

1. Crisis y renovación de la planificación y la gobernanza de los territorios

Marcelo Sili

Introducción

En las últimas décadas la gobernanza territorial, entendida como las formas de organización de los múltiples actores y organizaciones de una sociedad para gestionar y promover el desarrollo de sus territorios, ha sufrido grandes cambios prácticamente en todas partes. En efecto, el modelo de gobernanza tradicional que articulaba los niveles de organización territorial, nacional, provincial o regional y local se ha transformado, incorporándose nuevos niveles de administración y gestión territorial, y/o cambiándose los roles y las funciones de cada uno de ellos. Las causas de esta transformación deben buscarse en las nuevas lógicas territoriales impuestas por la globalización y el cambio tecnológico, factores que han provocado la mutación de procesos económicos y sociales que, en definitiva, generan cambios en los territorios y en las formas en como la sociedad debe gestionar los mismos.

Más allá de las nuevas dinámicas generadas por la globalización y la tecnología y de su impacto en términos territoriales, se debe asumir que se está frente a un momento histórico de perplejidad e incertidumbre, en el cual las viejas recetas y modelos de hacer las cosas no dan los mismos resultados. Esta situación es visible en términos de gestión territorial, a pesar de que todos los días emergen esfuerzos a nivel nacional, regional, local, para resolver las crisis de las ciudades, reducir los crecientes desequilibrios territoriales y evitar el deterioro ambiental. Los esfuerzos parecen inútiles y los tan deseados equilibrios se hacen esquivos. Vivimos claramente el agotamiento de nuestros modelos de gobernanza territorial, de planificar y gestionar los territorios, ciudades y campos.

Es claro que se trata de una crisis estructural que genera grandes conflictos territoriales y ambientales. Sin embargo, el momento histórico también constituye una oportunidad para construir nuevas formas de pensar y construir territorios, lo que implicará una nueva visión de estos (sean urbanos, rurales o naturales), así

como también nuevas formas de dialogar y de construir consensos, nuevos andamiajes instrumentales y, también, nuevos mecanismos de organización políticos y administrativos.

Para poder analizar el proceso de crisis y renovación de las formas por medio de los cuales las sociedades construyen y gestionan sus territorios vamos a interpelar la situación de varios casos nacionales, que se despliegan en tres continentes diferentes. La experiencia de los países europeos es sumamente interesante, pues ha sido siempre considerada por los países de América Latina y de África como el modelo a seguir, no sólo por la calidad y equilibrio de sus territorios, sino por todo el andamiaje institucional que sostiene esta gobernanza territorial. No obstante, los países europeos sufren, al igual que los otros, similares problemáticas y conflictos. Tal vez en otra escala y con otras modulaciones, se enfrentan a desafíos frente a los cuales reina la perplejidad y el escepticismo acerca de la planificación y la gestión territorial para hacer frente a los nuevos desafíos de futuro. Los esquemas de gobernanza territorial tienen, en los países europeos, tal vez desafíos mayores, pues deben reorganizar sistemas anclados en una densa y prolífica historia, tarea que no será fácil dada la fuerte estructuración social, política y administrativa de sus territorios.

Los casos de análisis de América Latina y de África son muy diversos. Algunos siguen modelos de organización federales (México, Argentina), en tanto otros siguen modelos más centralizados (Paraguay, Uruguay), pero todos han tenido en las últimas décadas cambios muy importantes, claro está, mucho más vertiginosos que los casos europeos en donde las estructuras de organización y administración territorial son más estables a lo largo del tiempo. En los países de América Latina se suceden cambios en las formas de administrar territorios, que se conjugan con situaciones de transformación estructural en las formas de valorización de los recursos naturales (avances de fronteras agrarias, deforestación, grandes aprovechamientos mineros muchas veces contaminante), con dinámicas de urbanización galopante, con pérdida de control de territorios a merced de grupos armados (narcotráfico y guerrilla), etc., dinámicas que tornan altamente compleja y dinámica la administración territorial.

El objetivo de este capítulo es poner luz sobre los procesos de cambio en la gobernanza territorial, poniendo de relieve la crisis actual y sus posibles causas, dando pistas también sobre cuáles pueden ser las acciones capaces de revertir estas problemáticas, así como los caminos para la construcción de nuevas formas de gestión territorial. No se pretende aquí ofrecer un análisis exhaustivo de las problemáticas territoriales ni de las formas de gobernanza en cada país, temas que se desarrollan en los capítulos específicos. Se trata, en cambio, de generar un lente a través del cual poder observar los casos nacionales con la suficiente amplitud conceptual e histórica.

1. Una mirada retrospectiva a los sistemas de planificación y gobernanza territorial

Desde mediados del siglo XX, los países de Europa en el marco de la posguerra, de América Latina en el contexto de las políticas de sustitución de importaciones y de África en el marco de la descolonización, han puesto en marcha múltiples iniciativas de desarrollo, siempre con un doble objetivo: por un lado, promover el desarrollo en términos generales (creación de represas hidroeléctricas, regionalización, polos de desarrollo, creación de zonas de riego, etc.); por otro lado, generar medidas correctivas a los procesos de acumulación de capital y de población en favor de ciertas áreas en detrimento de otras, es decir acciones para atenuar los desequilibrios territoriales, mediante incentivos y desincentivos fiscales para la radicación de empresas, construcción de infraestructuras y transferencias de recursos a los gobiernos provinciales y comunales. La argumentación dominante era que el Estado debía impulsar las medidas necesarias para reducir los desequilibrios provocados por el accionar de los mercados, el cual tiende a generar efectos acumulativos en las áreas más prósperas (Riffo, 2013).

Dentro de este contexto, la planificación y la gestión territorial estaban aseguradas por una lógica jerárquica y estructurada por los gobiernos centrales o nacionales, con transferencias descendente de recursos desde ellos a las provincias/estados y de éstos a los municipios. En definitiva, eran los gobiernos nacionales o centrales los que tenían el poder y los recursos para estructurar las políticas y las acciones concretas (De Mattos, 1999). No obstante, luego de varias décadas de esfuerzos por parte de los estados nacionales, las evidencias mostraron que los resultados alcanzados fueron magros.

