

La gestión y la dinámica de los territorios se ha convertido en un tema clave que 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 en la emergencia de numerosas iniciativas, planes, programas y proyectos de planificación y gestión territorial, los cuales muchas veces se repiten, superponen, o entran en conflicto entre ellos, transformando a la gestión territorial en una epopeya, una tarea titánica que no genera los resultados esperados.

Las experiencias internacionales de América Latina, África y Europa, analizadas en este libro permiten observar varias problemáticas transversales y temas claves en materia de planificación y gobernanza de los territorios y nos invitan a reflexionar y a pensar nuevas pistas e ideas para una mejor gobernanza territorial en el nuevo contexto histórico.

**Gobernanza territorial**

**PERSPECTIVES  
ON RURAL DEVELOPMENT  
2**  
Marcelo Sili

## **Gobernanza territorial**

**Problemáticas y desafíos de la planificación y la gestión territorial en el contexto de la globalización**

Edited by  
Marcelo Sili

**PERSPECTIVES ON RURAL DEVELOPMENT**

ISSN 2611-3775

**2**

ISBN 978-88-8305-142-5



UNIVERSITÀ DEL SALENTO

PERSPECTIVES ON RURAL DEVELOPMENT  
N. 2

Gobernanza territorial

Problemáticas y desafíos de la planificación y la gestión  
territorial en el contexto de la globalización

Edited by

Marcelo Sili



UNIVERSITÀ DEL SALENTO

2018

# PERSPECTIVES ON RURAL DEVELOPMENT

*Peer review Series* directed by

Stefano De Rubertis

*The volumes of the Series «Perspectives on rural development» are published after the approval of the editorial board (or of a specifically delegated scientific committee) and based on the assessments expressed by at least two anonymous reviewers.*

## SCIENTIFIC COMMITTEE

Adilson Francelino Alves (Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brazil)  
Angelo Belliggiano (University of Molise, Italy)  
Eugenio Cejudo Garcia (University of Granada, Spain)  
Luciana Oliveira de Fariña (Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Brazil)  
Stefano De Rubertis (University of Salento, Italy)  
Germán Gallego (Fundación Universitaria Católica del Norte, Colombia)  
Marilena Labianca (University of Salento, Italy)  
Amedeo Maizza (University of Salento, Italy)  
Patrizia Messina (University of Padova, Italy)  
Francisco Antonio Navarro Valverde (University of Granada, Spain)  
Juan Ignacio Pastén (Universida Cattolica Sedes Sapientiae, Perú)  
Angelo Salento (University of Salento, Italy)  
Marcos Aurelio Saquet (Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Italy)

This volume is the result of an International Seminar about Territorial Governance entitled «*Fortaleciendo la gestión para la acción y el desarrollo territorial en Paraguay*» financed by IDRC (Canadá), CONACYT (Paraguay) and PICT-Foncyt (Argentina), coordinated by Marcelo Sili and Bruno Osmar Martínez.

© 2018 Università del Salento

ISSN: 2611-3775

ISBN: 978-88-8305-142-5

DOI Code: 10.1285/i26113775n2

<http://siba-ese.unisalento.it/index.php/prd>

# Contenido

Introducción .....	11
<i>Marcelo Sili</i>	
1. Crisis y renovación de la planificación y la gobernanza de los territorios .....	17
<i>Marcelo Sili</i>	
2. Uruguay, un sistema de planificación con fuerte control central .....	37
<i>Pablo Ligrone</i>	
3. México y su complejo sistema de planificación territorial .....	67
<i>Manuel Bollo Manent, José Ramón Hernández Santana, Antonio Vieyra Gerardo Bocco Verdinelli</i>	
4. La organización territorial de Colombia y la estructuración de su sistema de planeación y ordenamiento territorial .....	85
<i>Milena Umaña Maldonado, Duvan Camilo Quilindo Bolaños</i>	
5. Ecuador, un sistema complejo de planificación territorial inspirado en la doctrina del Buen Vivir .....	113
<i>Rosa Cuesta, Martha Villagómez, Álvaro Dávila, María José Montalvo</i>	
6. El lento proceso de construcción de la planificación territorial en Paraguay .....	131
<i>Marcelo Sili, Claudia Avila</i>	
7. Argentina, territorio desequilibrado <i>par excellence</i> .....	155
<i>Marcelo Sili</i>	
8. Marruecos, promesas y desafíos de la regionalización avanzada .....	177
<i>Youssef Belhaj, Mohamed Oucherrou</i>	
9. Italia, ¿un modelo de gobernanza compatible con la Estrategia Europa 2020? .....	199
<i>Angelo Belliggiano, Marilena Labianca</i>	
10. España, Estado autonómico .....	227
<i>Eugenio Cejudo</i>	
11. Francia, ¿de París Y el desierto francés al continuo urbano? .....	255
<i>François Taulelle</i>	



## **Autores**

**Marcelo Sili.** Geógrafo por la Universidad Nacional del Sur, Doctor en Desarrollo Rural (Francia) y Especialista Internacional en políticas de desarrollo nacional y regional (Japón). Investigador del CONICET, Director del Centro de Estudios ADETER, Profesor de la Universidad Nacional del Sur (Argentina). Coordinador de proyectos de investigación en América Latina y Europa. Director de numerosos planes de desarrollo a nivel nacional, Provincial y local en América Latina. Asesor y consultor para FIDA, Banco Mundial, FAO, BID y JICA (Agencia japonesa de cooperación) en proyectos de desarrollo para América Latina. Ha publicado numerosos artículos y libros sobre la problemática rural y territorial en Argentina y en América Latina.

**Pablo Ligrone.** Arquitecto por la Universidad de la República, Uruguay, Magister y Doctor en Geografía, Ordenamiento territorial y Urbanismo por l'Université de la Sorbonne Paris III, Investigador de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. Profesor Titular de Teoría del Urbanismo y Director Académico de la Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, UdelaR. Antiguo responsable de Políticas y Planes Territoriales del MVOTMA. Veinticinco años de asesoramiento a los Poderes Ejecutivo y Legislativo y al Congreso de Intendentes de Uruguay. Redactor de centenar y medio de dictámenes, normas y planes. Autor de sesenta publicaciones. Profesor invitado en posgrados de Europa y Sudamérica.

**Manuel Bollo Manent.** Geógrafo por la Universidad de la Habana (1978). Dr. en Ciencias Geográficas por la Universidad Estatal de Moscú (1991). Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores en México. Miembro de la International Society of land planning an ecological planning. Decano de la Facultad de Geografía de la Universidad de la Habana (1999-2006). Miembro fundador del Consejo Universitario de Posgrado de la Universidad de la Habana (1996-2006). Especialista en Geoecología del Paisaje, Gestión Ambiental y Ordenamiento Territorial y Ecológico. Ha dirigido numerosas tesis de licenciatura, maestría y doctorado, participado en diversos proyectos nacionales e internacionales de

investigación y ha publicado numerosos artículos y libros sobre la problemática ambiental en Cuba, México y otros países.

**José Ramón Hernández Santana.** Doctor en Ciencias Geográficas, Academia de Ciencias de la URSS (1987). Investigador Titular del Instituto de Geografía, UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Coordinador del Posgrado de Geografía, UNAM. ExDirector, Instituto de Geografía Tropical de Cuba (1993-1997). Miembro de la Academia de Ciencias de Cuba (1998-2002) y de la Academia Mexicana de Ciencias (2013-Presente). Especialista en Geomorfología y Geodinámica, Gestión Ambiental y Ordenamiento Territorial. Autor de 95 artículos, 9 libros, 59 capítulos, 52 in extenso, 54 mapas, 81 informes técnicos, 229 resúmenes y 21 publicaciones divulgativas. Ha impartido 34 cursos de posgrado y dirigido 8 tesis doctorales y 10 de maestría.

**Antonio Vieyra.** Geógrafo por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (1994), Doctor en Geografía Humana por la Universidad Complutense de Madrid (1999), en donde también cursó la especialidad en Trabajo, Empleo y Desarrollo (2000). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT y de la Red Nacional de Investigación Urbana. Desde el año 2000 es investigador de tiempo completo de la UNAM. Actualmente es el director del Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental (UNAM-Campus Morelia). Su interés académico se centra en el estudio de Procesos Socio-Económicos y Ambientales en Territorios Urbanos y Periurbanos. Bajo dicho tema ha impartido numerosos cursos a nivel licenciatura y posgrado, así como dirigido tesis de licenciatura, maestría y doctorado. Ha publicado de manera extensa artículos, libros, capítulos de libros, tanto en el ámbito nacional como internacional.

**Gerardo Bocco.** Geógrafo por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Doctor en Geografía por la Universidad de Amsterdam. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT y de la Academia Mexicana de Ciencias. Desde 1995 es Investigador Titular de la UNAM en su campus de Morelia, Michoacán. Ha publicado extensivamente en revistas de circulación internacional y libros científicos en editoriales de reconocido prestigio. Ha impartido clases de nivel licenciatura y posgrado, y ha dirigido tesis a esos niveles en áreas de su especialidad. Desarrolla líneas de investigación en torno a la relación Sociedad-Naturaleza, en particular en pequeñas localidades rurales en México y Argentina.

***Milena Umaña Maldonado.*** Socióloga por la Universidad Nacional de Colombia, Magister en Ciencias Aplicadas a la Agricultura y las Ciencias Forestales de la Universidad de Ciencias Aplicadas de Berna, Suiza. Actualmente se desempeña como investigadora adjunta del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural RIMISP. Ha sido asesora de la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del Departamento Nacional de Planeación DNP de Colombia, en la formulación e implementación de proyectos y políticas de desarrollo rural y superación de pobreza con enfoque territorial. También se ha desempeñado como coordinadora de proyectos de inclusión productiva y generación de ingresos con población en situación de vulnerabilidad.

***Duvan Camilo Quilindo Bolaños.*** Sociólogo por la Universidad del Valle y Especialista en evaluación social de proyectos de inversión por la Universidad de los Andes. Asistente de investigación del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural RIMISP. Cuenta con experiencia en proyectos de formulación de lineamientos para el ordenamiento territorial con énfasis en zonas rurales de Colombia, gestión de proyectos en materia de servicios públicos domiciliarios, mejoramiento de la oferta de financiamiento a entidades territoriales y formulación participativa de proyectos productivos.

***Rosa Cuesta Molestina.*** Geógrafa y Magister en Ordenamiento Territorial y Planificación territorial por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, candidata a Doctora en Geografía por la Universidad Nacional del Sur (Argentina). Especialista en Geografía en el Instituto Geográfico Militar, consultora en proyectos de análisis y procesamiento de geoinformación para entidades del Estado, Responsable de proyectos de investigación en el campo Geográfico auspiciados por el IPGH. Autora de varias publicaciones de divulgación geográfica y documentos de pronta respuesta, así como de cartografía oficial del Ecuador.

***Martha Paola Villagómez Orozco.*** Ingeniera Geógrafa y de Medio Ambiente, con una maestría en Gestión Ambiental de la Universidad de Fuerzas Armadas-ESPE y candidata a Doctora en Geografía por la Universidad Nacional del Sur (Argentina). Ha trabajado en varias consultorías ambientales y desde el año 2005 en el Instituto Geográfico en las áreas de catastro, producción geográfica, marketing y estudios geográficos donde participa en la elaboración de documentos de divulgación geográfica. Ha liderado proyectos en el ámbito internacional, participando como miembro del Instituto Panamericano

de Geografía e Historia (IPGH). Actualmente coordina y genera estudios geográficos en conjunto con las instituciones oficiales del Estado ecuatoriano y entidades internacionales.

**María José Montalvo Cepeda.** Ingeniera Geógrafa y de Medio Ambiente, con una maestría en Gestión Ambiental. Ha trabajado en el Ministerio de Energía y Minas, vinculada a temas de protección ambiental en el sector hidrocarburífero. Posteriormente acompañó varios procesos de consultoría. A partir de 2006 se incorpora a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), inicialmente en la Unidad de Gestión de Riesgos y, tiempo después, en la Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial en la que ha trabajado como analista y directora de área. Durante los períodos 2013 y 2017, lideró el proceso para la actualización de la Estrategia Territorial Nacional. Actualmente, se desempeña como Especialista de Ordenamiento y Articulación Territorial y coordina los procesos para elaboración de guías y lineamientos para los planes de desarrollo y ordenamiento territorial para los gobiernos autónomos descentralizados.

**Álvaro Dávila.** Ingeniero Geógrafo por la Escuela Politécnica del Ejército ESPE, Master en SIG por la Universidad de Girona - España. Jefe de la Gestión de Estudios Geográficos y Normativa del Instituto Geográfico Militar del Ecuador, especialista en análisis geográficos y cartografía de pronta respuesta, autor de varios documentos de divulgación Geográfica y Miembro principal de la comisión del Geografía sede Ecuador del Instituto Panamericano de Geografía e Historia IPGH.

