

# 10 ciot

Valencia, 17, 18 y 19 de noviembre de 2021

[www.10ciot.org](http://www.10ciot.org)



Departamento de  
 Planificación Territorial,  
 Vivienda y Transportes

**PATROCINAN**

**JUNTA DE EXTREMADURA**

Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio  
 Dirección General de Urbanismo y Ordenación del Territorio

Gobierno de Navarra  
 Departamento de Ordenación  
 del Territorio, Vivienda, Paisaje  
 y Proyectos Estratégicos



Nafarroako Gobernua  
 Lurralde Antolamenduko,  
 Etxebizitzako, Paisaiako eta Proiektu  
 Estrategikoetako Departamentua

**COLABORAN**



ESCUOLA TÉCNICA SUPERIOR  
 DE INGENIERÍA DE CAMINOS,  
 CANALES Y PUERTOS

COMPROMETIDA CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



UNIVERSITAT  
 POLITÈCNICA  
 DE VALÈNCIA



UNIVERSITAT  
 ID@VALÈNCIA



INSTITUT  
 INTERUNIVERSITARI DE  
 DESENVOLUPAMENT LOCAL

## Entidades colaboradoras



COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS,  
CANALES Y PUERTOS



AGENDA URBANA  
VALENCIANA



Wolters Kluwer

VNIVERSITAT  
D VALÈNCIA [Logo]

Facultat de Ciències Socials

## Colaboradores científicos

- Asociación para la Sostenibilidad y el Progreso de las Sociedades (ASYPS)
- Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Autónoma de México (UNAM)
- Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Demarcación de la Comunitat Valenciana
- Departamento de Urbanismo de la UPV
- Departamento de Geografía de la UVEG
- Gestión y Planeamiento Territorial y Medioambiental S.A (GESPLAN, Gobierno de Canarias)
- Grupo de Investigación en Urbanismo, Arquitectura y Sostenibilidad (GIAU+S) de la Universidad Politécnica de Madrid
- Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local de la UVEG
- Instituto Universitario de Urbanística, Universidad de Valladolid
- Programa de Posgrado em Desenvolvemento Regional, Universidad de Santa Cruz do Sul-Brasil (UNISC)
- Universidad de Oviedo

## Comité organizador



**Arcadi España García.**  
Conseller de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad de la Generalitat Valenciana



**Immaculada Orozco Ripoll.**  
Secretaria autonómica de Política Territorial, Urbanismo y Paisaje. Generalitat Valenciana



**Miguel de Los Toyos Nazabal.**  
Viceconsejero de Planificación Territorial y Agenda Urbana. Gobierno de Euskadi



**Joaquín Farinós Dasí.**  
Presidente de FUNDICOT



**Antonio Serrano Rodríguez.**  
Fundador y anterior Presidente de FUNDICOT



**Eulalia Elena Moreno de Acevedo Yagüe.** Directora General de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Junta de Extremadura



**Izaskun Abril Olaetxea.**  
Directora General de Ordenación del Territorio del Gobierno de Navarra

## Comité científico

**Alonso Ibáñez, María Rosario**  
Universidad de Oviedo

**Arenillas Parra, Teresa**  
Arquitecta. Pres. Club Debates Urbanos

**Domenech Gregori, Vicente**  
Dr. Geógrafo. Generalitat Valenciana

**Dómine Redondo, Vicente**  
Ingeniero CCP. Generalitat Valenciana

**Farinós Dasí, Joaquín**  
Universitat de València

**Gielen, Eric**  
Universidad Politécnica de Valencia

**Gómez Jiménez, María Luisa**  
Universidad de Málaga

**González Medina, Moneyba**  
Universidad Autónoma de Madrid

**Latasa Zaballos, Itxaro**  
Universidad del País Vasco

**Olcina Cantos, Jorge**  
Universidad de Alicante

**Palencia Jiménez, Sergio**  
Universidad Politécnica de Valencia

**Ortega Delgado, Margarita**  
Arquitecta. FUNDICOT

**Prada Llorente, Esther**  
Universidad Politécnica de Madrid

**Rando Burgos, Esther**  
Universidad de Málaga

**Santos Ganges, Luis**  
IUU. Universidad de Valladolid

**Serrano Rodríguez, Antonio**  
Ingeniero CCP. Economista. FUNDICOT

**Torner Borda, José María**  
Universidad Politécnica de Valencia



# **10 ciot:**

**Recuperación, transformación  
y resiliencia: el papel del territorio**

**Nota del editor:**

Las ponencias recogidas en esta obra reflejan fielmente el contenido de los trabajos enviados por sus autores.

Esta fidelidad se refiere tanto al desarrollo de los trabajos como a sus elementos complementarios.

Los autores son los únicos responsables de los contenidos de las ponencias.

**Edita:**

Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio FUNDICOT

**ISBN:** 978-84-9133-414-9

**DOI:** 10.7203/PUV-OA-414-9

## Índice

### EJE A: Hacia una transición ecológica

Relatoría del eje A: Hacia una transición ecológica.....	17
<i>Antonio Serrano, Margarita Ortega, José María Torner y María Luisa Gómez Jiménez</i>	
<b>EJE A.1: Ecosistemas e infraestructuras resilientes: de los perímetros protegidos a una conexión eficiente y respetuosa con la matriz territorial y el paisaje, en espacios abiertos y en el litoral; infraestructura verde y azul; soluciones basadas en la naturaleza</b>	
Resiliencia socioecológica ante sequía como herramienta de evaluación para la reapropiación comunitaria del territorio .....	37
<i>Antonio de Jesús Meraz Jiménez et al.</i>	
Soluciones Basadas en la Naturaleza para la adaptación al cambio climático en la planificación urbanística de Valencia .....	49
<i>Gemma García-Blanco, Daniel Navarro y Efrén Feliu</i>	
Planificación territorial en zonas inundables en la Demarcación Hidrográfica del Júcar. Implantación de la Directiva Europea de Inundaciones: el caso de los barrancos Poyo y Picassent .....	67
<i>Amparo Sanchis Plasencia et al.</i>	
La incorporación de la valoración ecosistémica en el planeamiento como instrumento para la resiliencia del territorio .....	77
<i>Rafael Córdoba Hernández e Isabel González García</i>	
Las SBN en el contexto de la transformación territorial como fuente del incremento la vulnerabilidad frente a las inundaciones: el caso de la cuenca vertiente del Mar Menor .....	91
<i>Salvador García-Ayllón Veintimilla</i>	
La infraestructura verde como motor para el cambio hacia una ordenación del territorio renovada. Algunas reflexiones a partir del caso de la CAPV .....	107
<i>Itxaro Latasa Zaballos</i>	
La revisión del suelo no sostenible mediante el planeamiento supramunicipal: el ejemplo de los planes directores urbanísticos de revisión de suelos no sostenibles en Catalunya .....	121
<i>Josep M. Aguirre i Font</i>	
Evaluación de la calidad del paisaje de bocage y la red de setos vivos de Santiagomendi (Gipuzkoa –País Vasco–) .....	135
<i>Pedro José Lozano Valencia, Asier Lozano Fernández y Nagore Davila Cabanillas</i>	
Los Planes de Acción del Paisaje y la sostenibilidad. El ejemplo del PAP de Urnieta .....	143
<i>Pedro José Lozano Valencia, Rakel Varela-Ona y M.ª Cristina Díaz Sanz</i>	
La Orla Costera de Boa Vista: La necesaria salvaguarda de los ecosistemas naturales en el litoral .....	159
<i>Rafael Jesús Daranas Carballo, Juan Alberto Bercedo Bello y Mira Deolinda Évora Lopes</i>	

**EJE A.2: Transición energética e impactos territoriales: despliegue e integración de las renovables.  
El papel de las comunidades energéticas renovables y de la energía distribuida**

Transición urbana a la sostenibilidad. El caso de la Mesa de Transición Energética de la ciudad de Valencia .....	179
<i>Ana Escario-Chust, Sergio Segura-Calero y Guillermo Palau-Salvador</i>	
La importancia de las Políticas Públicas en el contexto de implementación de proyectos de energías renovables en el noroeste de Minas Gerais - Brasil.....	191
<i>Elías Rodrigues de Oliveira Filho y Natacha John</i>	
La necesaria regulación territorial del paisaje eólico .....	201
<i>M.ª Jesús Romero Aloy</i>	

**EJE A.3: Transformación del modelo de producción y consumo: economía circular y nuevos sistemas industriales (industria 4.0) agroalimentario y de transporte**

El Proyecto CREASI-PAC, propuesta de un nuevo modelo productivo para apoyar la transición ecológica en las zonas portuarias de Almería y Carboneras.....	209
<i>Agustín Molina García, Luis M. Jiménez Herrero, Cesar García Aranda y Luis Miret Pastor</i>	
De consumidores a prosumidores. El papel emergente de las comunidades de energía renovable en la Península Ibérica .....	221
<i>G. Romero, M. J. Prados y A. Delicado</i>	
Análisis y estimación de los recursos necesarios para una descarbonización de la economía en la biorregión Cantábrico-Mediterránea .....	229
<i>Javier Felipe Andreu, Antonio Valero Capilla y Rafael Moliner Álvarez</i>	

**EJE B: Cohesión territorial como equilibrio, articulación y coherencia de las políticas sobre el territorio**

Relatoría del eje b: Cohesión territorial como equilibrio, articulación y coherencia de las políticas sobre el territorio.....	251
<i>Esther Prada Llorente, Joaquín Farinós Dasí, Esther Rando Burgos y Vicente Domenech Gregori</i>	

**EJE B.1: Ordenación del Territorio desde la escala subregional y su relación con el urbanismo y las actuaciones estratégicas: marco legal y procedimental; condicionantes, limitantes y posibilidades de mejora para una adecuada gobernanza**

Desarrollo territorial, proximidad y agenciamiento de desarrollo, enfoques convergentes para impulsar políticas regionales en un contexto de interacciones rural-urbanas en el ámbito latinoamericano.....	281
<i>Javier Delgadillo Macías</i>	

Ordenamiento territorial y planeación urbana en Morelia, Michoacán, México: su condición multiescalar, legal y metodológica.....	301
<i>Norma Rodríguez y Antonio Vieyra</i>	
Agencia para el desarrollo Territorial, posibilidades desde la participación social.....	313
<i>Carlos Téllez Valencia y Leticia Mejía Guadarrama</i>	
Mientras llega el planeamiento... Aproximación a las Ordenanzas Provisionales Insulares de ordenación de la acuicultura terrestre en Gran Canaria .....	333
<i>Víctor Delisau Pizarro</i>	
Concentración urbana y desigualdad socioeconómica: una dicotomía latente del ordenamiento territorial en América Latina .....	347
<i>Héctor Cortez Yacila</i>	
Jerarquía de los instrumentos de ordenación del territorio sobre el urbanismo en España y en la Comunitat Valenciana: una cuestión pendiente.....	361
<i>José Vicente Sánchez Cabrera, Adrián Ferrandis Martínez, Granell Neus Císcar y Javier Blázquez González</i>	
Una mirada transformativa al proceso de elaboración y aprobación del Plan de Acción Territorial de La Huerta de Valencia .....	379
<i>Sergio Segura Calero</i>	
Pressupostos epistêmico-teórico-metodológicos que indicam a abordagem territorial como referência na organização espacial.....	391
<i>Valdir Roque Dallabrida, Edeimar Rotta y Pedro Luís Büttgenbender</i>	
La planificación territorial de los paisajes españoles y su capacidad para abordar la crisis ecosocial ...	409
<i>Marina Ambrosio González</i>	
Expansión urbana y presión inmobiliaria de áreas litorales en Chile .....	425
<i>Angela Martínez Rivas</i>	
La gestión de forma activa e integrada del patrimonio cultural .....	437
<i>M.ª Emilia Casar Furió</i>	
Resultados del Plan Especial de Protección del Medio Físico (PEPMF) de la provincia de Jaén tras 35 años de su aprobación .....	445
<i>Juan Garrido Clavero, José Manuel Soto Rueda y Miguel Ángel Sánchez del Árbol</i>	
El área metropolitana de Madrid: un caso singular de (des)institucionalización.....	461
<i>Moneyba González Medina y Sonia De Gregorio Hurtado</i>	
La revisión de la Estrategia Territorial de Navarra. Un nuevo reto conceptual en la ordenación territorial.....	471
<i>Andrea Goñi Lezaun y Dámaso Munarriz Guezala</i>	
La ordenación del territorio en la costa cantábrica. Una visión comparada .....	483
<i>Ícaro Obeso Muñiz</i>	

La controvertida naturaleza jurídica de los planes territoriales y sus consecuencias jurídicas: particular referencia a la nulidad .....	499
<i>Esther Rando Burgos</i>	
La guía para la minimización del impacto territorial en la Comunitat Valenciana como herramienta de mejora en la gestión territorial .....	515
<i>José Sergio Palencia Jiménez, Eric Gielen y Mercedes Almenar-Muñoz</i>	
Reglamento Regulador de la Utilización del Suelo Agrario de Canarias. La aplicación de criterios agronómicos en el suelo rústico.....	529
<i>Patricia Aranda Marcellán, Wladimiro Gaspar Sosa y Chaxiraxi Siverio Arteaga</i>	
Gobernanza y Organización del Estado en clave territorial y desde los territorios.....	547
<i>Joaquín Farinós y Antonio Montiel</i>	
Observatorio territorial de Cullera, una herramienta de transferencia de información territorial (póster).....	561
<i>Adrián Ferrandis Martínez, José Vicente Sánchez Cabrera, Javier Blázquez González y Granell Neus Císcar</i>	
Reglamento Regulador de la Utilización del Suelo Agrario de Canarias. La aplicación de criterios agronómicos en el suelo rústico (póster).....	563
<i>Patricia Aranda Marcellán, Wladimiro Gaspar Sosa y Chaxiraxi Siverio Arteaga</i>	
 <b>EJE B.2: Lucha contra la despoblación: nuevas relaciones rururbanas y formas de desarrollo rural. Las Reservas de Biosfera como paradigmas de desarrollo sostenible</b>	
La figura del Ejido mexicano en la política urbana y la expansión metropolitana del Estado de Hidalgo .....	567
<i>Edgar Iván Roldán Cruz</i>	
Reto demográfico y ordenación del territorio.....	581
<i>Francisco Javier Sanz Larruga</i>	
El artículo 45 de la Constitución Española: ¿la administración forestal como mecanismo de cohesión territorial? Especial a los agentes forestales.....	599
<i>Francisco José García Salas</i>	
Anillos verdes agroalimentarios y recuperación de la agricultura de proximidad. La oportunidad de los suelos agrarios en desuso en el área metropolitana de Madrid .....	611
<i>Marian Simón Rojo, Rafael Córdoba Hernández y Nerea Morán Alonso</i>	
El arte de piedra seca del Camino de Santiago Primitivo como estrategia de reequilibrio territorial en Tineo.....	625
<i>Miriam Alonso Naveiro</i>	
Desequilibrio y segregación: un marco teórico para abordar las desigualdades espaciales sobre el territorio peninsular .....	635
<i>José Manuel Gómez Giménez</i>	

La creación de la figura de parque agrario desde la participación en Canarias .....	663
<i>Gestersú Regalado Zamora, Eduardo Martínez Díaz y Miguel Rubén Sánchez Guardia</i>	
Propuesta de caracterización del medio rural de Castilla y León para el proyecto "Territorios Activos" .....	681
<i>Víctor Pérez-Eguíluz, José Luis Lalana Soto y María Castrillo Romón</i>	
La promoción de sinergias rural-urbanas en la Comunidad Valenciana. Hacia una planificación comprehensiva del territorio .....	699
<i>Irune Ruiz Martínez, Néstor Vercher Savall y Javier Esparcia Pérez</i>	

**EJE B.3: Iniciativas de desarrollo territorial desde las escalas de proximidad  
como forma de ordenar el territorio: Planes estratégicos locales (CLLD),  
Inversiones Territoriales Integradas (ITI)...**

Estrategia desarrollo sustentable resiliente "Plan Castrelo de Miño más que auga y vino" .....	711
<i>Enrique González López</i>	
Resiliencia y municipalismo: el papel de las corporaciones locales en la provincia de Valencia en tiempos de covid-19 .....	731
<i>José Javier Serrano Lara y Glòria Maria Caravantes López de Lerma</i>	
Integración de los valores del paisaje urbano residencial de la CAPV en la gestión y ordenación territorial.....	741
<i>Aida López Urbaneja, Arturo Azpeitia Santander y Victoria Azpiroz Zabala</i>	
Cidades Médias, Policentralidade e dinâmica territorial na região centro norte do Rio Grande do Sul-Brasil.....	757
<i>Rogério Leandro Lima da Silveira, Carolina Rezende Faccin y Tamara Francine Silveira</i>	
El Fondo de Cohesión Territorial de Navarra: una nueva herramienta financiera para el equilibrio del territorio .....	769
<i>Juan José Pons Izquierdo</i>	
Plan frente a inundaciones y drenaje sostenible en la Vega Baja.....	783
<i>Sergio Sánchez Ríos, Ángel Villanueva Blasco y Armando Ortuño Padilla</i>	
Desarrollo e implementación de un indicador sintético para la valoración de la vulnerabilidad social en el medio rural: el caso práctico de los Monegros (póster) .....	799
<i>Jorge Dieste Hernández, Ondrej Kratochvíl, Ángel Pueyo Campos y Sergio Valdivieso Pardos</i>	

**EJE C: Agenda urbana y metropolitana; hacia ciudades y territorios  
más saludables**

Relatoría del eje c: Agenda urbana y metropolitana. Hacia ciudades y territorios más saludables .....	803
<i>Teresa Arenillas, Vicente Dómine, María Rosario Alonso y Eric Gielen</i>	

**EJE C.1: Nueva ciudad verde y nuevo urbanismo. Tele-trabajo, tele-comercio,  
tele-ocio y su efecto sobre la ciudad**

Gobernanza urbana. Situación actual y líneas de debate.....	821
<i>Vicente Dómine Redondo</i>	
Bogotá: Complejidades Espaciales de una Ciudad Policéntrica y Segregada.....	837
<i>Helmuth Yesid Arias Gómez y Jefferson Enrique Arias Gómez</i>	
Espacios de oportunidad y política municipal madrileña de parques y espacios abiertos públicos .....	853
<i>Elia Canosa y Ángela García-Carballo</i>	
Evaluación de la Agenda 21 Local en la provincia de Granada: aprendiendo de los factores de éxito y fracaso.....	861
<i>Jörg Fischer, David Fernández Caldera y Luis Miguel Valenzuela-Montes</i>	
“Valladolid ciudad verde”, entre la turistificación y la nueva normalidad” .....	877
<i>Miguel Pastor Coello</i>	
La diferente consideración de la planificación urbanística en los municipios pequeños. Entre la crisis del modelo y la obsolescencia .....	885
<i>Jaime Martínez Ruiz y Dolores Sánchez Aguilera</i>	
Incorporación de la tecnología digital en el sector comercial español y su contribución al desarrollo urbano sostenible .....	899
<i>José Manuel Díaz-Sarachaga</i>	

**EJE C.2: La ciudad de la salud, la equidad y la cohesión social.  
La ciudad resiliente ante los riesgos y su gestión**

Entornos urbanos adaptados al cambio climático: un enfoque sistémico que integra la salud y el bienestar en el planeamiento urbanístico.....	913
<i>Francisco C. Cabrera Falcón y Clara E. Hernández Navarro</i>	
Políticas territoriales de integración. Proceso de erradicación del chabolismo en Castilla y León y necesidad de perspectivas integrales.....	933
<i>Jesús García Araque</i>	
Planejamento urbano e políticas de habitação de interesse social nos municípios de Bento Gonçalves e Santa Cruz do Sul - Brasil .....	943
<i>Fernanda Teixeira Jardim y Rogério Leandro Lima da Silveira</i>	
La ciudad de los impactos, ¿una oportunidad para la regeneración urbana y social o un cambio de paradigma? .....	959
<i>Eva Dolores Padrón Sánchez, Lourdes Margarita Tejera Perera y Javier Camino Dorta</i>	
La Integración de la Perspectiva de Cambio Climático en la Ordenación Territorial y Urbanística.....	979
<i>Matilde Rubio Presa, Elisa González Castells, Maryam Rodríguez Pileño y Gema Vega Domínguez</i>	

Iniciativas e intervenciones territoriales recientes en el tramo sur del Manzanares. El discurso y la realidad .....	997
<i>Ester Sáez Pombo y Gonzalo Madrazo García de Lomana</i>	
Marco conceptual y metodológico para el desarrollo resiliente en barrios tradicionales (póster) .....	1011
<i>Tamara Lucía Febles Arévalo</i>	

### **EJE C.3: Movilidad sostenible intraurbana y metropolitana**

Escenarios participativos para la movilidad sostenible. Caso de Madrid.....	1015
<i>Juan Balea Aneiros, Charlotte Astier y Richard J Hewitt</i>	
Efecto estructurante de los transportes en un área metropolitana y sus implicaciones para la movilidad sostenible .....	1025
<i>Carmen Zornoza Gallego, Julia Salom Carrasco y Juan Miguel Albertos Puebla</i>	
Movilidad sostenible y saludable en bicicleta (MSSB) en el Área Metropolitana de València. Horizonte 2030. ¿Utopía o realidad? .....	1041
<i>Javier Iturrino-Guerrero</i>	
Dgis: Software de análisis y diseño de transporte urbano e interurbano basado en accesibilidad .....	1059
<i>David Alejandro Ramírez Cajigas</i>	
Mejora de la accesibilidad territorial de áreas rurales con acceso a estaciones ferroviarias de alta velocidad a través de un procedimiento intermodal .....	1075
<i>Modesto Soto Fuentes, Luis Ángel Sañudo Fontaneda y Jorge Rocés García</i>	
Dgis: Software de análisis y diseño de transporte urbano e interurbano basado en accesibilidad (póster) .....	1089
<i>David Alejandro Ramírez Cajigas</i>	
Mejora de la accesibilidad territorial de áreas rurales con acceso a estaciones ferroviarias de alta velocidad a través de un procedimiento intermodal (póster) .....	1091
<i>Modesto Soto Fuentes, Luis Ángel Sañudo Fontaneda y Jorge Rocés García</i>	

### **EJE D: Formación de profesionales, educación y nueva cultura del territorio para una nueva participación ciudadana**

Relatoría del eje d: Formación de profesionales, educación y nueva cultura del territorio para una nueva participación ciudadana .....	1095
<i>Itxaro Latasa Zaballo, José Sergio Palencia Jiménez, Moneyba González Medina y Luis Santos Ganges</i>	

**EJE D.1: Qué formación de grado y postgrado tenemos en España:  
diagnóstico y propuestas**

- Aprender a ordenar el territorio de la austeridad: Cuando los recursos se acaban, las leyendas no ayudan ..... 1117  
*Mariano Vázquez Espí y Marian Simón Rojo*
- La gamificación como oportunidad para la enseñanza del urbanismo y la ordenación del territorio en la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Universitat Politècnica de València..... 1131  
*Eric Gielen, José Sergio Palencia Jiménez y Asenet Sosa Espinosa*

**EJE D.2: Hacia un nuevo horizonte de la disciplina y la profesión de cara  
a los nuevos retos sociales, económicos y ambientales**

- La incidencia de los cambios político-electorales en los planes territoriales: una aproximación preliminar ..... 1147  
*José Manuel Soto Rueda y Juan Garrido Clavero*

**EJE D.3: Producción científica y conexión con la práctica y la percepción social  
(posnormalidad, ciencia ciudadana, empatía, conflictos, participación...)**

- Direito à cidade e direito ao patrimônio – o (re)conhecimento do patrimônio e os movimentos sociais..... 1159  
*Angélica Kohls Schwanz*
- La participación de la comunidad en el turismo como estrategia de desarrollo territorial: el caso de Bento Gonçalves, Brasil ..... 1167  
*Guilherme Bridi y Giovana Goretti Feijó de Almeida*
- Decálogo para una adecuada práctica de la Ordenación del Territorio ..... 1183  
*Joaquín Farinós Dasí*
- La imbricación de la participación ciudadana en la Administración pública desde la infancia: enseñar a participar..... 1191  
*Esther Rando Burgos*
- Diez Congresos Internacionales de Ordenación del Territorio. CIOT. Treinta y tres años de la Ordenación del Territorio en España, Europa e Iberoamérica ..... 1207  
*Purificación Gallego Martín*
- Decálogo para una adecuada práctica de la Ordenación del Territorio (póster) ..... 1245  
*Equipo Gobefter*

**EJE D: Formación de profesionales, educación  
y nueva cultura del territorio para una nueva  
participación ciudadana**



## Relatoría del eje d: Formación de profesionales, educación y nueva cultura del territorio para una nueva participación ciudadana

Itxaro Latasa Zaballos, José Sergio Palencia Jiménez,  
Moneyba González Medina y Luis Santos Ganges

- D.1. Qué formación de grado y postgrado tenemos en España: diagnóstico y propuestas.
- D.2. Hacia un nuevo horizonte de la disciplina y la profesión de cara a los nuevos retos sociales, económicos y ambientales.
- D.3. Producción científica y conexión con la práctica y la percepción social (posnormalidad, ciencia ciudadana, empatía, conflictos, participación...).



Figura 1. Relación entre los componentes del Eje D. Fuente: Elaboración propia.

## 1. Introducción

El título del eje temático y las líneas que propuso el comité científico de la IX edición del CIOT enlazan una cadena de temas que son (y lo serán más en un futuro) cruciales para la supervivencia de la OT en España. Nos referimos fundamentalmente a la formación profesional, a la educación en todos sus niveles (incluido el universitario), y a la cultura territorial. Estos componentes forman una tríada de elementos interdependientes que sientan las bases para una nueva participación ciudadana en los procedimientos de la planificación, que permiten avanzar hacia un modelo de desarrollo territorial sostenible e integrado.

A la vista de estos elementos, resulta difícil decidir en qué punto cortar la cadena o, dicho de otro modo, determinar cuál es la variable independiente y la dependiente con rotundidad. Y es que, en entornos caracterizados por la complejidad, la multicausalidad suele ser la norma, del mismo modo que la participación de los distintos agentes del territorio se ha convertido en una necesidad. La hipótesis es que una población con conciencia clara de su territorio y de lo que este le aporta más allá de los recursos materiales, tenderá a mostrar interés en participar en los asuntos que afectan al territorio y, muy probablemente, será también partidaria de que la cultura territorial forme parte del currículo educativo. Por su parte, la formación de profesionales junto con la educación y la participación ciudadana son aspectos clave para una nueva cultura del territorio. En cualquier caso, la importancia (creciente) de estas variables debe valorarse en relación al estado de la planificación territorial en España, que ha sido calificado estos días por Andreas Hildenbrand de agonizante. Como política pública podemos decir que tiene todas las de perder. No mueve dinero -decía Andreas-, no genera empleo ni da subvenciones o ayudas. Si miramos su valoración social nos encontramos con una ciudadanía que se mueve entre quienes desconocen su existencia y quienes no le ven utilidad alguna.

Frente a esta situación de vulnerabilidad en la que se encuentra (casi siempre se ha encontrado) la planificación territorial y lo preocupante que nos resulta a algunos de nosotros y nosotras, parece chocante la escasa atención que han recibido en esta convocatoria cuestiones tan relevantes como el nuevo horizonte de la disciplina en relación con los retos ambientales, sociales y económicos que enfrentamos. La formación de profesionales preparados para dar respuesta a una ordenación territorial que va más allá de la ordenación física, que integra plenamente la dimensión ambiental y de sostenibilidad y que, junto con la gobernanza tiene como objetivo principal impulsar un desarrollo territorial equilibrado sigue siendo un reto. El hecho es que es muy escaso el número de aportaciones que sobre estos temas han llegado a esta novena edición del CIOT. Entre ponencias (6), comunicaciones (2) y paneles (1), se han recibido un total de nueve aportaciones. De ellas, (2) se enmarcan o inciden en temas vinculados a la enseñanza/formación de profesionales; otras (5) se centran en cuestiones relacionadas con la gobernanza y la participación ciudadana. Una octava ponencia se ocupa de la relación entre ordenación del territorio y política. La última de las ponencias nos ofrece una panorámica de las temáticas y de su evolución a lo largo de los diez congresos organizados por FUNDICOT.

## 2. Principales reflexiones y conclusiones asociadas a las aportaciones realizadas

### 2.1 *Formación universitaria y nuevos horizontes de la disciplina*

La primera reflexión nos lleva a la primera de las líneas de nuestro eje temático, es decir, a la formación de grado y postgrado y a la complejidad de formar profesionales de una materia (materias) que Andrés Precado calificó de “poliédrica y mutante”. El profesor Precado utilizó estas palabras en el marco de una reseña bibliográfica que hizo en relación al manual de ordenación del territorio que Vicente Bielza publicó en 2008. La idea era recordar que el contenido de esta disciplina se encuentra “en permanente evolución, tanto en los principios, como en los métodos, y en el mismo objeto”.

La evolución ha de ser permanente porque, si quiere servir a sus fines, la ordenación territorial tiene que moverse en la misma dirección y al mismo ritmo que lo hace la sociedad. La transformación necesaria para afrontar la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo, la descarbonización, la creación de modelos de gobernanza, etc. son fines que deben ser asumidos por la planificación territorial, por los teóricos, por los técnicos y por los políticos y tomadores de decisiones. Incorporar estos nuevos retos y temáticas a la teoría y a la práctica profesional supone una labor de revisión permanente de métodos, fuentes de información, normativas, etc. que dan perfecta cuenta de la complejidad de esta materia en su dimensión teórica, práctica y de política pública. Trasladar esta dinámica de alerta y reflexión permanente al ámbito de la formación es una complejidad y un reto añadidos.

Sirvan estas reflexiones en torno a la complejidad de nuestra disciplina para hacer una llamada de atención sobre la necesidad de no olvidar que, en buena medida, el futuro de la planificación territorial depende de la existencia de profesionales bien formados, conscientes y conocedores del campo teórico-práctico en el que se desenvuelven y dispuestos a realizar ese ejercicio de reflexión permanente. Ahora bien, que dichos profesionales existan está en manos del sistema formativo, fundamentalmente de las universidades españolas, y de lo que el colectivo de teóricos y prácticos de la planificación territorial podamos ofrecer como sustento y como apoyo para esa formación. En lo que a la universidad se refiere, mucho nos tememos que los centros y departamentos universitarios no están actualmente preparados para adaptar su oferta formativa al ritmo que los cambios reales demandan.

El carácter multidisciplinar de la planificación territorial es, sin duda, una de sus mayores fortalezas, pero es también (no decimos nada nuevo) fuente de su gran complejidad y, en definitiva, de su debilidad. Muchas de las disciplinas de conocimiento que intervienen, de una forma u otra, en la ordenación del territorio han incorporado a sus enseñanzas universitarias algún tipo de formación sobre esta materia. Esta cuestión fue tratada hace ya veinte años por la Sociedad Catalana de Ordenación del Territorio (SCOT), en relación a las enseñanzas de la Ordenación del Territorio y del Urbanismo en las universidades catalanas, en el marco de un seminario específico dedicado a ello. El objetivo era reflexionar, discutir, comparar y diagnosticar la situación acerca de los conocimientos teóricos, prácticos y metodológicos de las materias de enseñanza y, también, coordinar dicha enseñanza en las diferentes licenciaturas con implicación en la Ordenación del Territorio y el Urbanismo. Se concluyó en aquel seminario que las materias de Urbanismo y Ordenación del Territorio (en Cataluña) tenían muy poco peso en los estudios de primer y segundo ciclo. Han pasado dos décadas desde entonces y hay cosas que han cambiado. Se terminó, en primer lugar, el proceso de convergencia hacia el Espacio Europeo de Educación Superior, (con todos los cambios que ello supuso) y, en el ámbito de la Geografía, el paso de la licenciatura al grado conllevó, para la mayoría de

las titulaciones en España, el cambio de denominación. De una licenciatura en Geografía se pasó a un grado en Geografía y Ordenación del Territorio, hecho que supuso un incremento importante de estas materias en la formación de los geógrafos y que, por tanto, matizaría la conclusión a la que se llegó en 2001 si se hiciera el mismo balance en la actualidad.

Sin embargo, el seminario realizado por la SCOT apuntó otros problemas, algunos de los cuales, muy probablemente, sigan vigentes en la actualidad. Nos referimos, por ejemplo, a lo que entonces se diagnosticó como un predominio de las visiones parciales por parte de las disciplinas de conocimiento implicadas, de los departamentos y de las prácticas profesionales y corporativas de los docentes. El resultado de este enfoque individualista y sesgado de la enseñanza se reflejaba, lógicamente, en la preparación que recibían los estudiantes. El diagnóstico al que se llegó en el seminario era bastante negativo: a los licenciados les faltaba preparación para desarrollar trabajos en escalas territoriales grandes y para afrontar la gestión diaria del Urbanismo y la Ordenación del Territorio; desconocían las aportaciones y los enfoques generales de otras disciplinas y tenían dificultad para trabajar en equipos interdisciplinares.

En esta ocasión, la cuestión ha sido tratada por Eric Gielen, Sergio Palencia y Asenet Sosa, quienes entran de lleno en las particularidades de la enseñanza-aprendizaje de la Ordenación del Territorio y del Urbanismo, a través de una experiencia de innovación educativa aplicada en los grados de Ingeniería Civil, Obras Públicas y en los másteres de Caminos, Canales y Puertos y de Transporte, Territorio y Urbanismo. La ponencia aborda, concretamente, la complejidad de la enseñanza-aprendizaje de las materias y el rechazo que en ocasiones se detecta por parte del alumnado. Los autores muestran su preocupación por el hecho de que el enfoque interdisciplinario y global propio de la Ordenación del Territorio y del Urbanismo supone la incorporación del pensamiento complejo y a menudo abstracto en la enseñanza, dificultando los procesos de aprendizaje, sobre todo en los niveles inferiores del grado, donde el alumnado carece de interés, bagaje y madurez suficiente para afrontar materias tan exigentes. Esta dificultad se traduce en una escasa matriculación del alumnado que, tras la experiencia, evita en los cursos siguientes las asignaturas optativas adscritas al área de conocimiento de urbanismo. Al rechazo contribuiría cierta componente de descrédito de la disciplina urbanística y territorial al haber quedado difusamente asociada a prácticas ligadas a la corrupción y a una supuesta inanidad. La situación que describen los autores se produce en una circunstancia de descenso de las matriculaciones en las carreras de ingeniería relacionadas con la obra y la construcción.

La solución al problema que plantean Gielen, Palencia y Sosa no parece ni simple ni banal. Concretamente, los autores demandan una revisión de gran calado que afectaría a contenidos, estructuras docentes, metodologías y sistemas de aprendizaje. Explorando alternativas y soluciones de mejora, estos profesores abordaron la utilización del juego como recurso educativo. La utilización de un juego de cooperación-oposición permitió emular las condiciones de complejidad que se producen en los procesos de toma de decisiones de los ámbitos del urbanismo y la planificación territorial. A través de juego estos docentes plantearon en el aula una dinámica de resolución de problemas que se abordaba a través enfoques multicriterio. Mediante esta actividad, que los diferentes profesores llevaron a cabo durante dos cursos académicos, el juego de intereses habitual entre los diferentes agentes y grupos sociales que intervienen en el proceso y las relaciones entre ellos se trasladaron a la mesa de juego del aula a través de los distintos roles que asumía el alumnado.

Mariano Vázquez y Marian Simón también sitúan la enseñanza y la educación en el centro del problema, porque "El bienestar propio y el de quienes nos rodean requiere actuar, acción informada y que encare la realidad de frente, sin engaños. Hay mucho que seguir haciendo, mientras sigamos vivos". Asumimos que la educación, en todos sus niveles, es una de las "entidades" responsables de encarar la realidad de frente.

Esta vez la reflexión nos llega desde el ámbito de la Arquitectura, con el espíritu provocador necesario para agitar los cimientos sobre los que todavía descansa parte del conocimiento que transmitimos. Desde esa actitud crítica Vázquez y Simón rechazan el posturo y el “green washing” que se esconde (no siempre, añadimos nosotros) cuando se habla de las Soluciones basadas en la Naturaleza, de la transición ecológica o del oxímoron del desarrollo sostenible, paradigma este último de un abuso manipulativo del lenguaje que esconde la constante defensa del crecimiento monetario y el uso de los mitos y las leyendas para combatir el miedo a la población. Y mientras utilizamos este lenguaje envolvente seguimos dándole largas al problema, infantilizados como sociedad y embelesados por una tecnología que nunca ha perseguido nuestro bienestar.

Pese a todo, y generalmente desde lo que los autores consideran, como defecto, un enfoque antropocéntrico, se ha ido imponiendo la realidad en torno al agotamiento de los recursos, los límites del planeta o la conciencia de que nuestro futuro depende de que se logre atajar la pérdida de biodiversidad. La de cal llega cuando Vázquez y Simón se preguntan si estas realidades y consideraciones han llegado a las aulas y si la docencia que impartimos en ellas contribuye a que las generaciones futuras de profesionales pongan la vida en el centro, se cuestionen críticamente el modelo de desarrollo y atiendan responsablemente a los límites del planeta. Todavía más, se preguntan (¿nos preguntan?) si nuestro enfoque de docencia en materias de ordenación del territorio y urbanismo contribuye a corregir el sistema autodestructivo en el que vivimos inmersos o lo refuerzan. En un intento de respuesta los autores analizan la presencia y los contenidos de las materias de Ordenación del Territorio en las titulaciones de Arquitectura, Ingeniería Civil y Geografía y Ordenación del Territorio. Las conclusiones recuerdan a las que se obtuvieron en el seminario de la Sociedad Catalana de Ordenación del Territorio al que aludíamos anteriormente, sobre todo en lo que se refiere al escaso peso de las asignaturas sobre ordenación del territorio en las titulaciones analizadas. Curiosamente, aunque la titulación de Geografía comparte el título con la Ordenación del Territorio, los contenidos de esta última solo suponen un 10% del total de materias comunes. En el caso de la titulación de Arquitectura, una mínima parte de los contenidos asignados al área de Urbanismo se dedican a la Ordenación del Territorio. Por último, la formación en Ordenación del Territorio es casi residual en el caso de Ingeniería Civil. El análisis de contenidos produce resultados todavía más decepcionantes, permitiendo constatar que la docencia de esta materia sigue enmarcada en el paradigma del crecimiento económico y urbano y del desarrollo de infraestructuras. El panorama que dibujan todavía es más oscuro cuando afirman que ante las cuestiones de índole ambiental, la docencia busca refugio en aspectos técnico-metodológicos relacionados con la gestión de los recursos naturales. Esto es interpretado como una huida hacia adelante que no atiende a la crudeza de las circunstancias reales. Esta situación estaría vinculada con algo que, como nos recuerdan los autores, ya ha sido señalado en otras ocasiones. Nos recuerdan, concretamente, las palabras de Zoido Naranjo (2016), quien advirtió recientemente de la inexistencia de un marco teórico, conceptual y metodológico compartido derivado de la escasa implicación intelectual y académica en esta materia.

## 2.2 *Gobernanza y participación ciudadana*

El binomio formación/educación y la participación ciudadana son los temas centrales del resto de aportaciones realizadas a este eje temático del X CIOT. La participación ciudadana viene siendo un tema recurrente en las últimas ediciones del CIOT, con una presencia creciente acorde a la medida en la que el paradigma de la gobernanza ha ido ganando interés e importancia. En la cuarta edición, celebrada en Zaragoza en 2004 hubo ya una buena

representación de esta temática. Así nos lo recuerda la ponencia de Pura Gallego, que hace un repaso a las nueve ediciones que precedieron al actual CIOT. Desde entonces son muchísimas las aportaciones que se han ocupado de la participación ciudadana, de forma directa, o como uno de los componentes de la gobernanza; para exigir el derecho no satisfecho en ocasiones de contar con la ciudadanía o para dar cuenta de buenas prácticas en la materia, cuando la elaboración de planes y proyectos ha contado con una participación ciudadana activa.

En el IX CIOT, celebrado en Santander en 2019, gobernanza y participación ciudadana ocuparon un lugar importante en las conclusiones. Una lectura detallada de estas últimas nos permite concluir que la participación ciudadana puede ser uno de los pilares del proceso de transformación hacia enfoques de desarrollo territorial y urbano sostenibles. Una participación que desborda en mucho la práctica de la misma que se realiza en la actualidad y que, como sabemos, sigue estando muy limitada al trámite de audiencia e información pública previstas por el procedimiento administrativo, generalmente tras la aprobación inicial de los documentos de planes y proyectos. Esa participación pública que es esencial para la transformación implica la creación de mecanismos que empoderen a la población; que esta tome parte en la definición de los objetivos de la normativa y planificaciones y que sea, por tanto, un elemento nuclear para los procesos de redacción del planeamiento territorial y urbano. Esto exige la existencia de técnicos especialistas, mediadores y facilitadores que jueguen un papel decisivo en todas las fases de elaboración de los planes, desde el inicio o avance de los mismos. En este concepto de la participación como herramienta para la transformación se incluye que se implique a la ciudadanía en las tareas de construcción, gestión y conservación de su entorno. Para ello es preciso sensibilizarla, concertar con ella objetivos y actuaciones e implicarla en la salvaguarda de su territorio y de su ciudad. Hablamos, por tanto, de una ciudadanía sensibilizada y activa que tiene derecho a decidir y construir su ciudad; una ciudad que ya no estaría exclusivamente sujeta a los usos que imponen las reglas de mercado. En este modelo urbano las actuaciones sobre la ciudad consolidada deben plantearse desde enfoques integrados que incorporen los valores de la sostenibilidad ambiental, eficiencia económica y equidad social, junto a los culturales y de buena gobernanza.

En principio, implicar a la ciudadanía y ofrecerle la oportunidad de participar no es más que cumplir un derecho, tanto desde el punto de vista legal como desde el punto de vista ético. Pero es también una cuestión estratégica en la que es importante el binomio ciudadanía-iniciativa privada, tal como plantea el grupo de investigación GOBEFTER de la Universidad de Valencia en su ponencia sobre un decálogo para una adecuada práctica de la ordenación del territorio. Es una cuestión estratégica, en primer lugar, porque una ciudadanía implicada con un proyecto lo dota de legitimidad de igual modo que, cuando dicha ciudadanía desconoce las implicaciones reales o la información le llega de forma sesgada, se convierte en un problema que puede resultar insalvable. Es estratégica, en segundo lugar, porque es una vía (que los gobiernos no deben desaprovechar) para recabar conjuntos masivos de información a partir de las contribuciones individuales, creando valor público de este conocimiento. Sin que el orden de exposición indique el grado de importancia, señalaremos, en tercer lugar, que la participación como forma de colaboración es estratégica en tanto que no puede haber una buena implementación de lo que se ha planificado si no existe una adecuada colaboración. Aunque el incremento del número de participantes incrementa la dificultad del proceso y del logro de resultados, produce también un aumento de las posibilidades de que se apoyen las decisiones y de que la resistencia a la implementación sea menor cuanto más pronta sea la etapa en que se involucren los actores concernidos en el proceso (Farinós, 2021)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Farinós, J. (Coord.) (2021). Guía para una gobernanza efectiva del territorio. Un decálogo para la buena práctica de la ordenación del territorio en España. Valencia, Publicaciones de la Universidad de Valencia.

Esther Rando presenta una ponencia centrada en la participación ciudadana como una de las principales herramientas de la ciudadanía para intervenir en los asuntos públicos. En este caso, la aportación nos llega desde el ámbito disciplinar del derecho, desde donde la autora nos pone al día del marco legal de la participación pública en la legislación española. Para Rando el problema está no tanto en la existencia de mecanismos institucionales de participación sino en que, llegada la hora, la población realmente no participe. Todavía más, la autora considera que, en no pocas ocasiones, la participación ciudadana tiene un carácter individualista, movida exclusivamente por el interés particular que se tiene en situaciones concretas, en lo que ella misma señala como el “de lo mío qué” del lenguaje coloquial. De ahí que Rando concluya que si bien es importante implementar mecanismos y herramientas que faciliten e impliquen a la ciudadanía, tan importante es que dicha ciudadanía decida implicarse efectivamente y que ejercite plenamente su derecho a participar. Hablamos de una decisión que enlaza con el sentimiento de pertenencia desde el cual implicarse, lo que supone querer participar en las decisiones sobre la ciudad y sobre su modelo, sentirse parte de ese espacio, creer que su participación redundará en una ciudad que satisface sus necesidades cotidianas y que existirán equipamientos y servicios donde se requieren.

Partiendo de un retrato poco optimista sobre la implicación de la ciudadanía española cuando se trata de participar, Esther Rando explora en busca de la raíz del problema y del hilo desde donde encauzar la solución. La respuesta sobre la raíz estaría en la falta de una cultura de participación ciudadana; el cauce para la solución lo sitúa en la educación. Educar a la población desde las etapas iniciales de la infancia sería la clave para sembrar las semillas del sentimiento de pertenencia y también de una cultura participativa. Hacer que niños y niñas sientan como suyo el pueblo o ciudad en la que se desenvuelven. Llevar esta solución a término requiere herramientas que ayuden a educar tanto en el derecho como en la obligación que se tiene a participar. Con esta intención nos presenta la autora una herramienta creada en el marco de la Agenda Urbana Española, destinada a educar a los más pequeños en los objetivos y líneas de actuación de dicha Agenda. Se trata de una guía didáctica que se propone ayudar a la población infantil a entender la importancia del entorno en el que viven, juegan, estudian y se relacionan. Es la estrategia principal para que niños y niñas se sientan dueños y dueñas de su entorno, de modo que quieran disfrutar del mismo y puedan decidir cómo quieren que sea. En un momento histórico en el que las fuerzas económicas impulsan la multiplicación de los no lugares ya famosos de Marc Augé, la vinculación del espacio físico con las costumbres, tradiciones, vivencias y valores, a través de la educación es, además, una forma de resistencia.

Guilherme Bridi y Giovana Goretti Feijó de Almeida abordan otra dimensión de la participación. Se trata en esta ocasión de la participación ciudadana como estrategia de desarrollo territorial canalizada a través de programas turísticos, en el marco de un desarrollo turístico sostenible. El ejemplo muestra además cómo la implicación de la comunidad redonda en los tres pilares de la sostenibilidad.

La ponencia expone los resultados de una investigación que analiza las dinámicas y los resultados de una serie de programas de actividades turísticas y políticas públicas desarrollados en Brasil durante las últimas décadas, implementados en este caso en el municipio de Bento Gonçalves. Se trata de programas diseñados y enfocados desde modelos de gestión descentralizada en formato horizontal, destinados a implicar a la población local en el desarrollo territorial y cuyos resultados aportan más evidencias sobre la importancia de la participación en el fortalecimiento del sentimiento de pertenencia y de apropiación del territorio, en un ciclo que se combina y retroalimenta con la propia participación. Este tipo de programas encuentran su fuerte en la integración de la comunidad local, la iniciativa privada y otros

actores y agentes sociales en los procesos de planificación, organización y desarrollo de la actividad turística.

Para el análisis de caso Bridi y Goretti realizaron una serie de entrevistas a distintos agentes sociales del municipio de Bento Gonçalves. Los resultados permitieron confirmar la implicación real de la comunidad en los proyectos turísticos del municipio así como la importancia de este sector de actividad en la economía local. La implicación y el interés de la población local incentivaron el asociacionismo, permitiendo a los actores locales enfrentarse a entornos competitivos, ganar competitividad y potenciar los recursos y capitales procedentes de la comunidad local.

El modelo de gobernanza de los programas turísticos de Bento Gonçalves es un ejemplo del carácter estratégico del diálogo público-privado del que nos hablaba el grupo GOBEFTER. En este sentido lo plantean Bridi y Goretti cuando mencionan los espacios para la mediación de conflictos y problemas derivados de las diferencias en los puntos de vista e intereses de los distintos actores. En la misma línea, los autores señalan que la interacción efectiva entre los sectores público y privado unido al consenso existente en torno a la relevancia del turismo para el desarrollo local se configuran en elementos impulsores de la implicación ciudadana, identificándose la necesidad de contar con el apoyo colectivo para la consolidación de la imagen turística en el ámbito nacional e internacional.

Sobre el derecho a la ciudad y a participar en las decisiones que se toman sobre su presente y su futuro nos habla, en sentido negativo y con carácter de denuncia Angélica Kohls. La autora presenta el caso brasileño a través de un ejemplo en el que la producción del espacio urbano y la elección de los elementos patrimoniales que deben salvaguardarse se establecen como un campo de disputa en el que las fuerzas de mercado, apoyadas por la administración y los jueces acaban imponiendo sus decisiones y el modelo de ciudad que responde a sus intereses. El caso analizado se encuentra en la ciudad de Recife, en el norte brasileño, donde un espacio urbano fuertemente identitario, formado por pabellones industriales de una antigua red ferroviaria (los pabellones del Muelle José Estelita) fueron demolidos y sustituidos por trece torres de servicios y viviendas. La resistencia del movimiento ciudadano organizado y las protestas de nada sirvieron ante las presiones para llevar adelante un proyecto que ni siquiera fue sometido a consulta pública.

Lo ocurrido con los pabellones industriales del muelle en Recife le sirve a la autora para denunciar un doble problema. Por un lado, la destrucción y fragmentación de los espacios urbanos sometidos a las fuerzas de la economía liberal. La necesidad del capitalismo de reinvertir sus beneficios en la producción de nuevos espacios urbanos de los que obtener nuevas y elevadas rentabilidades acaba destruyendo partes de las ciudades que podrían haber sido auténticos activos de paisaje, patrimonio y cultura en los que fundamentar un desarrollo endógeno. Por otro lado, la falta de gobernanza urbana y de reconocimiento de los derechos de la población como parte importante en los procesos de construcción del espacio urbano que, como en el caso analizado, conducen a la destrucción del capital social creado por grupos sociales y comunidades. Para hacer frente a esta problemática se necesita, -concluye Angelica-, una nueva forma de pensar la ciudad. Pero para que ello suceda, es necesario que se reconozcan los derechos de la población en la construcción de su ciudad y que los movimientos sociales adquieran importancia. Es necesario -insiste- que la población tenga acceso y participe en el diagnóstico y planificación de las ciudades. Son los teóricos urbanos los responsables de instrumentalizar ese acceso y participación.

## 2.3 Ordenación del territorio y política

Entre las aportaciones asignadas a este eje temático se ha incluido una interesante ponencia que aborda las relaciones entre política y ordenación del territorio, cuestión que nos lleva de lleno al tema de la posnormalidad, a la esencia de la ordenación del territorio como disciplina y como política pública y al tipo de problemas que se tratan de resolver desde esta disciplina. Dentro de este marco, Juan Garrido y Jose Manuel Soto se preguntan por la incidencia de la orientación política de las instituciones en la evolución de la ordenación del territorio, como política pública. Las investigaciones previas apuntan relaciones de diverso tipo y permiten concluir que la política, como factor determinante del diseño de las instituciones y sus cambios también tiene relevancia en la toma de decisiones, particularmente en la Ordenación del Territorio. Es una cuestión sobre la que Garrido y Soto consideran necesario profundizar.

Los planteamientos y objetivos que la investigación plantea están en línea y continúan las investigaciones realizadas fundamentalmente por Joaquín Farinós sobre el análisis comparado de la situación de la política de Ordenación del Territorio en las estructuras políticas y los organigramas de los distintos gobiernos autonómicos del estado español. Heredera, como decíamos, del trabajo de Farinós, presenta en este caso el interés añadido del panorama político “nuevo” como consecuencia los últimos acontecimientos de la política española que los propios autores mencionan: emergencia de nuevos partidos políticos, mayor inestabilidad parlamentaria, creación más frecuente de gobiernos de coalición, éxito sin precedentes de mecanismos constitucionales como la moción de censura o la tensión política entre distintos niveles territoriales de gobierno, en especial con Cataluña.

## 3. Síntesis y resumen de aportaciones de los congresistas

### 3.1 *Qué formación de grado y postgrado tenemos en España: diagnóstico y propuestas*

**Aprender a ordenar el territorio de la austeridad: Cuando los recursos se acaban, las leyendas no ayudan.** Mariano Vázquez Espí y Marian Simón Rojo

Esta ponencia plantea una reflexión sobre la actitud que el ser humano puede adoptar en la vida ante el hecho de que la población siga creciendo y los recursos sean limitados. Los autores hacen un uso metafórico de la tesis de Lars Trier en *Melancholia* para explicar la asociación entre una actitud pesimista en una situación que apuesta por el crecimiento y una actitud positiva cuando se busca el bienestar en el momento presente. Se cuestiona que muchos de los problemas que ahora sufrimos fueron advertidos por diversos autores hace más de 200 años como es el agotamiento de los recursos minerales, o la subida de temperatura y emisión de CO<sub>2</sub>, sin embargo, los intereses creados en torno a esta realidad hacen prácticamente imposible un cambio de tendencia salvo que una catástrofe sucediese. En cuanto al crecimiento demográfico se plantea una tesis muy interesante para reducir dicho crecimiento, basada en la actitud de la población, de modo que la reducción de la pobreza de los países monetariamente pobres podría disminuir la fertilidad en los mismos.

En un segundo bloque los autores de la ponencia esbozan con carácter crítico algunas frases o expresiones muy utilizadas actualmente ante la crisis climática que vivimos, tales como “soluciones basadas en la naturaleza”, “transición ecológica” y “más saludable”, cuestionando

el sentido de las mismas y los intereses creados en torno a cada una de estas expresiones, que han denominado mitos y leyendas.

En un tercer apartado en la ponencia se plantea la auto-limitación, la auto-educación y la auto-organización como solución a los problemas generados por la sociedad debido al agotamiento de los recursos, ya que consideran que la industria en general dilata en el tiempo la búsqueda de soluciones, salvo cuando los problemas han sido urgentes, han presentado el adecuado diagnóstico y han afectado a una pequeña fracción de la producción, y consecuentemente se ha hecho uso de una determinada prohibición legal. Los autores introducen el término infantilización como un estado en el que el ser humano se encuentra ante los diversos avances tecnológicos, como usuarios de los mismos, sin que reparemos en la procedencia de los materiales necesarios para que dicha tecnología esté a nuestra disposición.

Por último, los autores establecen un vínculo entre lo tratado en los epígrafes anteriores y la ordenación del territorio ya que todo lo cuestionado ocurre en un territorio determinado, considerándose éste un recurso limitado. Se hace un breve recorrido en el tiempo desde la Carta Europea de la Ordenación del Territorio de 1983 hasta la actualidad cuestionándose en que medida todas estas consideraciones son impartidas en las aulas, teniendo en cuenta que los programas docentes de distintos títulos universitarios presentan una muy reducida dedicación a la disciplina de la Ordenación del Territorio.

### La gamificación como oportunidad para la enseñanza del urbanismo y la ordenación del territorio en la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Universitat Politècnica de València. Eric Gielen; José Sergio Palencia Jiménez; Asenet Sosa Espinosa

Esta ponencia trata una experiencia que se ha llevado a cabo en la Escuela Técnica Superior de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos de la Universitat Politècnica de València que busca incrementar la motivación de los estudiantes y el aprendizaje de conceptos ligados al urbanismo y a la ordenación del territorio que pueden resultar complejos, especialmente en los primeros años de los estudios, a través de técnicas de gamificación en el aula.

Los autores de la ponencia explican la difícil situación en la que se encuentra la matrícula en las escuelas de ingeniería que están directamente relacionadas con la obra y la construcción, a cuya situación se suma la dificultad que supone el aprendizaje de disciplinas como el urbanismo y la ordenación del territorio, además del descrédito que éstas han experimentado al encontrarse en ocasiones asociadas a prácticas de corrupción. Esta situación hace que la optatividad de asignaturas asociadas a estas disciplinas se vean escasamente solicitadas, por lo que se considera necesario una revisión profunda en cuanto a contenidos, estructuras docentes, metodologías y sistema de aprendizaje, tal y como apunta Sabaté.

A partir de la reflexión realizada en la introducción de la ponencia se argumenta el planteamiento de introducir el juego como un recurso educativo que permita al estudiante mejorar su aprendizaje de una manera lúdica y efectiva. La bibliografía y experiencias que dan fuerza al uso de estas técnicas es muy amplia, recogándose una buena muestra de ello en la ponencia, si bien, como se reconoce en la misma, actualmente la tendencia de estas técnicas está ligada al uso de nuevas tecnologías o a modalidades de juego más físico, como el *escape room*.

En un tercer bloque de la comunicación, se profundiza en el proceso de diseño del juego, finalmente denominado La Comarca (Figura 1), bajo la cobertura de un Proyecto de Innovación y Mejora Educativa (PIME), financiado por el Vicerrectorado de estudios, calidad y acreditación de la UPV y una ayuda económica adicional de la Escuela Técnica Superior de Ingeniería de

Caminos, Canales y Puertos. Los estudiantes a los cuales se ha dirigido el juego han sido los que cursan las titulaciones de Grado de Ingeniería Civil (GIC), Grado en Ingeniería de Obras Públicas (GIOP), Máster de Caminos, Canales y Puertos (MCCP) y Máster en Transporte, Territorio y Urbanismo (MTTU). El juego, como recurso lúdico-educativo, presenta una dinámica simplificada de lo que supone la toma de decisiones en un territorio, donde se establecen relaciones de competencia y colaboración con los distintos municipios que conforman el tablero o entorno del juego.



Figura 1. Diseño del juego La Comarca desarrollado en el marco del PIME “El Aprendizaje Lúdico como Estrategia Didáctica: El Territorio en Juego”.

Entrando en la dinámica de la actividad, el número de participantes es de cuatro (4), se completa por turnos durante 10 rondas y se dispone de diversas componentes como son el uso del suelo, diversos equipamientos-servicios, eventos que pueden suceder ligados especialmente a catástrofes, y acciones que permitan corregir situaciones desfavorables. Cada jugador, que regenta una alcaldía y por lo tanto debe tomar decisiones, tiene como objetivo conseguir el modelo territorial óptimo colaborando y a su vez compitiendo con el resto de jugadores, o territorios. Dado que se trata de una actividad didáctica, el juego se ha diseñado para que el estudiante practique al menos dos fases: análisis, y planificación y gestión, componentes esenciales en la ordenación del territorio.