Ya en la década de los 80, el cambio tecnológico, el aumento de la movilidad y la dinámica de la globalización impulsan nuevas dinámicas socioeconómicas que se acompañan con procesos de ajuste estructural y reformas del Estado en muchos países (especialmente en América Latina y África). En tales casos, se debilitaron y en algunos casos desaparecieron las estructuras de planificación y gestión territorial que habían sido sumamente importantes durante las décadas de los 50, 60 y 70. Ello se tradujo en el abandono de buena parte de las políticas territoriales, las cuales fueron sustituidas por programas y proyectos de menor escala y a plazos más cortos. Así, las políticas de desarrollo de nivel nacional ya no se presentaron como un conjunto coherente de medidas que buscaban el equilibrio territorial, sino como un abanico de medidas sectoriales orientadas a perseguir la modernización de la estructura productiva y el mejoramiento de la competitividad sectorial de la economía, situación que benefició a algunos sectores pero que profundizó las diferencias interregionales en muchos países (Sili, 2018). En efecto, a pesar de los

grandes esfuerzos realizados, la brecha en los niveles de crecimiento entre las regiones se profundizó, al tiempo que la crisis social alentó la búsqueda de acciones a escala local para atenuar los efectos provocados por el desempleo y el crecimiento de la pobreza.

La reestructuración de los Estados y de las políticas públicas, los modelos de desarrollo endógeno (desarrollo local), claramente inspirados en ciertas regiones de Europa y de EEUU y teorizados por académicos de sus universidades, permitieron imaginar que era posible desencadenar procesos de crecimiento sostenido en un contexto global de creciente competitividad e inestabilidad, mediante la puesta en valor de recursos locales capaces de constituir ventajas competitivas. Así, las políticas de desarrollo endógeno se focalizaron en crear condiciones atractivas para las empresas (como incentivos fiscales, créditos, infraestructuras, equipamientos), apoyadas en ciertos supuestos como la estricta racionalidad de los actores económicos, la empresa como unidad económica básica, etc. El éxito alcanzado por los sistemas de pequeñas empresas en áreas deprimidas europeas o en ciertas zonas de Estados Unidos fue un aliciente para pensar en la replicabilidad del esquema para superar la crisis en los otros continentes (Rist, 2013).

De esta manera, a partir de los años ochenta, las prácticas de desarrollo territorial han estado orientadas mayormente a apoyar procesos de desarrollo local y micro-regional; en definitiva, considerado como la solución para que los territorios logren insertarse en forma competitiva dentro del mercado mundial, el desarrollo local ha sido la pieza fundamental en todos los gobiernos. Sin embargo, las posibilidades de desarrollo local estuvieron limitadas a lugares con características muy particulares y con posibilidades ciertas de inserción en el mercado internacional de productos. En efecto, los lugares con graves deficiencias en términos de infraestructura, de calidad de la mano de obra, con escasos recursos naturales y con baja capacidad institucional, no pudieron aprovechar las estrategias gubernamentales y las oportunidades generadas por el proceso de globalización. Es por ello que, si bien muchas políticas de apertura y descentralización permitieron mejorar la competitividad de numerosas empresas y sectores, desde el punto de vista territorial generaron un doble proceso: de fragmentación socio-territorial y de deterioro y marginación de áreas con baja capacidad de competitividad sectorial dentro del contexto global.

De esta manera, el proceso de globalización ha tenido impactos diferenciales: mientras algunas áreas crecen y se desarrollan, otras se han empobrecido (Benko et al., 1992). Esta dialéctica territorial entre regiones ganadoras y regiones perdedoras ha marcado la dinámica territorial en los últimos años, fragmentando y desequilibrando aún más las históricas diferencias territoriales en muchos países. Así, en sus modulaciones locales, el proceso de globalización ha permitido valorizar ciertos espacios competitivos, dinámicos y bien integrados, en tanto ha marginado a otros, caracterizados por su baja competitividad o nivel de modernización e

integración. Sin embargo, esta capacidad de valorización e integración es selectiva: solamente los lugares que han alcanzado ciertos niveles previos de desarrollo (infraestructura, calificación laboral, nivel tecnológico, de servicios, etc.) pueden beneficiarse de las oportunidades que ofrece el proceso de globalización. En otras palabras, la globalización ha representado una oportunidad para los territorios con niveles medios de desarrollo y dotados de capacidades estratégicas relevantes. Se ha ido construyendo entonces en los últimos años una nueva división del trabajo internacional, una nueva geografía económica en la cual coexisten regiones que ganan y regiones que pierden.

Desde una perspectiva crítica, Amin (2008) advierte que los experimentos neoliberales pro mercado y pro descentralización, han compartido la idea de que es posible generar políticas “arriba-abajo” universalmente aplicables a cualquier región geográfica. Si bien en ocasiones las medidas impulsadas lograron elevar los niveles de empleo y generar cierta dinámica económica a escala local-regional, fueron insuficientes para sostener procesos de crecimiento en el mediano y largo plazo.

Es claro que las promesas no fueron cumplidas. Por el contrario,

- Se acentuaron los procesos de urbanización (Todo urbano de Francia, o Ciudades desbordadas de América Latina).
- Se consolidaron los desequilibrios territoriales entre regiones ganadoras y regiones perdedoras.
- Aumentó el nivel de deterioro ambiental y paisajístico.
- Se perdió el control de los territorios, expresado esto en términos de inseguridad ciudadana, por la emergencia de otros actores (narcotráfico) o nuevos conflictos territoriales.

Frente a los desafíos de la globalización, el modelo de gobernanza jerárquico central se ha mostrado insuficiente para dar cuenta de la movilidad y de las nuevas lógicas de redes de los actores, para promover el desarrollo local, para proveer servicios con mayor eficiencia y para fomentar procesos de planificación y gestión territorial más democráticos.