**Claudia Avila.** Trabajadora social por la Universidad Nacional de Asunción, Paraguay. Es investigadora asociada del centro de investigación id- Investigación para el desarrollo. Participo en proyectos de investigación relacionados a gobernanza local, equidad en distribución de recursos a nivel municipal y ordenamiento territorial en Paraguay, coordinando articulaciones en el área de desarrollo territorial. Ha colaborado en el informe sobre agronegocios en Paraguay “Con la soja al cuello” de Base Investigaciones Sociales. Trabaja como consultora independiente en mapeo y visualización de estadísticas sociales.

**Youssef Belhaj.** Doctor en Economía por la Universidad Moulay Ismail – Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales – Meknez (Marruecos), especialista en comercio internacional e investigador en el campo de la gobernanza de las políticas públicas. Autor de varios trabajos científicos que abordan cuestiones relacionadas con la gobernanza de las políticas sectoriales en Marruecos y la evaluación de

las políticas públicas. Miembro invitado de la Academia del Reino de Marruecos y participante en varios eventos científicos nacionales e internacionales.

**Mohamed Oucherrou.** Doctor en Geografía por la Universidad Sidi Mohamed Ben Abdellah, Facultad de Letras y Ciencias Humanas Dhar El Mehraz - Fez (Marruecos). Investigador en el campo del desarrollo territorial de áreas de montaña. Miembro del Comité Científico de la Coalición Civil para las Montañas (CCM) y miembro de la Asociación de Jóvenes Investigadores en Geografía (AJCG). Ha participado en diferentes manifestaciones científicas nacionales e internacionales, y ha publicado numerosos artículos y trabajos sobre los temas del desarrollo local y sostenible en las Montañas Atlasicas.

**Marilena Labianca.** Investigadora en Geografía político-económica en el Departamento de Scienze dell'Economia, Universidad de Salento, Lecce, Italia, donde ha enseñado desde 2010. Participa en proyectos de investigación de importancia internacional y nacional sobre el tema de las políticas de desarrollo rural y los impactos de los programas de la Unión Europea en los territorios rurales. Ha publicado artículos sobre temas de políticas de desarrollo rural, planificación y cooperación intermunicipal con especial atención a la región de Puglia.

**Angelo Belliggiano.** Profesor Titular de Universidad en Economía y Política Agrícola y Presidente de los cursos de grado e master en Ciencias y tecnologías agrícolas en el Departamento de Agricultura, Medio Ambiente y Alimentación de la Universidad de Molise (Italia). Es miembro del Consejo de Gobierno del Centro de Investigación sobre Recursos Bioculturales y Desarrollo Local (BIOCULT) y participa en varios proyectos de relevancia nacional e internacional sobre el tema de desarrollo rural, cooperación territorial y agricultura orgánica. Tiene numerosos artículos publicados sobre la problemática rural y territorial y sobre el papel de la agricultura en los procesos de desarrollo local.

**Eugenio Cejudo García.** Doctor en Geografía e Historia por la Universidad de Granada (España). Profesor Titular del Dpto. De Geografía Humana de la citada Universidad. Especialista en temas relacionados con el mundo rural y las políticas para su desarrollo así como en temáticas relacionadas con el patrimonio agrario. Director del Dpto. de Geografía Humana de la UGR. Coordinador y director de diversos programas de Máster oficiales y Doctorados conjuntos con las Univ. de Málaga y Rovira I Virgili. Investigador principal de proyectos de investigación de Excelencia del MICINN. Evaluador de la ANEP así

como de revistas indexadas en la Web of Science. Ha publicado numerosos libros y artículos en revistas de alto nivel bibliométrico según el JCR.

*François Taulelle.* Geógrafo. Profesor en la Universidad de Toulouse y el Instituto nacional universitario de Albi (Francia) en ordenamiento territorial y urbanismo. Pertenece al laboratorio LISST-CIEU-CNRS (Centro interdisciplinario de estudios urbanos) de la Universidad de Toulouse-Jean Jaurès. Sus investigaciones están orientadas al estudio, comprensión y propuestas en materia de políticas públicas y desarrollo en ordenamiento territorial tanto en Francia como en Europa, vinculado a ciudades pequeñas e intermedias. Participa en investigaciones en América latina. Director de la Maestría “Ingeniería del desarrollo de las ciudades intermedias y pequeñas”.

# 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 las 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.

# 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

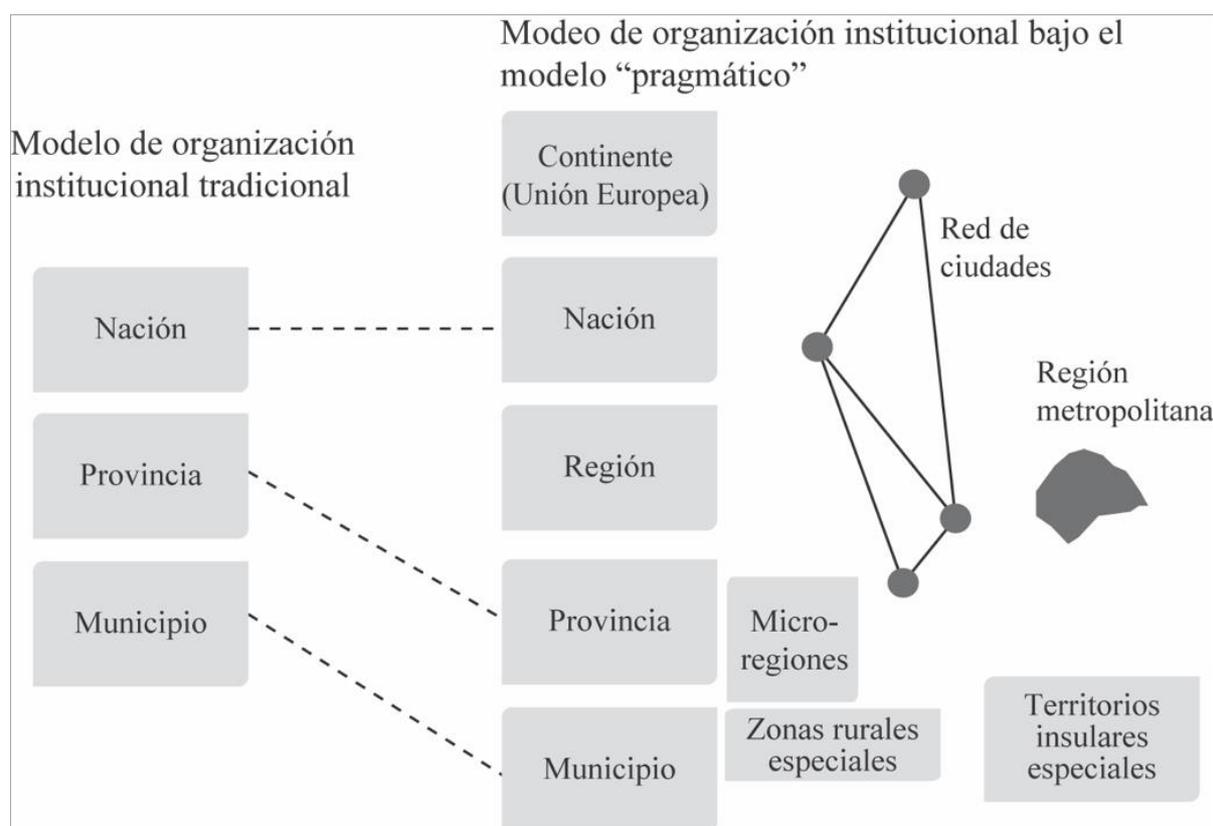
enfrentar los desafíos de una mejor gobernanza territorial y de procesos más sostenidos e inclusivos. Así, luego de décadas de reflexión y teorización sobre las políticas y prácticas de gobernanza territorial, con resultados insuficientes en términos de reducción de los desequilibrios y de mejora de 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



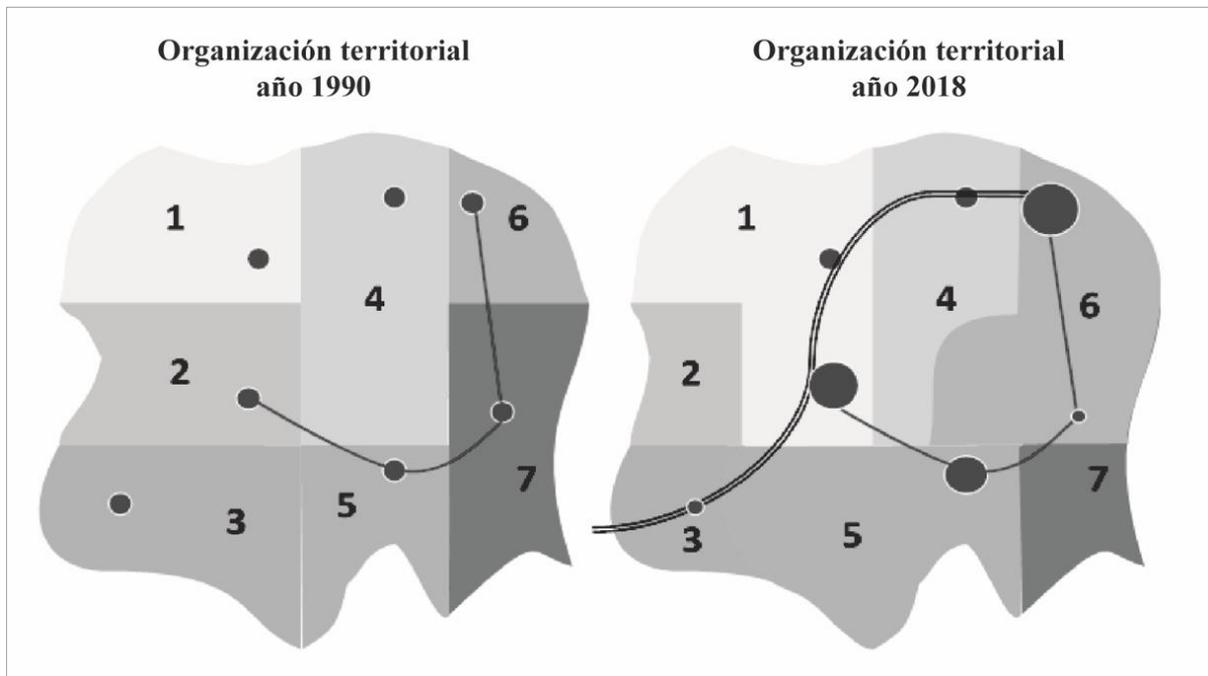
Fuente: Elaboración personal.

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 interesalar (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.



## 2. Uruguay, un sistema de planificación con fuerte control central

*Pablo Ligrone*

La República Oriental del Uruguay, con una población de 3,5 millones<sup>1</sup> de habitantes (INE, 2017, p. 8) y 176.215 km<sup>2</sup> de área terrestre, 125.057 de km<sup>2</sup> de mar territorial y 17.000 km<sup>2</sup> de aguas jurisdiccionales (con un área en disputa con Brasil de 237 km<sup>2</sup>) (INE, 2017, p. 7), es un país con un Estado unitario, descentralizado en diecinueve departamentos con amplias autonomías políticas y 112 municipios, de muy reciente creación, con autoridades electas por el voto popular (poderes ejecutivos y legislativos) en cada uno de los tres niveles de gobierno (ver figura Niveles de organización territorial de Uruguay). La nación adopta para su gobierno la forma democrática republicana. Su paisaje general corresponde a una pradera suavemente ondulada, con sectores de cuchillas. La altura promedio del relieve en todo el país es de 117 m.s.n.m; la máxima, de 514 m.

*Figura 1. Niveles de organización territorial de Uruguay*



*Fuente: Ministerio Vivienda y Ordenamiento Territorial del Uruguay.*

<sup>1</sup> Estimación proyectada a 2018 por el INE.

## 1. Procesos que dieron forma a la actual configuración territorial

En la actual configuración territorial del país es posible reconocer la confluencia de, al menos, cuatro procesos, los cuales son caracterizados en los apartados subsiguientes.

### *1.1 La conformación de un territorio dual, con una capital portuaria macrocéfala, prolongada en un litoral lineal costero sur que tensiona un vasto hinterland agropecuario*

Afianzado el país independiente luego de la Guerra Grande (finalizada en 1851), se inicia su modernización. La ciudad de Montevideo había construido los vínculos entre el núcleo sitiado y la ciudad del campo sitiador (Sitio de Montevideo por el ejército del Gral. Manuel Oribe 1843-1851), desarrollando comunicaciones radiales con el resto del país. En las últimas tres décadas del siglo XIX y en las tres primeras del siglo XX, la campaña se “civiliza”: se alambran las estancias, se mejoran las razas de ganado, se introduce el ganado ovino, se desarrollan praderas forrajeras y la lechería. Montevideo, la capital portuaria –macrocéfala en un “desierto” verde–, crece aceleradamente a partir de oleadas migratorias europeas. Una intensa transformación agraria, diversificada y concentrada en torno a la capital y hacia el suroeste, se acompaña de la expansión de la red de vías férreas y de vialidad nacional en un sistema radio concéntrico con foco en Montevideo.

