lugar a una *geografía operativa* que ofrece una metodología para saber pensar mejor el espacio geográfico considerando diversos niveles de análisis y distintas intersecciones de todos los factores intervinientes (LACOSTE, 1977); y a una *geografía dinámica*, desarrollada con un enfoque global y una metodología comparativa para evaluar acciones, impactos, transformaciones y proyecciones de futuro en todo lo referente a la problemática territorial (GEORGE). También es el caso de la *geografía constructiva* soviética, que propugnaba una visión integradora entre hombre, sociedad y medio ambiente, siendo GUERASSIMOV (1976) su máximo representante; o de la *Ecogeografía* de Tricart (TRICART y KILLIAN, 1982), que con un análisis transdisciplinar y global ofrece una visión integrada (sintética) de las relaciones del hombre con su medio ambiente. Pero sobre todo es el caso de la *geografía aplicada* de PHILIPPONNEAU, para quien “la Geografía regional aplicada, o planificación regional, no constituye más que un aspecto, el más característico y el más importante, sin duda, de las posibilidades de utilización práctica de la Geografía” (1960: 8); de LABASSE (1973), que desarrolla, entre otros, temas como la planificación espacial o la regionalización, y de BERNARD et al. (1978), interesados por el estudio de la legislación (FARINÓS, 2000). Muchos de los maestros franceses de aquella época abrazan un posicionamiento crítico, también en aspectos más domésticos, con una visión más regional (más girondina y menos jacobina) de la forma de hacer la política para promover el desarrollo territorial (equilibrado) en Francia.

La dualidad escalar urbana versus regional dio lugar a un intento de diferenciación entre la planificación regional y la OT, siendo la segunda más propia de las escalas locales, metropolitanas y comarcales, aunque éstas se integren en otras escalas mayores. A diferencia, y desde el punto de vista legal y competencial, en el actual Estado de las Autonomías se distingue en cambio entre urbanismo (local) y OT (regional o supralocal). Sin embargo, ambos términos se usan indistintamente, al emplearse como sinónimos OT y planificación territorial, dentro de la cual quedaría incluida la regional y cualquiera otra. En este sentido se expresan PANIAGUA y TARANCÓN (1993: 298-299) para quienes la consecución de los objetivos de la OT es fundamentalmente una tarea política, siendo la escala regional el nivel más apropiado para su puesta en práctica.

La conexión entre lo regional y la OT también resulta patente en la política europea. El mismo Parlamento Europeo creó una “Comisión de Política Regional y de Ordenación del Territorio”, que no duda en utilizar el concepto de *Ordena-*

ción Regional. Las autoridades europeas explicitarán en varias ocasiones que la escala regional es la más apropiada para la OT, siguiendo el influjo francés. Así por ejemplo, en 1983 la Conferencia Permanente de Autoridades Locales y Regionales aprobó la siguiente resolución: “La ordenación regional/territorial da expresión geográfica a las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es al mismo tiempo una disciplina científica, una técnica administrativa y una política desarrollada como enfoque interdisciplinario y global, dirigido hacia un desarrollo regional equilibrado y hacia la organización física del espacio según una estrategia general”. Resulta prácticamente idéntica interpretación que la que se hace en la misma definición de la OT que ese mismo año se recogía en la Carta Europea de Ordenación del Territorio adoptada durante la sexta reunión de la CEMAT celebrada en Torremolinos.

En nuestro país, de acuerdo con el artículo 148.1.3º de la Constitución de 1978, la OT pasaba a ser competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (CC.AA.). Entre 1978 y 1985 las CC.AA. van a ir asumiendo, entre otras, las competencias de urbanismo, OT y medio ambiente, a pesar de que tardarán más de veinte años en algunos casos para desarrollar su propia legislación e instrumentos. De este modo se hacían cargo de la práctica totalidad de atribuciones que la antigua Ley del Suelo de 1956 otorgaba al gobierno de la nación, mientras los municipios seguirán conservando sus atribuciones preconstitucionales de forma integral. Con ello, el panorama de la OT en España se hace más complejo y diverso. Y es que cada comunidad autónoma ha desarrollado su propia legislación e instrumentos de OT, adaptados a sus propias características, necesidades, que-rencias, ritmos y objetivos sectoriales particulares.

En este nuevo contexto político, la geografía aporta a la interdisciplinar OT la comprensión global del espacio, partiendo de una interpretación multiescalar, que resulta especialmente apropiada para poder manejar de forma más coherente, en línea con los preceptos de una adecuada gobernanza multinivel, las políticas que, con distinto nombre y asignación competencial (gobierno de España, CC.AA. y autoridades locales), obedecen a un mismo fin: el desarrollo territorial (integral) sostenible.

II.3 Reinterpretando la OT como *Spatial/Regional Planning*: la planificación del desarrollo territorial (u OT ‘reconstituida’); nada nuevo del todo, pero una regeneración necesaria

La OT clásica, entendida como control de los usos del suelo a una escala intermedia (GÓMEZ OREA, 2007; ZOIDO, 2001 y 2007), ha venido ocupándose más por el control y por poner límites (por necesidad) que en tratar de aprovechar el

potencial territorial existente a fin de mejorar los niveles de desarrollo y de la calidad de vida, aunque también los considerara. En el diseño de las nuevas políticas territoriales se pretende explotar ese potencial mediante un adecuado marco de relaciones entre economía y naturaleza y, a su vez, entre éstas y la planificación de los usos del suelo. Esta revisitada interpretación del desarrollo territorial permite devolver a la geografía su carácter integrador; desde distintos ángulos: entre lo físico y lo humano, lo clásico y lo actual, la investigación y la acción. De igual forma, este nuevo enfoque del desarrollo y la gobernanza territoriales permite ampliar el horizonte instrumental de las políticas territoriales, al querer ocuparse también y de forma novedosa de las formas (o rutinas) en que se aplica (FARINÓS, 2009a).

A pesar de ser el plan el instrumento esencial para la actuación de los poderes públicos en culturas como la nuestra, con el claro objetivo de objetivar y regular lo que es permitido y lo que no, tratando de evitar así (supuestamente) los efectos de las malas prácticas y de la indeseable confusión entre el interés particular y el general, sin embargo, se detectan algunos problemas que cuestionan su utilidad y eficacia. Desde la demora en su elaboración a la ‘sobreplanificación’, pasando por las dificultades de concretar actuaciones y cumplir los requisitos para poder convertirlos en operativos y dotarles de un carácter más permanente y perdurable en el tiempo, resistiendo los cambios de coyuntura y/o de ciclo político.

Todo ello nos habla de la conveniencia tanto de un nuevo estilo de gobierno del territorio como de planificación, con una mayor presencia de la evaluación *ex-ante* y una mejor interacción y observación entre las distintas administraciones y departamentos responsables de las políticas públicas. También de una nueva cultura política, en la que el control mutuo entre ciudadanía, élites y políticos se convierta en moneda de cambio de uso corriente. Poco presente hasta la fecha, sin embargo ha experimentado interesantes avances y manifestaciones recientes fruto de la espoleada repolitización de la sociedad. Tanto en materia de conflictividad/defensa/custodia territorial, como también, y de forma más amplia, por la reclamación de unas mejores prácticas democráticas (FARINÓS, 2014a; ROMERO y FARINÓS, 2011). Junto a una renovada ética pública, la nueva gobernanza territorial se asienta sobre los valores democráticos y de participación ciudadana. Sólo a partir de ellas parece posible sentar las bases para una nueva forma de desarrollo social, económica y medioambientalmente sostenible; también, e intrínsecamente asociado a ello, de gobernabilidad en un verdadero Estado Social y de Derecho.

Se comparte la tesis central de Joan PRATS (2005: 171) sobre lo que entender por modelos de gobernanza en cada caso y en cada contexto específico, así

como sobre el papel central de la esfera pública. Los gobiernos tienen un papel especial que jugar en lo referente a la claridad en materia de responsabilidades y en la solución de conflictos. Pueden contribuir a ello mediante el establecimiento de un adecuado marco regulador y gestión de la información, y pueden constituirse en referente de apertura y participación, convirtiéndose en un buen ejemplo en su propia gestión. Les corresponde legislar para garantizar las prácticas de participación, apertura y otras innovadoras formas de gobernanza. Pero llegados a estas alturas cabe reinterpretar su función, tratando de recuperar la originaria: velar por la *res publica* y el interés general; la *politeia* aristotélica.

Ante el riesgo de convertirse en el mal menor (“el menos malo de los sistemas”), hay que volver a los fundamentos de la propia democracia: la ciudadanía y su (‘de-construible’) capacidad de organización para la defensa de valores e intereses individuales y colectivos (la *areté* cívica). La gobernanza territorial debe ser *gobernanza democrática*; esto es, debe involucrar a toda la constelación de actores y no únicamente a algunos intereses particulares y/o hegemónicos.

Se trata de un proceso dependiente en gran medida de las condiciones de cada contexto específico. Las acciones y procesos de gobernanza territorial deben ser territorializados, relacionados con el capital territorial existente. Ello requiere una revalorización del territorio y la mejora de una nueva cultura territorial común o de la generalidad, para cuya consecución el papel de los actores públicos es crucial. En este sentido debe prestarse una mayor atención a la política de gestión y ordenación territorial, especialmente a la planificación estratégica, en tanto representa una muy buena opción para mejorar la coherencia, y efectividad, de las políticas. Coordinación y cooperación resultan elementos básicos para una adecuada gobernanza territorial; sin embargo hasta el momento son una de nuestras mayores debilidades, porque la cultura política del corto plazo y la estrategia política de la polarización han prevalecido sobre la cultura del consenso.