2. Frente a la crisis de los territorios, el pragmatismo emerge como estrategia de gestión y gobernanza territorial

A inicios del nuevo milenio la situación ha revelado cambios significativos, no porque se hayan ideado nuevos postulados y nuevas propuestas metodológicas que aseguren una mejor gestión de los territorios y un camino más directo al desarrollo, sino porque han cambiado las miradas y las posturas acerca de cómo pensar y

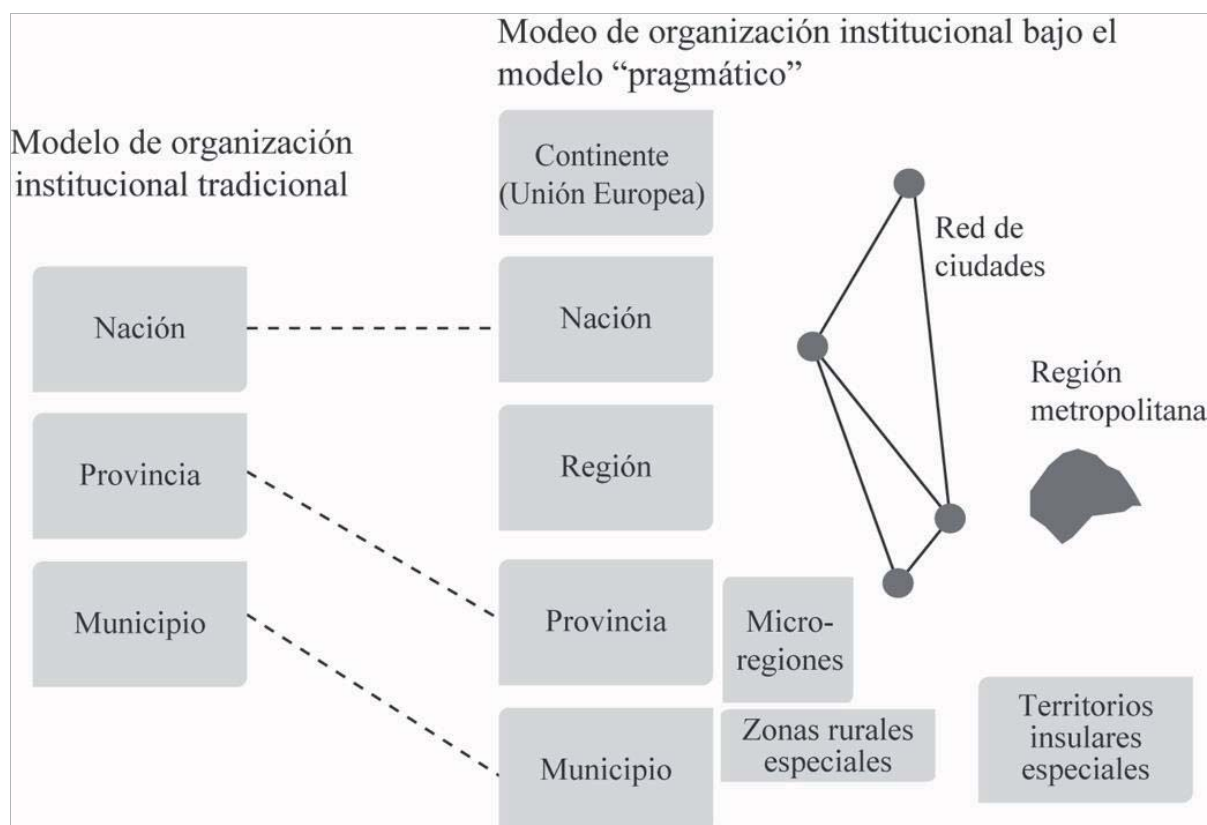
enfrentar los desafíos de una mejor gobernanza territorial y de procesos más sostenidos e inclusivos. Así, luego de décadas de reflexión y teorización sobre las políticas y prácticas de gobernanza territorial, con resultados insuficientes en términos de reducción de los desequilibrios y de mejora de la calidad de vida, se consolida una etapa que se podría caracterizar como “pragmática”, en la cual si bien prevalecen en algunos casos recetas con fuerte contenido ideológico (especialmente en América Latina), convergen en la práctica concreta múltiples miradas, teorías, enfoques e instrumentos con el objetivo de gestionar los territorios y promover su desarrollo. Así, las políticas territoriales reúnen insumos teóricos y metodológicos de tres enfoques diferentes (enfoques neoclásico, keynesiano y estructuralista), intentando a través de este sincretismo ideológico y conceptual, alcanzar finalmente los objetivos de equilibrio, inclusión y competitividad que, como lo demuestra la evidencia empírica, no siempre es posible.

Lo más novedoso de este período es la importancia que se le da al territorio como un elemento clave, capaz de sintetizar en sí mismo los múltiples esfuerzos de la acción pública, la acción colectiva y la acción privada. En esta nueva etapa “pragmática”, los territorios son efectivamente el núcleo básico y fundante de las iniciativas de desarrollo, ocupando un lugar primordial en la configuración del paisaje intelectual de muchos países. Un claro indicador de este cambio conceptual ha sido la creciente utilización del vocablo “desarrollo territorial”, el cual involucra e incluye el crecimiento económico (como en otros modelos históricos de desarrollo), la creación de infraestructuras, el ordenamiento territorial, etc.

Tres grandes dinámicas caracterizan este modelo más pragmático de gobernanza y desarrollo territorial.

En primer lugar, se observan procesos de reingeniería institucional. En muchos países se han creado en los últimos años nuevas entidades territoriales con estatus legal, muchas veces con poca claridad acerca de sus atribuciones, lo cual conlleva a cambios y conflictos en las relaciones entre las distintas escalas. Así se pasa de una estructura de organización político administrativa, tradicional, jerárquica, en donde se articula el nivel nacional, provincial y municipal, a una estructura político administrativa en donde, a dichos niveles preexistentes, se les suma la presencia de regiones (en Francia, España, Marruecos, entre otros), regiones metropolitanas (en Ecuador, Francia, México, Paraguay, entre otros), redes de ciudades, territorios de ultramar o áreas insulares especiales (en Francia, Ecuador), corredores municipales (en Argentina), etc. es decir, nuevas entidades territoriales que denotan o especifican nuevas problemáticas territoriales. La figura 1 presenta un esquema síntesis de este pasaje de un modelo de organización institucional tradicional, a un modelo de organización mucho más complejo en donde se suman nuevas entidades territoriales.