En la comunicación se presentan los resultados obtenidos a través de las experiencias que se han llevado a cabo en asignaturas de grado y máster, de 2º curso en grado (Figura 2) y 1º curso en máster, mediante técnicas de encuesta y entrevistas semidirigidas a los estudiantes participantes en las sesiones de juego.

Entre los resultados más destacables y que son objeto de este eje, la mayoría de los estudiantes destacan que con el juego se consigue aplicar la teoría a la práctica y se trabaja “mucho” o “bastante” conceptos básicos del urbanismo y la ordenación del territorio.

A modo de conclusión, se destaca en esta relatoría que, según la comunicación, el alumnado reconoce que la utilización de recursos didácticos, como el presentado, distintos de las tradicionales clases magistrales, constituye un elemento motivador para el aprendizaje, contribuyendo a generar un ambiente en el aula y una relación distinta con el profesorado, más próxima, que propicia una mejora de la experiencia del aprendizaje. Los autores de la comunicación consideran que, tras analizar los resultados obtenidos, el objetivo de “seducir” y atraer a los estudiantes hacia la disciplina del Urbanismo y la Ordenación del Territorio pa-

rece haberse conseguido, si bien resulta necesario seguir desarrollando nuevas experiencias que consoliden esta metodología de aprendizaje.



Figura 2. Mesa celebrada en la asignatura Transporte y Territorio, 2º curso de Grado de Ingeniería Civil.

### Diez Congresos Internacionales de Ordenación del Territorio. CIOT. Treinta y tres años de la Ordenación del Territorio en España, Europa e Iberoamérica. Purificación Gallego Martín

En esta ponencia, Gallego hace un recorrido por los nueve Congresos Internacionales de Ordenación del Territorio organizados por FUNDICOT, anteriores al décimo objeto de esta ponencia, en los cuales se ha generado gran cantidad de conocimiento en la materia, con más de 100 ponencias y comunicaciones por congreso, y con más de 300 expertos que han participado en los distintos Congresos, con una amplia diversidad de disciplinas que no hacen más que poner de relieve la interdisciplinaridad de la ordenación del territorio.

En la ponencia se ha realizado una síntesis de cada uno de los Congresos realizados, recogiendo en cada uno de ellos las inquietudes que sobre la ordenación del territorio han ido surgiendo según la coyuntura del momento, destacándose en todos ellos la presentación de buenas prácticas, que han sido objeto de debate, a escalas multinivel.

Las temáticas tratadas en los diversos congresos desarrollados ha sido muy variada, si bien, siempre guardando fuertes interrelaciones entre ellas, llegándose a abarcar temas como: el territorio, las ciudades, el medio rural, el paisaje, el patrimonio, infraestructuras, la legislación, planeamiento, regeneración, rehabilitación y regeneración urbana, las políticas urbanísticas, la participación pública, la formación como disciplina científica de la ordenación del territorio, entre los más destacables.

En todos los congresos, menos en el primero, se planteó un lema que permitiera definir el eje central de cada edición, así de este modo, la relación de congresos y sus lemas fueron los siguientes:

- Primer Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (CIOT) de 1988, realizado en Valencia (sin lema).
- Segundo Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (CIOT) de 1991, realizado en Valencia, que tuvo por lema “Objetivos y experiencias de la Ordenación del Territorio en Europa e Iberoamérica”.
- Tercer Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (CIOT) de 2001, realizado en Gijón, que tuvo por lema “Política Regional, Urbanismo y Medio Ambiente”.
- Cuarto Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (CIOT) de 2003, realizado en Zaragoza, que tuvo por lema “Nuevos territorios para nuevas sociedades”.
- Quinto Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (CIOT) de 2007, realizado en Málaga, que tuvo por lema “Agua, Territorio y Paisaje. De los instrumentos programados a la planificación aplicada”.
- Sexto Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (CIOT) de 2010, realizado en Pamplona, que tuvo por lema “Caminando hacia un compromiso por el Territorio”.
- Séptimo Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (CIOT) de 2014, realizado en Madrid, que tuvo por lema “Patrimonio y Planificación Territorial como instrumentos para otro desarrollo”.
- Octavo Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (CIOT) de 2016, realizado en Fuerteventura, que tuvo por lema “Nuevos tiempos, nuevos objetivos”.
- Noveno Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (CIOT) de 2019, realizado en Cantabria, que tuvo por lema “Planificación y Gestión integrada como respuesta”.
- Décimo Congreso Internacional de Ordenación del Territorio (CIOT) de 2021, previsto realizarse en Valencia, que tiene por lema “Recuperación, transformación y resiliencia: el papel del territorio (de la ordenación del territorio y las políticas territoriales)”.

En las conclusiones de la ponencia se hace un homenaje a nuestro compañero Miguel Ángel Troitiño, parafraseándole con la siguiente frase: ““Los problemas son complejos y las soluciones difíciles, pero no es posible avanzar sin lograr dar visibilidad y dimensión social a la Ordenación del Territorio. Ello requiere de una mayor participación de la sociedad civil en la defensa y gestión responsable del territorio”.

### *3.2 Hacia un nuevo horizonte de la disciplina y la profesión de cara a los nuevos retos sociales, económicos y ambientales*

La incidencia de los cambios político-electorales en los planes territoriales: una aproximación preliminar. José Manuel Soto Rueda y Juan Garrido Clavero

En esta ponencia se aborda una reflexión sobre como los cambios políticos en las administraciones autonómicas pueden influir en los procesos de ordenación del territorio, proponiéndose para ello unos criterios que permitan comparar los procesos de elaboración de planes mediante un análisis comparativo.

Para contextualizar la ponencia los autores desarrollan un interesante y detallado análisis desde la Constitución Española hasta la actualidad en cuanto a la significancia que ha tenido y tiene la política, así como, los diferentes puntos de vista desde algunas disciplinas, como el derecho y la geografía, que participan en la ordenación del territorio. Los autores se cuestionan como la política influye en la ordenación del territorio, recopilando para ello gran diversidad de opiniones de diversos autores como Romero-González, Farinós Dasí, Bellet

Sanfeliu, Hernández Moreno, Segura Calero y Lloret Gual, concluyendo que los cambios en la política tienen relevancia en la toma de decisiones, particularmente en la Ordenación del Territorio, cuestión ésta que los autores recalcan que debe objeto de un análisis más profundo.

En un segundo bloque de la ponencia se explica y propone el uso del método comparativo, destacando que las características básicas de este método son:

1. Se fundamenta en la lógica porque estudia las semejanzas y diferencias de los casos seleccionados a diferencia de otros métodos como el estadístico, más orientado a un número muy elevado de casos.
2. Se sirve de diferentes técnicas de investigación social según las necesidades concretas del estudio.
3. Es inductivo porque aspira a formular generalizaciones a partir del examen de los casos.

El método propuesto prevé alcanzar el cumplimiento de cuatro objetivos considerados principales, y ampliable a un quinto que permita reducir el posible sesgo cultural inicial que se aporta desde quien interpreta los resultados. Para cumplir los objetivos que los autores proponen en la ponencia se puede cuestionar el método, ya que como se indica existe una amplia versatilidad de métodos, pero no los contenidos. Sin embargo, a pesar de las virtudes que el método comparativo presenta, en la comunicación se enumeran las limitaciones que presenta el mismo, considerándose finalmente que se trata de un método muy útil para interpretar y definir ciertos fenómenos, y no tanto para predecir o explicar dichos fenómenos.

La comunicación se cuestiona la posibilidad de llevar a cabo una comparación de las distintas circunstancias políticas en las que se encuentra la aprobación de un plan territorial mediante el método comparativo, teniendo su alcance en los primeros pasos de dicho método. Inicialmente se establecen unos criterios a través del cumplimiento de unas variables e indicadores que permita clasificar las distintas comunidades autónomas y agruparlas en diversos subconjuntos limitando en este caso la muestra a comparar.

Una vez seleccionadas las comunidades autónomas objeto de análisis comparativo se propone definir tres fases acerca del proceso de planificación como son: la formulación, considerada la fase de impulso político; la aprobación inicial, como fase intermedia y la aprobación definitiva, como resultado final. Para cada una de estas fases se proponen un conjunto de variables e indicadores que permitan identificar la circunstancia política que había en relación con los tipos de gobierno, cómo el parlamento interactúa con el mismo y cuál es la composición partidista de ambos.

La conclusión de la comunicación queda totalmente abierta, ya que la propuesta metodológica planteada abre una puerta que queda pendiente de una exploración más profunda, de la obtención de resultados que puedan ser contrastados, y si bien los autores arrojan luz sobre un camino a emprender desde las ciencias sociales y en cuanto a como abordar la influencia de la política en la ordenación del territorio, queda pendiente extraer resultados que otorguen solidez a las expectativas que en esta ponencia se despiertan.

### 3.3. Producción científica y conexión con la práctica y la percepción social (posnormalidad, ciencia ciudadana, empatía, conflictos, participación...)

Decálogo para una adecuada práctica de la Ordenación del Territorio. Equipo de Investigación del proyecto GOBETER (Enrique Antequera, Mercedes Almenar-Muñoz, Manuel Borobio, Berezi Elorrieta, Jaime Escribano, Joaquín Farinós, Juan Bautista Ferreres, Juan Ramón Gallego, Eduardo García-Leonardo, Juan Garrido, Itxaro Latasa, Obdulia Monteserín, Enrique Peiró, Pablo Pinazo-Dallenbach, Josep V. Pitxer, Esther Rando, Diana C. Rodríguez, Sergio Segura y Diana Tutistar-Rosero).

En esta ponencia el equipo de investigación del proyecto GOBETER presenta diez recomendaciones que constituyen un decálogo para la buena práctica de la ordenación del territorio en España. Ante la situación existente tras la pandemia y con el plan de recuperación previsto los autores de esta ponencia consideran que nos encontramos ante un marco nuevo de condiciones y oportunidades para la ordenación del territorio, en el cual se eviten malas prácticas, efectos en el cambio climático y descoordinación institucional.

Partiendo de que la ordenación del territorio es una política básica para lograr el bienestar igualitario de la ciudadanía, con independencia del lugar concreto, se considera necesario en el momento actual disponer de una hoja de ruta que oriente y maximice la eficacia de los esfuerzos transformaciones que se espera acometer. En la ponencia se insiste en la necesidad de aprovechar la situación para consolidar las tres funciones de la ordenación del territorio como son, la de ordenación, de desarrollo y la de coordinación y coherencia de las actuaciones, reconsiderándose el simple cumplimiento de la norma por imposición de la disciplina y la amenaza de la sanción.

En un segundo bloque de la ponencia, se plantea mejorar los procedimientos en la elaboración de los instrumentos de planificación territorial, normalmente desarrollados por empresas privadas, con amplias restricciones en innovar por los plazos ajustados en su elaboración y el cumplimiento de los pliegos de condiciones, tal y como se desarrolló en el proyecto GOBETER-II (Farinós (coord.), 2020). Resulta muy ilustrativo el cuadro elaborado en el que se muestra la relación entre el ciclo de las políticas públicas y las etapas de la política de ordenación del territorio elaborado para la “Guía para una gobernanza efectiva del territorio”, que se muestra a continuación:

RELACIÓN ENTRE EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS ETAPAS DE LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	
CICLO VITAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	ETAPAS DE LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
FORMACIÓN DE LA AGENDA	Formación de la agenda
FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA	Formulación
	Diseño y aprobación
IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA	Gestión
EFECTOS DE LA POLÍTICA	Resultados
	Impactos
EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA	Seguimiento y evaluación
RETROALIMENTACIÓN DE LA INFORMACIÓN	Actualización, modificación, revisión o terminación

Uno de los momentos más críticos tras la aprobación de un plan es su implementación, la cual requiere identificar los momentos del procedimiento que resultan más delicados y concentrar en ellos los esfuerzos y recursos, debiéndose considerar para conseguir llevar a cabo la mejor implementación que:

- la implementación es una parte integral del proceso de planificación, entendido como un continuo que comienza con la preparación del plan y que incorpora elementos de planificación y post-planificación.
- hay que definir y elaborar teóricamente el modelo de implementación.
- debe prestarse una mayor atención a la dimensión más política, y no solo técnica, de la implementación.

Como tercer bloque de la ponencia se enuncian diez propuestas de mejora para la práctica de la ordenación del territorio en España dirigidas a administradores y gestores de la ordenación del territorio a nivel español, que se resumen en las siguientes:

1. Avanzar hacia una ordenación del territorio entendida como el resultado del acuerdo entre diferentes fuerzas políticas.
2. No dilatar los procesos de aprobación e ir a lo imprescindible.
3. Es fundamental dotarse de un plan de implementación y gestión con la suficiente flexibilidad y capacidad de adaptación, que la haga perdurar en el tiempo.
4. Establecer unos adecuados canales de cooperación entre departamentos y niveles de las administraciones.
5. Trabajar para lograr una participación pública y del sector privado más efectiva.
6. Garantizar la seguridad jurídica de los administradores y los administrados.
7. Compromiso con el seguimiento y la evaluación.
8. Adecuar los procesos de actualización, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación del territorio de forma diligente.
9. Combatir y evitar que el gran esfuerzo llevado a cabo para poder contar con planes territoriales acabe percibiéndose como algo banal. No dejarlos paralizados ni morir sin concluirlos y llegar a ponerlos en práctica.
10. La planificación a largo plazo da sus frutos.

Acompañando a esta ponencia se ha presentado un panel, elaborado por Enrique Peiró, en el cual se sintetiza, tras una breve introducción, el método y los resultados obtenidos, así como se recogen las diez propuestas anteriormente referidas.

**La participación de la comunidad en el turismo como estrategia de desarrollo territorial: el caso de Bento Gonçalves, Brasil.** *Guilherme Bridi y Giovana Goretti Feijó de Almeida*

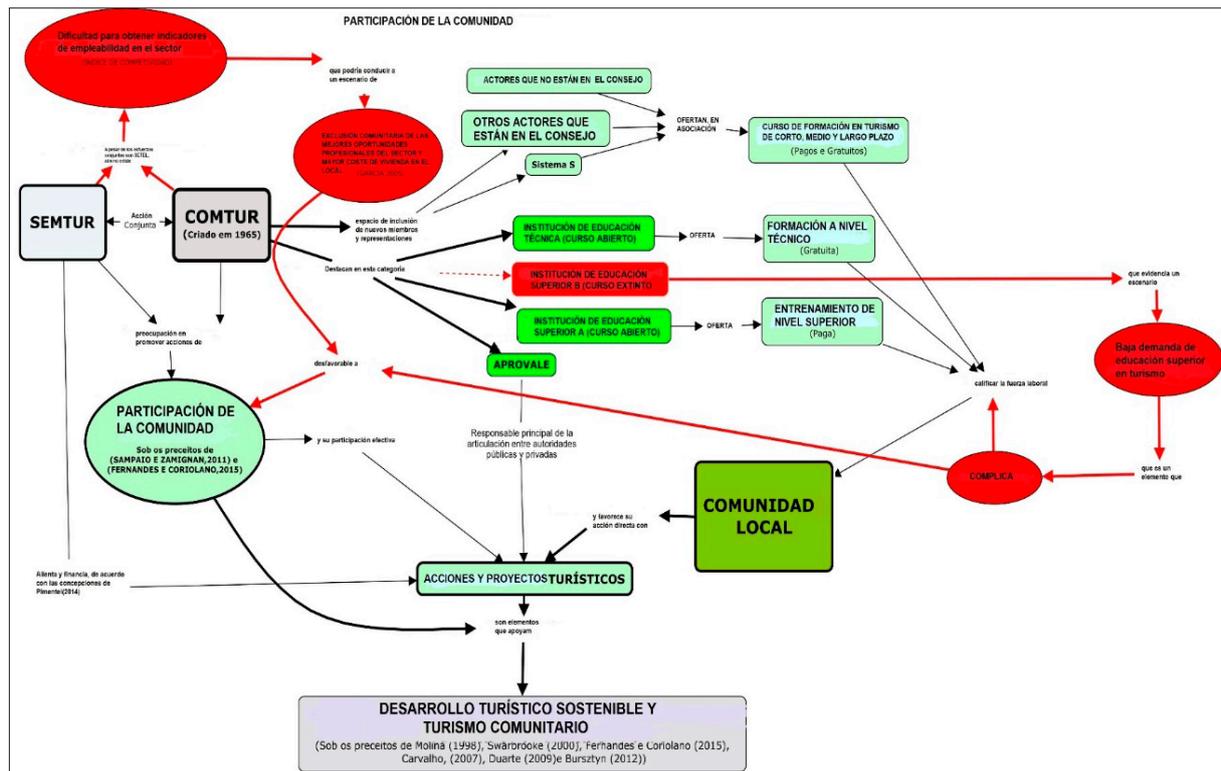
Esta ponencia desarrolla la investigación llevada a cabo en el municipio de Bento Gonçalves, ubicado en el Estado de Rio Grande do Sul, Brasil, cuyo objeto principal es entender cómo la participación del turismo comunitario puede ser utilizada como una estrategia local para el desarrollo territorial de dicho municipio.

En cuanto al fundamento teórico desarrollado en la ponencia sobre la participación de la Comunidad en el turismo, Bridi y Goretti concluyen que el involucramiento de la comunidad puede definirse como el medio por el cual la comunidad (o las representaciones de la comunidad) participan y se comprometen con el proceso de desarrollo del turismo, así como la participación de las Instituciones Educativas y la existencia de programas de capacitación en varios niveles, además de las acciones destinadas a sensibilizar a la comunidad sobre la importancia del turismo como fuente generadora de bienestar, ingresos e inclusión social.

En este sentido, se plantea la necesidad de desarrollar una estrategia local que permita alcanzar los objetivos que se propongan a corto, medio o largo plazo, en un contexto de de-

sarrollo territorial que vaya más allá del crecimiento económico, considerándose como una transformación social cultural y política del espacio producido.

Para el desarrollo de la investigación se ha desarrollado una metodología basada en una encuesta que ha permitido la recopilación de diversos indicadores de carácter económico y turístico, a partir de los cuales y teniendo en cuenta una serie de consideraciones que se desarrollan ampliamente en la ponencia, se elaboró por Bridi un diagrama que ilustra aspectos de la participación de la comunidad en la gobernanza del turismo de Bento Gonçalves, como se puede observar en la siguiente figura:



Donde la leyenda del diagrama anterior al compromiso comunitario se muestra a continuación:



Entre las conclusiones que se presentan en la ponencia cabe resaltar que Bento Gonçalves presenta un contexto favorable para la difusión de acciones y proyectos de integración y participación de las comunidades en el desarrollo turístico, ya que cuenta, en sus bases, con organizaciones e instancias formales que posibilitan la promoción de estas acciones y proyectos.

## Direito à cidade e direito ao patrimônio – o (re)conhecimento do patrimônio e os movimentos sociais. Angélica Kohls Schwanz

Esta comunicación presenta el patrimonio cultural como un derecho humano basado en las discusiones sobre el derecho a la ciudad y las demandas de los movimientos sociales. En primer lugar, Kohls sitúa la cultura en el marco de la ONU, al considerarse en ésta como uno de los derechos universales del hombre desde 1948.

La comunicación se centra en la discusión sobre la construcción del concepto de patrimonio cultura como derecho humano, en el contexto occidental, a partir de la intensificación de las acciones globalizadoras del sistema capitalista en la producción de espacio urbano y el fortalecimiento y expansión de los movimientos sociales y para ello analiza el caso de los “Cais José Estelita” en la ciudad de Recife.

En el segundo bloque de la comunicación, Kohls analiza la producción de espacio urbano desde una visión crítica del sistema económico y social actual. Para el desarrollo de este análisis recurre a explicar la producción capitalista del espacio urbano a través de un análisis crítico de los procesos históricos, según diferentes teóricos entre los que cabe destacar a Henri Lefebvre (2014), David Harvey (2014, 2006) y Neil Brenner (2018).

La autora destaca como el concepto de Patrimonio Cultural va desarrollándose gradualmente, de modo que se ve cada vez más reflejado en la producción de instrumentos jurídicos para salvaguardar el patrimonio, tanto a nivel internacional, a través de la UNESCO, como en el caso brasileño, a través del Instituto Nacional del Patrimonio Histórico y Artístico (IPHAN). Sin embargo, en el caso singular de Brasil, esto no se repite con respecto al establecimiento e implementación de políticas públicas para la planificación espacial, en el contexto de las grandes ciudades y la presión del mercado sobre las áreas de interés cultural.

En Brasil, la autora considera que hay pocas iniciativas que incluyan el patrimonio en sus diversas dimensiones como activo para el desarrollo, encontrándose con una fragmentación territorial que llega a actuar en áreas consolidadas del espacio urbano, como consecuencia de la acción globalizadora del sistema capitalista. Como consecuencia de la fragmentación urbana, fruto de iniciativas aisladas, que no forman parte de un plan estratégico integrado con otras áreas de las ciudades, y en las que no ha participado la colectividad, surgen movimientos sociales que reclaman el derecho a la producción del espacio urbano. En la comunicación se introduce un ejemplo correspondiente al movimiento “Ocupar Estelita” en la ciudad de Recife-PE, donde se prevé la construcción de 13 torres de servicios y viviendas que reemplazarán los galpones de Cais José Estelita, ocultándose conflictos sociales y desigualdades, gentrificando y fragmentando estos espacios y eliminando bienes simbólicos del paisaje que contribuyen a la cohesión social y una mayor legibilidad del paisaje.

A modo de conclusión, Kohls reivindica la necesidad de que la población tenga acceso y participe en el diagnóstico y planificación de las ciudades, aunque de manera genérica, siendo tarea de los teóricos urbanos instrumentalizar accesiblemente a los ciudadanos para que participen en la vida de la ciudad y ejerzan su ciudadanía de manera plena y consciente. En cuanto al papel del Estado considera que debe actuar como intermediario de esos intereses, siendo necesario la construcción de una nueva forma de gobernanza urbana, que sea capaz

de conectar las redes de participación y gestión con las estructuras de la capital social, económica y cultural de las ciudades y así producir espacios urbanos más democráticos, con justicia y participación social.

### La imbricación de la participación ciudadana en la Administración pública desde la infancia: enseñar a participar. Esther Rando Burgos

En esta ponencia se pone de relieve la necesidad de apostar por enseñar a participar desde la infancia, creando una cultura participativa en los niños y niñas de tal modo que se forme a una ciudadanía implicada, y en la configuración de nuestros pueblos y ciudades, haciéndoles partícipes de los mismos.

En la ponencia Rando analiza diferentes marcos legales, desde la legislación básica estatal en materia del procedimiento administrativo común, hasta las diferentes Administraciones territoriales, las cuales contienen en sus cuerpos normativos, preceptos y leyes concretas dirigidas a garantizar una efectiva participación ciudadana en los proyectos normativos. De igual modo, analiza diferentes legislaciones sectoriales, llegando a concluir que en la actualidad se ha desarrollado en nuestro ordenamiento jurídico en materia de participación pública, un elenco normativo que hacen posible la participación pública a través de regulación y mecanismos que la implementen.

En un segundo bloque en la ponencia se analiza la denominada implicación efectiva en la participación pública, donde Rando describe situaciones habituales en los procesos de participación pública que sin embargo se encuentran lejos de alcanzar cuestiones tales como que, la ciudadanía sea y se sienta participe en la definición de un modelo concreto que responda a sus necesidades cotidianas, apostando por hacer posibles ciudades y territorios para vivir, y que haga emerger el sentimiento de pertenencia.

Por otra parte, se considera que no existe una cultura de participación ciudadana, la cual puede ser combatida desde fases tempranas, es decir, enseñando a participar desde la infancia.

En el tercer bloque de la ponencia se pone énfasis en el uso de la Guía Didáctica de la Agenda Urbana Española (AUE)<sup>o</sup>, como herramienta que resultará de gran utilidad para inculcar en los menores la cultura de la participación como medio para que sean adultos participativos e involucrados de manera activa en los asuntos públicos. En este sentido, se ha elaborado la Guía didáctica para la educación primaria que, elaborada en el marco del Plan de Acción de Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana para su implementación en colaboración con el Ministerio de Educación y Formación Profesional, se plantea como objetivo acercar el contenido de la AUE a los más pequeños, es decir, dirigida a menores estudiantes de educación primaria. Para ello se hace uso de un lenguaje adaptado y a modo recurso didáctico, la Guía se centra en el ODS 11 de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible «Ciudades y Comunidades Sostenibles», haciéndolos partícipes de la importancia que tiene para las niñas y niños, su pueblo o ciudad.

Rando, a modo de ejemplo, analiza el objetivo estratégico 2, de la AUE en lenguaje adaptado, “Conoce, disfruta y ayuda a tu pueblo o ciudad”, facilitando la comprensión de los niños y niñas, y haciéndolo más amable y atractivo con el uso de dibujos e ilustraciones, viñetas, resaltando aspectos que llamen la atención a los jóvenes, proponiendo ideas y compromisos que les resulten fáciles en su día a día, vinculando videos y apps con el objetivo, desarrollando juegos y por último proponiendo un microrreto a modo de actividad que permita trabajar el objetivo y compartir la experiencia con amigos y compañeros.



## **EJE D.1: Qué formación de grado y postgrado tenemos en España: diagnóstico y propuestas**



## **Aprender a ordenar el territorio de la austeridad: Cuando los recursos se acaban, las leyendas no ayudan**

Mariano Vázquez Espí<sup>1</sup> y Marian Simón Rojo<sup>2</sup>

### **Resumen**

La humanidad se enfrenta a dos problemas fundamentales: el crecimiento demográfico y el agotamiento de los recursos minerales no renovables. El diagnóstico de la crisis cuenta con una sólida tradición científica y filosófica y el arsenal de conocimientos para intentar superarla se habían puesto a punto ya en 1975. Se constata que los problemas sociales nunca tienen solución técnica única, y en la actualidad hay un reconocimiento global de que ese bienestar está absolutamente unido a un buen funcionamiento de los ecosistemas. En este contexto, en el que urge actuar, nos preguntamos por la formación en las carreras vinculadas de manera más directa a la ordenación del territorio: ¿la docencia que impartimos contribuye a que las futuras generaciones de profesionales pongan la vida en el centro, se cuestionen críticamente el modelo de desarrollo y atiendan responsablemente a los límites planetarios? contribuye a “corregir” el sistema auto-destructivo en el que estamos inmersas, o lo refuerza? Del análisis del contenido aprobado por la ANECA se infiere que siguen impartándose desde el paradigma del crecimiento económico (y el crecimiento urbano) y del desarrollo de infraestructuras. La investigación sobre el territorio, por su parte sigue careciendo de una cartografía precisa y con la información crítica.

### **Abstract**

Population growth and the depletion of non-renewable mineral resources are the two main and fundamental challenges that humanity must address. The diagnosis of the crisis has a solid scientific and philosophical tradition. The arsenal of knowledge intended to overcome this fundamental crisis had already been developed in 1975. We work on the premise that social problems never have a single technical solution. Although this assertion is still contested, nowadays there is global recognition that our well-being is absolutely linked to a good functioning of the ecosystems. In this context, in which action is urgently needed, we analyze the content of those careers more directly linked to spatial planning: Does the subject being taught contribute to training future generations of Professionals that put life at the center? professionals contesting critically the model of development and who respond to planetary limits? Does it contribute to “correct” the self-destructive system in which we are immersed, or does it reinforce this system? From the analysis of the content approved by ANECA, it can be inferred that University continues to be immersed in the paradigm of economic growth (and urban

---

<sup>1</sup> Profesor titular. Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad (UPM). mariano.vazquez.espi@upm.es.

<sup>2</sup> Profesora asociada. Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad (UPM). m.simon@upm.es.

growth) and infrastructure development. Research on the landscape and the territory, on its own, still lacks precise cartography and critical information.

#### Palabras clave

Agotamiento de recursos, crecimiento, ética, ordenación del territorio, sobrepoblación.

#### Keywords

Ethics, growth, overpopulation, resource depletion, spatial planning.

## 1. Problemas y propósitos

La humanidad se enfrenta a dos problemas fundamentales: el crecimiento demográfico y el agotamiento de los recursos minerales no renovables. Todo lo demás son efectos irrevocables de ambas tendencias (que estuvieron, ambas, en manos de nuestra especie gestionar en el pasado —¡Clausius, 1885!— pero que hoy, dadas sus inercias, sólo pueden revertirse mediante algún punto de bifurcación catastrófico —en el sentido matemático— que, nos tememos, no está en nuestras manos decidir): contaminación en variadas formas y en distintos lugares, caos climático, la sexta extinción, creciente desigualdad en el acceso a recursos vitales, etc.

Dependiendo del propósito o valor que cada cual dé a la vida, la constatación anterior podría llevar a un pesimismo paralizante o a una actitud calma y positiva. Si el propósito es seguir creciendo y desarrollándonos, estamos en el primer caso. Pero si el propósito es el bienestar en cada instante presente, estamos en el segundo. En cierto sentido esta es la tesis de Lars von Trier en *Melancholia* (2011):

**Leo**— Tengo miedo... de que el planeta se estrelle contra nosotros.

**Justine**— No temas... Por favor...

**Leo**— Papá dijo que no podríamos hacer nada, que no podríamos escondernos

**Justine**— Si tu padre dijo eso, es porque olvidó algo importante... Olvidó; ¡la cueva mágica!

**Leo**— ¿La cueva mágica?

**Justine** (asintiendo)— ¡Sí!

**Leo**— ¿Es una cueva que cualquiera puede construir?

**Justine** (asintiendo)— Tía rompe-aceros sí...

**Justine** (tras una mueca de dolor mientras abraza a Leo, y que él no ve)— ¡Ven! Vamos a buscar palos ¿vale?

(Justine construye junto a Leo la pura estructura de un tipi indio, en el que se refugian ella, su hermana y su sobrino, esperando el choque de *Melancholia* con la Tierra. Al menos Leo, con sus ojos cerrados, muere en calma sin percatarse del ataque histérico de su madre).

El bienestar propio y el de quienes nos rodean requiere actuar, acción informada y que encare la realidad de frente, sin engaños (Georgescu-Roegen, 1971). Hay mucho que seguir haciendo, mientras sigamos vivos. Clausius advirtió del agotamiento irrevocable de los recursos minerales del planeta, en especial del carbón, de seguir la senda que entonces marcaba la Revolución Industrial. Fourier en 1824 y Arrhenius, en 1901, advirtieron del aumento de temperatura que cabía esperar en los años venideros de seguir emitiendo dióxido de carbono como en su época. Arrhenius sobre-estimó ese incremento, pero la causa antrópica y el orden de magnitud los clavó. Hay tal cantidad de empresas y negocios ligados a la extracción de todo tipo de minerales que resulta difícil que la tendencia se aminore en breve plazo, salvo mediar algún tipo de catástrofe. Disponemos, por cierto, de una contabilidad bastante

exhaustiva sobre el particular (v., por ejemplo, Valero Capilla & Valero Capilla, 2014), incluyendo estimaciones bastante sólidas de los “picos” que, al igual que el más famoso “pico del petróleo” (Hubbert, 1958, 1962), anuncian el momento en que la extracción empezará a 2 declinar (o el esfuerzo de extracción a aumentar de forma exponencial, con el consiguiente incremento, más que proporcional, del impacto ambiental).

En 1968, Ehrlich retomó el análisis del crecimiento demográfico de la especie como uno de los factores fundamentales a los que temer para su sobrevivencia, siguiendo una estela intelectual de más de un siglo de antigüedad. Aquí las inercias son más inciertas debido a que la reproducción de la especie, lejos de ser un negocio empresarial, es una labor en general ni remunerada ni reconocida, que nuestra sociedad patriarcal ha venido reservando a las mujeres. La denominada “revolución demográfica” del siglo XX no fue resultado de una política de estado, sino del cambio de actitud de la propia población que, en resumen, optó por tener menos descendencia pero cuidarla mejor. De hecho, en los países monetariamente ricos, con amplio acceso a recursos vitales, la fertilidad disminuye y ese podría ser el camino en los países monetariamente pobres, si se aliviara su pobreza. Paradójicamente, la disminución de la fertilidad se ve con alarma, de tanto en tanto, en los medios de comunicación. Pero la fertilidad, sin la mortalidad por edades, no significa mucho (v. Pérez Díaz, 2010). La situación en España es curiosa: cualquiera se atreva a hablar de demografía desde su tribuna, pero no existen ni siquiera estudios universitarios con ese nombre: ¡nuestro país no forma personas en demografía! Por ello, los malentendidos demográficos alcanzan la categoría de broma macabra (v. Millás & Arsuaga, 2020).

¿Por qué no se actuó a tiempo? ¿Por qué seguimos sin actuar? Las respuestas a estas preguntas son complicadas, lo que revela que un conocimiento indispensable para los tiempos futuros es el de la Historia de la Cultura, una disciplina transversal que debería nutrir cualquier plan de estudios que pretenda preparar para la crisis civilizatoria con la que lidiamos. Una historia que debería enmarcarse precisamente en una teoría general sobre la evolución de los sistemas con historia, una propuesta muy concreta de Kauffman (2008); una teoría que obviamente incluye la evolución biológica, pero que debe abarcar todas las evoluciones que ocurren en la Naturaleza.

Las leyes de las que las sociedades se dotan cambian a una velocidad notable —aunque, curiosamente, siguen incumpléndose en general (v. Dudda, 2021). Las leyes de la naturaleza no lo hacen. Al respecto de nuestro planeta son básicamente tres:

- la ley de la gravedad (caso particular de la primera ley de la termodinámica)
- el planeta gana energía útil solar pero, salvo el sutil efecto invernadero de un atmósfera con una creciente concentración de dióxido de carbono, no gana energía en términos absolutos; del mismo modo la cantidad de materia permanece prácticamente constante, pero la materia útil disminuye en la medida en que la actividad extractiva de nuestra especie prosigue (v. Valero Capilla & Valero Capilla, 2014): la biosfera dispone por una parte de un flujo de energía útil constante y tan generoso que no se usa en su mayor parte, mientras por la otra de un stock de materia útil que pueda aumentar (debido a la sobreabundancia de energía útil solar) o disminuir (si hay extracción sin reposición de los “bienes fondo” y posterior degradación de lo extraído): es un caso particular de la segunda ley de la termodinámica aplicada a sistemas energéticamente abiertos pero con clausura material. Al aumento de la materia útil se deben, por ejemplo, los depósitos de petróleo y carbón (gracias a la actividad biológica); su disminución, a la extracción por nuestra especie.
- toda la actividad de la vida en la biosfera (la naturaleza del planeta, por así decir) ha evolucionado dentro de los límites de las dos leyes anteriores, siguiendo la senda de una posible cuarta ley de la termodinámica: en un sistema abierto auto-constructivo

(en un ecosistema de hecho) los sucesos presentes aseguran el mayor número de sucesos posibles en el futuro: “tales sistemas tienden a mayorar el número de clases de eventos que pueden suceder a continuación” (Kauffman, 2000). Mientras que, 3 por el contrario, un sistema auto-destructivo minora el número de clases de eventos futuros, hasta una única clase: la de los colapsos.

Juntándolo todo, tenemos una suerte de navaja de Occam, que nos permitirá separar el grano de la paja, lo veraz de lo falso, los hechos de los deseos, poniéndonos a salvo de la confusión y de las supersticiones que, incluso bienintencionadas, siguen impidiendo encarar de frente los hechos más evidentes.

Somos conscientes de que esta forma de plantear la situación de nuestra civilización es minoritaria, heterodoxa. Pero nos apoyamos en una sólida tradición científica y filosófica que puede retrotraerse a varios pensadores de la Grecia clásica, seguir por Vitruvio, y acabar con las personas ya citadas de épocas más cercanas, junto a muchas otras. Quizás obtendríamos más reconocimiento de las instituciones académicas si aceptáramos el lenguaje políticamente correcto que se va imponiendo en nuestra época, pero eso no ayudaría a nuestro bienestar intelectual.

## 2. Mitos y leyendas

Como ejercicio conceptual de aplicación del marco de referencia esbozado en el apartado anterior, resultará útil examinar con algún detalle alguna sentencias o frases o denominaciones muy populares para ver que no se trata de afirmaciones veraces, y en el caso peor se trata meramente de supersticiones. Algunas provienen, justo es decirlo, del programa de este congreso.

### 2.1 *A vueltas con la Naturaleza*

Frases como “soluciones basadas en la naturaleza” [naturaleza. 2. f. Conjunto de todo lo que existe y que está determinado y armonizado en sus propias leyes. (DRAE)], parecen indicar que existen otras soluciones que no se basan en ella. Pero no es el caso. Nuestra especie, homo sapiens, es una más del orden Primates dentro del género Mammalia, a fin de cuentas, una más dentro del reino Animalia. Y todas nuestras actividades son perfectamente naturales, sin incumplir ni por asomo las leyes enunciadas con anterioridad. La oposición ‘natural’ versus ‘artificial’ es espuria y no tiene sentido. Como ya afirmó Herbert Simon, una de las madres de la cibernética, “un campo arado no es más parte de la naturaleza que una calle asfaltada, ni tampoco menos” (cit. por Steadman, 1979).

Por supuesto que existe la esfera de lo artificial, pero dentro de una esfera mayor, lo natural. Lo artificial como algo contrapuesto a lo natural tiene su origen contemporáneo en Descartes, quien, para salvar el libre albedrío de unos cuerpos que consideraba máquinas, situó la mente en otro plano de lo real, considerando que solo las personas humanas la tenían. Hasta hoy se sigue creyendo eso con mucha frecuencia. Pero los avances en el estudio de la mente han dejado claro que tal creencia no tiene base alguna (v. por ejemplo Bateson, 1972). Tal creencia tiene consecuencias, que siguen la estela de la primigenia propuesta de Francis Bacon en 1626: “la violación sistemática de la ramera Naturaleza, para la consecución de todas las cosas posibles” (cit. por Mumford, 1965).

## 2.2 *De repente, todo se vuelve ecológico*

Hablamos de “transición ecológica” (o de agricultura, construcción, etc., ecológicas) con envidiable soltura. De repente todo se ha vuelto ecológico. Lo curioso del caso es que ya antes todo era ecológico, y todo lo será en el futuro. Lamentablemente es necesario recordar una y otra vez la etimología de las palabras ‘ecología’ y ‘economía’ del griego ‘oikos’, ‘casa’ en el sentido amplio de la cultura grecolatina: la casa ciertamente y todo aquello que la rodea, hasta alcanzar el planeta (o ya puestos el universo, aunque no es necesario ir tan 4 lejos). Ese es el sentido con que Vitruvio y otros antes que él, emplean la palabra ‘economía’ (contrapuesta a la ‘crematística’, la economía monetaria contemporánea). Se trata de la ciencia que estudia el ‘oikos’ y de las normas para gestionarlo. Y dada la definición de Naturaleza, todo lo que ocurre en la biosfera es ecológico: el hecho de que, según se estima, el 99 % de todas las especies que han habitado el planeta estén actualmente extintas es un hecho (o consecuencia) ecológico. Si nuestra especie desapareciera en el futuro también estaríamos ante un acontecimiento ecológico.

La moda del todo ecológico es simplemente green washing. Es postureo.

## 2.3 *Y por supuesto, más saludable*

¿Puede decirse “más saludable” con total impunidad? [saludable. Que sirve para conservar o restablecer la salud corporal. (DRAE)] No: las cosas, las personas, etc., son saludables o no. Y si lo son, pues cuantas más cosas, etc., saludables nos rodeen mejor. En realidad, lo que quiere decirse (en el mejor de los casos) es no sobrepasar la dosis en que las cosas, etc., se vuelven tóxicas, pues como es bien sabido cualquier insumo puede acabar siendo tóxico: ¡depende de la dosis ingerida!

Pasa lo mismo con “más sostenible”, que en realidad hay que leer como ‘menos insostenible’. Aquí estamos en el grado cero de la mecánica racional: los cuerpos que se posan y no se mueven están en equilibrio estable: ejerciendo fuerzas sobre ellos con suficiente intensidad podemos desequilibrarlos. Con suficiente intensidad, el cuerpo dejará de estar sostenido. De hecho, el equilibrio inestable de la mecánica se convierte en desequilibrio y colapso en el mundo real, termodinámico. El oxímoron del “desarrollo sostenible” es el paradigma de este abuso del lenguaje (Margalef, 1998), en aras de un estilo positivo, como para no preocupar ni deprimir a la ciudadanía. En realidad, lo que se esconde detrás de tan popular fórmula, es el crecimiento monetario sostenido, business as usual (v. Naredo & Valero, 1999). El miedo de la población, como siempre ha pasado en las sociedades jerárquicas, se combate con mitos y leyendas.

## 3. Soluciones

Hemos demostrado (Vázquez Espí, 2014) que el diagnóstico de la crisis y el arsenal de conocimientos para intentar superarla se habían puesto a punto ya en 1975 (si no antes). Desde entonces nuestra sociedad no tiene disculpa. Pero, desafortunadamente, poco se ha hecho. La razón principal radica en que fundamentalmente hemos planteado utopías [utopía. Plan, proyecto, doctrina o sistema deseables que parecen de muy difícil realización (DRAE online 2021). Hacia 2003 se definía como “...optimista que aparece como irrealizable en el momento de su formulación”; en la edición de 1984: “...halagüeño, pero irrealizable”]. Hay una regla práctica para desembarazarnos de la trampa utópica:

El bienestar de la Máquina Invisible, para conservar su invisibilidad, se disfraza sistemáticamente de bienestar humano futuro. Así que sí es posible formular una regla práctica de reconocimiento de las utopías: su patrón es siempre una condicional de la forma “si..., entonces en el futuro...”, en la que la condición se rellena con nuestro sacrificio presente y la principal con nuestro bienestar futuro.

Vázquez Espí (2003)

Es así como puede entenderse que, a pesar del hambre de parte de la población humana, se dediquen enormes recursos monetarios a asuntos como la conquista futura de otros planetas o la futura construcción de centrales de fusión nuclear (esos pequeños soles que se dice necesitamos, como si no tuviéramos bastante con la muchísimo más que 5 suficiente energía útil solar que el planeta recibe cada día y, además, ¡libre de residuos y radiactividad!). Este último caso es paradigmático. Estevan (2010) escribía en 1993:

Rand Corporation realizó un estudio de prospectiva tecnológica [1959][...] Se preguntaba a los más reputados especialistas del momento acerca de la fecha en que estimaban que estaría disponible la energía de fusión. Los expertos señalaron fechas comprendidas entre los años 1978 y 2000, con el año 1985 como media. En otros términos, los expertos de los años cincuenta estimaban que existía un 50 % de probabilidades de que la fusión tuviese desarrollo comercial en 1985 [unos 25 años después].

Desde entonces, periódicamente se han ido realizando nuevas previsiones que han ido ofreciendo fechas cada vez más tardías, pero siempre cuidadosamente situadas dentro de las expectativas de vida de la generación adulta del momento. Así, por ejemplo, hace menos de dos años [1991], uno de los más acreditados gurús de los cambios sociales y tecnológicos en España –Manuel Castells– declaraba en Madrid que “existe un 50 % de probabilidad de que en los próximos veinte años exista desarrollo comercial de la estructura de fusión”.

La situación es clara: “déjennos gastar sus impuestos ahora que en un cuarto de siglo le resolveremos sus problemas energéticos”. Al menos cabe el magro consuelo de que con nuestros impuestos se generan puestos de trabajo, aunque se trate de puestos superespecializados, no al alcance de cualquiera. Aunque cuántos más puestos de trabajo se generarían invirtiendo en otras cosas más urgentes.

Continuábamos en aquel trabajo diciendo:

Creo que, a pesar de su obviedad, no es una regla inútil, pues aplicada con el bienestar colectivo en mente y con nuestro actual (y pasado) conocimiento de los límites físicos de la naturaleza a la que pertenecemos, nos hubiera puesto a salvo de muchas de nuestras actuales pesadillas.

Mirando en retrospectiva al siglo XX, formulaciones como la de una tecnología apropiada de Schumacher o la de la convivencialidad de Ivan Illich, salen con bien de la criba que resulta de aplicar la regla. Y lo hacen porque sugieren como gatillar un proceso, sin pretender construir un lugar.

Mumford señala como Thomas Moro acuña ‘utopía’ como un juego de palabras entre ‘outopía’ (ningún lugar) y ‘eutopía’ (el buen lugar). Pero quizás no es el lugar lo que debe merecer nuestra atención, sino el tiempo. Quizás sea útil una nueva definición para una nueva palabra, aún por acuñar con el significado de ‘el buen momento’: Plan, proyecto, doctrina o sistema optimista que comienza a realizarse desde el momento de su formulación.

Vázquez Espí (2003)

“El buen momento” siempre es ahora (si el propósito es el bienestar), lo que tiene un indudable interés práctico. El ejemplo más simple y expresivo que nos viene a la mente es este: si queremos acabar de una vez por todas con el uso indiscriminado y violento de las bocinas de los automóviles (que con una frecuencia que depende de la cultura de cada lugar contribuye a la contaminación acústica urbana) instálese en los automóviles una bocina interior, justo debajo del volante, conectada con la exterior de forma tal que ambas suenen a la vez con idéntica potencia. Hay pocas dudas de que el resultado esperable es la progresiva auto-educación y la desaparición del uso indiscriminado de tan útil artilugio que, sin duda, evita muchos accidentes de tráfico, bien usado.

Por supuesto que el ejemplo es coercitivo, negativo si se quiere, pero es que ese es el punto de arranque: la (auto-)prohibición de actividades auto-destructivas. En este orden, las luchas sociales de movimientos auto-organizados que consiguieron la prohibición del 6 trabajo infantil aportaron precisamente la posibilidad de cambiar su mortalidad, lo que junto a su cuidado, fueron una de las causas de la revolución demográfica del XX, ya mencionada. Cuando los problemas han sido urgentes, bien diagnosticados y no afectaban más que a una pequeña fracción de la industria de extracción—transformación se utilizó la prohibición legal sin más: para muestra, el caso del DDT (Carlson, 1962, prohibición por la EPA en 1972) o, más claro quizás, el descubrimiento del agujero de ozono (Farman *et al.*, 1985, Protocolo de Montreal de 1989: prohibición del uso de CFCs y otros productos destructores del ozono estratosférico).

Pero cuando el problema afecta a una gran fracción de la industria, lo habitual es dar largas al asunto. Es ahí donde nos encontramos ahora. Lo deseable es la auto-limitación de la población, mediante algún tipo de auto-organización. En otro caso, la amenaza de un ecoestado autoritario es bastante real, con la contestación social a la que puede dar lugar. Los conflictos con la obligación de vacunarse en la actual pandemia son un ejemplo; la literatura de ciencia-ficción que trata la posible evolución de nuestra civilización a partir de la situación presente explora esa posibilidad, (v. Bacigalupi, 2010; Ardillo, 2011). En otro lugar, hemos mostrado que los problemas sociales nunca tienen solución técnica única, y que la mejor aplicación técnica del conocimiento disponible a los más que puede aspirar es a señalar aquellas soluciones que no lo son en realidad (soluciones pésimas) y, quizás, apuntar o sugerir clases de soluciones “no-peores” entre sí, entre las que solo cabe decidirse (si es que hay que escoger solo una) de forma política, no técnica (Vázquez Espí, 1997).

### 3.1 *Digresión: la máquina y la domesticación*

**Millás** —¿Cuáles son los rasgos principales de una especie doméstica?

**Arsuaga** —La mansedumbre, la docilidad, la pérdida de agresividad.

**Millás** —¿Y cómo se consiguen?

**Arsuaga** —Con la infantilización. Como te dije hace poco, los perros nunca llegan a ser adultos, siempre son niños. Si fueran adultos, no podrían convivir entre ellos y le disputarían continuamente el puesto al amo.

Arsuaga (Millás & Arsuaga, 2020) define luego a nuestra especie como auto-domesticada. Infantilizada, por tanto. En la escala temporal que va del mundo paleolítico al presente, las implicaciones de esa afirmación son complejas, la propia afirmación lo es. Pero en nuestro tiempo presente, con el advenimiento del poder de dominación a través de la máquina, que tan bien supo ver y analizar Mumford (1967; 1971), las consecuencias de la infantilización de la población son evidentes. Las máquinas son de hecho el instrumento de domesticación que nos auto-imponemos (con pocas excepciones). El último logro es el pomposamente de-

nominado smartphone (Han, 2021): a la vista de lo que se ve en el transporte público, cabría acuñar la frase: smartphone for child-like people. No es infrecuente que alguien que pide propina disponga de uno...

Lo del teléfono móvil no es sorprendente: la tecnología industrial siempre ha perseguido objetivos que, frecuentemente, poco tienen que ver con el bienestar, justo al contrario que las técnicas vernáculas. Baste decir que escribimos esto en un teclado QWERTY, de hecho, un teclado diseñado en el siglo XIX para disminuir la velocidad de pulsaciones de las primeras mecanógrafas, que conseguían atascar las primeras máquinas de escribir, con martillos, usando teclados en orden alfabético, o en orden descendente de la frecuencia del idioma. Luego vinieron las máquinas eléctricas, sin aquel primer problema. Pero nadie cambió ya el QWERTY. Pues una vez puestas en uso, las tecnologías perviven por la inercia de la inversión dedicada en el pasado (David, 1985). Como concluía Mumford:

Ahora se ha demostrado que esta creencia [la posibilidad de eliminar tecnologías inapropiadas] era una ilusión. Aunque cada invención o descubrimiento nuevos pueden responder a alguna necesidad humana general, o despierten incluso alguna potencialidad humana nueva, inmediatamente se convierten en parte de un articulado sistema totalitario que, por sus propias premisas, ha hecho de la máquina un dios cuyo poder hay que acrecentar, cuya prosperidad resulta esencial para toda existencia y cuyas operaciones por irracionales o compulsivas que sean, no pueden ser desafiadas y, menos aún, modificadas.

Mumford (1965)

Además, las máquinas y tecnologías que puede consumir el gran público son la segunda edición de algo anterior, recicladas y destinadas a uno o varios objetivos, diferentes del original: crear adicción del consumidor, mandar lo más lejos posible de “nuestro patio trasero” la contaminación producida, infantilizar... y siempre ganar dinero. Ninguno de estos inventos puede, salvo muy raras excepciones, emplearse con un propósito diferente con el que fueron puestos en el mercado, mucho menos para contrarrestar la Máquina Invisible (v. Mander, 1991). Ejemplos señeros son Windows™, probablemente el más descerebrado sistema operativo de la historia de la informática pero que permitió crear un emporio como Microsoft, frente a Linux, un sistema operativo versátil y de libre acceso; el coche eléctrico, tan contaminante o más que el de gas licuado de petróleo, al menos mientras que el mercado eléctrico no se nutra de fuentes de las denominadas “renovables”, pero cuya contaminación queda lejos y ni se ve ni se nota; etc.

En todo esto lo que hay que seguir es la pista de los flujos materiales que son, a fin de cuentas, lo único que no es renovable. Los problemas surgen donde menos se espera. Por ejemplo, los nuevos y “prometedores” paneles fotovoltaicos de película fina demuestran un extraordinario rendimiento, sí, pero han de recurrir a óxidos y compuestos de sustancias tan raras como el indio o el galio, de manera que la generalización de su uso se toparía con un fin de las existencias en pocas décadas. “If photovoltaic technology is going to become more competitive, it will need to be based on the more abundant elements, such as silicon and iron sulphide (pyrite)” (Valero Capilla & Valero Capilla, 2014). Lo mismo cabe decir de los nuevos modelos de aerogeneradores basados en imanes permanentes, cuya fabricación requiere la extracción de minerales más raros aún (“neodymium-ironboron with dysprosium, or other rare earths (RE) like praseodymium (RE2Fe14B as basic formula)”, *ibidem*). No hay escapatoria frente a los límites que definen las leyes naturales antedichas.

Especial mención merece el mito de la eficiencia: ninguna cadena trófica no-artificial es eficiente: se aprovecha un 20 % y se deja el resto para el siguiente nivel; las plantas fotosintéticas suelen tener foliación verde, a fin de reflejar la radiación solar de mayor intensidad energética, a fin de reducir las mutaciones genéticas que provocaría en otro caso. Es que a

los ecosistemas no-artificiales no les hace falta la eficiencia, pues disponen de energía útil solar de sobra. Todo esto se pone en claro al realizar una contabilidad de la transformación de la materia y la energía útiles en cualquier sistema termodinámico, desde el momento de la extracción hasta el momento del vertido y/o de la reposición.

Y sin embargo toda esta contabilidad de los costes físicos se oculta en los anuncios publicitarios, una de las mejores fuentes de mitos y leyendas actualmente: el coche eléctrico o las centrales nucleares tienen “emisiones cero”: y una importante porción de la población lo cree a pies juntillas... Prohibir la publicidad, en lo que tiene de difusión sistemática de falsedades, sería un indicio de que cambiamos de rumbo y tomamos un buen camino.

#### 4. ¿Qué pinta la ordenación del territorio en todo esto?

Todo lo anterior ocurre en el territorio.

Como se ha visto, las reflexiones y alertas sobre el agotamiento de los recursos y la presión demográfica tienen una larga trayectoria y se han ido reflejando en distintas disciplinas, al menos en el plano teórico de manera general. La idea de “ordenar el territorio” para un mejor aprovechamiento de los recursos viene de lejos. Se pueden entender en estos términos las recomendaciones de Vitruvio en los Diez Libros de la Arquitectura, para seleccionar emplazamientos, adaptarse a las condiciones climáticas o utilizar los materiales locales, aunque todo ello se establecía desde una visión fuertemente antropocéntrica.

Ya Odum (1969) señaló la importancia del territorio como uno de los recursos limitados (y por tanto escasos), junto al agua y los minerales (“No hay planeta B” se ve en las últimas manifestaciones de esa juventud consciente). Utilizó un aforismo muy expresivo: está muy bien lo de “una persona, un voto”; pero, ¿no deberíamos considerar igualmente importante “una persona, una hectárea”? En este aforismo, si se medita sobre él, están varios elementos importantes que nos distinguen, para mal, de otras especies de Animalia: sobre todo la propiedad privada sobre el territorio; también llama a la participación de la gente en la gestión territorial. De hecho, en aquel artículo, convocaba en ayuda de un lego en derecho como él, a quienes ejercieran la abogacía. No surtió ningún efecto.

La tradición ha conservado muchos de los puntos de vista de Vitruvio. De este modo, la heterodoxia se ha conservado, y el debate sobre la consideración de los límites de la Naturaleza continúa (v. Verdaguer Viana-Cárdenas, 1999), aunque en la práctica corriente las tendencias auto-destructivas van ganando la partida. Por ejemplo, en McHarg (1969) encontramos un referente que invierte la mirada ortodoxa y nos explica cómo “Proyectar con la Naturaleza”. Aunque, nos tememos, que lo hace aún desde un paradigma de crecimiento y expansión de actividades humanas por el territorio.

No es hasta 1983 cuando el Consejo de Europa define el concepto y su aplicación, al redactar la Carta Europea de la Ordenación del Territorio. De nuevo se plantea desde un enfoque antropocéntrico: El hombre y su bienestar, así como su interacción con el medio ambiente, constituyen el centro de toda preocupación de la ordenación del territorio, cuyo objetivo es el de “ofrecerle un marco y una calidad de vida que aseguren el desarrollo de su personalidad en un entorno organizado a escala humana.”

El siguiente hito lo encontramos en la Estrategia Territorial Europea (de 1999), que en línea con el mantra del “desarrollo sostenible” intenta aunar objetivos de crecimiento económico, protección del “medio ambiente” y cohesión social y territorial. De hecho, el término ‘sostenibilidad’ se repite por todo el documento. En eso difiere sustancialmente de la Carta donde ni una vez aparecía la palabra ‘sostenible’. Esto viene a reforzar la idea de que son necesarias varias décadas para que los conceptos permeen los sistemas organizativos

y calen en la cultura predominante. Así que, aunque en la actualidad haya un creciente reconocimiento de que se acaba el tiempo para reaccionar, y se multiplican las propuestas de acelerar la adopción de nuevos modelos, conviene tener en cuenta la lentitud con la que se producen los cambios de paradigmas, y no confundirlos con cambios tecnológicos, porque no son conceptos intercambiables.

El reconocimiento global de que ese bienestar está absolutamente unido a un buen funcionamiento de los ecosistemas llegó con la Evaluación del Milenio de los Ecosistemas (2005) y aun tardó más en lograr notoriedad el concepto de que nuestro futuro depende por completo de lograr atajar la pérdida de biodiversidad. En 2010 los países firmantes del Convenio sobre la Diversidad Biológica adoptaron el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020, un marco de acción decenal para que todos los países e interesados salvaguarden la diversidad biológica y los beneficios que proporciona a las personas.

Estas consideraciones ¿han llegado a las aulas? ¿la docencia que impartimos contribuye a que las futuras generaciones de profesionales pongan la vida en el centro, se cuestionen críticamente el modelo de desarrollo y atiendan responsablemente a los límites planetarios? Zoido Naranjo (2016), al valorar las políticas de ordenación del territorio desplegadas en 9 España, plantea que una de las causas de su dispersión conceptual es “la inexistencia de un marco teórico, conceptual y metodológico compartido, debido a la escasa implicación intelectual y académica en esta materia”. Es decir, el punto de partida es débil, con una presencia escasa de la ordenación del territorio en la academia. Pero ¿al menos el enfoque desde el que se imparte docencia contribuye a corregir el sistema auto-destructivo en el que estamos inmersas, o lo refuerza?

Hace más de una década, al hilo de la creación del nuevo espacio educativo universitario europeo (EEE, popularmente “Plan Bolonia”), se revisaron los programas docentes. Hemos analizado los libros blancos que la ANECA publicó sobre las Títulos de Grado en Arquitectura, Ingeniería Civil y Geografía y Ordenación del Territorio. Como la propia denominación de los títulos refleja, la carrera de Geografía da protagonismo a la Ordenación del Territorio, aunque el bloque de contenido es del 10 % del total de materias comunes. En el caso del grado en Arquitectura, el peso relativo otorgado a la Ordenación del Territorio es menor, integrado en el campo del urbanismo, que constituye el 20 % de los contenidos comunes. Esta formación es suficiente para el reconocimiento de competencias y reconoce que un 20 % de quienes finalizan los estudios tiene las competencias suficientes para dedicarse al urbanismo. La formación en Ordenación del Territorio es casi residual en el caso de Ingeniería Civil, con 10,5 créditos en dos asignaturas, una sobre urbanismo y ordenación territorial y la segunda sobre planificación territorial y urbanística, de un total de 255 créditos que componen las materias comunes de la carrera. Ciencias Ambientales se orienta hacia el análisis de ecosistemas y mecanismos de protección.

