

# Introducción

*Marcelo Sili*

La gestión de los territorios se ha convertido en un tema clave en las últimas décadas. En todos los países la dimensión territorial cobra cada vez más importancia en las agendas políticas de primer nivel, sea por la necesidad de resolver los problemas territoriales derivados del crecimiento económico, sea por el imperativo de generar mayores equilibrios por medio de la activación de aquellas zonas que han ido quedando al margen de las dinámicas de progreso.

Esta preocupación se traduce claramente en la emergencia de numerosas iniciativas, planes, programas y proyectos de todo tipo vinculados a la planificación y la gestión de los territorios, en todos los niveles escalares (nacional, regional, departamental y municipal), y con una multiplicidad de formas y métodos de trabajo. Pareciera que, en el debut del nuevo milenio, la planificación y la gestión de los territorios se han transformado en desafíos claves para el desarrollo de los países.

Sin embargo, a pesar de tantos esfuerzos, la gestión de los territorios tiende a volverse una epopeya, una tarea titánica que no genera los resultados esperados. La congestión urbana, el abandono y la marginación de regiones y pueblos, los conflictos por el uso del suelo, la degradación del ambiente y de los paisajes, junto a otros desequilibrios de todo tipo, son problemáticas que perduran o que, peor aún, se agravan. La preocupación existe, y las iniciativas se suceden y superponen, pero los problemas de orden territorial no se resuelven.

Esto no constituye una problemática específica de los países del Sur (América Latina, África y Asia). También afecta a los países más desarrollados. En efecto, luego de décadas de preocupación por el crecimiento y la modernización, temas que estructuraron las agendas de desarrollo desde los inicios del siglo XX hasta los años 80 y 90, prácticamente todos los países han ingresado en un momento histórico signado por fuertes transformaciones derivadas tanto de la revolución tecnológica como de las nuevas lógicas de movilidad y de la globalización de los mercados. Es un momento histórico en el cual las iniciativas de orden territorial emergen por todos lados intentando controlar y regular el funcionamiento de unos territorios

cada vez más caóticos, conflictivos y, en cierta forma, indomables. En definitiva, hemos pasado de unos territorios relativamente estabilizados, con estructuras de control rígidas y jerárquicas, a unos territorios inestables y en plena mutación, cuyos destinos son inciertos.

Es legítimo entonces formular el siguiente cuestionamiento: ¿por qué, a pesar de la batería incesante de iniciativas, de planes, de programas y de proyectos de orden territorial no se pueden resolver las problemáticas territoriales emergentes? ¿Qué rol tienen los mecanismos institucionales y la gobernanza para organizar y conducir el destino de los territorios en este nuevo contexto histórico, en un mundo cada vez más complejo e interdependiente, donde el Estado ha abandonado gran parte de sus responsabilidades, o al menos ha reducido su rol como estructurador de sus propios territorios?

Estos interrogantes constituyen la piedra basal de una reflexión colectiva sobre los modelos de gobernanza territorial alrededor del mundo, reflexión que ha dado lugar a la creación de una Red de expertos e investigadores de numerosos países con vistas a generar nuevas evidencias y respuestas y, también, nuevas y mejores preguntas. Esta misma Red experimentó un momento clave de reflexión y análisis en el Seminario Internacional sobre Gobernanza Territorial llevado a cabo en el año 2017 en Asunción del Paraguay. Sus resultados constituyen el núcleo de este libro.

De los debates que tuvieron lugar en el encuentro de 2017, así como de los proyectos de investigación específicos de los expertos que integran la citada Red, se desprenden dos grandes hipótesis. Estas hipótesis que se enuncian enseguida, se desarrollan con mayor amplitud en el capítulo inicial, y luego se ilustran con los estudios de caso, los cuales analizan la trayectoria, situación y desafíos de los diferentes países en lo que concierne a la gobernanza de los territorios.

La primera hipótesis es que, en las últimas décadas, los modelos de gobernanza territorial han ido cambiando y que estos cambios han seguido una lógica similar prácticamente en todas partes, siempre en estrecha relación con las condiciones contextuales de cada uno de los países. En la actualidad nos encontramos en una fase o modelo de gobernanza que podemos denominar Modelo pragmático/fragmentario, el cual está dando muestras de incapacidad para resolver los problemas estructurales de los territorios. La causa de este agotamiento es que la gobernanza territorial sigue estando centrada en la acción pública, a pesar de que las dinámicas territoriales ya no responden sólo a la acción pública, sino también, y en forma creciente, a la acción privada y colectiva. En efecto, son las dinámicas de los mercados (y muchas veces también de la sociedad civil) las que estructuran el funcionamiento de los territorios. Esta acción territorializante dependiente de otros actores (empresas, organizaciones, productores, organizaciones sociales, grupos de presión, etc.) no es considerada en forma adecuada en los modelos de gobernanza

territorial actuales, que siguen estando fuertemente centrados, como hemos dicho anteriormente, en la acción pública.