La Carta de Torremolinos reconocía precisamente el carácter pluridimensional de la OT: a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida con un enfoque interdisciplinario global. También hemos reconocido (FARINÓS y ROMERO, 2007) tres estadios para la planificación del desarrollo territorial en función de las diferentes implicaciones y requerimientos técnicos y políticos:

- a) diagnóstico: análisis de los sistemas territoriales, entendimiento y presentación de la estructura territorial, del paisaje y del modelo territorial;
- b) método: aplicación de técnicas e instrumentos para diseñar y alcanzar los objetivos (paisajísticos, arquitectónicos, infraestructurales, econó-

nicos, culturales, ecológicos...) y coordinar los usos del suelo y las políticas sectoriales, ámbito en el que el geógrafo trata de introducirse haciendo uso de técnicas provenientes de otras disciplinas (mejor instaladas o con mayor tradición) o de otras nuevas que a priori le son más afines (caso de los SIG);

- c) la capacidad de guiar la acción política: en este caso la planificación del desarrollo territorial puede actuar como guía del proceso político de toma de decisiones (como se decía al hablar de la planificación comprensiva).

Mientras los dos primeros se encuentran razonablemente consolidados, legitimados socialmente y con una batería de instrumentos bien desarrollados y en continua evolución, el tercero, en relación con las nuevas formas de gobernanza ya referida, resulta todavía un objetivo en ciernes y de futuro más incierto en cuanto se atraviesa por situaciones de crisis (económica y/o institucional).

Las estrategias a partir de las cuales se instrumenta la política territorial son diversas, motivo por el que también se habla de “familia de políticas territoriales” (ILPES, 2007) o, a nivel de la UE, de conjunto de políticas con impacto territorial (cohesión territorial) y de la necesidad de evaluar su impacto (evaluación del impacto territorial). Sin embargo, como es conocido y largamente argumentado, estas políticas no siempre se plantean de manera coherente, de forma que su descoordinación genera tensiones entre las mismas y entre éstas y la política de desarrollo económico regional⁹.

El resultado ha sido la fragmentación entre las distintas políticas sectoriales y la descoordinación entre los niveles de poder con competencias sobre las mismas; lo que a su vez deriva en su menor eficacia y eficiencia. Precisamente, una mejor y más eficiente coordinación permitiría otorgar un inédito espacio de acción, hoy baldío, a una nueva OT reconstituida; “política crisol” de otras po-

⁹ Es lo que se reconoce por ejemplo desde la década de los años 1940-50 en Francia (en la década de los años 1960 se creará la DATAR) y en España (aunque finalmente el gobierno de la autarquía abandonará la idea de un enfoque integrado para abrazar la nueva Ley del Suelo de 1956 y las recomendaciones económicas internacionales –directrices del sistema Bretton Woods- plasmadas en el Plan de Estabilización de 1959 y la política de Polos de Desarrollo a partir de 1964). En la década de los años 1960 en el Parlamento del entonces Mercado Común (de manos de los holandeses). En la de los años 1970 en las reuniones sobre *Spatial and Regional Planning* en el seno de la ONU (reunión de Hawaii). En las décadas de los años 1990 y 2000 en el marco de la OCDE, del Consejo de Europa (reuniones de la CEMAT) y durante el proceso de ampliación de la UE y de preparación del documento de la ‘Estrategia Territorial Europea’ y posteriores Agendas Territoriales...

líticas (DE LA QUADRA, 2004) con el objetivo de la cohesión territorial¹⁰. Por ello resultará un campo especialmente indicado para desarrollar la nueva gobernanza (FARINÓS, 2005 y 2008). Bajo estas nuevas premisas el espacio se produce, se territorializa, en forma de nuevas estrategias o visiones territoriales, a partir de las expectativas, deseos e intereses de la ciudadanía y los actores locales.

Es pues en este marco, y con esta interpretación más generosa de la OT, donde encuentra acomodo la idea de *Planificación del Desarrollo Territorial Sostenible* (PDTs)¹¹. Una nueva y genérica forma de denominar a esta política, que recibe tan diversos nombres en distintas partes de Europa. Se trata también con ello de plasmar la dimensión territorial de la sostenibilidad, contribuyendo así a que la OT (“hija de un dios menor”) pueda salir reforzada. Si toda política tiene un impacto territorial, la PDTs las ha de considerar conjuntamente, con el objeto de promover la cohesión territorial; dentro de cada área o región geográfica y respecto de unidades territoriales más amplias, dentro de las cuales se integran.

La manera de desarrollar o plasmar la OT en España (en forma de planes) ha seguido hasta la fecha un estilo (y método) racional-comprehensivo. Preparados por las élites que configuran especialistas y equipos de técnicos (dentro del propio organigrama de las administraciones regionales y locales, pero también en consultorías y equipos externos que trabajan para ellas), han venido adoptando un claro sesgo tecnocrático y sentido jerárquico (de arriba a abajo). Sin embargo, especialmente a partir de la trasposición de la Directiva Europea de Evaluación Ambiental Estratégica el proceso de preparación de dichos planes ha tenido que hacer frente al requisito y nuevo reto de promover y lograr una participación efectiva¹².

Ello ha supuesto tanto una renovación metodológica en el proceso de elaboración de planes (ya presente en la preparación de algunos planes subregionales como el del Poniente Almeriense –de escaso recorrido- o el posterior y galardonado Plan Insular de Menorca, por citar dos ejemplos), como una progre-

¹⁰ HILDENBRAND (2007) habla de tres funciones propias de la OT: de ordenación, de desarrollo y la de coordinación, que aquí se destaca. (Para un mayor detalle vid. FARINÓS 2009).

¹¹ *Ljubljana Declaration on the Territorial Dimension of Sustainable Development* (CEMAT, 2003).

¹² Directiva Europea EAE (2001/42/CE) 2001/42/CE, traspuesta a la legislación española mediante la *Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medioambiente*, BOE nº 102, 29.04.2006.

Vid. también la *Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente*, que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).

siva mixtura entre una planificación más tradicional u ‘ortodoxa’ (de *zoning* y definición del modelo territorial) y la de carácter más prospectivo y estratégico que abre las puertas a la participación, a los análisis DAFO y a la preparación y selección de escenarios territoriales futuros (visiones o estrategias). Ello ha conducido progresivamente a una planificación más indicativa, más adaptada a las propias características y necesidades del momento y del lugar. También más flexible, que puede ser revisada a partir de una evaluación continuada mediante la aplicación de sistemas de seguimiento basados en indicadores cuyos valores umbral ya han sido definidos *ex ante* en el mismo momento de elaboración de los planes (valga como ejemplo de buena práctica la Estrategia Territorial de Navarra y el observatorio territorial que nace asociado a ella).

Desde un enfoque de la complejidad relacional, los procesos de planificación territorial estratégica requieren saber escuchar, ver, sentir y leer las múltiples dinámicas existentes en un lugar, de forma que puedan identificarse aquellos factores clave que justamente requieren de la acción colectiva; tamizada esta última de acuerdo con las propias cualidades de la localidad (HEALEY, 2005 y 2006). Por tanto la llamada nueva planificación territorial estratégica’ (*New Strategic Spatial Planning*) se concentra en un número limitado de elementos clave (vectores, líneas o ejes estratégicos). Es necesariamente selectiva, se orienta a los asuntos que realmente interesan, focalizándose en elementos y cualidades (sociales, culturales, intelectuales, tejido urbano y modelo territorial...) específicos locales. Las visiones o estrategias territoriales, por tanto, deben estar referidas y ubicadas en un espacio (lugar) concreto, en un contexto (social, económico, político, cultural y de poder), tiempo y escala que le van a acabar confiriendo unas condiciones muy específicas que la hacen difícilmente exportable o reproducible en otros espacios, para los que únicamente podrá servir de referencia¹³.

Esto presupone la recuperación no sólo de la idea de síntesis geográfica sino también de individualidad (unicidad) de la región o espacio geográfico, revisitada desde la tradicional concepción surgida en la geografía regional francesa clásica, pero mixturada con planteamientos propios de los “estudios de localidades” de la llamada escuela de Los Ángeles (con un recuperado SOJA, 2011) y con el necesario análisis multiescalar que, desde el punto de vista operativo o práctico, permite la crucial fase de integración del diagnóstico interno y externo de la planificación territorial estratégica que señalaban PUJADAS y FONT (1998).

¹³ De acuerdo con estas premisas, diversas podrán ser las aproximaciones que pueden plantearse en un proceso de planificación territorial estratégica según cuál sea el carácter territorial predominante de cada espacio (rural, turístico, urbano, natural...); FARINÓS 2010a.

A pesar de la evidencia de una progresiva mixtura entre la planificación territorial vinculante y la estratégica, en el caso español no puede decirse lo mismo de una hipotética integración entre la planificación económica (del desarrollo regional) y la física (territorial, urbanística y sectorial con impacto territorial). En opinión de algunos autores (caso de BENABENT, 2006) lo que se estaría produciendo en España (o en sus CC.AA., que son quienes tienen la competencia legislativa y de gestión en la materia) es justamente lo contrario: una progresiva separación entre ambas. En el caso de algunas CC.AA., la OT trata de supeditar, y lo consigue, a la planificación urbanística (valga como ejemplo singular de esta situación el sistema de planificación desarrollado desde 2003 en Cataluña –NEL·LO, 2007 y 2012). Sin embargo, de forma general tienen cada vez una menor ascendencia, y capacidad de coordinación, sobre las políticas sectoriales; por ejemplo respecto de la de medio ambiente, cuya legislación se sitúa por encima de la territorial, o incluso de otras políticas como la de infraestructuras, cuyos instrumentos llegan a situarse en situación de prelación respecto de los de OT (como en la Comunidad de Madrid). Por no hablar de los llamados ‘proyectos estratégicos’, que han cobrado gran protagonismo en los últimos años en toda España y que presentan no sólo una escasa incardinación con los propios planes de ordenación (debiere ser imprescindible), sino que incluso llegan a convertirse en la puerta falsa por la que poder eludir o incluso diluir aquéllos¹⁴. Desde este punto de vista, las posibilidades reales de una deseada nueva planificación territorial estratégica (por participada y visionaria en el medio y largo plazo), integral (por coordinada y por superar el tradicional enfoque sectorial) y efectivamente participada (no como mero cumplimiento de los aspectos formales o imperativos impuestos por la legislación, yendo no sólo a la letra sino al espíritu de la ley) parece todavía demasiado lejana.

