

LA ORDENACION TERRITORIAL Y DEL MEDIO AMBIENTE: NOTAS SOBRE LA PROBLEMATICA DE SU FORMACION CURRICULAR DESDE LA SOCIOLOGIA

(Publicado en el Boletín Informativo del Colegio Nacional de Políticas y Sociología, Octubre, 1996)

Mercedes Pardo. Profesora de Sociología de la Universidad Pública de Navarra

INTRODUCCION

La Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983¹ comienza afirmando que las profundas modificaciones acaecidas en nuestras sociedades europeas y en las relaciones a nivel mundial *"exigen una revisión de los principios que rigen la organización del espacio con el fin de evitar que se hallen enteramente determinados en virtud de objetivos económicos a corto plazo, sin tener en cuenta de forma adecuada los aspectos sociales, culturales y los de medio ambiente"*. **La ordenación del territorio necesita así de "nuevos criterios de orientación y de utilización del progreso técnico"**.

Esos dos párrafos incluyen ya muchos de los aspectos que implican la ordenación territorial y medioambiental, y, por tanto, los objetivos a cubrir en su formación curricular. Las reflexiones que se incluyen a continuación, con carácter de notas, tratan de la nueva conceptualización que se está produciendo sobre el tema y cómo ello influiría en la también nueva formación universitaria en relación a este campo de teorización e intervención.

EL CONCEPTO DE ORDENACION DEL TERRITORIO Y ORDENACION MEDIOAMBIENTAL

La ordenación territorial y medioambiental abarcan un amplio abanico de aspectos a tener en cuenta, de los cuales aquí mencionaremos tres destacables: un componente científico-técnico, un componente institucional (administrativo y político, y otras) y un componente democrático-participativo. Los tres aspectos son igualmente importantes para una buena ordenación del territorio estando los tres interrelacionados de tal manera que el avance en cada uno de ellos aporta un impulso en los demás, la dejación o desinterés en cualquiera de los tres produce con el tiempo un retroceso en los otros. Sin embargo, dentro de la importancia relativa de los tres aspectos considerados, la voluntad política y capacidad de implementación de la Administración tiene un papel central (Freundenburg y Gramling, 1992)² en el mayor o menor éxito en el área. La ordenación del territorio es esencialmente una tarea política, afirma de nuevo la Carta Europea. Pero veamos con algo más de detalle los tres elementos indicados.

El componente institucional trata de las diferentes organizaciones institucionales con responsabilidad en el desarrollo de las políticas adecuadas y de su implementación. La tipología de las asignaciones institucionales no es solamente de un uso descriptivo. No se trata fundamentalmente de la creación de legislación, que existe no solamente a nivel nacional sino, lo que es más importante, a nivel regional, autonómico³, que pudiera acercar la ordenación del territorio también a la particularidad. Tampoco se trata de la elaboración de instrumentos de planificación, como pueden

ser los tan de moda Planes Estratégicos, o Directrices Generales de Ordenación del Territorio⁴. **Se refiere sobre todo a la eficacia del conjunto del proceso**, por medio de los flujos de información, los procedimientos, la distribución de competencias y la dirección de la localización de la capacidad de toma de decisiones.

El componente científico-técnico tiene un rol especial. Lo que comúnmente se considera como la labor del profesional consiste básicamente en la selección de unos parámetros técnicos, la elección entre metodologías adecuadas y las medidas técnicas relacionados con unos objetivos a conseguir, o un estado objetivo de futuro que se pretende. Sin embargo, habría que recordar aquí a Feyereband que nos avisó sobre las pretensiones racionalistas de la ciencia moderna y sobre **el importante rol que se dá a los expertos**, abogando por el pluralismo teórico como la mejor política, y por nuestra parte añadimos, por procesos de decisión abiertos, democráticos precisamente para establecer esos estados deseados a los cuales tendría que orientarse la ordenación territorial. La técnica aquí tendría un papel fundamental orientada a la búsqueda del máximo beneficio social. El tipo especial de formación de los profesionales intervinientes en este campo debería ser en ese sentido exquisita.

Un tercer componente apunta ya al carácter democrático y participativo que ésta debe tener. Las razones para ello son muchas. La primera supone que no puede ser de otra manera en una sociedad democrática que cada vez reclama más cuotas de descentralización y de participación social. Pero además, son razones de eficacia las que abogan por tomar en consideración la existencia de numerosos poderes de decisión individuales e institucionales que influyen de una manera u otra en la organización del territorio y en la calidad del medio ambiente. La participación, sobre bases informadas, de las poblaciones implicadas en el tema y de sus representantes sociales y políticos sería algo básico a articular en la ordenación territorial y medioambiental.

Hay que decir que los tres aspectos indicados están escasamente desarrollados y evaluados en España. Se hace pues necesaria la investigación en estos campos de manera que, teniendo en cuenta la experiencia de otros países con bagaje en el tema, se concrete para nuestra realidad específica. De los tres componentes planteados, el institucional y el participativo pudieran ser los que necesitarían una definición más específica para nuestro contexto social.

La ordenación el territorio se conceptualiza así como una disciplina científica, una política y una técnica administrativa, con un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y una organización del espacio según un concepto rector (Carta Europea).

Planteados el tema en términos más abstractos, diríamos que la ordenación territorial y medioambiental es una necesidad de los estados modernos (y en este momento histórico de la CE) de lo que Giddens indica como un control mayor sobre el tiempo y el espacio que se posee.