Este modelo, propio de la evolución de numerosas naciones latinoamericanas, denominado dendrítico colonialista (Racionero, 1978), estableció relaciones de poder territorial que condicionan, en el muy largo plazo, las prioridades de la planificación y la distribución real de las capacidades en los territorios concretos: la región metropolitana, el Uruguay lineal costero sur (Ligrone, 1995), el litoral del Río Uruguay en la frontera con Argentina, la frontera seca al norte y al este con Brasil y el interior central. La dualidad socio-territorial costa sur versus el resto del país, versión evolucionada de la dualidad Montevideo versus “El Interior”, pesa dramáticamente.

Este desequilibrio se expresa, aún hoy, en el peso político del electorado de Montevideo y de Canelones, en la ausencia de la cuestión rural en el imaginario de la mayor parte de los uruguayos y, por consiguiente, en un desconocimiento general de los problemas territoriales, ambientales y de desarrollo socioeconómico que se suceden en el “Uruguay no costero sur”.

### ***1.2 La construcción de un país unitario, con un modelo de Estado socialdemócrata moderno y una descentralización departamental financieramente condicionada***

A partir de principios del siglo XX, Uruguay se afianza rápidamente como un país socialdemócrata tomando como referencia las experiencias de algunos países europeos, en especial la tradición francesa, tanto en su organización como en su cultura, con avances precoces en materia de derechos humanos, relevantes en el contexto mundial (Caetano, 2011). Gracias a la importante inmigración europea que incrementa su ya ostensible multiculturalidad y a las voluminosas exportaciones agropecuarias, propias de una región Platense que lidera Argentina, Uruguay se moderniza vertiginosamente. Este proceso conduce a una afirmación de la estructura republicana, crecientemente democrática e integradora, con un Estado fuerte que se convierte en el referente de la nación. El Estado, con un Poder Ejecutivo integrado por un presidente y un conjunto de sólidos ministerios sectoriales, evoluciona creando industrias y entes públicos en las ramas estratégicas de la economía: la energía eléctrica, los ferrocarriles, el agua, la refinación de petróleo, los alcoholes, el cemento, el gas, los puertos, la banca. El país mantiene una fuerte dependencia del Estado central y de la actividad pública en general, lo que explica buena parte de la actividad económica y del empleo del país, así como de la estabilidad del sentimiento de pertenencia de sus habitantes a una nación.

Los gobiernos departamentales, que desde fines del siglo XIX se fueron emancipando progresivamente, detentan una amplia autonomía política, constitucionalmente consagrada, con frenos importantes para su ejercicio debidos a la estructura fiscal del país. En efecto, los únicos rubros relevantes de recaudación y apropiación departamental directas son la contribución inmobiliaria y la patente de rodados. El resto de los impuestos a la actividad económica y al consumo son de recaudación nacional y solamente una parte de lo recaudado retorna a los departamentos, mediatizada por la voluntad del presidente (Ligrone, 2017). Por consiguiente, el gobierno y administración de los departamentos por parte de los intendentes y juntas departamentales se dificulta seriamente.

### ***1.3 Una confrontación de discursos: defensa de las autonomías locales versus una visión nacional-montevideana que subestima y desconoce al Uruguay "otro"***

En la sociedad y la cultura nacional, la brecha entre la capital y la campaña constituyó una constante, por largos períodos acentuada y, en otros, reducida por políticas consistentes desde España o, después, desde los gobiernos nacionales.

En una primera fase, la matriz de la colonización española busca generalizar el modelo de ciudad territorio, de ciudad e hinterland integrados.

En una segunda, la geopolítica de las potencias marítimas (Inglaterra y Francia) genera la ruptura estratégica gestando un país tapón, y apoyando a Montevideo. Las guerras civiles decimonónicas de las divisas blanca (la campaña) y colorada (la capital) –dicotomía relatada a nivel regional por Sarmiento (1845) en *Facundo, civilización y Barbarie*, donde *civilización* representa las ciudades, Europa, Norteamérica, los unitarios... y *barbarie*, refiere al campo, España, América Latina, los federales... y la consigna de Rosas ¡¡*Viva la Santa Federación, mueran los salvajes unitarios!!*–, marcan a sangre y fuego la cultura de los orientales (uruguayos).

En una tercera fase, la precoz urbanización del país, el éxodo rural, y la construcción del Uruguay Batllista, aun habiendo comenzado con enfrentamientos armados, consolida un país moderno y culto, con la contribución crítica del Partido Nacional, cosiendo con infraestructuras, servicios, escuelas rurales, urbanizaciones y desarrollo agropecuario, una civilización extendida en todo el territorio.

En una cuarta etapa, los efectos combinados de la guerra fría, el imperialismo norteamericano en América Latina, el foquismo guevarista y el centralismo democrático característico de las elites intelectuales montevideanas de los sesenta, llevaron a la formación de la guerrilla urbana<sup>2</sup> y a la conformación del Frente Amplio<sup>3</sup>, como una alternativa a la tradición política, y a la dictadura. Más cerca de nuestros días, habiéndose afianzado en Montevideo, por dos décadas y media de gobierno departamental y tres lustros de gobierno nacional, la coalición de izquierda estableció un nuevo progresismo posmoderno, sin la carga ideológica de sus orígenes. El Frente Amplio, enraizado en la capital y en el vecino Canelones, el Partido Nacional, mayoritario en los departamentos no metropolitanos, y el Partido Colorado (otrora partido de Estado), en uno o dos departamentos del extremo norte, dibujan el mosaico del país. Montevideo, esta vez metropolitano junto con Canelones, vuelve a pararse como “tutor sabio de un interior inmaduro y conservador”.

La cultura montevideana, y las políticas de desarrollo territorial vuelven a recrear discursos conflictivos, apelando al tan eficiente imaginario colectivo de izquierda de los setenta en el que los estancieros ganaderos se mantienen como “los enemigos de los avances sociales”. Sin embargo, desde las políticas públicas, “las venas abiertas del América Latina” se abren progresivamente en Uruguay, convirtiéndolo ya no en ríos de extractivismo sino en un gran “estuario” terrestre en el que la extranjerización de la tierra, del agua (superficial y de acuíferos) y de los recursos

---

<sup>2</sup> El Movimiento de Liberación Nacional Tupamaros, 1960-1970.

<sup>3</sup> Conformado el 5 de febrero de 1971 con la coalición de sectores de los partidos colorado y nacional, partido demócrata cristiano, partido socialista, partido comunista y otros grupos.

mineros se acondiciona y promueve desde el Estado, manifestándose en latifundios de soja, eucaliptus, pinos, arroz y crecientes variedades de especies transgénicas (Red de economistas de izquierda del Uruguay, 2010).

La reprimerización de la economía uruguaya y del mundo rural parece ser la constante en la liberalización planificada del desarrollo de regiones homogéneas mono-productivas. Los tejidos socio-productivos de medianos, pequeños y micro productores se reducen aceleradamente desde 2003 y 2005, momento en que se afianza el modelo sojero y de pasta de celulosa (ambos productos ecológicamente foráneos y en las antípodas del paradigma ambiental), en desmedro de microrregiones de tambos, chacras y pequeños emprendimientos que desaparecen. Las políticas sociales, financiadas por una carga tributaria al límite (El Observador, 2017), mantienen el *statu quo* de Montevideo que sigue, globalmente, de espaldas al Interior del país. Tanto la reafirmación del Montevideo metropolitano como el vacío de proyecto de desarrollo para el resto del país quedan de manifiesto en el proyecto de Ley de Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Poder Ejecutivo Uruguay, 2013), elaborado sin la participación de los intendentes y aprobado en 2017 con la oposición del Congreso Nacional que los agrupa. Esta ley genera las condiciones para incrementar el empoderamiento del Ejecutivo nacional en su intromisión en las autonomías departamentales. Los intendentes, mayoritariamente anclados en las viejas tradiciones, sin querer o poder asumir los desafíos del desarrollo de cada uno de los territorios que deben gobernar, siguen jaqueados por la dependencia de los dineros que el gobierno nacional administra y redistribuye.

#### ***1.4 Los intentos de la planificación por abrirse camino e instalarse, organizando los tradicionales modos de gestionar el desarrollo territorial***

En tiempos en que la URSS crea el GOSPLAN y que los Estados Unidos establecen el New Deal, con herramientas de planificación como la Tennessee Valley Authority, Montevideo y Uruguay siguen construyendo su modelo territorial según una modalidad propia de estadistas de gran visión. Un plan regulador para Montevideo con horizonte a 85 años y 3 millones de habitantes en una capital de rascacielos basta como ejemplo (Ligrone y otros, 2016). En plena crisis de 1929-30, se inauguran, construyen y proyectan las infraestructuras que conformarán durante décadas un país pujante.

Ya lejos en el tiempo las Leyes de Indias y los grandes estadistas que estructuraron el territorio, la influencia planificadora mundial de entreguerras ingresa a través de los cuadros técnicos universitarios insertos en un Estado benefactor ya consolidado y aún en expansión, que apuesta a un mayor desarrollo económico. La ley de creación de centros poblados N° 10.723 (1946), la creación del Instituto Nacional de

Colonización N° 11.029 (1948), de la Comisión Honoraria del Plan Agropecuario (1957) anteceden a una pieza clave en la tecnificación de la Planificación: la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (1960). En 1963 se realiza el primer censo de población desde 1908 y se publican dos estudios relevantes: *El Estudio económico del Uruguay* (CIDE, 1963) y *Situación económica y social del Uruguay rural* (CLAEH, 1963). La CIDE elabora entonces *El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1965-1974)* (CIDE, 1965), Uruguay pudo establecer una línea de base indispensable para enfrentar la crisis económica desencadenada por el freno a las exportaciones de carne al final de la guerra de Corea.

En 1967, la planificación económica se constitucionaliza con la creación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), herramienta técnica para asesorar al presidente en la toma de decisiones (Constitución de la República, 1967, artículo 262).

Durante los años de dictadura (1973-1984), se concretan las grandes infraestructuras de integración física y energética con Argentina (los dos puentes y la represa de Salto Grande sobre el río Uruguay), al tiempo que la Secretaría de Planificación, Coordinación y Difusión (SEPLACODI) estudia y establece, con el apoyo de IICA-OEA, regiones de desarrollo prioritario de los diferentes sectores productivos de la economía nacional, en especial al norte del Río Negro: Plan Norione, VERNO y Zona de desarrollo prioritario Tacuarembó Rivera (IICA MAP, 1978).

A la salida de las dictaduras, los gobiernos de Argentina, Brasil y Uruguay acentúan su acercamiento integracionista con nuevos protocolos comerciales y nuevos proyectos de integración física que harán desembocar el concepto de Cuenca del Plata en el de MERCOSUR. El Eje Vial del Cono Sur (Sao Paulo - Porto Alegre - Montevideo - Buenos Aires - Santiago de Chile) y su pieza estratégica (el Puente Colonia - Buenos Aires), así como también la Hidrovía Paraguay - Paraná - Uruguay constituyeron, para Uruguay, motivos sustantivos para dar un salto cualitativo en la planificación.

Los años noventa pueden ser calificados como la década de la incubación del ordenamiento territorial y del desarrollo sostenible. En 1990, se crea el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, incorporando la planificación y la protección ambiental a las políticas públicas sustantivas. Quince años de estudios, apoyados por cooperaciones internacionales de vanguardia (Francia y Sudáfrica) en materia de ordenamiento territorial y estudios de impacto de ejes de transporte y desarrollo, fortalecen a los cuerpos técnicos del Estado central (MTOPE y MVOTMA) y, a través de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, a las Intendencias departamentales en las que se elaboran multiplicidad de planes regionales y micro-regionales, a la vez que se redactan las primeras directrices nacionales de ordenamiento territorial.

En 1993 se pone a consideración pública la primera versión de la ley de ordenamiento territorial. En 1996, la globalización del paradigma ambiental desencadena una reforma de la Constitución de la República: artículo 47: “La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente...”

El siglo XXI debuta con dos leyes esenciales: la ley general del ambiente N° 17.283 y la ley de creación del sistema nacional de áreas protegidas N° 17.234, ambas de 2000. En 2004, a través de un plebiscito impulsado por la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida que contó con un amplio apoyo popular, una nueva reforma constitucional profundiza la protección del medio ambiente haciéndola necesariamente sistémica a través del ciclo del agua y consagrando al ordenamiento territorial como herramienta sobre la cual debe basarse la política nacional de aguas y saneamiento. Esta reforma se ha convertido en un hito de referencia internacional. El ordenamiento territorial, la gestión sustentable, la participación de la sociedad civil en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos, así como las cuencas hidrográficas como unidades básicas, quedan consagrados constitucionalmente. Sin desmedro del fortalecimiento a la planificación que supuso la ya mencionada creación constitucional de la OPP en la órbita de presidencia en 1967, esta reforma de 2004 integra la planificación del desarrollo territorial al paradigma de la protección del ambiente y la vuelve sistémica a través de la planificación de todo el ciclo hidrológico y, por simple deducción, del conjunto del ambiente, del territorio, de sus actividades y de sus subsistemas.

En 2008, quince años después de la primera versión, y luego de la contribución de centenares de especialistas y actores políticos, sociales, empresariales e institucionales, se aprueba la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, incluida en el artículo 47 de la Constitución de la República.