A pesar de ello, desde nuestro punto de vista, buena parte de los conflictos territoriales existentes en la actualidad no pueden solucionarse únicamente por la vía de la judicialización y de más planeamiento al viejo estilo, a pesar de la natural querencia de las administraciones a la simplificación de procesos y trámites. Esta aplaudida simplificación no ha hecho en las más de las ocasiones sino abrir las puertas tanto a la flexibilización de la norma en dirección a una creciente desregulación; justamente lo que pretendía evitarse por parte de quienes defienden mantener las formas más vinculantes y rígidas de planificación.

¹⁴ Sobre los perversos efectos de la nueva figura de los proyectos estratégicos PINSON (2011); desde unos planteamientos más optimistas y potenciales de estos instrumentos puede verse OOSTERLYNCK *et al.* (2011).

Por tanto lo que parece requerirse es más mediación, diálogo y cooperación (si se prefiere –de forma más claramente definida y regulada- coordinación), a partir de lo que poder generar visiones estratégicas bien fundamentadas y compartidas. Ello clama no sólo por un nuevo estilo de planificación, más territorial que exclusivamente económica (prestando una mayor atención a las propias especificidades locales -capital territorial- y a la cooperación entre los territorios y ciudades), sino también el desarrollo de nuevos métodos que permitan la participación de nuevos actores. El nuevo marco comunitario de la futura política de cohesión brinda interesantes oportunidades con nueva filosofía y figuras tales como las Inversiones Territoriales Integradas, entre otras, como se referirá más adelante.

El objetivo es acercar la planificación y su plasmación concreta (los planes) al interés (o intereses) general(es), poniendo en relación sinérgica conocimiento y acción; esto es, planificación-implementación-gestión-evaluación. Se trata de un importante desafío que tanto académicos, planificadores, técnicos de las distintas administraciones y ciudadanos (cuya interacción carece de puentes consolidados todavía a fecha de hoy –FARINÓS, 2013-) tenemos planteado en este momento.

Como ya hemos advertido anteriormente, en alguna ocasión se ha podido leer a reputados maestros de la geografía alguna dura crítica, motivada por la desconfianza, acerca de la peligrosa estrategia del diletantismo como forma de evitar, o de retrasar *sine die*, la consolidación de una práctica clara y rigurosa de ordenación territorial. De ahí también la necesidad que han tenido de desarrollar códigos claros en forma de diccionarios de términos, y de estructura de contenidos de los planes, con su correspondiente selección de metodologías, más o menos ingenieriles (‘duras’) justamente porque pasaban por ser las más objetivas o ‘científicas’ (desde el punto de vista de la ciencia aplicada). Con ello desarrollaron una gran labor para ir avanzando en la consolidación de la OT, como escribía CRUZ VILLALÓN (2002) una técnica administrativa nueva (en el Estado de las Autonomías) y una política pública “confusa”.

Sin embargo, por todo lo expuesto, resulta conveniente complementar los enfoques e instrumentos tradicionales (con prácticas consolidadas pero no siempre exitosas) con otros nuevos con los que poder superar algunas de sus limitaciones. A esta cuestión se vienen entregando muchos y reputados miembros de la *Association of European Schools of Planning* (AESOP -<http://www.aesop-planning.eu/>) desde la década de los años 1970.

El análisis comparado y el aprendizaje de otras tradiciones, experiencias y buenas prácticas, aunque provengan de culturas y estilos diferentes y no sean directamente extrapolables, resulta especialmente útil. Pero tampoco esto ha re-

sultado tarea fácil. Primero por la dificultad de poder hacer comparables cosas que se plantean desde prismas diferentes (la ‘Torre de Babel’ a la que se refería WILLIAMS, 1996). En segundo lugar por las propias reticencias –más o menos ‘puristas’, ‘nacionalistas’ u ‘ortodoxas’- ‘desde dentro’. Ampliar las miras, puede llegar a pensarse, puede resultar hasta inapropiado, en tanto que permite introducir conceptos atractivos (tales como *policentrismo*, *cohesión territorial*... por poner dos ejemplos con claro influjo de la UE) de los que todo el mundo habla generosamente pero de los que nadie sabe a ciencia cierta su significado real¹⁵.

La cuestión que queda pendiente es (tal y como ya apuntamos en DAVOUDI *et al.*, 2009 y en FARINÓS, 2009a) si esta planificación del desarrollo territorial sostenible u OT reconstituida debe equivaler únicamente a: un tipo de planificación física (de usos del suelo), como hasta la fecha ha sido lo habitual; una combinación de varias planificaciones físicas (la territorial y la urbanística); a una combinación de todas las planificaciones de tipo físico (incluida la sectorial); o incluso a una coordinación entre la planificación física y la planificación económica respondiendo a un nuevo estilo que en su día llamamos “neo-comprehensivo” (ESPON Project 2.3.2, 2007).

Si nos centramos únicamente en la función de ‘ordenación’ para la OT, las dos primeras opciones serían asumibles, y en eso nos movemos; si lo hacemos en la de ‘desarrollo’ entonces las dos se quedan cortas y nos conduciría a la tercera; con mayores esfuerzos y dificultad, al exigirse entonces de forma más perentoria la tercera función de ‘coordinación’, a la cuarta¹⁶. La función de ‘coordinación’ se encuentra estrechamente relacionada con las dos últimas porque la planificación del desarrollo territorial sostenible es uno de los (sino el) campos predilectos de aplicación de los principios de la gobernanza (FARINÓS, 2005; ESPON Project 2.3.2, 2007). Claro queda que, desde nuestro punto de vista, debemos transitar hacia la cuarta, sin que eso signifique renunciar a poder combinarla con las demás cuando así resulte aconsejable en función de las necesidades o condiciones de cada tiempo y contexto.

Esta nueva planificación territorial estratégica pasa por ser integral, pero concreta y en evaluación continua, con un enfoque a largo plazo. Dicho carácter integral precisa del desarrollo de nuevas prácticas de gobernanza para democra-

¹⁵ Véase en este sentido la particular experiencia del *Libro Verde sobre la Cohesión Territorial* (CE, 2008), a pesar de algunos intentos de reputados autores, como Andreas Faludi, apenas cerrado el periodo de discusión abierta del documento, por enderezar el rumbo. Con posterioridad publicaría nuevamente sobre la cuestión (FALUDI, 2013a,b).

¹⁶ Un ejemplo de este tercer nivel lo constituyen los Planes Territoriales Parciales catalanes (vid. NEL·LO, 2007). La Estrategia Territorial de Navarra del cuarto.

tizar la planificación a través del capital social, la participación y el partenariado, con el fin de poder generar sinergias entre las distintas planificaciones sectoriales que llevan a cabo los diferentes niveles o ámbitos competenciales (con especial atención a las relaciones entre los niveles local y regional de la administración)¹⁷. Para lograrlo resulta especialmente útil la existencia de una adecuada información territorial, de carácter público y bien contrastada, sobre la que poder generar un entendimiento compartido de la realidad existente, de las necesidades y de las posibilidades que tiene cada territorio (FARINÓS, 2009b; FARINÓS, 2011b). Mucho más que unas supuestas reformas administrativas que promuevan una coordinación que puede lograrse sin ellas, tal y como demuestran los resultados de algunos trabajos como el Proyecto ESPON 2.3.2 y se ensaya en nuevos proyectos de Naciones Unidas (bajo la conocida lógica de la antigua DATAR en Francia –ahora su naturaleza es distinta y con futuro incierto- de pensar coordinadamente las políticas sectoriales antes de llevarlas a cabo, aunque éstas se apliquen realmente de forma sectorial).

Todo ello resulta más fácil a escala local, en la que el territorio, los actores y las instituciones se reconocen más fácilmente y con los que la población se identifica mejor. El nivel local (entendido como escala de proximidad -desde el inframunicipal al supramunicipal/subregional-) es, por tanto, el idóneo para poner en marcha la planificación territorial estratégica, el espacio predilecto para la planificación y la gestión del desarrollo. Entendido no sólo desde una tradicional perspectiva socioeconómica sino también, y de forma más novedosa, territorial (FARINÓS, 2014b): desde el enfoque político-administrativo desarrollado recientemente en el Reino Unido desde principios de esta década (HAUGHTON y ALLMENDIGER, 2013), a la discutida relación entre planes y proyectos estratégicos (PINSON, 2011 y OOSTERLYNCK *et al.* 2011) y las supuestas innovaciones sociales, socio-institucionales y socio-territoriales a las que dan lugar.

Desde la década de los años 1990 en España se vienen apreciando iniciativas que apuntan a nuevas formas de gobernanza a nivel local. Un proyecto de gobernanza territorial planteado a esta escala atiende a la localidad (es sensible y responsable con el uso del territorio procurando la cohesión, el desarrollo y la integración social a partir de las propias singularidades y de los elementos comunes), pero comprende el contexto global, plantea objetivos que han sido consensuados ampliamente y los traduce en programas concretos y en proyectos realizables, prestando especial atención a las potencialidades y limitaciones de cada territorio. Es con estas premisas que cabe proponer los planes subregionales

¹⁷ Una interesante iniciativa a este respecto, referida a la ciudad de Tarrasa, por tanto circunscrita al ámbito de lo local, puede verse en PASCUAL (2007).

de ordenación del territorio como instrumentos integradores capaces de definir el marco estratégico, las directrices e incluso los proyectos estratégicos; como verdaderas estrategias de cohesión territorial a escala local que puedan incardinarse (verticalmente) con las de otros niveles o escalas y coordinarse (horizontalmente) con la de territorios vecinos (cooperación territorial).

Hay todavía mucho por completar para cerrar el mapa de planes subregionales (de desarrollo territorial local, evaluable y revisable en continuidad), lo cual abre una interesante expectativa profesional para el geógrafo, tal y como se verá en el último punto de este artículo. Esto puede hacerse adecuando el sentido del plan al propio carácter, sentir y necesidades de cada territorio.