Figura 1. Reorganización de las entidades territoriales



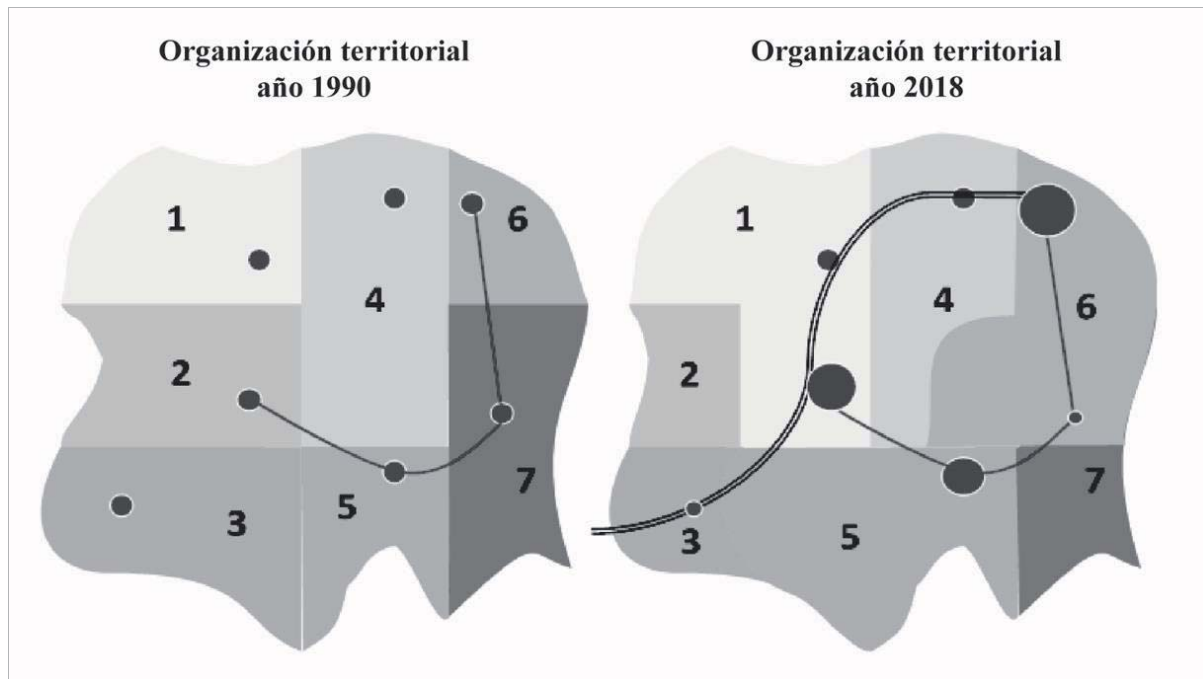
Fuente: Elaboración personal.

Es claro que esta reingeniería institucional y la creación de nuevas entidades territoriales es un intento de abarcar problemáticas territoriales que el modelo de gobernanza territorial tradicional no permitía gestionar adecuadamente. Por ejemplo, el fenómeno de la urbanización masiva, las problemáticas ambientales, la pérdida de dinamismo o el abandono de las áreas rurales, etc. No obstante, la creación de estas nuevas entidades territoriales ha tornado sumamente compleja, y en muchos casos confusa, la administración y la gestión de los territorios, pues a las entidades territoriales tradicionales se le han sumado otras nuevas que compiten por recursos, sin que muchas veces las incumbencias en términos de gestión estén suficientemente claras.

En segundo lugar y vinculado con esta reingeniería institucional, se producen cambios en las configuraciones territoriales, esto es, modificaciones en los contornos y dimensiones de las entidades territoriales. Regiones, provincias o municipios cambian, anexando o cediendo territorios. Este cambio en las configuraciones territoriales es un indicador de la necesidad de reorganización de las escalas de intervención, de manera que las estructuras administrativas puedan brindar servicios con mayor eficacia. Claros ejemplos de estas reconfiguraciones territoriales

son el cambio de regiones en Francia, la reconfiguración de municipios en Argentina o Uruguay, la creación de nuevos municipios en Paraguay, la expansión de municipios en Ecuador, etc.

Figura 2. Modelo de reconfiguración territorial



Fuente: Elaboración personal.

En tercer lugar, en las últimas dos décadas se vivió un aumento sustancial de la preparación de planes, programas y proyectos de carácter territorial, no solamente a nivel nacional (a la vieja usanza), sino además, y sobre todo, a nivel regional, provincial, municipal, en las zonas metropolitanas, en territorios rurales específicos, en los territorios insulares, en las microrregiones, etc. Iniciativas diversas que conjugan la promoción del desarrollo económico, la promoción del empleo, la protección de la naturaleza, el ordenamiento territorial, la planificación de usos del suelo específicos, etc.; una variedad de temas y problemáticas que vuelve más compleja, diversa e incierta la gestión de los territorios. A esta fuerte diversidad de temáticas se suma, como veremos posteriormente, la falta de coordinación y diálogo entre estas iniciativas, tanto a nivel horizontal (entre iniciativas vecinas) como a nivel jerárquico o interescalar (los planes regionales que no se coordinan con las estrategias nacionales o con las iniciativas de los municipios, o las estrategias de redes de ciudades que no dialogan ni coordinan esfuerzos con los planes de sus territorios de pertenencia como son las provincias o regiones). Algunos ejemplos de estas múltiples iniciativas son las siguientes:

- Plan Estratégico Territorial (Argentina)
- Plan Estratégico Urbano y Metropolitano (Italia)
- Plan Nacional de Desarrollo (Paraguay)
- Plan de Ordenamiento Territorial (Colombia)
- Plan Marco de Desarrollo Territorial (Paraguay)
- Plan Nacional de Desarrollo Regional (Ecuador)
- Estrategia de Regionalización Avanzada (Marruecos)
- Plan de Desarrollo Local (Marruecos, Italia, Argentina, México)
- Plan de Ordenamiento Ecológico Territorial (México)
- Plan de Desarrollo Urbano (México)
- Programas de Actuación Integrada (Uruguay)
- Plan Local de Urbanismo (Francia),
- Esquemas de Coherencia Territorial (Francia)
- Esquemas Regionales de Ordenamiento, Desarrollo Sustentable e Igualdad territorial (Francia)

Dentro de este contexto de mayor pragmatismo, cada territorio intenta avanzar construyendo soluciones para ¿los problemas generados por? su desarrollo, apelando a múltiples instrumentos y herramientas de diferente índole, sin grandes discusiones acerca del perfil conceptual o ideológico de las políticas o iniciativas puestas en marcha, y muchas veces sin contar con marcos de referencia u orientaciones nacionales muy claras. Los objetivos de mejor gestión y mayor desarrollo del territorio se imponen por sobre cualquier otra consideración. En definitiva, la reducción de las disparidades sociales y territoriales y el desarrollo del territorio emergen con fuerza como los elementos centrales. Así, del discurso sectorial de los 90, que buscaba la competitividad de ciertas actividades dentro del territorio, se pasó a un discurso territorial y social, que pretende colocar al desarrollo del territorio como centro de escena de las políticas públicas. Se piensa el territorio como la plataforma desde donde se puede articular, coordinar y consensuar las diferentes iniciativas sectoriales. Dentro de esta valorización del territorio, la cuestión del ordenamiento territorial vuelve a ocupar un lugar central en las políticas públicas de nivel nacional, provincial y local.