La ley 18.308 es fundante de un sistema de planificación y gestión del desarrollo territorial, denominado Sistema de Ordenamiento territorial y Desarrollo Sostenible (SOTYDS o Sistema) (Gorosito & Ligrone, 2009), que integra y condiciona, obligatoriamente, todas las políticas, planes, programas, proyectos y actuaciones de las instituciones públicas, entes y servicios del Estado y de los particulares, procurando la transversalización de las acciones. Este principio de transversalización es clave del éxito del Sistema y es el aspecto que genera mayores resistencias por parte del propio Estado uruguayo, de sus instituciones, de sus jerarcas y de buena parte de sus funcionarios y técnicos. La compartimentación sectorial en el Poder Ejecutivo, dentro de cada ministerio, ente o servicio así como en el seno de las intendencias departamentales, resulta un escollo estructural, insuperable sin presidentes, ministros, directorios de entes e intendentes que no crean en tal principio o medren con su elusión: ¡obviamente, dicha elusión no es legal...!

El otro principio de aplicación, consagrado como un derecho humano en la Constitución, y urticante para los jerarcas tradicionales, es el ya mencionado derecho a la participación de las personas en todas las instancias de planificación, gestión y control.

Tanto transversalizar como dar participación a las personas, es decir la aplicación concreta de los paradigmas “sistémico” y de “planificación participativa”, ponen en crisis las estructuras de concentración de poder. Por consiguiente, el SOTYDS pone en crisis la planificación tradicional de la OPP, de la presidencia, ministerios, entes y servicios del Estado e intendencias. Esta puesta en crisis, lejos de ser destructiva, tiene por objetivo una reconfiguración de las políticas y de las prácticas a la altura de los desafíos de la complejidad y deterioro de la ecosfera. Comprenderlo adecuadamente requiere de una cultura empática (Rifkin, 2010), alejada tanto del desarrollismo contaminante como de la tendencia a la reprimarización de la economía, tanto de la sumisión al modelo de las regiones homogéneas mono-dependientes como al de la especulación inmobiliaria.

## **2. El modelo de organización territorial: roles y competencias en materia de gestión del desarrollo territorial de cada nivel de gobierno**

El Poder Ejecutivo es ejercido por el presidente de la República, actuando con el ministro o ministros respectivos: 1) Defensa Nacional, 2) Desarrollo Social, 3) Economía y Finanzas, 4) Educación y Cultura, 5) Ganadería, Agricultura y Pesca, 6) Industria Energía y Minería, 7) Interior, 8) Relaciones Exteriores, 9) Salud Pública, 10) Trabajo y Seguridad Social, 11) Transporte y Obras Públicas, 12) Turismo y 13) Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Actuando individualmente, el presidente tiene asignadas pocas atribuciones constitucionales. A los efectos de incrementar su capacidad en la toma de decisiones, en la reforma constitucional de 1967 se crea la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) con el cometido de asesorar técnicamente al presidente en materia de planificación. Más tarde, en la reforma de 1996, se incorpora el rol de asistir al presidente en la planificación de las políticas de descentralización, las que serán ejecutadas tanto por los ministerios, entes autónomos y servicios descentralizados como por los gobiernos departamentales. Para ello, se crea la Comisión Sectorial de Descentralización “que estará exclusivamente integrada por delegados del Congreso de Intendentes y de los Ministerios competentes, la que propondrá planes de descentralización que, previa aprobación por el Poder Ejecutivo, se aplicarán por los organismos que corresponda” (Constitución de la República, artículo 230, literal B). Esta línea de planificación ejecuta un fondo creado en el numeral 2 del artículo 298 de la Constitución:

*“La ley, que requerirá la iniciativa del Poder Ejecutivo y por el voto de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, podrá: (...) 2º) Destinar al desarrollo del interior del país y a la ejecución de las políticas de descentralización, una alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo. Con su producido se formará un fondo presupuestal, afectado al financiamiento de los programas y planes a que refiere el inciso quinto del artículo 230. Dicha alícuota deberá ser propuesta preceptivamente en el Presupuesto Nacional” (Constitución de la República, 1996, artículo 298).*

Cabe señalar que la presidencia de la República (incluida la OPP) no puede ser controlada por el Poder Legislativo.

Por ley N° 15.785 de 4 de diciembre de 1985, se crea la Corporación Nacional para el Desarrollo como persona jurídica de Derecho Público no estatal, dirigida por tres representantes designados por el Poder Ejecutivo Nacional con la venia del Senado y dos representantes de los accionistas privados, designados por éstos. Su accionar, controlado por el Poder Ejecutivo, la Cámara de Senadores y el Tribunal de Cuentas, se concentra en tres líneas principales: el apoyo al desarrollo integral de infraestructuras de interés público y sus servicios asociados, soporte en el asesoramiento, estructuración y administración de fideicomisos y fondos que operan como instrumento para la financiación de obras de interés público y la administración operativa, contable y financiera de terceros.

Los Gobiernos Departamentales se componen de un intendente, que ejerce el poder ejecutivo, y de una junta departamental, que actúa de poder legislativo y de contralor del intendente. La junta departamental está integrada por 31 ediles, siendo del partido político del intendente al menos la mitad más uno de sus integrantes. Si bien la Constitución previó, como parte de la organización del gobierno departamental, autoridades locales, y se crearon varias juntas locales en algunos centros urbanos, recién en 2010 se crean los primeros municipios en centros urbanos de más de 5000 habitantes y, en 2015, en poblaciones de más de 2000 habitantes, compuestos por un alcalde y cinco concejales, todos ellos electos por la población de su circunscripción.

La amplia autonomía política que a los gobiernos departamentales, en su ámbito territorial, atribuye la Constitución de la República en su artículo 262, es contundente: “El Gobierno y la Administración de los Departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública, serán ejercidos por una Junta Departamental y un Intendente.”

En cuanto a la distinción entre la materia departamental y municipal (local) la Constitución la deja a lo que disponga la ley, para el caso la ley de Descentralización y Participación Ciudadana N° 19.272 del 18 de setiembre de 2014.

En este mismo artículo 262, la reforma constitucional de 1996 introduce dos herramientas de enorme potencial para la planificación del desarrollo territorial y

para la superación, en muchos asuntos imprescindible, del corsé de los límites departamentales, promoviendo la cooperación entre niveles de gobierno y entre pares:

*“Los Gobiernos Departamentales podrán acordar, entre sí y con el Poder Ejecutivo, así como con los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, la organización y la prestación de servicios y actividades propias o comunes, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental”.*

*“Habrá un Congreso de Intendentes, integrado por quienes fueren titulares de ese cargo o lo estuvieren ejerciendo, con el fin de coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales. El Congreso, que también podrá celebrar los convenios a que refiere el inciso precedente, se comunicará directamente con los Poderes del Gobierno”*(Constitución de la República, 1996, artículo 262).

Los roles tanto de intendente como de la junta departamental, así como la materia departamental y municipal, están establecidos en la Constitución de la República, sección XVI “Del Gobierno y de la Administración de los Departamentos”, en la Ley 9.515 Orgánica Departamental, en la Ley 19.272 de Descentralización y Participación Ciudadana y en la Ley 18.308 de Ordenamiento territorial y Desarrollo Sostenible.

Las atribuciones fundamentales de las Juntas Departamentales en materia de gestión del desarrollo territorial establecidos en la Constitución de la República, artículo 273, son “dictar, a propuesta del Intendente o por su propia iniciativa, los decretos y resoluciones que juzgue necesarios, dentro de su competencia”, en especial las ordenanzas de categorización de suelos, edificación, usos y actividades y todo tipo de condicionamiento a la propiedad privada de los inmuebles, la sanción de presupuestos y de impuestos, tasas, contribuciones, tarifas y precios de servicios así como crear, a propuesta del Intendente, nuevas juntas locales (para el caso de los municipios). Las atribuciones fundamentales de los Intendentes en materia de gestión del desarrollo territorial establecidos en la Constitución de la República, artículo 275, son: “cumplir y hacer cumplir la Constitución y las Leyes”, promulgar y publicar los decretos sancionados por la junta departamental, dictando los reglamentos o resoluciones que estime oportuno para su cumplimiento, preparar el presupuesto y someterlo a la aprobación de la junta departamental, proponer a la junta departamental, para su aprobación, los impuestos, tasas y contribuciones; fijar los precios por utilización o aprovechamiento de los bienes o servicios departamentales y homologar las tarifas de los servicios públicos a cargo de concesionarios o permisarios, presentar proyectos de decretos y resoluciones a la junta departamental y observar los que aquella sancione dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se le haya comunicado la sanción, designar los bienes a expropiarse por causa de necesidad o utilidad públicas, con anuencia de la junta departamental, velar por la salud pública y la instrucción primaria, secundaria y

preparatoria, industrial y artística, proponiendo a las autoridades competentes los medios adecuados para su mejoramiento.

Resulta relevante y consistente con el SOTYDS, que el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible constituyen componentes esenciales de la materia departamental:

*Artículo 6º. La materia departamental estará constituida por:*

- 1) Los cometidos que la Constitución de la República y las leyes asignen a los Gobiernos Departamentales.*
- 2) Los asuntos que emerjan de acuerdos entre el Gobierno Nacional y el Departamental.*
- 3) La protección del ambiente y el desarrollo sustentable de los recursos naturales dentro de su jurisdicción.*
- 4) La definición y diseño de las políticas referidas al ordenamiento territorial, en el marco de las disposiciones de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, así como de la legislación vigente en materia nacional y departamental.*
- 5) La definición de la política de recursos financieros.*
- 6) El diseño y conducción de la política de recursos humanos.*
- 7) La generación de programas presupuestales municipales enmarcados en el presupuesto departamental (Parlamento Nacional Uruguay, 2014, artículo 6).*

Los noveles Alcaldes y Concejales locales de los Municipios, se enfrentan a un ejercicio de gobierno local casi imposible. De la simple lectura de los más de cuarenta numerales, correspondientes a los artículos 7, 12 y 13 de la Ley 19.272, los cuales establecen respectivamente la materia municipal y las atribuciones y los cometidos de los municipios, se desprende que *el legislador* buscó crear un tercer nivel de gobierno (local), directamente vinculado con la planificación, gestión, ejecución, monitoreo y control del desarrollo de su ámbito territorial. Lo paradójico es que la Ley remite a los gobiernos departamentales la dotación presupuestal necesaria y se le atribuye a una sola persona rentada –el Alcalde, acompañado de cinco concejales honorarios– ¡...toda la responsabilidad para su cumplimiento! Para ejemplo basta con recordar algunos de los cometidos:

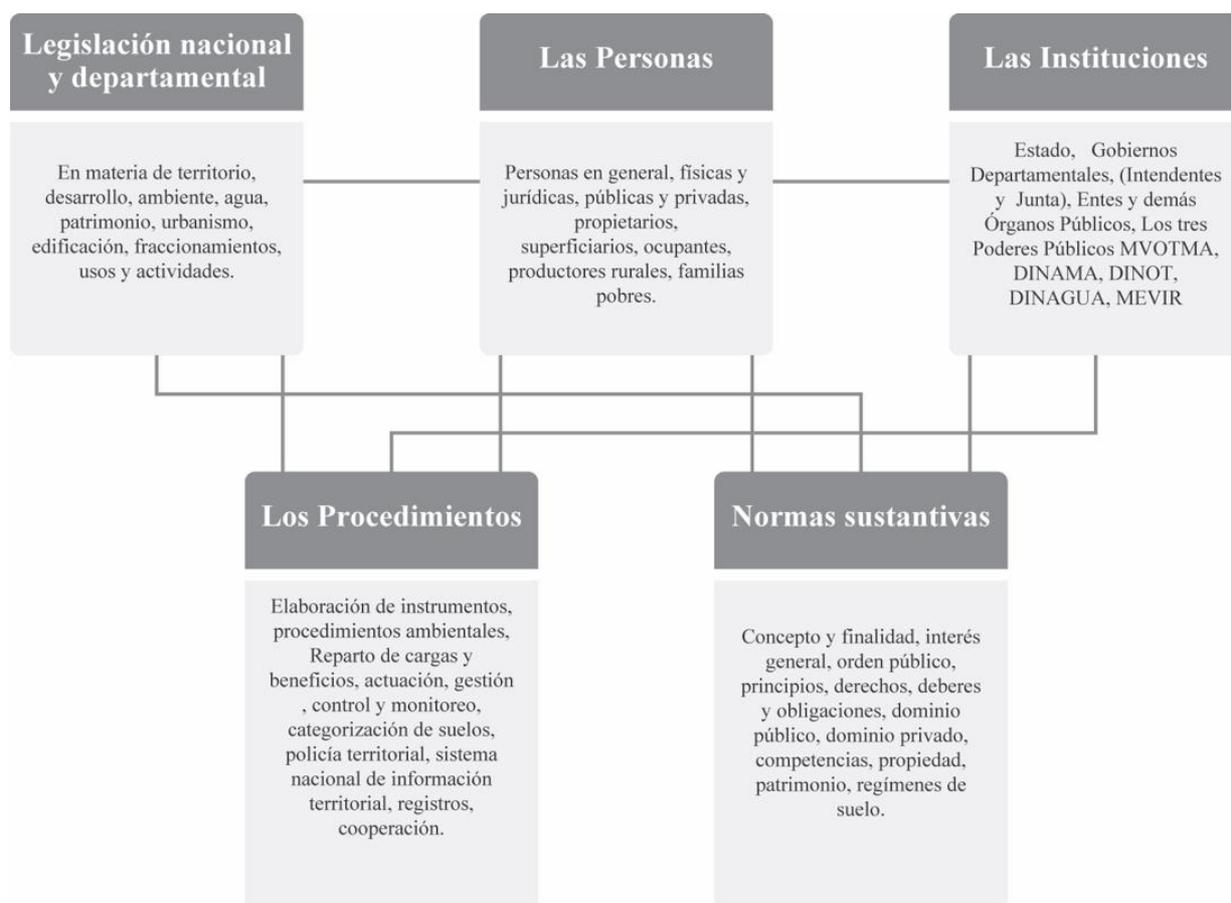
*“Elaborar anteproyectos de decretos y resoluciones, colaborar en la realización y mantenimiento de obras públicas que se realicen en su jurisdicción, elaborar programas zonales de desarrollo y promoción de la calidad de vida de la población y adoptar las medidas preventivas que estime necesarias en materia de salud e higiene, protección del ambiente, adoptar las medidas tendientes a conservar y mejorar los bienes y edificaciones, especialmente aquellos que tengan valor histórico o artístico, atender lo relativo a la vialidad y el tránsito, el mantenimiento de espacios públicos, alumbrado público y pluviales, atender los servicios de*