Los títulos describen en términos genéricos objetivos de formación para responder a los grandes temas del mundo actual (ANECA, Libro Blanco del Título de Grado en Geografía y Ordenación del Territorio). La descripción somera de contenidos de los programas permite constatar que se sigue hablando desde el paradigma del crecimiento económico (y el crecimiento urbano) y del desarrollo de infraestructuras. Si se plantean los problemas ambientales, es contando con la capacitación en técnicas de planificación para una adecuada gestión de recursos naturales, especialmente por lo que se refiere a los recursos hídricos. Parece una huida hacia adelante que no atiende a la crudeza de la realidad explicada en el primer apartado.

Otra área que merece la pena citar, aun brevemente, es el de la investigación sobre el territorio. Naredo (2001) pedía como requisito imprescindible una cartografía precisa de la información territorial. Aunque se ha multiplicado la información disponible, no se ha trabajado en esa línea de forma operativa, y los instrumentos estadísticos de acceso público

han ido empeorando. Así, por ejemplo, los censos de población y vivienda que, mejor o peor confeccionados, estaban a disposición para la investigación cada década, siguen estándolo en apariencia, pero desde 2011 no son ya “censos”, son “muestras” (Hernández Aja *et al.*, 2018). Del mismo modo, la gestión de la rehabilitación del patrimonio inmobiliario podría orientarse bien, incluso con recursos monetarios escasos, si toda la información territorial que atesoran las distribuidoras energéticas, fueran de dominio público (dejando por supuesto a salvo el anonimato de consumidores): a fin de cuentas, quienes consumimos incluso pagamos el alquiler de los contadores. Nada de eso se ha hecho. El denominado big data se usa con otros propósitos, algunos probablemente inconfesables, y a espaldas de quienes aportan los datos (Han, 2021). Así, no hay manera...

Pero cabe recordar que una parte de la comunidad académica no podía esperar a esta incorporación lenta y torpe de la consideración de la crisis de nuestra cultura, así que desde hace décadas se ha venido incorporando de forma espontánea esta temática. No es difícil, pues a fin de cuentas, el “hacer más con menos” de la arquitectura y la ingeniería del Renacimiento marcaba bien el camino, al igual que el tratado de Vitruvio, o el alegato de Clausius citado. Véanse, como un par de ejemplo entre los muchos que podían citarse, las jornadas multidepartamentales celebradas en el ETS de Arquitectura 10 de Madrid (Hernández Aja, 2005, 2007), que fueron el clímax de actitudes académicas dispersas y muy anteriores que se pusieron en común gracias a su celebración.

## 5. Conclusión

No cabe esperar gran ayuda de las instituciones públicas y privadas: su lógica es radicalmente diferente al de la población que es consciente de la situación (muchas veces por puras contingencias biográficas). Baste con notar que a las personas jurídicas no se las puede encarcelar y que las multas que alguna vez soportan son minucias frente a sus beneficios (Mander, 1991).

La democracia ateniense durante sus escasos cuatro siglos de existencia marcó el camino de la gestión para el bienestar: si es posible toda la ciudadanía participaba en la decisión; y cuando no, se procedía a la elección al azar de magistrados, que recompensados con un simple óbolo, ejercían su cargo y su autoridad durante un año

...hay que estar dispuesto a aceptar que las actitudes y conquistas que hoy consideramos un valioso legado fueron en realidad gestos de resistencia: la rebeldía de algunos griegos de sangre o de espíritu ante la propia sociedad en la que vivieron. Incluso en los momentos recordados como de mayor esplendor, una cosa fueron las aspiraciones y otra la realidad dominante. Ambas fueron Grecia. Pero lo cierto es que entonces, al igual que ahora, hicieron avanzar al hombre quienes trataron de luchar contra la injusticia y contra la ignorancia, y lo hicieron hundirse, quienes, por conveniencia o ignorancia aún mayor, optaron por favorecerlas.

Olalla (2015)

Las muchas y diversas iniciativas de auto-organización, fuertes o débiles, en el mundo académico o fuera de él, son las herederas de aquella democracia ateniense que comienza, titubeante, con Solón. La actual partitocracia (muy preferible frente a la dictadura bajo la que nacimos en España) poco puede ofrecer en este orden. Los resultados que vamos conociendo de la cumbre que se está celebrando en Glasgow estos días lo muestran: acordar el derecho a seguir deforestando hasta 2030, por ejemplo, y anunciarlo como un acuerdo para parar la deforestación, simplemente nos hace perder el tiempo buceando en la ingente cantidad de papel que este tipo de actos produce. Distraídos intentando paliar los efectos (el desorden

climático) seguimos agotando con crecientes dificultades los recursos minerales útiles del planeta.

Hay que seguir como hasta ahora, actuando conforme dicta el diagnóstico de la situación (que mejora día a día), y procurando simultáneamente la búsqueda del bienestar propio y de quienes nos rodean. Cada una de nosotras, solo tenemos una vida... y no debemos dejar que nos roben el tiempo discutiendo sobre cuentos.

## Referencias bibliográficas

- Ardillo, J. (2011). El salario del gigante. Logroño: Pepitas de Calabaza.
- Arrhenius, S. (1901). *Über Die Wärmeabsorption Durch Kohlensäure Und Ihren Einfluss Auf Die Temperatur Der Erdoberfläche* [On heat absorption of carbonic acid and its influence on the temperature of Earth's surface]. *Förhandlingar Svenska Vetenskapsakademiens*, (58), pp. 25-58.
- Bacigalupi, P. (2010). *The windup girl*. Hachette UK.
- Bateson, G. (1972). *Steps to an Ecology of Mind*. New York: Chandler Publishing Co. 11
- Carlson, R. L. (1962). *Silent Spring*. Penguin Books, London.
- Clausius, R. (1885). *Über die Energievorräte der Natur und ihre Verwertung zum Nutzen der Menschheit*. Bonn: Verlag von Max Cohen & Sohn. Available at Bavarian State Library (Germany).
- David, P. A. (1985). Cleo and the Economics of QWERTY. *American Economic Review*, (75).
- Dudda, R. (2021). Puedo prometer y no prometo. *El País*. 31 de mayo.
- Ehrlich, P. R. (1968). *The population bomb*. New York: Ballantine Books.
- Estevan, A. (2010). Fusion energy: a useful myth to keep the model. *Boletín CF+ S*, (45). url: <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n45/ae-fusion-en.html>.
- Farman, J., Gardiner, B., & Shanklin, J. (1985). Large losses of total ozone reveal seasonal clox/NOx interaction. *Nature*, 315, pp. 207-210.
- Fourier, J. (1824). *Mémoire sur les températures du globe terrestre et des espaces planétaires*. *Mémoires de l'Académie Royale des Sciences*, (7), pp. 569-604.
- Georgescu-Roegen, N. (1971). *The Entropy Law and the Economic Process*. Harvard University Press. Hay tr. castellana: *La Ley de la Entropía y el proceso económico*. Madrid: Fundación Argentaria - Visor, 1996. Disponible en <http://fcmanrique.org/fcpublicacion/la-ley-de-la-entropia-y-el-proceso-economico-2/>.
- Han, B.-C. (2021). *Udinge: Umbrüche der Lebenswelt*. Berlin: Ullstein Verlag.
- Hernández Aja, A., Rodríguez Alonso, R., & Rodríguez Suárez, I. (2018). *Barríos vulnerables de las grandes ciudades españolas. 1991/2001/2011*. Madrid: Instituto Juan de Herrera. url: <http://oa.upm.es/51015/>.
- Hernández Aja, A. E., Ed. (2005). *La Sostenibilidad en el Proyecto Arquitectónico y Urbanístico*. Madrid: Marea. Disponible también en <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n32/>.
- Hernández Aja, A. E., Ed. (2007). *Arquitectura del siglo XXI: más allá de Kioto*. Madrid: IAU+S ETSAM. Disponible también en <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n38/>.
- Hubbert, M. (1958). The Present World Energy Situation. *Gulf Coast Association of Geological Societies Transactions*, 8, pp. 1-12.
- Hubbert, M. (1962). Energy resources. *Rep. Comm. Nat. Resour., Natl. Res. Publ.* 1000- D, volume 4. Washington, DC: National Academy of Sciences.
- Illich, I. (1973). *Tools for Conviviality*. London: Calder & Boyars.
- Kauffman, S. A. (2000). *Investigations*. Oxford University Press.

- Kauffman, S. A. (2008). *Reinventing the Sacred: A New View of Science, Reason, and Religion*. Basic Books.
- Mander, J. (1991). *In the Absence of the Sacred: The failure of technology and the survival of the Indian nations*. San Francisco: Sierra Club Books.
- Margalef, R. (1998). El marco ecológico para iluminar la sociedad actual. En J. M. Naredo & F. Parra (Eds.), *Economía, ecología y sostenibilidad en la sociedad actual* (pp. 51-66). Madrid: Siglo XXI Editores.
- McHarg, I. L. (1969). *Design with Nature*. New York: University of Pennsylvania.
- Millás, J. J. & Arsuaga, J. L. (2020). *La vida contada por un sapiens a un neandertal*. Barcelona: Penguin Random House.
- Mumford, L. (1965). Utopia, the City and the Machine. En F. Manuel (Ed.), *Utopias and utopian thought* (pp. 3-24). London: Souvenir.
- Mumford, L. (1967). *The Myth of the Machine: Technics and Human Development*, volume 1. London: Secker & Warburg.
- Mumford, L. (1971). *The Myth of the Machine: The Pentagon of Power*, volume 2. London: Secker & Warburg.
- Naredo, J. M. (2001). Instrumentos financieros y económicos para la sostenibilidad urbana. *Boletín CF+S*, (29/30).
- Naredo, J. M. & Valero, A. (1999). *Desarrollo económico y deterioro ecológico*. Madrid: Fundación Argentaria.
- Odum, E. P. (1969). The Estrategy of Ecosystem Development. *Science*, (126), pp. 262- 270.
- Olalla, P. (2015). *Grecia en el Aire. Herencias y desafíos de la antigua democracia ateniense vistos desde la Atenas actual*. Barcelona: Acantilado.
- Pérez Díaz, J. (2010). El envejecimiento de la población española. *Investigación y Ciencia*, (410), pp. 34-42.
- Schumacher, E. F. (1973). *Small is Beauty: Economics as if people mattered*. New York: Harper and Row.
- Steadman, P. (1979). *The Evolution of Designs*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Valero Capilla, A. & Valero Capilla, A. (2014). *Thanatia: The Destiny Of The Earth's Mineral Resources-A Thermodynamic Cradle-to-cradle Assessment*. World Scientific.
- Vázquez Espí, M. (1997). Los límites de la técnica. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, (111), pp. 65-79.
- Vázquez Espí, M. (2003). *Construcciones utópicas: tres tesis y una regla práctica*. *Polis*, (6).
- Vázquez Espí, M. (2014). La descripción de la insostenibilidad, 1945-1973. *Boletín CF+ S*, (46), pp. 7-22. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n46/amvaz.html>.
- Verdaguer Viana-Cárdenas, C. (1999). Paisaje antes de la batalla. *Apuntes para un necesario debate sobre el paradigma ecológico en arquitectura y urbanismo*. *Urban*, (2).
- Vitruvio (1970). *Los diez Libros de Arquitectura*. Barcelona: Editorial Iberia. Tr. directa del latín por Agustín Blazquez.
- Zoido Naranjo, F. (2016). El paisaje fundamento de un buen gobierno del territorio. *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, (102), pp. 41-60.



# La gamificación como oportunidad para la enseñanza del urbanismo y la ordenación del territorio en la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Universitat Politècnica de València

Eric Gielen<sup>1</sup>, José Sergio Palencia Jiménez<sup>2</sup> y Asenet Sosa Espinosa<sup>3</sup>

## Resumen

Partiendo de la observación de la enseñanza universitaria actual en la materia urbanismo y ordenación del territorio en el departamento de urbanismo en la Escuela Técnica Superior de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos de la Universitat Politècnica de València, se propone una experiencia para el uso de la gamificación en las aulas. A partir de un Proyecto de Innovación y Mejora Educativa, se desarrolla un nuevo recurso educativo: un juego de mesa, basado en estrategia de cooperación-oposición, concebido con un sencillo tablero representando un territorio, en el cual interactúan distintos agentes que intentan desarrollar sus actividades, con distintos intereses a veces enfrentados, intentando así reproducir, aunque sea de manera simplificada, el funcionamiento del territorio, y el proceso de análisis y planificación territorial. La experiencia muestra mejora en los niveles de motivación del alumnado, y en especial en el aprendizaje de conceptos complejos ligados al Urbanismo y Ordenación del Territorio. Los resultados ponen de manifiesto que después de una sorpresa inicial, el alumnado reconoce lo atractivo y útil que puede ser este tipo de recurso en el aula universitaria, mejorando la experiencia del aprendizaje.

## Abstract

From the observation of current university teaching in urban planning and spatial planning in the Urbanism Department at the Higher Technical School of Engineering of Roads, Canals and Ports of the Polytechnic University of Valencia, an experience is proposed for the use of gamification in classrooms. Using an Educational Innovation and Improvement Project, a new educational resource is developed: a board game, based on a cooperation-opposition strategy, conceived with a simple board representing a territory, in which different agents try to develop their activities interacting with different interests sometimes conflicting, thus trying to reproduce, even so in a simplified way, the functioning of the territory, and the process of territorial analysis and planning. The experience shows improvement in the levels of motivation of the students, and especially in the learning of complex concepts linked to Urban Planning and Land Management. The results show that after an initial surprise, students recognize how attractive and useful this type of resource can be in the university classroom, improving the learning experience.

---

<sup>1</sup> Profesor Contratado Doctor, Departamento de Urbanismo, Universitat Politècnica de València; egielen@urb.upv.es

<sup>2</sup> Profesor Asociado, Doctor. Departamento de Urbanismo, Universitat Politècnica de València; jpalenci@urb.upv.es

<sup>3</sup> Profesora Titular de Escuela Universitaria, Doctora. Departamento de Urbanismo, Universitat Politècnica de València; assoes@urb.upv.es

**Palabras clave**

Gamificación; Urbanismo; Ordenación del Territorio; Enseñanza universitaria; Universitat Politècnica de València; Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

**Keywords**

Gamification; Urban Planning; Land Planning; University education; Universitat Politècnica de València; Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

## 1. Introducción

Desde hace varios años se está produciendo una bajada de matrícula en las carreras de ingeniería relacionadas con la obra y la construcción. Este hecho ha producido una modificación del perfil del alumnado que llega a la Universidad con notas de corte inferiores. Salvo excepciones, el alumnado que se matricula actualmente tiene un nivel académico más bajo y una menor motivación que antes. Además, las asignaturas relacionadas con la materia del urbanismo y la ordenación del territorio tienen cierta complejidad, por tratarse de disciplinas con un enfoque interdisciplinario y global, lo cual supone la incorporación del pensamiento complejo y a menudo abstracto en la enseñanza, dificultando el aprendizaje del educando. Esta problemática se acentúa aún más en los primeros cursos, en primero y segundo de grado, donde el alumnado no dispone del interés, bagaje y madurez suficiente para este tipo de materias. Todo ello, junto con un cierto descrédito de la disciplina urbanística y territorial al haber quedado difusamente asociada a prácticas ligadas a la corrupción y a una supuesta inanidad (Terán, 2011), supone para el estudiante cierta dificultad en el aprendizaje, rechazo y una escasa motivación en las asignaturas troncales de los primeros cursos, lo cual deriva en una escasa matriculación en las asignaturas optativas adscritas al área de conocimiento del urbanismo en los cursos siguientes. Es por lo tanto necesario una revisión de contenidos, estructuras docentes, metodologías y sistemas de aprendizaje (Franqueza y Sabaté, 2019).

De la observación de esta realidad, a través de la experiencia docente de estos últimos años, nace la propuesta de gamificación que aquí se plantea. El uso del juego constituye una potencialidad que se pretende aprovechar en futuros cursos como recurso didáctico en las asignaturas de la unidad docente, así como en actividades paralelas y transversales en la Escuela. Por un lado, el recurso lúdico constituye una herramienta excelente para construir una relación distinta entre profesorado y alumnado, y reforzar así la motivación por aprender (Rodríguez y Santiago, 2015); y por otro, los juegos de simulación suponen una interesante metodología para introducir al estudiantado en la comprensión de fenómenos complejos. Con el uso del juego, se busca motivar al educando y aprender conceptos ligados a la disciplina del urbanismo y la ordenación del territorio. El objetivo principal ha sido crear un juego de mesa como recurso lúdico-educativo para mejorar el proceso de aprendizaje en las asignaturas de Urbanismo y Ordenación del Territorio, en definitiva, elaborar, experimentar y validar un nuevo recurso didáctico, aplicado y creativo.

## 2. Gamificación como recurso educativo en la enseñanza del urbanismo y la ordenación del territorio

El uso de la gamificación en la educación pretende motivar a los estudiantes a involucrarse activamente con el tema central de la actividad gamificada (Paisley, 2013). Existen, pues, numerosas experiencias que muestran como la gamificación puede ser una herramienta útil que

permite enseñar, experimentar y disfrutar de una forma entretenida y práctica del aprendizaje (Alcaide y De la Poza, 2019; Serna *et al.*, 2016; González González, 2014; Roig-Vila, 2019). En este sentido, el aprendizaje mediante el juego se muestra como un elemento proactivo y atractivo, que enriquece los conocimientos al tiempo que aumentan la participación y la motivación (Chacón, 2008; Serna *et al.*, 2016).

El juego es un sistema formal basado en reglas con un resultado variable y cuantificable, donde, por un lado, a diferentes resultados se les asignan distintos valores y, por otro, quienes participan en el juego, deben poner en práctica una toma de decisiones adecuada. El efecto a conseguir es que aquellos que participen se sientan unidos al resultado, ya que las consecuencias de la actividad no son únicas y por supuesto, negociables (Juul, 2003). El juego es un recurso atractivo, motivador y que capta la atención (Chacón, 2008). Utilizado en aula se convierte en una herramienta que facilita la interpretación y la aplicación de los contenidos teóricos, pues la complejidad para comprender la teoría está vinculada con los distintos niveles de abstracción: lo intangible es más complejo de comprender que lo tangible (Sosa y Pérez, 2014).

El juego constituye una gran oportunidad para la mejora del aprendizaje y eso particularmente en lo que se refiere a la adquisición de competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio. Este tipo de estrategia lúdica pone en situación al alumnado, construyendo un entorno que estimule al estudiante a crear su propio conocimiento y experiencia (Chacón, 2008), pues permite trabajar todas las fases del proyecto: establecimiento de objetivos, análisis/diagnóstico, y planificación, “pasando por la divergencia o generación de ideas, hasta la convergencia en soluciones prácticas” (González, 2014:4). Permite, además, “romper las barreras y mejorar la comunicación en el grupo y generar nuevas ideas, visiones y estrategias” (González, 2014:4). Con el juego se aprende a hacer, lo cual permite al alumnado la adquisición de competencias para su calificación profesional y enfrentarse a situaciones diversas y trabajar en equipo, dentro de los marcos sociales y laborales donde desarrolla su vida (Delors, 1996: 34).

El urbanismo y la ordenación del territorio posee un enfoque multicriterio y centrado en la solución de problemas, basado en un trabajo interdisciplinario, donde intervienen múltiples agentes, cada uno con sus intereses y por lo tanto criterios de actuación diferentes. Culmina en la toma de decisión después de un proceso de integración y aprendizaje permanente. En los fenómenos urbanísticos, territoriales y medioambientales intervienen múltiples variables que actúan de modo simultáneo. Para entender la realidad urbanística y territorial con todos sus componentes, es preciso entender el juego de intereses que se produce entre los diferentes grupos sociales que intervienen en el proceso, así como las relaciones económicas que se establecen entre ellos. Sin embargo, todo actúa simultáneamente; las técnicas que se aplican en cada momento, las decisiones que toman los diferentes grupos sociales o grupos de interés intervinientes, la situación económica, los comportamientos individuales y los comportamientos sociales. Es por ello por lo que resulta difícil llegar a comprender globalmente cómo funcionan todos estos procesos que interactúan a la vez de forma interrelacionada (Miralles García *et al.*, 2020). El juego, se convierte así en una potente herramienta para abordar la enseñanza-aprendizaje dentro de disciplinas complejas y con cierto nivel de abstracción como son el urbanismo y la ordenación del territorio.

Relacionado con el urbanismo y la ordenación del territorio, tal y como citan Rodríguez y Temes (2019), las experiencias docentes sobre simulación y juego se originaron en los años sesenta y setenta, tanto a nivel internacional (Duke, 1964; Taylor, 1971; Feldt, 1972; Coppard y Goodman, 1977; Armstrong y Margaret, 1973) como a nivel nacional (Solá-Morales, 1970; Ureña, 1979; 1980). El Modelo CLUG (Community Land Use Game), diseñado por Allan Feldt (1972), es un juego de tablero cuyas reglas son representativas de los factores que intervienen

en la forma del crecimiento urbano, reproduciendo las interacciones en la economía y desarrollo del suelo (Taylor, 1971). Más recientemente se pueden citar también a *UrbaJoc* de José Luis Miralles, María Calvete Marco y Inés Gómez Iñiguez (2020), u otras experiencias como las de Mohino *et al.* (2017) o Rodríguez y Temes (2019), basadas en el uso de LEGOs o regletas.

Fuera del ámbito estrictamente educativo, se pueden citar experiencias para concienciación y participación como *Flood Resilience Game*<sup>4</sup>, un juego desarrollado por Zurich Flood Resilience Alliance y el Institute International of Applied Systems Analysis, que se ha usado en Perú para concienciar y educar a los ciudadanos y ciudadanas que viven en zonas inundables. También existen otros ejemplos en tablero como *The Game of Urban Renewal*<sup>5</sup> o alguna app educativa como “*Move a lot*” desarrollada para Android por la oficina catastral holandesa (Kadaster), en la que se establecen unos criterios mínimos a tener en cuenta para “ordenar el territorio”.

En el ámbito comercial, se pueden encontrar juegos como los “*Colonos de Catan*”, el cual proporciona un juego de estrategia donde los jugadores compiten para ver quién consigue colonizar una isla de una manera más ordenada y eficiente, recolectando las materias primas necesarias, así como negociando con los demás jugadores para conseguir esos recursos que necesitas para construir caminos, aldeas, ciudades, puertos, etc. Sobre este mismo juego, se ha desarrollado una versión no comercial y de uso libre *OilSprings*<sup>6</sup> con un escenario ecológico donde el jugador tiene que lidiar con el cambio climático y otros desafíos ambientales. Luego existen un sinnúmero de juegos en línea o apps relacionados con esta misma temática, entre los que destacan: “*Imperium*” (desarrollado por Haemimont Games), “*Travian*” (desarrollado por Travian Games GmbH), *TheoTown* (desarrollado por Blueflower) o “*Cities: Skylines*” (diseñado por Karoliina Korppoo) (Haahtela, 2015).

En cualquier caso, según la literatura consultada, la utilización del juego es muy limitada en el ámbito universitario (Gaete-Quezada, 2011), más aún si se considera el uso de juegos de mesa más tradicionales. Actualmente, las experiencias sobre gamificación en el ámbito educativo parecen estar más ligadas al uso de las nuevas tecnologías (Cano-Terriza *et al.* 2019; Castañeda-Vázquez *et al.* 2019; Ríos *et al.* 2019) o a modalidades de juego más físico, tipo *escape room* (Pérez Vázquez, 2019).

### 3. Desarrollo de la experiencia: la comarca, el territorio en juego

El proyecto se puso en marcha mediante un Proyecto de Innovación y Mejora Educativa (PIME), financiado por el Vicerrectorado de estudios, calidad y acreditación de la UPV y una ayuda económica adicional de la Escuela Técnica Superior de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos. Fue desarrollado durante dos cursos académicos (2017-1018 y 2018-2019), por un equipo de 10 profesores del Departamento de Urbanismo de la Universitat Politècnica de València. El proyecto, desarrollado en la Escuela Técnica Superior de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos (ETSICCP), va dirigido al alumnado de las titulaciones de Grado de Ingeniería Civil (GIC), Grado en Ingeniería de Obras Públicas (GIOP), así como del Máster de Caminos, Canales y Puertos (MCCP) y del Máster en Transporte, Territorio y Urbanismo (MTTU).

El proyecto, iniciado en septiembre de 2017, parte de la experiencia docente en las asignaturas relacionadas con el área de conocimiento del Urbanismo y la Ordenación del Territorio, que se imparten por parte del Departamento de Urbanismo en las distintas escuelas de la Universitat Politècnica de València. A ello, se unía el conocimiento de juegos actualmente

<sup>4</sup> <https://floodresilience.net/resources/item/flood-resilience-game>

<sup>5</sup> <https://games4sustainability.org/gamepedia/the-game-of-urban-renewal>

<sup>6</sup> <http://www.oilSprings.catan.com/>

disponibles en el mercado, cuyo uso se puede relacionar con los objetivos establecidos en las competencias que se trabajan en las materias impartidas en el área de conocimiento.

Después de probar algunos juegos comerciales (Honshú, La Isla Prohibida, Colonos de Catán, en su versión básica, y Catán en su versión petróleo), rápidamente el equipo docente involucrado se puso de acuerdo sobre la idea central del recurso educativo: un juego de estrategia de cooperación-oposición, concebido con un sencillo tablero representando un territorio, en el cual interactúan distintos agentes que intentan desarrollar sus actividades, con distintos intereses a veces enfrentados. Los distintos jugadores, que asumen el rol de dichos agentes, actuarían dentro de un marco definido en las reglas del juego, que vendría a reproducir los criterios de una ocupación racional y sostenible del suelo. Los jugadores compiten para cumplir antes que los demás sus objetivos, pero para ganar la partida es necesario que la “sociedad” construida alcance cierto nivel de bienestar y para ello se potencia como valores transversales la colaboración y la sostenibilidad.

Como resultado del PIME, se ha creado un juego de mesa que pretende ser un recurso lúdico-educativo para mejorar el proceso de aprendizaje en las asignaturas relacionadas con la materia de urbanismo y ordenación del territorio (Figura 1).



Figura 1. Diseño del juego La Comarca desarrollado en el marco del PIME “El Aprendizaje Lúdico como Estrategia Didáctica: El Territorio en Juego”.

## Breve descripción técnica del resultado

Juego de mesa: La Comarca

La Comarca es un juego de tablero para 4 jugadores o jugadoras. Para mayores de 12 años y con un tiempo previsto de 45-60’

Componentes del juego:

- Un Tablero, dividido en 4 cuadrantes (**territorios**). Cada cuadrante se corresponde con una Alcaldía y es el espacio de juego de cada jugador o jugadora.
- Un Contador de Ronda, con 10 espacios donde se distribuirán, al azar, las 10 Tarjetas de Equipamiento.
- 100 Losetas de **Uso** (24 urbanas, 12 industriales, 24 huertas, 12 montes, 12 de agua y 16 de barbecho). Algunas de ellas llevan un distintivo según la alcaldía a la cual pertenece (Figura 2).
- 4 Fichas de **Alcaldía**.

- 11 Fichas de Equipamientos (1 Hospital, 2 Institutos, 4 Colegios, 2 Parques de bomberos y 2 Vertederos).
- 10 Tarjetas de Equipamientos (Figura 3).
- 50 Tarjetas de Eventos (Figura 4).
- 30 Ficha de Acción (4 cubitos rojos, 4 cubitos negros, 6 cubitos verdes, 8 cubitos azul, 5 cubitos amarillos y 3 cubitos naranja).
- 4 Dados.
- 4 Tarjetas Resumen.
- 100 Fichas de Puntuación.



Figura 2. Diseño de las losetas de usos del suelo del juego La Comarca.



Figura 3. Diseño de las tarjetas de equipamientos del juego La Comarca.

Sinopsis del juego: Cada uno de los 4 miembros del juego se convierte en una alcaldía que busca alcanzar el mayor bienestar de su población. Deben administrar su territorio lo mejor posible y colaborar con los demás en lo que se refiere a equipamientos básicos comunes.

El reto de cada una de las Alcaldías es conseguir el modelo territorial óptimo, lo cual, en cualquier caso, no se anuncia fácil. Hay intereses particulares y comunes que habrá que saber compaginar. Deben hacer crecer su ciudad y organizar los usos en el territorio de manera racional, asegurando la continuidad y compacidad del tejido urbano, procurando mantener las industrias y la huerta próxima a la ciudad y construyendo una amplia red de espacios verdes. Sin embargo, este crecimiento no sirve de nada si no viene acompañado de una adecuada dotación en equipamientos básicos, por lo que las alcaldías tendrán que procurar que su territorio esté bien atendido por los servicios públicos básicos. La población de cada municipio necesita servicios sanitarios, educativos y también proteger sus montes contra incendios, así como encontrar lugares donde verter sus residuos no valorizables o reciclables.

Una partida de La Comarca se divide en dos fases:

1. Análisis: Primero, se monta el territorio aleatoriamente en el tablero. En esta fase, cada alcaldía analiza y diagnóstica su territorio, en base a los criterios de ordenación proporcionados en la Tarjeta Resumen de puntuación se establece un orden jerárquico de las Alcaldías, obteniendo a partir del mismo un capital inicial de medallas cada Alcaldía, que permita equilibrar en cierto modo las condiciones iniciales de la partida.
2. Planificación y Gestión: A continuación, entramos en la fase principal del juego. Dura 10 rondas. Cada alcaldía tratará de reordenar el territorio, cubrir las necesidades de su población en lo que se refiere a equipamientos básicos comunes, negociando con los territorios vecinos, adaptarse en los eventos que ocurren en la comarca, para incrementar su resiliencia a dichos eventos y así sus posibilidades de puntuación ganando más medallas aquella que resulte ser la mejor alcaldía.



Figura 4. Diseño de las tarjetas evento del juego La Comarca.

## 4. Resultados

Con el juego de mesa creado, La Comarca se incorporó en diversas asignaturas de la ET-SICCP, reservando un espacio de 2 horas de clase para llevarlo a cabo en el aula y testearlo con el alumnado (Figura 5 y 6):

- Transporte y Territorio (12828), 2º curso de Grado de Ingeniería Civil.
- Planificación Territorial (33519), 2º curso del Máster de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos.
- Planificación Territorial (34591), 1º curso del Máster Universitario de Transporte, Territorio y Urbanismo.

En esta fase, se aprovechó las sesiones para recabar información que permitiera validar el juego como recurso educativo, aplicando técnicas de observación directa en cada una de las mesas de juego, entrevistas semidirigida con alumnado participante en el juego y una encuesta a todo el alumnado participante en las sesiones de juego.



Figura 5. Sesión de juego celebrada en la asignatura Transporte y Territorio, 2º curso de Grado de Ingeniería Civil.



Figura 6. Mesa celebrada en la asignatura Transporte y Territorio, 2º curso de Grado de Ingeniería Civil.

Entre los resultados más destacables de la encuesta realizada al alumnado tras las sesiones de juego, la mayoría considera que con el juego se consigue aplicar la teoría a la práctica y se trabaja “mucho” o “bastante” conceptos básicos del urbanismo y la ordenación del territorio (Figura 7), destacando los siguientes:

- El territorio es un espacio de convivencia entre distintos actores sociales.
- La toma de decisión en la Ordenación del Territorio es multicriterio.
- Las características iniciales de un territorio suponen una serie de ventajas y desventajas comparativas.
- El territorio es un espacio competitivo donde cada uno actúa guiado por sus propios intereses.
- La localización de los equipamientos condiciona la localización de los usos del suelo.
- Los usos del suelo condicionan la localización de los equipamientos.
- El territorio es un espacio de conflictos entre intereses contrapuestos.

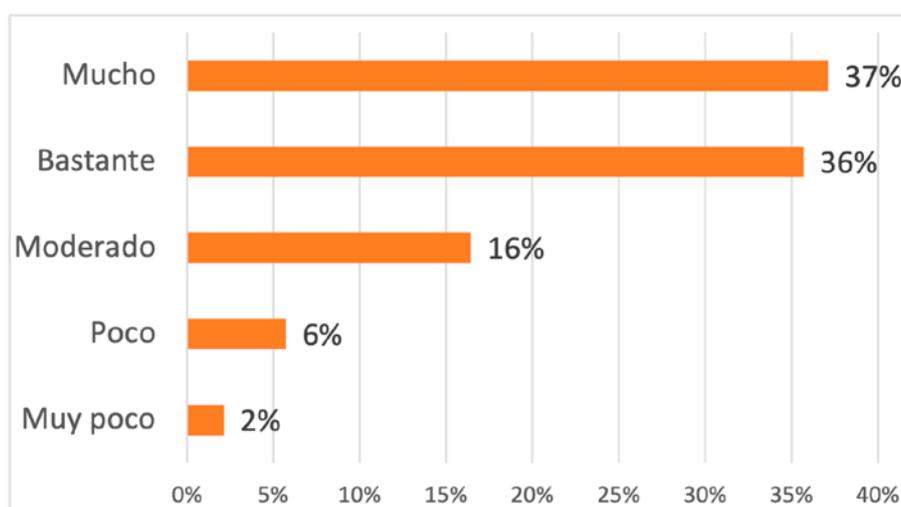


Figura 7. Valoración general de los conceptos de urbanismo y ordenación del territorio trabajados en el juego.

De la misma manera, aunque sea menor el resultado conseguido, el alumnado visualiza los criterios de ordenación para los usos del suelo presentes en el recurso lúdico (Figura 8), destacando los siguientes:

- La importancia de mantener un tejido urbano compacto.
- La ventaja que proporciona la proximidad de la huerta al tejido urbano.
- La importancia de construir redes de espacios naturales.
- La importancia de localizar el tejido urbano fuera de las zonas inundables.
- La importancia de la protección de los montes frente a incendios.

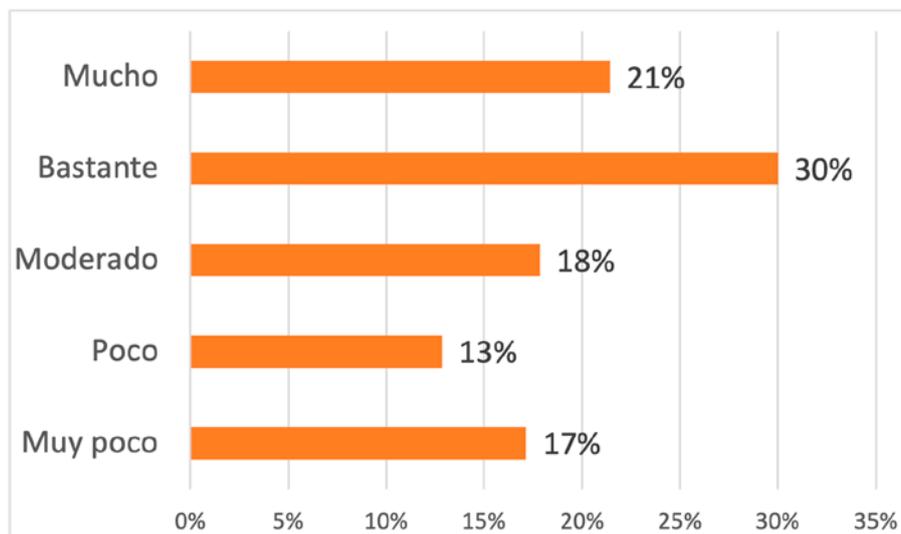


Figura 8. Valoración general de los criterios de urbanismo y ordenación del territorio trabajados en el juego.

También reconocen en el juego conceptos asociados con los equipamientos públicos que prestan servicios a la población (Figura 9), destacando los siguientes:

- La importancia de disponer de bienes y servicios, en cantidad y calidad suficiente para satisfacer las demandas de la población.
- Las diferencias existentes entre municipios en la accesibilidad a los servicios.
- La proximidad a los servicios es una fortaleza para un municipio.
- Población atendida y desatendida por los equipamientos.

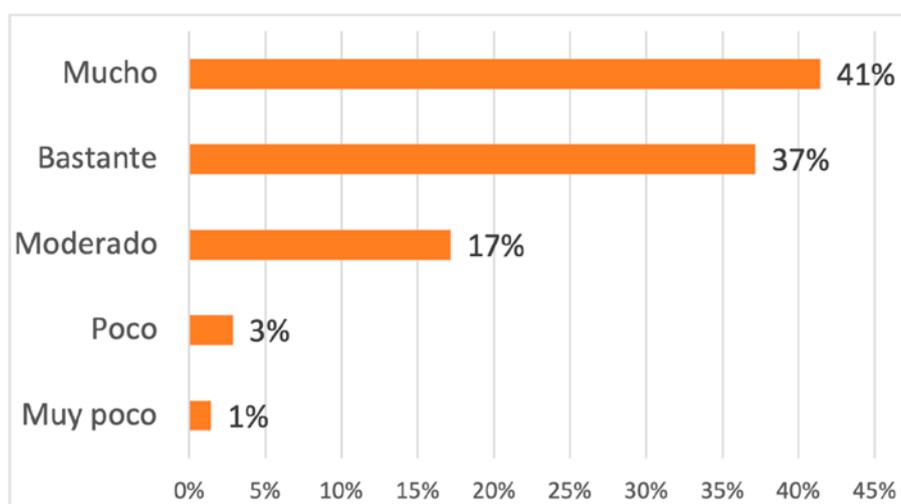


Figura 9. Valoración general de los conceptos sobre equipamientos trabajados en el juego.

## 5. Conclusiones

De la experiencia llevada a cabo se desprende como el alumnado reconoce, en la mayoría de los casos, las competencias que se quieren trabajar con el juego. En este sentido, la mayoría considera que el recurso educativo diseñado consigue visualizar la teoría desde una perspectiva práctica, y se trabajan “mucho” o “bastante” las competencias y aprendizajes propuestos.

Del mismo modo, se deduce que se ha conseguido evidenciar parte de la complejidad territorial buscada, introduciendo de una manera intuitiva los principales criterios básicos que determinan el Urbanismo y la Ordenación del Territorio, su carácter interdisciplinar y la existencia de múltiples agentes e intereses, que intervienen tomando decisiones en un escenario complejo que combina el compromiso, la competición y la colaboración por un mismo espacio, en busca del bienestar común de la sociedad.

En este sentido, el alumnado reconoce que la utilización de recursos didácticos distintos de las tradicionales clases magistrales, constituye un elemento motivador para el aprendizaje. Durante las sesiones de juego realizadas, el alumnado ha mostrado, con su actitud durante la actividad y con sus comentarios a posteriori, un papel muy activo que redundaba en una motivación extra por aprender.

En cuanto al proceso de gestación y creación del juego, la mayor dificultad a la que se enfrentó el equipo docente fue la simplificación de la complejidad territorial y su posterior traslado al juego, procurando conseguir tiempos de juego aceptable para el aula y todo ello asegurando la adquisición de los aprendizajes esenciales.

Los resultados que se han obtenido en el desarrollo de esta experiencia evidencian una mejora en los niveles de motivación del alumnado, y en especial en el aprendizaje de conceptos complejos ligados al Urbanismo y Ordenación del Territorio.

El propio diseño del juego, así como, el hecho de que el alumnado lo perciba como una posibilidad satisfactoria de sentirse protagonistas con la materia de estudio, ha cambiado por completo la percepción del aprendizaje. Los resultados ponen de manifiesto que después de una sorpresa inicial, el alumnado reconoce lo atractivo y útil que puede ser este tipo de recurso en el aula universitaria. Del mismo modo, se ha evidenciado que este recurso contribuye a generar un ambiente en el aula y una relación distinta con el profesorado, más próxima, que propicia una mejora de la experiencia del aprendizaje. Con ello, el objetivo de “seducir” y atraer a los estudiantes hacia la disciplina del Urbanismo y la Ordenación del Territorio parece haberse conseguido.

## 6. Financiación

Este trabajo ha sido financiado mediante un Proyecto de Innovación y Mejora Educativa (PIME) del Vicerrectorado de estudios, calidad y acreditación de la UPV y una ayuda económica adicional de la Escuela Técnica Superior de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos de la UPV.

## Referencias bibliográficas

Alcaide, M.<sup>a</sup> A., De La Poza, E. (2019): «El uso de los dispositivos electrónicos móviles como herramienta docente de una asignatura de Grado». Congreso de Innovación Educativa y Docencia en Red de la Universitat Politècnica de València (Congreso In-Red). Valencia: Universitat Politècnica de València. pp.110-120.

- Armstrong, R. H. R. & Hobson, M. (1973): «ALEA local government gaming simulation exercise». London, England: Open University Press.
- Cano-Terriza, D., Arenas, A., Borge, C., Carbonero, A., Paniagua, J., Risalde, M. A., García-Bo-canegra, I. (2019): «Gamificación como apoyo a la docencia en el Grado en Veterinaria». *VetDoc. Revista de Docencia Veterinaria*, 3, 111-112.
- Castañeda-Vázquez, C., Espejo-Garcés, T., Zurita-Ortega, F., & Fernández-Revelles, A. (2019): «La formación de los futuros docentes a través de la gamificación, tic y evaluación continua». *SPORT TK-Revista EuroAmericana De Ciencias Del Deporte*, 8(2), 55-63.
- Chacón, P. (2008): «El Juego Didáctico como estrategia de enseñanza y aprendizaje. ¿Cómo crearlo en el aula?» *Nueva Aula Abierta*, 16. Disponible en: <http://www.grupodidactico2001.com/PaulaChacon.pdf>
- Coppard, L. C. & Goodman, F. L. (1977): «Urban Gaming/Simulation, 77». Universidad de Michigan.
- Delors, J. (1996): «La educación encierra un tesoro». Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional para la Educación del siglo XXI [en línea]. Ediciones UNESCO, Santillana.
- Duke, R. D. (1964): «Gaming-simulation in urban research». East Lansing: Michigan State University Press.
- Feldt, A., Dotson, A., Warne Monroe, M. and Sawicki, D. (1972): «CLUG, Community Land Use Game: Player's Manual With Selected Readings And Instructor's Manual With Materials». New York: The Free Press.
- González González, C. S. (2014): «Estrategias para trabajar la creatividad en la Educación Superior: pensamiento de diseño, aprendizaje basado en juegos y en proyectos». *RED - Revista de Educación a Distancia*, n.º 40, 1-15, <http://revistas.um.es/red/article/view/234291/180001>
- Haahtela, P. (2015): *Gamification of Education: Cities Skylines as an Educational Tool for Real Estate and Land Use Planning Studies*. Department: Maankäyttötieteiden laitos. Department of Real Estate, Planning and Geoinformatics. 13p. <https://aaltodoc.aalto.fi/handle/123456789/17843>
- Juul, J. (2003): «The Game, the Player, the World: Looking for a Heart of Gameness» en *Proceedings of Level Up: Digital Games Research Conference*, pp. 30-45.
- Miralles García, J. L. G., Calvete Marco, M. & Inés Gómez, I. (2020): «Urbajoc. Valencia» Ed. Fundació Valacastell.
- Mohino, Inmaculada, Solís, Eloy, Coronado, José (2017): «Playing with LEGO-bricks as an innovative pedagogical tool at pre-university and university levels for teaching urbanism». In book: Juando Mena, Ana García-Valcárcel; Francisco José García; Marta Martín (2017). «Search and research: Teacher Education for Contemporary Contexts». Publisher: Ediciones Universidad Salamanca. International Study Association of Teachers and Teaching Editors.
- Rodríguez-Pasamontes, J., Temes-Cordovez, R. (2019): «Regletas urbanas. Moldear las estructuras del orden abierto». A: García Escudero, D.; Bardí Milà, B, eds. «VII Jornadas sobre Innovación Docente en Arquitectura (JIDA'19), Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, 14 y 15 de Noviembre de 2019». Barcelona: UPC IDP; GILDA, 2019. pp. 132-144.
- Paisley, V. (2013): «Gamification of Tertiary Courses: An Exploratory Study of Learning and Engagement», en H. Carter, M. Gosper and J. Hedberg (Eds.), *Electric Dreams. Proceedings ascilite 2013 Sydney*, pp. 671-675.
- Ríos, A. De Los, Muñoz, Y., Castro, P., Arroyo, J. L. (2019): «Gamification, strategy shared between university, company and millennials». *REDU. Revista de Docencia Universitaria*, 17(2), 73-88. <https://doi.org/10.4995/redu.2019.11479>
- Rodríguez, F., Santiago, R. (2015): «*Gamificación*». *Cómo motivar a tu alumnado y mejorar el clima en el aula*, Barcelona: Editorial Océano.

- Roig-Vila, R. (Ed.) (2019): *Investigación e innovación en la Enseñanza Superior. Nuevos contextos, nuevas ideas*. Barcelona: Octaedro, 2019. 1297 p.
- Franquesa, J.; Sabaté, J. (2019): «El Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio y la enseñanza del urbanismo». *ZARCH: journal of interdisciplinary studies in architecture and urbanism*, 1 Juliol 2019, núm. 12, p. 12-27.
- Serna, E., Dolores Mauricio, M., San Miguel, T., Megías, J. (2016): «Experiencia de gamificación en Docencia Universitaria: aprendizaje activo y entretenido». Congreso de Innovación Educativa y Docencia en Red de la Universitat Politècnica de València (Congreso In-Red). Valencia: Universitat Politècnica de València., pp. 364-373.
- Solá-Morales, M. (1970): «La Ciudad y los juegos». Barcelona. Laboratorio de Urbanismo, ETS Arquitectura.
- Sosa Espinosa, A.; Pérez Alonso, Y. (2014): «ROLE PLAYING: Una buena herramienta para aprender» en Martí Selva, ML.; Calafat Marzal, MC. (2014). I Jornadas de Investigación de la Facultad de ADE. Editorial Universitat Politècnica de València. <http://hdl.handle.net/10251/43966>
- Taylor, J. L. (1971): «Instructional planning systems: a gaming simulation approach to urban problems» Cambridge University Press.
- De Terán Troyano, F. (2011): «Sobre la enseñanza del Urbanismo en España». *Urban*, [S.l.], n. 10, pp8-11, mayo 2011.
- Ureña, J. M. (1979): «SIMUR. Un juego de simulación urbana». Santander. Cátedra de Caminos. ETS de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos
- Ureña, J. M. (1980): «El juego en el aprendizaje de la ciudad y el territorio», en *Ciudad y Territorio*, 4-80, pp. 67-76.



**EJE D.2: Hacia un nuevo horizonte de la disciplina  
y la profesión de cara a los nuevos retos sociales,  
económicos y ambientales**



## La incidencia de los cambios político-electorales en los planes territoriales: una aproximación preliminar

José Manuel Soto Rueda<sup>1</sup> y Juan Garrido Clavero<sup>2</sup>

### Resumen

Los cambios políticos y electorales que se producen periódicamente en una serie de instituciones, como los sistemas de partido, los gobiernos y los parlamentos; tienen incidencia sobre las políticas públicas. Se plantea en este trabajo la posible relación entre esos cambios políticos y el desarrollo y la aprobación de los planes territoriales en las Comunidades Autónomas españolas. Se propone como medio para su estudio el método comparativo y se establecen unos criterios preliminares para identificar semejanzas y diferencias entre Comunidades y vincular las fases de elaboración de los planes a las circunstancias políticas en las que se desarrollan.

### Abstract

The political and electoral changes that occur periodically in a series of institutions, such as party systems, governments and parliaments, have an impact on public policies. This paper considers the possible relationship between these political changes and the development and approval of territorial plans in the Spanish Autonomous Communities. The comparative method is proposed as a means of study and preliminary criteria are established in order to identify similarities and differences between Autonomous Communities and to link the phases of plan elaboration to the political issues in which they are developed.

### Palabras clave

Planificación Territorial, Método Comparativo, Políticas Públicas, Sistema de Partidos.

### Keywords

Spatial Planning, Comparative Method, Public Policies, Party System.

---

<sup>1</sup> Politólogo. Jurista. Doctorando en Ciudad, Territorio y Planificación Sostenible UGR. jomasoru@correo.ugr.es

<sup>2</sup> Doctor. Geógrafo. Politólogo. Antropólogo. Profesor Universidad de Jaén. jgclaver@ujaen.es

## 1. Introducción

Los cambios políticos y electorales que se producen periódicamente en una serie de instituciones, como los sistemas de partido, los gobiernos y los parlamentos; tienen incidencia sobre las políticas públicas. Se plantea en este trabajo la posible relación entre esos cambios políticos y el desarrollo y la aprobación de los planes territoriales en las Comunidades Autónomas españolas. Con ese propósito, se procede a una revisión de las principales aportaciones sobre Ordenación del Territorio en las que se identifican tres diferentes acepciones del concepto *política*. Posteriormente se exponen las características principales del método comparativo como soporte metodológico y se justifica su idoneidad para abordar dicho objetivo, proponiendo una serie de criterios para la selección de casos y elementos para el análisis comparativo que supondrían los primeros pasos de una investigación comparativa.

## 2. La relevancia de la política en la ordenación del territorio

La importancia de la política en la Ordenación del Territorio ha estado presente, de forma directa o indirecta, en la literatura especializada. Para su comprensión se procede a un breve recorrido por los estudios de OT que se apoya en otras disciplinas como el Derecho, la Geografía y la Ciencia Política, subrayando las principales conclusiones de cada aproximación. Se pone de manifiesto el papel de la política en la Ordenación del Territorio como resultado, proceso y como estructura; haciendo especial énfasis en este último aspecto.

### 2.1 Breve repaso a los estudios interdisciplinares en OT

La Constitución Española de 1978 establece en su Título VIII un modelo de organización territorial multinivel con dos notas características principales: la creación de las Comunidades Autónomas como entidad de gobierno intermedia entre el Estado y el Gobierno Local, y un esquema de distribución de competencias a asumir entre dichas entidades. La Constitución (art.148.1.3º) y los Estatutos de Autonomía que fueron sucesivamente aprobados adoptaron un elenco de competencias autonómicas, entre ellas la de Ordenación del Territorio. La puesta en práctica de dicha función pública a lo largo del tiempo ha suscitado interés académico, habiéndose publicado un amplio número de investigaciones desde diferentes disciplinas y enfoques, de los que se quiere enfatizar dos principales grupos: el jurídico y el geográfico, este último con una notable influencia politológica.

Respecto al primer caso, la Ordenación del Territorio ha sido estudiada como fenómeno jurídico en sus vertientes constitucional y administrativa. Si bien la distribución competencial prevista en la Constitución puso de manifiesto la vaguedad del contenido de la competencia mencionada, las Comunidades Autónomas la reconocieron en sus Estatutos como competencia de carácter exclusivo. Se previó entonces que el ejercicio de la misma supondría una concurrencia física y material con las asignadas a otras entidades de gobierno, principalmente con el Estado (Pérez Andrés, 1998). Cuando los conflictos competenciales tuvieron lugar, el Tribunal Constitucional fue elaborando una jurisprudencia que, aun siendo garantista de la descentralización propia del Estado Autonómico (Colino, 2020), no pudo dar soluciones efectivas a los recurrentes problemas de coordinación interadministrativa entre Comunidades, Estado y Gobierno Local (Jiménez Dorantes, 2003). Esta coyuntura favoreció un proceso legislativo diferenciado en cada Comunidad Autónoma, con la consecuente aplicación dispar

de la normativa. Se inicia así una línea de investigación muy prolija en torno al Derecho Autónomo Comparado, que analiza las diferentes normativas e instrumentos de planificación territorial (De la Cruz Mera & Madurga Chornet, 2019), constatando un balance muy desigual entre Comunidades: apareciendo unas que han iniciado su política de planificación territorial y otras que prácticamente han culminado el proceso (Rando Burgos, 2017).

En cuanto a la literatura de corte geográfico, se observa un interés creciente por el estudio de la Ordenación del Territorio desde aproximaciones interdisciplinares, siendo la que más concierne, en esta ocasión, aquella que adopta conceptos y enfoques vinculados a la Ciencia Política, en concreto el Análisis de Políticas Públicas. El examen de los instrumentos de planificación territorial que recogen estas investigaciones se apoya en el Ciclo de las Políticas Públicas, un modelo analítico que dota al proceso de toma de decisiones políticas de una estructura lógica, secuencial y descompuesta en fases, que facilitan su interpretación. Este esquema ha sido útil para identificar y contextualizar ciertas disfunciones de la política de Ordenación del Territorio, como: los conflictos de intereses en la red de actores que interactúan durante la formulación de la política (Simancas Cruz, 2018); una adopción de la decisión marcada por la carencia de recursos y el predominio de planes sectoriales frente a lecturas integrales del territorio (Farinós Dasí *et al.*, 2020); una implementación lastrada por los plazos orientativos de la ejecución de propuestas y dependiente de leyes de presupuestos (Benabent Fernández de Córdoba, 2006); y una necesidad apremiante de dotar a los planes de mecanismos de seguimiento y evaluación (Cordera *et al.*, 2019 ; Garrido Clavero, 2020).

## 2.2 ¿Influye la política en la Ordenación del Territorio?

La Ordenación del Territorio es, a efectos de las investigaciones arriba referenciadas, una política en términos de resultado (*policy*), una intervención del gobierno autónomo para dar solución a problemas identificados con relevancia pública. No obstante, también se trata de un proceso político (*politics*), de un conjunto de conductas individuales y colectivas. En este sentido se han identificado otros problemas, tales como: la falta de liderazgo, voluntad política y actitud (Farinós Dasí, 2014); un comportamiento de las élites políticas que contribuye a rebajar la calidad institucional (Romero González, 2017); ausencia de coordinación y cooperación formal e informal entre entidades de gobierno (Farinós Dasí, 2018); y un clima de polarización ideológica derivada de los últimos acontecimientos de la política española (Romero González, 2020) entre los que podríamos mencionar: la emergencia de nuevos partidos políticos, mayor inestabilidad parlamentaria, creación más frecuente de gobiernos de coalición, éxito sin precedentes de mecanismos constitucionales como la moción de censura o la tensión política entre distintos niveles territoriales de gobierno, en especial con Cataluña.

Hay una última visión de la Ordenación del Territorio que ha tenido una repercusión menor que las dos anteriores, y es el análisis de su estructura política (*polity*). La Gobernanza Territorial como guía de interpretación de una gestión pública más horizontal y participada con diferentes actores ha implicado en parte que, en el estudio de las estructuras políticas, haya primado su dimensión externa y dinámica sobre su composición interna. Dicho de otro modo, se ha dado más relevancia a las funciones de esas estructuras en el proceso político y en la política pública que en su propio diseño. La incidencia de la orientación política de las instituciones (y por ende del partido político que las integran) sobre la evolución de la política pública ya ha sido estudiada para otros sectores (Hernández-Moreno & Ramos Gallarín, 2017; Bellet Sanfeliu, 2020) y puede tener potencial explicativo para la Ordenación del Territorio. Cabe matizar que no ha sido una cuestión ignorada, de hecho, constan valiosos trabajos que arrojan algunas conclusiones preliminares. A modo de ejemplo, hay estudios de

caso que abordan la institucionalización burocrática de la Ordenación del Territorio analizando la denominación y el rango departamental que tiene dentro de la Consejería competente (Segura Calero, 2019), o se cuestiona la conveniencia de disgregar en diferentes Consejerías y partidos políticos áreas de trabajo comunes a la Ordenación del Territorio (Lloret Gual & Farinós Dasí, 2018). Sin embargo, el precedente más cercano a nuestro objeto de estudio se encuentra en Farinós Dasí *et al.* (2017) que, a través de un estudio comparado, se enfatizan tres observaciones: a) hay una influencia de la orientación ideológica del gobierno en el desarrollo de la planificación, b) los ciclos electorales son un elemento de presión para concluir la aprobación de planes en ese periodo y c) la forma en que cada Comunidad ejerce la competencia cristaliza en la estructura y denominación de la Consejería competente. Se concluye así que la política como factor determinante del diseño de las instituciones y sus cambios también tiene relevancia en la toma de decisiones, particularmente en la Ordenación del Territorio, y es una cuestión sobre la que se debe profundizar.

### 3. El método comparativo

La identificación de las relaciones entre los cambios político-electorales con la aprobación de los planes territoriales podría ser viable mediante el empleo del método comparativo. La valoración de la idoneidad del mismo requiere de dos pasos: el examen de sus objetivos, fortalezas, limitaciones y posibilidades de diseño; y la propuesta de aplicación del mismo al proceso de planificación territorial.

#### 3.1 Características generales

La comparación es un ejercicio que está presente en la vida cotidiana y, por supuesto, en cualquier actividad científica. Lo que ocurre en esos casos es que la comparación es tácita, pues hacerla de modo explícito y sistemático requiere de un método. El método comparativo dispone de, al menos, tres notas características (Cais, 1997): 1) se fundamenta en la *lógica* porque estudia las semejanzas y diferencias de los casos seleccionados a diferencia de otros métodos como el estadístico, más orientado a un número muy elevado de casos; 2) se sirve de diferentes *técnicas de investigación social* según las necesidades concretas del estudio y 3) es *inductivo* porque aspira a formular generalizaciones a partir del examen de los casos.

Pese a su amplia aplicación en Ciencias Sociales, se ha discutido sobre la naturaleza y alcance del método comparativo. Hay quienes distinguen entre la comparación como un enfoque con el que aproximarse al objeto de estudio y como una técnica de investigación específica (Sánchez de Dios, 2012). Otros autores discrepan de que el método comparativo sea una técnica, otorgándole mayor peso al considerarlo un “procedimiento” (Laiz & Román, 2003:85). La divergencia se produce porque el empleo del método se puede hacer, como se indicó anteriormente, con diferentes técnicas, cuantitativas o cualitativas. Esa flexibilidad puede interpretarse como una carencia metodológica, pero también como la reacción a un uso inicial del método comparativo excesivamente descriptivo, restrictivo y poco orientado al esclarecimiento de problemas (Lasswell, 1968). En oposición a los estudios tradicionales, el método comparativo ya no se limita a describir, también puede identificar elementos esenciales que permitan construir nuevas teorías o establecer relaciones de causalidad demostrando empíricamente ciertas conexiones (Ragin & Rubinson, 2009).