Lo común, entonces, pasa a ser el método, estratégico y participado (no el nombre ni el departamento de la administración a quien corresponde elaborarlo –FARINÓS, 2010a), sin que ello suponga abandono o perjuicio para lo que la norma (de forma vinculante) define y permite ejecutar bien (como solución a un problema estructurado –por ej. la tipificación de espacios de riesgo–). Se trata, entonces, de promover una nueva planificación territorial estratégica, integral, coherente y concurrente (en lo sectorial), modular (pudiendo combinar planificación vinculante y no), multinivel (muy especialmente en el caso de los planes generales y de ordenación local), flexible, concreta y útil, eficaz y autocrítica para lo que sabe se empeña y compromete en perseguir.

III. EL PAPEL DE LOS ESTUDIOS DE GEOGRAFÍA; PROMOVER CAPACIDADES PARA PODER AFRONTAR OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS EN EL CAMPO DE LA OT

La OT, señalaba PRECEDO (2008), es una “cuestión poliédrica y mutante”, un tema complejo y de contenidos muy diversos; de ahí las dificultades de poder acercarse a ella y sobre todo poder asirla. Entre las razones principales señala cuatro: a) la dificultad de aunar la visión teórica con la práctica; b) los no siempre claros deslindes entre ordenación del territorio, organización administrativa, el desarrollo regional y el planeamiento urbanístico; c) el hecho de encontrarse en constante evolución, tanto en principios como en métodos, motivo por el que va “adquiriendo enfoques preferenciales diferentes”; d) como política territorial su carácter multidisciplinar (mejor integral, transdisciplinar y complejo añadiría en mi caso) para poder diseñar con ciertas garantías de éxito la estrategia territorial (local, regional, nacional, supranacional) de una comunidad dada.

A la hora de realizar una caracterización de las políticas territoriales en el Estado español a lo largo de los últimos años se cuenta ya con algunos significados antecedentes. ZOIDO (1996), por ejemplo, efectuó unos primeros análisis de las redes de transporte y los espacios naturales, ampliando después el enfoque al estudio de planes a distintas escalas administrativas: estatal, regional (CC.AA.) y subregional (ZOIDO, 2001). PUJADAS y FONT (1998) analizaron la ordenación del territorio española “a la francesa”, en términos redistributivos, en la línea de la política regional clásica. Por su parte autores como BENABENT (2006) o ROMERO (2005, 2006, 2009) han abordado la OT en España desde temas como la coordinación interadministrativa y las relaciones con el urbanismo, referenciándolos a las distintas escalas y ámbitos territoriales. Sobre la cuestión específica de las relaciones entre ordenación del territorio y paisaje cabe destacar trabajos como los de ZOIDO y VENEGAS (2002), MATA y TARROJA (2006) y MATA (2007).

Las nuevas formas de acercarse al territorio (multidimensional, multifuncional, multisectorial y concurrente, inter y transdisciplinar) y a las cuestiones territoriales (con renovadas interpretaciones sobre las relaciones entre ordenación del territorio, política económica, urbanismo, paisaje y medio ambiente) obligan al diseño de nuevas estrategias también desde la geografía. Como hemos escrito (DAVOUDI *et al.* 2009):

«El papel de la geografía resulta clave... a través de unas metodologías claras, rigurosas y contrastables. No sólo para analizar los procesos y la funcionalidad del territorio, sino también para la evaluación del impacto de las políticas y los sistemas de planificación existentes, la visualización de futuras tendencias y la propuesta de nuevos conceptos y soluciones territoriales. También como uno de los colectivos llamados a contribuir en el desarrollo de una nueva cultura del territorio, de lo que es muestra su acercamiento al estudio de los conflictos territoriales existentes actualmente en el país...».

No se trata ya de promover una nueva cultura territorial y urbana en la sociedad civil, que no sería poco, sino especialmente de actuar sobre los futuros profesionales para poder prepararlos, además de en las técnicas, en los procesos, rutinas y estilos de trabajo (una especie de código deontológico). No sólo de actualizar su capacitación para que puedan seguir participando (en mejores condiciones competitivas) en la elaboración de los planes, sino también para que puedan desarrollar nuevas funciones de mediación y empoderamiento de la población en los planes de participación pública que contempla la actual legislación y responde bien a los principios de una nueva planificación colaborativa o deliberativa.

Ello, a su vez, permitiría situarnos como colectivo en una ventajosa situación a la hora de asesorar a los tomadores de decisiones; campo de aplicación profesional reconocible (FARINÓS, 1999) pero prácticamente inédito, que trataron de ocupar los agentes de desarrollo local. Sin embargo, a éstos se les ha querido orientar casi exclusivamente a la promoción del desarrollo económico y del empleo, lo que ha acabado por situarles, paradójicamente con la crisis, en una crítica situación que anima a la revisión-renovación de su perfil. Esta situación permitiría abrir las puertas a un nuevo agente de desarrollo territorial, especializado en la preparación de posibles estrategias de desarrollo territorial en las escalas de proximidad¹⁸.

Así pues, los métodos y técnicas de diálogo, la mediación (en forma, por ejemplo, de técnicos de participación ciudadana) y los procesos de acompañamiento a la toma de decisiones aparecen como un nuevo campo en el que también el geógrafo puede tener una salida profesional, en parte todavía escasamente explorada a tenor de los resultados del último informe sobre la práctica profesional de los geógrafos elaborado por el COLEGIO DE GEÓGRAFOS (2013). Pero, siendo novedoso, no resulta el único. En este contexto de cambio que se viene refiriendo surgen nuevas oportunidades que, para poder ser afrontadas con garantías, requerirán de la capacitación o preparación en nuevas áreas; entre otras:

- Las nuevas pautas, retos y procesos territoriales; por ejemplo la incorporación del cambio climático a los nuevos instrumentos y formas de ordenación territorial a los que se dé lugar (FARINÓS, 2010b). En relación con ello la gestión de los espacios de riesgo; la planificación, gestión y gobernanza de los espacios metropolitanos (ya no solo áreas sino ahora también regiones policéntricas); las alternativas para unas ciudades sostenibles (con los necesarios procesos de inclusión y solución a los problemas de movilidad); la necesidad de nuevas relaciones entre la ciudad y las áreas rurales; el turismo como nuevo sector articulador del territorio; la gestión integrada de las áreas costeras...
- Una incorporación más efectiva de la dimensión territorial en el diseño de las políticas: en el marco de la futura Política Regional Europea (los ‘Marcos Estratégicos Nacionales de Referencia’ y los nuevos instrumentos tales como las Inversiones Territoriales Integradas –ITI- o las denominadas iniciativas de “Desarrollo local impulsado por la comunidad”, las *Community-Led Local*

¹⁸ El nuevo Programa ESPON para el periodo 2014-2020 establece en el documento sometido a discusión pública *Draft ESPON Cooperation Programme (2013)* cinco objetivos que se encuentran relacionados con esta cuestión (http://www.espon.eu/main/Menu_Programme/Menu_ESPON2020Programme/index.html y http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Programme/ESPON2020/ESPON2020Consultation/CP_PUBLIC_CONSULTATION_ESPON_2020-V5-4-3-2014.pdf)

Development Initiatives –CLLD-, para el específico caso de las áreas rurales -FARINÓS, 2014b-); así como los instrumentos que se puedan derivar de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (o versiones a las que dé lugar), que preveía la adopción de Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural y de Planes por zona rural.

- La exploración y adecuada explotación tanto de nuevos métodos de planificación del desarrollo territorial sostenible como de evaluación: nuevos enfoques y generaciones de planes (planes estratégicos, planes directores urbanos supramunicipales, planes de contrato/programa -que añadir a los planes finalistas de modelo o de escenario-, *Multifunctional Intensive Use of Land, Smarth Growth...*), estudios de impacto paisajístico, evolución de una ajustada evaluación ambiental estratégica vinculada a una evaluación de impacto territorial real... Ello implica abundar en los procesos de liderazgo social, para poder guiar los procesos de participación conducentes a la formulación de estrategias territoriales, potenciando el papel del geógrafo como mediador/solucionador de conflictos, haciendo pedagogía (mediante el uso de técnicas e instrumentos tales como los sistemas de información geográfica, la modelización automática y los observatorios territoriales) para que los ciudadanos sean conscientes de los resultados de su elección (lo que MASSON-VICENT, 2008 y DUBUS *et al.*, 2010 llaman *Géo-gouvernance*).
- También procurar un entendimiento armonizado de los distintos marcos y realidades de planificación territorial en un Estado compuesto como es España, tratando de buscar explicaciones sobre los distintos efectos provocados por instrumentos y comportamientos distintos, o no tanto.

Los nuevos valores, necesidades y retos desafían los conceptos y rutinas más tradicionales, y los éxitos del pasado, cuando los ha habido, no aseguran ‘per se’ los del futuro. La ordenación del territorio clásica se ha venido orientando fundamentalmente al control de los usos del suelo a escala local e intermedia (subregional). Lejos de perder actualidad, y a pesar de que como ya señalaba BENABENT (2006) nada es realmente nuevo del todo en ella, se encuentra en evolución, en fase de maduración y cambio, apuntando a una evolucionada *Spatial/Regional Planning* (que interpretamos como ‘Nueva Planificación Territorial Estratégica’), que institucionalmente ha querido ser renombrada como ‘Planificación del Desarrollo Territorial Sostenible’ (reunión de la CEMAT de 2003).

En este proceso, el papel de la geografía puede resultar de lo más importantes, mediante la formulación y aplicación de unas metodologías claras, rigurosas y contrastables que permitan analizar los nuevos procesos y la funcionalidad del territorio, evaluar del impacto de las políticas y de los propios sistemas de planificación existentes, la visualización de futuras tendencias, y la propuesta de

nuevos conceptos y soluciones territoriales mejor adaptadas a las mismas, más en relación con los tomadores de decisiones. También como uno de los colectivos llamados a contribuir en el desarrollo de una nueva cultura del territorio, combinando sentido de pertenencia y acción, continuando desde la academia el camino abierto por el conocido *Manifiesto por una nueva cultura del territorio*, que podría beneficiarse así de un renovado –y por otra parte necesario– impulso, dado que parece haberse quedado durmiendo el sueño de los justos.