*necrópolis y de recolección y disposición final de residuos, que les sean asignados por la Intendencia, colaborar en la vigilancia de la percepción de las rentas departamentales, colaborar (...) en materia de ferias y mercados, (...) cooperando asimismo en su vigilancia y fiscalización, colaborar con los demás organismos públicos en el cumplimiento de tareas y servicios que les sean comunes o que resulten de especial interés para la zona, promoviendo la mejora de la gestión de los mismos, adoptar las medidas que estimen convenientes para el desarrollo de la agropecuaria, el comercio, los servicios y el turismo, en coordinación con el Gobierno Departamental, y sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales y departamentales en la materia, formular y ejecutar programas sociales y culturales dentro de su jurisdicción, estimulando el desarrollo de actividades culturales locales, emitir opinión preceptivamente sobre la pertinencia de los proyectos de desarrollo local y regional referidos a su jurisdicción, adoptar las medidas urgentes necesarias en el marco de sus facultades, coordinando y colaborando con las autoridades nacionales respectivas en caso de accidentes, incendios, inundaciones y demás catástrofes naturales, colaborar en la gestión de políticas públicas nacionales, crear ámbitos de participación social”(Parlamento Nacional Uruguay, 2014, artículo 13).*

### **3. El Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (SOTYDS)**

Para comprender el SOTYDS en sus aspectos sustantivos debemos analizar al menos cinco tipos de componentes, los cuales interactúan por procedimientos explícitos definidos en la propia ley y en sus desarrollos reglamentarios, y en el vasto y rico mundo de la aplicación concreta.

Figura 2. Sistema de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible – Ley 18.308 (2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de Gorosito, Ligrone y Sánchez (2009).

### 3.1 Normas sustantivas

En cuanto a su objeto, la ley establece “el marco regulador general para el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, sin perjuicio de las demás normas aplicables y de las regulaciones, que por remisión de ésta, establezcan el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales.” A tal fin: “a) Define las competencias e instrumentos de planificación, participación y actuación en la materia. b) Orienta el proceso de ordenamiento del territorio hacia la consecución de objetivos de interés nacional y general. c) Diseña los instrumentos de ejecución de los planes y de actuación territorial.”

Este objeto incluye en una misma ley el desarrollo de los dos instrumentos fundamentales establecidos en el artículo 47 de la Constitución de la República, fundiéndolos en uno solo, con lo cual se unifican las políticas territoriales, ambientales y de desarrollo en un mismo sistema.

La declaración de Interés General de las determinaciones de la ley y de los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (IOTDS) le da un rango tal que posibilita condicionar los derechos humanos fundamentales (artículos 7, 32 y 36 de la Constitución), en especial los de la propiedad inmueble. Su ejercicio es un “cometido esencial del Estado” y sus disposiciones y las de sus instrumentos son de “orden público” y “obligatorias”, no pudiendo eludirse en su aplicación por acuerdos de partes. Es especialmente importante destacar que “sus determinaciones serán vinculantes para los planes, proyectos y actuaciones de las instituciones públicas, entes y servicios del Estado y de los particulares”, ya que ello termina de confirmar la intención central de la ley cual es la implantación de un sistema para todos, desde el presidente hasta cualquier persona física o jurídica y para todo tipo de “actuación”.

La ley establece un concepto asociado a una finalidad: el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible; para ser tal, no puede ir en cualquier dirección o sentido ni tampoco puede ser “unisectorial”: “el ordenamiento territorial es el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales.”

Los principios rectores del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible están incluidos en el cuerpo de la ley, en su artículo 5, y no solamente en la exposición de motivos o en el debate parlamentario. En una docena de literales, se expresan al menos treinta principios fundamentales: Planificación, Sustentabilidad ambiental, Equidad social, Cohesión territorial, Coordinación, Cooperación, Concertación, Descentralización, Desarrollo Local, Desarrollo Regional, Valorización de los recursos, Participación, Equidistribución de cargas y beneficios, Recuperación pública de mayores valores, Desarrollo integral, Desarrollo sostenible, Desarrollo cohesionado, Equilibrada distribución espacial de usos, Aprovechamiento de infraestructuras y servicios, Objetivos: estratégicos, Objetivos: contenido socio-económico solidario, Conservación de los recursos naturales, Conservación del patrimonio cultural, Protección: espacios de interés productivo rural, Acceso igualitario a una calidad de vida digna, Accesibilidad a equipamientos y servicios, Acceso equitativo a un hábitat adecuado, La tutela y valorización del patrimonio cultural, La prevención de los conflictos, El carácter público de la información territorial.

Estos principios conforman una base doctrinal, técnica y filosófica sobre los cuales se debe concebir, aplicar y controlar todo instrumento y actuación. Si estos principios son violentados u omitidos, se estará al margen de la ley.

Los Derechos Territoriales de las personas que la ley establece, en tanto derivados del artículo 47 de la Constitución, son desarrollos de derechos fundamentales: derecho a que los poderes públicos establezcan un ordenamiento territorial adecuado al interés general, a la participación en la elaboración de los instrumentos, a acceder libremente a la información sobre el territorio que dispongan las instituciones públicas y al uso y accesibilidad no discriminatoria a todo tipo de espacio, equipamiento o servicio público.

Cabe destacar otro derecho, revolucionario, calificado por el catedrático Dr. Ricardo Gorosito como una *actio popularis*: “Toda persona podrá demandar ante la sede judicial correspondiente la observancia de la legislación territorial y de los instrumentos de ordenamiento en todos los acuerdos, actos y resoluciones que adopten las instituciones públicas.” Su sola existencia debió haber desencadenado, apenas la ley fue aprobada, la formación de al menos una unidad especializada en el Poder Judicial capaz de atender estas demandas, generando un verdadero espacio donde ejercer este derecho humano.

Con relación a obligaciones, dominios público y privado, propiedad, patrimonio y regímenes de suelo, la ley define, prolijamente, sus aspectos sustantivos y de aplicación.

En cuanto a las competencias del gobierno nacional y de los gobiernos departamentales, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) es clara en cuanto a que ninguna actuación es pura y exclusivamente ajena a las competencias nacionales ni a las departamentales: el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible es un asunto de competencias concurrentes. Sin embargo, la LOTDS se mantiene, nítidamente, en la distribución de competencias constitucionalmente consagradas. A través de los procedimientos ambientales, el gobierno nacional, en especial la DINAMA del MVOTMA, debe ofrecer las garantías de sostenibilidad a través de la Evaluación Ambiental Estratégica de todo instrumento del ámbito departamental y, a través de la Autorización Ambiental Previa, en toda acción que la ley indique; por su parte, cualquier actuación de particulares o de cualquier institución pública nacional debe solicitar, obligatoriamente, las autorizaciones correspondientes al gobierno departamental, pudiendo éste denegarlas, y toda elaboración de un instrumento del ámbito nacional, debe contar, obligatoriamente, con la participación en su elaboración del o de los gobiernos departamentales involucrados. La eliminación en la ley de presupuesto nacional de 2015 de la EAE de los instrumentos nacionales y de la AAP de los departamentales fue un duro golpe a las garantías ambientales en el país, una regresión jurídica en los derechos humanos.

### ***3.2 Legislación nacional y departamental***

En cuanto a la materia del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, la ley es explícita y abundante en cuanto a incluir los asuntos del territorio, del desarrollo, del medio ambiente, del urbanismo, de la edificación, de los fraccionamientos, de los usos y de las actividades, y en señalar, como ingredientes sustanciales de los instrumentos y actuaciones territoriales, la dimensión y contenidos estratégicos, reguladores, estructurales, de gestión, de administración, de actuación, de ejecución y de control.

### ***3.3 Las personas***

Las personas en general, físicas y jurídicas, públicas y privadas, propietarios, superficiarios, ocupantes, productores rurales, familias pobres, son integradas como componentes centrales del sistema, destinatarios del mismo a los efectos de la mejora de su calidad de vida.

Bajo el título “4.12 La participación ciudadana, social y de las personas se institucionaliza y garantiza”, Gorosito y Ligrone (2009) analizan el empoderamiento que la LOTDS consagra a las personas en general en múltiples aspectos: “En los principios, en los derechos territoriales, en los procesos de elaboración de los Instrumentos, en la cooperación público-privada, en la iniciativa de planificación y gestión privadas, en los órganos consultivos, en la información, en el seguimiento de los Instrumentos”. Concluyen:

*“En suma, en estas dimensiones, la LOTDS incluye la participación como principio y derecho, la organiza, la formaliza y la incorpora a los procedimientos de elaboración y seguimiento de instrumentos, in extenso a las diferentes fases de la planificación. La persona (individual, colectiva, física, jurídica) se sitúa en el centro legitimador del sistema disputándole el lugar tradicional y casi monopolístico del poder institucional y a los órganos de la democracia representativa. No sólo la ausencia de la participación vicia de nulidad los Instrumentos sino que toda acción o ausencia de ella en la materia de OT puede ser motivo de demanda ante la justicia” (Gorosito y Ligrone, 2009, p. 202).*

### *3.4 Las instituciones*

Siendo cometido esencial del Estado, el Sistema fundado por la LOTDS asigna a los tres Poderes Públicos roles sustantivos en el funcionamiento del mismo, siempre en cumplimiento de la estructura republicana y democrática. Obviamente, por sus atribuciones orgánicas, el MVOTMA (DINAMA, DINOT, DINAGUA) y los gobiernos departamentales se encuentran en la primera línea de trabajo para que el sistema funcione correctamente y acorde a la Constitución y las leyes. El Poder Legislativo tiene una tarea específica asignada: la consideración, colaboración y aprobación del instrumento denominado Directrices Nacionales. El Poder Judicial, por su parte, tiene reservado un rol de custodio de la legalidad y la constitucionalidad de instrumentos y actuaciones, y, en especial como ya fue mencionado, a amparar a toda persona en el ejercicio de sus derechos territoriales.

### *3.5 Los procedimientos*

El Sistema establece un conjunto de procedimientos técnicos, científicos, institucionales y de participación pública sin los cuales todo carece de sentido: elaboración de instrumentos, procedimientos ambientales, reparto de cargas-beneficios, actuación, gestión, control, monitoreo, categorización de suelos, policía territorial, sistema nacional de información territorial, registros y cooperación. En el próximo apartado, referido a los instrumentos y a su proceso de elaboración, se presentan los aspectos principales de este componente del sistema que tiene un rol esencial en la construcción del mismo y en la vinculación de los demás componentes.

## **4. Los Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (IOTDS)**

Tal como lo explican Gorosito, Ligrone y Sánchez (2009), la LOTDS crea un sistema instrumental conformado por una tipología y una secuencia procedimental. Para ello, ha optado por la posición internacionalmente aceptada: el Ordenamiento Territorial abarca y supera a la Planificación Territorial, incluyendo la ejecución, la gestión, la actuación y el desarrollo sostenible. De manera que son Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible:

- Ley 18.308, disposición jurídica general aplicable al conjunto del territorio nacional.

- Directrices Nacionales
- Programas Nacionales
- Estrategias Regionales
- Ordenanzas Departamentales
- Directrices Departamentales
- Planes Locales
- Planes Interdepartamentales
- Planes Parciales
- Planes Sectoriales
- Planes Especiales
- Programas de Actuación Integrada
- Inventarios Patrimoniales
- Catálogos Patrimoniales

Podemos establecer una clasificación tipológica de los instrumentos, cuyos criterios son:

- Ámbito territorial de competencia estatal (en sentido amplio) o gubernativa
- Especificidad geográfica
- Complejidad

#### ***4.1 Ámbito territorial de aplicación***

Reconociendo, por un lado, las autonomías de los gobiernos departamentales y, por otro, la asignación de la materia de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible a diversos órganos, tanto del Estado central como de los gobiernos departamentales, clarificar el espacio concreto sobre el cual tiene efectos principales cada instrumento, resultó relevante para garantizar la constitucionalidad del sistema en cuanto a la distribución de los poderes jurídicos en la materia. Los instrumentos de cualquier escala y ámbito afectan, aunque sea parcialmente, intereses de los actores de los demás ámbitos. La ley establece un cuerpo sistémico con múltiples reaseguros para los órganos nacionales, departamentales y para la población en general. La LOTDS eleva la necesaria coordinación entre los ámbitos a valor especialmente protegido.