Este método aspira a la consecución de, al menos, cuatro objetivos principales (Landman, 2011:28-35): 1) Descripción del contexto como medio para conocer en profundidad lo que se

compara, 2) Clasificación para simplificar y organizar la información obtenida, 3) Contraste de hipótesis para otorgar nuevas explicaciones o contrastar las ya dadas por corrientes teóricas, y 4) Potencial predictivo en dichas explicaciones. Otros autores añaden un quinto punto: la prevención contra el etnocentrismo, entendido como la interpretación de ciertos fenómenos con un sesgo cultural previo (Badie & Hermet, 1993).

El cumplimiento de esos objetivos dependerá en buena medida del diseño del estudio, que se puede simplificar en cuatro factores: objeto, espacio, tiempo y estrategia (Nohlen, 2013). Las investigaciones en Política Comparada o en disciplinas afines, tienen su elemento diferenciador en su método y no en su contenido, como sí sucede en la mayoría de los campos de conocimiento. Esto posibilita que el objeto de estudio pueda ser muy amplio, desde los regímenes políticos en su conjunto hasta algunos de sus componentes, como los sistemas de partidos, las políticas públicas, los parlamentos, etc. El abanico de posibilidades respecto al objeto también se traslada a la dimensión espacial: desde estudios globales hasta estudios de caso, pasando por rangos intermedios como los estudios de área (de Cueto & Durán, 2008:15-17) y los análisis comparativos de unidades subnacionales (Snyder, 2001). Sin embargo, para la viabilidad de la comparación, hay que ponderar el número de casos y las variables, debiendo elegir entre hacer un estudio extensivo (muchos casos y pocas variables) o intensivo (pocos casos con más variables). En lo referente a la delimitación temporal, caben las comparaciones diacrónicas, sincrónicas y mixtas. En este último tipo, denominado “comparaciones diferidas en el tiempo” (Nohlen, 2013), se seleccionan casos de momentos históricos equivalentes sin criterio cronológico. Finalmente, existen ciertas estrategias para seleccionar los casos en aras de una mejor comparación. Entre las más conocidas, se encuentran dos modelos propuestos por Stuart Mill (comparar casos similares para estudiar la diferencia o comparar casos diferentes para estudiar la semejanza), sobre los que posteriormente otros autores han generado nuevas aportaciones (Teune & Przeworski, 1970; Lijphart, 1975).

Cabe mencionar que el método comparativo adolece de unas limitaciones inherentes que pueden traducirse en problemas de investigación. Algunas de las más relevantes son: el sesgo humano en la selección de los casos y en la interpretación de los resultados (Mackie & Marsh, 1997), la selección de demasiadas variables y pocos casos o a la inversa (Hague & Harrop, 2004), mala clasificación de los casos (Morlino, 1994), la inadecuada definición de los términos básicos o “estiramiento conceptual” (Sartori, 1994) y la evidente dificultad de obtener un eficaz potencial predictivo derivado del contraste de hipótesis. En este último punto, es pertinente rebajar las expectativas del método comparativo, que carece del control propio del método experimental o incluso del estadístico. Por ende, puede ser un método útil más que para predecir o explicar, para interpretar y definir ciertos fenómenos, pudiendo alcanzar “generalidades probabilísticas, no universales” (Lijphart, 1971: 686).

### 3.2 *¿Se pueden comparar las circunstancias políticas de los planes territoriales?*

La identificación de los cambios político-electorales que se producen durante el proceso de aprobación de los planes territoriales y de su posible incidencia en el estado de desarrollo de la planificación territorial de las distintas Comunidades Autónomas es un propósito que podría ser abordado mediante el método comparativo. Hay que recordar que no es una cuestión novedosa. De la multiplicidad de trabajos comparativos existentes, hubo algunos que acotaron el alcance de la comparación para detenerse en las particularidades institucionales, preguntándose abiertamente “si la política importa” (Mair, 2001: 464). De forma más específica, se estudió cómo la forma en la que ciertos segmentos de los regímenes políticos

(como los partidos) influyen en las políticas públicas (Von Beyme, 1984), llegando incluso a condicionar sus resultados e impactos

El desarrollo de una tarea de este tipo requiere de un proceso detallado de delimitación del objeto de estudio, diseño de investigación, análisis comparativo y contraste de hipótesis para efectuar generalizaciones. El propósito de este trabajo no contempla la totalidad de estos cometidos, se limita a mostrar una aproximación preliminar de los primeros pasos para hacer un estudio comparativo del objeto que nos ocupa.

La relación entre los cambios políticos y el desarrollo de la planificación territorial supone una doble delimitación temporal y espacial: debe hacerse con una comparación diacrónica longitudinal o cronológica (ya sea desde que se asume la competencia en Ordenación del Territorio hasta la actualidad, o solo una parte de ese periodo) y entre unidades subestatales (las diecisiete Comunidades Autónomas que componen el Estado español, o una muestra de estas). A partir de esta información se debe proceder a la selección de casos, es decir, qué Comunidades y qué planes procede comparar. La decisión sobre los planes obedecerá al tipo que más interés suscite en el investigador (integrales o sectoriales, de tipo regional o subregional, etc.). Sobre las Comunidades Autónomas es difícil establecer una comparativa con diecisiete casos que, en la práctica, han tenido un desarrollo político diferente. Se proponen algunos criterios con los que examinar las semejanzas y diferencias (Tabla 1) con el fin de reducir los casos. Hay particularidades geográficas elementales que pueden impulsar la planificación territorial, como que se trate de una comunidad insular o con litoral. Hay que tener en cuenta esta información para no enturbiar la futura interpretación de las variables políticas propuestas. Por otra parte, es de sobra conocido que existen distintos modelos de partido autonómicos. Aunque son varias las clasificaciones existentes, la más sencilla pone de relieve que hay un *modelo dominante* en el que los Partidos de Ámbito Estatal (PAE) acaparan la fuerza electoral y los gobiernos, y un *modelo excéntrico* en el que los Partidos de Ámbito No Estatal (PANE), sean regionalistas o nacionalistas, son los que cuentan con apoyo electoral estable y acceso al gobierno (Aranda Álvarez, 2019). Estos partidos forman gobiernos monocolor o de coalición con desigual apoyo parlamentario, siendo minoritarios o mayoritarios. La frecuencia con la que se dan gobiernos de una u otra modalidad depende de cada Comunidad Autónoma. Por último, también hay que valorar que, pese al carácter exclusivo de la competencia en Ordenación del Territorio, en algunas Comunidades la iniciativa de elaborar un plan se comparte con entidades de gobierno intermedias. Es otro elemento a tener en cuenta para no desvirtuar la comparativa.

Comunidades Autónomas	Variables	Indicador
Interior / Litoral / Insular	Modelo de partidos	Dominante Excéntrico
	Gobierno	Minoritario Mayoritario Coalición minoritaria Coalición mayoritaria
	Descentralización	Iniciativa exclusiva de la Comunidad Autónoma Iniciativa compartida con niveles de gobierno intermedios

Tabla 1. Propuesta para la selección de casos mediante su clasificación en subconjuntos de Comunidades Autónomas.

Una vez determinadas qué Comunidades Autónomas se van a someter a análisis comparativo, hay que establecer las relaciones entre variables (Tabla 2). Como se ha sostenido, se parte de la idea de que los cambios político-electorales inciden en el desarrollo y aprobación de los planes territoriales. En ese sentido, se propone vincular el proceso de planificación en tres fases: la formulación, entendida como el impulso político para ejecutar un mandato legal; la aprobación inicial como paso intermedio y la aprobación definitiva como el resultado final de un proceso de discusión y negociación entre actores políticos. Si todas las fases se han producido en una misma legislatura es posible que la información sea la misma, a excepción de dimisiones, importantes remodelaciones de gobierno o mociones de censura exitosas que hayan producido el cambio de Ejecutivo. Si el proceso ha durado varias legislaturas o ha quedado inconcluso, las variables son útiles para identificar bajo qué coyunturas políticas se puede producir un bloqueo, un estancamiento o un nuevo impulso para conseguir la aprobación definitiva. Sea como fuere, en cada fase se identificará cuál es la circunstancia política que había en relación con los tipos de gobierno, cómo el parlamento interactúa con el mismo y cuál es la composición partidista de ambos.

Fases del plan	Variables	Indicadores
Formulación Aprobación Inicial Aprobación Definitiva	Gobierno y composición partidista	El gobierno es minoritario/mayoritario El gobierno es de coalición de tipo minoritario/mayoritario El partido gobernante es PAE/PANE (En coaliciones) El partido competente en OT es socio minoritario/mayoritario El partido competente en OT es PAE/PANE
	Parlamento	Los partidos que votaron a favor de la investidura están en el gobierno Hay partidos que dieron apoyo parlamentario que no están en el gobierno Hay coincidencia entre los partidos que apoyan o forman parte del gobierno y los que han aprobado el plan de forma definitiva

Tabla 2. Elementos para el análisis comparativo.

#### 4. Conclusiones

La Ordenación del Territorio es un ámbito de conocimiento en el que convergen diferentes disciplinas, y de ese encuentro se pueden generar nuevos tipos de análisis. El método comparativo, con una larga tradición en Ciencias Sociales, puede ser la vía para dar soporte a la inquietud que motiva esta comunicación: la posible relación entre los cambios políticos y el desarrollo y la aprobación de los planes territoriales. Se han presentado los primeros pasos para diseñar una investigación comparativa diacrónica, que contribuiría, de ser exitosa, a la identificación de las condiciones políticas que propician u obstaculizan la formulación y aprobación de los planes territoriales en España.

## Referencias bibliográficas

- Aranda Álvarez, E. (2019). «El nuevo mapa de partidos en las Comunidades Autónomas y sus efectos en la forma de gobierno: Mucho ruido y pocas nueces». *Teoría y realidad constitucional*, 43, 257-283.
- Badie, B., & Hermet, G. (1993). *Política Comparada*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Bellet Sanfeliu, C. (2020). «Las políticas urbanísticas municipales en España: 40 años de ayuntamientos democráticos (1979-2019)». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 85, 1-38. <https://doi.org/10.21138/bage.2877>
- Benabent Fernández de Córdoba, M. (2006). *La ordenación del territorio en España: Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Sevilla, Junta de Andalucía y Universidad de Sevilla.
- Caïs, J. (1997). *Metodología del análisis comparativo*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Castles, F. G. (1982).
- Colino, C. (2020). «Instituciones y dinámicas territoriales en el Estado Autonómico: Una panorámica de los debates y enfoques existentes». En Moreno, J.; Del Pino, E. (Eds.). *Las transformaciones territoriales y sociales del Estado en la edad digital*. Madrid, CEPC, pp. 29-54.
- Cordera, R., Nogués, S., & González-González, E. (2019). «El reto de incorporar indicadores en los sistemas de evaluación y seguimiento de los Planes Regionales de Ordenación Territorial en España». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 81, 1-32. <http://dx.doi.org/10.21138/bage.2726>
- De Cueto, C., & Durán, M. (2008). «La comparación en los estudios políticos». En De Cueto y Durán (Ed.) *Regímenes políticos contemporáneos. Entre inmovilismo y cambio*. Granada, Comares, pp. 1-22.
- De la Cruz Mera, Á., & Madurga Chornet, M. I. (2019). «Los Instrumentos de Ordenación del Territorio en España. Estudio comparado de la legislación y los instrumentos vigentes». *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, LI(199), 175-200.
- Farinós Dasí, J. (2014). «Evaluación de políticas y dación de cuentas, requisitos para una adecuada gobernabilidad territorial a partir de una nueva planificación, combinando política y geografía». *Perspectiva Geográfica*, 19(2), 331-356.
- Farinós Dasí, J. (2018). «Organización del Estado y modelo territorial (o de la dimensión territorial de la política)». En Estupiñán Achury, L., Moreno González, G. y Montiel Márquez, A. (Coords.) *La cuestión territorial a debate: España y Colombia*. Universidad Libre, pp. 105-132.
- Farinós Dasí, J., Aldrey Vázquez, J. A., Del Río Franqueira, D., & Peiró Sánchez-Manjavacas, E. (2017). «Situación y evolución de la política de Ordenación del Territorio en los gobiernos y administraciones de las CC.AA». Ponencia presentada al XXV Congreso de la AGE, Madrid, 25 a 27 de octubre. [https://www.age-geografia.es/downloads/Naturaleza\\_Territorio\\_y\\_Ciudad\\_AGE2017.pdf](https://www.age-geografia.es/downloads/Naturaleza_Territorio_y_Ciudad_AGE2017.pdf). (consulta: 01/10/2021)
- Farinós Dasí, J., Peiró Sánchez-Manjavacas, E., & Antequera Terroso, E. (2020). «Retos para la planificación y gestión territorial en España: Las ineficiencias en el proceso de aprobación de los planes y sus causas». En Farinós Dasí, J. (Coord.), Escribano, J., Peñarrubia, M.P., Serrano, J.M. y Asins, S. (Eds.) *Desafíos y oportunidades de un mundo en transición: Una interpretación desde la Geografía*. Valencia, PUV/Tirant Humanidades, pp. 601-612.
- Garrido Clavero, J. (2020). «Cuestiones preliminares a abordar en la concreción de una propuesta metodológica para el seguimiento y evaluación de planes territoriales en España».

- Investigaciones Geográficas*, N.º 73, enero - junio de 2020, pp. 75-94. DOI: <https://doi.org/10.14198/INGEO2020.GC>
- Hague, R., & Harrop, M. (2004). *Comparative government and politics* (6.ª ed.). New York, Palgrave Macmillan.
- Hernández-Moreno, J. J., & Ramos Gallarín, J. A. (2017). «La centralización de la gobernanza territorial en las políticas activas del mercado de trabajo en España durante la Gran Recesión (2011-2016)». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 18, 5-22. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i18.10433>
- Jiménez Dorantes, M. (2003). *Coordinación interadministrativa en la ordenación territorial*. Madrid, Marcial Pons.
- Laiz, C., & Román, P. (2003). *Política Comparada*. Madrid, McGraw-Hill Interamericana de España.
- Landman, T. (2011). *Política Comparada: Introducción a su objeto y métodos de investigación*. Madrid, Alianza.
- Lasswell, H. D. (1968). «The Future of the Comparative Method». *Comparative Politics*, 1(1), 3-18. <https://doi.org/10.2307/421372>
- Lijphart, A. (1971). «Comparative Politics and the Comparative Method». *American Political Science Review*, 65(3), 682-693. <https://doi.org/10.2307/1955513>
- Lijphart, A. (1975). «The comparable-cases strategy in comparative research». *Comparative Political Studies*, 8(2), 158-177.
- Lloret Gual, P., & Farinós Dasí, J. (2018). «De la ordenación estructural a la pormenorizada en la ciudad de Valencia: Opciones y límites para una nueva planificación comunitaria de carácter integrado: el caso de «Ciutat Vella»». *Proyección*, 24, 82-99.
- Mackie, T., & Marsh, D. (1997). «El método comparativo». En Marsh, D. y Stoker, G. (Ed.) *Teoría y métodos de la Ciencia Política*. Madrid, Alianza, pp. 181-196
- Mair, P. (2001). «Política comparada: Una visión general». En Goodin, R. & Klingemann, H. (Eds) *Nuevo manual de Ciencia Política: Vol. I* Madrid, Istmo. pp. 447-484.
- Morlino, L. (1994). «Problemas y opciones en la comparación». En Sartori, G. & Morlino, L. (Comp.) *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid, Alianza, pp. 13-28.
- Nohlen, D. (2013). *Ciencia Política comparada: El enfoque histórico-empírico*. Granada, EUG.
- Pérez Andrés, A. A. (1998). *La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*. Madrid, Marcial Pons.
- Ragin, C., & Rubinson, C. (2009). «The Distinctiveness of Comparative Research». En Landman, T. & Robinson, Neil (Ed.) *The SAGE Handbook of Comparative Politics*. London, SAGE Publications, pp. 13-34.
- Rando Burgos, E. (2017). *La ordenación del territorio en España: Análisis jurídico de los instrumentos de gestión*, Tesis Doctoral, Universidad de Málaga.
- Romero González, J. (2020). «Gobernanza territorial y vieja normalidad política en España. A propósito del modelo de federalismo incompleto y disfuncional». En Moreno, J.; Del Pino, E. (Eds.). *Las transformaciones territoriales y sociales del Estado en la edad digital*. Madrid, CEPC pp. 123-156
- Romero González, J. (2017). «El Gobierno del territorio en España. Organización territorial del Estado y políticas públicas con impacto territorial». Ponencia presentada al XXV Congreso de la AGE, Madrid, 25 a 27 de octubre. [https://www.age-geografia.es/downloads/Naturaleza\\_Territorio\\_y\\_Ciudad\\_AGE2017.pdf](https://www.age-geografia.es/downloads/Naturaleza_Territorio_y_Ciudad_AGE2017.pdf). (consulta: 01/10/2021)
- Sánchez de Dios, M. (2012). *Política comparada* (1.ª ed.). Madrid, Síntesis.
- Sartori, G. (1994). Comparación y método comparativo. En Sartori, G. & Morlino, L. (Comp.) *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid, Alianza, pp. 29-50.

- Segura Calero, S. (2019). «Gobernanza territorial en la ordenación del territorio de Andalucía. Una evaluación de procesos». Ponencia presentada al XXVI Congreso AGE, Valencia, del 22-25 de octubre. [https://www.age-geografia.es/site/wp-content/uploads/2020/01/Actas-Congreso-Conclusiones-AGE-VLC2019\\_compressed\\_reduce.pdf](https://www.age-geografia.es/site/wp-content/uploads/2020/01/Actas-Congreso-Conclusiones-AGE-VLC2019_compressed_reduce.pdf) (consulta: 20/09/2021).
- Simancas Cruz, M. (2018). «Gobernabilidad territorial y relaciones de poder en espacios turísticos: Los conflictos derivados de las políticas públicas de renovación de los destinos turísticos consolidados de litoral». *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 38(2), 435-460. <https://doi.org/10.5209/AGUC.62487>
- Snyder, R. (2001). «Scaling down: The subnational comparative method». *Studies in comparative international development*, 36(1), 93-110.
- Teune, H., & Przeworski, A. (1970). *The logic of comparative social inquiry*. New York: Wiley-Interscience.
- Von Beyme, K. (1984). «Do parties matter? The impact of parties on the key decisions in the political system». *Government and Opposition*, 19(1), 5-29.

**EJE D.3: Producción científica y conexión  
con la práctica y la percepción social (posnormalidad,  
ciencia ciudadana, empatía, conflictos, participación...)**



## **Direito à cidade e direito ao patrimônio – o (re)conhecimento do patrimônio e os movimentos sociais**

Angélica Kohls Schwanz<sup>1</sup>

### **Resumo**

Este trabalho tem por objetivo apresentar o patrimônio cultural enquanto direito humano a partir das discussões do direito à cidade e das reivindicações dos movimentos sociais. O estudo foi feito com base nas discussões sobre a ampliação do conceito de patrimônio cultural em um contexto de acirramento da ação globalizante do capitalismo na produção dos espaços urbanos e da emergência dos movimentos sociais que dele reivindicam.

### **Resumen**

Este trabajo tiene como objetivo presentar el patrimonio cultural como un derecho humano a partir de las discusiones sobre el derecho a la ciudad y las demandas de los movimientos sociales. El estudio se basó en discusiones sobre la expansión del concepto de patrimonio cultural en un contexto de creciente acción globalización del capitalismo en la producción de espacios urbanos y el surgimiento de movimientos sociales que lo reivindican.

### **Palavras chave**

Patrimônio Cultural; Paisagem Urbana; Direito à cidade; Mobilização.

### **Palabras clave**

Patrimonio cultural; Paisaje urbano; Derecho a la ciudad; Movilización.

## **1. Introdução**

O reconhecimento da cultura como um dos direitos universais do homem, pela ONU em 1948, estabeleceu um marco importante para que demais tratados internacionais e nacionais incluíssem e ampliassem essa discussão. Porém, no Brasil, o que se percebe é que a cultura tem sido relegada a segundo plano em relação a outros direitos, como econômicos e sociais, ainda que tenha se estabelecido a indissociabilidade dos mesmos para o desenvolvimento pleno das capacidades e da qualidade de vida.

Não obstante o patrimônio cultural, como campo da cultura, também teve seu reconhecimento de forma lenta. Ambos são lembrados quando em risco iminente de desaparecimento, situação que tem se agravado a partir da ampliação do processo de globalização.

---

<sup>1</sup> Doutoranda- PPGDR|UNISC, Arquiteta e Urbanista - UFPEL. schhwanzangelica9@gmail.com

Neste contexto este ensaio tem por objetivo discutir a construção do conceito de patrimônio cultural enquanto direito humano, no contexto ocidental, a partir do acirramento das ações globalizantes do sistema capitalista na produção do espaço urbano e do fortalecimento e ampliação dos movimentos sociais e para isso analisa o caso do “Cais José Estelita” na cidade de Recife.

## 2. O Patrimônio como campo de disputa

Para compreendermos os fenômenos urbanos e a cidade na contemporaneidade é necessário analisar a produção do espaço urbano a partir de uma visão crítica do sistema econômico e social vigente. A fragmentação espacial, o aprofundamento das desigualdades sociais, a falta de acesso à infraestrutura, ao emprego e à moradia de qualidade, são alguns dos problemas que as cidades grandes e médias têm enfrentado nas últimas décadas.

Nesse sentido, diferentes teóricos se debruçaram sobre a produção capitalista do espaço urbano através de uma análise crítica dos processos históricos, dentre eles pode-se destacar Henri Lefebvre (2016), David Harvey (2014) e Neil Brenner (2018).

Para Harvey (2014) as cidades, desde tempos remotos, representam a acumulação de riquezas de determinado período, como na Grécia e Roma antigas, cujo poder se refletia nas construções monumentais, como símbolos das conquistas territoriais. Na Roma Antiga essa demonstração de poder se estendia através de melhorias implementadas nos territórios conquistados.

Porém, no ocidente foi somente a partir da Revolução Francesa que o patrimônio passou a representar a coletividade e as identidades nacionais, como uma reação à destruição das construções que representavam o poder da aristocracia. De forma contraditória, foram os revoltosos os responsáveis por atribuir esse valor às construções espoliadas (CHOAY, 2006).

No século XIX, o processo de industrialização causou efeitos profundos na produção e transformação do espaço urbano, que absorveu os excedentes de mão de obra e de capital. Como exemplo dessas transformações, a renovação urbana que o Barão Haussmann implementou em Paris na década de 1850 foi emblemática, já que boa parte das construções antigas foram demolidas para dar lugar às grandes avenidas, constituindo-se em um “grande aparato discriminante” e confirmador do domínio das classes mais altas (BENEVOLO, 2011, pág. 589). Além disso, o traçado radial serviu ao poder absolutista de Napoleão III como estratégia de controle da localização e da circulação da população revoltosa da periferia de Paris. A partir daquele momento, a produção do espaço urbano e a escolha do que deveria ser salvaguardado, se estabeleceram definitivamente como campo de disputa.

Já no século XX, com o final da II Guerra Mundial e a criação da Unesco em 1946, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) estabelecia que “toda a pessoa, como membro da sociedade, [...] pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis”. A cultura passou assim, a ser considerada um direito de todos, definindo-se também a categoria de Patrimônio Mundial. A Convenção de Paris de 1972 relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural passou a considerar a natureza e sua relação com o homem alvo de conservação. Porém, mesmo com essa evolução conceitual ainda permanecia a ideia de que somente sítios de valor excepcional eram passíveis de proteção e a grande maioria dos bens arrolados pela Unesco neste período, eram remanescentes da cultura europeia e estadunidense.

A noção de conjunto e de cidade histórica, somente superaram a de monumento isolado a partir da metade do século XX, com a ampliação do campo patrimonial por etnólogos, antro-

pólogos, geógrafos, sociólogos, e com o surgimento do urbanismo e das primeiras propostas de planejamento urbano.

A preocupação com as formas tradicionais da cultura foi incluída em 1989, na Recomendação Sobre a Salvaguarda da Cultura Tradicional e Popular e somente em 2003, a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, ao considerar as convenções anteriores que tratavam dos direitos humanos e os efeitos da globalização nas comunidades tradicionais, reconheceu o direito de escolha das comunidades em relação ao que deve ser salvaguardado, assim como a indissociabilidade entre o meio e a cultura e sua importância como “principal gerador da diversidade cultural e garantia do desenvolvimento sustentável” (UNESCO, 2003).

Nota-se que apesar do termo desenvolvimento sustentável já estar em pauta desde a década de 1990, somente em 2003 a Unesco vai incluir a cultura como um ativo em suas recomendações. Mais recentemente a Convenção sobre a Diversidade das Expressões Culturais (2005) reconheceu e ampliou essa percepção destacando a “importância da diversidade cultural para a plena realização dos direitos humanos e das liberdades fundamentais [...]” e o seu papel como estratégia de desenvolvimento.

Nos últimos 30 anos, a noção de patrimônio ambiental e patrimônio cultural se integraram a partir das discussões sobre Paisagem Cultural e vêm tomando contornos mais definidos a partir da década de 1990, quando a UNESCO incluiu a categoria Paisagem Cultural na Lista do Patrimônio Mundial. No contexto brasileiro, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) através da Portaria n.º 127 de 30 de abril de 2009, criou um novo instrumento de proteção patrimonial e de gestão territorial: a Chancela da Paisagem Cultural Brasileira, com o objetivo de gerar recursos e ações para salvaguarda das paisagens chanceladas.

Estas iniciativas, apesar de tardias, fundaram uma nova percepção sobre patrimônio, já que o conceito de Paisagem Cultural é mais abrangente que os usuais “cidade histórica” ou “centro histórico”, pois além de considerar o contexto intraurbano, considera também o contexto territorial, assim como os atributos simbólicos presentes na paisagem, para além da percepção naturalista, estética, visual pictórica ou da paisagem projetada, valoriza a sua característica relacional.

A partir do exposto é possível perceber que o desenvolvimento gradual do conceito de patrimônio cultural refletiu na produção de instrumentos legais de salvaguarda, tanto em nível internacional, através da UNESCO, como no caso brasileiro, através do IPHAN. Porém, no Brasil, isso não se repete quanto à efetivação das políticas públicas de ordenamento e planejamento territorial, no contexto das grandes cidades e da pressão mercadológica sobre as áreas de interesse cultural, gerando conflitos e lutas pelo direito à cidade, o que será tratado na próxima sessão.

### **3. O Patrimônio Cultural, o mercado e os movimentos sociais**

Enquanto a ação globalizante do sistema capitalista fragmenta os territórios e age sobre áreas consolidadas do espaço urbano, na prática no que se refere à implementação das políticas de planejamento urbano brasileiras, poucas são as iniciativas que incluem o patrimônio nas suas diversas dimensões como ativo para o desenvolvimento e ainda menos a paisagem. Além disso, muitas das ações governamentais associadas à iniciativa privada, com a justificativa de estimular o desenvolvimento, acabam por descaracterizar ou eliminar os elementos simbólicos que dão sentido a esses locais.

Na Declaração Universal da Diversidade Cultural (2005) a Unesco já chamava a atenção para os processos de globalização que, ao mesmo tempo que favorecem as trocas e a comunicação entre as culturas, também constituem uma ameaça constante às diversidades culturais,

principalmente em países periféricos com profundas desigualdades sociais, caso do Brasil. Um exemplo dessa ação externa do mercado são as “renovações urbanas” implementadas no Rio de Janeiro para as obras da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, quando houve de forma inédita, o destombamento de diversos prédios históricos.

Esse tipo de evento, assim como as estratégias de *city marketing* são definidos por Seixas (2013, p. 139) como uma espécie “de alavancagem cultural das dinâmicas de transformação urbana”, que através da implantação de grandes projetos transformam profundamente essas áreas. Porém essas iniciativas isoladas, que não fazem parte de um plano estratégico integrado às outras áreas das cidades e não contam com a participação da coletividade, fragmentam ainda mais o espaço urbano, interferem na legibilidade da paisagem, além de fomentar as desconexões e a segregação espacial e social. Nesse contexto surgem os movimentos sociais que reivindicam o direito à produção do espaço urbano.

Como exemplo de luta pelo direito à cidade destaca-se o movimento Ocupe Estelita, na cidade de Recife-PE, mobilizado desde 2012 contra o Projeto “Novo Recife”, que prevê a construção de 13 torres de serviços e habitação que irão substituir os antigos galpões do Cais José Estelita. Os galpões industriais da rede ferroviária integrados à paisagem, mantinham uma forte relação identitária com o restante da cidade e com o mar (Figura 1).



Figura 1. O Cais José Estelita antes da demolição dos galpões. Fonte: Pinterest.

O movimento contou com a participação de coletivos de cidadãos que, centralizados pelo coletivo Direitos Urbanos, organizaram diversas ações, como passeatas, ocupações do espaço público, debates, aulas públicas e produção de audiovisuais. As ações tinham como objetivo oferecer resistência à implementação do projeto. Na figura 1 pode-se perceber uma das ações com a frase “A cidade é nossa. Ocupe-a”. A partir desse primeiro movimento, outros atos reivindicando o direito à cidade surgiram, ampliando a pauta inicial (BARBOSA, 2020).

O projeto “Novo Recife”, inicialmente não passou por consulta pública e, alheia às reivindicações por moradia e por espaços urbanos de qualidade, depois de uma acirrada disputa judicial, foi iniciada a construção das torres que acarretarão na perda da escala humana e um possível processo de gentrificação, além de modificar a paisagem de forma radical, interferindo na relação da cidade com seus moradores e com o mar. A Figura 2 representa o resultado esperado e a respectiva transformação visual na paisagem resultante da implementação do projeto.

Neste tipo de intervenção urbana a população local deixa de ser a razão principal da ação e o foco passa a ser a população flutuante e os interesses do mercado imobiliário e financeiro. As obras descontextualizadas e desconectadas das necessidades reais da população do entorno, constituem um “não lugar” (Marc Augé) e sob a justificativa de melhorar a imagem da cidade, atrair capital e torná-la mais competitiva “podem promover formas estereotipadas

de atividades criativas voltadas para o crescimento urbano, em detrimento de investimentos em bem-estar social, educação, saúde ou apoio a outras formas de criatividade” (CLOSS & OLIVEIRA, 2017, pág. 353).

Essa ação mercadológica no espaço urbano chamada por Harvey (2014) de “destruição criativa” ou redesenvolvimento/reinvenção urbana, principalmente em países periféricos, tende a ocultar conflitos sociais e desigualdades, gentrificando e fragmentando esses espaços e eliminando da paisagem bens simbólicos que contribuem para a coesão social e para a legibilidade da paisagem.



Figura 2. Cais José Estelita antes e depois da Proposta do consórcio para a área. Fonte: Diário de Pernambuco.

A mobilização do Ocupe Estelita e do coletivo Direitos Urbanos surgiu como uma reação a essas ações e ao avanço das políticas neoliberais, reivindicando o direito à cidade, ao patrimônio e à paisagem e como preconiza Harvey “o direito à cidade é muito mais que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora. [...] É um direito de MUDAR A CIDADE”, de acordo com seus desejos e suas necessidades e, ao mesmo tempo que “a urbanização capitalista tende perpetuamente a destruir a cidade como um comum social, político e habitável” (HARVEY, 2014, pág. 156), oferecendo riscos ao meio ambiente tanto natural quanto construído, as forças locais se constituem em resistência.

É necessário destacar que, no caso do Cais José Estelita, a mobilização não obteve resultados, já que o Estado e a justiça agiram em favor dos interesses privados, e como destaca Harvey a produção do espaço urbano “capitalista tende perpetuamente a destruir a cidade como um comum social, político e habitável” (HARVEY, 2014, pág. 156) e um direito que deveria ser coletivo passa a ser restrito aos grupos que detém o capital.

Ao considerar que as relações ou redes produzidas por um grupo não estão restritas a relações objetivas de proximidade espacial, econômica e social, mas baseadas em trocas materiais e simbólicas, cuja prática estabelece essa proximidade, o fortalecimento dessas redes em torno de um bem comum levaria à acumulação do “capital social”, sendo que o limite para essa acumulação seria aquele representado pelos agentes detentores de um ‘capital social herdado’. Nesse sentido faz-se necessária a mediação do Estado para garantir que o capital social não se concentre nas mãos de um único agente e também para permitir a participação de cada indivíduo do grupo no capital constituído de forma coletiva, através da cooperação.

Nessa mesma linha Seixas propõe uma reinvenção da política no sentido de “saber construir formas de acção colectiva e formas de gestão institucional que possam reconhecer a riqueza

cultural, humana e relacional da vida social, para que se acabem valorizando, e gerando responsabilidades mais claras sobre os problemas colectivos” (SEIXAS, 2013, pág. 227).

Também para Lefebvre “a projeção do global para a prática e para o plano específico da cidade só foi realizada através das mediações. Mediação ela própria, a cidade foi o local, o produto das mediações, o terreno de suas atividades, o objetivo de suas proposições”, para ele é nos períodos de instabilidade e de crise “quando se detém o desenvolvimento urbano orientado e marcado pelas relações sociais até então dominantes, é então que aparece uma reflexão urbanística” (2016, pág. 64- 65), como no caso da reação da população de Recife às transformações no espaço urbano por conta de interesses alheios aos seus.

Desta forma, é urgente que a população se reconheça como parte importante no processo de construção do espaço urbano e é nesse sentido que os movimentos sociais adquirem importância. É necessário que a população tenha acesso e participe do diagnóstico e do planejamento das cidades, ainda que de forma genérica e é tarefa dos teóricos do urbano instrumentalizar os cidadãos para que participem da vida da cidade. Da mesma forma, o Estado deve assumir o papel de intermediador desses interesses.

Esses pressupostos já estão presentes na legislação brasileira através do Estatuto da Cidade (2001) que regulamentou o capítulo “Política Urbana” da Constituição Federal de 1988 e estabeleceu diretrizes e ferramentas de regulação do espaço urbano com foco no planejamento participativo e na função social da propriedade. O Estatuto foi fruto das lutas dos movimentos sociais e populares nas décadas de 1980 e 1990, em oposição ao modelo de urbanização estabelecido pelo desenvolvimentismo que excluiu as classes menos favorecidas de pensar e produzir a cidade.

Porém como destaca Rolnik (2012, p. 15) ao analisar a aplicação do Estatuto, ele mesmo tem sido alvo de disputas entre “projetos distintos de Reforma Urbana no país”, assim como percebe-se um esvaziamento da participação da sociedade e, ainda que a regulação do Estatuto tenha servido para “barrar ações do capital sobre o solo urbano e violações de direitos, não tem desenvolvido ações afirmativas para resolver os conflitos urbanos”.

É necessário portanto, construir uma nova forma de governança urbana, que seja capaz de conectar as redes de participação e de gestão com as estruturas do capital social, econômico e cultural das cidades e, ao concordar com Lefebvre e Harvey, talvez “a revolução de nossa época tenha de ser urbana, ou não será nada” (HARVEY, 2014, pág. 66).

#### **4. Considerações Finais**

Os processos de globalização favorecem as trocas e a comunicação entre as culturas, mas também se constituem em desafio constante às diversidades culturais, principalmente em países periféricos com profundas desigualdades sociais. Da mesma forma, enquanto o capitalismo, ao investir seus excedentes na produção do espaço urbano, destrói, fragmenta e desagrega as cidades e territórios, oferecendo riscos ao meio ambiente tanto natural quanto construído, as forças locais se constituem em resistência.

Nesse contexto de fragmentação e disputas, o patrimônio cultural, em suas diversas formas, é constantemente ameaçado. Enquanto nas grandes cidades os bens culturais estão “imersos em vastos e complexos tecidos urbanos”, nas pequenas e médias cidades esses bens ainda mantêm vínculos com a memória e a identidade coletivas, porém nos dois casos, o patrimônio é visto como um entrave para o desenvolvimento.

O patrimônio, assim como a cidade e a cultura se constitui como campo de disputa e faz-se necessário atentar para o princípio da indivisibilidade dos direitos humanos que ao se integrarem com o direito ao meio ambiente, não se restringe ao ambiente ecologicamente

equilibrado, mas se estende às relações estabelecidas pelos grupos e tem como objetivo final a garantia desses direitos e a melhoria da qualidade de vida do ser humano enquanto parte de um sistema maior, a natureza.

Antes de uma conclusão estas reflexões trazem alguns questionamentos: Como garantir a participação social na produção do espaço urbano dos grupos que nele vivem e dele reivindicam, ou mais, daqueles que não têm conhecimento de tais direitos? Como as cidades e os territórios podem resistir à ação vertical da ação globalizante do sistema capitalista?

Não resta dúvida de que a paisagem, o patrimônio e a cultura se constituem como importantes ativos para se pensar o desenvolvimento de forma endógena. A compreensão do processo de produção e transformação do espaço urbano e as relações espaciais que forjaram estes espaços contribui para fortalecer e valorizar a diversidade cultural como potencial para o desenvolvimento e passa necessariamente pela coletividade e pelo seu direito à cidade, à cultura e ao patrimônio.

É assim, nesses momentos de crise e de profundas transformações que uma nova forma de se pensar a cidade pode ser proposta. Mas para que isso ocorra é necessário que esses direitos sejam reconhecidos, mas acima de tudo, que a população se reconheça como parte importante no processo de construção do espaço urbano e é nesse sentido que os movimentos sociais adquirem importância. É urgente o acesso e a participação da população no diagnóstico e no planejamento das cidades, sendo tarefa dos teóricos do urbano instrumentalizar os cidadãos para que participem da vida da cidade e exerçam sua cidadania de forma plena e consciente, tendo o Estado como mediador dos interesses conflitantes.

É necessário, portanto, construir uma nova forma de governança urbana, que seja capaz de produzir espaços urbanos mais democráticos, mais justos e com participação social.

## Referências bibliográficas

- Barbosa, D. (2020). *Ver, estar e ser (n)a paisagem: cidadania paisagística e o direito à paisagem na cidade do Recife/PE*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFFRJ.
- Benevolo, L. (2011). *História da Cidade*, Perspectiva.
- Brasil (2001). *Estatuto da cidade*. Brasília.
- Brenner, N. (2018). *Espaços da Urbanização- O urbano a partir da teoria crítica*, Letra Capital: Observatório das Metrópoles.
- Choay, F. (2006). *A alegoria do patrimônio*, São Paulo, Estação Liberdade: Unesp.
- Closs, L. Oliveira, Sidnei Rocha de (2017). «Economia Criativa e Territórios Usados: um debate baseado nas contribuições de Milton Santos», *Cadernos FGV/EBAPE*, V. 15, n.2, Artigo 9, Rio de Janeiro, ab/jun. <http://www.scielo.br/pdf/cebape/v15n2/1679-3951-cebape-15-02-00349.pdf>. (consulta: 18/05/2021).
- Harvey, D. (2014). *Cidades Rebeldes*, São Paulo: Martins Fontes.
- IPHAN. (2009). *Portaria n.º 127 de 30 de abril de 2009*, estabelece a Chancela da Paisagem Cultural, Brasil.
- Lefebvre, H. (2016). *O direito à cidade*. Tradução Rubens Eduardo Frias, São Paulo, Centauro.
- Rolnik, R. (2012). Dez anos do Estatuto da cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo. In: *Leituras da cidade*. Disponível: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>. (consulta 06/04/2021).
- Seixas, J. (2013). *A cidade na encruzilhada: repensar a cidade e a sua política*, Lisboa, Edições Afrontamento.
- Unesco (1948). *Declaração Universal dos direitos humanos*.

- Unesco (1989). *Recomendação sobre a Salvaguarda da Cultura Tradicional e Popular*
- Unesco (2003). *Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial.*
- Unesco (2005). *Declaração Universal da Diversidade Cultural.*

## La participación de la comunidad en el turismo como estrategia de desarrollo territorial: el caso de Bento Gonçalves, Brasil

Guilherme Bridi<sup>1</sup> y Giovana Goretti Feijó de Almeida<sup>2</sup>

### Resumen

La participación de la comunidad local en los procesos de gobernanza turística de un destino es una de las principales formas de promover el turismo bajo una perspectiva centrada en la sostenibilidad y la integración a nivel local y regional. En este sentido, este estudio presenta, como foco, la realidad del municipio de Bento Gonçalves (Rio Grande do Sul, Brasil). Como forma de delimitación del campo de estudio, a partir de la revisión bibliográfica realizada, se construyó un concepto de compromiso comunitario. La investigación tomó como referencia empírica el sistema de gobernanza del mencionado municipio, lo que implicó el relevamiento y sistematización de datos secundarios, la investigación documental y la realización de entrevista semiestructuradas con actores del turismo. Tras la recogida de datos, se elaboró un diagrama sobre la realidad de la participación comunitaria en el municipio. Los resultados obtenidos indicaron la existencia de distintos elementos relacionados con el tema, con la existencia de instancias de orden público-privado que se ocupan de proporcionar acciones de participación comunitaria, regidas por directrices del Plan local. Se observa la existencia de una política más centrada en la satisfacción de los intereses colectivos de las comunidades, comprometiéndose, así, con mayor eficacia para el desarrollo turístico-sostenible a escala local y regional. Sin embargo, también se observa un escenario de baja demanda de educación superior en turismo, lo que puede provocar, en el futuro, un aumento de los índices de exclusión de la comunidad en el proceso turístico.

### Abstract

The participation of the local community in the tourism governance processes of a destination is one of the main ways to promote tourism from a perspective focused on sustainability and integration at the local and regional level. In this sense, this study presents, as its focus, the reality of Bento Gonçalves (Rio Grande do Sul, Brazil). As a way of delimiting the field of study, based on the bibliographic review carried out, a concept of community commitment was built. The research took as an empirical reference the governance system of the aforementioned municipality, which implied the survey and systematization of secondary data, documentary research, and conducting semi-structured interviews with tourism actors. After data collection, a diagram was drawn on the reality of community participation in the municipality. The results obtained indicated the existence of different elements related to the subject, pointing out the existence of public-private order entities that are in charge of providing community participation actions, governed, even, by local guidelines. The existence of a policy more focused on satisfying the collective interests of the communities is observed, thus committing itself more effectively to sustainable tourism development at local and regional scale. However, a scenario

<sup>1</sup> Doctor en Desarrollo Regional. guime70@gmail.com

<sup>2</sup> Doctora en Desarrollo Regional, Pesquisadora, CiTUR Polytechnic of Leiria, Portugal. goretti.giovana@gmail.com

of low demand for higher education in tourism is also observed, which may cause, in the future, an increase in the rates of exclusion of the community in the tourism process.

#### **Palabras clave**

Turismo comunitario. participación del turismo comunitario. estrategias locales. desarrollo territorial-regional. gobernanza democrática.

#### **Keywords**

Community tourism. community-tourism involvement. local strategies. territorial-regional development. democratic governance.

## **1. Introducción**

El turismo es un fenómeno complejo y multifacético que también puede considerarse un agente de promoción de la ciudadanía (Bridi, 2017), así como un agente generador de bienestar, ingresos e inclusión socioeconómica. Se trata de un escenario de descentralización de la gestión de los procesos de toma de decisiones en el ámbito del turismo, que conduce a la gobernanza turístico-local. Para responder a los intereses colectivos, se apoya en estrategias locales que adoptan múltiples enfoques (Villar *et al.*, 2017), como el enfoque ideológico y sus componentes transversales, que conducen a la creación de indicadores y formas de evaluación (Velandia, 2019). La forma en que los actores sociales crean, aplican, supervisan y evalúan las estrategias adoptadas puede generar (o no) desarrollo en un territorio determinado. El desarrollo territorial es estimulado por la globalización, pero también por la (re)organización productiva local, la descentralización política y el reconocimiento de otros actores sociales en un contexto determinado (Rodrigues; Santos, 2018) que, a su vez, pueden generar conflictos o asociaciones.

La problematización de la investigación comprende la necesidad de discusiones más amplias sobre el modelo de desarrollo de la sociedad contemporánea y la inclusión más efectiva de los individuos en sus procesos (Netto; Trigo, 2003). Para que haya participación comunitaria es necesario estructurar programas que se centren en la identificación y movilización de los actores sociales y de los agentes y representaciones institucionales (Beni, 2006). Se destaca que la no inclusión de la comunidad en el proceso de desarrollo puede conducir a la marginación social (Sampaio; Zamignan, 2012; Duarte, 2013). La gobernanza del turismo debe estar comprometida con las necesidades de la comunidad local, haciendo del turismo una opción comunitaria para cambiar su realidad (Hall, 2004). Al mismo tiempo, es fundamental la participación de los actores sociales en el proceso de planificación y toma de decisiones, ya que dependiendo de las decisiones y estrategias adoptadas se pueden generar sentimientos de pertenencia o de exclusión, o se pueden amplificar diferentes conflictos en múltiples dimensiones (Hall, 2004).

En este sentido, es necesario entender que cada territorio tiene problemas que varían en función de sus peculiaridades, oportunidades de desarrollo, recursos potenciales y cuenta con diferentes conjuntos de actores sociales. La intervención de los agentes locales es la que promueve la transformación del espacio producido en diferentes aspectos (Panchi *et al.*, 2017), dando lugar a diferentes estrategias locales. También se toma el territorio como actor de desarrollo, ya que cada espacio tiene una serie de recursos que caracterizan su potencial de desarrollo (Barquero, 2009).

Por lo tanto, la pregunta es: ¿cómo puede utilizarse la participación comunitaria en el turismo como estrategia local para el desarrollo territorial? Esta cuestión se basa en los debates sobre el turismo comunitario y el desarrollo territorial en el estudio teórico y empírico del proceso de transformación de los territorios.

El objetivo de la investigación es entender cómo la participación del turismo comunitario puede ser utilizada como una estrategia local para el desarrollo territorial en el municipio de Bento Gonçalves, ubicado en el Estado de Rio Grande do Sul, Brasil.

Las justificaciones de esta investigación incluyen la atención prestada a la participación de la comunidad en el proceso de desarrollo turístico, especialmente en las dos últimas décadas. En este tiempo se han extendido los programas dirigidos a la actividad turística y las políticas públicas de inclusión social y participación popular en modelos de gestión de carácter descentralizado y horizontal (Beni, 2006; Hall; Page, 2006; Veloso Pires; Delgado Alcantarino, 2008), que también pueden considerarse como una estrategia de desarrollo local y territorial-regional. En cuanto al desarrollo del turismo de destino, la participación de la comunidad y el uso de las experiencias y conocimientos de la población indígena son algunos de los principales atractivos locales auténticos. Estas atracciones ofrecen estratégicamente a los turistas una experiencia genuina de la vida cotidiana y las prácticas locales. La no inclusión de la comunidad en el contexto del desarrollo turístico puede generar un estado de marginación social (Hanai; Espíndola, 2011; Sampaio; Zamignan, 2012; Duarte, 2013).

Las estrategias locales que promueven el turismo pueden impulsar las articulaciones entre los actores sociales de una comunidad organizada para la expansión de ese territorio. En este caso, se tienen en cuenta las sinergias generadas entre los actores sociales y sus recursos, así como el potencial del territorio (Corrêa, 2009). La estrategia local participa en los desarrollos territoriales y regionales y puede reforzar aún más la(s) identidad(es) del territorio. La forma en que los actores sociales utilizarán estas estrategias es lo que movilizará un desarrollo con mayor o menor grado de equidad (Almeida, 2018). El desarrollo territorial implica la articulación entre los actores sociales en la promoción de estrategias de desarrollo vinculadas a las políticas públicas. Al incorporar la dimensión territorial al desarrollo, se crea un fenómeno vinculado al territorio que acerca a los actores sociales (Cunha, 2007). El desarrollo territorial-regional puede intensificarse a través de estrategias locales mediadas por diferentes conjuntos de actores sociales (Almeida, 2018).

También cabe destacar que la motivación de este estudio surgió de las relaciones entre dos debates. Uno sobre la participación comunitaria como herramienta del sistema regional de gobernanza turística (Bridi, 2017) y, el otro, sobre el debate de las estrategias locales y el desarrollo territorial a través de las marcas territoriales (Almeida, 2018). Contribuye al debate sobre el desarrollo territorial-regional, entendiendo que la participación del turismo comunitario puede ser tomada como una estrategia local anclada en un formato de desarrollo de abajo hacia arriba.

El estudio se divide en seis partes. En la parte introductoria se presentan los temas de la investigación y sus motivaciones. A continuación, se discuten teóricamente los conceptos de implicación de la comunidad turística, las estrategias locales y el desarrollo territorial. A continuación, se presenta en detalle la metodología de la investigación. A continuación, está el capítulo de análisis y, posteriormente, se destacan los principales resultados de la investigación. Por último, está la conclusión del estudio.

## **2. Fundamento teórico**

### *2.1 Participación de la Comunidad en el turismo*

La implicación de la comunidad es un tema que ha crecido en las dos últimas décadas. Durante este período, han surgido programas de actividades turísticas y políticas públicas preocupadas por la inclusión social y la participación popular, centradas en modelos de gestión

descentralizada en formato horizontal. Este tipo de involucramiento abarca la participación de la comunidad local, incluyendo la iniciativa privada y otros actores y agentes sociales en términos de planificación, organización y desarrollo de acciones, con miras a su bienestar social e inclusión social (Veloso Pires; Delgado Alcantarino, 2008).

Al involucrar a la comunidad local, se le da cierto protagonismo en la planificación y ejecución de las acciones colectivas, convirtiéndose en una estrategia para el desarrollo turístico del destino (Beni, 2006; Hall & Page, 2006). Sin embargo, esta participación comunitaria se estructura en programas que promueven y motivan la identificación y movilización de actores sociales, agentes y representaciones institucionales (Beni, 2006). Esto es necesario para contemplar la diversidad de identidades presentes en el territorio, dando lugar al desarrollo territorial (Almeida, 2018). La implicación de la comunidad también se convierte en un atractivo turístico destacado que ofrece experiencias genuinas vinculadas a la vida cotidiana de un lugar determinado. Cuando no se incluye a la comunidad en el desarrollo turístico se produce un cierto estado de marginación social de la población autóctona. Este escenario les lleva a buscar otras condiciones de trabajo y de vida a partir de otras fuentes de ingresos o, en un escenario más drástico, los actores sociales de esta comunidad se ven obligados a abandonar su lugar de residencia.

En vista de lo anterior, el involucramiento comunitario demanda la participación de la comunidad, acercándose al Turismo Comunitario que brinda oportunidades más allá de la generación de trabajo e ingresos, acceso a la educación, salud y vivienda (Sampaio; Zamignan, 2012), incluyendo el grado de compromiso de la comunidad con el proceso turístico (Fortunato; Silva, 2013). Otra característica de la participación comunitaria se refiere a la organización de redes de ayuda mutua y cooperación denominadas Redes de Turismo Comunitario. Estas redes surgen de otras formas de integración local, regional, nacional e internacional (Duarte, 2013) que son distintas a los programas de extensión comunitaria (Hanai & Espíndola, 2011). Cuando la comunidad no participa en el proceso turístico, se producen situaciones en las que la comunidad queda excluida de los mejores puestos de trabajo que son ocupados por gestores externos. En este caso, a la comunidad se le dirigen los cargos de nivel operativo o técnico, marginándola (Lopes, Tinôco y Araújo, 2012). En esta perspectiva, es necesario que la gestión del turismo sea aceptada por la comunidad, a diferencia de cuando se le impone (Hall, 2004).

Además, la comunidad necesita estar preparada para la nueva realidad, preparándose para la hospitalidad de los turistas (Oliveira, 2015, p. 94). La hospitalidad va más allá de un negocio (Oliveira, 2015) y de las estructuras físicas y básicas de un destino, abarcando la simpatía y la calidez de quienes reciben a los turistas, la comunidad, que le da cierto protagonismo. El papel de protagonista se produce cuando hay acciones locales específicas que pueden generar percepciones positivas o negativas de los visitantes en un determinado destino. Esto implica la inclusión de diferentes sujetos y actores en la planificación y toma de decisiones que afectan a la comunidad, generando o ampliando, a su vez, el sentido de pertenencia a ese lugar y grupo. Así, cumple los preceptos propios del turismo sostenible.

Cuando no se incluye a la comunidad en los programas de turismo local se generan conflictos que pueden traer o magnificar los impactos ambientales, estructurales, culturales y socioeconómicos (Hall, 2004). Lo mismo ocurre cuando no hay una participación efectiva de la comunidad en el proceso turístico. Esta es una situación que expone comportamientos de consumo inadecuados a la realidad de la población indígena. En este sentido, el turismo puede inflar el coste medio de la vida de los residentes (García, 2005). Así, además de la participación de la comunidad es necesario invertir en la formación de recursos humanos como requisito para el desarrollo del turismo local (Barbosa Filho & Pessoa (2008; Fortunato; Silva, 2013). Otro punto a considerar es la participación de las Instituciones de Educación Técnica y de las Instituciones de Educación Superior, como promotoras de la interrelación entre el

mercado, la academia y la sociedad, a favor de un objetivo complejo (Barretto, Tamanini y Silva (2004); Eurico; Silva; Valle, 2012; (Farina *et al.*, 2014). La unión de los actores sociales en el compromiso comunitario puede generar impactos positivos, integrados y participativos, en el fortalecimiento de las identidades culturales locales (Oliveira, 2015).

Dicho esto, parece posible entender que, en lo que respecta a la participación y articulación de los actores del turismo en los sistemas de gobernanza, el involucramiento de la comunidad puede definirse como el medio por el cual la comunidad (o las representaciones de la comunidad) participan y se comprometen con el proceso de desarrollo del turismo, así como la participación de las Instituciones Educativas y la existencia de programas de capacitación en varios niveles, además de las acciones destinadas a sensibilizar a la comunidad sobre la importancia del turismo como fuente generadora de bienestar, ingresos e inclusión social (Bridi, 2017).

## 2.2 Estrategia local

La palabra estrategia tiene origen militar, teniendo origen griego, *strategos*, se refiere a un plan de guerra que contenía la forma en que los individuos debían actuar, individual o colectivamente, para lograr un determinado objetivo planificado de común acuerdo (Villar *et al.*, 2017). Varios ámbitos utilizan prácticas estratégicas, como: el gubernamental, el diplomático, el militar, el empresarial y el deportivo (Quinn; Voyer, 2006).

La estrategia se refiere a los medios y formas de alcanzar un determinado fin (Mintzberg; Quinn, 2001). Abordan los objetivos a corto, medio y largo plazo relacionados con el proceso de toma de decisiones y la transformación competitiva de una empresa (Besanko *et al.*, 2012), extendiendo sus prácticas también a los municipios. También se refiere a cómo la empresa o el municipio tendrán éxito en el objetivo y las metas fijadas en un entorno competitivo determinado (Besanko *et al.*, 2012). La construcción de estrategias locales-territoriales exige un conocimiento profundo de la realidad del espacio vivido (Almeida, 2018).

De esta manera, la estrategia local puede ser tomada como una forma de lograr un objetivo a corto, mediano o largo plazo, teniendo relación con la forma en que una empresa o municipio se organizan para enfrentar un entorno competitivo para poder tomar decisiones estratégicas (Besanko *et al.*, 2012).

La estrategia se puede clasificar según su concepción conceptual: clásica, evolutiva, procedimental, sistémica y práctica conduciendo, respectivamente, a conceptos racionales, fatalistas, pragmáticos, relativistas y de orden social (Villar *et al.*, 2017). Los estrategas utilizan distintas herramientas para crear y aplicar una determinada estrategia, como: formulaciones, reuniones, seminarios, discursos, conversaciones informales (Whittington, 2006; Jarzabkowski *et al.*, 2007). A través de estos mecanismos se consigue el objetivo de una estrategia (Jarzabkowski, 2005).

## 2.3 Desarrollo territorial

El desarrollo territorial pone de relieve las relaciones entre los modelos de organización socioterritorial, la innovación y el desarrollo. Además, las dinámicas territoriales del desarrollo también abordan los procesos de desarrollo local (Dallabrida; Siedenberg; Fernández, 2011). De este contexto surge la competitividad territorial, entendida como la capacidad de una comunidad en asegurar las condiciones económicas de un “desarrollo sostenido” (Lopes,

2001) en la potencialización de los capitales y recursos (materiales e inmateriales) existentes en el lugar, con miras a mejorar la calidad de vida de su población (Dallabrida *et al.*, 2004).

En el contexto del desarrollo territorial, el espacio es visto como un agente de transformación social y la sociedad local como protagonista de la transformación. Este proyecto de transformación aprovecha las particularidades del territorio, las iniciativas propias de los actores sociales locales integradas en diferentes planes: económicos, políticos, sociales y culturales (Rodrigues; Santos, 2018).

Barquero (2001), Irving (2003) y Buarque (2008) ven el desarrollo territorial desde diferentes perspectivas: a) movilización y exploración de las potencialidades locales; b) necesidad de participación de los actores sociales; y, c) proceso económico que incluye otros aspectos: ambientales, sociales y culturales. Este marco muestra que el desarrollo territorial va más allá del crecimiento económico, siendo una transformación social, cultural y política del espacio producido. Autores, como Brandão (2004), destacan que el territorio necesita posicionarse regional y nacionalmente para identificar su potencial económico y analizar sus procesos territoriales, creando un cierto ritmo para su desarrollo.

### 3. Metodología

El método de investigación adoptado fue el estudio de casos (Yin, 2015) con un enfoque cualitativo desde una investigación exploratoria-descriptiva (Gil, 1987). Como marco teórico, el estudio se basó en los conceptos de turismo comunitario, participación de la comunidad, estrategias locales y desarrollo territorial-regional. A la vista de esta literatura, se llegó a la pregunta-problema que guía esta investigación.