La importancia que la OT posee para la formación de competencias profesionales en el geógrafo, y viceversa (la importancia de la formación geográfica tiene para una mejor práctica de la OT), hace que ésta deba contar, además de con una notable carga teórica, con la necesaria carga técnica y práctica. La meta global debe ser garantizar la adquisición de los fundamentos teóricos de la ordenación del territorio y la capacitación en métodos e instrumentos para poder llevarla a cabo. El objetivo será, por un lado, propiciar un adecuado marco de enseñanza-aprendizaje en el que los futuros egresados comprendan los principios fundamentales de la ordenación del territorio y su relevancia para el desarrollo armónico y sostenible de los espacios y sociedades que los habitan (frente a la alternativa de un desarrollo territorial espontáneo y desorganizado); dejando también espacio para opciones de un nuevo modelo de desarrollo que escape a visiones y expectativas limitadas, y avance en la evaluación de sus posibilidades de aplicación real. Por otro, que adquieran las competencias necesarias al menos para: el análisis integral del territorio (que les permita realizar una correcta interpretación de los procesos territoriales en marcha o posibles); la propuesta de soluciones innovadoras y creativas ante dichos procesos, problemas y retos territoriales; la adecuada implementación, gestión y evaluación de los instrumentos de ordenación.

Como objetivos más específicos, pero también básicos, de esta formación se reconocen los siguientes: asegurar un uso adecuado de los conceptos básicos de planificación y ordenación territorial; permitir un conocimiento adecuado de cómo se produce ésta a las distintas escalas, desde la europea a la regional, conociendo y pudiendo interpretar la normativa y los instrumentos de ordenación territorial a dichas escalas, operando en términos de interesclaridad y gobernanza multinivel; posibilitar su puesta en relación con los de ordenación del medio natural y de desarrollo económico regional, a fin de poder dirimir las posibilidades de confluencia o integración entre ellos.

En cuanto a las posibles competencias a adquirir, y aunque no es nuestra intención en estos momentos realizar un análisis y propuesta más pormenorizada¹⁹, se plantean como básicas las siguientes:

- el análisis de información (tanto alfanumérica como imágenes) y su interpretación crítica de manera creativa para la resolución de problemas (en sus distintas fases aplicadas al análisis de políticas públicas –desde la definición del problema a la elaboración, evaluación y selección de alternativas-)
- comprensión del sistema territorial y de las implicaciones que se derivan para su análisis
- reconocer los distintos niveles político-administrativos territoriales en los que opera la planificación y ordenación territorial, y sus administraciones responsables (de las supranacionales a las locales), su distribución competencial y orden de prelación de acuerdo con los objetivos perseguidos
- ser capaz de identificar las situaciones y tendencias territoriales a las distintas escalas de análisis (internacional, transnacional, nacional, regional y local) y ser capaz de desarrollar criterio sobre las acciones más oportunas para lograr un desarrollo equilibrado y sostenible a partir de la integración del diagnóstico interno y el externo
- ser capaz de resumir la evolución de la ordenación y planificación en Europa y en España, y sus principales características, logros y necesidades
- saber identificar las distintas opciones y enfoques existentes en la ordenación y planificación territorial, y utilizarlas en trabajos prácticos
- interpretación y análisis de planes y proyectos de planificación territorial de forma crítica y comparada que permita el establecimiento de criterios para identificar buenas y malas prácticas y posibles umbrales de *benchmark*
- a partir de ello saber identificar las mejores opciones, o combinaciones de ellas, que posibiliten un mejor desarrollo profesional en el campo de la ordenación del territorio

¹⁹ Para ello el lector interesado ya cuenta con una útil primera *Guía Docente del Proyecto de Ordenación del Territorio* (2013) que fue elaborada por cuatro compañeros profesores de la Universidad Autónoma y la Complutense de Madrid (Cristina Montiel Molina, Francisco Javier de Marcos García-Blanco y Simón Sánchez Moral (de la UCM) y Luis Galiana Martín (de la UAM), publicada como libro electrónico (https://www.ucm.es/data/cont/docs/530-2013-10-17-GuiaDocenteOrdTerr_2013.pdf).

- poder elaborar, tras el diagnóstico del sistema territorial, propuestas de actuación para los distintos tipos de escenarios
- conocer y saber aplicar los principales métodos e instrumentos propios de las distintas fases para el diseño, implementación, gestión y evaluación de los planes
- sentar unas bases críticas para que la futura práctica profesional se ajuste y respete un código deontológico basado en el rigor científico y técnico y en la honestidad profesional
- saber diferenciar los objetivos que, en relación a la ordenación del territorio, tienen distintas disciplinas
- saber demostrar la competencia ciencia geográfica para el análisis territorial y para aportar metodologías y herramientas innovadoras y oportunas en la planificación, ordenación y en la resolución de conflictos territoriales

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

Al hablar de las funciones de la enseñanza universitaria, una que le resulta consustancial es contribuir a sentar las bases a partir de las que poder generar inteligencia que permita trasladar fronteras en lo tecnológico pero también en lo social; preservando el valor de la comprensión, compleja, y del humanismo, como erudición, cultura y pensamiento crítico. No en balde la universidad no puede dejar de ser (¿el último?) reducto para la necesaria y beneficiosa politización de la sociedad; elemento imprescindible para poder mantener la democracia en buen estado. Porque nada es más rentable que la educación, una buena educación, sobre todo en comparación con los costes que se derivan de la ignorancia... o de la decisión de rendirse y claudicar.

En el actual contexto de fin de ciclo resulta todavía más necesario redoblar esfuerzos por tratar de lograr la excelencia, no sólo en la formación orientada a capacitar especialistas para modelos de producción cuasifordista (estándar aunque versátil), sino también una formación en valores, compleja y crítica, que permita al estudiante ser capaz de aprender de forma continuada y de enfrentarse a los retos que va a encontrar en su propio devenir. Y todo ello en el marco de una sociedad y también de un estudiantado que parece reclamar un entendimiento más anglosajón y de profesionalización competitiva de la enseñanza universitaria; más parece sin embargo desde el punto de vista de la oferta (lo que debe hacer la institución y sus profesionales) que desde el propio ámbito de la demanda

(lo que podríamos denominar un estudiantado ‘profesional’). No resulta sensato eludir esta realidad, pero debemos hacer un esfuerzo por tratar de huir de fundamentalismos neoliberales acerca del papel de las universidades y de la enseñanza e investigación que desarrollan.

Todo esto vale, más aún si cabe, en el caso de la ordenación del territorio, una política pública cuyo desarrollo en la práctica, y cuyas posibilidades de aplicación profesional por parte del egresado en geografía en consonancia, no han sido todo lo positivas que cabría desear. Sobre los resultados del reciente tercer informe sobre las salidas profesionales preparado por el Colegio de Geógrafos volveremos después.

Saber de qué estamos hablando (un entendimiento renovado y ampliado de la ordenación del territorio, como se decía), cómo se concreta y qué circunstancias han de tenerse en cuenta para, al menos, no saberla condenada desde el principio, parecen premisas de partida necesarias. No está resultando ésta una tarea fácil. Hay quienes renuncian explícitamente a la ordenación territorial (supralocal) para abrazar la política urbanística (física, de usos del suelo), a escala local (municipal preferentemente), en un intento de recuperar los principios presentes en la antigua ley del suelo de 1956, que contemplaba no sólo el espacio urbano-edificable, sino también y de forma conjunta, el no urbano o abierto (la matriz territorial) y el dedicado a las infraestructuras necesarias. Porque pasa por ser la única que de verdad se concreta y practica; como literal y explícitamente se admite. En el mejor de los casos tratan de combinarlas supeditando, contra natura, la primera a esta segunda. Pero éste sigue siendo nuestro compromiso, para que la planificación del desarrollo territorial sostenible, a través de una renovada planificación territorial estratégica, deje de ser casi una “cuestión de fe” y no se “pierda toda esperanza” de verla crecer y desarrollarse en la práctica con unos fundamentos, con unos principios y unos métodos adaptados a nuestro tiempo. Capaz de saber conducir, reconducir y potenciar las posibilidades de un desarrollo territorial armónico y de calidad; incluso alternativo.

No puede pasarse por alto, sin embargo, que saber responder acertadamente a la pregunta de qué añade de más la planificación territorial (su enseñanza y práctica) a cualquier otra política con impacto territorial, ni tampoco las más sesudas y cada vez más finas y ajustadas evoluciones (conceptuales y metodológicas) en la materia, pueden, por sí solas, garantizar o lograr que esta disciplina deje de ser irrelevante ante el sistema establecido; tanto en el ámbito de la ciencia y de la academia, como de los grupos de presión y de los tomadores de decisiones, donde se sigue prefiriendo un enfoque de ‘ciencia de salvación’, ‘aplicada’ o ‘normal’. Resultan condición necesaria pero no suficiente. La racionalidad téc-

nico-comprehensiva no parece no poder competir con la deliberativa-discursiva, sino más bien todo lo contrario; además con cierta tendencia a su exclusividad, en lugar de una deseable complementariedad entre ambas según el caso, como se ha argumentaba a lo largo del texto. De ahí que se haya querido transitar de forma pragmática por caminos más confortables como el del paisaje, del urbanismo, de la geografía económica (o de la simple economía), de las infraestructuras o del medio ambiente.

Otra de las amenazas, decíamos, la ha constituido la escasa salida profesional en materia de elaboración de planes de ordenación, un campo con claras jerarquías entre los distintos equipos, entre especialidades (dentro de cada equipo interdisciplinar), y entre colegas o colegiados dentro de una misma titulación. Está resultando de forma preferente un enfoque de lucha competitiva de suma cero, frente a otras opciones más potenciales o estratégicas. Un repaso al citado *III Informe sobre salidas profesionales de la Geografía* (COLEGIO DE GEÓGRAFOS –CG–, 2013) ofrece algunos interesantes datos que comentamos a continuación.