3. A pesar de los grandes esfuerzos, persisten y se agravan las problemáticas territoriales y de gobernanza y gestión territorial

Pese a que se han puesto en marcha múltiples iniciativas de planificación y gestión territorial en todos los niveles escalares, pese a que se han creado y reconfigurado las entidades territoriales, y pese a que los modelos y las prácticas de planificación y gestión territorial se han ido transformando y adaptando a una disposición crecientemente pragmática, que intenta a toda costa resolver las problemáticas territoriales, las evidencias empíricas a nivel internacional muestran que las éstas continúan o se exacerban. Así, los procesos de despoblamiento en vastas regiones se agravan, en tanto continúan las dinámicas de urbanización o, peor aún, de desborde y caos urbano; las problemáticas ambientales se amplifican en vastas regiones con la pérdida de paisajes o la contaminación y la degradación de ambientes (deforestación, contaminación de suelos y aguas, etc.); las desigualdades territoriales en términos de empleo, calidad de vida y oportunidades de desarrollo humano se amplifican, etc. Es claro que este nuevo panorama está dominado por una fuerte perplejidad acerca del futuro y de los caminos a emprender para gobernar los territorios cada vez más complejos y dinámicos.

Cabe entonces la pregunta, ¿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, en donde el Estado ha abandonado gran parte de sus responsabilidades, o al menos ha reducido su rol como estructurador de sus propios territorios?

El análisis de distintas experiencias parece mostrar que las problemáticas territoriales no pueden resolverse estructuralmente debido a dos grandes elementos. En primer lugar, porque el modelo de gobernanza territorial sigue estando centrado en la acción pública, a pesar de que las dinámicas territoriales ya no responden sólo a la acción de los gobiernos (como pareció haber sido durante décadas), 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, especialmente a través de la movilidad de las empresas, de la puesta en valor de nuevos recursos, de las migraciones, etc. Estas acciones, efectivamente estructuradoras y dinamizadoras de los territorios, no siempre son consideradas en forma adecuada por los modelos actuales de gobernanza territorial, los cuales siguen estando condicionados por las acciones y las lógicas del sector público. Podría afirmarse que se trata en este sentido

de un problema de enfoque y contenido del modelo de gobernanza territorial contemporáneo.

En segundo lugar, hay también una problemática de procedimientos e instrumentos de la gobernanza territorial. 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 y para operar en forma asociada con la acción privada y colectiva. Es claro que esta situación es diferente según los países, siendo uno de los principales factores de contraste el que solicita distinguir entre los países europeos y aquellos que atravesaron experiencias coloniales y neocoloniales. A continuación se analizan los principales elementos que marcan el agotamiento o la incapacidad del modelo de gobernanza territorial para hacer frente a las nuevas dinámicas de los territorios.

Una gran debilidad es la falta de involucramiento y participación de la acción privada y colectiva. Entender la gestión territorial como una misión exclusiva del Estado, sin la activa participación de la sociedad civil y del sector privado ha sido uno de los factores que limitó la gestión territorial en las últimas décadas. Esto no quiere decir que las dinámicas del mercado y de los actores sociales en general deban definir el funcionamiento del territorio (tal como sucede actualmente), sino que tanto la acción colectiva como la acción privada deben estar involucradas y ser partícipes del sistema de gobernanza territorial. Claramente el liderazgo de la gestión territorial debe estar a cargo del Estado, pero bajo formatos que permitan el diálogo, el consenso, la participación y la construcción de un proyecto colectivo orientado al bien común.

Es evidente que reconstruir el liderazgo del Estado en términos de gobernanza territorial implica resolver la fuerte debilidad del mismo, producto de una concepción ideológica (de un modelo neoliberal que limita la regulación estatal) o de carencia de recursos. Así, en muchos países (muy especialmente en América Latina), los gobiernos o administraciones regionales, provinciales y municipales, no cuentan con personal técnico capacitado, con recursos materiales, con sistemas de información, con estructuras administrativas y con ningún tipo de material e instrumental que permita planificar y gestionar adecuadamente los territorios. Dentro de este contexto, las dinámicas territoriales quedan sujetas principalmente al accionar de los actores privados, como pueden ser operaciones inmobiliarias de envergadura, instalación de fábricas, transformación de un paisaje en función de nuevas actividades productivas (deforestación, minería a cielo abierto, etc.), o a acciones esporádicas y específicas de los gobiernos, como puede ser la creación de un conjunto de viviendas, la ampliación de una ruta, la valorización de un recurso patrimonial, etc. En síntesis, la debilidad del Estado se observa en varios elementos claves.

Un primer elemento que evidencia la debilidad del Estado para liderar la dinámica de los territorios en base al consenso y la participación de múltiples actores, es la inadecuación de sus estructuras burocráticas y administrativas (Moulaert et al., 2010). Si bien en muchos países se ha avanzado en la creación de espacios institucionales más modernos y flexibles (agencias, corporaciones, etc.), las estructuras administrativas siguen siendo en muchos casos rígidas y jerárquicas, y muchas veces dependientes de organismos que tienen otras prioridades (Ministerios del Ambiente, de Infraestructura y Equipamiento, de Gobierno, de Agricultura, etc.), estando muchas de las funciones de carácter territorial fragmentadas en diferentes carteras ministeriales. Si bien los discursos políticos ponen atención a las cuestiones territoriales, claramente la organización estatal traduce la falta de interés o de prioridad que tienen las problemáticas territoriales en algunos países. Estas estructuras públicas, rígidas y jerárquicas, propias de fases anteriores, impiden generar espacios o plataformas de gestión y coordinación capaces de garantizar la gobernanza de los planes y programas en este nuevo contexto de redes horizontales y multiescalares. En otros países con mayor tradición en términos de políticas territoriales, existen ámbitos de coordinación de políticas territoriales, tales como el “Commissariat général à l'Égalité des territoires (CGET)” (Comisariado general para la igualdad de los territorios) en Francia, el cual tiene como responsabilidad coordinar las iniciativas públicas en materia de gestión territorial a nivel nacional.