No es de recibo, entonces, la posición maniquea de quienes sostienen que tal o cual decisión es absolutamente privativa o exclusiva de un gobierno departamental o del gobierno nacional. Aunque el acto preciso de aprobación final corresponda preceptivamente a un órgano concreto, el proceso previo debe ser, por ley, interinstitucional, multi-actoral y participativo. Se distinguen, entonces, los ámbitos nacional, regional, departamental e interdepartamental.

#### ***4.2 Especificidad geográfica***

Son instrumentos sin especificidad geográfica aquellos cuyo contenido es genérico y cuya aplicación es global dentro del territorio en cuestión:

- Ley 18.308
- Ordenanzas Departamentales de OT y DS
- Alguna Directriz Nacional
- Algún Programa Nacional sectorial

Son instrumentos con especificidad geográfica aquellos cuyos contenidos y aplicación refieren a una geografía precisa, individualizada: todos los demás.

#### ***4.3 Complejidad***

Refiere a los contenidos con énfasis diferentes en los componentes estratégicos, estructurales y normativos. Estos contenidos tienen una lógica técnica en la medida en que cada instrumento cumple un rol principal, no pudiendo hacerse uso irresponsable distorsionando el mismo. Estos tipos de instrumentos tampoco son “fungibles”. Cada uno cumple un rol en sí y en relación al sistema general. Por ejemplo: un plan local corresponderá al conjunto de una localidad (centro poblado, pueblo, villa, ciudad, microrregión, cuenca productiva en el espacio rural, etc. y su entorno), y no deberá usarse como si fuera un plan parcial, habiendo sido este último concebido para una parte del todo. En cambio el plan local puede abarcar territorios de complejidades y superficies mayores.

Esta tipología no es taxativa: “Los instrumentos de planificación territorial referidos son complementarios y no excluyentes de otros planes y demás instrumentos destinados a la regulación de actividades con incidencia en el territorio dispuestos en la legislación específica correspondiente, excepto los que la presente ley anula, modifica o sustituye.” (Art. 8, in fine). Parece lógico pensar que todos los casos que

puedan ser resueltos sobre la base de los tipos legales deban serlo, y queden casos ad hoc para ensayar otros instrumentos.

#### ***4.4 Apertura y flexibilidad de los IOTDS***

El sistema jurídico español, insumo relevante de la Ley 18.308, es el que podríamos calificar de “matriuskas” o “muñecas folclóricas rusas”: una serie de muñecas cada vez más pequeñas de forma que para llegar a la menor debe uno pasar por las mayores, escalonada e irremediabilmente. A diferencia de este modelo, el sistema elegido por Uruguay se caracteriza por ser abierto, flexible y sin un orden de prelación temporal o genética entre los diferentes instrumentos.

Al ser un sistema abierto, permite la elaboración de prácticamente cualquiera de los instrumentos en cualquier momento. Los únicos instrumentos condicionados a la existencia de los de escala superior –entendiendo por tal los que abarcan porciones de territorio, ámbitos o complejidades mayores–, son los instrumentos especiales que, a título expreso, sean previstos como planificación derivada de otros. El carácter supletorio<sup>4</sup> que la ley le concede a los instrumentos especiales es de capital importancia para una planificación realista y altamente exigente. Este sistema:

Garantiza la autonomía de los gobiernos departamentales para elaborar sus instrumentos. Es pragmático en la medida en que permite adecuar los recursos disponibles al servicio de los mismos según prioridades.

Es realista, ya que la temporalidad de su elaboración no obliga al escalonamiento de los mismos.

Un ejemplo por el absurdo ayuda en la explicación: si el Poder Ejecutivo debiera elaborar y remitir al Parlamento para su aprobación las Directrices Nacionales de OT y DS para que recién luego el Poder Ejecutivo hiciera lo propio con los Programas Nacionales, para que solo entonces se pudieran desencadenar los procesos de las Estrategias Regionales, para que recién después los gobiernos departamentales supieran cómo elaborar y orientar las Directrices y las Ordenanzas Departamentales y así recién elaborar los Planes Locales (todas las localidades y microrregiones) para luego entonces elaborar los instrumentos especiales... pasarían varias Administraciones sin planificación en el país. Tal vez haya quienes pretendan forzar esta visión de escalonamiento necesario o “lógica de matriuskas” justamente para que la ley no se aplique y nada suceda. Quien así lo sostenga, más allá de ser caprichoso, promueve una lectura ilegal.

---

<sup>4</sup> El término supletorio fue eliminado en la ley 18.719 de presupuesto nacional de 2010 y sustituido por el término antinómico “derivado” como reacción ideológica y de rigidización regresiva del sistema original. Esta modificación desencadenó una categorización de decenas de miles de hectáreas de suelo rural productivo en todo el país al que se les otorgó, especulativamente, el atributo de potencialmente transformable.

#### **4.5 Los actores privados y los PAI**

La iniciativa de planificar y actuar sobre el territorio a través de los instrumentos de OT y DS no es exclusiva de los poderes públicos. El instrumento especialmente concebido para posibilitar la iniciativa de los actores privados de cualquier especie son los Programas de Actuación Integrada/PAI. La ejecución de dichos PAI podrá ser de gestión pública, privada o mixta. En suma, el conjunto de los instrumentos conforma un sistema abierto, flexible, cada uno con su especificidad y con los necesarios solapamientos, “que han de elaborarse sin la obligatoriedad en la prelación temporal entre unos y otros.” Cabe señalar la importancia fundamental de los PAI en tanto la ley les atribuye, en exclusividad, la capacidad para la transformación efectiva (material y jurídica) del uso y de la categoría de suelo. Asimismo, es solamente a través de ellos que se puede dar “cumplimiento de los deberes territoriales de cesión, equidistribución de cargas y beneficios, retorno de valorizaciones, urbanización, construcción o desarrollo, entre otros” (artículo 21, Ley 18.308).

#### **5. La LOTDS y la participación: el poder del gobierno nacional, pese a todo y a todos los que se opongan**

En cuanto a los procedimientos de elaboración de los IOTS, la figura 3 adjunta muestra sus etapas, sobre la base de los artículos 23, 24 y 25 de la LOTDS y del Decreto reglamentario 221/2009.

El inciso segundo del artículo 26 muestra la relevancia que la LOTDS otorga al derecho constitucional de participación: “La omisión de las instancias obligatorias de participación social acarreará la *nulidad* del instrumento de ordenamiento territorial pertinente.” Obviamente, tal omisión ocurrirá tanto por omisión del acto concreto como por mentiras, engaños o ausencias relevantes de contenido de los documentos puestos a consulta pública.

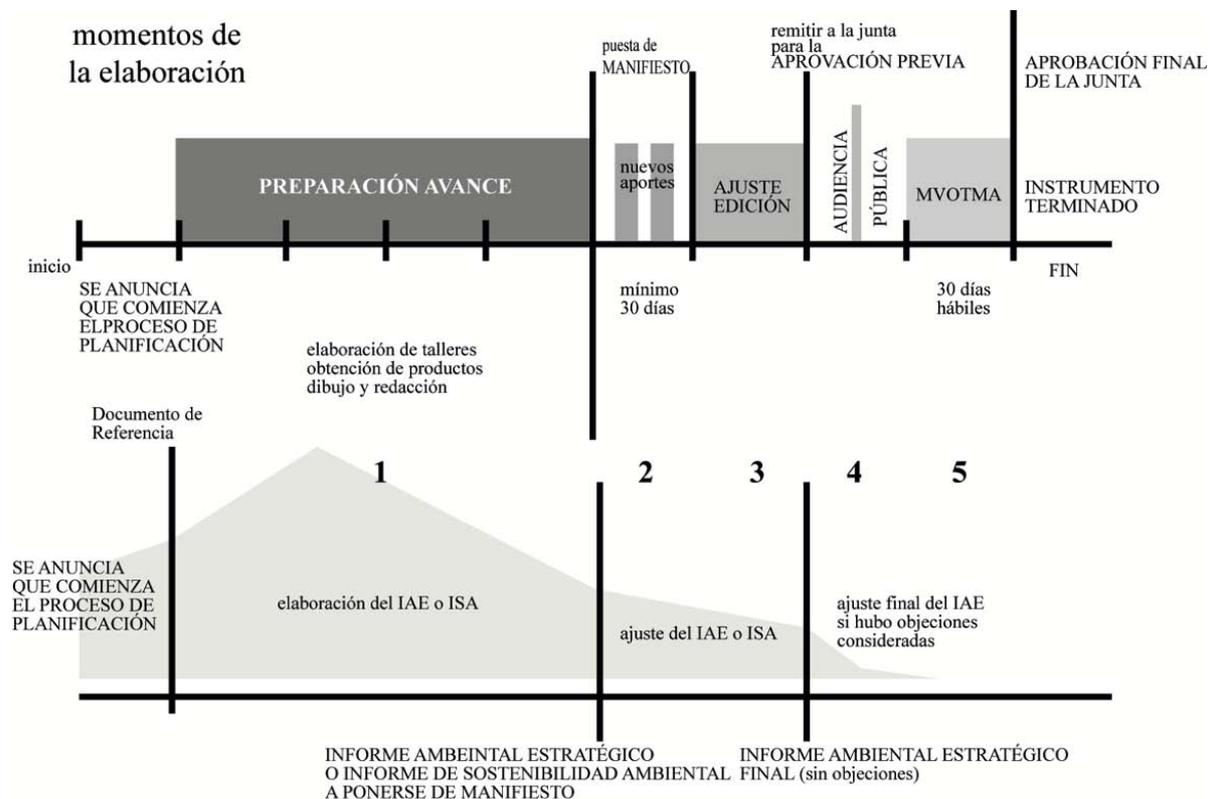
En diciembre de 2017, en una modificación de Directrices Departamentales, el Informe ambiental estratégico puesto de manifiesto careció de todos los requisitos de contenido establecidos en la ley y en su reglamentación: ¡la extensión del pseudo-documento fue de apenas una carilla para uno de los proyectos de pastera de celulosa más grandes del mundo a orillas de un río...

Cabe destacar el literal b) del artículo 27, referido a los efectos de la entrada en vigor de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial: “b) No podrán otorgarse autorizaciones contrarias a las disposiciones de los instrumentos. Esta determinación

alcanza al proceso de Autorización Ambiental Previa que se tramitará sólo para proyectos encuadrados en el instrumento de ordenamiento territorial aplicable”.

Finalmente, el artículo 29 establece que “las modificaciones en las determinaciones de los instrumentos deberán ser establecidas por instrumentos de igual jerarquía y observando los procedimientos establecidos en la presente ley para su elaboración y aprobación”, garantizando que el sistema no se corrompa para beneficios particulares.

Figura 3. Momentos de la elaboración de un IOTDS



Fuente: Astrid Sánchez, 2015.

Como ya se señaló, sin las instancias de participación legalmente establecidas, el instrumento aprobado y sus efectos son nulos. Ello no significa que las observaciones contrarias que las personas puedan realizar tanto en Puestas de manifiesto como en Audiencias públicas tengan necesariamente consecuencias prácticas sobre los contenidos de lo que las administraciones elaboran. No solo no son vinculantes las observaciones sino que no se tienen previstas, como en otros países, instancias de resolución de controversias con las personas. La única salida

con efectos jurídicos para las personas desconformes es recurrir a la justicia en aplicación de la *actio popularis* del ya presentado derecho territorial.

Lo mismo le ocurre a un gobierno departamental cuya planificación se oponga a una acción de los órganos del gobierno nacional, incluso cuando la población local también se manifieste en contra. La ley previó que un órgano denominado Comité Nacional de Ordenamiento Territorial tenga amplio margen para resolver a favor del Poder Ejecutivo y que los gobiernos departamentales no puedan incidir en la elaboración de los instrumentos nacionales:

*“Créase el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial para la debida coordinación de las estrategias nacionales con incidencia en el territorio, el que será presidido por el Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y estará integrado por: el Ministro de Transporte y Obras Públicas; el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca; el Ministro de Industria, Energía y Minería; el Ministro de Turismo y Deporte; el Ministro de Defensa Nacional; el Ministro de Economía y Finanzas; el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; y, el Presidente del Congreso de Intendentes”*(Parlamento Nacional Uruguay, 2014, artículo 75).