El 18,1% de los colegiados, según el citado informe, dicen haber trabajado en los últimos cinco años en proyectos relacionados con la Planificación Territorial, el 16,5% en la Urbanística y el 14,3% en la paisajística, a distancia de otro tipo de planificaciones (como la de la movilidad, vivienda...). Como se dice en el citado informe: “La *Planificación Territorial* y la *Planificación Urbanística* continúan siendo los principales tipos de proyectos desarrollados por los geógrafos en relación con este campo de trabajo, si bien el porcentaje de geógrafos que trabajan en este tipo de proyectos es inferior al que mostraba el estudio de 2008” (CG, 2013: 12).

Desde un punto de vista evolutivo, “los ámbitos de *Desarrollo Territorial*, y sobre todo, los de *Planificación Territorial* y *Urbanística* y de *Medio Ambiente* pierden peso relativo, derivado muy probablemente del descenso tanto del número de planes y proyectos territoriales licitados por las administraciones como de la desaceleración de la ejecución del planeamiento y de la implantación de actividades económicas en el territorio” (CG, 2013:6)²⁰. Sin embargo siguen contando

²⁰ El grupo ‘Desarrollo Territorial’ agrupa campos como *Planificación Estratégica* (11,5%), proyectos en materia de *Turismo* (11,0), *Patrimonio Cultural* (9,3), *Desarrollo Local* (8,5), *Participación ciudadana* (7,4) y *Organización Territorial* (4,4) o *Comercio* (4,4), principalmente. Por su parte, el de ‘Medio Ambiente’ agrupa *Estudios de Impacto Ambiental* (11,4%), *Evaluación Ambiental Estratégica* (con una positiva evolución reciente para situarse en un valor del 7,7), la ordenación y gestión de *Espacios Naturales protegidos* (6,9) o la *Educación Ambiental* (6,6), así como la planificación y gestión de *Riesgos Naturales* que también ha crecido (6,3); a distancia la planificación y gestión de *Recursos hídricos* (3,6) y la elaboración o gestión de *Agendas 21* (que han disminuido hasta situarse en el 3,3%).

respectivamente con un valor de 39,6, 36,0 y 32,4% de los encuestados, que dicen estar trabajando intensamente en estos campos, unos porcentajes tan solo superados en este informe por el 40,4% de los SIG. Lo mismo puede decirse (el ranking se mantiene) respecto de los campos que generan mayor número de empleos (CG, 2013: 27), de forma parecida a lo que ya prospectábamos a finales de la década de los años 1990 (FARINÓS, 1999).

El nuevo filón que supone la aplicación de los SIG puede considerarse de hecho como una parte instrumental de procesos de diagnóstico, selección de alternativas y seguimiento más amplios. La *Planificación Territorial* y la *Planificación Urbanística* (en relación con la ordenación de usos y actividades del territorio), la *Evaluación de Impacto Ambiental* y la *Ordenación de Espacios Naturales* (en relación con las cuestiones ambientales), la *Planificación Estratégica*, el *Desarrollo Local* y el *Turismo* (en relación con la dinamización socioeconómica del territorio) son salidas profesionales consolidadas (CG, 2013: 29). Las iniciativas relacionadas con la *Catalogación*, la *Planificación*, *Gestión e Integración Paisajística*, la planificación y gestión del *Patrimonio cultural*, la *Evaluación Ambiental Estratégica* de planes y proyectos, la planificación y prevención de *Riesgos Naturales* se encuentran en proceso de consolidación (CG, 2013: 29). La *Planificación Urbana Integral* aparece como actividad emergente. Todo ello no hace sino confirmar la tendencia o nuevo rumbo que está tomando la propia planificación territorial en estos momentos. Esta pasa por una visión más integral y generosa de la ordenación del territorio y de cómo poder referirnos a sus resultados (planes o procesos), tal y como se ha defendido en estas páginas (FARINÓS, 2010a como precedente)²¹. También por el reconocimiento de la escala

²¹ “La idea es simple, mantener el método (estratégico, en el sentido expuesto en estas líneas), aunque puedan variar los instrumentos (tipos de planes) mediante los que se aborda la planificación para el desarrollo territorial sostenible (independientemente de que éstos sean integrales, temáticos o sectoriales), corrigiendo, de paso, los habituales problemas de solapamiento, superposición y descoordinación de planes sobre un mismo espacio... Existen diversas experiencias en el territorio relativas a estos nuevos modelos de gestión y decisión de los asuntos públicos que han tratado de acordar una visión compartida para el futuro del territorio entre todos los niveles y actores. Es el caso, entre otros, de las Agendas Locales 21, los planes estratégicos para la ordenación territorial y urbanística, los Planes de Desarrollo Territorial en espacios turísticos (especialmente en las áreas costeras), los Grupos de Acción Local (GAL) – en el marco de la iniciativa LEADER de la UE- que pueden seguir desarrollando su labor a partir de nuevas iniciativas como los Planes de Desarrollo Rural, etc... La coordinación y coherencia entre las distintas actuaciones intenta tomar forma mediante la planificación estratégica integral, que pretende gestionar de modo integrado los recursos esenciales (estructurantes) del territorio (sistema complejo)”.

Lo que importa realmente es el enfoque y el método (porque cada territorio tendrá unas características específicas que requerirán de orientaciones indicativas), y no quién tiene la competencia o cuál es el nombre que formalmente se le da al plan o al instrumento resultante (plan

local como espacio predilecto de esta nueva planificación territorial estratégica (FARINÓS, 2004).

Se tiende por tanto a lo concreto, transitando de los planes a los proyectos estratégicos, y de los planes subregionales de ordenación a los de desarrollo territorial local de mayor detalle. Ello está permitiendo un mayor número de iniciativas, y consecuentemente mayores oportunidades para la aplicación profesional, tal y como parece demostrar el citado informe (CG, 2013). Más que pensar en términos de disyuntiva excluyente (lo de antes y lo de ahora) conviene interpretarlo como parte de un mismo continuo. El espacio de oportunidad es amplio, más si se piensa en la opción de cubrir de planes la totalidad del territorio de las CC.AA. y del conjunto de España; en nuestro caso a gran distancia de lo ocurrido en Alemania y está ocurriendo en Francia y en el Reino Unido. También es lo que parece sugerir la orientación que pretende adoptarse por parte de la política de cohesión de la UE, con la importancia concedida a las iniciativas territoriales de carácter local (ITI y CLLD) y transfronterizo (Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial –EGTC por sus siglas en inglés: *European Grouping for Territorial Cooperation*). Todas ellas hacen de la cooperación territorial elemento crucial para el objetivo de la cohesión territorial; una clara manifestación del estrecho vínculo que existe entre ésta y la política de ordenación del territorio, reinterpretada en el sentido expuesto a lo largo de estas páginas (la nueva planificación territorial estratégica).

Tal vez nada nuevo del todo, pero un amplio espacio de oportunidad, por lo mucho por hacer... y por poder hacer, especialmente para los geógrafos. También de riesgo para la propia OT, con más alma pero menos libertad, dentro de la geografía, en el contexto de la nueva reforma de los grados (que pretende pasar de la estructura actual de 4 años más 1 a una más habitual en el Espacio Europeo de Educación Superior de 3 años de grado y 2 de máster) y en el momento de emergencia de la cuestión urbana (antes el paisaje y el patrimonio, antes el medio ambiente, antes las infraestructuras, antes la economía regional... pero nunca el territorio) como nueva moda y espacio predilecto de oportunidad. Aquí, se recuerda de nuevo, se aboga por el territorio, y su planificación y gestión, con un enfoque integrador, contra visiones parciales, segregaciones y reduccionismos, contra hipónimos y metonimias más o menos interesadas... idéntico debate que el que viene suscitando la pretendida unidad de la geografía. Continuará...

de OT, urbano, de desarrollo rural, del producto turístico...).

BIBLIOGRAFÍA

- BENABENT, M. (2006): *La Ordenación del Territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Sevilla, Universidad de Sevilla / Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía. Colección 'Kora' nº 16.
- BERNARD, H.; DERRUAU, M.; DEZERT, B.; RENARD, J.; WOLKOWITSCH, M. (1978): *Initiation à la géographie appliquée*. París, Masson. Colección 'Droit de l'Administration locale'.
- BERTRAND, G. (1972): «La science du paysage, une science diagonale». *Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, XLIII (2), 127-133
- BERTRAND, C., BERTRAND, G. (2002): *Une géographie traversière: L'environnement à travers territoires et temporalités*. París, Éditions Arguments.
- BOLÓS I CAPDEVILA, M. (1981): «Problemática actual de los estudios de paisaje integrado». *Revista de Geografía*, XV (1-2), 45-68.
- CE -COMISIÓN EUROPEA- (2008): *Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo*. COM(2008) 616 final; SEC(2008) 2550, Bruselas, 06.10.2008.
- COLEGIO DE GEÓGRAFOS (2013): *III Informe Perfiles Profesionales de la Geografía*, 46 pp. En línea: http://www.geografos.org/images/stories/interes/perfiles/III_PPG.pdf, consultado el 17/03/2014.
- COOKE, R.U. (1987): «Geomorphology and environmental management» en *Horizons in physical geography* (CLARKE, M.J., GREGORY, K.J., GURNELL, A.M., eds.). Basingstoke, MacMillan, 270-287.
- COSGROVE, D., DANIELS, S. (Ed.) (1988): *The iconography of landscape: essays on the symbolic representation, design and use of past environments*. Cambridge, Cambridge University Press
- CRUZ VILLALÓN, J. (2002): «La ordenación del territorio en las áreas rurales», Primera ponencia del *XI Coloquio de Geografía Rural: Los espacios rurales entre el hoy y el mañana* (Santander, 1-4 de octubre de 2002). 30 p.
- DAVOUDI, S., FARINÓS, J., PAÛL, V., VRIES, A. DE (2008): «Desarrollo territorial sostenible a partir de la cohesión territorial: entre el crecimiento económico, la cohesión social y la sostenibilidad medioambiental» en *Territorios, sociedades y políticas* (FERIA, J.M^a, ed.). Sevilla, UPO-AGE, 199-238.
- DE LA QUADRA SALCEDO, T. (2004): «Prólogo» en *La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio* (PAREJO, T.). Madrid, Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente/Marcial Pons.
- DOGHSHON, R.A. (1987): *The European past: social evolution and spatial order*. Basingstoke, MacMillan.
- DUBUS, N. ; HELLE, C. ; MASSON, M. (2010): «De la gouvernance à la géogouvernance: De nouveaux outils pour une démocratie locale renouvelée ». *L'Espace politique*, nº 10. En línea: <http://espacepolitique.revues.org/1574> , consultado el 17/03/2014.
- ESPON Project 2.3.2 (2007): *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*. Informe final del Proyecto ESPON 2.3.2, 1386 págs. En línea: <http://>