La falta de recursos humanos capacitados es uno de los factores más críticos de esta debilidad, especialmente en los países de América Latina. Las transformaciones y la progresiva reducción del aparato burocrático y administrativo, así como también la falta de interés en gestionar el cambio territorial, han llevado al abandono de las áreas de planificación y gestión territorial. En este contexto se han perdido recursos humanos capacitados y preparados para conformar equipos multidisciplinarios que puedan intervenir en este nuevo contexto histórico. Los sistemas de formación académicos tampoco suelen contar con espacios adecuados para construir estas capacidades en torno a nuevos enfoques y metodologías de intervención que permitan pasar de una gestión de proyectos sectoriales a proyectos territoriales más complejos y conflictivos. Esta situación se agudiza claramente en los municipios, los cuales disponen de muy escasos recursos para su gestión político-administrativa y menos aún para la planificación y la gestión territorial.

La carencia de herramientas e instrumentos para la planificación y la gestión territorial también es un tema largamente debatido en términos de gobernanza territorial, esto es la falta de información catastral, de cartografía básica de los territorios, de metodologías para la planificación, de sistemas de seguimiento, evaluación y control, de equipamiento informático, ¿entre otros? Esta carencia ha condicionado y limitado la planificación e implementación de planes, generando en muchos casos una profunda fragmentación y anarquía en los procesos técnicos. Se trata de una situación visible en todos los niveles escalares de la administración

pública, pero es aún peor en los municipios más pequeños. Esta carencia o debilidad ha generado una evidente anarquía conceptual y metodológica, ya que existe, en muchos casos y a diversos niveles escalares (Nación, Provincias, Municipios, territorios especiales, zonas metropolitanas, etc.), una fuerte ambigüedad en los conceptos utilizados. Esta anarquía también se observa en la inconsistencia y debilidad de los objetivos planteados, con una multiplicidad de instrumentos y normativas que generan la mezcla o superposición de estrategias, objetivos e instrumentos de la planificación estratégica, de planes de desarrollo económico y de planes de ordenamiento territorial en diversas escalas, generándose una gran confusión y propiciando el fracaso de numerosas iniciativas, con el consiguiente escepticismo social frente a las acciones de este tipo.

Como producto de la fuerte debilidad del Estado y de la concepción sobre las formas de gobernanza territorial completamente centradas en la acción pública, emerge un tema recurrente, planteado en casi todos los países: la debilidad de los mecanismos de coordinación. Es claro que el modelo de gobernanza territorial jerárquico y centralizado se coordinaba en forma automática desde arriba hacia abajo en función de normativas existentes y de procedimientos administrativos ya regulados y estructurados, tanto para la transferencia de recursos como para la realización de obras de infraestructuras o para la implementación de una política social. Los procesos de globalización y de descentralización, el cambio tecnológico y la emergencia de numerosos actores e instituciones involucrados en la gestión territorial (empresas, colectividades, organizaciones sociales, entre otras) generan nuevas condiciones para el relacionamiento entre los distintos niveles escalares y entre estos múltiples actores e instituciones (World Bank, 2008). Ya no basta con procedimientos jerárquicos regulados para coordinar acciones, es necesario ahora administrar redes compuestas por actores múltiples y pertenecientes a diferentes niveles escalares. La gramática y los procesos que actualmente se necesitan para gestionar los territorios son claramente diferentes a los convencionales (Boschet et al., 2010); sin embargo, las instituciones responsables de la planificación y la gestión de los planes y programas de desarrollo siguen manteniendo estructuras fuertemente burocráticas, de carácter vertical, sin capacidad de diálogo, coordinación y complementariedad con los múltiples actores privados y colectivos. Esta situación impide generar nuevos espacios o plataformas de negociación y coordinación capaces de garantizar una adecuada gobernanza de los territorios.

Esta incapacidad para gestionar dinámicas complejas bajo un formato de redes multiactorales se relaciona claramente con la arritmia o temporalidad diferencial entre los múltiples actores involucrados en la gestión de los territorios (Appadurai, 2015). Así, la lógica de los procesos políticos imprime tiempos cortos, vinculados a procesos electorales y de gestión; esta lógica temporal de corto plazo se contradice con los tiempos requeridos por la participación de los distintos actores implicados y por la construcción de consensos, por lo cual las acciones planteadas pocas veces se

llevan adelante, quedando como un listado de buenas intenciones sin ejecución. La resultante de esta arritmia entre el corto plazo de los procesos políticos y los plazos largos de la planificación y la gestión territorial es que se generan planes, programas y proyectos que se dinamizan en un primer momento dado el interés político por mostrar resultados concretos, pero que poco a poco van perdiendo interés y apoyo, por lo cual quedan reducidos a simples documentos testimoniales. Así, la planificación y la gestión territorial se transforman en un ejercicio espasmódico que se activa en torno a los procesos electorales, pero que pierden energía y dinámica en los momentos restantes en función de la necesidad de atender otras urgencias políticas, económicas y sociales. Hay numerosos ejemplos en los cuales los gobiernos diseñan un plan o una estrategia territorial con la participación de consultoras o de una universidad, pero sin la participación de la sociedad civil y con escaso diálogo con los otros niveles escalares. Este tipo de prácticas es común en gobiernos que necesitan contar en forma rápida con un plan que permita darle credibilidad y una imagen de racionalidad y ordenamiento en su gestión. Sin embargo, en la mayor parte de los casos, tales planes quedan solo como buenos documentos técnicos que no llegan a pasar a la fase de implementación. La experiencia de los países de América Latina es notable en este sentido.

La concepción del modelo de gobernanza, la falta de atención a la acción privada y colectiva y la debilidad o inadecuación del Estado para hacer frente a las nuevas lógicas de organización territorial, son claves para entender por qué, a pesar de los numerosos esfuerzos que se realizan en materia territorial, no se ha logrado avanzar significativamente en la resolución de las grandes problemáticas territoriales contemporáneas. Ya no se trata sólo de problemas de índole ideológica o de incoherencia histórica y temporal como sucedió en otros momentos del siglo XX, sino que parecen estar en juego cuestiones instrumentales y de enfoque que no permiten que las múltiples iniciativas puedan contribuir a la resolución de viejos problemas (Sedjari, 2017).