La recogida de datos se realizó en el municipio de Bento Gonçalves, con los siguientes criterios:

a) Identificación y mapeo de los actores turísticos (30 en total), a partir de la información recopilada de los siguientes recursos

- Página web de la Secretaría Municipal de Turismo;
- Consulta sobre el reglamento del Consejo Municipal de Turismo (COMTUR);
- Entrevista con el representante de COMTUR;
- Consulta directa con la representación de la Oficina Municipal de Turismo local;
- Plan Municipal de Turismo (PMT) 2015-2018.

b) contacto telefónico con los sujetos de la investigación (actores de turismo previamente identificados) para programar la aplicación del formulario de entrevista virtual en fechas preestablecidas.

c) Revisión bibliográfica e investigación documental a través de los documentos enumerados en el punto "a", además de los datos de las secretarías municipales y portales institucionales de los actores identificados en cada destino. También se utilizaron los Plan Nacional de Turismo (PNT) 2007-2010 y 2010-2013; el Programa de Regionalización Turística (PRT) 2013; el Índice Nacional de Competitividad Turística 2015.

d) aplicación del guion de la entrevista con los actores según los criterios presentados anteriormente. La aplicación se produjo a través de correo y llamada telefónica entre los meses de octubre y diciembre de 2016.

## 4. Análisis de la investigación, resultados y discusión

### 4.1 Indicadores económicos y turísticos de Bento Gonçalves (RS)

En cuanto a los indicadores económicos y de empleabilidad, se obtuvieron a partir de consultas directas al Departamento Municipal de Turismo de Bento Gonçalves y de la base de datos del Observatorio de Turismo de Rio Grande do Sul, Brasil, en el período de marzo a mayo de 2017. Es posible identificar que el total de empleos directos generados por el turismo en Bento Gonçalves, en 2016, estaba en el rango de 3.570 vacantes, lo que representa un porcentaje del 7,2% del total de empleos de la ciudad (54.988). Dichas vacantes se distribuyeron, especialmente, en los sectores de Alimentación y Bebidas (982), Alojamiento (700) y en el sector de Ferias/Altarquías (759).

La ocupación hotelera en el municipio se situó en torno al 47,99% de las camas. El número de visitantes en el año fue de 1.359.393 (unas 12 veces la población total estimada). Hubo 1.705 eventos en la ciudad, 15 de los cuales estaban relacionados con el área de deportes principales. Los Centros de Atención al Turista (CAT's) prestaron un total de 41.312 servicios y la Oficina Local de Turismo participó en 16 eventos promocionales en el año en cuestión y envió representantes a los mismos. En cuanto a la recaudación del ISSQN (Impuesto sobre Servicios de Cualquier Naturaleza), específicamente de las ACT's (Actividades Características del Turismo), el municipio recaudó un total de R\$ 2.462.360,00 en 2016, representando un porcentaje del 8,27% del total recaudado (R\$ 29.779.369,95) en ese mismo año (2016).

A partir de este análisis cuantitativo, se considera que la actividad turística es relevante para el municipio, sobre todo porque recibe, en términos de visitantes anuales, algo que ronda las 12 veces el tamaño de su población.

### 4.2 Participación de la comunidad en la gobernanza del turismo en Bento Gonçalves

Para la presentación de los resultados, se preservó la identidad de los encuestados por razones éticas y profesionales. Se destacó el carácter cualitativo del contenido obtenido mediante la recogida y la observación directa. Sin embargo, cuando fue pertinente, las transcripciones del contenido de las entrevistas se insertaron en las discusiones sobre la categoría. En estos casos, el actor fue identificado a través de la sigla BE, seguida del número que hace referencia al orden cronológico de aplicación del instrumento de investigación, ejemplo: BE01; BE12, etc.

Siguiendo las categorías de análisis de la gobernanza turística de Bento Gonçalves, se observa que la participación de la comunidad en el proceso turístico del municipio surge como uno de los elementos fundamentales para el desarrollo del turismo y el desarrollo territorial. En este sentido, todos los actores entrevistados señalaron la existencia de incentivos, tanto en el ámbito público como en el privado, a la participación comunitaria en la gobernanza. Las entidades de clase, las asociaciones turísticas y otras representaciones populares componen la COMTUR y participan activamente en el proceso de gobernanza local. En este escenario, destaca el espíritu pionero de asociaciones como APROVALE al obtener el estatus de Asociación Comunitaria, que, hoy en día, además de realizar acciones de carácter turístico, participa estratégicamente en acciones con el poder público y privado. Para BE06, "Aprovale fue la entidad que, dentro del Vale dos Vinhedos, dio el pistoletazo de salida en la creación de una Asociación Comunitaria. Actualmente en actividad, trabaja en asociación en el desarrollo de

acciones a favor del Vale dos Vinhedos. Esta asociación además lleva a cabo actividades de carácter turístico y participa de acciones junto al poder público”.

Según lo observado, la participación de la comunidad local en el proceso turístico era una de las preocupaciones básicas de los dirigentes y las representaciones locales. Se toma la implicación de la comunidad local y la creación de asociaciones, como Aprovale, como vía para alcanzar objetivos concretos. Esto confirma la perspectiva de Besanko *et al.* (2012) que destaca las relaciones entre los actores sociales al enfrentarse a entornos competitivos en la toma de decisiones estratégicas. De esta confrontación y organización colectiva de los actores sociales se deriva la competitividad territorial y la potencialización de capitales y recursos provenientes también de la comunidad local (Lopes, 2001; Barquero (2001); Irving (2003); Buarque (2008). Esta combinación de fuerzas locales y externas puede promover la mejora de la calidad de vida de la población, fomentando el desarrollo territorial.

Tal y como se recoge en el PMT, uno de los puntos fuertes del turismo en el municipio es “[...] la implicación de la comunidad local con la actividad turística y la evidente participación en la discusión sobre los proyectos turísticos” (SEMTUR, 2015, p. 47). Esta participación es una estrategia local para que el desarrollo del turismo sea impulsado positivamente. Además, es una forma de que el territorio se posicione local y regionalmente a través de acciones integradas a la comunidad local (Brandão, 2004). En este sentido, cada comunidad tiene su propio ritmo de desarrollo turístico y territorial. Con ello, el espacio se convierte en un actor de transformación social, otorgando a la comunidad el protagonismo de dicha transformación (Rodrigues; Santos, 2018).

En la misma línea, se refuerza la evaluación de Bento Gonçalves en la dimensión Aspectos Sociales del Índice Nacional de Competitividad Turística, alcanzando el valor de 80,1. Esta dimensión contempla, entre otros aspectos, las acciones estratégicas de implicación e integración con la comunidad local. Siguiendo esta línea, se observa, desde el discurso de la representación del Consejo Municipal, que hay espacio, incluso, para proponer la inserción de nuevos miembros y representaciones participantes, lo que apunta a un escenario de gestión turística en constante transformación y adaptación a eventuales nuevas necesidades y demandas. Se confirman así los postulados de Rodrigues y Santos (2018) de que la transformación de un territorio utiliza sus particularidades, las iniciativas de un determinado conjunto de actores sociales locales (Rodrigues; Santos, 2018).

Otro factor señalado cuando se trata de la gobernanza del turismo de Bento Gonçalves es la presencia del diálogo entre las representaciones públicas y privadas, de modo que pueda precisamente ofrecer foros de mediación de los conflictos y problemas derivados de las diferencias de puntos de vista y opiniones de sus actores. Esta importancia de los espacios para la resolución de conflictos es defendida por Hall (2004), en la medida en que proporcionarían la difusión de soluciones creativas que pretenden satisfacer diferentes naturalezas e intereses. Este contexto se relaciona directamente con las concepciones de Beni (2006), Hall y Page (2006) y Hanai y Espíndola (2011), que caracterizan y condicionan el desarrollo del turismo desde la perspectiva de la implicación y participación de la comunidad en su proceso de planificación, organización y ejecución de las acciones dirigidas al aprovechamiento de los recursos turísticos.

En cuanto a la existencia de indicadores sobre el trabajo y la empleabilidad local, a partir de las entrevistas a los actores y la consulta a las principales fuentes, se observa que, a pesar de la existencia de procesos de consulta y seguimiento con empresarios y asociaciones locales, que aportan ciertos indicadores numéricos de empleo laboral local, aún es necesario destacar la dificultad para obtener indicadores sólidos y fiables sobre el sector turístico en el país, tal y como informa BE05 “Las entidades hacen su propio control, pero es notoria la falta de datos fiables del sector. Es uno de los problemas del turismo en Brasil”.

En este sentido, es difícil medir con precisión cuál sería el número de trabajadores vinculados al sector turístico en Bento Gonçalves. Sin embargo, cabe mencionar la existencia de una base de datos de SEMTUR, que indica la existencia de 3.570 vacantes relacionadas con el turismo. De acuerdo con la información obtenida a través de SEMTUR, este relevamiento del total de vacantes se realizó a través del contacto telefónico con empresarios locales, lo que naturalmente muestra las limitaciones de esta encuesta en cuanto a su aproximación a la representación de la realidad del mercado laboral turístico local. Estas dificultades y limitaciones coinciden también con el bajo valor asignado a la categoría de Seguimiento (46,5, en un universo de 0 a 100), perteneciente al Índice Nacional de Competitividad Turística.

Los estudios e investigaciones sobre el turismo y sus desdoblamientos, incluyendo la mano de obra y la empleabilidad, constituyen los criterios básicos para evaluar esta categoría. Desde esta perspectiva, la empleabilidad en el sector, a pesar de ser un aliado importante y esencial para la inclusión y la participación de la comunidad, no puede ser considerada como una condición totalitaria que determinará o no el grado de participación de la población indígena. Es necesario analizar, en primer lugar, cuáles son las ramificaciones de esta ocupación laboral, la naturaleza de las funciones desempeñadas, la remuneración y los incentivos para la formación continua, la calidad y el ambiente de trabajo, entre otros, precisamente para que esta idea de involucramiento y participación comunitaria cumpla con los preceptos de Sampaio y Zamignan (2012), quienes señalan que debe trascender la mera generación de empleo e ingresos, permitiendo que la población tenga acceso a elementos básicos como salud, educación y seguridad, contribuyendo así al desarrollo de la ciudadanía.

Otro factor que aporta una perspectiva del nivel de involucramiento de la comunidad local en el proceso turístico es la existencia de cursos de capacitación, ofrecidos en los ámbitos público y privado, ya que constituirían en espacios reales para la sensibilización de la comunidad local respecto a la importancia del turismo como vector de desarrollo, así como para su capacitación como recursos humanos para trabajar en el sector. En Bento Gonçalves, hay cursos itinerantes de corta duración (hasta 30 horas), cursos de media duración (31 a 100 horas) y cursos de larga duración (más de 100h), ofrecidos por asociaciones y, especialmente, por las organizaciones del sistema S<sup>3</sup>. En este ítem, destacamos las concepciones de BE14 y BE15, que señalan, respectivamente, que “las capacitaciones son cada vez más compactas en términos de contenido y sintéticas en términos de tiempo”, y “el gremio necesita buscar promover con mayor énfasis la difusión de estos programas de capacitación, porque ya se está identificando, en muchos casos, una caída en la calidad de la mano de obra del servicio, lo que trae mucha preocupación”.

También se identificó que las entidades representativas del sector ofrecen cursos de formación a sus empleados para trabajar en turismo, por ejemplo: idiomas (inglés, español); cursos a distancia como: accesibilidad en servicios e instalaciones turísticas; gestión financiera de eventos; agente de viajes; ceremonial y protocolo para eventos; elaboración de itinerarios turísticos receptivos; gestión de prácticas ambientales en pequeños medios de alojamiento; marketing turístico, planificación y organización de eventos sociales. Estos cursos se ofrecen cada semestre (idiomas), mientras que los cursos a distancia se ofrecen regularmente, en las fechas que prefiera el interesado. Ambos tipos de cursos son de pago y no suelen estar financiados por organizaciones y asociaciones. En algunos casos, cuando se firman acuerdos y colaboraciones, se ofrecen descuentos a los participantes de asociaciones y representaciones turísticas que estén interesados en realizar uno de estos cursos. Los cursos de menor duración son ofrecidos permanentemente por las propias asociaciones y, en general, tienen entrada

<sup>3</sup> Sistema S é o conjunto de nove instituições de interesse de categorias profissionais, estabelecidas pela Constituição brasileira: SENAI, SESI, SENAC, SESC, SEBRAE, SENAR, SEST, SENAT e SESCOOP.

gratuita para los participantes de la comunidad local. Según los datos del PMT, también hubo cursos de formación turística para taxistas, así como el programa “Conociendo nuestro Bento Gonçalves”, que da la oportunidad a los servidores municipales (garis, auxiliares de limpieza) de conocer mejor la oferta turística de la ciudad.

También están los cursos de formación técnica ofrecidos por el Instituto Federal (IF), como el Curso Técnico en Alojamiento, ofrecido regularmente en el año 2017 (30 vacantes), y con libre admisión a través de la adecuación a los requisitos de las convocatorias de selección de vacantes, publicadas en el portal de la Institución. También están los cursos de educación superior en Turismo ofrecidos por una Institución Comunitaria (no ofertados en el vestibular 2017-1), cuyo concepto en la última evaluación de la Examen nacional de rendimiento estudiantil (ENADE), realizada en 2015 fue de nivel 02, considerado insatisfactorio, según los criterios del Ministério de Educación (MEC). La citada institución, a pesar de seguir teniendo una representación en el Consejo, no es activa en la formación de recursos humanos cualificados para el sector turístico en el municipio, ya que optó por la discontinuidad de la oferta del Curso Superior de Turismo en la ciudad.

También existe una Facultad privada (ofertada en el vestibular 2017-1 - 50 plazas), que no cuenta con evaluación ENADE 2015. Al tratarse de una institución privada, el curso se ofrece en la modalidad de pago, aunque es posible, previa inscripción y cumpliendo los requisitos previos, obtener becas parciales y/o totales para realizar estos cursos. Este curso, a pesar de no tener un gran número de estudiantes, también ha tenido representación en el Consejo desde 2009. Por estar vigente, el curso participa activamente en los talleres de planificación de la COMTUR y, en consecuencia, proporciona la formación de recursos humanos con mayor calificación para actuar en el mercado turístico local y regional.

Sin embargo, a partir del análisis del escenario encontrado, se observa que la demanda de formación superior específica en turismo es baja en el municipio, lo que se configuraría, en teoría, en una contradicción, ya que el desarrollo del turismo como herramienta inductora de la economía local presenta un crecimiento constante y gradual. Obviamente, hay que considerar que esta retracción de los cursos de educación superior en Turismo es un fenómeno que se observa a escala nacional, como señalan Barretto, Tamanini y Silva (2004).

Pasando al foco del análisis la retracción de los cursos de educación superior en la zona y su relación con la participación de la comunidad, específicamente en el contexto de Bento Gonçalves, una teoría que da explicación a este escenario puede ser considerada la baja remuneración de estos profesionales y una posible subutilización de los mismos, quedando muchas veces restringidos a trabajos con funciones técnicas y operativas, cuyos salarios serían compatibles con dichas funciones. En este sentido, B19 señala que “a pesar del desarrollo del sector, todavía se observa mucho desconocimiento sobre las funciones reales de un turista, lo que hace que las empresas del gremio no tengan un plan de carrera organizado para capacitar a sus empleados en el área. Es un gran reto hacer frente a este escenario”.

Es fundamental entonces buscar tejer esfuerzos para evitar que este escenario pueda desencadenar, en el futuro, un contexto en el que se observe una preferencia por la mano de obra extranjera antes que la proveniente de la población indígena, lo que podría traer muchas pérdidas al desarrollo del turismo, incluyendo el desinterés de la comunidad por el desarrollo turístico y su consecuente marginación del proceso turístico, lo que podría comprometer la imagen del destino turístico, tal como lo presentan Hanai y Espíndola (2011). Lógicamente, existe la necesidad de realizar un análisis más profundo de estas cuestiones para un mejor análisis del contexto, lo que no se configura como el propósito de este estudio. Sin embargo, es posible considerar que el desarrollo de estrategias e inquietudes que permitan una mayor valoración de la educación superior en turismo en el empleo de la mano de obra local es un importante aliado, especialmente para combatir aquellos elementos perniciosos

para el desarrollo turístico, como el individualismo, la jerarquización del poder y los intereses meramente políticos.

De acuerdo con las consideraciones observadas a partir del análisis de esta categoría, fue posible crear un diagrama que ilustra aspectos de la participación de la comunidad en la gobernanza del turismo de Bento Gonçalves, como es posible observar en la Figura 1. Sin embargo, primero es importante presentar una leyenda para identificar los criterios utilizados para la composición de cada diagrama, así como la naturaleza de los elementos presentados, como se muestra en la Figura 1.

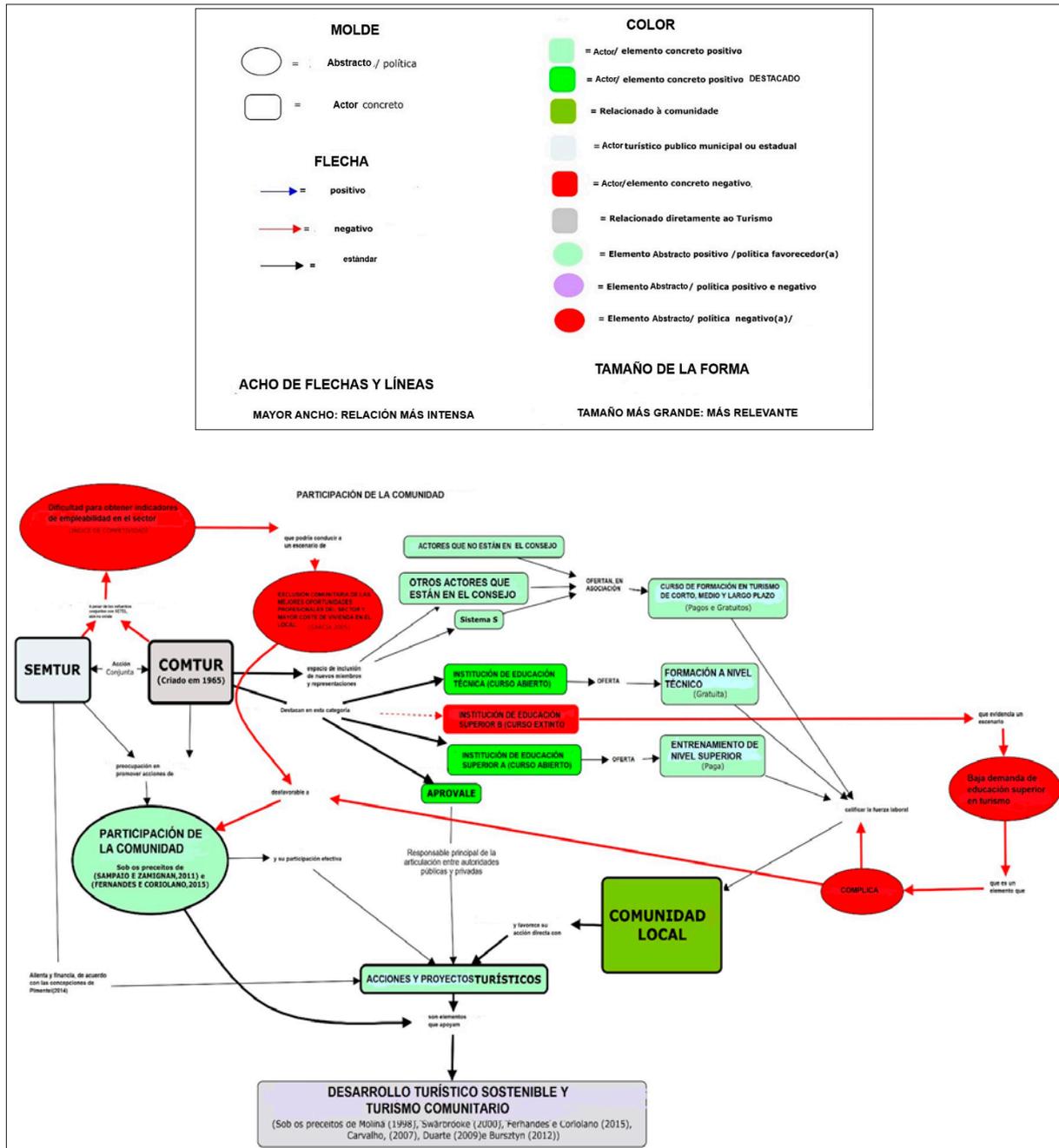


Figura 1. Legenda e Diagrama referido a la participación comunitaria de la gobernanza de Bento Gonçalves (RS) - Fuente: BRIDI (2017).

En este diagrama, se observan las relaciones y la paridad entre el SEMTUR y el COMTUR mientras que las instancias que se ocupan de proporcionar acciones de participación comunitaria, favorecidas, además, por las políticas públicas de descentralización, constantes en el PMT. El papel de APROVALE como asociación comunitaria también se desata. Se observa igualmente, la existencia de cursos de formación en varios niveles, que contribuyen para la calificación de la mano de obra y favorecen la actuación e inserción de la comunidad en las acciones y proyectos turísticos. Como elementos negativos, se destaca la desactivación de uno de los cursos de educación superior en Turismo, lo que muestra un escenario de baja demanda de educación superior en la zona, junto con la dificultad para obtener indicadores de empleabilidad en turismo. Por lo tanto, la presencia de estos factores puede, en el futuro, contribuir al aumento de los índices de exclusión comunitaria del proceso turístico.

## 5. Observaciones finales

Al relacionar el escenario encontrado con la propuesta conceptual de involucramiento comunitario, que se refiere a los medios por los cuales la comunidad (o las representaciones comunitarias) participan y se comprometen con el proceso de desarrollo turístico, así como la participación de las instituciones educativas y la existencia de programas de capacitación de diversos niveles, Además de las acciones que apuntan a la concientización de la comunidad sobre la importancia del turismo como generador de bienestar, renta e inclusión social, se observa que, en general, Bento Gonçalves presenta un contexto favorable para la difusión de acciones y proyectos de integración y participación de las comunidades en el desarrollo turístico, ya que cuenta, en sus bases, con organizaciones e instancias formales que posibilitan la promoción de estas acciones y proyectos.

La propia interacción efectiva entre el poder público y el privado y la existencia de una especie de “consenso” en cuanto a la relevancia del turismo para el desarrollo local se configura en un elemento inductor de la implicación comunitaria, ya que se identifica la necesidad de contar con el apoyo del colectivo para la consolidación de la imagen del destino turístico en el ámbito nacional e internacional. La existencia de programas de formación regulares y gratuitos, especialmente los de corta duración, también contribuye a la concienciación de la comunidad sobre la importancia del turismo para la economía local, ya que, como afirma Hall (2004), éste sería un elemento que promueve su sentido de pertenencia a ese lugar.

Sin embargo, algunas cuestiones identificadas traen consigo la necesidad de reflexionar y revisar algunos puntos. En primer lugar, existe una necesidad efectiva de dotar de mejoras a los mecanismos de prospección de los indicadores de empleabilidad del sector, de forma que se pueda dibujar un panorama concreto y detallado de la utilización y calidad de la mano de obra turística en el municipio. Además, la baja demanda de cursos de educación superior en la zona (aunque sea una tendencia a escala nacional) debe ser analizada con atención y precaución por los gestores turísticos locales, ya que puede provocar un efecto progresivo de descalificación y desinterés por la formación en la zona, que afectará directa y negativamente a la calidad de los productos y servicios turísticos ofrecidos, pudiendo comprometer la imagen turística del destino, exactamente como señala Hall (2004). Este escenario también conlleva el riesgo señalado por García (2005) en cuanto al aumento del coste de la vida de los destinos turísticos, llegando a ser incompatible con las posibilidades de la población local, lo que ciertamente podría desencadenar un escenario futuro sombrío, de marginación y exclusión de la comunidad del proceso de desarrollo turístico.

También se destaca que esta prospección de la realidad de la marginación comunitaria caminaría en una dirección absolutamente opuesta a los principios de la BCT, especialmente

los de Bursztyn (2012) y Fernandes y Coriolano (2015), utilizados como base para la construcción de este trabajo. En este sentido, a pesar de entender que el potencial de una difusión gradual y efectiva de la participación y el involucramiento de la comunidad en el proceso turístico es algo que está en construcción en el municipio (observado incluso en el análisis de otras categorías), aún no es posible eliminar esta agenda de las acciones y discusiones que involucran a la gestión pública privada del sector en la ciudad, precisamente porque existen, de hecho, indicios de tendencias que, de no ser combatidas y tratadas adecuadamente, podrían convertirse en verdaderos obstáculos para el desarrollo del turismo bajo la lógica de la sostenibilidad, la inclusión, la valorización y la participación comunitaria.

## Referencias bibliográficas

- Almeida, G. G. F. (2018). Marca territorial como produto cultural no âmbito do Desenvolvimento Regional: o caso de Porto Alegre, RS, Brasil. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul, Brasil.
- Barbosa Filho, F. H.; Pessôa, S. (2008). El retorno a la educación en Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 38, n. 1.
- Barquero, V. A. (2001). Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Barretto, M.; Tamanini, E.; Silva, M. I. P. (2004). *Discutindo o ensino universitário de turismo*. Campinas, SP: Papirus.
- Beni, M. C. (2006). *Política e planejamento de turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph.
- Besanko, D.; Dranove, D.; Shanley, M.; Schaefer, S. (2012). *A economia da estratégia*. 5. Ed. Porto Alegre: Bookman.
- Brandão, C. A. (2004). Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 107, p. 57-76, jul./dez. 2004.
- Bridi, G. (2017). Participação dos atores turísticos em sistemas de governança em turismo: um estudo a partir dos municípios de Bento Gonçalves (RS), Bonito (MS) e Ouro Preto (MG). Tese de Doutorado em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul, Brasil.
- Buarque, S. C. (2008). *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond.
- Bursztyn, I. (2012). Untying a knot in the network: on a direct trade facilitation project of Community-Based Tourism in the Amazon. 2012. Tesis (Doctorado en Ingeniería de Producción) - Facultad de Ingeniería de Producción, Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ), Río de Janeiro.
- Coriolano, L. N. M.T. (2006). Reflexiones sobre el Turismo Comunitario.
- Corrêa, V. P. (2009). El desarrollo territorial y la implementación de políticas públicas brasileñas vinculadas a esta perspectiva. *IPEA Regional, Urbano y Ambiental*, 3, dic. 2009, pp. 23-37.
- Dallabrida, V. R.; Siedenberg, D. R.; Fernández, V. (2011). Desenvolvimento a Partir da Perspectiva Territorial. *Desenvolvimento Em Questão*, 2(4), 33-62.
- Duarte, L. R. R. (2013). Los fundamentos y el fortalecimiento del turismo comunitario desde la Red Tucum-CE. *Revista Gestão & Desenvolvimento*, v. 1, n. 1.
- Eurico, S.; Silva, J.; Valle, P. (2012). Recursos humanos cualificados en el turismo: factores de diferenciación en los polos de desarrollo turístico del Oeste y Leiria-Fátima. *Tourism & Management Studies*, v. 8, p. 30-40.
- Farina L. O. *et al.* (2014). Proyecto Alfa III Universidades estratégicas para la promoción del desarrollo regional y la cohesión social: una experiencia de internacionalización de univer-

- sidades en América Latina y Europa. En: XIV Colóquio Internacional de Gestão Universitária, 2014, Florianópolis. Anais... Florianópolis.
- Fernandes, L. M. M.; Coriolano, L. M. N. T. (2015). A governança na política nacional de regionalização do turismo: estudo dos grupos gestores dos destinos indutores do Ceará. *Revista Turismo Visão e Ação Eletrônica*, v. 17, n. 2.
- Fortunato, R. A.; Silva, L. S. (2013). Os conflitos em torno do turismo comunitário na Prainha do Canto Verde (CE). *Revista Brasileira de Ecoturismo*, v. 1, n. 6.
- García, M. O. (2005). Hacia la construcción del objeto de estudio del turismo desde una perspectiva materialista crítica. *PASOS - Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, v. 3, n. 1, p. 41-61.
- Gil, A. C. (1987). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas.
- Hall, C. M. (2004). *Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos*. 2. ed. São Paulo: Contexto.
- Hall, C.; Page, S. (2006). *The geography of tourism and recreation: environment, place and space*. 3. ed. Londres: Routledge.
- Hanai, F. Y.; Espíndola, E. L. G. (2011). Programa de Sensibilización Sustentable del Turismo: una propuesta para involucramiento y participación de comunidades locales. *Revista Turismo em Análise*, v. 22, n. 1, p. 4-24.
- Irving, M. A. (2009). Reinventando la reflexión sobre el turismo comunitario: ¿es posible innovar? En: Bartholo, R.; Sansolo, D. G.; Bursztyn, I (Orgs). *Turismo comunitario: diversidad de perspectivas y experiencias brasileñas*. Brasília: Letra e imagem.
- Jarzabkowski, P. *et al.* (2007). La elaboración de estrategias: los retos de una perspectiva práctica. *Human Relations*, 60(1), p. 5-27.
- Jarzabkowski, P. (2005). *La estrategia como práctica: na aproximación basada en la actividad*. Londres: Sage Publications.
- Lopes, A.; Tinôco, D.; Araújo, R. (2012). Turismo como vetor de desenvolvimento local: um olhar através das ideias de Theodor Adorno e Max Horkheimer. *Turismo em Análise*, v. 23, n. 1.
- Lopes, R. (2001). *Competitividad, Innovación y Territorios*. Oeiras (PT). Celta.
- Mintzberg, H.; Quinn, J. B. (2001). *O processo da estratégia*. 3 ed. Porto Alegre: Bookman.
- Netto, A. P.; Trigo, L. G. G. (2003). *Reflexiones sobre un nuevo turismo: política, ciencia y sociedad*. São Paulo: Aleph.
- Oliveira, H. V. (2015). A prática do turismo como fator de inclusão social. *Revista de Ciências Gerenciais*, v. 12, n. 16, p. 91-104.
- Quinn, J. B.; Voyer, J. (2006). Incrementalismo Lógico: administrando a formação de estratégia. In: Mintzberg, Henry *et al.* *O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos relacionados*. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, p. 165-169.
- Rodrigues, W.; Santos, N. (2018). El desarrollo territorial en Brasil: un análisis desde la concepción teórica de Karl Polanyi. *Interações, Campo Grande, MS*, v. 19, n. 1, p. 119-135, ene./mar. 2018.
- Sampaio, C. A. C.; Zamignan, G. (2012). Estudio de la demanda turística: experiencia turística comunitaria de la microcuenca del río Sagrado, Morretes (PR). *CULTUR: Revista de Cultura y Turismo*, v. 6, n. 1, p. 25-39.
- Sansolo, D. G.; Bursztyn, I. (2009). Turismo de base comunitaria: Potencialidade no espaço rural brasileiro. En: Bartholo, R.; Sansolo, D. G.; Bursztyn, I. *Turismo de base comunitaria: Diversidade de olhares e experiências brasileiras*. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, p. 142-161.
- SEMTUR. Secretaria Municipal de Turismo (2015). *Plano municipal de turismo*. Bento Gonçalves / RS.
- Trigo, L. G. G. (2003). *La sociedad pós-industrial y el profesionalismo en el turismo*. 7. ed. Campinas, SP: Papirus.

- Velandia, I. C. (2019). Rehabilitación Basada en Comunidad: una estrategia local para el acceso a derechos y el ejercicio de la ciudadanía. Conferencias sobre América Latina. En: Indicadores de evaluación del impacto social de la rehabilitación basada en la comunidad. El caso de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá. Santiago de Chile: Universidad de Santiago de Chile, p. 223-239.
- Veloso Pires, E.; Delgado Alcantarino, M. (2008). A participação das comunidades autóctonas no turismo e o capital social no processo de desenvolvimento local: um exame do Programa Turismo Solidário-MG. Caderno Virtual de Turismo, v. 8, n. 1.
- Villar, G. *et al.* (2017). De la estrategia clásica a la estrategia como práctica: un análisis de las concepciones de la estrategia y de los estrategas. Revista Ibero Americana de Estrategia, vol. 16, no. 1, enero-marzo, p. 8-21.
- Whittington, R. (2006). Completing the practice turn in strategy research. *Organization Studies*, 27(5), p. 613-634.
- Yin, R. K. (2015). Estudio de caso: planeamiento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman.



## Decálogo para una adecuada práctica de la Ordenación del Territorio

Joaquín Farinós Dasí<sup>1\*</sup>

### Resumen

El equipo de trabajo del proyecto GOBEFTER-II ha venido trabajando con el objetivo de contribuir a un mejor diagnóstico de la situación de la política de ordenación del territorio (en adelante OT) y sus instrumentos a nivel español, a partir de lo que poder ir avanzando en propuestas de mejora que ayuden a su mejor implementación y resultados. Fruto de este trabajo han resultado diversas publicaciones, una de las cuales ha sido concebida con un carácter más divulgativo con el fin de acercarlo a cualquier sector de la ciudadanía, dando lugar a una guía decálogo de recomendaciones, a modo de manifiesto, que ha sido publicada con el título “*GUÍA PARA UNA GOBERNANZA EFECTIVA DEL TERRITORIO. UN DECÁLOGO PARA LA BUENA PRÁCTICA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN ESPAÑA*”. En esta comunicación se presentan al lector estas diez recomendaciones, tras las páginas introductorias de presentación del contexto y de su motivación.

### Abstract

The GOBEFTER-II Project team has been working with the aim of contributing to a better diagnosis of the situation of Spatial Planning policy and its instruments at the Spanish level, from which to advance in improvement proposals that help its better implementation and results. Several publications resulted, one of them with a more informative character in order to bring Spatial Planning closer to citizens. The result was a decalogue guide of recommendations, as a Manifesto, published as “*GUIDE FOR AN EFFECTIVE GOVERNANCE OF THE TERRITORY. A DECALOGUE FOR THE GOOD PRACTICE OF SPATIAL PLANNING IN SPAIN*”. These ten recommendations are introduced in this communication behind the introductory pages of context presentation and their motivation.

### Palabras clave

Ordenación del Territorio, Evaluación de procesos, Implementación, Cultura Territorial.

### Keywords

Spatial Planning, Process Evaluation, Implementation, Territorial Culture.

---

<sup>1</sup> Catedrático de Análisis Geográfico Regional de la Universitat de València. [gdsuv@gmail.com](mailto:gdsuv@gmail.com)

\* Investigador Principal del proyecto y responsable del Grupo de Investigación ‘Gobierno y Desarrollo Local Sostenible’ del IIDL de la UVEG. El trabajo tiene autoría compartida entre todos los investigadores del proyecto GOBEFTER (CSO2012-36960 y CSO2016-78169-R): Enrique Antequera (Universidad Politécnica de Valencia -UPV-), Mercedes Almenar-Muñoz (UPV), Manuel Borobio (Universidad de Santiago de Compostela), Berezi Elorrieta (Universidad de Barcelona), Jaime Escribano (Universitat de València -UVEG-), Joaquín Farinós (UVEG), Juan Bautista Ferreres (Universitat Jaume I -UJI-), Juan Ramón Gallego (UVEG), Eduardo García-Leonardo (UVEG), Juan Garrido (Universidad de Jaén), Itxaro Latasa (Universidad del País Vasco), Obdulia Monteserín (UJI), Enrique Peiró (UVEG), Pablo Pinazo-Dallenbach (UPV), Josep V. Pitxer (UVEG), Esther Rando (Universidad de Málaga), Diana C. Rodríguez (UVEG), Sergio Segura (UPV) y Diana Tutistar-Rosero (UVEG).

## 1. El papel crucial de la ordenación del territorio para el logro de una sostenibilidad real

El politólogo norteamericano John Kingdon (1984) acuñó el término “ventana de oportunidad” para aludir a una situación propicia para que algunas propuestas políticas que fueran por el momento minoritarias pudieran llegar a tener la suficiente capacidad de influencia en los procesos de toma de decisiones formales. Estas ventanas tienden a permanecer abiertas solo en algunos momentos concretos en los que se reúnen una serie de condiciones favorables (para el caso de la OT ver Farinós, Vera y Lloret, 2018).

La situación actual, con un plan de recuperación tras la crisis de la pandemia y su enorme impacto sobre la vida social y económica de nuestro país, abre un nuevo marco de condiciones y oportunidades para la OT. También con la disponibilidad de un importante volumen de fondos para apoyar una recuperación que se interpreta en clave verde y digital. Para ella es posible diseñar un nuevo modelo de desarrollo (más sostenible) y territorial (por el papel que juega cada espacio y sus propios recursos -ver Gallego y Pitxer, 2018; Gallego, Pitxer y Farinós, 2021- para diseñar nuevas estrategias de especialización inteligente), que proporcione tanto nuevo impulso como proteja de viejas malas prácticas y efectos que el cambio climático y la descoordinación institucional han hecho evidentes.

A diferencia de una política ambiental hermanada (véase Farinós *et al.*, 2017; Vaquer, 2018; Rando, 2018; Peiró *et al.*, 2021) pero sectorial en última instancia, la OT favorece la integración necesaria de las cuatro dimensiones que conforman la sostenibilidad: eficiencia económica, equilibrio ambiental, justicia social y permanencia en el tiempo (resiliencia institucional). Como nos recuerda Raworth (2013), el bienestar social obliga a limitar la explotación de los recursos naturales, sin que ello lleve a parte de la sociedad a vivir en condiciones inadecuadas. También la CEMAT (1983) nos recordaba que es objetivo de la OT combatir los desequilibrios territoriales para avanzar hacia el objetivo de la cohesión territorial (véase Farinós y Elorrieta, 2017). La OT es una política básica para lograr el bienestar igualitario de la ciudadanía, con independencia del lugar concreto.

En un momento tan clave, es necesario poder contar con una hoja de ruta que no equivoque la dirección y maximice el rendimiento y eficacia de los nuevos esfuerzos y transformaciones que se van a acometer. Haciéndose patente cierta sensación de encontrarse sobrepasados por la urgencia y con capacidades limitadas para poder manejar el caudal de intervenciones e inversiones por parte de algunas administraciones y sectores, poder contar con la experiencia acumulada en planificación del desarrollo territorial de los equipos de técnicos en la materia, resulta un capital que no puede ser desaprovechado. Como tampoco dejar de aprovechar esta nueva ventana de oportunidad para ir consolidando las tres funciones de la OT: la de ordenación (para corregir, prevenir y anticiparse a los posibles riesgos e impactos indeseados), de desarrollo (para potenciar al máximo la deseada recuperación) y la de coordinación (haciendo posibles nuevas prácticas de gobernanza orientadas a la coordinación y la coherencia de las actuaciones a fin de medir esfuerzos y maximizar resultados). Esto supone reconsiderar la habitual forma de proceder en materia de OT en el contexto español, con una tradición fuertemente regulativa que reduce los procesos de implementación al simple cumplimiento de la norma mediante la imposición de la disciplina y la amenaza de la sanción.

## 2. Poner el foco en la mejora de los procedimientos. La clave está en el proceso

Aunque se van perfeccionando los requisitos necesarios para un desarrollo territorial eficiente, sostenible y equitativo, fundamentalmente desde el punto de vista jurídico-legislativo, aún persisten serios problemas en la formulación de los instrumentos de planificación territorial (planes, directrices, estrategias, proyectos, actuaciones...) y sobre todo en su gestión. Así se demuestra en el primero de los libros publicados con los resultados derivados del proyecto GOBEFTER-II (véase Farinós (coord.), 2020). La redacción de los mismos no se lleva a cabo desde los propios departamentos técnicos de la administración, sino que habitualmente se deja en manos de consultoras externas. Esta circunstancia puede acabar por traducirse en cierto conformismo generalizado entre todas las partes para poder ajustarse a los plazos, lo que conduce a innovar poco y a no pensar más allá de poder cumplir adecuadamente con los pliegos de condiciones.

Por otra parte, el laborioso y lento proceso formal de elaboración y aprobación de los planes con muchas fases y actores, con la necesidad de muchos informes preceptivos, puede acabar generando el conocido efecto fatiga que puede desanimar a tomar la iniciativa. Siguiendo a Pastor (2014), la ordenación del territorio, como política pública, presenta una serie de peculiaridades en lo que se refiere a su ciclo de vida, con unas etapas en las que cada responsable tiene una función. Esto incrementa la probabilidad de que haya diversos posicionamientos que pueden llegar a ser poco compatibles entre sí.

En la etapa de formulación hay que distinguir entre la etapa de formulación del plan propiamente dicha; la de elaboración (habitualmente entendida como formulación en el resto de políticas), una etapa particularmente dilatada con varias subfases (aprobación inicial, aprobación provisional, aprobación definitiva); y la de implementación y gestión, que suma a la anterior muchas otras incertidumbres (descoordinaciones e impugnaciones) que afectan a sus resultados esperados. Los grandes principios y las buenas intenciones de la política, la normativa y los planes tienen que concretarse en acciones específicas en la práctica.

RELACIÓN ENTRE EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS ETAPAS DE LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	
CICLO VITAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	ETAPAS DE LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO
FORMACIÓN DE LA AGENDA	Formación de la agenda
FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA	Formulación
	Diseño y aprobación
IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA	Gestión
EFECTOS DE LA POLÍTICA	Resultados
	Impactos
EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA	Seguimiento y evaluación
RETROALIMENTACIÓN DE LA INFORMACIÓN	Actualización, modificación, revisión o terminación

Etapas de las políticas públicas de ordenación del territorio. Fuente: Guía para una gobernanza efectiva del territorio.

De acuerdo con Elmore (1980), los factores o condicionantes del proceso de implementación, fase más crítica del ciclo de las políticas públicas, son de tres tipos: de influencia o contextuales (sociales, económicos, políticos o culturales, el sistema de valores o las grandes narrativas imperantes), organizacionales (sistema de planificación, instituciones y actores responsables) y los componentes básicos de la implementación (capacitación, “expertise”, aprendizaje, evaluación e intercambio de experiencia). Con ser importante, la voluntad política por sí sola no es suficiente. La implementación es en realidad un proceso social, y como tal puede comportar nuevos esquemas de interpretación y nuevas prácticas y rutinas que con frecuencia requieren aprendizaje y la definición de nuevos valores.

Una vez aprobados los instrumentos, su implementación no resulta fácil ni directa. La experiencia viene a demostrar la escasa probabilidad de que una norma, política o plan se implemente por completo tal y como es diseñado y aprobado de forma literal; es lo que se conoce como ‘brecha de implementación’ o ‘*implementation gap*’ (Pressman y Wildavsky, 1973). Por lo tanto, lo crucial en el estudio del proceso de implementación es identificar los momentos del procedimiento que resultan más delicados y concentrar en ellos los esfuerzos y recursos; en especial:

- Los informes sectoriales que preceden a la etapa de aprobación definitiva de los planes.
- La relación entre la ordenación del territorio y el planeamiento derivado y urbanístico.
- La concreción financiera para la implementación de las actuaciones.
- La prevalencia del proyecto al plan que debiera dotarle de sentido y coherencia.

Para una mejor implementación debe considerarse que:

- la implementación es una parte integral del proceso de planificación, entendido como un continuo que comienza con la preparación del plan y que incorpora elementos de planificación y post-planificación tales como el seguimiento y la evaluación, así como aspectos institucionales y organizativos
- hay que definir y elaborar teóricamente el modelo de implementación
- debe prestarse una mayor atención a la dimensión más política, y no solo técnica, de la implementación.

Para poder avanzar en este sentido se plantean una serie de propuestas y recomendaciones, en forma de decálogo, destinadas a administradores y gestores de la ordenación del territorio a nivel español. A este decálogo, a modo de manifiesto, pueden sumarse los/las lectores/as interesados/as mediante el formulario de apoyo al mismo disponible en el espacio web de nuestro grupo de investigación (<https://gdlb.blogs.uv.es/decalogo-ot/>).

### **3. Diez propuestas de mejora para la práctica de la ordenación del territorio en España**

**1. Avanzar hacia una ordenación del territorio entendida como el resultado del acuerdo entre diferentes fuerzas políticas.** Es fundamental que los responsables políticos actúen cumpliendo con sus obligaciones estatutarias desde la seguridad y alentados por un sincero interés en posturas proactivas proclives a la ordenación del territorio mediante acuerdos sobre mínimos. Un ejemplo práctico de esta cuestión la encontramos en la Estrategia Territorial de Navarra.

**2. No dilatar los procesos de aprobación e ir a lo imprescindible.** Es preferible una ordenación del territorio de mínimos que ninguna. Tal y como recoge Garrido (2017), la experien-

cia demuestra que un planteamiento de mínimos tiende a generar mejores resultados que procesos más complejos que terminan por enquistarse. Esta cuestión la ha defendido desde un enfoque más teórico Louis Albrechts, quien en su desarrollo de un procedimiento para la planificación (véase Albrechts, 2004), insiste en la importancia de conjugar acciones a corto y largo plazo para generar confianza y consolidar la perspectiva de futuro.

**3. Es fundamental dotarse de un plan de implementación y gestión con la suficiente flexibilidad y capacidad de adaptación, que la haga perdurar en el tiempo.** En este sentido debe recalcarse que aportar flexibilidad a la planificación no implica desregulación (véase sobre la forma de conjugar enfoques de planificación mixtos estratégicos/regulativos el próximo texto de Farinós y Peiró, 2022). La versatilidad de la planificación no deviene de la arbitrariedad de las acciones, sino de la capacidad adaptativa de esta a las circunstancias cambiantes a las que debe hacer frente.

**4. Establecer unos adecuados canales de cooperación entre departamentos y niveles de las administraciones.** A esto se han dedicado trabajos previos (Farinós, Monteserín y Escribano, 2018; Farinós, 2018) en los que se ha insistido en la necesidad de reducir la lógica compartimental de la administración, encontrando tres niveles de implicación o compromiso para avanzar en este sentido: colaboración, coordinación y cooperación. ‘La cooperación no se configura ni como una competencia (como la coordinación) ni como un deber (como la colaboración), sino como una forma de relación (relaciones de cooperación) que van surgiendo y se van construyendo de forma iterativa en el ejercicio de las respectivas competencias entre las distintas administraciones y actores territoriales... debiendo jugar un papel protagónico en la modernización de los estados que pretendan lograr una adecuada y más eficiente aplicación de las políticas públicas’ (Farinós, 2019).

Esta cooperación puede ser vertical u horizontal, bilateral o multilateral, sectorial o integral; si bien las predominantes hasta la fecha han sido las verticales, bilaterales y sectoriales. Por ello resulta fundamental potenciar las de índole horizontal, multilateral e integral; involucrando así a la totalidad de departamentos de las administraciones concernidas, así como a su personal técnico, debidamente formado en materia de planificación territorial, ámbito multidisciplinar que obliga a una formación propia y característica. Ello nos llevaría a un modelo que Rando (2020) denomina modelo de planificación territorial basado en los principios de concertación, colaboración y participación.

**5. Trabajar para lograr una participación pública y del sector privado más efectiva.** La educación y la formación son piedras angulares de la cultura territorial y de la participación. No puede haber una buena implementación de lo planificado si no existe una adecuada colaboración. Hay que recuperar una política de participación en ordenación del territorio en clave más participativa, estratégica y democrática. El binomio ciudadanía-iniciativa privada ha de conjugarse con las actuaciones administrativas (Albrechts, 2004). Si ya en el punto anterior se hablaba de la necesidad de la formación de los profesionales y personal de la administración, ahora se incide en la necesidad de mejorar las tareas de divulgación que permitan a la sociedad civil comprender qué es, por qué es necesaria, cuáles son sus objetivos, y cómo funciona la ordenación del territorio. Haciendo de la participación un proceso no solo de consulta sino pedagógico y formativo.

**6. Garantizar la seguridad jurídica de los administradores y los administrados.** La componente regulativa de la OT no debe hacernos olvidar que esta va dirigida a la sociedad civil, lo que obliga a una legislación clara y a la unidad de doctrina jurisprudencial en caso de conflicto.

Una situación conectada con la cuestión previa de una coordinación que debe evitar que se produzcan leyes contradictorias en aspectos sectoriales interrelacionados. En este sentido, la actualización legislativa para que el contenido de la materia responda a los avances producidos es clave, así como garantizar la continuidad de los instrumentos de planificación.

**7. Compromiso con el seguimiento y la evaluación.** Alexander y Faludi identifican tres tipos de enfoques de evaluación en el campo de las políticas territoriales: objetiva de la eficacia de la política, la más convencional; subjetiva del éxito en la implementación, ligada al proceso de aplicación; y del nivel de cumplimiento (basada en las decisiones tomadas y fijadas por el plan o programa), que depende en gran medida de la segunda.

La evaluación constituye una actividad que permite mejorar la gestión del territorio, y no debe ser concebida como la última fase de un ciclo (ex post), sino como un elemento consustancial y de mejora desde el principio (ex ante). Algo necesario teniendo en cuenta, como evidencian Segura y Pedregal (2017), que el seguimiento y la evaluación de políticas de ordenación del territorio aún no han alcanzado un nivel de desarrollo suficiente en España.

**8. Adecuar los procesos de actualización, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación del territorio de forma diligente.** Se observa una tendencia contraria a la revisión y actualización de unos planes, particularmente los integrales, que quedan condenados a la obsolescencia ante una realidad tan cambiante como la actual. La escala juega un papel fundamental en este sentido, siendo los niveles de proximidad los más adecuados para la adaptación.

**9. Combatir y evitar que el gran esfuerzo llevado a cabo para poder contar con planes territoriales acabe percibiéndose como algo banal. No dejarlos paralizados ni morir sin concluirlos y llegar a ponerlos en práctica.** Con independencia de las causas, dejar una planificación inconclusa supone lastrar futuros instrumentos de planificación, agravando la desafección hacia una política que no suscita el interés si se interpreta como carente de capacidad operativa. Un problema que se hace más tangible si tenemos en cuenta que es frecuente que estas situaciones de abandono se dan sobre todo en espacios con muchos conflictos de intereses sobre los usos del suelo.

**10. La planificación a largo plazo da sus frutos.** Una buena práctica de planificación territorial atrae por sí misma otras planificaciones, bien por la seguridad jurídica que demuestra bien porque despeja el camino para ellas. También porque una asentada cultura de planificación, con los equipos técnicos necesarios en los órganos de decisión, es facilitadora de una mayor cultura del territorio y un empoderamiento ciudadano equilibrado y constructivo.

Puede consultarse y descargarse libremente el documento de la Guía completa en el siguiente enlace: <<https://hdl.handle.net/10550/80482>>.

## Referencias bibliográficas

- Albrechts, L. (2004). «Strategic (spatial) planning reexamined», *Environmental and Planning B: Planning and Design*, 31, pp. 743-758.
- CMAT (1983). «Carta Europea de Ordenación del Territorio». Aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos (España). Consejo de Europa. Conferencia Europea de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio.

- Elmore, R. F. (1980). «Backward mapping - Implementation research and policy cohesions», *Political Science Quarterly*, 94(4), pp. 601-616.
- Farinós, J. (2018). «Organización del Estado y modelo territorial (o de la dimensión territorial de la política)», en L. Estupiñán, G. Moreno y A. Montiel (coord.). *La cuestión territorial a debate: España y Colombia*. Colombia, Universidad Libre, pp. 105-132.
- Farinós, J. (2019). «La cooperación horizontal de carácter territorial entre CCAA, un reto para la política de OT y para el modelo de organización del Estado» en J. Farinós, J. Ojeda y J. M. Trillo (eds.). *España: Geografías para un Estado posmoderno*. Madrid/Barcelona, AGE/Geocrítica, pp. 187-205.
- Farinós, J. (coord.) (2020). *Marco legal y procedimental de la ordenación del territorio en España: diagnóstico y balance*. Navarra, Thomson Reuters - Aranzadi.
- Farinós, J. & Elorrieta, B. (2017). «La articulación territorial de España», en J. Farinós y J. Olcina (coord.). *Geografía regional de España. Espacios y comunidades: bases para una regionalización renovada del territorio español*. Valencia, PUV - Tirant Humanidades, pp. 563-617.
- Farinós, J., Peiró, E. & Quintanilla, P. (2017). «Espacios protegidos y su gestión: Los PORN y su rol en la ordenación del territorio en España; una actualización», en congreso de Geógrafos Españoles (eds.). *Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo en cambio global*. Madrid, AGE - UAM Ediciones, pp. 453-461.
- Farinós, J. & Peiró, E. (2022). «Propuesta de enfoque integrado y mixto (regulativo/estratégico) de elaboración del plan: ejemplos de ‘Smart Comprehensive Spatial Planning’», en J. Farinós y J. Olcina (coords.). *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*. Valencia, Tirant lo Blanch, en preparación.
- Farinós, J., Monteserín, O. & Escribano, E. (2018). «Cooperación Territorial y Desarrollo: una mirada desde la escala transregional y de los espacios metropolitanos, rurales y turísticos», *REDES: Revista de Desarrollo Regional*, 23(3), pp. 35-65.
- Farinós, J., Vera, O. & Lloret, P. (2018). «Nueva cultura política y territorial; relaciones entre política y territorio. O de como situar el territorio en la agenda política», en J. Farinós (coord.), J. Farinós & E. Peiró (eds.). *Territorio y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXVI*. Valencia, Tirant Humanidades, pp. 115-160.
- Gallego, J.R. & Pitxer, J.V. (2018). «Reinterpretando el desarrollo territorial: una nueva visión desde la Economía», en J. Farinós (coord.), J. Farinós & E. Peiró (eds.). *Territorio y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXVI*. Valencia, Tirant Humanidades, pp. 189-232.
- Gallego, J. R., Pitxer, J. V. & Farinós, J. (2021). «Marco general y narrativas predominantes que explican la forma en que se desarrollan los procesos: Una aproximación a la OT en España y las posibilidades de su conexión con la política del desarrollo económico regional», en J. Farinós (dr.), J. Farinós, E. Peiró & E. Rando (eds.). *Evaluación de procesos: una mirada crítica y propositiva de la situación de las política e instrumentos de la ordenación del territorio en España*. Navarra, Thomson Reuters - Aranzadi, pp. 45-82.
- Garrido, J. (2017). *La incidencia de las políticas públicas en las transformaciones territoriales: el PEPMFC de la provincia de Granada*, Tesis Doctoral.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston, Little Brown.
- Pastor, G. (ed.) (2014). *Teoría y práctica de las políticas públicas*. Valencia, Tirant Lo Blanch.
- Peiró, E., Almenar-Muñoz, M., García-Leonardo, E. & Farinós, J. (2021). «Hacia la integración de políticas ambientales y territoriales y sus instrumentos de planificación», en J. Farinós (coord.), J. Farinós, E. Peiró & E. Rando (eds.). *Evaluación de procesos: una mirada crítica*

- y propositiva de la situación de la política e instrumentos de ordenación del territorio en España. Navarra, Thomson Reuters - Aranzadi, pp. 263-313.
- Pressman, J. & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Berkeley, Berkeley University Press.
- Rando, E. (2019). «La atención al medio ambiente desde la ordenación del territorio: una visión general desde el marco legislativo autonómico», *Actualidad Jurídica Ambiental*, 81, pp. 1-34.
- Rando, E. (2020). *Régimen jurídico de la gestión territorial*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- Raworth, K. (2013). «Definir un espacio seguro y justo para la humanidad», en E. Assadourian y T. Prugh (dirs.). *La situación del mundo 2013: ¿Es aún posible lograr la sostenibilidad?* Barcelona, FUHEM Ecosocial - ICARIA, pp. 63-76.
- Segura, S. & Pedregal, B. (2017). «Monitoring and Evaluation Framework for Spatial Plans», *Sustainability*, 9(10), pp. 1706.
- Vaquer, M. (2018). *Derecho del territorio*. Valencia, Tirant lo Blanch.

## La imbricación de la participación ciudadana en la Administración pública desde la infancia: enseñar a participar

Esther Rando Burgos<sup>1</sup>

### Resumen

La participación ciudadana se alza en una de las principales herramientas con que cuenta la ciudadanía para intervenir en los asuntos públicos. Afortunadamente cada vez más presente en nuestro ordenamiento jurídico, tiene su sustento en la propia Constitución Española. Ahora bien, en la práctica, se observa cierta carencia en su empleo o, al menos, con la amplitud y empeño que sería deseable y adecuado. Con este escenario de partida, el objeto de la presente ponencia es la necesidad de apostar por enseñar a participar desde la infancia, imbricar la cultura participativa en nuestros niños y niñas de forma que se forme a una ciudadanía implicada, en particular, y en el que es su objeto, en la configuración de nuestros pueblos y ciudades, haciéndoles partícipes de los mismos, pero a la vez tomando conciencia del protagonismo que deben asumir en el cuidado y adecuado uso de las calles, los parques o cualquier otro elemento urbano. En este sentido, se presta particular atención a un documento auspiciado conjuntamente por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y el Ministerio de Educación y Formación Profesional: “Agenda Urbana Española: Una guía para la educación primaria”.

### Abstract

Citizen participation is one of the main tools available to citizens to intervene in public affairs. Fortunately, increasingly present in our legal system, it is supported by the Spanish Constitution itself. However, in practice, there is a certain lack of employment or, at least, with the breadth and commitment that would be desirable and appropriate. With this starting scenario, the object of this presentation is the need to bet on teaching to participate from childhood, imbricate the participatory culture in our boys and girls so that an involved citizenship is formed, in particular, and in the which is its object, in the configuration of our towns and cities, making them participate in them, but at the same time becoming aware of the role that they must assume in the care and proper use of streets, parks or any other urban element. In this sense, particular attention is paid to a document jointly sponsored by the Ministry of Transport, Mobility and Urban Agenda and the Ministry of Education and Vocational Training: “Spanish Urban Agenda: A guide for primary education.”

### Palabras clave

Participación ciudadana, Administración pública, infancia, Agenda Urbana Española, urbanismo, territorio.

### Keywords

Citizen participation, Public Administration, childhood, Spanish Urban Agenda, urban planning, territory.

---

<sup>1</sup> Dra. en Derecho. Profesora de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga. erando@uma.es

## 1. Introducción

La participación ciudadana encuentra su amparo en el propio texto constitucional. El artículo 9.2. de la Constitución Española, en lo sucesivo CE, establece la obligación de los poderes públicos de «facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». De análoga forma, el artículo 105.1 de la CE, reconoce «La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten», encomendado su regulación a la correspondiente ley. Incluso, de manera más precisa, el artículo 48 de la CE establece un mandato directo a los poderes públicos que habrán de promover las condiciones «para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural». Con estos y otros preceptos del texto constitucional, la misma establece el derecho de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos.