- www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/374/file_2186/fr2.3.2_final_feb2007.pdf , , consultado el 17/03/2014.
- FALUDI, A. (2010): *Cohesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning Coming of Age?* Londres y Nueva York, Routledge. The RTPI Library Series.
- FALUDI, A. (2013a): «Territorial Cohesion and Subsidiarity under the European Union Treaties: A Critique of the ‘Territorialism’ Underlying». *Regional Studies*, vol. 14(9), 1594-1606.
- FALUDI, A. (2013b): «Territory : An Unknown Quantity in Debates on Territorial Cohesion». *European Journal of Spatial Development*, nº 10, 16 págs. En línea: [http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed articles/refereed51.pdf](http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed%20articles/refereed51.pdf) , consultado el 17/03/2014 .
- FARINÓS, J. (1999): «Prospección de aplicaciones para el geógrafo». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 27, 143-159.
- FARINÓS, J. (2000): «Análisis geográfico regional y planificación territorial». *Cuadernos de Geografía*, nº 67-68, 57-75.
- FARINÓS, J. (2004): «Challenges of Multi-level Governance for Spatial Planning between Local and Regional Levels». *Quaderns de Política Econòmica* (Rvta. Electrónica. 2ª Época), nº 6. 81-95. Special Issue *European Spatial Planning: A view from Spain*. En línea: <http://www.uv.es/poleco/revista/num6/farinós6.pdf> , consultado el 17/03/2014.
- FARINÓS, J. (2005): «Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional». *Ería*, nº 67, 219-235
- FARINÓS, J. (2008): «Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la Cuestión y Agenda». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 46, 11-32.
- FARINÓS, J. (2009a): «Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción» en *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación en la toma de decisiones* (FARINÓS, J., ROMERO, J., SALOM, J. (coords.)). Valencia, IIDL/PUV, Colección ‘Desarrollo Territorial’ nº 7, 17-62.
- FARINÓS, J. (2009b). «El reto de una planificación efectiva para poder afrontar los grandes desafíos territoriales en la UE» en *V CIOT. Agua, Territorio y Paisaje. De los instrumentos programados a la planificación aplicada* (SÁNCHEZ, L., TROITIÑO, M.A. (coords.)). Madrid, Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT). Actas del Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, 485-502.
- FARINÓS, J. (2010a): «Gobernanza para una renovada planificación territorial estratégica: Hacia la innovación socio-territorial» en *Planificación Estratégica Territorial: Estudios Metodológicos* (MARTÍN, A., MERINERO, R. (coords.)). Sevilla, Junta de Andalucía/U. de Jaén/Radeut, 87-113.
- FARINÓS, J. (2010b): «Adaptación al cambio climático desde la planificación territorial de áreas costeras», Comunicación presentada al *XII Coloquio Ibérico de Geografía* (Porto, del 6 al 9 de octubre de 2010).
- FARINÓS, J. (ed. y coord.) (2011a): *De la Evaluación Ambiental Estratégica a la Evaluación de Impacto Territorial. Reflexiones acerca de la tarea de evaluación*. Valencia, PUV.

- FARINÓS, J. (2011b): «Inteligencia Territorial para la planificación y la gobernanza democráticas: los observatorios de los territorios». *Proyección*, vol. 5, 45-69.
- FARINÓS, J. (2013): «From SEA to TIA? Academics, Planners and Decision Makers», Conferencia pronunciada en el marco del ‘*Master in European Economics and Planning for Sustainable Development*’. (Roma 1 de febrero de 2013, Ministerio Italiano de Medio Ambiente).
- FARINÓS, J. (2014a): «Gobernanza, administración pública y territorio; opciones del localismo. Una mirada desde la Geografía» en *Universitat i Territori* (Vice-rectorado Proyección Territorial). Valencia, UVEG, 11 págs. (en prensa).
- FARINÓS, J. (2014b): «Re-Territorializing Local Development in EU; Local-Based against Globalisation Impacts» en *Identity and Territorial Character; Reinterpreting Local-Spatial Development*. (SALOM, J. y FARINÓS, J. (eds.)). Valencia, IIDL/PUV, Colección ‘Desarrollo Territorial’ n° 13, 13-35.
- FARINÓS, J. y ROMERO, J. (2007): «El gobierno del desarrollo territorial sostenible. A modo de presentación» en *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo* (FARINÓS, J., ROMERO, J. (coords.)). Valencia, IIDL/PUV, Colección ‘Desarrollo Territorial’ n° 2, 11-18.
- FROLOVA, M. (2003): «Bertrand, Claude et Georges. Une géographie traversière: L’environnement à travers territoires et temporalités». *Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. VIII (432). Universidad de Barcelona. En línea: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-432.htm>, consultado el 17/03/2014.
- FUNTOVICZ, S.O. Y RAVETZ, J. R. (1991): «A New Scientific Methodology for Global Environmental Issues» en *Ecological Economics: The Science and Management of Sustainability* (COSTANZA, R. (ed.)). New York, Columbia University Press, 137–152.
- FUNTOVICZ, S.O. Y RAVETZ, J. R. (1993): «Science for the Post-Normal Age». *Futures*, n° 25/7 (September), 739–755.
- GASPAR, J. (1995): «O novo Ordenamento do Território – Geografia e Valores». *Scripta Vetera*, Edición electrónica de trabajos publicados sobre Geografía y Ciencias Sociales. En línea: <http://www.ub.edu/geocrit/sv-39.htm>, consultado el 17/03/2014.
- GEORGE, P.; GUGLIELMO, R.; KAYSER, B. y LACOSTE, Y. (1996): *Geografía activa*. Editorial Ariel, Colección *Elcano*, La Geografía y sus problemas.
- GÓMEZ MENDOZA, J. ET AL. (1995): *Geógrafos y naturalistas en la España Contemporánea. Estudios de historia de la ciencia natural y geográfica*. Madrid, Ediciones de la UAM.
- GÓMEZ MENDOZA, J. (1997): «La preocupación por los recursos del territorio: entonces y ahora». *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, n° 28-29, 85-102.
- GÓMEZ OREA, D. (2007): *Ordenación Territorial*. Madrid, Mundi-Prensa/Agrícola Española.
- GÓMEZ PIÑEIRO, J. (1987): «La Geografía y la Ordenación del Territorio: Algunas cuestiones teóricas y prácticas». *Lurralde*, n° 10, 33-47.
- GREGORY, D. (1981): «Human agency and human geography». *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 6(1), 1-18.

- GUERASSIMOV, I. ET AL (1976): «Conclusión» en *El hombre, la sociedad y el medio ambiente. Aspectos geográficos del aprovechamiento de los recursos naturales y de la conservación del medioambiente* (VV.AA.). Moscú, Progreso, 414-432.
- HARTSHORNE, T. (1939): *The nature of Geography: a critical survey of current thought in the light of the past*, Lancaster, Penn. Association of American Geographers
- HAUGHTON, G. & ALLMENDINGER, P. (2013): «Spatial Planning and the New Localism». *Planning Practice and Research*, vol. 28(1) (special issue), 1-5.
- HEALEY, P. (2005): «Network complexity and the imaginative power of strategic spatial planning» en *The Network Society: A New Context for Planning?* (ALBRECHTS, L.; MANDELBAUM, S. (eds.)). New York, Routledge, 146-160.
- HEALEY, P. (2006): «Relational complexity and the imaginative power of strategic spatial planning». *European Planning Studies*, vol 14 (4), 525-546.
- HETTNER, A. (1927): «Die Natur und die Aufgaben der Geographie» en *Die Geographie Ihre Geschichte, ihr Wesen un ihre Methoden* (HETTNER, A. (ed.)). Breslau, Ferdinand Hirt. (Traducción española en 1987: «La naturaleza y los cometidos de la Geografía». *Geo-Crítica*, nº 70. 23-79).
- HILDENBRAND, A. (2007): «Tres propuestas para una relación efectiva entre las escalas regional y local en materia de ordenación del territorio», en *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo* (FARINÓS, J. Y ROMERO, J. (eds.)). Valencia, IIDL/PUV, Colección 'Desarrollo Territorial' nº 2, 147-191.
- GEORGE, P. (COORD.) (1966): *Geografía Activa*. Barcelona, Ariel.
- GUERASSIMOV, I. ET AL. (1976): «Conclusión» en *El hombre, la sociedad y el medio ambiente. Aspectos geográficos del aprovechamiento de los recursos naturales y de la conservación del medioambiente* (VV.AA.). Moscú, Progreso, 414-432.
- ILPES (2007): «Economía y territorio en América Latina y el Caribe». Documento presentado en la *XII Conferencia de Ministros y jefes de planificación de América Latina y el Caribe*. (Brasilia, Instituto Latinoamericano de Política Económica y Social, junio 2007).
- LABASSE, J. (1966): *L'organisation de l'espace*. París, Hermann. (Traducción española en 1973: *La organización del espacio*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local; reeditada en 1978 con el título *La organización del espacio. Elementos de geografía aplicada*. Madrid).
- LACOSTE, Y. (1977): *La geografía un arma para la guerra*. Barcelona, Anagrama. (1976: *La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre*. París, Maspero)
- LEFEBVRE, H. (1974): *La production de l'espace*. París, Anthropos.
- LÓPEZ TRIGAL, L. (2010): *Diccionario sobre términos sobre la ciudad y lo urbano*. Madrid, Biblioteca Nueva.
- MURCIA NAVARRO, E. (1978): «El paradigma sistémico en Geografía y Ordenación del Territorio». *Ciudad y Territorio*, nº 4, 35-50.
- MAESTRE, J. (1978): *Medio ambiente y sociedad*. Madrid, Ayuso.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, E. (1982): «Ética, defensa del medio ambiente y geografía». *Sistema*, nº 104-105, 5-9.