Dentro de sus cometidos se establece:

*a) Contribuir a la formulación de las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, así como los Programas Nacionales y efectuar sus seguimientos.*

*b) Pronunciarse sobre la correspondencia de los demás instrumentos de ordenamiento territorial a las Directrices Nacionales y dictaminar sobre la incidencia de ellos en los intereses nacionales.*

*c) Efectuar la declaración de interés nacional y urgente ejecución de las obras públicas promovidas por los órganos del Gobierno Nacional cuando éstas resulten incompatibles con cualquiera de los instrumentos de ordenamiento territorial, promoviendo su revisión...* (Parlamento Nacional Uruguay, 2014, artículo 75).

Del simple conteo de los integrantes del Comité Nacional, ¡el Congreso de Intendentes tiene una representación de apenas uno en nueve...!

Por consiguiente, no solo no debe el Comité hacer caso a la opinión del Congreso de Intendentes (se trate de aportes positivos o de puntos de vista contrarios) durante la formulación de Directrices o Programas Nacionales (como ya ocurrió con las Directrices Nacionales de OT y DS, ley 19.525 y con las Directrices Nacionales del espacio costero, con media sanción en el Senado), sino que además puede declarar de interés nacional y urgente ejecución, incluso sin promover la revisión del instrumento departamental (como ya ocurrió), convirtiéndose en una herramienta de coacción para todo aquello que, con razón o sin ello, se evalúe por los ocho integrantes del PE como contrario a las Directrices Nacionales o a los intereses nacionales.

Quizás se quiso copiar el ejemplo francés (Ley N° 99-533 de 25 de junio de 1999), claramente democrático, y se equivocó en los números de la integración<sup>5</sup>:

I.- Créase un Consejo Nacional de Ordenamiento y desarrollo del Territorio, presidido por el Primer Ministro o en su ausencia, por el Ministro responsable del Ordenamiento territorial y compuesto al menos por la mitad de los miembros de las asambleas parlamentarias y representantes elegidos de las comunidades territoriales y sus agrupaciones, así como representantes de actividades económicas, sociales, familiares, culturales y asociativas y personalidades calificadas. La Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo Regional es proporcionada por el Delegado para la Planificación Regional y la Acción Regional.

### *5.1 Hecha la ley...*

Aprobada la ley en junio de 2008, la primera resistencia a la instrumentación del nuevo sistema surge en el seno de la propia institución que lo concibió, apenas ocurrido el parto. En efecto, un cambio de dirección y sentido se inicia de inmediato, de la mano de una sustitución del enfoque político. Junto con el destierro de la dirección gestora de la ley, se desata una secuencia de actos administrativos: modificaciones en casi todas las leyes de presupuesto desde 2010 que desvirtúan la propia LOTDS; creación de otras leyes contrarias al SOTYDS; decretos reglamentarios; modificaciones de convenios promovidos por el Poder Ejecutivo con los gobiernos departamentales que apuntan a la elaboración de decenas de IOTDS, que corroen el sistema, lo banalizan y lo convierten en una coartada, atentando directamente contra la letra y espíritu de la propia Ley, de sus principios y del artículo 47 de la Constitución.

A diez años de vigencia de la ley, los gobiernos departamentales, inducidos, seducidos o reactivos ante el sistema, han recorrido múltiples caminos, sembrados de errores de procedimiento y con importantes carencias de contenido. Como

---

<sup>5</sup> « Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire TITRE Ier: DES DOCUMENTS ET ORGANISMES RELATIFS AU DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE CHAPITRE Ier : Des choix stratégiques d'aménagement et de développement durable du territoire et du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire. Article 3 Modifié par Loi n°99-533 du 25 juin 1999 - art. 4. I. - Il est créé un Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire, présidé par le Premier ministre ou en son absence, par le ministre chargé de l'aménagement du territoire et composé pour moitié au moins de membres des assemblées parlementaires et de représentants élus des collectivités territoriales et de leurs groupements, ainsi que de représentants des activités économiques, sociales, familiales, culturelles et associatives et de personnalités qualifiées. Le secrétariat général du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire est assuré par le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale » ... Hasta aquí texto traducido por el autor. « Il transmet chaque année au Parlement un rapport sur la mise en oeuvre de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire.»

resultado de esto, se produjo una balcanización de las reglas de juego de los diecinueve departamentos. Y a río revuelto...

Cinco leyes, cuyas materias inequívocamente corresponden al ordenamiento territorial y al desarrollo sostenible, han desactivado los mandatos del artículo 47 de la Constitución y han generado un mundo distópico en la materia. Son las siguientes:

- La Ley N° 18.610, Política Nacional de Aguas de 2 de octubre de 2009, que debió basarse en el ordenamiento territorial por mandato expreso de la Constitución, debiendo haber sido, por consiguiente, una Directriz Nacional de Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (en ese entonces con Evaluación Ambiental Estratégica), generó, en cambio, un sistema paralelo al SOTYDS con comisiones de cuencas cuyos intercambios intelectuales no son vinculantes con las actuaciones territoriales, lo que dismanteló la potencia planificatoria establecida en el artículo 47 constitucional.
- La Ley 19.126, Minería de Gran Porte. Regulación de 11 de setiembre de 2013, en cuyo tratamiento parlamentario a duras penas se logró incluir la expresión “ordenamiento territorial” como base imperativa para las prácticas mineras sostenibles; no ha tenido aplicación en el marco del SOTYDS ni siquiera durante el fallido proyecto Aratirí.
- La Ley N° 19553, Modificativa de las disposiciones de la Ley 16.858, sobre Riego con destino Agrario, de 27 de Octubre de 2017, tan ajena al artículo 47 de la Constitución que no hace referencia a su contenido, además de no haber pasado (aunque así lo fue solicitado) por la Comisión de Medio Ambiente del Senado, deja a los sistemas de riego fuera de la planificación territorial y abre las puertas a la privatización del ciclo hidrológico contraviniendo el principio constitucional: “Las aguas superficiales, así como las subterráneas, con excepción de las pluviales, integradas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal, como dominio público hidráulico”.
- Finalmente, las dos leyes que debieron haber desarrollado los instrumentos nacionales con excelencia, Ley 19.525, Directrices Nacionales de Ordenamiento territorial y Desarrollo Sostenible de 18 de agosto de 2017 y el proyecto de ley de Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y Río de la Plata, con media sanción en el Senado, carecen de todos los contenidos concretos que la LOTDS estableció para ellas: no presentan estudios ni mapas de ningún tipo, no contaron con Evaluación Ambiental Estratégica, cosecharon la crítica extendida del sector académico especializado en ambiente y territorio, la oposición unánime del Congreso de Intendentes, y consideraciones críticas de los asesores parlamentarios, quienes identificaron

numerosos artículos inconstitucionales. Ambas leyes destruyen el sistema instrumental del SOTYDS, empoderan realmente más al Poder Ejecutivo, lesionan gravemente las autonomías departamentales a través de programas nacionales que, por ser decretos del Poder Ejecutivo, se presentan como cheques en blanco y fragmentan el espacio costero, atentando directamente contra su esencia ecosistémica.

## 6. Desafíos

En estos diez años de aplicación de la LOTDS y con más setenta instrumentos de diferente tipo y escalas, aprobados, el ordenamiento territorial creció, paradójicamente, como herramienta permisiva, promoviendo una amplia liberalización del mercado del suelo, notoriamente el agropecuario, el costero y las fajas linderas a rutas, cambiando, como por arte de magia, la categoría de suelo o atribuyéndole su transformabilidad a decenas de miles de hectáreas en buena parte de los departamentos de todo el país.

Paralelamente, las modificaciones al sistema original, sirvieron, exclusivamente, para empoderar al Poder Ejecutivo, para desvincular a los Gobiernos departamentales de la planificación de sus territorios rurales en favor de las acciones sectoriales de los ministerios productivistas (ganadería, agricultura, industria, energía, minería, transporte y obras públicas, turismo), y para abrir el Uruguay al empresariado transnacional, sin IOTDS adecuados, ni evaluación ambiental estratégica, esta última eliminada de los instrumentos nacionales, en 2015, por la ley 19.355, artículo 502.

En coherencia con estos propósitos y modificaciones, el desarrollo territorial propiamente dicho, como materia central y sustancial del ordenamiento territorial fue el gran ausente en los IOTDS. Se promovió la generalización de meras expresiones de principios y de deseos generales, repitiendo una y otra vez, lo ya escrito en los cinco primeros artículos de la LOTDS, haciéndolas pasar por estrategias. Tal es el caso de las Directrices Nacionales, de las Estrategias regionales, de la Directrices departamentales y de la mayor parte de los Planes locales. Como ejemplo, basta leer las apenas ochocientos cincuenta y tres palabras con que se enuncian los objetivos de mediano y largo plazo, los lineamientos de la estrategia territorial, la planificación de servicios e infraestructuras territoriales y las propuestas de desarrollo regional y fortalecimiento institucional de las Estrategias regionales metropolitanas que incluyen a los departamentos de Montevideo, Canelones, San José (Poder Ejecutivo, 2011).

No es de extrañar pues que ninguno de los grandes proyectos haya pasado por procesos de planificación territorial: megaminería, planta regasificadora, mega planta de pasta de celulosa, puerto de aguas profundas, rehabilitación de trecientos kilómetros del sistema ferroviario que incluyen el atravesamiento de Montevideo con una sucesión de innumerables obras en tejido consolidado, la instalación para enajenación de la costa urbana de Montevideo para un puerto comercial, un mega tambo, los sistemas de riego de cuencas, mega basureros metropolitanos, entre otros. Todos ellos, fragmentados en piezas dislocadas, son procesados como simples autorizaciones ambientales de objetos aislados. La planificación por cuencas hidrográficas, mandatada desde hace quince años por la Constitución, no ocurrió aún.

Como constatación esperanzadora, algunos planes locales han ensayado la elaboración de estrategias de desarrollo desde la identificación de los desafíos específicos de un territorio concreto, la identificación de sus ideas fuerza, el establecimientos de objetivos y acciones en un curso planeado, concibiendo programas y proyectos: promoción económica, integración social, turismo, patrimonio, ambiente, fortalecimiento institucional, enfatizando en la integración de centros poblados, tejidos agropecuarios, redes de infraestructura y equipamientos, innovación y nuevas herramientas de gobernanza, creación de empleo, todo ello con un ensamblaje sistémico.

Si bien no existen estudios sistemáticos respecto de la visión que los Gobiernos departamentales tienen del ordenamiento territorial, de la praxis de estos diez años, de las rispideces crecientes en los procesos de elaboración de los IOTDS departamentales con el Estado central, de las manifestaciones del Congreso de Intendentes y de numerosos actores técnicos de las Intendencias, se puede inferir dos aspectos: el ordenamiento territorial como escollo al desarrollo y como herramienta exclusiva de categorización de suelo.

Frente a este panorama de regresión legislativa, de pseudo-planificación generalizada, de malas praxis y de desaplicación flagrante del artículo 47 constitucional y del SOTYDS creado en 2008, los desafíos actuales se concentran en tres focos. Por una parte, en frenar al propio Estado y a sus diferentes instituciones, apelando a los órganos de contralor administrativo y al Poder Judicial –el cual debe, imperiosamente, formarse en la materia generando una unidad especializada–, en movilizar a la sociedad civil y en difundir de manera constante los actos indebidos, involucrando en esta tarea a los ámbitos académicos, universitarios y científicos. La *actio popularis* parece ser el camino crítico para reorientar el sistema hacia el interés general. Por otra parte, en repensar de inmediato al ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible, respetuoso de la descentralización, con un Estado central que abandone su afán hiper centralizador, que efectivamente coordine su accionar sectorial y fragmentado y, que colabore con Intendentes y Alcaldes en los desarrollos de regiones, microrregiones y localidades en forma concreta, con la gente y para la

gente. Finalmente, en generar en todos los niveles, capacidades en pensamiento estratégico, táctico, y de concertación para que la planificación en Uruguay sea una actividad útil para el interés general.