Por su parte, la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en adelante LPAC, ya deja patente la relevancia de la participación ciudadana en su exposición de motivos, abogando por una nueva regulación que, terminando con la dispersión normativa existente, refuerce la participación ciudadana, a la vez que incorpora novedades orientadas a incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, entre ellas, la necesidad de recabar, con carácter previo a la elaboración de la norma, la opinión de la ciudadanía acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, así como la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias. De esta forma, la LPAC, con carácter de legislación básica, dedica expresamente su artículo 133 a lo que denomina «Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos»<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Precepto que dispone:

«1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o

En el marco estatal, también la normativa reguladora recoge la participación ciudadana en el proceso de elaboración de normas de la Administración General del Estado. Así lo recoge artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y la propia Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 30 de septiembre, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales.

En el caso de las Comunidades Autónomas, también son numerosas las que se han dotado del correspondiente cuerpo legal para garantizar la participación ciudadana en el ámbito de la elaboración de su normativa. Es el caso de Andalucía (Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía; Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón; Ley 12/2019, de 12 de marzo, de Consultas Populares y Procesos Participativos de las Illes Balears; Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana; Ley 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública de Cantabria; Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de Participación de Castilla-La Mancha; Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León; Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña; Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana; Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura; Ley 7/2015, de 7 de agosto, de Iniciativa Legislativa Popular y Participación Ciudadana en el Parlamento de Galicia; Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid; Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, de Participación Democrática en Navarra; Ley 10/2016, de 30 de junio, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de País Vasco; Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja.

También, en el marco de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en adelante LRBRL, se establece la participación ciudadana en el marco de las entidades locales. De esta forma, el artículo 70 bis, aptdo. 1, dispone que «Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales».

En suma, se observa como con carácter general, además de en la legislación básica estatal en materia del procedimiento administrativo común, también las diferentes Administraciones territoriales, contienen en sus respectivos cuerpos normativos, preceptos y leyes concretas dirigidas a garantizar una efectiva participación ciudadana en los proyectos normativos.

Coherente con ello, las diferentes legislaciones sectoriales también regulan la cuestión. En el ámbito que del urbanismo y la ordenación del territorio, ya a nivel estatal, la legislación básica Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, para sucesivas menciones TRLSRU recoge en el artículo 5.a), en el marco de los derechos de los ciudadanos el de «Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación

---

de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella».

reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate». Nos encontramos, sin ambigüedades, ante derechos de los ciudadanos, derechos que pueden ejercerse en dos momentos del procedimiento de elaboración de los instrumentos, coherente con el propio carácter bifásico de los mismos, en la elaboración y la aprobación. Es precisamente, en la etapa de elaboración de los instrumentos cuando puede tener lugar una más eficiente y efectiva participación de la ciudadanía ya que es aquí cuando se ha de concretar el modelo territorial o de ciudad. De similar manera, las diferentes legislaciones autonómicas, principalmente las dedicadas a regular el urbanismo, aunque paulatinamente también las reguladoras de la ordenación del territorio, incorporan la participación ciudadana y en algunos casos incluso mecanismos para hacer de la misma un proceso real y efectivo en la configuración del territorio.

Llegados a este punto, parece obvio que nuestro ordenamiento jurídico ha desarrollado, a partir de las previsiones constitucionales sobre la participación, un elenco normativo destinado a regular e implementar mecanismos que la posibiliten.

## 2. La implicación efectiva en la participación ciudadana

Sin embargo, no es infrecuente que por parte de las Administraciones se ponga de manifiesto la escasa participación ciudadana que, en sentido propio, suele tener lugar en los procedimientos de elaboración de los planes<sup>3</sup>.

Se suele participar, y principalmente alegar a través del trámite de información pública, pero no en el sentido en que la misma es entendida en tanto procedimiento destinado a dar respuesta a las necesidades del conjunto de la ciudadanía, a que la misma ponga de manifiesto sus prioridades, sus deseos en torno a qué ciudad o territorio quiere, su implicación en la definición y concreción de ese modelo. Se suele, en no pocas ocasiones, constreñir a la situación concreta prevista para aquel ámbito preciso sobre el que se tiene un interés particular, es lo que muchas veces y desde el lenguaje coloquial se suele a llamar «de lo mío qué».

Ahora bien, es preciso matizar una cuestión que particularmente en los procedimientos de elaboración y tramitación de planes territoriales y urbanísticos tiene lugar. La participación ciudadana es mucho más que la información pública, de ahí su relevancia. La información pública, y aún a muy grandes rasgos, es un trámite contemplado como preceptivo por las legislaciones en la materia durante el procedimiento de tramitación de los planes. Es, por tanto, de necesaria y obligada observancia. Sin embargo, la participación ciudadana ha de entenderse como algo más, todo ello, sin perjuicio de que de que la información pública es una manifestación de la propia participación ciudadana.

Como la señaláramos en relación a la participación ciudadana «Entendemos que esta cuestión es fundamental, no debe olvidarse que al fin y al cabo un plan urbanístico no recoge más que un modelo de ciudad, se dibuja en un plano un modelo de futuro y es aquí, en este momento, donde debe tener lugar esa efectiva participación ciudadana, de poco sirve que una vez que el modelo está definido y concretado, incluso el plan se encuentra en tramitación darlo a conocer a la ciudadanía. La verdadera participación ciudadana debe tener lugar en un momento muy anterior, la ciudadanía debe estar imbricada desde el preciso instante en

---

<sup>3</sup> Sobre la participación ciudadana en las políticas de ordenación territorial y, en particular, la percepción de los tomadores de decisiones en la materia, véase el trabajo LATASA ZABALLOS, I. (2021): «La participación pública en los procedimientos de desarrollo de la política de ordenación del territorio: nuevas proximidades no del todo organizadas». En FARINÓS DASÍ, J. (dir.) Evaluación de procesos: una mirada crítica y propositiva de la situación de la política e instrumentos de ordenación del territorio en España, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 171-209.

que se decide poner en marcha la maquinaria para elaborar o revisar el plan...». De ahí la importancia de contar con una ciudadanía implicada en el modelo territorial o urbanístico que se plantea ya que, como también se indicará «La ciudadanía es quien mejor conoce las necesidades, oportunidades o debilidades del pueblo o ciudad que se decide planificar por ello contar desde el primer momento con ella se entiende más que adecuado, necesario y fundamental»<sup>4</sup>. Es preciso, implementar mecanismos y herramientas que efectivamente faciliten e impliquen a la ciudadanía, pero tan importante como lo anterior, es que la misma decida implicarse efectivamente, que ejercite su derecho a participar en cuanto ciudadanos.

La participación ciudadana implica muchas más cuestiones, consiste, como su nombre indica, en que la ciudadanía sea y se sienta participe en la definición de un modelo concreto, un modelo que responda a sus necesidades cotidianas, cómo serán nuestras calles, dónde se localizarán los servicios que se requieren, qué pueblo o ciudad se desea, en definitiva, apostar por hacer posibles ciudades y territorios para vivir, lo que a la postre, hará emerger el sentimiento de pertenencia.

Parece quedar mucho aún para lograr esta meta y se observa una carencia de la misma. No obstante, es un mecanismo clave para alcanzar aspectos como la Gobernanza, promover la participación como cauce para implicar a la ciudadanía en las decisiones sobre la conformación de sus pueblos y ciudades.

Desde una perspectiva genérica de la participación ciudadana, ya en la década de los 50 y 60, autores como SARTORI se ocuparon de la misma, si bien en relación a la teoría de la democracia, evolucionando y concretando unos años más tarde, que «propia y significativamente entendido participación es tomar parte en persona y tomar parte auto-activado y propio o voluntario»<sup>5</sup>.

Son múltiples las definiciones y concepciones que en torno a la participación ciudadana se han dado en estos años, entre ellas y en el ámbito objeto de la presente ponencia, ARENILLA SÁEZ, quien apostando por un papel activo de la ciudadanía, señala que la misma «... no es solo colaborar, ni opinar sobre una determinada actuación. Participación supone un plus de voluntad de intervención, un sentido de pertenencia a un colectivo, a una ciudad...», aboga de manera clara por la componente de la voluntad del ciudadano, sobre lo que destaca «... es por ello que pese al impacto de los canales diseñados por los poderes públicos, no puede olvidarse la importancia de la vida asociativa en las ciudades y sus posibilidades, que pueden ir más allá de una participación limitada a la emisión de opiniones respecto a las actuaciones administrativas»<sup>6</sup>.

Coincidimos en que una efectiva participación ciudadana entorno al diseño y articulación de las ciudades, va más allá de una simple expresión de opinión, es precisa una voluntad de intervenir en la misma, un compromiso y sentimiento con dichas decisiones administrativas. Una ciudad hecha desde el sustento de la misma, desde su base, la ciudadanía, entendiendo el espacio urbano como propio y por consiguiente la obligación de participar e implicarse en el mismo desde el momento de su propia configuración.

Surge de esta forma, otro aspecto esencial en la participación ciudadana: el contenido cultural. Y parece que es precisamente aquí, como se indicaba, donde aún queda un largo camino por recorrer<sup>7</sup>. No existe una cultura de participación ciudadana, al menos, con la am-

<sup>4</sup> RANDO BURGOS, E. (2020): «Participación ciudadana y urbanismo: de los principios a la implementación». *Revista Española de la Transparencia*, núm. 10, pp. 65-96.

<sup>5</sup> SARTORI, G. (1987): *The Theory of Democracy Revisited*. London, Chantam House Publishers.

<sup>6</sup> ARENILLA SÁEZ, M. (2005): «Material para un debate sobre participación», en VILLORIA MENDIETA, M., DELGADO GODOY, L. e IGLESIAS ALONSO, Á. (coords.) *La participación ciudadana en grandes ciudades*, pp. 69-105.

<sup>7</sup> Cuestión que no es, desafortunadamente, exclusiva de nuestro país similares ejemplos se encuentran en otros tantos países, a modo de ejemplo es el caso de Francia, cuestión sobre la que realiza un minucioso estudio,

plitud que la misma sería deseable. La participación ciudadana no está arraigada en nuestra sociedad, y ello se manifiesta, como en otros ámbitos en el urbanismo y la ordenación del territorio. Ilustrativa, la frase de BOIRA MAIQUES, cuando siguiendo a SUBIRATS<sup>8</sup>, señala «... urbanismo y participación ciudadana son términos generalmente muy mal avenidos, aunque pensemos, como Joan Subirats (2002), que son elementos de una relación inevitable»<sup>9</sup>.

Es fundamental una cultura sobre la participación ciudadana. Y, es en este sentido, en el que se entiende clave enseñar desde las etapas más iniciales de la edad, desde la infancia, a participar. Imbricar en la educación de nuestras niñas y niños esa cultura ciudadana sobre sus pueblos y ciudades, al igual que cada vez más tienen y manifiestan su conciencia sobre la importancia del cuidado y la protección del medio ambiente, también parece oportuno por necesario, educarlos en la importancia del espacio en el que viven, hacerlos partícipes y que sientan como suyo el pueblo o ciudad en el que se desenvuelven. Para ello, la participación ciudadana, enseñarlos a participar en esa toma de decisiones, se alza en un elemento fundamental.

Todo ello, además, puede tener otras tantas consecuencias positivas. Primordial, el sentimiento de pertenencia derivará en el cuidado de nuestras ciudades y los elementos de la integran, evitando con ello situaciones que, en ocasiones, tienen lugar que resultan nada deseables. Pero también se hará un efectivo ejercicio de los derechos que como ciudadanos nuestro ordenamiento jurídico reconoce a la ciudadanía para intervenir en los procedimientos de proyectos normativos en general, y de los planes urbanísticos y territoriales, de las que también se predica dicho carácter normativo, en particular.

### 3. La utilidad de la guía didáctica de la agenda urbana española

La consecución de los objetivos anteriores, precisa de mecanismos que coadyuven a caminar hacia su logro. No parece suficiente con su previsión normativa, por lo que desde las propias Administraciones sería adecuado implantar herramientas y recursos que ayuden a educar en el derecho, pero también obligación, que, en tanto ciudadanos, se tiene a participar. En la actualidad, existen numerosos medios que pueden facilitar lo anterior. Sólo un ejemplo, el empleo de las nuevas tecnologías supone un gran aliado en este sentido para toda la ciudadanía, máxime para las nuevas generaciones. Parece, en este sentido, muy adecuado inculcar en los menores la cultura de la participación como medio para que sean adultos participativos e involucrados de manera activa en los asuntos públicos.

De ahí que en el presente apartado nos centremos en una herramienta que, recientemente publicada, se entiende puede tener gran utilidad para ello. Nos referimos a la denominada Guía Didáctica de la Agenda Urbana Española<sup>10</sup>.

la profesora LORA TAMAYO-VALLVÉ, M. (2018): «Participación pública a la francesa: antecedentes, propuestas y órganos administrativos de participación», en LORA TAMAYO-VALLVÉ, M. (coord.) *Retos y nuevas perspectivas de la participación pública*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 337-374.

<sup>8</sup> SUBIRATS, J. (2002): *Els dilemes d'una relació inevitable*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.

<sup>9</sup> BOIRA MAIQUES, J.V. (2003): «La participación ciudadana y el urbanismo. ¿Radicalizar la democracia o democratizar el espacio?», en CAPEL, H. (coord.) *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*, Colección Mediterráneo Económico, Instituto de Estudios Socioeconómicos de Cajamar.

<sup>10</sup> MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA y MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL (2020): *Guía Didáctica de la Agenda Urbana Española*. Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Disponible <https://www.aue.gob.es/guia-didactica-de-la-agenda-urbana-espanola-mitma-y-mefp-age> (última consulta 21/10/2021).

### 3.1 Cuestiones generales

Sin entrar con la profundidad que requeriría, pero limitado por el objeto del presente trabajo, en el documento que lo sustenta, la Agenda Urbana Española, sí se entiende necesario, siquiera someramente señalar, a modo introductorio, algunas cuestiones.

La Agenda Urbana Española, en adelante AUE, es el documento con que España responde al cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, aprobada en el año 2015, o la Agenda Urbana para la Unión Europea, aprobada en 2016.

La AUE, adoptada en el seno del Consejo de Ministros de 22 de febrero de 2019, representa, como se define, «la hoja de ruta», de carácter estratégico, de las acciones a llevar a cabo hasta el año 2030, con el objetivo de «hacer de nuestros pueblos y ciudades ámbitos de convivencia amables, acogedores, saludables y concienciados». Uno sus principales caracteres es que no se está ante un documento normativo, sino estratégico que aspira a abordar una nueva visión del urbanismo.

De esta forma, la AUE se estructura en cinco partes fundamentales: un diagnóstico de la realidad urbana y rural; un marco estratégico estructurado en un «Decálogo de Objetivos» con 30 objetivos específicos y sus posibles líneas de actuación; un sistema de indicadores que permita realizar la evaluación y seguimiento del cumplimiento de los objetivos; unas fichas sobre cómo podrán elaborarse los planes de acción para la implementación de la AUE; y un Plan de Acción para la Administración General del Estado con propuestas concretas desde el ámbito competencial estatal.

Particular relevancia, el «Decálogo de objetivos» que contiene la AUE, en el que, como su nombre indica, se concretan los objetivos a conseguir junto a las posibles líneas de actuación a desarrollar por cada uno de los actores que deseen comprometerse con la AUE. En concreto, se enumeran un total de diez objetivos:

- Objetivo Estratégico 1: Ordenar el territorio y hacer un uso racional del suelo, conservarlo y protegerlo.
- Objetivo Estratégico 2: Evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente.
- Objetivo estratégico 3: Prevenir y reducir los impactos del cambio climático y mejorar la resiliencia.
- Objetivo estratégico 4: Hacer una gestión sostenible de los recursos y favorecer la economía circular.
- Objetivo estratégico 5: Favorecer la proximidad y la movilidad sostenible.
- Objetivo estratégico 6: Fomentar la cohesión social y buscar la equidad.
- Objetivo estratégico 7: Impulsar y favorecer la Economía Urbana.
- Objetivo estratégico 8: Garantizar el acceso a la Vivienda.
- Objetivo estratégico 9: Liderar y fomentar la innovación digital.
- Objetivo Estratégico 10: Mejorar los instrumentos de intervención y la gobernanza.

Estos objetivos estratégicos de la AUE son desarrollados a través de indicadores de seguimiento y evaluación asociados a cada objetivo específico. La sistemática establecida por la AUE, es fijar un conjunto de indicadores de seguimiento para cada uno de los objetivos estratégicos, diferenciando entre indicadores cualitativos (un total de 35) e indicadores cuantitativos (un total de 37), en síntesis, 72 indicadores con los que la AUE se dota con la finalidad de poder conocer y definir de manera clara los resultados que se alcancen con su implantación en términos de mejora de la calidad de vida y de la sostenibilidad de las ciudades, a la vez que se instituyen en el mecanismo para preparar a las ciudades de cara a afrontar los retos del futuro.

### 3.2 *La infancia como protagonista en la Agenda Urbana Española*

Uno de los grandes lemas de la AUE es «Una agenda para todos». De esta forma, en su elaboración se tuvieron en cuenta las aportaciones de todos los actores claves para el desarrollo urbano, durante un proceso con una duración que superó el año y medio. Todo ello, articulado a través de un Grupo de expertos independientes y multidisciplinares, puesto en marcha en junio de 2017, con el objetivo inicial de elaborar un borrador como documento inicial sobre el que empezar a trabajar.

Entre otras acciones y documentos desarrolladas en el marco de la AUE, precisamente tratando de hacer efectivo el lema «Una agenda para todos», y en el marco del Plan de Acción de Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana para su implementación, se ha publicado una Guía didáctica para la educación primaria que, elaborada en colaboración con el Ministerio de Educación y Formación Profesional, se plantea como objetivo acercar el contenido de la AUE a los más pequeños (como su nombre indica, dirigida a menores estudiantes de educación primaria, esto es, con edades comprendidas entre los-11 años) pero no sólo lo anterior, aboga de manera decidida por algo que se entiende fundamental para forjar los cimientos de los que en un futuro serán ciudadanos participativos: ayudarles a entender la importancia del entorno en el que viven, juegan, estudian y se relacionan. En este sentido, la AUE tiene claro el objetivo «Sólo empoderando a los niños a que se sientan dueños de su entorno, a que quieran vivir y disfrutar de sus pueblos y ciudades y a que puedan decidir cómo quieren que éstos sean, conseguiremos alcanzar los objetivos de sostenibilidad social, económica y ambiental que no solo en España, sino en el mundo entero, tenemos por delante».

Con un lenguaje adaptado y a modo recurso didáctico, la Guía se centra en el ODS 11 de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible «Ciudades y Comunidades Sostenibles», haciéndolos partícipes de la importancia que tiene para las niñas y niños, su pueblo o ciudad ya que, como señala, «es el lugar donde aprendes, donde disfrutas con tu familia y amigos [...] pasan cosas asombrosas porque es allí donde transcurre tu vida». En síntesis, hace una primera aproximación haciéndoles acordándoles a la realidad de su entorno como protagonistas del mismo, pero, implícitamente, también apelando al sentimiento de pertenencia y responsabilidad.

### 3.3 *Aprendiendo el ODS 11 a modo de juego y desarrollando el protagonismo ciudadano desde la infancia*

La sistemática de la Guía parte de una introducción en la que se pone en conocimiento de los peques, mediante algunas viñetas, datos sencillos pero relevantes, tratando de buscar su atención sobre la importancia de que se impliquen en lo que a modo de recurso o actividad van a realizar. De partida ya se introduce en cómo frente a las 8 personas que en España viven en ciudades, 2 lo hacen en zonas rurales, reflejando con ello el desequilibrio existente entre lo urbano y lo rural.

A partir de los anteriores, su estructura es sencilla, como se indicaba, centrado en el ODS 11, precisamente uno de los ejes centrales de la propia AUE, la Guía establece los diez objetivos estratégicos de la AUE, pero adaptado a un lenguaje comprensible para las niñas y niños. En concreto:

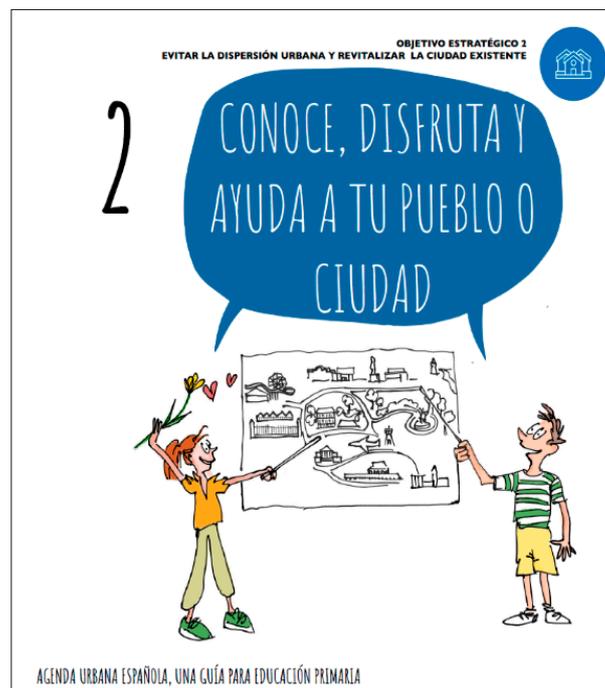
- Objetivo 1: «Nuestro suelo necesita que lo cuides y lo protejas».
- Objetivo 2: «Conoce, disfruta y ayuda a tu pueblo o ciudad».
- Objetivo 3: «El cambio climático lo paramos juntos».
- Objetivo 4: «Reciclo “por mí y por todos mis compañeros”».

- Objetivo 5: «Mis piernas son mi motor».
- Objetivo 6: «¡Lo más importante de la ciudad son las personas!».
- Objetivo 7: «¡Es nuestro turno! ¡Compra en el comercio local!».
- Objetivo 8: «Todos tenemos derecho a una vivienda, a vivir en un hogar».
- Objetivo 9: «Una ciudad es inteligente cuando sus habitantes son inteligentes».
- Objetivo 10: «Si lo planeamos juntos nos saldrá mejor».

Para cada uno de estos objetivos, la sistemática que sigue la Guía es idéntica.

A modo de ejemplo, tomamos la empleada en relación al objetivo 2. Con carácter general, se emplea idéntica sistemática para cada uno de los objetivos de la Guía. De esta forma, si el objetivo específico 2 aboga por «Evitar la dispersión urbana y revitalizar la ciudad existente», en su «traducción» al lenguaje infantil, la Guía denomina el mismo como «Conoce, disfruta y ayuda a tu pueblo o ciudad». El empleo de un lenguaje y una terminología acorde a la edad, junto a las múltiples ilustraciones que conforman la Guía, se entiende esencial para efectivamente lograr el propósito de la misma, acercar la AUE a los pequeños y comprometerlos como ciudadanos responsables, así como algo que se entiende fundamental y que es intrínseco a la misma: enseñarlos a participar, inculcar desde la infancia la cultura de la participación ciudadana. Sólo así se logrará tener una ciudadanía efectivamente comprometida y que asuma los asuntos públicos como propios, participando en la toma de decisiones.

En primer lugar, plantea una portada con dibujos e ilustrativa de lo que se plantea, introduciendo al objetivo:



Fuente: «Agenda Urbana Española. Una guía para educación primaria», p. 22<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Disponible <https://www.aue.gob.es/guia-didactica-de-la-agenda-urbana-espanola-mitma-y-mefp-age> (última consulta 22/10/2021).

En segundo lugar, aproxima al objetivo a través de un texto sugerente. En particular, en el objetivo 2 se plantea «Cerca de ti hay muchos lugares, conoce tu entorno», y en el mismo se anima a ir caminando a todos los sitios agradables del pueblo o ciudad en el que habitan, así como la importancia de los parques o las plazas, lugar en el que juegan y las personas se reúnen, junto a aspectos más generales como la calidad de vida, la importancia de una adecuada iluminación, los ruidos o la accesibilidad. Se emplean viñetas, en las que a través de dibujos se busca concienciarlos en ello.



Fuente: «Agenda Urbana Española. Una guía para educación primaria», p. 23.

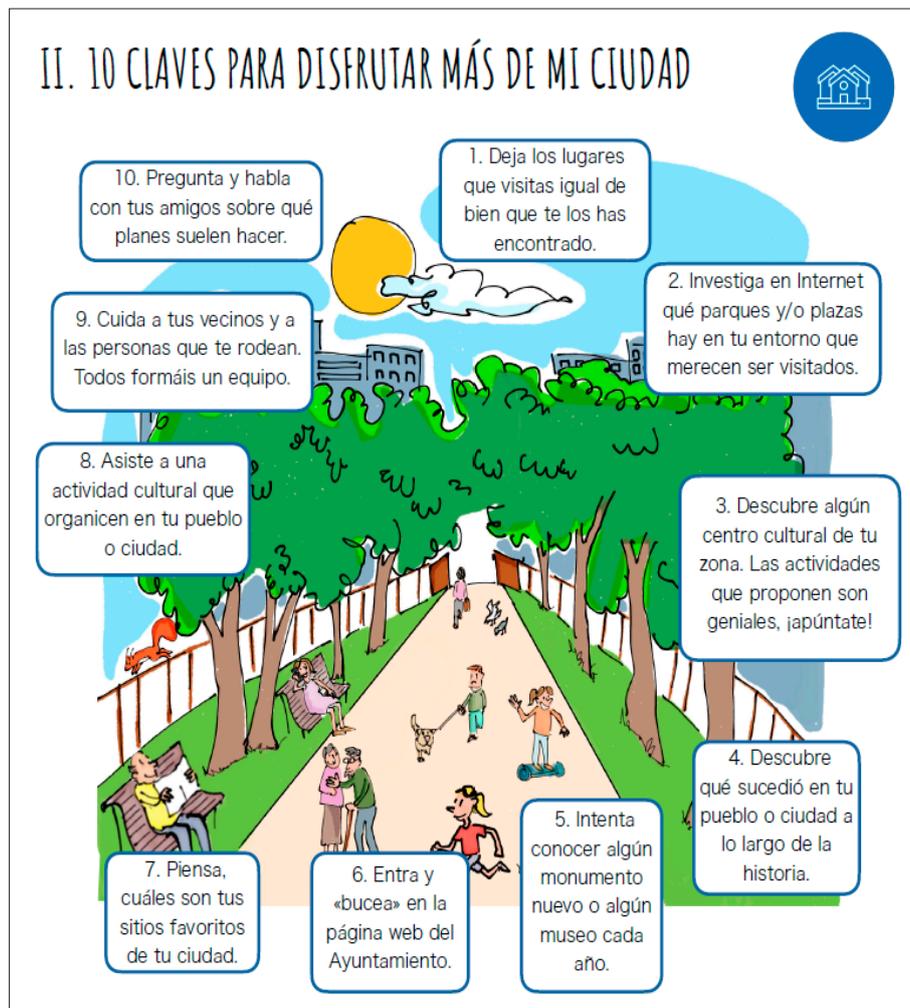
En tercer lugar, dedica un apartado denominado «Alucina» en el que se aportan datos que buscan llamar su atención. En el objetivo de referencia, a modo de ejemplo, para animarlos a andar para disfrutar su ciudad o pueblo, se indica que de esta forma se «... mejora el rendimiento escolar, la concentración, la capacidad de aprendizaje y la imaginación».

## ALUCINA

1. España ocupa el puesto número 19 como país con mayor calidad de vida para vivir. (Fuente: OCDE).
2. Todos los pueblos y ciudades tienen forma, olores y ruidos que las hacen únicas. Fíjate en tu localidad.
3. **Merece la pena que disfrutes de tu ciudad andando.** Andar media hora cada día también mejora el rendimiento escolar, la concentración, la capacidad de aprendizaje y la imaginación.

Fuente: «Agenda Urbana Española. Una guía para educación primaria», p. 23.

En cuarto lugar, se establecen un conjunto de argumentos que dan valor e importancia al objetivo que se pretende. De igual forma, se emplea para ello dibujos y viñetas con diferentes razones que animan a llevar a cabo el objetivo. En el objetivo 2, en concreto se plantean «10 claves para disfrutar más de mi ciudad».



Fuente: «Agenda Urbana Española. Una guía para educación primaria», p. 24.

En quinto lugar, se fijan un conjunto de propuestas con las que se les proponen ideas y compromisos que pueden realizar fácilmente y en su día a día. A modo de test, se le proponen diferentes cosas que pueden hacer con facilidad en su día a día en su ciudad y que deben marcar aquellas sobre las que se comprometen a llevar a cabo.

### III. ¿Y TÚ, QUÉ PUEDES HACER PARA CONOCER Y MEJORAR TU LOCALIDAD?

LEE Y MARCA CON UNA «X» LAS ACCIONES A LAS QUE TE COMPROMETES:

- 1. Investigaré el nombre de mi calle, ¿de dónde viene?
- 2. Dejaré las zonas en las que juego igual de bien que me las he encontrado.
- 3. Dibujaré un plano de mi zona con los lugares que suelo visitar y cómo me desplazaré hasta ellos.
- 4. Seré responsable al cruzar la carretera y entenderé que no soy el único que camina por la acera. Respetaré y ayudaré a los mayores y a las personas con discapacidad.
- 5. Propondré a mis padres ir a los sitios andando o en bici, patines...
- 6. Saludaré por su nombre a las personas que suelo ver con frecuencia: conserje, vecinos...
- 7. Buscaré en internet qué personajes históricos han nacido en mi pueblo o ciudad y qué hicieron.
- 8. Mandaré un mail a mi Ayuntamiento si veo algún desperfecto en mi barrio: aceras dañadas, fuentes estropeadas que pierden agua...



Fuente: «Agenda Urbana Española. Una guía para educación primaria», p. 25.

En sexto lugar, se recogen un conjunto de videos y apps que ayudan a trabajar el objetivo concreto. Nuevamente de forma sencilla, se les facilitan los enlaces y códigos QR para que puedan acceder a los mismos y ampliar la información mediante juegos.

### IV. VÍDEOS INTERESANTES



		<h4>CIUDADES QUE AMAMOS</h4> <p>Un vídeo sobre las ciudades españolas que son patrimonio de la humanidad.</p>
		<h4>EL SECTOR SERVICIOS</h4> <p>En la ciudad hay muchas personas que se preocupan y trabajan por nuestro bienestar.</p>
		<h4>CIUDADES ACCESIBLES</h4> <p>Un vídeo sobre la importancia de que todos podamos desplazarnos sin barreras por la ciudad.</p>

### V. APLICACIONES PARA CONOCER TU ENTORNO

	<h4>GEOCACHING</h4> <p>Esta aplicación para IOS y Android te propone un juego de búsqueda en tu zona.</p>		<h4>MAPESIBLE</h4> <p>Mapea la accesibilidad de tu entorno para ayudar a las personas con movilidad reducida.</p>
	<h4>WORLD OF CASTLES</h4> <p>Aplicación de Android con información sobre los castillos de Europa y España.</p>		<h4>CIUDADES PATRIMONIO ACCESIBLES</h4> <p>Esta aplicación te permitirá conocer las ciudades españolas que son Patrimonio de la Humanidad.</p>

Fuente: «Agenda Urbana Española. Una guía para educación primaria», p. 26.

En séptimo y último lugar, se fija un «microrreto» a modo de actividad para realizar con los compañeros de clase y con el que poner en marcha lo aprendido sobre el objetivo. En concreto, en el objetivo 2 se les propone realizar una excursión a un parque, museo o lugar emblemático de su pueblo o ciudad, cercano al colegio y después contar todo lo que han aprendido en la excursión a su clase.



Y DICE LA PROFESORA QUE EL CUADRO QUE VAMOS A VER ES INTERESANTE, PERO LA VIDA DEL QUE LO PINTÓ LO ES MUCHO MÁS



## VI. MICRORRETO 2 AGENDA URBANA

Preparad una excursión a algún parque, museo o lugar emblemático de vuestra localidad. No hace falta desplazarse muy lejos del colegio. Después de la salida presentad todo lo que habéis aprendido a vuestro curso o a otros cursos. Podéis incluir fotos, dibujos o un PowerPoint con la presentación.



Fuente: «Agenda Urbana Española. Una guía para educación primaria», p. 27.

#### 4. A modo de reflexiones

Parece indiscutible la importancia y el valor que la participación ciudadana tiene, en general, en la toma de decisiones de los asuntos públicos. Ahora bien, en determinadas materias, como las analizadas en la presente ponencia, esto es, el urbanismo o la ordenación del territorio, y precisamente por la cercanía y la incidencia que dichas decisiones pueden tener en nuestro día a día como ciudadanos, la misma se acentúa más si cabe.

Es por ello, la importancia que tiene una efectiva y real participación ciudadana. Nuestro ordenamiento jurídico la reconoce como derecho en el propio texto constitucional y la desarrolla tanto en la legislación básica como en diferentes materias sectoriales. A mayor abundamiento, las Comunidades Autónomas, en tanto ostentan las competencias exclusivas

en las citadas materias, la reconocen expresamente a nivel legislativo, algunas incluso, instauran mecanismos concretos para su implementación.

Pero no parece suficiente con lo anterior, pese a su importancia. Es necesaria una cultura de participación ciudadana y es precisamente en este punto en el que se observa que aún queda camino por recorrer. Desde las propias Administraciones se incide en la escasa participación que no pocas veces tiene lugar, participación entendida en el sentido propio del término, en tanto implicación y concienciación en la toma de decisiones.

Y precisamente esta cuestión que se puede resumir en una carencia de efectiva cultura de participación ciudadana, hace necesario reinventar herramientas que, desde las etapas más tempranas, desde la infancia, involucren y hagan tomar conciencia a nuestras niñas y niños en su responsabilidad en tal sentido.

Por ello, se toma como referente la denominada Guía didáctica de la Agenda Urbana Española, en tanto medio que se entiende puede coadyuvar en este sentido, además de enseñar a ser ciudadanos responsables, que entiendan su pueblo o ciudad, y con ellas sus calles, sus plazas, sus parques, etc., como propio y con el que tienen el compromiso de responsabilizarse e involucrarse de manera activa. Ello, ayudará, a su vez, a contar con una ciudadanía implicada y cuidadora de su entorno y de lo que en el mismo se contiene. Este referente es sólo un ejemplo, de las diferentes acciones que se entiende necesarias se impulsen desde las diferentes Administraciones públicas, en coordinación con otras instancias y con las propias familias, para imbricar una real cultura ciudadana.

## Referencias bibliográficas

- Arenilla Sáez, M. (2005). «Material para un debate sobre participación», en Villoria Mendieta, M., Delgado Godoy, L. e Iglesias Alonso, Á. (coords.) *La participación ciudadana en grandes ciudades*, pp. 69-105.
- Boira Maiques, J. V. (2003). «La participación ciudadana y el urbanismo. ¿Radicalizar la democracia o democratizar el espacio?», en Capel, H. (coord.) *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*, Colección Mediterráneo Económico, Instituto de Estudios Socioeconómicos de Cajamar.
- Latasa Zaballós, I. (2021). «La participación pública en los procedimientos de desarrollo de la política de ordenación del territorio: nuevas proximidades no del todo organizadas». En Farinós Dasí, J. (dir.) *Evaluación de procesos: una mirada crítica y propositiva de la situación de la política e instrumentos de ordenación del territorio en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 171-209.
- Lora Tamayo-Vallvé, M. (2018). «Participación pública a la francesa: antecedentes, propuestas y órganos administrativos de participación», en Lora Tamayo-Vallvé, M. (coord.) *Retos y nuevas perspectivas de la participación pública*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 337-374.
- Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y Ministerio de Educación y Formación Profesional (2020). *Guía Didáctica de la Agenda Urbana Española*. Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Disponible <https://www.aue.gob.es/guia-didactica-de-la-agenda-urbana-espanola-mitma-y-mefp-age> (última consulta 21/10/2021).
- Rando Burgos, E. (2020). «Participación ciudadana y urbanismo: de los principios a la implementación». *Revista Española de la Transparencia*, núm. 10, pp. 65-96.
- Sartori, G. (1987). *The Theory of Democracy Revisited*. London, Chantam House Publishers.
- Subirats, J. (2002). *Els dilemes d'una relació inevitable*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.



# **Diez Congresos Internacionales de Ordenación del Territorio. CIOT. Treinta y tres años de la Ordenación del Territorio en España, Europa e Iberoamérica**

Purificación Gallego Martín<sup>1</sup>

## **Resumen**

Los Congresos Internacionales de Ordenación del Territorio (CIOT) son un foro de debate científico, político y social sobre los procesos de transformación territorial, el papel de las administraciones y su adaptación social, en un mundo cambiante. Se trata de buscar un nuevo modelo de desarrollo ambientalmente sostenible, territorialmente equilibrado y socioeconómicamente cohesionado.

## **Abstract**

The International Conference on Territorial Planning (CIOT) is a forum for scientific, political and social debate on the processes of territorial transformation, the role of administrations and their social adaptation in a changing world. The aim is to seek a new environmentally sustainable, territorially balanced and socio-economically cohesive development model

## **Palabras clave**

Territorio, infraestructuras, ciudad, paisaje, rural, urbano, patrimonio, planeamiento, desarrollo, sostenible, crisis, cambio climático, riesgo, turismo, economía circular.

## **Keywords**

Territory, infrastructure, city, landscape, rural, urban, heritage, planning, development, sustainable, crisis, climate change, risk, tourism, circular economy.

## **1. Introducción**

En todos los Congresos Internacionales de Ordenación del Territorio (CIOT), organizados por FUNDICOT, se ha perseguido el desarrollo y potenciación de la Ordenación del Territorio (OT) como disciplina científica, y la búsqueda de prácticas sociales dirigidas a la mejora medioambientalmente sostenible de la calidad de vida de las personas, sin olvidar la valoración de los recursos y ecosistemas naturales de la Tierra. Se trata de debatir los procesos de transformación territorial en España, Europa e Iberoamérica; así como el papel de las Administraciones en la planificación, gestión, seguimiento y control de ellos y su adecuación al bienestar social, en un mundo en cambio acelerado. El objetivo principal de todos ellos, desde la dimensión española, europea e iberoamericana, es abordar la problemática de la OT,

---

<sup>1</sup> Maestra y Geógrafa. Vocal Junta Directiva de FUNDICOT. pura.gamar@gmail.com

el urbanismo, y el medio ambiente; la divulgación de los logros en OT; y el restablecimiento de las relaciones entre científicos, técnicos, funcionarios e investigadores con formación en este campo.

Así en los diez CIOT se han presentado más de 100 ponencias y comunicaciones, en cada uno de ellos, y se han reunido más de 300 expertos en los Congresos, en sus conferencias, ponencias presenciales, mesas redondas y debates. Han acudido representantes de las Administraciones, tanto Estatal como Municipal y Autonómica; profesionales de la ordenación del territorio y del urbanismo, docentes e investigadores de distintos campos: ingenieros, arquitectos, abogados, sociólogos, economistas, biólogos, ecólogos, geógrafos, arqueólogos, etc. Constatando el carácter interdisciplinar de la OT y de la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT).

En esta ponencia se ha hecho un breve resumen de cada CIOT, intentando exponer lo que en ellos se ha tratado según como se abordaba en cada uno de ellos, es decir usando la terminología que se utiliza en cada momento, como, por ejemplo, como se ha abordado y se ha ido definiendo la OT, el concepto de Desarrollo y Territorio, Paisaje, buenas prácticas, o como han evolucionado los SIG desde las primeras ortofotos e imágenes por satélite y su posterior desarrollo hasta las Smart cites de hoy en día. También reflejan la situación socioeconómica y política en la que se celebran cada uno de ellos y se reflexiona sobre el pasado, presente y futuro de la OT. Tras el estudio de las ponencias y comunicaciones presentadas, las conferencias, ponencias presenciales y mesas redondas desarrolladas en el Congreso se extraen una serie de conclusiones que se recogen en el Acta del mismo, junto a todas las ponencias y comunicaciones. Son propuestas, reivindicaciones y actuaciones a realizar. Toda esta documentación se puede consultar en la web de FUNDICOT, en la sección de Congresos.

## **2. Los diez congresos internacionales de ordenación del territorio**

### **1 CIOT. VALENCIA. 1988. Sin lema**

La creciente preocupación social por el medio ambiente y el deterioro de la calidad de vida, así como la consideración por parte de los políticos y la necesidad de defender principios como los de la Carta de la Naturaleza de las Naciones Unidas, y de distintos documentos que llaman a la búsqueda de un desarrollo social que no ponga en riesgo la supervivencia del Planeta, de las especies en peligro de extinción, o de los recursos limitados que existen. Por ello se plantea conveniente el intercambio de experiencias y teorías sobre la forma de planificar nuestro territorio, medio ambiente y sociedades.

Existe una dialéctica constante entre crecimiento económico y consumo de recursos naturales. Surge así la noción de “ecodesarrollo”, definido, “como la comprensión de los procesos sociales desde una perspectiva integrada y equilibrada respeto de los procesos naturales”. Se propugna un desarrollo económico no destructivo ni degenerativo de los ecosistemas sino impulsor y complementario de las potencialidades productivas en los mismos. Se señalan las limitaciones existentes al ecodesarrollo ligadas a la contradicción fundamental entre los intereses particulares, que no consideran ni interiorizan los costes sociales externos ligados a la intervención territorial, y los intereses generales que se ven afectados por procesos contaminantes y por el incremento de riesgos para la población. Se valora la creciente concienciación de la sociedad sobre la preservación del medio ambiente y de los recursos naturales, siendo necesario, por tanto, la potenciación y extensión de la información sobre el territorio y el medio ambiente. Los poderes públicos y las administraciones deben formular objetivos y propuestas ligadas al concepto de ecodesarrollo al elaborar los Planes de OT. Deben, a su

vez, asegurar la calidad y viabilidad de los planes y la gestión de las propuestas incluidas en el planeamiento. Así como asumir los resultados derivados de la ejecución del plan. La “no planificación territorial” implica aceptación por parte de la Administración pública de la dinámica social vigente y de los intereses y beneficios asociados a esa dinámica. Sólo en catástrofes se generan reacciones administrativas de racionalización de los procesos territoriales. La responsabilidad administrativa es, en definitiva, una responsabilidad política que debe tener su reflejo en las urnas. Es por ello necesario la formación cultural de la población que incida en la noción de “ecodesarrollo” y en la valoración de las actuaciones de las administraciones en relación a la racionalización de usos y ocupación del territorio y de sus recursos. La sociedad europea ha cambiado sus objetivos de futuro hacia una preocupación creciente por la calidad de vida que se exige asociada al crecimiento. En el ámbito urbano existen reivindicaciones sin resolver que precisan de instrumentos adecuados. Como pasa en la protección de espacios naturales; la revitalización de la ciudad consolidada; las formas en que la segunda residencia afecta al desarrollo rural; o la incidencia del turismo sobre el territorio. La Administración debe tener mayor protagonismo ante el futuro. Tendrá que diseñar nuevos instrumentos que cubran las lagunas de la legislación vigente y la superación del marco urbanístico que contempla. Como ejemplo está el carácter limitado que presentan en su aplicación protectora los Planes Especiales de Reforma Interior o los de Protección de Espacios Naturales. Es necesaria la rehabilitación económica previa a la rehabilitación física. Se exige la revisión de la legislación vigente y no simplemente su retoque o utilización forzada que generan distintas interpretaciones y recursos en su ejecución. El excesivo número de Administraciones cuyas competencias se superponen en un mismo ámbito espacial y la gran dispersión de normas que, desde perspectivas sectoriales junto a las Directivas de la Comunidad Económica Europea, inciden en las actuaciones territoriales, añaden confusión normativa y dificultades de gestión. Es imprescindible la coordinación entre los distintos niveles y departamentos de la Administración para proponer actuaciones públicas con incidencia en el territorio. Es fundamental una auténtica política territorial. La eficacia de la política territorial exige la coordinación entre planes y programas de inversión pública. Los cambios socioeconómicos que se están produciendo con la incorporación de las nuevas tecnologías a los procesos productivos y la rapidez con que esos cambios inciden en la demanda social, requieren respuestas más rápidas por parte de las Administraciones. Sin olvidar la acción de control que las Administraciones deben ejercer sobre los procesos de planificación territorial y la ejecución y gestión de los mismos.

En cuanto a las infraestructuras de transporte se considera obvia la relación entre dotación de infraestructuras y desarrollo, viéndose este limitado si existen carencias en ellas. La disponibilidad de unas infraestructuras de transporte de calidad, acordes con las demandas, es necesaria para el desarrollo de las regiones. Por tanto, se han impulsado los esfuerzos para mejorar la accesibilidad y reducir los cuellos de botella existentes en el transporte. La disponibilidad de las nuevas tecnologías, la consecución de un mercado único europeo para 1993 y el incremento de la movilidad en nuestra sociedad, son fundamentales para la planificación de nuevas infraestructuras de transporte. La planificación de estas infraestructuras consigue su mayor eficacia en la máxima coordinación entre los ámbitos territoriales y su integración en la planificación del sistema territorial. Es de destacar la incidencia que tienen sobre la OT los programas de inversión en infraestructuras existentes. En concreto se destaca el Plan de Transportes Ferroviario que incluye la construcción de líneas de Alta Velocidad (AV), que influirá en la modificación de las relaciones territoriales. En el ámbito del transporte existe una preocupación generalizada por la previsión y evaluación de sus impactos medioambientales y a la recuperación y establecimiento de nuevos usos para espacios e infraestructuras y vías que han decaído en su utilización. Se considera que habrá un agotamiento a corto plazo

de las soluciones de transporte basadas en el apoyo al modo privado, haciéndose necesario el desarrollo acelerado de la oferta pública de calidad. La complementariedad entre modos, la mejora de su especialización y la compatibilidad de las nuevas inversiones con la red existente, son fundamentales para decidir el volumen de gasto público que el desarrollo de nuevas infraestructuras conlleva.

En relación a la formación técnica de los profesionales de la OT, existen insuficiencias y carencias en los planes de estudio actuales y se hace necesaria la reformulación de los contenidos específicos de dichos planes de estudio. Teniendo en cuenta el carácter de postgrado que ha tenido hasta ahora la formación en este campo, se pretende crear, a corto plazo, la especialización en OT, integrada, pero diferenciada del Urbanismo y del Medio Ambiente. Para convertirse, más adelante, en el núcleo de una carrera específica sobre OT. Desde una perspectiva técnica, el desarrollo de la informática y de las nuevas tecnologías, permiten una importante mejora en el análisis y tratamiento de la información disponible en los procesos de planificación territorial.

## 2 CIOT. VALENCIA. 1991. Objetivos y experiencias de la Ordenación del Territorio en Europa e Iberoamérica

En este momento es necesario reflexionar sobre las transformaciones que se han producido en los últimos años en materia territorial y, sobre todo, el creciente interés europeo por la problemática y la consideración de la OT en su conjunto. En 1991, a un año de la celebración del 52 Centenario del encuentro con la sociedad Iberoamericana se ve preciso contar en este Congreso con las experiencias y el intercambio con profesionales expertos, gerentes e investigadores de Iberoamérica. En un CIOT debe estar presente una reflexión sobre las principales aportaciones teóricas y metodológicas que se han venido produciendo en esta materia.

Desde una perspectiva teórica existen aspectos definibles que hacen de la ordenación del territorio y la planificación territorial una necesidad en la sociedad actual y desde una perspectiva política y desde la sociedad en su conjunto sea cada vez más necesaria. La constatación de efectos exteriores (economías y deseconomías exteriores) no interiorizados en los precios del mercado; así como la de compensar las desigualdades que los mecanismos de mercado generan para mantener un máximo de equilibrio social; la necesidad de incentivar nuevas actividades, investigaciones,..., en una sociedad en transformación tecnológica, y la de conservar el planeta Tierra como un bien colectivo para las generaciones presentes y futuras, anteponiendo los efectos a largo plazo sobre los intereses inmediatos; así como de prever y compensar fenómenos naturales desastrosos; dan sentido a la planificación como elemento de base para la toma de decisiones, ya sea en las actuaciones y políticas a realizar como al marco o líneas de actuación que no se deben sobrepasar. Este creciente interés por la ordenación del territorio no está exento de problemas epistemológicos. Uno de ellos es que el "plan" define el estado final deseado para el territorio, pero éste no suele coincidir con los intereses de los agentes que van a actuar, ya sean estos privados o públicos. Esta contradicción tiene solución en la medida en que el "plan" responda a las necesidades e intereses reales de la sociedad. De ello surge la necesidad de cuidar particularmente la fase de "análisis territorial" para que queden reflejadas correctamente. Las nuevas aportaciones teóricas sobre la planificación territorial y la OT se centran más en la reflexión sobre su propia esencia que en la búsqueda de nuevas aportaciones técnicas. Una vez interiorizadas las grandes posibilidades que la informática ha supuesto para el tratamiento de información y para la creación de sistemas de información geográfica (SIG) parece existir una creciente preocupación por informar, por hacer partícipe a la población en los procesos de planificación,

y por la planificación concertada en paralelo a los crecientes procesos de profesionalización e institucionalización de la misma. Una de las tendencias presentes es convertir los planes en instrumentos que sirvan para la toma de decisiones políticas. El plan no marca la línea de actuación sino el marco en el poder elegir entre distintas alternativas. La ordenación busca la adecuación que existe entre las características intrínsecas del territorio y los posibles usos del suelo para determinar la tasa de desarrollo soportable, distribuyéndolos en función de ella. Sin dejar de lado las determinaciones relativas al equilibrio territorial en equipamiento y servicios.

En el planeamiento urbanístico se aborda la dialéctica entre Planeamiento y Diseño, entre “función” y “forma”. El Diseño requiere una comprensión de la morfología de la ciudad que debe tener en cuenta al Planeamiento. La práctica profesional arquitectónica se concreta a través de figuras de Planeamiento que son consecuencia de los planteamientos del “zoning”. Los tres tipos de planes que se desarrollan son los planes Directores, los planes Estructurantes y los planes Operativos. Estos últimos concretan la ordenación urbana en su forma, en el diseño, pero no pueden determinar la forma de la ciudad. La ordenación de cada uno de ellos no tiene continuidad en el próximo, se proyectan ajenos al conjunto y produce, en áreas que naturalmente serían un todo, faltas de identidad, de jerarquía, de unidad y sobre todo desorientación y falta de legibilidad en el ciudadano. Los planes Parciales u Operativos son consecuencia de otros más globales, que son los que tienen que buscar la integración territorial en el tratamiento. Los planes Estructurantes se quedan en lo funcional. En ellos se pide una serie de determinaciones como es la estructura orgánica del territorio y del núcleo urbano que implica la definición de la distribución de usos, niveles, intensidades. Estos planes no se plantean cuestiones formales, responden al “zoning”. Si se pretende que la ciudad en su conjunto sea ordenada en su forma debe afectar a los planes Estructurantes y desde ese nivel se obtendrá la orientación necesaria para el desarrollo posterior en planes Operativos. Hay que unir teoría y práctica para establecer una relación entre los estudios morfológicos y analíticos realizados en la ciudad con las propuestas normativas necesarias en la práctica profesional. Tratando de instrumentar una metodología que afecte a la puesta en práctica del plan urbanístico y que responda a cuestiones funcionales y a la forma y composición de la ciudad. Deberán afectar no sólo a aspectos parciales sino a la ciudad en su conjunto, sin reducir los estudios morfológicos a los cascos históricos o a otras partes de la ciudad. Como conclusión, el nivel instrumental se refiere a la escala de intervención, mientras que el nivel metodológico a la interacción de la forma con sus significados funcionales, históricos, culturales y de operatividad.

La constitución de las Administraciones Autonómicas incrementó el uso de los mapas de grandes escalas al aumentar el número intervenciones territoriales. Con ello surgen Servicios Geográficos que cumplen la misión de formar series regionales tanto para uso de la Administración Pública como para su difusión en general. Así desarrollan las series Cartográficas Regionales, entendiendo por ellas, aquellos mapas relativos a todo el territorio de una Comunidad Autónoma y cuya formación y actualización la realiza una unidad dependiente de esa Administración. Se distinguen cuatro tipos de series regionales: series delineadas, impresas, numéricas y de ortoimágenes. Las series delineadas producen un mapa fotogramétrico original delineado a cinco colores, que se reproduce mediante máquinas convencionales. Cómo sería el Mapa Topográfico de la Comunidad a escala 1/5.000; o el mapa de núcleos de población a escala 1/2.000, con todos los núcleos urbanos y las áreas periurbanas de la región. Por reducción fotográfica y montaje del 1/5.000 se obtiene una serie 1/10.000 y otra 1/25.000. Generalizando el 1/5.000 con definición de 1/25.000 y dibujo a 1/10.000 se obtiene, tras la reducción fotográfica, la serie 1/25.000. Del 1/25.000 se deriva un mapa 1/100.000. En el extremo inferior de la producción está el Mapa de la Comunidad a 1/200.000 que se imprime

en colores, siendo la de más amplia difusión. Los trabajos de Cartografía Numérica se iniciaron a principios de los 70 y se concretaron en los 80 en la formación de series de cartografía temática a escala 1/200.000 y en sistemas de Información de Planeamiento Urbano a escala 1/25.000. La estructura de la información y su representación están subordinadas al carácter temático del mapa. Las ortoimágenes espaciales proporcionan una visión objetiva y realista del territorio permitiendo su fotointerpretación y tratamiento digital para análisis temáticos. Por otra parte, se considera necesaria la creación de un Sistema de Información Territorial orientado a la OT y al Urbanismo. Debe constar de una base de datos municipal georreferenciada, con información de población, vivienda, licencias municipales, base de datos de actividades económicas, etc.; un sistema de información sobre el Planeamiento a escala 1/5.000 o 1/25.000; una serie cartográfica numérica relativa a infraestructuras a escala 1/25.000 o 1/200.000; otra de formaciones vegetales a 1/25.000. Todos los organismos e instituciones están interesados en la creación de SIG como en utilizar la cartografía convencional para representar datos temáticos. Además de la formación y el mantenimiento de las Bases Numéricas, los profesionales del Sistema han de poder ofrecer a los distintos usuarios las bases numéricas actualizadas y en diversos tipos de soporte informático. Podría existir una conexión telefónica directa entre los ordenadores del Sistema y los terminales localizados en otros organismos, que permita el acceso inmediato a la última información disponible en las Bases Cartográficas Numéricas. Así, para la elaboración y gestión conjunta de mapas temáticos, modelos digitales del terreno e imágenes de satélite, la información es almacenada y tratada dos sistemas de información geográfica (Arc/Info y Erdas) para generar nueva información derivada y poder realizar una manipulación y actualización eficaces de los datos, proporcionando una base adecuada para la elaboración de planes de ordenación y gestión de recursos y espacios naturales. Por otra parte, la estructuración de los espacios urbanos, con un SIG y la técnica de potenciales, busca emplear la informática como elemento de unificación entre las informaciones ya existentes. La computerización de los archivos alfanuméricos y espaciales van a permitir localizarlos y actualizarlos en tiempo real produciendo nuevas informaciones que ayuden a la comprensión del medio urbano.

El concepto de “planificación ecológica”, se entiende como proceso en el que se realiza la valoración de la capacidad de uso del territorio para las distintas actividades a desarrollar como fase previa a la consideración y definición de usos sobre la misma. Unos usos con base biológica y ecológica, determinando los factores que condicionan la capacidad de uso de cada ámbito espacial y elaborando tablas de capacidad. A partir de un análisis multivariante posterior se integran las zonas de máxima capacidad de uso para cada actividad, el mínimo impacto ambiental, la máxima compatibilidad y la mínima competencia con el resto de usos. Asimismo, se plantea que la ordenación de un Espacio Natural parte de un amplio conocimiento de todos los valores físicos y socioeconómicos y de una correcta zonificación de su territorio para poder llegar a establecer grados de protección y conservación y un correcto aprovechamiento de los recursos. Para la realización de un Plan de Ordenación de Recursos Naturales (PORN) hay que tener en cuenta los objetivos de la Ley 4/89, sobre la Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y de la Fauna Silvestre, a través de las distintas fases: análisis del medio, diagnóstico integral, zonificación del Espacio Natural y Normativa, para regular el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, la preservación de la diversidad genética y la conservación activa de la variedad, singularidad y belleza de los espacios naturales y del paisaje. Partiendo de la información sobre áreas homogéneas, áreas de interés natural y usos del suelo, se sigue un proceso de subdivisión secuencial, respondiendo a criterios ecológicos y de aprovechamiento. Realizada la zonificación se hace la valoración desde distintos aspectos, definiendo los usos permisibles en cada ámbito.

Finalmente, las actividades recreativas que se localizan en las márgenes de los ríos y de los embalses plantean una problemática en lo referente a la determinación de la capacidad de acogida y la consideración de ésta en los procesos de planificación. Se expone una metodología orientada a la determinación de la capacidad de acogida de los sistemas fluviales que proporcione una base científica para facilitar la selección de la fórmula más adecuada de gestión de estos espacios naturales. Se define la aptitud que el área seleccionada presenta para desarrollar actividades turístico-recreativas.

A partir de las componentes básicas de la territorialidad humana: residencia y actividad, se establece la variable medible y comparable que sirve de nexo entre ambas que es la “movilidad laboral obligada”. Se basa en el valor relativo de los flujos entre los distintos municipios biunívocamente considerados que superen un determinado umbral, constituyéndose distintas zonas de cohesión alrededor de los municipios cabecera. A su vez, dentro de estas zonas se reconocen tres coronas: un de máxima cohesión, una segunda de muy alta cohesión, y una tercera de alta cohesión. Se distinguen zonas de cohesión por Población Ocupada Residente, por Puestos de Trabajo Localizados y por ambos a la vez. Por otra parte, se desarrolla el concepto de “radio de acción territorial”, definitorio de un círculo de influencia de un Ente territorial concreto prestador de servicios públicos a los centros de consumidores del mismo, distribuidos de modo profuso o continuo sobre el territorio.