- MASSEY, D.B. (1985): «New directions in space» en *Social relations and spatial structures* (GREGORY, D.; URRY, J. (ed.)). London, MacMillan, 9-19.
- MASSEY, D.B. & ALLEN, J. (Ed.) (1984): *Geography matters! A reader*. Cambridge, Cambridge University Press-The Open University.
- MASSON-VINCENT, M. (2008): «Governance and Geography. Explaining the importance of Regional Planning to Citizens, Stakeholders in their Living Space». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 46, 77-95.
- MATA, R. (2006): «Un concepto de paisaje para la gestión sostenible del territorio» en *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo* (MATA OLMO, R., TARROJA, A. (coords.)). Barcelona, Diputació de Barcelona-CUIMP, 17-40.
- MATA, R. (2007): «Desarrollo sostenible, insularidad y gobierno del territorio: la experiencia del PTI de Menorca» en *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nueva políticas en el espacio europeo* (FARINÓS, J. Y ROMERO, J. (eds.)). Valencia, IIDL/PUV, Colección 'Desarrollo Territorial' nº 2, 237-258.
- MATA, R. (2008): *Integración de los espacios naturales protegidos en la ordenación del territorio*. Madrid, Oficina Técnica de EUROPARC-España, Serie Monografías, nº 1.
- MATA OLMO, R., SANZ HERRÁIZ, C. (Dir.) (2003): *Atlas de los paisajes de España*. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente.
- NEL·LO, O. (2007): «La nueva política territorial en Cataluña (2003-2006)» en *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nueva políticas en el espacio europeo* (FARINÓS, J. Y ROMERO, J. (eds.)). Valencia, IIDL/PUV, Colección 'Desarrollo Territorial' nº 2, 199-236.
- NEL·LO, O. (2012): *Ordenar el Territorio. La experiencia de Barcelona y Cataluña*. Valencia: Tirant-Humanidades. Colección Crónica.
- OLCINA, J. (2009): «Hacia una ordenación sostenible de los territorios de riesgo en Europa», en *Cohesión e Inteligencia Territorial*, (FARINÓS, J., ROMERO, J. y SALOM, J. (eds.)). Valencia, IIDL/PUV, Colección 'Desarrollo Territorial' nº 7, 153-182.
- ORTEGA VALCÁRCCEL, J. (2000): *Los horizontes de la geografía. Teoría de la geografía*. Barcelona, Ariel Geografía.
- OOSTERLYNCK, S.; VAN DEN BROECK, J.; ALBRECHTS, L.; MOULAERT, F. & VERHETSEL, A. (eds.) (2011): *Strategic Spatial Projects: Catalysts for Change*. Londres, Routledge.
- PANAREDA CLOPES, J. M. (1976): *La geografía y el medio ambiente*. Barcelona, Vicens Vives.
- PANIAGUA, A., TARANCÓN, O.P. (1993): «Ordenación territorial u ordenaciones territoriales? El fraccionamiento de la política territorial en España y sus implicaciones en la Política de Evaluación Ambiental». *Lurralde*, nº 16, 297-309.
- PASCUAL I ESTEVE, J. M^a. (2007): *Estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática: Los planes estratégicos de segunda generación*. Barcelona: Diputació de Barcelona. 160.
- PECA ÁLVAREZ, O. (1986): «Conceptos y métodos para una evaluación geográfica de los impactos medioambientales». *Revista Geográfica*, 103 (enero-junio).

- PEREIRA, D. (2011). «El territorio desde una visión integrada de los instrumentos de evaluación ambiental. Posibilidades y dificultades» en *De la Evaluación Ambiental Estratégica a la Evaluación de Impacto Territorial. Reflexiones acerca de la tarea de evaluación* (FARINÓS, J. (dr. y coord.)). Valencia, PUV, 57-74.
- PHILIPPONNEAU, M. (1960): *Géographie et action. Introduction à la Géographie appliquée*. París, Armand Colin.
- PINSON, G. (2011): *Urbanismo y gobernanza de las ciudades europeas. Gobernar la ciudad por proyecto*. Valencia, IIDL/PUV, Colección ‘Desarrollo Territorial’ nº 10.
- PRATS, J. (2005): «Modos de gobernación de las sociedades globales» en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (CERRILLO, A. (coord.)). Madrid, INAP, 145-172.
- PRECEDO, A. (2008): «La Ordenación del Territorio en perspectiva. A propósito del libro: “Introducción a la Ordenación del Territorio. Un enfoque geográfico” de Bielza, V. ». *Biblio 3W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales (Serie documental de Geo Crítica)* Universidad de Barcelona. Vol. XIII, nº 802. En línea: <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-802.htm> , consultado el 17/03/2014.
- PUJADAS, R., FONT, J. (1998): *Ordenación y planificación territorial*. Madrid, Síntesis.
- RAFFESTIN, C. (1999): «Paysages construits et territorialités». *Convegno Internazionale Disegnare paesaggi costruiti*. DIPRA, Politecnico di Torino.
- RAFFESTIN, C. (2000): *La territorialité*, CD-ROM.
- REES, J. (1989): «Natural resources, economy and society» en *Horizons in human geography* (GREGORY, D., WALFORD, R. (eds.)). Basingstoke, MacMillan, 364-394.
- REYNARD, A. (1976): *El mito de la unidad de la Geografía*. Barcelona, Geo-crítica.
- ROMERO, J. (2005): «El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, 59-86.
- ROMERO, J. (2006): *España inacabada*. Valencia, Universitat de València.
- ROMERO, J. (2009): *Geopolítica y gobierno del territorio en España*. Valencia, Tirant Lo Blanch, Colección Crónica.
- ROMERO, J. y FARINÓS, J. (2011): «Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 56, 295-319.
- SACK, R.D. (1986): *Human territoriality: its theory and history*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SERRANO RODRÍGUEZ, A. (2011): «La Evaluación de las Políticas de Impacto Territorial. Una reflexión desde la toma de decisiones» en *De la Evaluación Ambiental Estratégica a la Evaluación de Impacto Territorial. Reflexiones acerca de la tarea de evaluación* (FARINÓS, J. (dir. y coord.)). Valencia, PUV 211-252.
- SERRANO RODRÍGUEZ, A. (2013): «Ordenación del territorio en una sociedad española inmersa en el cambio global». *Ciudades* 15(1), *Ordenación del Territorio: Fundamentos y práctica de una disciplina en construcción*, 21-50.
- SOJA, E.W. (1980): «The socio-spatial dialectic». *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 70 (2), 207-225.
- SOJA, E.W. (1989): *Postmodern geographies: the reassertion of space in critical social theory*. Londres, Verso.

- SOJA, E.W. (2011): *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory (Radical Thinkers)*. Londres/Nueva York, Verso, Radical Thinkers Series.
- TARLET, J. (1977): «Milieu naturel et aménagement. Les méthodes de planification écologique». *Annales de Géographie*, nº 474, 164-200.
- TRICART, J., KILLIAN, J. (1982): *La ecogeografía y la ordenación del medio natural*. Barcelona, Anagrama.
- UNWIN, T. (1995): *El lugar de la Geografía*. Madrid, Cátedra, Serie Geografía Menor. (Versión inglesa de 1992: *The place of Geography*. London, Longman).
- VALENZUELA RUBIO, M. (Coord.) (1984): *Geografía y Medio Ambiente*. Madrid, MOPU.
- WATTS, M. (1989): «La Geografía y la lucha en defensa del medio ambiente: La integración de la Ecología humana y la Economía Política, o ¿Marx era rojo y verde?». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 9, 109-126.
- WILLIAMS, R.H. (1996): *European Union Spatial Policy and Planning*. Londres, Paul Chapman Publishing Ltd.
- ZOIDO, F. (1989): «Paisaje y ordenación del territorio». *Seminario sobre el paisaje*. Málaga, Junta de Andalucía y Casa de Velázquez, 135-142.
- ZOIDO, F. (1996): «Ordenación del territorio: evolución reciente de las principales estructuras y sistemas territoriales». *Boletín de la AGE*, nº 21, 67-79.
- ZOIDO, F. (2001): «La ordenación del territorio a distintas escalas» en *Geografía de España* (GIL OLCINA, A., GÓMEZ MENDOZA, J. (coords.)). Barcelona, Ariel, 595-618.
- ZOIDO, F. (2007): «Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política» en *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo* (FARINÓS, J. y ROMERO, J. (eds.)). Valencia, IIDL/PUV, Colección 'Desarrollo Territorial' nº 2, 19-48.
- ZOIDO, F. (1998): «Paisaje y actuación pública. Inserción en la legislación y planificación europeas» en *Paisaje y medio ambiente* (MARTÍNEZ DE PISÓN, E. (coord.)). Salamanca: Universidad de Valladolid -Fundación Duques de Soria, 29-44.
- ZOIDO, F., VENEGAS, C. (Coords.) (2002): *Paisaje y ordenación del territorio*. Sevilla, Fundación Duques de Soria y Consejería de Obras Públicas y Transportes/Junta de Andalucía.
- ZOIDO, F.; DE LA VEGA, S.; PIÑEIRO, A.; MORALES, G.; MAS, R.; LOIS, R.C. y GONZÁLEZ, J.M. (2013): *Diccionario de urbanismo. Geografía urbana y ordenación del territorio*. Madrid, Cátedra.