DESAFIOS DE LA ORDENACION TERRITORIAL EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI

En primer lugar pondríamos el desafío de la **interrelación**. El desarrollo de la ciencia moderna ha estado en gran medida basado en la estructuración de la educación y el conocimiento sobre líneas cartesianas, enfatizando el reduccionismo, las entidades discretas, la linealidad y causación simple. Ahora, en cambio, debemos cambiar a modelos de comportamiento percibidos, contextos, sistemas y redes complejas de causación que expanden todas las ciencias.

Otro desafío importante se refiere a **nuestro rol en el mundo natural**. Nuestras ciencias (incluidas las sociales) han estado extendiendo y "celebrando" el dominio humano sobre la naturaleza. Sin embargo, la crisis medioambiental actual está mostrándonos que esa idea pudiera ser una ilusión peligrosa y paradójica. Nuestra civilización se está moviendo a una velocidad y una masa sin precedentes. Cualquier cambio en ese curso de las cosas requerirá una rápida transformación de valores, de instituciones y, desde luego, la manera en que definimos y transmitimos el conocimiento.

Los cambios en ese sentido no son fáciles de definir, y precisamente por eso son motivo de investigación y debate social, pero para el caso de la ordenación territorial y medioambiental, deberían incluir un amplio compromiso sobre **los objetivos sociales** a alcanzar, lo cual es otro desafío importante.

La Carta Europea indica como objetivos fundamentales de la ordenación del territorio el desarrollo socio-económico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio. Objetivos todos ellos muy importantes que por supuesto son susceptibles de ampliación. Pero yendo más allá, estos objetivos deberían contemplar elementos como la diversidad, la armonía, la participación y la justicia, por mencionar algunos. Tal compromiso no debilita la objetividad con la que la comunidad académica maneja hechos y datos. Por el contrario, la crisis de sostenibilidad territorial y ambiental se ha producido precisamente por defectos, escasez y sesgos en nuestros datos, hechos y lógica. La transición a un desarrollo sostenible requerirá hechos más completos, datos más amplios, una lógica más integradora, mayor intelectualidad creadora y, en definitiva, mayor científicidad.

De esa manera, la formación y educación adecuada llegaría a ser una fuerza significativa para un mundo sostenible, y debería plantearse a lo largo y ancho del curriculum educativo y a través de todas las operaciones de las instituciones educativas. Esto requiere un esfuerzo muy serio por repensar la sustancia y el proceso educativo, los objetivos y usos de la investigación, la definición de conocimiento y la relación de las instituciones vinculadas a la educación superior a esos objetivos.

El tipo de problemas a que nos enfrentamos no pueden ser dejados sin más a las leyes del mercado, ni pueden tratarse con análisis simplistas como los comúnmente usados para la evaluación del desarrollo basados en el análisis costo-beneficio. Son problemas complejos que exigen tratamientos inteligentes y políticas muy activas y decididas.

La formación para la ordenación territorial y medioambiental debería pues ser abierta y crítica respecto a las inercias y pautas sociales dominantes, y ofreciendo alternativas de desarrollo. Este tipo de formación se sitúa en un enfoque polivalente, en el que el aprendizaje se orienta, además de a la resolución técnica de los problemas, a la búsqueda de las causas de los mismos para incidir en ellas. El planificador del territorio tendría así que conjugar las necesidades derivadas de la producción investigadora y de la práctica profesional, integrando las bases teórico-especulativas y las pragmático-funcionales que, respectivamente, subyacen en ambas orientaciones. Cada una de estas aproximaciones formativas deberían impartirse conjuntamente, ya que ambas se requieren mutuamente y no deberían disociarse en el proceso formativo. Por otra parte, la posible demanda de planificadores territoriales del Siglo XXI apunta a que se articula en torno a **la triple figura del "investigador", "planificador" y "gestor"**. La formación de estos tres tipos de planificadores se considera que debería ser complementaria y solidaria del mismo esquema

organizativo docente, ya que se considera que es inherente al "ser" del planificador del territorio la posesión de una formación conjunta en los tres aspectos señalados.

CONCLUSIONES

Se necesitan nuevos enfoques, nuevos instrumentos (entre ellos los administrativos) y desde luego una formación diferente para abordar los desafíos socioeconómicos, medioambientales, territoriales que se nos presentan en los umbrales del siglo XXI.

La formación, y en este caso que nos ocupa la universitaria, es un aspecto central al tema. Se necesitan profesionales con un alto nivel de conocimientos y una formación amplia en los procesos territoriales y medioambientales, que sepan trabajar en equipo interdisciplinariamente, con imaginación para aportar soluciones a los problemas y con sensibilidad y compromiso social para trabajar por una sociedad cada vez mejor.

NOTAS

1. CEMAT, 6a. (Conferencia de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio). 1983. Carta Europea de Ordenación del Territorio). *Estudios Territoriales*, 28:171-195.
2. Freudenburg, William R. and Robert Gramling. (1992). "Community Impacts of Technological Change: Toward a Longitudinal Perspective". *Social Forces*, 70(4):937-955.
3. Constitución Española: artº 148, 149, 130, 131, 132, 158. Ley del Suelo, Ley de Costas, Ley de la Generalidad de Cataluña de 21/11/1983 de política territorial; Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid de 30 de mayo de 1984, de ordenación territorial; Ley de la Comunidad Foral de Navarra 12/1986 de ordenación territorial; Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 1/1987, reguladora de los planes insulares de ordenación...
4. Por ejemplo las recientes de Aragón, del País Vasco, de Madrid y las todavía en borrador de Navarra.

Mercedes Pardo. Participación en:

. Cumbre de la ONU sobre las Ciudades, en Estambul (Turquia) el pasado Junio. Invitada por la Academy of Sciencies of United States of America a participar en el Foro Científico.

. Invitada a presider la Mesa sobre Medio Ambiente, de la reunión anual de la American Sociological Association, en Nueva York, en Agosto de 1996.