En relación con la determinación del “impacto ambiental” hay que resaltar la importancia de la información y comunicación en planificación, destacando cómo los “Estudios de Impacto Ambiental” pueden ofrecer un instrumento clave para conocer y proteger los elementos de nuestro patrimonio cultural y lograr una mayor divulgación e integración en la sociedad. La mayoría de los elementos que componen el Patrimonio Cultural Español han sido olvidados en casi todas las políticas de planificación territorial. El Patrimonio Cultural se encuentra alejado de una utilización por parte de la sociedad, a quien realmente pertenece. Uno de los problemas de los profesionales de la gestión patrimonial es la dificultad para dotar de significado social y cultural al conjunto de materiales y estructuras que son la base de su trabajo. En concreto, en la arqueología, el carácter fragmentario e incompleto de la información disponible, condiciona el tratamiento de la arqueología material recuperada, perdiendo una información de vital importancia y ello sin considerar la posibilidad de recrear el marco espacial y antropológico en el que fueron creados y utilizados. La arqueología es por sus objetivos, una ciencia social que aun dependiendo de los métodos empíricos y de los modelos de las ciencias naturales, es una ecología del hombre, analizando las interacciones dinámicas que se establecen entre los grupos humanos o sociedades y sus respectivos medioambientes.

### 3 CIOT. GIJÓN. 2001. Política Regional, Urbanismo y Medio Ambiente

En esta ocasión se estructuró el Congreso en siete áreas temáticas en las que se presentaron ponencias y comunicaciones sobre los temas siguientes:

*Sobre la concepción de la Ordenación del Territorio en el siglo XXI.* Se trata de avanzar hacia un desarrollo más sostenible, hacia una nueva forma de planificación territorial. Se toma como base en esta área la “Estrategia Territorial Europea” de 1999, entre cuyos objetivos se pretende lograr: Un desarrollo espacial equilibrado y sostenible del territorio de la U. E. La cohesión económica y social de las regiones europeas. Un uso sostenible de los recursos naturales y la protección del patrimonio cultural. El aseguramiento de una competencia equilibrada entre los distintos miembros. *Regulación y normativa urbanística y territorial.* Se aborda el tema del desarrollo sostenible en los textos legales españoles y se hace una serie

de reflexiones sobre el escaso desarrollo de leyes de OT. Así como se analizan los límites de la Normativa Espacial y de la acción de los poderes públicos. Se presenta, entre otros, el Proyecto de Ley del Principado de Asturias de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística. Sus objetivos y características. Las líneas maestras del Planeamiento General en la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana. Y la instrumentación legislativa de la OT en Extremadura. *Planes y estructuras de Ordenación del Territorio*. En este punto se ha reflexionado sobre las áreas urbanas españolas, así como de las directrices para el medio físico, y el tratamiento de los Espacios Naturales en la ordenación territorial. La segunda residencia es una grave amenaza sobre el modelo de ordenación territorial del litoral. Los planes regionales están en estudio. Se presenta el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía; la OT en Castilla y León y la aplicación de la Ley 10/1998 de ordenación territorial de Castilla y León; el sistema de ciudades en Extremadura; la dimensión ambiental en la planificación territorial de las Directrices de ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco; el planteamiento de estrategias de OT en el Área Central de Asturias; la gestión de la costa en Asturias, el Plan de Ordenación del Litoral Asturiano. (POLA). Hacia una nueva política territorial se presenta el modelo de Comarcalización de Aragón y el marco jurídico de la Comarcalización. *El agua en la Ordenación del Territorio*. Se estudian las políticas de OT y la gestión del Agua. Así se presenta, entre otros, el ejemplo del tratamiento del Riesgo de Inundación en la OT en el Plan de Acción Territorial sobre prevención del Riesgo de Inundación en la Comunidad valenciana. PATRICOVA. *Planes y análisis territoriales sectoriales*. Se analiza los efectos territoriales del AVE Madrid-Sevilla e intermodalidad en el entorno de Ciudad Real y Puertollano. La implantación de Parques Eólicos como nuevo uso del suelo no urbanizable en Asturias. La funcionalidad de la autopista del Atlántico (A-9) en la vertebración y desarrollo económico de Galicia. Las Agendas 21 Local de varios municipios, Corvera, Gijón y Segovia. *Planeamiento urbanístico y desarrollo local*. Se busca el acercamiento entre el planeamiento territorial y el urbanístico. Metodologías y aportaciones epistemológicas en la OT y el Medio Ambiente. Así como la relevancia del paisaje como recurso de desarrollo local y bienestar de la sociedad, así como generación de renta y empleo en el S. XXI. Se necesita por tanto una Política sobre Paisaje. A su vez se busca la planificación del suelo industrial frente al desarrollo territorial y al crecimiento económico, con el ejemplo de la producción de suelo industrial en la ciudad de Gijón. Se analiza la Alta Velocidad en pequeñas ciudades europeas, como nuevas oportunidades para el desarrollo urbano. Se presenta un ejemplo de estrategia de desarrollo económico local, basado en el conocimiento y la innovación en el Parque Tecnológico S. Martín en Argentina. *Instrumentos y métodos para la Ordenación del Territorio*. Estimación de la “Huella Ecológica” en Andalucía. La “Evaluación de Impacto Territorial”, (EIT) como herramienta para el impulso a un desarrollo territorial sostenible. Se pretende una definición teórica y la aplicación práctica. El Sistema Territorial del Principado de Asturias, (SITPA) como elemento integrador de la Información Geográfica y su aplicación práctica al urbanismo. Intercambio de información territorial en la intranet del Principado.

#### 4 CIOT. ZARAGOZA. 2003. Nuevos territorios para nuevas sociedades

Se organizó el Congreso en torno a las siguientes áreas temáticas.

*El desarrollo equilibrado y sostenible en la Ordenación del Territorio*. Un objetivo fundamental de la OT es el desarrollo equilibrado y sostenible como dicta la Estratégica Territorial Europea. El cuál debe estar presente en el debate público. Por otra parte, se aborda el llamado “Índice de Desarrollo Humano” e “Índice de Compatibilidad Global como enfoques

para la Evaluación de Sostenibilidad del Territorio. Se ahonda en el concepto de desarrollo sostenible, a través de sistemas de indicadores para un desarrollo urbano sostenible, analizando el Sistema de Indicadores de la Agenda Local 21. Se analiza el sistema de ciudades en la política territorial de las regiones periféricas; la Comarcalización frente a las provincias como en el caso de Aragón; la ordenación minero-ambiental como instrumento de integración de la actividad minera en el desarrollo sostenible; los riesgos de inundación y la OT; la ordenación territorial en zonas de alto riesgo sísmico como el caso de la región cafetera colombiana; la gestión del agua, así como la presencia del agua en la planificación territorial. *Normativa, coordinación administrativo-territorial. Participación pública.* En esta área se presentaron ponencias en torno a la Agenda Local 21; la participación social en el urbanismo; un caso concreto de participación ciudadana en la ordenación y planificación de las playas; la ordenación del territorio y el desarrollo regional; la intervención de la Administración en la elaboración de instrumentos de ordenación territorial; los instrumentos de planeamiento en la ley de Ordenación Urbanística de Andalucía; entre otras. *Infraestructuras e Infoestructuras en la Ordenación del Territorio.* En esta área se analizan los procesos de difusión urbana a través de las vías de comunicación con el ejemplo de la metodología de estudio de la Carretera N-111 (Pamplona-Logroño). *Experiencias nacionales e internacionales de políticas y Ordenación del Territorio para la sostenibilidad.* En primer lugar, se hace un detallado estudio de las tendencias del modelo territorial de la España del S. XXI. Se analiza en otras ponencias la coordinación de las redes y espacios del patrimonio natural y cultural; la clasificación del suelo rural y la asignación de densidades de ocupación en los Planes de Ordenación del Territorio; la planificación territorial en Costa Rica; el desarrollo sostenible en la planificación urbana; el paisaje y la ordenación del territorio; el papel del paisaje en la planificación espacial. *La ordenación del territorio de la ciudad difusa. Urbanismo y Ordenación del Territorio.* Se analizan las propuestas de la Estrategia Territorial Europea para los problemas de las ciudades europeas. Se estudian las pautas del crecimiento urbano postindustrial pasando de la ruruurbanización a la ciudad difusa, así como los nuevos espacios de la ciudad difusa. Se proponen instrumentos económicos para la política territorial. Se presentan distintos ejemplos de ordenación urbana: el desarrollo de las Directrices de Ordenación del Territorio de Euskadi; la ordenación territorial de Guadalajara; la planificación estratégica en Valladolid; la ciudad en sociedades en conflicto con el ejemplo del área metropolitana de Tucumán, Argentina. *El desarrollo local endógeno y la Ordenación del Territorio.* Se analizan las iniciativas europeas de Desarrollo Local, pasando del desarrollo agrario al desarrollo rural integrado; así como el desarrollo local endógeno en zonas de baja densidad de la Europea Suroccidental a través de las experiencias de Comarcalización en Aragón, como las actuaciones en la comarca de Somontano y Jace. Por otra parte, se ha estudiado la Iniciativa Comunitaria LEADER, así como los aspectos críticos sobre la normativa y Reglamentación del PIC LEADER PLUS; se plantea el desarrollo local como instrumento de gestión de espacios naturales. *Nuevas teorías y técnicas aplicadas a la Ordenación del Territorio.* Se presentan las actividades del Consejo de Europa para el desarrollo territorial sostenible en la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio. CEMAT. Así como el Programa ESPON 2006 de la Unión Europea. Se hace una revisión y propuesta de metodología para la diferenciación espacial en el marco de la ESDP, Desarrollo del Espacio Europeo. Se busca la ordenación integral del territorio por medio de la cartografía digital, la implementación de SIG como base de ordenación territorial a escala nacional en Portugal, así como control del desarrollo turístico o aplicados a la gestión de infraestructuras territoriales.

## 5 CIOT. MÁLAGA. 2007. Agua, Territorio y Paisaje. De los instrumentos programados a la planificación aplicada

En este Congreso se ha desarrollado un acercamiento riguroso y sistemático a las complejas y transversales problemáticas de la Ordenación y Desarrollo Territorial en los comienzos del S XXI. El modelo de urbanización vigente implica un consumo voraz y desordenado de territorio con altos costes ambientales, paisajísticos, económicos y sociales. La política territorial no puede eludir el compromiso de ofrecer a la sociedad las herramientas necesarias para construir territorios sostenibles. El territorio es un activo económico y un factor de desarrollo que no se puede despilfarrar. En el futuro es necesario realizar un esfuerzo colectivo que supere la simple consideración de soporte de la actividad económica y se entienda como un recurso de múltiples dimensiones, con interdependencias entre factores ambientales, económicos, sociales y culturales. Según el “Manifiesto por una nueva cultura del territorio” (2006), hay que trabajar para poner las bases de una cultura territorial, cultura de relaciones e interdependencias, que impregne el debate social, la legislación y la política. La ordenación y la acción territorial deben ser entendidas como instrumentos esenciales para la actuación de los poderes públicos, con la configuración de herramientas disciplinarias y administrativas que permitan desarrollar prácticas que posibiliten el “buen gobierno” del territorio. Este buen gobierno exige según la Estrategia Territorial Europea; los Principios Directos del Desarrollo Territorial Sostenible y la Agenda Territorial Europea, se propicie la aproximación entre lo social y lo territorial, así como las nuevas preocupaciones ambientales. La acción territorial tiene que afianzarse en las diversas esferas del poder político y de la gestión administrativa. En el camino hacia un nuevo orden territorial hay que tener instrumentos eficaces que ayuden a construir nuevos marcos de referencia para avanzar hacia fórmulas de gestión territorial eficaces y al servicio de las necesidades colectivas. Así en este Congreso se reflexiona sobre la virtualidad de los instrumentos disponibles y de planificación aplicada.

Desde una perspectiva técnica se plantea la necesidad de conocer las estrategias de las intervenciones en un territorio. En este contexto de usos y actividades habrá que diseñar y planificar el “nuevo paisaje del S. XXI”. Se trata de analizar los instrumentos de planificación y la toma de decisiones en la época más reciente y pensar en nuevos instrumentos que permitan un control inteligente y creativo del futuro. Desde la perspectiva político-administrativa las exigencias normativas dictan que no basta con la buena gestión de la administración local, debe haber una voluntad de gestión compartida con administraciones regionales y estatales. El Municipio comparte con la Región y el Estado propiedad, gestión y competencias.

En relación a “Agua, Territorio y Paisaje”, lema del CIOT, se dan dos planos de discusión. Uno en referencia a la existencia de normas e instrumentos generados en los últimos 25 años para la intervención en el territorio de las diferentes administraciones públicas, “instrumentación programada” y otro que refleja el grado aplicación/no aplicación de estas normas e instrumentos en ese mismo periodo, “planificación aplicada”. Agua y Territorio condicionan los usos de que son objeto y estos inciden sobre el paisaje y los ecosistemas. Este paisaje incluye dimensiones urbanas y rurales, productivas y estéticas englobadas en el “patrimonio”, en línea con la Directiva Marco del Agua (DMA). Los procesos socioeconómicos de las últimas décadas han incidido en la transformación paisajística, sin intervenciones que regulen la actividad urbanizadora, el crecimiento de actividades turísticas y de ocio y los cambios en la agricultura, con instrumentos de ordenación territorial, de protección de la naturaleza y de ordenación urbana. Los recursos patrimoniales son inherentes a las interrelaciones paisaje-territorio tanto desde un punto de vista histórico, cultural o natural que incide en los procesos de desarrollo económico, social y cultural de los territorios. La normativa que regula el patrimonio mantiene un debate en las Autonomías sobre el actual proceso de usos del

territorio. La limitada operatividad de la OT en el Estado de las Autonomías hacía necesario reflexionar sobre los valores, objetivos, normas e instrumentos de gestión territorial. La crisis del modelo territorial vigente, de caos y despilfarro territorial hace necesario entender el territorio como un recurso frágil de dimensiones múltiples y reforzar la dimensión pública de la ordenación y acción territorial. Se precisa de liderazgo institucional y visibilidad pública de la OT y lograr que tenga participación y proyección social. Con ello se reclama el paso de un modelo tecnocrático de ordenación territorial a otro más participativo. Se destaca la necesidad de instrumentación de programas y acciones eficaces para superar bloqueos administrativos. Hay una exigencia de compromiso político más allá del reparto de competencias, cooperación y concertación interadministrativa. Hay que territorializar las políticas de OT. El territorio es entendido como un patrimonio colectivo por lo que hay que trabajar para ayudar a construir nuevos modelos de desarrollo. Hay que resolver problemas a diferentes niveles y escalas, sobre todo en los territorios más frágiles como las zonas metropolitanas y las costas. Desde un compromiso profesional hay que reclamar un cambio profundo en las políticas de ordenación territorial para contribuir a darles legitimidad y proyección social.

Con la Agenda Territorial Europea (2007) se pretende reorientar y dotar de eficiencia a la política territorial española. Se hace necesario reforzar la cooperación intergubernamental y de rentabilizar las oportunidades del ESPON II (Observatorios Territoriales) para dar fundamento científico a la OT y contribuir a crear “inteligencia territorial”. El tratado de Lisboa incorpora la cohesión territorial al derecho primario de la Unión Europea (UE). Hay que reformar la Comisión Europea para gestionar la cohesión territorial y superar el arrinconamiento de la OT en la Agenda Política Europea, haciendo compatible crecimiento e innovación, garantía de equipamientos y servicios y preservación de los recursos patrimoniales. Hay que definir con claridad la cohesión territorial y construir Europa con nuevas fórmulas de asociación y gobernanza territorial, destacando la necesidad de instrumentos financieros para la planificación territorial sostenible y nuevas fórmulas institucionales para el gobierno de los espacios metropolitanos. Hay que internacionalizar la Agenda Territorial Europea con reuniones iberoamericanas. En definitiva, incorporarse al debate sobre los Escenarios Territoriales Europeos (2020/2030) y demandar los escenarios de España. Tras un largo proceso (1983-2001), la OT está implantada en todas las Comunidades Autónomas, aunque el compromiso político es bastante limitado. Existen dificultades para construir una nueva cultura de la gestión territorial dada la mimetización de los procesos y técnicas del planeamiento urbanístico. Hay que superar la limitada capacidad instrumental de los Planes Territoriales; los planes regionales deben tener una dimensión estratégica y los subregionales son reguladores y tratan problemas concretos. Los Planes Territoriales para ser operativos y eficaces deben dinamizar y articular territorios, así como poder resolver problemas supramunicipales. Para dar legitimidad social a los Planes Territoriales hay que evaluar sus niveles de eficacia. Los Planes de OT deben entenderse como un instrumento que ayuda a la construcción compartida de un proyecto territorial. La “inteligencia territorial” es necesaria para actuar en la complejidad y dotarse de mecanismos de mediación para resolver los conflictos, concertar soluciones y comprometer inversiones. Es preciso poner límites a los procesos de urbanización descontrolada, al desarrollo inmobiliario de zonas del litoral ya congestionadas y a los procesos de difusión territorial de la artificialización del territorio en relación con el turismo y el ocio. Según el Plan Turismo 2020, hay que construir un nuevo paradigma en un contexto de sostenibilidad global, optimización de los recursos y oportunidades y trabajar en la limitación o reducción de sus impactos. Hay que reducir la “huella ecológica” del turismo y superar situaciones de desbordamiento en relación con las emisiones CO<sub>2</sub> y la pérdida de biodiversidad. Hay que avanzar hacia una cultura que asuma límites en el uso de los recursos territoriales, lo que precisa inteligencia territorial,

liderazgo institucional, implicación y participación social. Las políticas de desarrollo rural deben ser territorializadas, integrando las nuevas dimensiones y funciones del medio rural, buscando conexión, coherencia y complementariedad con las políticas medioambientales, así como complementariedad y cooperación entre los territorios rurales y urbanos. Hay que integrar el patrimonio cultural y el paisaje en los proyectos territoriales al ser recursos que dan valor y ofrecen oportunidades de cualificación.

La incorporación del paisaje en la ordenación del territorio posibilita un conocimiento más profundo del territorio, base imprescindible para cualquier intervención en él, ayudando en la práctica de la ordenación territorial. Se identifican y cualifican los paisajes propios, con sus especificaciones y fundamentos naturales y con los procesos históricos que los han generado, sus dinámicas, presiones e impactos que los alteran. Se amplía el concepto de paisaje desde el Convenio de Florencia 2000, al relacionar naturaleza y cultura en el tiempo y su apelación a la sociedad que lo percibe. Según el Convenio de Florencia para llegar a establecer objetivos de calidad paisajística en cada lugar y mantener los valores que lo hacen singular. Este conocimiento de las características que hacen único cada lugar o ámbito determinado es necesario ante las tendencias crecientes de homogeneizar y banalizar numerosos lugares por implantación de formas estereotipadas. En España el paisaje comienza a formar parte de los instrumentos de ordenación municipal, subregional y regional. El Convenio Europeo del Paisaje reclama: proteger, gestionar y ordenar cada paisaje y cada territorio, teniendo en cuenta las características de cada paisaje y los objetivos de calidad. La consideración del paisaje ayudará a proteger los espacios declarados protegidos; una mayor utilidad y beneficio puede aportar su inclusión en la gestión y ordenación de espacios comunes, facilitando que los cambios inducidos por actividades y comportamientos cotidianos no mermen las cualidades ecológicas, patrimoniales y estéticas de los territorios. Así, el paisaje empieza a ser considerado por diferentes políticas e instrumentos de planificación y gestión. En España con la ratificación del Convenio Europeo del Paisaje se han realizado algunas tareas básicas como impulsar la elaboración del Atlas de los paisajes de España o la difusión del Convenio de Florencia. Hay que definirse ante un bien público hasta ahora considerado de forma muy parcial e insuficiente y hay que establecer, respeto al paisaje, un criterio jurídico coherente con el Convenio Europeo y entre las diferentes iniciativas legislativas. La política del paisaje se desarrolla y gestiona principalmente en el nivel autonómico. Algunas Comunidades Autónomas están incluyendo el paisaje en sus Estatutos como una competencia propia y con un rango significativo en la estructura orgánica. Clarificar la organización y el ejercicio de esta nueva competencia, reconocer jurídicamente el derecho al paisaje, identificar y cualificar los paisajes propios, seleccionar los sectores y ámbitos de actuación estratégica, pueden ser planteamientos iniciales para desarrollar una política específica de paisaje. El paisaje debe estar presente en los instrumentos de ordenación y gestión municipal. Las entidades locales detectan en el paisaje nuevas oportunidades económicas propias del marco de la globalización, potencian la participación ciudadana y mejoran sus instrumentos de ordenación. En definitiva, el paisaje es un recurso económico y una fuente de empleo que precisa de una actuación específica de las empresas que se relacionan directamente con el territorio.

Según la ONU, desarrollo es cambio estructural en un proceso que abarca a factores económicos, sociales, políticos, culturales y físicos. El Informe de la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas de título “Nuestro Futuro Común” o “Informe Brundtland” define como “desarrollo sostenible”, “el que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. El desarrollo sostenible debe compatibilizar la prosperidad y el progreso económico; el bienestar y la cohesión social; la conservación del medio ambiente en beneficio de la mayoría de la población y la equidad entre el norte y el sur. Un

elemento esencial del desarrollo es la solidaridad Interterritorial entre pueblos y naciones; intergeneracional, entre las generaciones presentes y futuras; e intrageneracional, entre los distintos grupos de edad que habitan cualquier lugar del planeta en un determinado momento. En cuanto al Agua y su relación con el desarrollo regional adquiere en España una dimensión especial por el desequilibrio estructural en su distribución territorial y temporal. A nivel mundial el control del Agua es uno de los motivos de disputas internacionales y está en el origen de conflictos bélicos. En la Unión Europea se ha puesto en marcha la Directiva 2000/60/CE, que establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas conocida como la Directiva Marco del Agua (DMA). Por otra parte, la política convencional de gestión del agua se ha basado en la construcción de infraestructuras de almacenamiento y regulación de caudales junto a las obras de trasvases de recursos hidráulicos. Los grandes proyectos suelen provocar conflictos sociales y políticos entre cuencas donantes y receptoras. Se plantean alternativas tales como la desalinización o la reutilización de aguas residuales en Europa. Las nuevas orientaciones para la correcta gestión del agua inducen al ahorro en el consumo, la reutilización de aguas usada, la depuración y saneamiento de las aguas residuales, así como la gestión de la oferta y demanda del recurso, con lo que hay que tener presentes los costes. El recurso Agua y su percepción necesita analizar las repercusiones que de sus usos se derivan para territorio y paisaje, tanto la capacidad de acogida de actividades como los efectos de la intervención humana. Teniendo en cuenta la dimensión medioambiental se habla de “biorregión”, que determina la flora, fauna, modo de producción, relaciones sociales, producción de bienes y servicios y la forma de inserción de la región en la globalidad.

En cuanto a la idea de “cohesión territorial”, ésta supera y refuerza la noción de cohesión económica y social integrando la planificación física y la económica con los objetivos de competitividad, equilibrio y sostenibilidad. Desde una perspectiva política se puede definir la cohesión territorial como la garantía igualdad de oportunidades para acceder a los bienes materiales, culturales y sociales, cualquiera que sea el lugar, región o Estado, en que se resida y trabaje, sería la envolvente espacial o geográfica de la cohesión económica y social. Se debe profundizar en las realidades físicas del proceso productivo, haciendo un seguimiento de los flujos de energía y materiales que se utilizan y estudiando la capacidad de los ecosistemas para absorber los residuos, lo que define la noción de “metabolismo económico”; que sería el resultado de la absorción de materias primas, energía y trabajo para transformarlos en bienes finales. El saldo proporciona un indicador de sostenibilidad medioambiental del crecimiento económico. La economía española, desde la década de los cincuenta del S. XX, ha experimentado un importante crecimiento de su producción media en términos del PIB real, al multiplicarse por seis su valor. El volumen de recursos naturales movilizado supone un incremento en más de cinco veces en el uso de los materiales utilizados. La “huella ecológica se ha duplicado por habitante en nuestro país, pasando de 1,79 ha/hab a 4,87ha/hab. Esta cantidad triplica por sí misma la superficie total (marítimo y terrestre) asignada al estado español. Por tanto, la economía española ha mostrado una escasa eficiencia ecológico-ambiental. Lo anteriormente dicho, unido al modelo de urbanización de este país está afectando gravemente a las posibilidades de mejora en la ordenación del territorio, con graves consecuencias para la calidad de vida y el medio ambiente. Como plantea el Manifiesto por una Nueva Cultura del Territorio, la gestión prudente del territorio debe convertirse en el elemento central de un nuevo debate ciudadano. La sociedad española debe tomar conciencia que el mal uso y desgobierno del territorio trae consigo, tras una corta etapa de grandes beneficios privados, largos periodos de grandes costes ambientales, económicos y sociales.

## 6 CIOT. PAMPLONA. 2010. Caminando hacia un compromiso por el Territorio

El objetivo de este VI CIOT es abrir un debate sobre la problemática derivada de la crisis mundial sobre el territorio y la necesidad de encontrar nuevas vías de actuación para adaptar el modelo territorial, las ciudades, la economía, las infraestructuras y el paisaje, a las nuevas exigencias que se derivan de la crisis global actual y las perspectivas de cambio en una sociedad cada vez más mundializada, dónde la capacidad de intervención para su transformación está más condicionada por circunstancias externas. Un desarrollo ambientalmente más sostenible y territorialmente más cohesionado exige afrontar cambios en los que los retos sociales, económicos, energéticos y ambientales, van a precisar nuevas respuestas locales, regionales, estatales y mundiales. En los próximos años la nueva regulación y funcionamiento económico-financiero de la sociedad mundial, el alza del coste relativo de la energía, la crisis en el sector de la construcción, los nuevos costes del transporte, los crecientes costes del cambio climático y su incidencia en los modelos territoriales y urbanos son retos que la OT debe prever y anticipar soluciones para evitar desagradables consecuencias y altos costes sociales derivados de la falta de actuación. La previsión y ordenación de la dinámica urbana y territorial en la nueva sociedad global y su armonía con las necesidades de la biosfera son claros objetivos; por lo que hay que definir nuevos objetivos para cada territorio, para los horizontes del 2020 y del 2050, planteados desde Naciones Unidas. Sectores específicos como el turismo, la edificación o el mundo rural van a experimentar grandes cambios en países como España, por lo que hay que anticipar políticas de adaptación al cambio global. El turismo de sol y playa, la urbanización desmedida del litoral y una exagerada promoción de apartamentos y segundas residencias son elementos de desvalorización del patrimonio territorial. La vuelta a patrones de calidad y excelencia en el turismo y su diversificación son su única posibilidad de supervivencia como sector relevante de la economía. También el medio rural puede jugar un papel renovado si se impulsan modelos de ordenación e intervención territorial que permitan integrar programas de desarrollo con medidas para la conservación y el manejo responsable del patrimonio natural y cultural. Se va a exigir, a su vez, una nueva perspectiva para las redes de infraestructuras. La reducción de fondos para la inversión en infraestructuras exige una evaluación de sus efectos y sobre todo la selección y priorización de inversiones en base a su rentabilidad socioeconómica y su incidencia territorial y ambiental. Mantener el patrimonio disponible, innovar en la gestión y suplir la política de oferta de infraestructuras por medidas de bajo coste y de gestión de la demanda.

Hay un interés creciente de la sociedad por la cuestión territorial, por lo que se han desarrollado bastantes documentos de OT en España, tanto de ordenación regional y subregional, como sectorial, pero pocos han terminado aprobándose definitivamente. Se han integrado nuevas perspectivas a la OT derivadas, entre otras, de la aprobación del Convenio Europeo del Paisaje que exigen sensibilidad paisajística y del patrimonio territorial por parte de las administraciones y de todos los agentes que intervienen en el territorio. El Tratado de Lisboa de la Unión Europea de 2010, que incorpora la cohesión territorial, junto a la económica y social como objetivo de la Unión; así como, la Agenda Territorial Europea, junto a la Estrategia Territorial Europea o los Programas de Acción Territorial, el Libro Verde sobre Cohesión Territorial, la Carta de Leipzig, la Estrategia UE 2020, la Declaración de Toledo, la Agenda Urbana de la UE, los Programas y regulaciones para el desarrollo rural sostenible, las Estrategias de Desarrollo Sostenible, la Estrategia para el Cambio Climático; incentivan una nueva planificación espacial adaptada a los nuevos retos del Siglo XXI.

La integración en el ordenamiento legal español de las Reservas de la Biosfera o del Programa MaB de la UNESCO parecen una oportunidad de “buenas prácticas” para enfrentarse al desafío de impulsar con eficacia estrategias y programas de desarrollo ambientalmente

sostenibles, territorialmente equilibrados y socioeconómicamente cohesionados, teniendo en cuenta lo que el patrimonio territorial y la población de cada territorio ofrecen para construir nuevos modelos de desarrollo con los que afrontar los efectos más negativos del cambio global. Este “cambio global” se ha definido como “proceso derivado de las transformaciones físicas, financieras, económicas, sociales, climáticas o ambientales que por su magnitud e intensidad afectan tanto a nivel local como global, a la dinámica de la Tierra y sus habitantes”. En este proceso es muy importante la mundialización financiera y económica, así como la deslocalización de actividades productivas, el desarrollo tecnológico y la intensificación de las tensiones migratorias que han conducido a una de las mayores crisis en el mundo desarrollado, que ha traído una nueva distribución de poder en el mundo que concede un poder real al sistema financiero-especulativo. Todo lo cual tiene una incidencia muy negativa con transformaciones ambientales sobre el planeta y sobre la salud y el bienestar de los ciudadanos. En este entorno, la previsión y ordenación de la dinámica urbana y territorial de la nueva sociedad global y su armonía con las necesidades de la biosfera siguen siendo objetivos irrenunciables. Se mantiene la necesidad de definir y profundizar en nuevos objetivos para cada territorio en el horizonte del 2020.

El estudio de las experiencias de Buen Gobierno de la OT en España se centra en la problemática general de la “gobernanza” territorial y en concreto en ejemplos referidos a las Comunidades Autónomas de Navarra, Castilla-la Mancha, Cataluña, Galicia y País Vasco. Es de destacar la gravedad de una realidad marcada por la dispersión, el descontrol y la práctica perversa del urbanismo, junto a la ausencia de una adecuada ordenación territorial que implica un gran consumo desordenado de territorio, con altos costes ambientales, paisajísticos, económicos y sociales. Se han desarrollado, sin embargo, en las últimas décadas algunos casos concretos de una OT concebida para el buen gobierno, el aprovechamiento de las ventajas de cada espacio y el bienestar general, como es el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Donostiarra-San Sebastián; y el Plan de Ordenación del Litoral Gallego. Por otra parte, se define la “gobernanza” como el gobierno territorial cuyo objetivo es el interés público general, lo que exige visiones contrapuestas y participación pública para un buen gobierno territorial. Es imprescindible el conocimiento y la “inteligencia territorial” para actuar y establecer mecanismos de mediación para resolver, concertar soluciones y comprometer inversiones. La UE con la Agenda Territorial Europea, el Tratado de Lisboa, entre otros, suponen una oportunidad para avanzar hacia nuevas fórmulas de gobierno y de cooperación para superar los bloqueos de las actuales estructuras administrativas.

Las ciudades son ecosistemas frágiles y dependientes del exterior que las hace muy vulnerables al cambio global, aunque también se encuentran en ellas las soluciones necesarias. Se busca aplicar estrategias de desarrollo urbano integrado, con una visión global de la ciudad, enmarcadas en una perspectiva territorial tanto en los nuevos desarrollos urbanos como en las áreas ya consolidadas de la ciudad existente. Se plantea un nuevo paradigma de intervención urbana ante la necesidad de reducir el impacto sobre la biosfera y establecer nuevos valores éticos, culturales, económicos y políticos. El nuevo paradigma se podría definir como una visión integrada de la ciudad, de sus contenidos sociales, ambientales y económicos, dónde la satisfacción de las necesidades urbanas se realice de forma compatible con la reducción del impacto ecológico, mediante la contención de crecimiento indiscriminado, el reciclado y revalorización de la ciudad existente y la multiplicación de la ecoeficiencia urbana, con actuaciones basadas en la rehabilitación estructural y energética de la misma. El sector de la construcción ha sido determinante en el modelo económico y en el desarrollo de la sociedad española en las últimas décadas, orientado hacia la obra nueva. El sector de la edificación debe ser redefinido desde su sostenibilidad, como el conjunto de actividades destinadas a producir y mantener la habitabilidad necesaria para acoger las actividades sociales. La

necesaria reconversión de la edificación hacia un sector orientado hacia la gestión eficiente de la habitabilidad. La rehabilitación es una acción continuada sobre la edificación existente para promover la habitabilidad socialmente necesaria con la máxima eficiencia en el uso de los recursos.

El crecimiento ilimitado e indiscriminado han agotado las bases que impulsaron el nacimiento del sector turístico en nuestro país. Los cambios necesarios para garantizar un horizonte de emisiones de efecto invernadero que no ponga en riesgo la supervivencia de la humanidad, los efectos de la actual crisis y el abandono de la idea de crecimiento ilimitado, junto a un mayor peso de la conciencia social para demandar una mayor afección ecológica y su incidencia en el transporte y la aviación, implicarán cambios significativos en el modelo turístico. El turismo de sol y playa ligado a una urbanización desmedida del litoral y a una promoción desorbitada de apartamentos y segundas residencias en urbanizaciones dispersas y agresivas con el medio, han desvalorizado el patrimonio territorial y cuestionado las posibilidades de desarrollo del sector turístico; lo cual exige la vuelta a patrones de calidad y excelencia y a su diversificación e integración en modelos de intervención territorial que integren los mecanismos para la conservación y el manejo responsable del patrimonio natural y cultural. La definición de límites a la oferta de cada territorio asociados a la sostenibilidad y a la internalización de costes externos, la potenciación de la rehabilitación frente a la obra nueva, el acuerdo político y el consenso empresarial son esenciales para el nuevo modelo. La actividad inmobiliaria residencial ha tenido una importancia creciente frente a la oferta hotelera que se mantiene relativamente estable. La incidencia que la actividad residencial tiene en las transformaciones y desarrollo territorial es algo más intensa que la infraestructura hotelera. La contribución a la expansión de la burbuja inmobiliaria ha sido determinante en algunos casos.

La iniciativa de la UNESCO en materia de cambio climático trata de combinar la adaptación y la mitigación de los efectos del cambio climático con la promoción de las economías verdes y el establecimiento de observatorios de cambio climático en las Reservas de la Biosfera. Las 564 Reservas existentes en 109 países es un marco idóneo para la promoción de buenas prácticas en desarrollo sostenible y en adaptación al cambio global y para explorar las dimensiones sociales, culturales, ecológicas y éticas del desarrollo sostenible; todo ello son retos y oportunidades para las 40 áreas declaradas e integradas en la Red de Reservas de la Biosfera Españolas. Es de destacar la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y el Real Decreto 342/2007 que regula las funciones del Programa MaB. Por otra parte, es necesario solventar las dificultades inherentes al mantenimiento de las Reservas, los problemas de adecuación de la reglamentación a la normativa vigente, las carencias de financiación, la ausencia de participación de la población y de las instituciones que afectan a la planificación y toma de decisiones en la gestión. En este contexto el mundo rural puede jugar un papel relevante y renovado si se impulsan modelos de ordenación territorial integrados. El medio urbano es cliente del rural al suministrarle éste productos y servicios básicos como la alimentación y el ocio, siendo, además, el receptor de sus residuos. Cada uno son mutuamente imprescindible para su desarrollo y solamente en un contexto de común interdependencia tendrá cabida un desarrollo territorial cohesionado y sostenible. Estamos ante una situación en la que hay que buscar nuevos horizontes para un desarrollo rural cada vez más cuestionado por la dinámica global y para el que son necesarias nuevas políticas de desarrollo y de OT, así como buscar nuevas fórmulas de explotación y gestión del patrimonio territorial, que posibilite configurar modelos territoriales sostenibles en los nuevos escenarios. Tras varias décadas de programas de desarrollo rural más o menos integrales, LEADER, PRODER..., y de su instrumento operativo cómo son las Reservas de la Biosfera, parece ser que, ni desde la investigación, ni desde la gestión y la acción política hay fórmulas que frenen la difusión incontrolada de la

urbanización y contribuyan a generar esperanza de futuro en el mundo rural. Los instrumentos que compatibilizan protección y desarrollo son muy poco operativos. En concreto en España al considerar las Reservas de la Biosfera como una figura de protección se encuentra con muchas dificultades para frenar las presiones externas y mantener los precarios equilibrios internos. La puesta en valor de los recursos territoriales implica una adecuada preparación del territorio para las nuevas funciones, un capital social estructurado, configurar y articular redes vinculadas con el territorio y una administración comprometida con planteamientos de cooperación interadministrativa y de implicación de la sociedad civil.

Hay que potenciar la regeneración y rehabilitación que compagine políticas de renovación y diversificación con otras que contemplen el paisaje como un valor más del territorio. En España el paisaje ha tenido poca consideración como parte del patrimonio territorial, que se puede solventar incluyendo el paisaje dentro de las políticas globales de desarrollo sostenible y estableciendo instrumentos operativos que ayuden a la colaboración entre paisaje y desarrollo. Desarrollar las potencialidades para la sostenibilidad territorial implica revalorizar el patrimonio, planteando elementos vertebradores del territorio, buscando un reequilibrio de las relaciones campo-ciudad, un desarrollo de capacidades endógenas y la revalorización de los bienes y servicios generados por los ecosistemas. La UE define la necesidad de convergencia de las actuaciones de conservación y puesta en valor del patrimonio cultural y natural para un uso prudente de los recursos y de un territorio de calidad. A su vez, la ordenación del paisaje no debe desligarse de la agricultura y del desarrollo rural. Por otra parte, el alejamiento entre población y territorio o la rápida degradación y banalización de los paisajes requiere de actuaciones urgentes. La demanda de paisajes de calidad no es sólo una reivindicación ecológica, patrimonial o identitaria, está ligado al bienestar y calidad de vida de las personas. Igual consideración debe darse en los “paisajes cotidianos”. Más allá de la mera protección hay que considerar su restauración, gestión y cambios como el resultado de un proceso y como un estado a conservar. Se destaca el desigual avance legislativo en la integración del paisaje en la planificación territorial en España. Se ha avanzado poco en la integración del paisaje en las políticas públicas y en la necesidad de instrumentos a escala municipal, introduciendo el paisaje en la normativa urbanística y de edificación. Es en este nivel donde se podrían abordar las transformaciones del paisaje y evitar la degradación y empobrecimiento de la calidad de la mayor parte de nuestros paisajes cotidianos. En las últimas décadas se ha producido un alejamiento evidente entre la población y su territorio. Una buena parte de la población se muestra insensible a los valores del paisaje, el ritmo de degradación de nuestros paisajes es y ha sido intenso y es conveniente actuar con determinación y rapidez. Un crecimiento urbano desorganizado, incoherente, desordenado y desligado de los asentamientos urbanos tradicionales; la proliferación de infraestructuras diseminadas y de baja calidad estética; la aparición de nuevos paisajes mediocres, dominados por la homogeneidad y banalización que emergen en los espacios suburbanos y el abandono progresivo de la actividad agraria y forestal, amenazan muchos paisajes agrarios y forestales de calidad. El gran reto actual consiste en saber ordenar y gestionar adecuadamente los paisajes cotidianos que son los que marca la existencia humana. Las nuevas tendencias en gestión del territorio y del paisaje en Europa van más allá de la estricta protección de los paisajes y, a su vez, hay un proceso de concienciación paisajística de la sociedad que promueven también su gestión y ordenación. Es la necesidad de transformar el territorio sin implicar su destrucción. Hay que ser capaces de mantener la idiosincrasia inherente a cada paisaje, sin impedir que evolucionen, sin dejar de intervenir en ellos ni modificarlos. Hay que superar la visión monumental y aislada del patrimonio e incorporar cada vez más los aspectos paisajísticos y territoriales en la protección del patrimonio cultural. Algunas Comunidades Autónomas han situado el paisaje en la planificación territorial. Aún hay que precisar más los instrumentos que permitan pasar a la

escala municipal, introduciendo el paisaje en la normativa de urbanismo y edificación, dónde abordar las principales dinámicas urbanísticas y evitar la degradación y empobrecimiento de la calidad de la mayor parte de nuestros paisajes cotidianos, sobre todo el de las periferias urbanas y rururbanas. Se requiere una coordinación efectiva entre las distintas administraciones, así como mecanismos que permitan hacer converger las prioridades paisajísticas en la política territorial con las políticas sectoriales. Es fundamental que las políticas de paisaje no sean independientes de las demás políticas que inciden en el territorio. Además, en una sociedad cada vez más compleja se requieren nuevos contenidos y formas. La participación ciudadana es una herramienta para mejorar y legitimar los instrumentos de planificación, sensibilizar a la sociedad y a los agentes que intervienen en el paisaje y para garantizar la calidad democrática de los procesos. Se ve la necesidad de avanzar en la concienciación paisajística de los poderes públicos, de los agentes privados y de la sociedad en general. La educación sobre el paisaje es una buena base para avanzar hacia un alto nivel de concienciación paisajística colectiva. En definitiva, se trata de avanzar hacia una nueva cultura del territorio que exigirá un tratamiento nuevo del paisaje en su conjunto, elevada sensibilidad paisajística por parte de todos los agentes que intervengan, en una nueva forma de gobierno y gestión del territorio basada en el diálogo y la concertación.

En relación al Territorio y las Infraestructuras se plantea si la alta velocidad ferroviaria contribuye al desarrollo o si presenta elementos ligados al despilfarro dada la desproporción entre las inversiones necesarias y la demanda potencial existente. Tras la evolución comparativa de los flujos de transporte en España frente a otros países y las características y condicionantes del territorio español se puede concluir que con la llegada del AVE a Valencia se acaban los corredores con una demanda aceptable. Cada nuevo tramo va a incidir en un fuerte aumento de los ya crecientes déficit de mantenimiento, explotación y gestión de la Red ferroviaria (ADIF). Toda esta política de inversiones puede afectar negativamente también al transporte ferroviario de mercancías.

La problemática del agua en el territorio trata del valor que tiene para la vida y como elemento de la naturaleza y del valor económico que tiene el agua en la producción y en la garantía alimentaria. Se ve necesaria una modificación de la normativa existente, (Ley de aguas) para adaptarse a la Directiva Marco Europa y a los Estatutos Autonómicos. Hay que mejorar la eficiencia de todos los usos del agua; asegurar la calidad del agua y de sus usos y establecer un sistema de financiación que repare los costes y permita la autofinanciación de todos los sistemas de provisión de agua a los usuarios, menos los servicios que prestan las infraestructuras que deben ser financiados con impuestos. Ha evolucionado la consideración del agua en relación a la OT; desde ser un aspecto clave en el marco global a la creciente preocupación por la localización no planificada de los asentamientos y los efectos de las inundaciones en la problemática global del derecho al acceso de un agua de calidad. Es evidente la relación entre OT, agua, lucha contra la pobreza y mejora del bienestar social y económico de manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de los sistemas vitales. El crecimiento de las zonas urbanas a nivel mundial precisa de políticas integrales del agua. Así también para combatir inundaciones y sequías hay que considerar la amenaza de la urbanización no planificada. La valoración económica del agua exige que las actividades económicas contemplen los costes financieros derivados de la gestión del agua. La falta de consideración de los costes y beneficios económicos asociados al uso del agua conlleva que los problemas de servicios de agua a los más pobres no se aborden adecuadamente y se desarrollen actividades que conllevan un deterioro ambiental, económico y un balance global negativo para la sociedad. La Carta de las Naciones Unidas del Día Mundial del Agua 2010 nos dice que una mala calidad del agua de los ecosistemas perjudica al medio ambiente y al bienestar de las personas. Para los países desarrollados el objetivo, en el ciclo integral del

agua es, por una parte, garantizar el abastecimiento durante los periodos de sequía y alcanzar unos estándares de calidad hídrica muy superiores a los actuales. En España, junto a la defensa de un patrimonio natural muy dependiente del agua, se obliga a una política territorial directamente asociada a la política del agua. La disponibilidad del agua es un factor limitante para el sector agrario. El regadío español es un importante sector productivo que requiere una modernización de las infraestructuras y adaptación a las nuevas necesidades de gestión que racionalice su incidencia sobre el consumo hídrico. La competencia entre territorios por el agua y el análisis y consideración de la mayor competitividad económica y social de las distintas alternativas pueden ser claves en la política del agua.

El siglo XXI está reflejando cambios muy significativos asociados a la dinámica de cambio global por lo que es importante la voluntad política para el avance en la ordenación territorial y la necesidad de que las buenas prácticas sirvan para aumentar la visibilidad y valoración social de la planificación territorial.

## 7 CIOT. MADRID. 2014. Patrimonio y Planificación Territorial como instrumentos para otro desarrollo

Se pretende en este 7 CIOT abrir un debate sobre el papel y valor del Patrimonio y de la Planificación Territorial como instrumentos para avanzar hacia otro Desarrollo, ante los retos que plantea un S. XXI que a comienzos del mismo ya ha registrado, en el mundo desarrollado, una de las crisis financiero-especulativa más significativa, de momento. Desde la ciencia se ha venido señalando estos aspectos de la dinámica global, desde hace tiempo, destacando por sus efectos territoriales y sociales, los riesgos derivados del Calentamiento Global ya que se siguen registrando incrementos en las emisiones de dióxido de carbono a la atmósfera. A su vez, se está acelerando la degradación de los mares con el 85% del stock pesquero sobreexplotado o agotado. Se produce una creciente acidificación de los mares y un aumento de su contaminación por el fósforo y nitrógeno asociado a la agricultura. Todo ello pone en grave riesgo a las cadenas tróficas y las posibilidades de alimentación de las poblaciones dependientes de la pesca. Sigue la progresiva degradación del suelo fértil por su urbanización, la ocupación por basureros o por la creciente erosión asociada a nuevos cambios climáticos. Se está produciendo una pérdida de superficie forestal que ha provocado que se haya perdido alrededor del 53% de la cobertura vegetal primaria del Planeta, asimismo continúa la pérdida de biodiversidad y de ecosistemas con lo que dos tercios de los servicios proporcionados por la naturaleza a la Humanidad estén en reducción o riesgo. Por otra parte, informes económicos sugieren que los financieros de incidencia mundial empiecen a internalizar en sus decisiones de inversión estos riesgos, advirtiendo que el riesgo del cambio climático es mucho mayor que el de la última crisis financiera. Hay una subordinación del interés general al individual a través de la desregulación en el mundo financiero, con la creación de múltiples productos financieros derivados y de la ingeniería financiera subyacente. Se está dando la regresión en los derechos de los trabajadores de los países desarrollados para asegurar la competitividad internacional en un mundo globalizado. La distribución regresiva del valor añadido producido, con menor peso de los sueldos y de los impuestos dificulta el incidir en la cohesión social, incrementándose las desigualdades sociales, así como un incremento de la desigualdad media mundial en la distribución de la renta. La propiedad de los recursos está más concentrada en multinacionales y en fondos de capital. Los más de mil millones de habitantes en 2011 junto a la previsión demográfica de alcanzar unos 9.500 millones de habitantes para 2050, junto a su creciente urbanización, llevan a un creciente consumo energético y global, y a la generación de residuos también en ascenso, que, junto a los tipos de consumo y producción

imperantes, plantean la intensidad de la insostenibilidad del actual modelo. El Informe de Naciones Unidas sobre los Objetivos del Milenio de 2014 muestra que se van consiguiendo parcial y lentamente mejorando la esperanza de vida de la población y los niveles de educación; o disminuyendo el porcentaje de población que viven en la absoluta pobreza; en ocasiones a costa de incrementar las contradicciones entre consumo y recursos disponibles, la incidencia de las emisiones sobre el Cambio Global y de reproducir modelos insostenibles de consumo de los países occidentales en los países en desarrollo. Un desarrollo ambientalmente más sostenible y territorialmente más cohesionado socioeconómicamente exige afrontar un cambio de época, en el que los retos sociales, económicos, energéticos y ambientales requieren nuevas respuestas locales, regionales, estatales y mundiales. La nueva regulación y funcionamiento económico-financiero de la sociedad mundial, la inevitable alza del coste relativo de la energía, la crisis en el sector de la construcción y, en nuestras ciudades, los nuevos costes del transporte, los crecientes costes del cambio climático y su incidencia sobre los modelos territoriales y urbanos van a ser retos que la OT debe prever y anticipar soluciones para evitar las consecuencias y altos costes sociales derivados de la falta de actuación. Se plantea encontrar nuevas vías de acción para adaptar el modelo territorial, las ciudades, la economía, las infraestructuras y el paisaje a las nuevas exigencias derivadas de la crisis global y de cambio en una sociedad crecientemente mundializada; en la que la capacidad de intervención para su transformación se encuentra condicionada por circunstancias externas a los instrumentos políticos a nivel local, regional o incluso estatal. La previsión y ordenación de la dinámica urbana y territorial ante los nuevos retos de la sociedad global y su armonía con las de la biosfera son objetivos irrenunciables, lo que significa definir nuevos objetivos para cada territorio y realizar una adecuada planificación territorial con el horizonte del 2020 y el horizonte del 2050, que unido a un Buen Gobierno (Gobernanza) permitan mantener el bienestar de toda la población del planeta y la sostenibilidad de un nuevo Modelo de Desarrollo. Es evidente la necesidad de la Planificación territorial y urbana para colaborar en la resolución de los problemas actuales y futuros, aunque se constata una pérdida de interés político por ello. Aunque se han promovido figuras tanto de ordenación territorial integral a escala regional como sectorial, pocas han terminado aprobándose definitivamente o gestionándose de acuerdo a sus contenidos y objetivos de defensa del interés general. Se han integrado nuevas perspectivas a la OT en los Países Iberoamericanos con gran sensibilidad paisajística y una nueva concepción del valor del patrimonio territorial por parte de las administraciones y los agentes que intervienen en el territorio, lo que conlleva una oportunidad para desarrollar “buenas prácticas” de cómo impulsar con eficacia estrategias y programas de desarrollo ambientalmente sostenibles, territorialmente equilibrados y socioeconómicamente cohesionados, considerando las oportunidades que el Patrimonio territorial y la población de cada territorio ofrecen para construir nuevos modelos de desarrollo con los que afrontar los efectos más negativos del cambio global.

En relación a las experiencias de buen gobierno y aportaciones a otro Modelo de Desarrollo desde la Ordenación, Planificación y Gestión Territorial y Urbana, se constata que desde la década de los noventa se viene produciendo un desarrollo importante en la promoción de documentos de ordenación territorial y urbana, así como se han incrementado los ejemplos de “buenas prácticas” en la planificación y gestión en estas áreas; tanto de ordenación integral a escala regional, subregional, metropolitana o urbana, como a escala sectorial; políticas de suelo (promoción de suelo residencial o para actividades económicas), de infraestructuras (comunicaciones, energía, agua, residuos), de protección territorial (litoral, zonas húmedas, ríos, agroforestal, Red de Espacios Protegidos o Red Natura 2000). Hay que aprovechar la amplia experiencia en materia de ordenación territorial, ambiental y urbana y aprender de las “buenas prácticas” favoreciendo el enriquecimiento mutuo. Se destacan las ventajas de

una ordenación que se formule y gestione en coordinación con los programas económicos y ambientales. Es muy conveniente tener presente las buenas prácticas existentes como las actuaciones de la Oficina del Agua de Naciones Unidas, las desarrolladas en Navarra, Asturias, Galicia, Andalucía, Canarias, la Diputación de Guipúzcoa, el Ministerio de Fomento (Vivienda), el Ministerio de Hacienda (Dirección General de Fondos Comunitarios), el MAGRAMA (Dirección General del Agua), o experiencias Iberoamericanas y de la Unión Europea. Destaca el Plan del litoral de Asturias (POLA); los Espacios Naturales Protegidos (ENP), una herramienta clave en las políticas de conservación de la naturaleza, con áreas protegidas que suponen más del 27% del territorio; la integración de los Programas de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) en el marco de la ordenación del territorio. Las Reservas de la Biosfera son óptimas para una ordenación territorial sostenible. Es importante mantener la política de cohesión en la UE, en su dimensión territorial para buscar la eficiencia en las actuaciones públicas. Asimismo, se destacan las oportunidades que están significando las innovaciones en la ordenación territorial en los países Iberoamericanos.

Por otra parte, el patrimonio territorial es un activo de gran valor que no siempre se ha considerado adecuadamente en la planificación y gestión territorial o urbana. Se debe avanzar en la incorporación del patrimonio territorial en diversos niveles de la planificación sectorial, ambiental, urbanística, patrimonial y de paisaje para construir modelos de desarrollo sostenibles o resilientes. El Convenio Europeo del Paisaje es un inicio para avanzar hacia una nueva cultura de la ordenación territorial y urbana que exige elevada sensibilidad paisajística por parte de las administraciones y de todos los agentes que inciden en la configuración de dicho Paisaje. El futuro del mundo rural depende de nuestra capacidad para impulsar modelos de ordenación territorial que integren los programas de desarrollo y los mecanismos para la conservación y el manejo responsable del patrimonio natural y cultural. El Patrimonio Natural es un elemento fundamental para asegurar la sostenibilidad ambiental del desarrollo y para aportar el valor de los servicios de los ecosistemas a dicho desarrollo. Ejemplos de buenas prácticas son las experiencias desarrolladas sobre Reservas de la Biosfera, los Planes de Conservación Ambiental y Desarrollo Sostenible de Espacios Protegidos. Se entiende por “territorios patrimoniales” aquellos a los que la sociedad les asigna un valor relevante como herencia o legado colectivo, vinculado a la biodiversidad cultural del planeta. El concepto de “patrimonio territorial” tiene naturaleza integradora y ayuda a relacionar las diversas tipologías de patrimonio, a articular los recursos culturales y naturales, materiales e inmateriales existentes en un territorio e insertarlos tanto en la ordenación como en la planificación territorial del turismo. El patrimonio es un recurso a proteger que muestra la diversidad cultural del planeta y debería considerarse un elemento relevante de la calidad y el atractivo de los proyectos territoriales y turísticos. Los recursos patrimoniales constituyen el pilar del complejo sistema turístico. El turismo tiene una potente capacidad de transformación territorial. Las culturas locales son las que dan sentido al patrimonio y permiten comprenderlo, integrando dimensiones materiales e inmateriales, según dicta la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, UNESCO, 2003. Territorio, cultura, patrimonio, paisaje y turismo deben tratarse con unidad de criterio a la hora de hacer proyectos de desarrollo territorial. Las problemáticas relacionadas con la puesta en valor del patrimonio, la participación social, el uso, planificación y gestión, sea turística o patrimonial, necesitan tener una visión transversal, dinámica e integradora que contemple todas las dimensiones que la puesta en valor del patrimonio implica, superando una planificación donde ha primado la protección pasiva o la producción de territorio. Se trata de saber utilizar los instrumentos disponibles o crear nuevos para preparar los conjuntos patrimoniales naturales y culturales como destinos patrimoniales, canalizando el turismo en función de las necesidades de la conservación activa y de unas buenas prácticas turísticas enriquecedoras. El Patrimonio Territorial debe ser una

de las bases del nuevo Modelo de Desarrollo Territorial. Territorio, cultura, patrimonio natural y cultural deben tratarse como unidad de criterio a la hora de hacer proyectos de desarrollo territorial. En el medio rural la Ordenación Territorial debe jugar un papel fundamental para asegurar el mantenimiento de la actividad productiva, paisaje, patrimonio natural y cultural y medioambiental, compatibles con niveles adecuados de bienestar para la población rural, en igualdad de oportunidades que los urbanos. Sólo así se conseguirá la Cohesión Territorial.

En los próximos años los modelos territoriales y urbanos, la energía, la edificación y la movilidad han de redefinirse para conseguir resolver las necesidades sociales sin exclusiones, reduciendo a su vez su carga ambiental. Algunos de los elementos que constituyen el “capital productivo” respecto a la demanda de nuevos hogares o actividades productivas, en relación a suelo urbanizable, urbano o edificado, en muchas ciudades, al sobredimensionamiento de infraestructuras o la inadecuada utilización de ese patrimonio productivo en las nuevas necesidades de eficiencia energética, de cohesión social o de adaptación al Cambio Climático, obligan a una nueva perspectiva para la Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana como base para un nuevo Desarrollo, el cuál sea bajo en consumo de energía, accesible y con movilidad sostenible, no discriminatorio y cohesionado socialmente.

Se trata de deliberar sobre cómo llevar a cabo ese tipo de intervenciones en la ciudad para conducirnos a un nuevo modelo más compatible con el desarrollo sostenible y que tenga en su prioridad a todas las personas y su bienestar y aborde la cuestión de los límites y del reparto. Se buscan propuestas territoriales y urbanas alternativas a los efectos perversos de la globalización. La Regeneración Urbana Integrada y la Rehabilitación de Edificios no son algo nuevo, pero adquieren un especial protagonismo en la actual crisis económica, inmobiliaria y ambiental. Nuestra legislación estatal recoge desde 1983 en el primer “Decreto de Rehabilitación” la figura de las ARIS (Áreas de Rehabilitación Integrada) que incluye no sólo los centros históricos sino también los barrios desfavorecidos, pero con escaso desarrollo. Además, hay un largo proceso de debate europeo sobre la sostenibilidad urbana. Los documentos elaborados nos conducen a la construcción de un modelo urbano compacto, complejo, diverso, respetuoso con su entorno, bien diseñando, poco consumidor de suelo, agua, energía y otros recursos, poco productor de residuos y que da prioridad a la implicación de los ciudadanos, al gobierno integrado de la ciudad y a la evaluación de los resultados obtenidos en cualquier plan o proyecto. Hay que abordar la ciudad como un todo funcional con el objetivo de equilibrar y desarrollar la complejidad y diversidad de las estructuras sociales, productivas y urbanas impulsando una mayor eco-eficiencia ambiental. La Regeneración Urbana Integrada no es un campo disciplinar consolidado, pues no hay aproximación global a la ciudad en su conjunto. Se hacen enfoques muy fragmentados y parciales o sectoriales, en ámbitos muy particulares y con objetivos específicos. Todas las operaciones de Regeneración Urbana son: Acciones sobre áreas centrales, cascos históricos o espacios en declive de la ciudad tradicional con posición central, con clara gentrificación y expulsión de actividades tradicionales, en las que intervienen promotores privados, con transferencias importantes de recursos públicos a operadores privados, que conllevan desalojos, alza de valores inmobiliarios, exclusión de los estratos de población más modestos y de actividades menos competitivas. Acciones en barrios vulnerables o desfavorecidos, son operaciones de normalización que intentan igualar las condiciones de determinados barrios a un rango medio, mitigando los conflictos sociales. Se actúa en vivienda, educación, espacio público y transporte; suelen ser operaciones de escaso interés inmobiliario y de intervención pública, y mantener las condiciones demográficas y sociales de origen y la consolidación del estrato social previamente estratificado. Pervive la ciudad como instrumento económico frente a su consideración como organismo social. Hay que actuar sobre la ciudad consolidada planteando enfoques integrados que incorporen la sostenibilidad ambiental, eficiencia económica y equidad social. La recuperación urbana

tiene que ir unida a la productiva y la “reindustrialización verde” apostando por sectores vinculados al conocimiento y a la I+D+i. Se destaca la necesidad de potenciar la Democracia deliberativa con políticas participadas sobre el territorio y la ciudad. Los ámbitos como los de las Agendas 21 son un buen ejemplo para ello. Deben aprovecharse las oportunidades de las nuevas tecnologías para favorecer la democracia participativa y deliberativa. Se resalta la necesidad de una mayor implicación y compromiso de las administraciones públicas con los intereses generales, tanto en el desarrollo como en la financiación de las actuaciones de Regeneración, Rehabilitación y Renovación territorial y urbana.