4. Desafíos para la planificación y la gestión del territorio hacia el futuro

Ante el panorama descrito, es claro que la gobernanza territorial y todos los elementos que intervienen en ella (instrumentos, marcos normativos, procesos, etc.) deben ser repensados y mejorados, de manera tal que puedan construirse nuevos senderos de desarrollo territorial genuino. En este sentido, y a la luz de la experiencia internacional, consideramos que hay tres grandes desafíos frente al futuro.

En primer lugar es necesario repensar y actualizar los modelos de gobernanza territorial en función del nuevo contexto global. Esto implica varias acciones simultáneas:

1. Fortalecer el liderazgo del Estado y su rol en la transformación de los territorios, pero no bajo un modelo Estado-céntrico como en décadas anteriores, sino de una forma renovada, bajo un modelo organizacional que permita gestionar la complejidad y construir un sentido de futuro para los territorios, con la participación activa y real de la sociedad civil y el sector privado. Esta renovación del rol del Estado implica el reordenamiento burocrático y administrativo de las áreas pertinentes, con una mayor flexibilidad para atender los nuevos desafíos de gestión en red, así como también la generación de nuevas capacidades técnicas y el acceso a mayores recursos. Implica, además, y sobre todo, la activación de mayores capacidades para la construcción de diálogo, la búsqueda de consenso y la articulación estratégica de los distintos actores y procesos.
2. Ordenar las competencias de los múltiples actores involucrados en los procesos de planificación y gestión territorial. No sólo el Estado en sus diferentes niveles escalares debe ser repensado y fortalecido, sino que también deben quedar claramente establecidos los roles y funciones de los múltiples actores involucrados en el territorio en vistas a construir estrategias territoriales de largo plazo.
3. Generar plataformas de diálogo y construcción de consenso entre la acción pública, colectiva y privada, es decir espacios desde donde se puedan diseñar e implementar iniciativas para los territorios, en las cuales la diversidad de los actores involucrados sean co-responsables. Dentro de estas plataformas será necesario generar mecanismos que aseguren la participación efectiva de todos los actores de manera que la planificación y la gestión territorial cuenten con la legitimidad social necesaria. Los Consejos Territoriales de Planeación u otros instrumentos pueden ser elementos o experiencias a tener en cuenta.
4. Desarrollar mecanismos de coordinación más efectivos, tanto a nivel horizontal como multiescalar, para poder dar cuenta de las fuertes interconexiones entre los actores y los territorios de diferentes niveles escalares. Estos mecanismos de coordinación, imprescindibles en un nuevo contexto de redes complejas, pueden construirse dentro del contexto de estas plataformas de diálogo y de consenso.

El segundo gran desafío consiste en construir y actualizar en forma permanente una visión de futuro del territorio y una estrategia territorial global y abarcativa, de manera que dirija las múltiples iniciativas que se construyen en el mismo. Construir esta visión conjunta del territorio, bajo una mirada prospectiva y de largo

plazo es una tarea ardua pues para ello se requiere la participación y el consenso de todos los actores involucrados, pero también es estratégica por varias razones:

- Define un horizonte hacia el cual caminar, brinda un sentido del futuro y por lo tanto permite ordenar las energías de los actores públicos, privados y colectivos en función de la construcción de dicho futuro.
- Permite construir una visión integral del país, de sus regiones y municipios, concibiéndolo como una unidad o sistema complejo, y no como fragmentos inconexos.
- Esta visión integral permite superar el sesgo urbano de las iniciativas futuras, pues una visión de conjunto articula las problemáticas rurales, urbanas y de otros tipos de espacios, poniendo en relieve las articulaciones y complementariedades entre ellos.
- Permite rápidamente definir estrategias de actuación a corto, mediano y largo plazo pues ordena las necesidades en materia de inversiones, infraestructuras, servicios y regulaciones.
- Finalmente, la construcción de una visión de futuro del territorio permite armonizar los instrumentos, las herramientas y las normativas existentes, en función de un proyecto de futuro.

El tercer desafío consiste en generar nuevos recursos y actualizar los instrumentos y marcos jurídicos que permitan una gobernanza más efectiva de los territorios en este contexto histórico. Esto implica varias cuestiones. En primer lugar, generar nuevas capacidades, de manera que se pueda ir construyendo una “cultura” de la gestión territorial en los diferentes niveles de gobierno, debiendo participar además el sector privado, organizaciones de la sociedad civil, organismos de la cooperación y Universidades. Esta estrategia debería incluir actividades de capacitación y sensibilización a la planificación y la gestión territorial, cursos especializados, maestrías, orientados a personal técnico y funcionarios de los organismos públicos. Dentro de esta estrategia, es necesario recuperar y valorizar las experiencias y lecciones aprendidas, pues como se mencionó anteriormente, gran parte de las experiencias de gestión territorial van quedando en el olvido. Así, se pretende que el proceso de planificación y gestión territorial constituya un espacio de aprendizaje, donde tanto los actores públicos como privados puedan aprender unos de otros y se puedan reproducir estas lecciones aprendidas para aumentar así el capital cognitivo. No obstante, de nada vale generar nuevas capacidades y construir una nueva cultura de la gestión territorial si no se puede asegurar la continuidad y sostenibilidad de los equipos técnicos de planificación y gestión territorial en los diferentes niveles de gobierno de manera que no se generen recambios permanentes en el personal.

En segundo lugar, es necesario fortalecer los instrumentos técnicos, normativos y financieros. Existe, dentro de cada país, una gran diversidad de instrumentos y metodologías que son usados en formas disímiles y con diferentes objetivos, al igual que los marcos normativos, que son dispares y muchas veces se contradicen o superponen generando fuertes conflictos. Claro ejemplo de ello son las normativas ambientales y del uso del suelo en varios países de América Latina. Otro tema clave lo constituye el financiamiento de la planificación y de la gestión territorial; en este punto, se verifican diferencias claras entre los países europeos y de América Latina y África, en los que el financiamiento está mucho menos estructurado y depende de voluntades políticas de corto plazo. En este sentido, sería deseable diseñar instrumentos financieros de apoyo a la planificación y al desarrollo territorial. Sin dicho financiamiento los proyectos son solo buenas ideas. Para ello, se deberían elaborar propuestas para la identificación de fuentes y herramientas de financiamiento formal que permitan remitir la ejecución de los proyectos a un Fondo estructural (Regalías en el caso de Paraguay, FOCEM en el caso del MERCOSUR o Fondos estructurales en el caso de la Unión Europea). Asimismo, se deberá pensar en otros mecanismos de financiamiento de proyectos a través de fondos de cooperación o de alianzas público-privadas.