La segunda hipótesis, directamente vinculada a la anterior, es que el Estado, en sus diferentes niveles escalares, ha sido desbordado en su capacidad, iniciativas y recursos para hacer frente a los nuevos desafíos de la complejidad territorial. Los Estados no cuentan con los instrumentos adecuados para enfrentar estas nuevas formas de estructuración del territorio; les resulta difícil operar en forma asociada con la acción privada y colectiva.

En definitiva, en las últimas décadas cambiaron las pautas de estructuración de los territorios. Éstos dependen ahora de múltiples actores, muy especialmente de aquellos que corresponden al ámbito de la acción privada, sin embargo, no está resultando posible actualizar las lógicas y los modelos de gobernanza territorial. El modelo actual de gobernanza, al que hemos denominado pragmático/fragmentario, es, por así decirlo, un modelo residual, y ésta es una de las principales causas de su ostensible incapacidad para resolver las problemáticas territoriales emergentes.

En este libro se presentan numerosos estudios de caso que ofrecen evidencia que permite validar, especificar y problematizar las mencionadas hipótesis de trabajo. El resultado, en definitiva, nos invita a reflexionar y a pensar nuevas pistas e ideas para una mejor gobernanza territorial en el nuevo contexto histórico. Los casos de análisis corresponden a diferentes países del mundo, muy especialmente de América Latina, continente en el que la problemática territorial emerge con fuerza como un tema clave para el desarrollo de la región. Todas las contribuciones permiten observar varias problemáticas transversales y temas claves en materia de planificación y gobernanza de los territorios. Su lectura atenta habilita a construir un acervo de ideas, interrogantes y desafíos en torno a la gobernanza territorial. Un esfuerzo de articulación de este nivel transversal se presenta, a modo de introducción general, en el capítulo primero.

Los capítulos subsiguientes corresponden al análisis de los casos particulares. Con sus particularidades, sus matices y su riqueza, los estudios dispuestos en secuencia ilustran las ideas y propuestas planteadas en el capítulo inicial.

La primera contribución corresponde al caso de Uruguay, país de pequeña superficie del sur del continente americano. El estudio muestra de qué manera, y pese a la presencia de un modelo de gobernanza respetuoso de las particularidades locales, el peso de la metrópolis condiciona y estructura todo el funcionamiento del territorio uruguayo. En efecto, si bien el país ha logrado construir un modelo de gobernanza plural y con múltiples organizaciones y procesos participativos, las diferentes iniciativas de ordenamiento, reequilibrio y desarrollo territorial que emergen a nivel local (municipalidades) no logran cristalizarse plenamente debido a la persistencia de un modelo de gobernanza fuertemente centrado en el gobierno

nacional, que además contempla la dinámica de la zona metropolitana como punto focal de las políticas.

El segundo caso corresponde a México, país de extrema diversidad y complejidad, en donde conviven múltiples etnias y culturas, y en el que la organización del territorio es la resultante histórica de la profunda diversidad cultural, de la dinámica económica y de un acelerado proceso de urbanización que continúa y se acrecienta, generando dinámicas territoriales únicas. México es un caso paradigmático de cómo la gestión y la gobernanza territorial están escindidas en dos grandes instituciones, cada una con sus propios instrumentos e iniciativas, sin que pueda construirse una estrategia nacional integral y multiescalar capaz de dar cuenta de los múltiples desafíos de los territorios.

El tercer caso corresponde a Colombia, país de fuerte diversidad geográfica, donde los conflictos armados han jugado un rol clave en la estructuración de los territorios y en su gobernanza: durante décadas, los grupos armados han controlado vastos territorios, dando lugar a un modelo dual de país. En tal contexto se ha construido un modelo de gobernanza en el que la participación social aparece como una clave para la construcción de la paz. No obstante, la proliferación de iniciativas, instrumentos y planes de intervención en materia de planificación y gestión territorial ha generado un panorama sumamente complejo, claramente ilustrativo del modelo de gobernanza pragmático/fragmentario.

El cuarto caso lo constituye Ecuador, un país donde en los últimos años ha emergido la experiencia político-ideológica del Buen Vivir como propuesta integradora de desarrollo nacional. La gobernanza del territorio se estructuró en torno a esa idea y a la creación de nuevos instrumentos de gestión territorial. Todo ello ha tornado más compleja la gobernanza de los territorios; sin embargo, los resultados no han sido los esperados. El gran desafío no se encontraría en la construcción de nuevos instrumentos, sino en el fortalecimiento de las capacidades locales y provinciales para la gestión territorial.