En cuanto a la Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno, hay una nueva perspectiva que parte de la dimensión conceptual y de la integración de nuevas visiones ligadas a la complejidad de los sistemas territoriales y urbanos; al papel de los nacionalismos en la ordenación del territorio, al rol de las políticas de cohesión, y las formas de participación e integración de los agentes sociales en la toma de decisiones. Se busca, en definitiva, el Buen Gobierno (Gobernanza) del espacio. El Gobierno y el Buen Gobierno, es la parte visible de la acción de gobernar, entendiendo la misma como la concreción del contrato entre ciudadanía y representantes políticos electos responsables de la aplicación de las políticas territoriales para las que resulten competentes. La Gobernanza es una innovación en la toma de decisiones, más sensible y en contacto continuo con la sociedad civil. En esencia, democracia es gobernanza, de cuyo contrato social deriva el gobierno que defiende y regula el mercado para la defensa del interés general. Gobierno y Gobernanza no son lo mismo ni garantizan la Gobernabilidad, situación en la que todos los actores presentes en el territorio deciden dotarse de unas reglas que aceptan cumplir a pesar de que tengan posibilidad y fuerza para poder evitarlas (Estado de Derecho). Los gobiernos tienen un papel especial en lo referente a la claridad en materia de responsabilidades y en la solución de conflictos, mediante un adecuado marco regulador y gestión de la información, y pueden constituirse en referente de apertura y participación, tendrán que legislar para garantizar la participación y otras formas de gobernanza, ésta como proceso, como el conjunto de condiciones inmateriales que dan contexto a cómo se producen y operan tales marcos e instrumentos. En planificación territorial se advierten dos tendencias; una, limitada a la solución de los actuales retos y problemas urbanos, y otra responsabilizar directamente a la planificación y sus instrumentos de los malos resultados y de las malas prácticas. La OT no resulta ni una prioridad, ni para administraciones ni actores económicos hegemónicos, ni para la sociedad civil. Situar el territorio en la agenda política y desarrollar una nueva forma de planificar y actuar sobre él resultan elementos cruciales para la emergencia de una nueva cultura política territorial. El objetivo es acercar la planificación y los planes al interés general. Se debería prestar especial atención a: establecer los adecuados mecanismos de control y dación de cuentas; adoptar los medios necesarios que permitan promover una nueva cultura política y territorial; mejorar los sistemas de participación y sus resultados, abriéndose a nuevos enfoques, métodos, que permitan la adopción de nuevos instrumentos de planificación y su posterior implementación. Hay que reconsiderar el papel del territorio en la sociedad y en la política, en el modelo territorial deseado, en la forma de planificar; procurando una forma más abierta de hacer política, planificar y gobernar el territorio mediante una mayor participación de la sociedad civil. El Buen Gobierno (Gobernanza) exige que la planificación y gestión territorial, urbana y ambiental aseguren mecanismos de concertación, colaboración y cooperación Interadministrativa e interdepartamental y con la sociedad civil. Deben promoverse una democracia y una planificación territorial menos tecnocrática, más real y eficiente, mediante el desarrollo de una adecuada cultura política y territorial. El gobierno del territorio requiere de un liderazgo político que permita la definición de un Modelo territorial de futuro, basado en la coherencia y la concertación entre los intereses

de la sociedad civil y los actores económicos. Hay que profundizar en la búsqueda de nuevas formas de participación e implicación pública. El enfoque de planificación territorial estratégica es más eficiente si considera la ordenación territorial como un proceso incremental con una regulación y gestión dinámica, adaptativa y proactiva. Los Observatorios Territoriales deben jugar un papel creciente en sistematizar e interpretar la información, en la toma de conciencia de los problemas territoriales y servir de ayuda a la planificación y evaluación de las actuaciones que se desarrollen.

Toda OT o Planificación Territorial, Medioambiental o Urbana debe tener en cuenta los condicionantes del Cambio Global al afectar estos a la viabilidad de las propuestas y sus resultados. El crecimiento demográfico mundial y la generalización de los niveles de consumo occidentales a toda la población del planeta son insostenibles e inviables en un Planeta finito, por lo que se precisa un modelo de desarrollo alternativo. Las energías renovables, la mejora del ahorro y eficiencia energética, la descarbonización y desmaterialización de la sociedad a nivel global son imprescindibles para el nuevo desarrollo. Es imprescindible revertir el proceso de calentamiento global y cambio climático de forma urgente. La globalización financiera y económica, los paraísos fiscales, incrementan los problemas para avanzar hacia una sociedad más justa, equilibrada y con igual de oportunidades. Las desigualdades sociales y el empobrecimiento de las clases medias en las sociedades desarrolladas son un grave riesgo geopolítico que, al significar una pérdida de bienestar de la población, puede alentar a la explotación irracional e ineficaz de los recursos. Además, es imprescindible mantener el buen estado de los océanos con la adopción de acuerdos globales para la regulación del uso de sus recursos. El suelo fértil está en retroceso lo que implica altos riesgos para la seguridad alimentaria. Hay que revertir la evidente pérdida de la superficie forestal global. Se constata que el PIB no es indicador adecuado ni suficiente para evaluar el bienestar de las personas por lo que ha de ser modificado y complementado con indicadores que reflejen criterios de sostenibilidad y buen vivir.

Es necesario y urgente avanzar, a nivel global y local, hacia otra Cultura del Territorio y otro Modelo de Desarrollo. Se necesitan nuevas visiones del mundo y el territorio. Han de potenciarse los cambios que permitan pasar de la economía especulativa y de alta intensidad en carbono, hacia la economía verde, más cooperativa y social. La OT debe evolucionar hacia enfoques integrales, con políticas coherentes, concertadas y coordinadas. Asimismo, ha de apostar por el cambio de modelo de desarrollo potenciando la multifuncionalidad y las áreas urbanas diversas, complejas y compactas. Ha de integrar modelos de movilidad sostenible, rentabilizando las infraestructuras existentes. Sectores como el turismo, la edificación o el mundo rural van a experimentar grandes cambios lo que exige anticipar políticas territoriales que permitan superar el modelo actual y avanzar hacia otro integrado. El agua de calidad es un recurso limitado, y lo puede ser más como consecuencia del Cambio Climático, generando conflictos en las épocas de sequía estructural. La regulación energética en España en los últimos años es incompatible con un Modelo de Desarrollo Sostenible y no concuerdan con las recomendaciones de la UE en materia de energética y ambiental. Se deben incorporar de forma específica medidas que garanticen el derecho a una vivienda digna, como derecho fundamental de la persona. La “Infraestructura verde” local y supramunicipal, las áreas inundables fluviales y las zonas de afección de temporales marítimos, pueden conjugar la disminución de los riesgos de catástrofes con la integración de la biodiversidad en el medio urbano. Un nuevo Modelo de Desarrollo exige mecanismos precisos de Evaluación de Impacto Ambientales y Territorial de los planes territoriales, ambientales o urbanos y a los planes sectoriales. Hay que lograr la objetividad e independencia de las evaluaciones, y ser multicriterio que incorpore la evaluación de los efectos sobre la Huella Ecológica, las emisiones de gases de efecto invernadero y el ciclo del carbono. El paisaje de calidad es un elemento

directamente ligado al bienestar y debe formar parte de las políticas y planes territoriales, urbanísticos y de diseño urbano, con su mantenimiento y recuperación de paisajes deteriorados. Son necesarias visiones sobre el Paisaje integrales que relacionen las dimensiones objetivas o estructurales con las subjetivas o emocionales para construir “lugares de vida”. Los problemas del paisaje son de conservación y de un control razonable de los cambios, para que en la transformación no se pierdan elementos que le dan carácter y sirven para asignar valores. Hay que introducir el Paisaje en las políticas sectoriales, territoriales, urbanísticas, patrimoniales y medioambientales. Se han desarrollado nuevas técnicas y metodologías que permiten enriquecer nuestra lectura del territorio y del paisaje, siendo de gran utilidad para su puesta en valor turístico y cultural, como su integración en la ordenación territorial y urbanística y en la planificación cultural y medioambiental.

## 8 CIOT. 8 CONGRESO DE DERECHO URBANÍSTICO. FUERTEVENTURA. 2016. Nuevos tiempos, nuevos objetivos

El objetivo es abrir un debate en torno al papel y valor de la OT, el Urbanismo y el Medio Ambiente en la búsqueda de un desarrollo más sostenible ambientalmente, más cohesionado socioeconómicamente y más equilibrado territorialmente, ante los retos del S XXI, que en 2008 inicia una de las crisis financiero-especulativas más significativa del mundo desarrollado.

Como señala Naciones Unidas es necesario “Transformar el mundo”, es decir transformar nuestro modelo de desarrollo urbanístico y territorial avanzado urgentemente hacia otra Cultura del Territorio y de la ciudad y hacia otro Modelo de Desarrollo Económico y Social. Toda OT o Planificación Territorial, deben tener en cuenta los condicionantes del Cambio Global. Se necesitan nuevos valores y formas de ver el mundo, el territorio y la ciudad. Han de potenciarse cambios para pasar del dominio de la economía financiero-especulativa y de alta intensidad en carbono, hacia una economía productiva “verde”, sostenible ambientalmente y más cooperativa, colaborativa y social. Las energías renovables, la mejora del ahorro y eficiencia energética y su descarbonización y desmaterialización de la sociedad a nivel global, deben incorporarse en la normativa y planeamiento urbanístico y territorial. La movilidad sostenible, el ahorro energético y la eficiencia energética deben ser ejes prioritarios para contribuir a la reducción de emisiones de contaminantes a la atmósfera. La globalización financiera y económica, junto a los paraísos fiscales, impiden avanzar hacia una sociedad más justa, equilibrada y con igualdad de oportunidades. Las autoridades y administraciones deben colaborar para erradicar la corrupción asociada a la actividad inmobiliaria y la especulación del suelo. Las desigualdades sociales y el empobrecimiento de las clases medias en las sociedades occidentales son un grave riesgo sociopolítico. Para combatir la desigualdad se precisa una nueva fiscalidad verde y global. La OT ha de apostar por el cambio de modelo de desarrollo potenciando la multifuncionalidad y las áreas urbanas diversas, complejas y compactas, en interrelación con su entorno. El PIB no es un indicador adecuado ni suficiente para evaluar el bienestar de las personas. Se tiene que modificar y complementar con indicadores homogéneos y coordinados que reflejen criterios de sostenibilidad y buen vivir para los ámbitos locales, regionales y estatales, con la colaboración interadministrativa en su definición y cálculo. Los 17 ODS de Naciones Unidas son un buen inicio para avanzar en este sentido.

Se necesitan nuevas formas de planificación territorial y urbana. La normativa y las planificaciones urbanísticas y territoriales deben partir de unos objetivos claros, transparentes, informados y discutidos con la ciudadanía; y deben controlar los efectos producidos de su aplicación, incorporando indicadores del grado de cumplimiento de los objetivos definidos. La OT y el Urbanismo deben evolucionar hacia enfoques integrales con políticas y objetivos

coherentes, concertados y coordinados, o sirviendo de guía a todas las políticas con impactos territoriales relevantes. Ha de apostar por el cambio de modelo hacia un modelo territorial que potencie la multifuncionalidad, con una nueva relación entre ciudad y campo, siendo este un espacio libre o suelo no urbanizable y parte integrante de un sistema territorial para un mejor y más adecuado equilibrio ecológico, energético y funcional. Son más aceptables y eficientes los enfoques de planificación territorial y urbana estratégicos que considera la ordenación territorial y urbana como procesos incrementales, con regulación y gestión dinámica, adaptativa y proactiva. Hay que impulsar proyectos de I+D+i y la colaboración entre el mundo científico, universidades, responsables políticos y agentes sociales para sentar las bases del nuevo modelo de desarrollo. La puesta en valor y conservación proactiva del patrimonio territorial (natural y cultural) es un elemento necesario en el proceso de OT para rentabilizar el patrimonio local y acortar las brechas de la desigualdad social. El nuevo modelo debe integrar también modelos de movilidad sostenible, adaptando las infraestructuras y servicios del sistema de transporte existentes. Sectores específicos como el del turismo, la edificación y el mundo rural van a experimentar grandes cambios que exige anticipar políticas que permitan avanzar hacia otro modelo de desarrollo sostenible integrado. Es imprescindible la evaluación de resultados de la intervención territorial y potenciar métodos según la evaluación, con la implicación de técnicos, políticos y ciudadanos. Hay que impulsar los Observatorios Territoriales para seguir las dinámicas territoriales y urbanas y los efectos de las políticas y la planificación, estos deben sistematizar la información y servir de ayuda a la planificación y evaluación de las actuaciones desarrolladas. Hay que hacer divulgación entre la ciudadanía.

Es prioritaria la Regeneración Urbana y debería haber menos expansión urbanística fuera de la ciudad consolidada, regenerando, compactando y densificando el suelo urbano ya consolidado. Actuar en la ciudad consolidada desde enfoques que incorporen la sostenibilidad ambiental, eficiencia energética y equidad social junto a lo cultural y de buena gobernanza. La recuperación urbana unida a la productiva y la reindustrialización verde, con sectores vinculados al conocimiento, a las nuevas tecnologías, a energías renovables y a la I+D+i que avancen en la progresiva descarbonización de las ciudades. Debe tenerse presente la movilidad infantil y de las personas mayores. Se deben incorporar medidas que garanticen el derecho a una vivienda digna, como derecho fundamental de la persona. Las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) suponen una oportunidad para mejorar la gestión de los servicios urbanos y del transporte, promover nuevas formas de participación ciudadana, mejorar la calidad ambiental y contribuir al bienestar ciudadano (Smart Cities). La peatonalización de ciertas áreas, por cuestiones culturales y de mejora de la calidad de los entornos, debe considerar también sus consecuencias sobre el atractivo turístico y la adecuación de los espacios públicos a las necesidades sociales.

Por todo ello necesitamos Buen Gobierno. Debe promoverse la cultura del buen gobierno o Gobernanza con una nueva relación de las Administraciones con los ciudadanos. El gobierno del territorio y de la ciudad requiere de un liderazgo político que permita la definición de un modelo territorial y urbano de futuro, basados en la concertación en el marco de una mayor implicación y compromiso de las Administraciones Públicas con los intereses generales que deben ser prioritarios en todos los procesos de desarrollo territorial y urbano. Es necesario concretar, dar forma y poner en uso foros e instrumentos de coordinación y de participación para una mejor gobernanza territorial. Una planificación territorial y urbana menos tecnocrática, más real y eficiente, mediante el desarrollo de una cultura política, territorial y urbana, como base para la defensa del interés general de la comunidad. La participación pública debe ser elemento nuclear para los procesos de redacción del planeamiento territorial y urbano y buscar nuevas formas de participación e implicación pública que superen las insuficiencias de la formalización. Se trata de potenciar la Democracia deliberativa con políticas participa-

das sobre el territorio y la ciudad; la población participa directamente tanto en los debates públicos y acuerdos sobre alternativas como en la gestión de las iniciativas. Las TIC son una oportunidad para promover un urbanismo y una planificación territorial más participativos.

El patrimonio territorial debe ser una de las bases del nuevo modelo de desarrollo, con nuevas relaciones campo-ciudad. Territorio, cultura, patrimonio, paisaje y economía deben tratarse con unidad de criterio al perfilar proyectos de desarrollo territorial que integren las dimensiones urbanas y rurales. En el medio rural se debe integrar la planificación medioambiental y considerar los servicios que prestan los espacios protegidos. Estos tienen un papel fundamental para asegurar el mantenimiento de la actividad productiva y un paisaje compatible con niveles adecuados de bienestar para la población rural, que debe tener igualdad de oportunidades respecto a los residentes urbanos. Sólo así se podrá lograr el objetivo de la cohesión social y territorial. Deben internalizarse los efectos externos de las actividades que se producen en el territorio, evitando que el medio rural asuma los más negativos de las disfuncionalidades del medio urbano. El ordenamiento territorial de los entornos rurales metropolitanos representa una visión territorial de la ruralidad que puede contribuir a una sostenibilidad urbana, frente a una ruralidad esencialmente agraria, poco viable por la competencia desigual de la dinámica inmobiliaria y la diferenciación entre las rentas urbanas asociadas y las potenciales rentas agrarias en estos territorios. La valoración del Patrimonio territorial implica que el territorio es depositario de un conjunto de recursos que no sólo son la expresión de su identidad sino también deben ser la base para su futuro. En los equipos multidisciplinares para una OT y Urbanismo eficientes e integradores se deben incorporar expertos en Patrimonio, que permitan mejorar la recopilación documental y enriquecer las cartografías. Deben fijarse objetivos generales para el conjunto patrimonial y específicos para cada uno de los bienes y áreas destacadas. Hay que fomentar la integración del patrimonio en áreas de uso público y la regulación en relación con las infraestructuras o en las zonas de riesgo que puedan afectar. Hay que avanzar en la incorporación de la planificación y gestión de las áreas protegidas; reconocer a las áreas protegidas como territorios clave para el bienestar de la sociedad; mejorar su gestión multidisciplinar que integren el conocimiento científico de las ciencias biofísicas y sociales.

Por otra parte, hay que potenciar el papel del patrimonio natural y de las infraestructuras verdes. La integración de la biodiversidad, la regeneración de los ecosistemas más degradados y la incorporación de la naturaleza en la ciudad se puede lograr con los proyectos y estrategias de infraestructuras verdes que aprovechen los cauces fluviales urbanos, los espacios naturales protegidos y los parques públicos para integrar “corredores ecológicos” regionales de biodiversidad. Es imprescindible mantener el buen estado de los océanos con la regulación del uso de sus recursos y evitar su contaminación. Se debe velar por conseguir anular la emisión de contaminantes marinos. El agua de calidad es un recurso limitado respecto a la demanda y lo será más como consecuencia del Cambio Climático, generándose conflictos en las épocas de sequía estructural. El suelo fértil está en retroceso, con altos riesgos para la seguridad alimentaria global. Deben las administraciones velar por mantener y promover los suelos agrícolas útiles y la actividad del sector primario ambientalmente sostenible. Hay que revertir la pérdida de superficie forestal y establecer medidas preventivas de incendios forestales que el Calentamiento Global hará más frecuentes y más difíciles de extinguir. Los espacios naturales protegidos son herramientas clave en las políticas de conservación de la naturaleza y se debe promover su integración en la planificación territorial para fomentar el bienestar humano. Se deben integrar los contenidos de los PORN en los Planes de OT que se elaboren. Hay que encontrar procesos de gestión de ENP más eficaces, no se pueden gestionar al margen de los entornos sociales en que se sitúan, buscando la diversificación de las fuentes de financiación. La infraestructura verde local y supramunicipal pueden conjugar la

disminución de catástrofes con la integración de la biodiversidad en el medio rural y urbano. Hay que aprovechar las Reservas de la Biosfera, como la Isla de Fuerteventura, para una ordenación territorial sostenible, priorizando el aporte de recursos económicos adecuados para la correspondiente ordenación y gestión.

Hay que fomentar un turismo respetuoso con el paisaje como patrimonio social. En la regulación y ordenación turística son necesarios patrones de calidad y excelencia y evitar la masificación y la dependencia de un único turismo (sol y playa), o del turismo como única actividad de ciertos espacios. Debe buscarse la diversidad territorial, funcional y económica. El paisaje de calidad es un elemento ligado al bienestar y al atractivo turístico de los territorios, debe formar parte de las políticas y planes recuperando los paisajes deteriorados. Desde la sostenibilidad ambiental la calidad es también necesaria en la oferta hotelera consumidora de más suelo y que deteriora el paisaje. La condición urbanística de los lugares turísticos ha de estar marcada por las actividades de los visitantes, evitando el riesgo de gentrificación y pérdida de identidad de los lugares afectados. La rehabilitación y renovación urbana en destinos turísticos maduros es un mecanismo fundamental en la recuperación económica y potencial motor económico en territorios, como las islas, con limitaciones para nuevos crecimientos por expansión sobre nuevos suelos. Se precisan visiones del paisaje integrales que relacionen las dimensiones objetivas con las subjetivas o emocionales, dotándose de herramientas para construir “lugares de vida y de disfrute”. Los problemas del paisaje son de preservación, de gestión inteligente y de control razonable de los cambios, que en la transformación no se pierda lo que sirve para asignarle valores.

Se hacen imprescindibles las Evaluaciones de impacto (ambientales y estratégicas) que deben tener un nuevo enfoque, incorporando los efectos del planeamiento sobre los procesos de descarbonización, desmaterialización, y de mejora de la eficiencia energética. Un nuevo modelo de desarrollo exige mecanismos de Evaluación de Impacto Ambiental y Territorial de los propios planes territoriales y sectoriales, siendo preciso corregir las insuficiencias de la Ley de Impacto Ambiental Española de 2013. Hay que tener en cuenta el incremento de aspectos a incorporar en los procesos de evaluación. La normativa vigente (Ley estatal 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública) incorpora el deber de las administraciones públicas de someter a Evaluación de Impacto sobre la Salud las normas, planes, programas y proyectos, exige una obligación de evaluar los efectos del planeamiento urbanístico y territorial sobre la salud, la no realización de esta evaluación pueda implicar la nulidad de pleno derecho del Plan. La información y transparencia pública, la explicación de las causas y causantes de los impactos, la concertación de objetivos y la corresponsabilidad social son elementos fundamentales en estos nuevos procesos de EAE, así como el establecimiento de Protocolos Autonómicos específicos, adaptados a cada Comunidad Autónoma, tanto para la EIA como la EAE, o la sostenibilidad de las actuaciones. Se debe lograr la objetividad e independencia en las evaluaciones de planes, programas, proyectos y actuaciones.

La adaptación del modelo de desarrollo a los nuevos retos sociales exige avanzar hacia otra cultura del territorio y de la ciudad donde la innovación y las nuevas TIC y la necesidad de adaptación a los nuevos retos sociales tengan un papel determinante. Hay que dar cabida a la innovación, a la economía colaborativa, a la economía circular, a las nuevas ideas que mejoran el uso de recursos, su eficiencia y su aportación social, reformando las reglas que impiden su desarrollo. Se precisan nuevos valores y mecanismos eficaces para lograr que los políticos tengan en cuenta los diagnósticos de científicos y expertos en cuestiones territoriales y urbanas. El cambio transformador exige relacionar efectivamente los procesos informales y los formales de aplicación de políticas, con fórmulas y actuaciones innovadoras. Se debe favorecer el surgimiento y desarrollo de emprendedores innovadores; diversificar la actividad económica de manera inteligente; facilitar las transiciones hacia lo nuevo en el espacio físico;

establecer estrategias a nivel urbano, metropolitano, regional y nacional en cooperación con socios estratégicos de otras metrópolis, regiones o países.

Se necesita una adaptación de las normativas a las nuevas condiciones de una sociedad en cambio. Los nuevos procesos legislativos deben ser reflexivos e innovadores y partir de unos objetivos claros, transparentes, informados y discutidos con la ciudadanía, respondiendo a las realidades concretas que pretenden regular. Priorizar una OT desde la Autonomía que permita definir el modelo de desarrollo territorial de la Comunidad Autónoma, que será determinante de los desarrollos territoriales y urbanísticos de las Administraciones locales. Debe lograrse la compatibilidad y coordinación normativa en las regulaciones de las administraciones previa a la definición de unos modelos explícitos evitando los conflictos competenciales y la inseguridad jurídica. Debe evitarse la “judicialización de los conflictos” y nuevas formas de gobernanza que garanticen la máxima concertación y acuerdos previos que aseguren la colaboración entre las administraciones públicas, el ámbito científico y la sociedad civil. La regulación de clases de suelo y sobre todo la de “núcleo rural” de asentamiento agrícola, dada la utilización de los asentamientos rurales para una expansión urbanística de segundas residencias que tienen impactos negativos muy significativos sobre núcleos rurales de interés patrimonial, el paisaje y recursos naturales del ámbito afectado. Debe adaptarse la regulación asociada a los Planes Especiales de Protección para garantizar los objetivos de protección del patrimonio territorial y en particular los de protección de los conjuntos históricos. La valoración del suelo debe garantizar la viabilidad y sostenibilidad del sector primario y una adecuada gestión de los servicios de los ecosistemas a la población. Debe regularse la viabilidad económico-financiera del proceso urbanizador. La rehabilitación y renovación urbana puede ayudar a la recuperación económica en sectores como el turismo. La calidad y sostenibilidad del entorno urbano y la mejora de la eficiencia energética son aspectos claves de la regeneración, revitalización y rehabilitación territorial y urbana siendo fundamentales para la movilización de las inversiones requeridas y el alcance de una regulación del deber de conservación, que deberá mantener un equilibrio entre las posibilidades reales de desarrollo y los objetivos de interés general y económico perseguidos por la regulación. El equipamiento turístico se debe incentivar ya que su desarrollo es la base para la diversificación y maduración de las economías turísticas como economías de servicios. Se debería considerar como uso lucrativo y no de cesión obligatoria ni de gestión pública, como lo es para el equipamiento urbano habitual. En el diseño de reformas o nuevas normas debe existir una diversidad técnica y acorde con el carácter transdisciplinar del Urbanismo y de la OT, para un correcto conocimiento y regulación de los procesos territoriales y urbanísticos.

## 9 CIOT. Cantabria. 2019. Planificación y Gestión integrada como respuesta

El objetivo principal del IX CIOT ha sido potenciar políticas territoriales y urbanas, socioeconómicas y ambientales que permitan alcanzar los objetivos de sostenibilidad que marcan los compromisos internacionales que España ha asumido en los últimos años, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de 2015, cuya finalidad es “Transformar el mundo”, contenidos en la Agenda 2030; los de la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas (HABITAT3); y la Agenda Urbana para la Unión Europea de 2016; y los adoptados en la COP21, Cumbre del Clima, de 2015 y sus avances posteriores (COP 22-25). Se ha centrado en la posibilidad de aplicar las políticas con incidencia territorial, urbana y metropolitana asociadas a los objetivos de cohesión europea 2014-2020 y sus previsiones para el 2021-2027. Se ha planteado la problemática derivada de la necesidad de encontrar nuevas vías de actuación para adaptar el modelo territorial, las ciudades, la economía, las infraestructuras, el patrimonio natural y

el paisaje a las consecuencias de la crisis global actual y las perspectivas de cambio en una sociedad en la que, pese al resurgimiento del nacionalismo, la creciente mundialización, es inevitable en el marco de la actual revolución científico-técnica (RCT). La previsión y ordenación de la dinámica urbana y territorial ante los nuevos retos de la sociedad global y su armonía con las necesidades de la biosfera son ya objetivos irrenunciables. Se ha mostrado especial interés en este Congreso por la preocupación por los efectos del calentamiento global y la necesidad de una urgente adaptación de nuestras ciudades y territorios a estos para disminuir los riesgos sobre la población y el patrimonio; y el papel que la planificación territorial y urbana, con elementos como las Infraestructuras Verdes, pueden jugar en ese proceso de disminución de riesgos y efectos negativos sobre la población. Es conveniente la realización de unas Estrategias-Agendas 2030 que permitan articular la transformación del modelo socioeconómico, territorial, ambiental y urbano.

Hay que “Transformar el mundo”, según el Objetivo de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, pensando en un modelo alternativo. Los indicadores asociados a los 17 ODS de Naciones Unidas son una alternativa al PIB como indicador de la dinámica de cambio global, al incorporar criterios homogéneos y coordinados que reflejan la sostenibilidad ambiental y el bienestar socioeconómico para los ámbitos locales, regionales y estatales, con la colaboración ciudadana e interadministrativa en su definición y cálculo. No se ven aceptables políticas a corto plazo ni acciones individuales frente a los desafíos de la nueva época (Antropoceno) que exige nuevos retos colectivos para compartir rápidos procesos de cambio global en las próximas décadas. Es urgente afrontar el creciente desbordamiento de los sistemas vitales y reconducir las ciudades y territorios para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero antes de mediados de siglo y anticipar medidas de transición energética y adaptación al cambio climático. Energías renovables, mejora del ahorro y eficiencia energética y descarbonización de la sociedad global, son fundamentales para el nuevo modelo de desarrollo alternativo y deben incorporarse en la normativa y planeamiento energético, urbanístico y territorial. La mitigación del cambio climático exige que la movilidad sostenible y el ahorro y la eficiencia energética sean ejes prioritarios para contribuir a la reducción de emisiones de contaminantes. La actual revolución científico-técnica (RCT) plantea oportunidades y riesgos para la cohesión social, la calidad de vida y la protección ambiental. Se trata de integrar la innovación en un modelo alternativo de desarrollo solidario.

Las planificaciones territoriales, ambientales y urbanas que inciden sobre sistemas complejos, continuos y dinámicos requieren un planteamiento multiescalar, multifuncional y multisectorial. Un planeamiento que tenga capacidad para configurar modelos de desarrollo sostenibles con un adecuado equilibrio ecológico, energético y funcional. El proceso de planificación debe ser abierto, que tiene continuidad y se adapta a una realidad que cambia más rápidamente que los planes. En un enfoque más integral los planes incorporan escenarios prospectivos, con las medidas necesarias para adaptar las actuaciones y políticas a cada territorio y ciudad. Sectores específicos como la industria, el turismo, la edificación o el mundo rural van a experimentar grandes cambios, que exigen anticipar políticas territoriales que superen el modelo actual y avanzar hacia otro sostenible e integrado. La planificación debe aprovechar la RCT adaptando las normativas y encauzando las actuaciones. En la búsqueda del equilibrio territorial se deben aprovechar las potencialidades de las ciudades intermedias para incrementar la innovación social. Se deben integrar formas de movilidad sostenible, rentabilizando y adaptando las infraestructuras y servicios del sistema de transporte existentes. Coexisten dos formas de ver la ordenación del territorio, una propone una planificación territorial integral e integrada y, otra visión aboga por enfoques estratégicos que consideren la planificación como proceso incremental, con una regulación y gestión dinámica, adaptativa y proactiva. El planeamiento territorial instituye nuevos mecanismos que arbitran soluciones para una ocupación y uso

eficientes del suelo, mediante acciones como: normalizar la adecuación de los desarrollos a la capacidad de carga y de acogida de cada ámbito mediante, entre otros, el informe de impacto territorial; establecer una metodología homogénea de cuantificación de las necesidades de vivienda en los planeamientos municipales, teniendo en cuenta la funcionalidad del municipio y el papel de sus localidades en el modelo territorial propuesto. Se han de arbitrar soluciones para mejorar la gestión urbanística y las intervenciones en suelo vacante, para la transformación de la ciudad dispersa a un modelo urbano compacto y orientado al transporte público. Identificar zonas en las que poder intensificar los desarrollos urbanísticos y lograr una mejor integración de las áreas residenciales y de actividad económica, con disponibilidad de una red de transporte público. Promover regulaciones para combatir el despoblamiento y marginación de los pequeños asentamientos, aprovechando sus potencialidades específicas. Hay que asumir compromisos para minimizar la acción del hombre sobre su medio ambiente y territorio, sobre todo en los archipiélagos, de contención del urbanismo, de la movilidad y del cambio climático. Se está dando una tendencia al reforzamiento del enfoque urbanístico sobre el territorial que hace necesaria una ordenación territorial con visión integral, en la que enmarcar la práctica urbanística.

Es imprescindible la adaptación del planeamiento al cambio climático. Para la seguridad ciudadana y el patrimonio son necesarios procesos de adaptación del planeamiento al calentamiento global sin olvidar el cumplimiento de las normativas de mitigación vigentes y la necesidad de medidas de resiliencia socioeconómica, infraestructural y territorial. Debe estar en el centro de las políticas estatales, regionales y locales, que deben incorporar en sus planes medidas para la descarbonización y de adaptación, así como políticas para la transición energética en sus respectivos ámbitos. Las administraciones deben adecuar sus normas y planes para facilitar el ahorro y eficiencia energética y el desarrollo de las energías renovables. Se debe contener y reducir el gasto de energía, según la morfología urbana y las condiciones bioclimáticas de la ciudad; incorporar la arquitectura bioclimática pasiva, o maximizar la prestación de los servicios de calefacción, refrigeración o iluminación, con el mínimo consumo posible. Potenciar una mejora de la eficiencia energética de los edificios y una mejora de eficiencia y de combustibles utilizados, tanto en el transporte urbano como en los edificios residenciales, servicios e industria. Impulsar el uso del espacio público para generar energías renovables y la incentivación del autoconsumo en edificios privados por medio de medidas fiscales en el ámbito local. Potenciar un urbanismo de proximidad que evite desplazamientos, favorecer el transporte público e impulsar el uso de vehículos híbridos y con energías alternativas, implantando puntos de recarga. Los riesgos deben incorporarse como condicionantes de la planificación considerando como riesgos primarios: las inundaciones, los movimientos de ladera, la erosión, incendios forestales y los riesgos tecnológicos. Adaptar el planeamiento a la prevención frente a los riesgos naturales, garantizando la aplicación de normas específicas, tanto en las infraestructuras como en instalaciones y edificaciones. Deben incorporarse mapas de riesgos naturales al planeamiento; y fomentar las actuaciones de prevención y adaptación en suelos urbanizados que puedan ser afectados por riesgos naturales y reducir la isla de calor de las ciudades, actuando sobre los factores que influyen en el comportamiento climático del entorno urbano con el mapeado del clima urbano.

Debe potenciarse el papel del patrimonio territorial, natural y las Infraestructuras Verdes en la ordenación territorial y urbana. Se debe considerar e incluir en la planificación a los servicios ecosistémicos que aseguren la calidad de los recursos hídricos y del resto del patrimonio territorial, utilizando la Infraestructura Verde como herramienta. Tener en cuenta la específica regulación/protección del suelo rural agrícola, un enfoque de la ruralidad multifuncional, y modelos de desarrollo económico alternativos menos intensivos, integrados en las economías verde y circular. La planificación ha de incorporar la conservación de la

biodiversidad y de los ecosistemas para garantizar la vida a medio y largo plazo, activando procesos dirigidos a equilibrar la huella ecológica con la biocapacidad de los territorios con un enfoque integrado y biorregional. La regeneración de ecosistemas degradados y la incorporación de la naturaleza en la ciudad por medio de infraestructuras verdes que aprovechen los cauces fluviales, los espacios naturales protegidos y los parques públicos para integrar corredores ecológicos regionales de biodiversidad. El concepto de “biorregión” es muy adecuado para diseñar la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo reconectando lo urbano con lo rural que favorezca el desarrollo en una relación de equilibrio de la ciudad con su medio. Hacer proyectos de desarrollo territorial patrimonial, fundamentados en razones medioambientales y culturales, sin olvidar la interdependencia entre economía, cultura y naturaleza. Es necesario poner límites para preservar el patrimonio, “territorios protegidos”. Integrar los PORN en los planes territoriales que se elaboren y tener procesos de gestión de los ENP más eficaces. Debe buscarse la diversificación de la financiación de los espacios protegidos, con mayor uso de la fiscalidad y el mecenazgo. En el medio rural debe jugar un papel fundamental para asegurar el mantenimiento de la actividad productiva, de forma que la conservación del paisaje y el patrimonio sean compatibles con niveles adecuados de bienestar para la población rural. Será posible, así, conseguir el objetivo de la cohesión social y territorial y hacer frente al despoblamiento rural. Para reducir la huella ecológica es imprescindible potenciar la reforestación con especies autóctonas y revertir la pérdida de superficie forestal municipal, regional, estatal y global. Es urgente fijar la seguridad y calidad hídrica como objetivo de las políticas de agua promoviendo una transición a la planificación y políticas que aborden los desafíos a medio y largo plazo conforme a la Directiva Marco del Agua Europea. El agua de calidad es un recurso limitado, deben aprovecharse las actuaciones de las sociedades estatales del agua para intervenir de forma coherente en las actuaciones más urgentes de saneamiento y depuración. Incorporar a la planificación las infraestructuras verdes urbanas y azules como soluciones basadas en la naturaleza que resuelven problemas territoriales y urbanos que permiten adaptar localmente el ocio ciudadano de estos espacios. Hay que elaborar regulaciones incluidas en las políticas territoriales y urbanas, los mecanismos de financiación, determinados indicadores, así como campañas de sensibilización.

La regeneración urbana, el derecho a la ciudad y el bienestar ciudadano como principios rectores de la intervención urbana. El derecho a la ciudad es la capacidad de los ciudadanos para definir en común la ciudad en la que quieren vivir, en el contexto de un desarrollo urbano justo y sostenible integrado y no subordinado al negocio inmobiliario. Hay que cambiar las dinámicas urbanas centradas en la acumulación/privatización, especulación y consumismo, por una economía suficiente para garantizar un entorno y una vida saludable para todas las personas. La calidad y sostenibilidad del entorno urbano y la mejora de la eficiencia energética son clave en los procesos de regeneración, revitalización y rehabilitación territorial y urbana, siendo fundamentales las inversiones requeridas y el alcance del deber de conservación, que deberá mantener un equilibrio entre las posibilidades reales de su desarrollo y los objetivos de interés general y económico de la regulación. Se precisa un urbanismo inclusivo y educativo que amplíe el “derecho a la ciudad” al “derecho al plan”, siendo el plan un ámbito de participación social y un documento gestionado democráticamente desde la soberanía ciudadana. Ante el aumento de la desigualdad y la precariedad urbana se apuesta por la solidaridad, los servicios públicos/comunitarios y la redistribución de la riqueza, para posibilitar una existencia segura y digna para toda la ciudadanía. Reducir el riesgo de pobreza y exclusión social en entornos urbanos desfavorecidos con medidas que favorezcan la equidad en el desarrollo urbano, luchando contra las bolsas de pobreza, la exclusión social y la desigualdad. La impermeabilización del suelo derivada de la continua expansión urbanizadora se debe corregir con actuaciones basadas en la recuperación de una ecología urbana que potencie la reforestación

y la hidratación de los espacios urbanos públicos, previendo incendios y controlando la erosión del suelo. Debe aumentarse la calidad de las áreas verdes y espacios libres urbanos con proyectos de calidad que potencien la diversidad. Desarrollar un “urbanismo de proximidad” que permita disminuir la movilidad obligada y ofrecer formas de transporte público alternativas y más eficientes energéticamente. Hay que hacer un “reciclado de la ciudad” donde la economía circular y de proximidad sean las bases para nuevas actuaciones urbanas. Las ciudades necesitan cambios estructurales que aseguren la disminución de la contaminación. Hay que limitar el acceso de vehículos contaminantes al centro de las ciudades, fomentar el transporte público y racionalizar de las formas de movilidad. Las políticas urbanas deben garantizar el derecho a una vivienda digna, asegurando la existencia de un parque de vivienda pública no privatizable. Promover espacios para el comercio local y reservar espacios para la comercialización de productos locales, reducir las necesidades del transporte de mercancías, ayudando a generar una ciudad basada en barrios bien equipados y conectados con la ciudad y su entorno. Impulsar el turismo urbano sostenible que gestione los visitantes y la capacidad de carga de los espacios históricos, evitando la gentrificación, respetuoso con el patrimonio cultural y que garantice un equilibrio entre el turismo y el bienestar de las comunidades receptoras. Las ciudades y territorios necesitan de un buen gobierno, gobernanza que asegure una planificación y gestión acorde con el interés general y la sostenibilidad ambiental. Una legislación clara y no contradictoria, una voluntad de coordinación interadministrativa y la participación pública real, como prácticas de una nueva gobernanza territorial. Avanzar en la corresponsabilidad entre administraciones y sociedad civil para el buen gobierno acorde con el interés general y la sostenibilidad ambiental. La participación pública debe ser un elemento nuclear en la redacción del planeamiento territorial y urbano, con nuevas formas de implicación pública. Las TIC son una oportunidad para promover un urbanismo y una planificación territorial más participativos. Promover portales abiertos de información para acceder a los datos sin manipulación. En momentos de crisis económica, ética y social la OT va quedando relegada y es necesario actuar para dar respuesta a las necesidades reales de la población y estudiar mecanismos para integrar los objetivos de la ordenación territorial en la agenda política. El gobierno de la ciudad y del territorio requiere de un liderazgo político que permita la definición de una visión territorial de futuro, basada en la coherencia y la concertación entre la sociedad civil y las instituciones.

La transformación del modelo de desarrollo requiere adecuar la planificación a los nuevos retos sociales en el marco de otra cultura del territorio y de la ciudad. Se entiende la planificación de las ciudades y territorios como “espacios de vida”, con una dimensión supramunicipal de los procesos. Espacios territorialmente más amplios, complejos y diversificados, funcional y económicamente. Integración e igualdad de oportunidades requieren la aplicación de la perspectiva de género o diversidad en la planificación para que se atiendan las necesidades diversas y se garantice la equidad en el acceso a dotaciones y servicios. Una política territorial integrada implica una distribución de recursos desde las políticas sectoriales del Estado hacia las Comunidades Autónomas y las ciudades, para atender con mayor proximidad las prioridades sociales y ambientales. La creación de agencias municipales de economía y empleo verde que aprovechen las competencias municipales y promuevan la formación y la innovación entre ciudadanos y agentes sociales. Poner en marcha programas de reconversión de industrias contaminantes para disminuir los efectos adversos de sus actividades. Hay que integrar en el territorio las nuevas realidades asociadas a la economía digital, la transición energética y favorecer a los emprendedores innovadores; diversificar la actividad económica de manera inteligente; fomentar las nuevas tecnologías para una actividad económica competitiva; fomentar el acceso a nuevos modos de consumo, comercio electrónico, y aprovechar la economía circular y la posible generación de empleo; fomentar la economía social;

potenciar el tejido asociativo y crear una estructura de colaboración; adecuar, optimizar los servicios electrónicos facilitando los procedimientos administrativos, incorporando aplicaciones que acerquen a los servicios públicos, con estrategias de alfabetización digital y favorecer la formación especializada para empleados públicos y la sociedad. Para garantizar la igualdad de oportunidades hay que dotar de infraestructuras que permitan salvar la brecha digital del mundo rural. Hay que incorporar el cambio tecnológico y digital en el ámbito de la movilidad. Debe conseguirse la supresión gradual de vertederos y propiciar el reciclado y reutilización de residuos dentro de los propios procesos de producción. Deben establecerse protocolos de actuación ante riesgos y crisis, evaluando los escenarios posibles, estudiando los elementos del sistema implicados, haciendo test de estrés, optimizando las inversiones para reducir riesgos. Se hace imprescindible la monitorización de los efectos de los planes y de las evaluaciones de impacto. La formulación, aprobación y gestión de los planes debe incorporar la evaluación de los efectos reales y el seguimiento del cumplimiento de objetivos que debe servir para su actualización, modificación o revisión y la incorporación de una evaluación y monitorización periódica del grado de cumplimiento de las medidas. No existe un marco metodológico sistemático para monitorizar los planes por lo que es necesaria la incorporación de indicadores efectivos para la evaluación continua y gestión dinámica para realimentar el proceso de planificación. Los Observatorios Territoriales son instrumentos para seguir las dinámicas ambientales, territoriales y urbanas y los efectos de las políticas y planes. Pueden sistematizar la información; ayudar a la planificación y evaluación de las actuaciones y el análisis de las compatibilidades territoriales asociadas; y realizar el mantenimiento actualizado de la información relativa a legislación e instrumentos en España de forma institucional, contribuyendo a su normalización como práctica pública.

Es necesario potenciar la mirada integradora, holística e inclusiva que el paisaje aporta a la OT. El paisaje ayuda a potenciar la corresponsabilidad entre la Administración y la sociedad. Como pauta de intervención exige mayor integración con el resto de instrumentos de planificación, evitando un tratamiento sectorial o individualizado. Hay que introducir el paisaje como patrimonio en las políticas turísticas. Se han desarrollado nuevas técnicas y metodologías que permiten enriquecer nuestra lectura del territorio y el paisaje. La incorporación de estudios técnicos solventes es clave para alcanzar instrumentos efectivos, junto con la divulgación y educación en todas las fases del proyecto, aportando lenguajes apropiados en los documentos de planificación. El paisaje como valor de cada localidad, rural/urbana, debe contar con la “restauración ecológica y paisajística” a la regeneración del territorio, transformando las zonas verdes en modelos autóctonos asociados a la calidad de vida realizando una gestión eficiente y colaborativa de los recursos del paisaje. Los problemas del paisaje son de preservación y de gestión inteligente de los procesos de cambio para que en la transformación no se pierdan elementos que sirvan para asignar valores.

Con todo esto hay que agilizar las regulaciones y procedimientos y que sean comprensibles para el ciudadano. Es preciso adaptar la normativa que en España es excesiva, heterogénea, muy rígida, con un planeamiento excesivamente formalizado y poco adaptable a una realidad cambiante, y con un peso excesivo de los aspectos sectoriales. Hay que conseguir procesos más sencillos de revisión y rehabilitación de los planes, incorporando a especialistas en la concertación y una redacción entendible de documentos, así como guías de buenas prácticas como referente. Hay que corregir las causas que hacen que el planeamiento urbanístico municipal sufra parálisis y se extienda la sensación de la casi imposibilidad de aprobación de nuevos planes generales, los cuales están sujetos a la incertidumbre de su posible anulación judicial posterior por cuestiones de procedimiento, que imposibilita una gestión urbanística ordenada y sostenible. Las dinámicas urbanas cada vez más rápidas hacen que el período útil de aplicación de los planes sea muy reducido. Se precisa una adaptación de las normativas

a las nuevas condiciones de una sociedad en cambio, simplificando el marco normativo y garantizando su estabilidad, mediante un pacto global entorno a los objetivos estratégicos de OT y Urbanismo que permitan su desarrollo en los ámbitos autonómicos y locales. Los nuevos procesos legislativos deben ser reflexivos e innovadores: partir de objetivos claros, transparentes, informados y discutidos con la ciudadanía; debe corregirse la normativa actual para una adecuada participación pública; el diseño de las reformas tiene que asegurar la diversidad técnica acorde con el carácter transdisciplinar del Urbanismo y la OT; seguir y controlar los efectos de su aplicación y gestión incorporando indicadores del grado de cumplimiento de los objetivos; apoyar a los agentes sociales con menos recursos para participar en la planificación; agilizar y unificar procedimientos de tramitación y aprobación de los instrumentos de planificación, establecer medidas para simplificar los planes y agilizar el procedimiento de aprobación y ejecución de las operaciones urbanísticas, mejorar su efectividad, flexibilizar la gestión urbanística, las licencias y autorizaciones reduzcan sus plazos de tramitación y aprobación; deben tener capacidad de adaptación ante cambios inesperados en una sociedad compleja sometida a riesgos naturales crecientes; regular la viabilidad económica del plan y reflejarlo contablemente; integración de la tramitación ambiental a los planes simultaneando los trámites; promover las “ventanillas únicas” de tramitación de informes en cada nivel de la Administración pública, con procedimientos y plazos breves de emisión. La experiencia de “buenas prácticas” a nivel nacional e internacional sirve de referencia para que la planificación pueda ser eficiente, participativa y abierta.

## 10. CIOT. VALENCIA 2021. Recuperación, transformación y resiliencia: el papel del territorio (de la ordenación del territorio y las políticas territoriales)

Este X CIOT pretende ser un foro de debate sobre el necesario papel que una adecuada planificación y gestión de las políticas territoriales tiene para afrontar los sucesivos retos a los que la sociedad actual se viene enfrentando, con especial atención al caso de España. Con aportaciones y reflexiones desde los ámbitos académico/científico, técnico y de la toma de decisiones. Tras una de las crisis económico-financiera más importantes de la historia reciente, venimos sufriendo los efectos de la pandemia de la COVID 19, una de las amenazas para la salud mundial más extraordinaria, asociada a la globalización, al uso abusivo de los recursos del planeta y a la destrucción de la biodiversidad. Ello ha obligado a tomar medidas extraordinarias con las que hacer frente a una amenaza para la salud pública mundial, con efectos sobre nuestras formas de vida y modelo de desarrollo. Se han ido elaborando medidas desde las instituciones internacionales, europeas y nacionales que pretenden la recuperación social, económica y ambiental, como el “Plan de recuperación, transformación y resiliencia. Plan España puede”. Para ello se han habilitado una serie de fondos, en España alrededor de un 20% de su PIB, que tratan de iniciar la recuperación hacia un modelo más justo, sostenible y resiliente. El Congreso trata de visualizar la forma en que se van desarrollando algunas de las actuaciones previstas, la de más impacto territorial, y aquellas para las que cada espacio representa un valor a tener en cuenta para procurar mejores resultados en conseguir los indicadores previstos. Así se aborda el territorio, su planificación y la adecuada gestión de las políticas territoriales, desde el punto de vista natural, patrimonial, urbano, de infraestructuras, paisajístico, rural, litoral, de desarrollo regional, entre otros aspectos.

Se plantean las siguientes Áreas Temáticas:

Hacia una transición ecológica. Ecosistemas e infraestructuras resilientes, de los perímetros protegidos a una conexión eficiente y respetuosa con la matriz territorial y el paisaje, en espacios abiertos y en el litoral; Infraestructura verde y azul; soluciones basadas en la

naturaleza. Transición energética e impactos territoriales: despliegue e integración de las renovables. El papel de las energías renovables y de la distribuida. Transformación del modelo de producción y consumo: economía circular y nuevos sistemas industriales (industria 4.0), agroalimentario y de transporte.

Cohesión territorial como equilibrio, articulación y coherencia de las políticas sobre el territorio. Ordenación del Territorio desde la escala subregional y su relación con el urbanismo y las actuaciones estratégicas: marco legal y procedimental; condicionantes, limitantes y posibilidades de mejora para una adecuada gobernanza. Lucha contra la despoblación: nuevas relaciones rururbanas y formas de desarrollo rural. Las Reservas de Biosfera como paradigma de desarrollo sostenible. Iniciativas de desarrollo territorial desde las escalas de proximidad como forma de ordenar el territorio: Planes estratégicos locales (CLLD), Inversiones Territoriales Integradas (ITT).

Agenda Urbana y Metropolitana; hacia ciudades y territorios más saludables. Nueva ciudad verde y nuevo urbanismo. Tele-trabajo, tele-comercio, tele-ocio y su efecto sobre la ciudad. La ciudad de la salud, la equidad y la cohesión social. La ciudad resiliente ante los riesgos y su gestión. Movilidad sostenible intraurbana y metropolitana.

Formación de profesionales, educación y nueva cultura del territorio para una nueva participación ciudadana. Qué formación de grado y postgrado tenemos en España: diagnóstico y propuestas. Hacia un nuevo horizonte de la disciplina y la profesión de cara a los nuevos retos sociales, económicos y ambientales. Producción científica y conexión con la práctica y la percepción social (posnormalidad, ciencia ciudadana, empatía, conflictos, participación...).

### 3. Conclusiones

Los diez CIOT abarcan más de treinta años de la historia reciente de nuestro país, de Europa e Iberoamérica. Se han llevado a cabo entre finales del S. XX y las primeras décadas del S. XXI. Periodo en el que ha habido grandes avances en muchos campos de la ciencia, las tecnologías y la investigación y que desde la segunda década del presente siglo está viviendo una de las mayores crisis del mundo desarrollado. Crisis asociada a los problemas del calentamiento global y el cambio climático, los cuales, en gran parte, son consecuencia del modelo productivo del mundo desarrollado.

He intentado resumir en esta ponencia los aspectos que más interesaban en cada momento, expresando los conceptos como se plantearon en cada CIOT. Como el AVE, las Autonomías, los SIG, etc. que han hecho variar las políticas territoriales, entre otros. En todos los Congresos se han presentado y debatido las llamadas buenas prácticas que se ha llevado a cabo tanto a nivel local, como regional, estatal, europeo e iberoamericano. Se puede comprobar cómo ha evolucionado el concepto de desarrollo y de territorio y como se ha ido esbozando los aspectos que conforman la Ordenación del Territorio como disciplina científica. Puede parecer que se repiten áreas temáticas en algunos Congresos, pero en realidad son las patas sobre las que se asienta la Ordenación y Planificación Territorial, como tal disciplina científica, como son: el territorio, las ciudades, el medio rural, el paisaje, el patrimonio, infraestructuras, la legislación, planeamiento, regeneración, rehabilitación y regeneración urbana, las políticas urbanísticas, ... Se puede concluir que es más que necesario en la situación actual avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo territorial sostenible.

No quiero hacer más largo este texto por lo que cada uno puede sacar sus propias conclusiones sobre el papel de la OT en las instituciones y sobre todo en la sociedad civil global. Y parafraseando a Miguel Ángel Troitiño, gran maestro, compañero y amigo; alma y activo permanente en todos y cada uno de los CIOT que se han celebrado, se puede concluir esta

ponencia diciendo: “Los problemas son complejos y las soluciones difíciles, pero no es posible avanzar sin lograr dar visibilidad y dimensión social a la Ordenación del Territorio. Ello requiere de una mayor participación de la sociedad civil en la defensa y gestión responsable del territorio”.

## Referencias bibliográficas

<https://www.age-geografia.es/site/manifiesto-nueva-cultura-del-territorio/>

Antonio Serrano (Coord.) (2015). “Planificación y Patrimonio Territorial como instrumento para otro desarrollo”. Universidad de Valencia.

Antonio Serrano, (Coord.) (2017). “Ordenación del Territorio y medio ambiente en un mundo en cambio”. Cátedra de Cultura Territorial.

<https://www.10ciot.org/>

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf).  
Estrategia Territorial Europea.

[https://ec.europa.eu/info/index\\_es](https://ec.europa.eu/info/index_es)

<https://www.fundicot.org/>

<https://www.fundicot.org/copia-de-revista-y-congresos>

<https://www.mapa.gob.es/es/>

<https://www.miteco.gob.es/es/>

<https://www.mitma.gob.es/>



## EJE D.3. DECÁLOGO PARA UNA ADECUADA PRÁCTICA DE LA OT

**Enrique Peiró.** Ambientólogo, Investigador del GDLS-Grupo de Investigación consolidado.

### Presentación

Desde el proyecto de investigación GOFEFTER en sus dos fases (CSO2012-36960 y CSO2016-78169-R), liderado por el grupo GDLS del IIDL de la Universitat de València, se han ido procurando avances en el diagnóstico y en las propuestas para tratar de mejorar la práctica de la Ordenación del Territorio en España.

### Método

Acorde con la teoría de la planificación, el marco de referencia, se ha realizado un estudio de la cuestión procedimental (teoría de la planificación) para tratar de subsanar los persistentes problemas en la formulación de los instrumentos de planificación territorial y su implementación y gestión.

### Resultados

Los resultados obtenidos nos permiten ofrecer a los responsables públicos, técnicos, académicos y sociedad civil interesada, una información, cartografía, análisis, diagnósticos interpretativos y recomendaciones para una mejor práctica de la OT en el futuro. Una cuidada síntesis de todo ello es lo que se recoge en la presente guía y su decálogo, a modo de manifiesto.

Quienes se encuentren interesados por esta política pública y compartan los argumentos presentados, pueden contribuir a su divulgación y adherirse al mismo a través de [gdls.blogs.uv.es](http://gdls.blogs.uv.es)



*Etapas de la OT como política pública concernidas por las diez propuestas*

ETAPAS	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	P9	P10
Formación de la agenda	✓				✓					✓
Formulación	✓				✓	✓	✓	✓	✓	✓
Diseño y aprobación.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Gestión		✓	✓	✓	✓	✓				✓
Resultados					✓					✓
Impactos					✓					✓
Seguimiento y evaluación			✓	✓	✓	✓	✓			✓
Actualización, modificación, revisión o terminación								✓	✓	✓

Descarga libre desde: <https://hdl.handle.net/10550/80482>

## UN DECÁLOGO PARA UNA MEJOR PRÁCTICA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

1. *Mejor si la ordenación del territorio puede llegar a ser fruto del acuerdo entre diferentes fuerzas políticas.*
2. *No dilatar los procesos de aprobación e ir a lo imprescindible.*
3. *Dotarse de un plan de implementación y gestión con la suficiente flexibilidad y capacidad de adaptación, que la haga perdurar en el tiempo.*
4. *Establecer unos adecuados canales de cooperación entre departamentos y entre niveles de las administraciones.*
5. *Trabajar para lograr una participación pública y del sector privado mas efectiva. La educación y la formación son piedras angulares de la cultura territorial y de la participación.*
6. *Garantizar la seguridad jurídica de los administradores y los administrados.*
7. *Compromiso con el seguimiento y evaluación de planes territoriales.*
8. *Proceder a la actualización, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación del territorio de forma diligente.*
9. *Combatir y evitar que el gran esfuerzo llevado a cabo para poder contar con planes territoriales acabe percibiéndose como algo banal. No dejarlos paralizados ni morir sin concluirlos y llegar a ponerlos en practica.*
10. *La planificación a largo plazo da sus frutos.*