Finalmente, un tema no menor es la necesidad de mejorar sustancialmente los sistemas de información y de monitoreo y evaluación de las acciones, especialmente en los casos de los países de América Latina y África, en los que la información de carácter territorial aparece fragmentada, discontinua y, en muchos casos, presentando errores o lagunas.

Conclusión

La trayectoria histórica de los modelos de gobernanza en los diferentes países muestra que se ha pasado de modelos Estado-céntricos y jerárquico-verticales a modelos de mayor descentralización. El cambio prometía mucho en términos de mejora de los equilibrios y de desarrollo de los territorios. Sin embargo, no ha dado los resultados esperados. El modelo más pragmático de las últimas décadas resultó ser un “patchwork”, un conjunto de iniciativas de diferente tenor, capaz de resolver desde una perspectiva más práctica lo que el modelo jerárquico y el modelo descentralizado pretendieron resolver y no pudieron. No obstante, también este modelo de intervención arroja grandes dudas y deja numerosas problemáticas territoriales sin resolver. Sobre la base de estas experiencias y del aprendizaje generado, las próximas décadas constituirán un escenario de innovación y puesta a prueba de nuevas ideas, metodologías e instrumentos.

Más allá de estas grandes etapas, es imprescindible reconocer que las problemáticas ligadas a la gobernanza territorial son muy diferentes según los países, pero con una muy clara diferencia entre los países de Europa y de América Latina y África. El pasado colonial y sus persistencias neocoloniales han dejado huellas indelebles en términos de organización y gestión territorial que son extremadamente difíciles de resolver. Las ex colonias preservan un diseño volcado a la exportación, con territorios desequilibrados, falta de conexiones, carencia de infraestructuras. Estas problemáticas se reflejan también en los modelos de gobernanza, incompletos, con fuertes debilidades. La experiencia europea es muy diferente. Sus territorios se encuentran mucho más estructurados y conectados y, si bien la dinámica de la urbanización estructura su funcionamiento, existen equilibrios posibles. Por otro lado, sus modelos de gobernanza son mucho más sólidos, existe más tradición en torno a la gestión del territorio en sus diferentes niveles, lo cual se verifica también en la mayor disponibilidad de recursos e instrumentos. No obstante, también los países europeos enfrentan actualmente grandes desafíos ligados en materia de planificación y gestión territorial, y deberán renovar sus modelos y paradigmas, punto complejo dada la fuerte estructuración histórica de sus modelos de intervención.

Por encima de estas diferencias estructurales, es posible también observar otros elementos claves en materia de gobernanza territorial.

Existe un agotamiento de los marcos conceptuales heredados, los cuales han mostrado limitaciones para explicar y proponer iniciativas frente a las dinámicas generadas por el proceso de globalización. Así, tanto los modelos jerárquicos como los modelos más descentralizados han sido insuficientes para captar y dar cuenta de las dinámicas territoriales en los contextos impuestos por la globalización.

La experiencia internacional muestra que se requieren abordajes más amplios, que tengan en consideración el funcionamiento de múltiples redes de actores, bajo una perspectiva multiescalar, y desde donde se puedan construir, en base a una genuina participación, un mayor consenso entre la acción pública, la acción colectiva y la acción privada. De esta manera, la planificación y la gestión territorial podrán salir de sus enfoques tradicionales, extremadamente centrados en la acción público-estatal.

También la experiencia muestra que es imprescindible repensar y reorganizar el rol del Estado en la construcción de nuevos modelos de planificación y gestión territorial. El Estado, en sus diferentes niveles escalares, ha tenido una muy baja capacidad para llevar adelante iniciativas innovadoras de planificación y gestión territorial, debido especialmente a la falta de instrumentos y de modelos de intervención capaces de operar en ambientes de alta complejidad.

La crisis actual de los territorios, desbordados por sus propias dinámicas de urbanización, por el deterioro de sus condiciones ambientales y/o por la

exacerbación de los desequilibrios, abre las puertas a pensar una nueva etapa en la construcción de políticas territoriales, las cuales necesariamente serán más complejas, multiescalares y tributarias de marcos conceptuales diversos. Esta nueva etapa no sólo constituye un desafío para las políticas públicas, tal como lo hemos dicho en forma reiterada, sino también para la acción colectiva y la acción privada, esferas que deberán empezar a jugar un rol diferente en la construcción territorial, con nuevas reglas de juego y con una nueva visión sobre los territorios del futuro.

Referencias

- Amin, A. (2008). "Una perspectiva institucionalista sobre el desarrollo económico regional". In Fernández, V., A. Amin, and J. I. Vigil (edited by), *Repensando el desarrollo regional: Contribuciones globales para una experiencia latinoamericana*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 101-120.
- Appadurai, A. (2015). *El futuro como hecho cultural. Ensayos sobre la condición global*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Benko, G. et Lipietz, A. (dir.) (1992). *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux. Les nouveaux paradigmes de la géographie économique*. Paris, PUF (Coll. « Économie en liberté »).
- Boschet, C., & Rambonilaza, T. (2010). Les mécanismes de coordination dans les réseaux sociaux: un cadre analytique de la dynamique territoriale. *Revue d'Économie Regionale & Urbaine*, (3), 569–593.
- De Mattos, C. (1998). *Los procesos de concentración territorial del capital en la formación de los sistemas nacionales latinoamericanos*. Santiago de Chile: ILPES-CPRD.
- Fernández, V., A. Amin, and J. Vigil (2008). *Repensando el desarrollo regional: Contribuciones globales para una experiencia latinoamericana*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Moulaert, F., & Mehmood, A. (2010). Analysing regional development policy: a structural-realist approach. *Regional Studies*, 44(1), 103–118.
- Riffo, L. (2013). *50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial*. Santiago de Chile.
- Rist, G. (2013). *Le Développement. Histoire d'une croyance occidentale*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Sedjari, A. (2017). *L'art de gouverner ou le courage de changer. Plaidoyer pour une bonne gouvernance*. Ed. La coisée des Chemins. Casablanca. 467 p.
- Sili, M. (2018). La acción territorial: una propuesta conceptual y metodológica para su análisis. *Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg. San Pablo*, V.20, N.1, p. 11-31, enero-abril 2018.
- World Bank (2008). *World Development Report, Reshaping Economic geography*. Documento preliminar. Washington.