Paraguay constituye el quinto caso abordado. Se trata de un país que tuvo algunos intentos de planificación territorial en décadas pasadas, y que vive en la actualidad una dinámica de crecimiento económico muy importante que se traduce en un fuerte proceso de urbanización y congestión urbana, especialmente en la región metropolitana. En ese marco, en la última década se ha intentado generar instrumentos y mecanismos de planificación y de gestión territorial más sistemáticos y estructurados, bajo una fuerte dependencia del gobierno central. La debilidad institucional de los departamentos y municipios, y la falta de recursos y capacidades para la gestión territorial, podrían ir en detrimento de un proceso de maduración de los instrumentos y mecanismos puestos en marcha, no pudiéndose revertir los procesos de transformación territorial que tienen lugar en la actualidad.

El caso de Argentina es un ejemplo evidente de un país que atravesó diferentes modelos de gobernanza territorial pero que en la actualidad no encuentra los mecanismos e instrumentos para una eficaz gestión de sus territorios en cualquiera de sus escalas. A pesar de que a inicios del nuevo milenio se puso en marcha una estrategia nacional de desarrollo territorial, con la construcción de mecanismos de planificación y gobernanza más innovadores, esta iniciativa no ha podido madurar e instalar en forma durable nuevas formas de gestionar los territorios, hecho que se evidencia en la fragmentación de iniciativas de planificación y desarrollo, sin que se alcance a apreciar una clara orientación hacia el futuro.

Ya en el continente africano, Marruecos constituye un ejemplo de construcción de una estrategia territorial continental. Marruecos, que parece tener un pie en África, otro en el mundo árabe y otro en Europa, enfrenta el desafío de gestionar un territorio complejo, para lo cual ha apelado a estrategias e instrumentos de gobernanza que reproducen en cierta forma los modelos de otros países, especialmente de Europa, lo cual no le garantiza el éxito, sino que constituye, en algunos casos, un bloqueo para la gestión eficaz de territorios que obedecen a lógicas particulares. No obstante, es clara la proactividad del Estado marroquí para resolver los problemas de desintegración y desequilibrios territoriales.

El siguiente caso es Italia, el cual constituye un muy buen ejemplo de un modelo de gobernanza que articula múltiples niveles de organización territorial, pero estructurado por las políticas de la Unión Europea, espacio político supranacional que, dadas sus prerrogativas y sus recursos, tiene capacidad de influir en el diseño de políticas e instrumentos de gestión territorial. El análisis permite observar cómo un instrumento de nivel supranacional organiza la vida de los territorios locales y se articula, de manera a veces conflictiva, con los instrumentos nacionales o provinciales.

El caso español ilustra de buena manera la construcción de políticas e instrumentos de planificación y gestión territorial. El territorio y el sistema de gobernanza territorial de España se ha ido complejizando en las últimas décadas, con la intención de hacer frente a los crecientes desafíos planteados por la globalización y la movilidad, sin embargo, tal como sucede en muchos casos, su modelo de gobernanza territorial se enfrenta a problemas de coordinación multiactoral y multiescalar que es necesario resolver a través, no tanto de nuevas estructuras y marcos legales, sino de nuevas formas de gestión de redes, con un mayor compromiso político. A esto se suma la actualidad de las demandas autonómicas.

Finalmente, el caso de Francia es un ejemplo de nuevas dinámicas territoriales que los modelos de gobernanza territorial vigentes no pueden terminar de administrar. El continuo proceso de urbanización y de transformación de los espacios rurales, dada la impronta de las ciudades y la creciente movilidad espacial de la población,

son fenómenos que estructuran crecientemente la vida de los territorios. El proceso de urbanización se impone como un fenómeno que no puede ser conducido por el modelo de gobernanza francés, el cual busca reconstruirse y hasta cambiar las configuraciones territoriales de manera de poder generar soluciones, tanto a los antiguos y persistentes problemas de desequilibrio y de inequidad territorial, como a los emergentes.

La consideración de estas trayectorias, situaciones y perspectivas permite avanzar hacia una mejor comprensión del estado de situación de la gobernanza territorial, poniéndola en relación con lo que sucede en otros lugares del mundo. No se trata de un análisis exhaustivo a nivel mundial, sino del abordaje de una serie de casos a partir de los cuales resulta posible generar conocimientos sobre hechos, procesos y modelos, dando lugar al surgimiento de nuevas ideas para pensar y renovar la gobernanza de los territorios en el nuevo contexto global. Lo que importa resaltar es que las hipótesis y los análisis planteados en este libro pueden ser un hilo conductor hacia la construcción de nuevas formas de gestionar los territorios, nuevas formas que deberán obligatoriamente tener en cuenta la complejidad de los procesos territoriales y las perplejidades derivadas. Indudablemente, estamos ante unos territorios cada vez más interdependientes y condicionados por una simultaneidad de lógicas y de acciones dentro de un crecientemente complejo contexto de globalización. Frente a este panorama, es imprescindible repensar la gestión, la planificación y la gobernanza de los territorios con base en conocimientos sólidos y en la consideración de distintas experiencias. Con este libro quisiéramos realizar un aporte a esa tarea.