## Referencias

- Caetano, G. (2011), *La República Batllista*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- CIDE (1963), *Estudio económico del Uruguay*, Montevideo.
- CIDE (1965), *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1965-1974)*, Montevideo. Disponible en: [www.fca-ude.edu.uy/biblioteca/opac\\_css](http://www.fca-ude.edu.uy/biblioteca/opac_css)
- CLAEH (1963), *Situación económica y social del Uruguay rural*, Montevideo, CLAEH.
- Congreso de Intendentes (2016-2018), *Informes del grupo técnico de trabajo en ordenamiento territorial*, Montevideo, Congreso de Intendentes, documentos inéditos.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1967, 1996, 2004.
- El Observador, (2017), "Astori: 'La carga tributaria está en un límite que no conviene aumentar'". Disponible en: [www.elobservador.com.uy/astori-la-carga-tributaria-esta-un-limite-que-no-conviene-aumentar-n1048186](http://www.elobservador.com.uy/astori-la-carga-tributaria-esta-un-limite-que-no-conviene-aumentar-n1048186)
- Gorosito R. y Ligrone P. (2009), *Sistema de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible - Ley fundante 18.308*, Montevideo, La Ley Uruguay.
- Gorosito R., Ligrone P., Sánchez A. (2009), *Instrumentos - Leyes 18.308 y 18.367 de OT y D<sup>o</sup>S*, Montevideo, Bastides.
- IICA MAP (1978), *Estudio Socioeconómico de la agricultura en la región noreste*, Montevideo, IICA MAP, Estudios Fondo Simón Bolívar en Uruguay, N° 1.
- INE (2017), *Anuario estadístico 2017*. Disponible en: [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy).
- Ligrone P. (1995), *Transformations territoriales du littoral sud de l'Uruguay et grands projets d'intégration régionale - Des défis stratégiques pour l'aménagement du territoire*, Paris, Université de la Sorbonne Nouvelle-Paris 3, Thèse de Doctorat. Disponible en: [www.fadu.edu.uy/sepep/files/2013/01/Tesis-Doctoral\\_Pablo-Ligrone.pdf](http://www.fadu.edu.uy/sepep/files/2013/01/Tesis-Doctoral_Pablo-Ligrone.pdf)
- Ligrone P. (2017), "Ciudades medias e intermedias en Uruguay en un nuevo ciclo descentralizador". In Maturana, F. et al., *Sistemas urbanos y ciudades intermedias en Iberoamérica*, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Serie GEOLibros N° 26, pp. 302-332.
- Ligrone P., De Souza L., Logiuratto L. y otros (2016), *2015, Ciudad Futura - Horizonte del Plan Regulador de 1930*, Montevideo, Facultad de Arquitectura/UDELAR y Fundación Cravotto. Disponible en: <http://cravotto.org/plan-regulador/>
- Loi N° 95-115 D'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (1995).
- Parlamento Nacional Uruguay (1935), *Ley N° 9.515 Orgánica Departamental*.
- Parlamento Nacional Uruguay (1946), *Ley N° 10.723 Centros poblados*.
- Parlamento Nacional Uruguay (1948), *Ley N° 11.029 Instituto Nacional de Colonización*.
- Parlamento Nacional Uruguay (1985), *Ley N° 15.785 Corporación Nacional para el Desarrollo*.
- Parlamento Nacional Uruguay (2000), *Ley N° 17.234 Creación del sistema nacional de áreas protegidas*.

- Parlamento Nacional Uruguay (2000), *Ley N° 17.283 Interés general a la protección del ambiente*.
- Parlamento Nacional Uruguay (2008), *Ley N° 18.308 Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible*.
- Parlamento Nacional Uruguay (2009), *Ley N° 18.610, Política Nacional de Aguas*.
- Parlamento Nacional Uruguay (2013), *Ley N° 19.126 Actividad Minera de Gran Porte*.
- Parlamento Nacional Uruguay (2014), *Ley N° 19.272 Descentralización y Participación Ciudadana*.
- Parlamento Nacional Uruguay (2016), *Proyecto de ley de Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y Río de la Plata*.
- Parlamento Nacional Uruguay (2017), *Ley N° 19.553 Modificativa de las disposiciones de la Ley 16.858, sobre Riego con destino Agrario*.
- Parlamento Nacional Uruguay (2017), *Ley N° 19.525, Directrices Nacionales de Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible*.
- Parlamento Nacional Uruguay (2017), *Versiones taquigráficas del tratamiento del proyecto de Ley*.  
Disponibile en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/116787>
- Poder Ejecutivo Uruguay (2009), *Decreto reglamentario 221/2009*.
- Poder Ejecutivo Uruguay (2011), *Decreto N°321/2011*.
- Poder Ejecutivo Uruguay (2013), *Repartido C/2326/2013 - N°272 - Cámara de Representantes*, pp. 19-68.
- Racionero L. (1978), *Sistemas de ciudades y ordenación del territorio*, Madrid, Alianza Universidad.
- Red de economistas de izquierda del Uruguay (2010), *La torta y las migajas. El gobierno progresista 2005-2010*, Montevideo, Ediciones Trilce.
- Rifkin J. (2010), *La civilización empática - La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis*, Barcelona, Paidós Ibérica.
- Sarmiento, D. F. (1874 [1845]), *Facundo o Civilización i Barbarie en las pampas argentinas*, Paris, Hachette.



### 3. México y su complejo sistema de planificación territorial

*Manuel Bollo Manent*

*José Ramón Hernández Santana*

*Antonio Vieyra*

*Gerardo Bocco Verdinelli*

#### 1. Estructura general del territorio mexicano

Bajo el nombre oficial de Estados Unidos Mexicanos, México está constituido como una república representativa, democrática y federal. El país colinda, al Norte, con los Estados Unidos de América, a través de una línea fronteriza de 3152 km.; al Sur, con los países de Guatemala y Belice, compartiendo frontera por 1149 km.; al Este, con el Golfo de México y el Océano Atlántico; al Oeste, con el Océano Pacífico y el Mar Caribe (INEGI, s/f). La superficie continental de México es de 1.959.248 km<sup>2</sup>; su población total, de 119 millones 530 mil 753 habitantes (INEGI, 2015).

En términos político-administrativos se divide en 32 entidades federativas: 31 estados y la Ciudad de México (CDMX). En la CDMX se concentran los tres poderes de gobierno: Legislativo, Ejecutivo y Judicial (Figura 1 y Cuadro 1). Los Estados se dividen en municipios; la CDMX, en delegaciones. La totalidad de municipios en el país es de 2446. Los Estados que tienen el menor número de ellos son Baja California y Baja California Sur con solo cinco, mientras que Oaxaca es el que los posee en mayor cantidad: 570. La CDMX cuenta con dieciséis delegaciones.

La población mexicana se concentra mayormente en la porción central del país. La entidad más extensa es Chihuahua, localizada al norte, con cerca de 250.000 km<sup>2</sup>, mientras que la de menor tamaño es la CDMX, con casi 1500 km<sup>2</sup>, ubicada en la parte central. La CDMX es la segunda entidad más poblada, con casi 9 millones de habitantes, tan solo después del Estado de México, también ubicado en el centro del país, con algo más de 15 millones (Figura 1 y Cuadro 1).

Bajo esta organización político-administrativa, los tres niveles de gobierno, federal (nacional), estatal y municipal, son los encargados de gestionar, elaborar e instrumentar los diversos programas y planes de ordenamiento tanto en su dimensión territorial como ecológica.

Figura 1. Estados Unidos Mexicanos: División político-administrativa



Fuente: Edición cartográfica, A. Larrazábal. Fuentes cartográficas: INEGI (2016); ESRI (2012). Mapa base en línea, modelo del terreno: [www.arcgis.com/home/webmap/viewer.html](http://www.arcgis.com/home/webmap/viewer.html)

Cuadro 1. Entidades Federativas

Estado	Capital	Superficie en km <sup>2</sup>	Población, 2010
Aguascalientes	Aguascalientes	5.589	1184.996
Baja California	Mexicali	70.113	3.155.070
Baja California Sur	La Paz	73.677	637.026
Campeche	San Francisco de Campeche	51.833	822.441
Ciudad de México	Ciudad de México	1.499	8.851.080
Coahuila	Saltillo	151.571	2.748.391
Colima	Colima	5.455	650.555
Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	73.887	4.796.580

Chihuahua	Chihuahua	247.087	3.406.465
Durango	Victoria de Durango	73.677	1.632.934
Guanajuato	Guanajuato	30.589	5.486.372
Guerrero	Chilpancingo de los Bravo	63.794	3.388.768
Hidalgo	Pachuca de Soto	20.987	2.665.018
Jalisco	Guadalajara	80.137	7.350.682
México	Toluca de Lerdo	21.461	15.175.862
Michoacán	Morelia	59.864	4.351.037
Morelos	Cuernavaca	4.941	1.777.227
Nayarit	Tepic	27.621	1.084.979
Nuevo León	Monterrey	64.555	4.653.458
Oaxaca	Oaxaca de Juárez	95.364	3.801.962
Puebla	Puebla de Zaragoza	33.919	5.779.829
Querétaro	Santiago de Querétaro	11.769	1.827.937
Quintana Roo	Chetumal	50.350	1.325.578
San Luis Potosí	San Luis Potosí	62.848	2.585.518
Sinaloa	Culiacán Rosales	58.092	2.767.761
QSonora	Hermosillo	184.934	2.662.480
Tabasco	Villahermosa	24.661	2.238.603
Tamaulipas	Ciudad Victoria	79.829	3.268.554
Tlaxcala	Tlaxcala de Xicohtécatl	3.914	1.169.936
Veracruz	Xalapa-Enríquez	72.815	7.643.194
Yucatán	Mérida	39.340	1.955.577
Zacatecas	Zacatecas	75.040	1.490.668

Fuente: <http://cuentame.inegi.org.mx/impresion/poblacion/densidad.asp>.

## 2. El funcionamiento del sistema de planificación del desarrollo territorial

Cabe sostener que tanto la planeación del desarrollo económico como la planeación urbana comienzan con la Ley sobre Planeación General de la República (Estados Unidos Mexicanos, 1930), en los albores de la industrialización del país (Sánchez, 2011), determinando los primeros planes sexenales. Sin embargo, la Constitución Política de 1917 ya contemplaba aspectos de organización territorial. En efecto, como lo ha destacado García (2012), en su espíritu y en su letra “estuvo la redefinición de las leyes y reglamentos en cuanto a la tenencia de la tierra, el papel rector del Estado

en la conducción de los asuntos económicos y sociales, así como en la organización del espacio geográfico mexicano”. Este autor plantea que la evolución de la planeación en México puede dividirse en los siguientes periodos, cada uno de ellos caracterizado por una orientación predominante: planeación económica, en los años treinta; planeación regional, en los años cuarenta; planeación urbana y planeación ambiental, en los años ochenta; ordenamiento territorial, a partir de los años noventa y hasta el presente.

El sistema de planeación territorial de México está constituido por diferentes modalidades de ordenamiento territorial, que constituyen herramientas para la planificación optimizada y la gestión del territorio. Su objetivo esencial va en la dirección de lograr el desarrollo sostenible, de una manera holística.

Estas modalidades de ordenamiento territorial representan políticas gubernamentales emanadas del Estado, en un marco legal-institucional y como parte de un enfoque integral, el cual procura reflejar la complejidad y la dinámica del territorio –aspectos ambos relacionados con el amplio espectro de las interacciones entre los componentes naturales, socio-culturales, económicos, urbano-regionales y políticos–, así como promover una visión prospectiva capaz de responder a los conflictos territoriales. Respetando el principio participativo democrático, apunta a incluir a los agentes sociales involucrados en el uso, aprovechamiento, ocupación y gestión del territorio. Su objetivo final es lograr una calidad superior de vida para la sociedad, alcanzar la sostenibilidad ambiental, social y económica y, con ello, contribuir a un desarrollo social y económico en armonía con su naturaleza (Sánchez *et al.*, 2013).

El ordenamiento territorial en México tiene dos direcciones: el Ordenamiento Ecológico Territorial y el Ordenamiento Territorial-Planes de Desarrollo Urbano. Cada una posee un carácter sectorial, puesto que emana de una determinada Secretaría de Gobierno con atribuciones definidas. En efecto, el Ordenamiento Ecológico Territorial es coordinado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y regulado por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (Estados Unidos Mexicanos, 1988) y su Reglamento (RGEEPA) del 8 de agosto del año 2003. Por su parte, el Ordenamiento Territorial y los Planes de Desarrollo Urbano fueron responsabilidad, en su momento, de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), siendo actualmente parte de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y estando regidos por la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) (Estados Unidos Mexicanos, 2016).

El Ordenamiento Ecológico Territorial (OET) integra aspectos naturales, de transformación antropogénica, demográficos y socio-económicos en el territorio, pero su objetivo principal va dirigido a la protección de la naturaleza, siendo la promoción del uso sustentable de los recursos naturales su columna vertebral. Para

ello, propone regulaciones del uso del suelo y de las actividades productivas, presenta un fuerte sustento legal y se implementa a escalas nacional, regional y municipal. Su argumentación y definición quedan plasmadas en diversos manuales metodológicos, en términos concretos de referencia a dichas escalas, planteando siempre la necesidad de un enfoque integral en el marco de sus componentes y propósitos en la planeación.

De acuerdo con el artículo 19° de la ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA, Estados Unidos Mexicanos, 1988): “El ordenamiento ecológico del territorio nacional y de las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, se llevará a cabo a través de los programas de ordenamiento ecológico: I.- General del Territorio; II.- Regionales; III.- Locales, y IV.- Marinos”.

Una nueva modalidad de Ordenamiento Ecológico Territorial, a nivel local, es el Ordenamiento Territorial Comunitario, desarrollado por la Comisión Nacional Forestal de México, con el fin de incrementar la productividad de las regiones forestales del país, revertir la deforestación y mejorar las condiciones de vida de las comunidades campesinas y ejidos. Sin embargo, esta modalidad no está amparada en la LGEEPA, solo la ley ambiental del Estado de Michoacán la considera.

Por otro lado, el Ordenamiento Territorial (OT) amparado por la legislación mexicana es considerado un instrumento de política y visión integrales, vinculado a las estrategias de desarrollo socioeconómico. Propone patrones de ocupación y aprovechamiento sustentables del territorio. No es del todo consistente, pues desde el punto de vista de la legislación, que es dispersa, se propone desarrollar políticas sociales para lograr el desarrollo económico y humano, abordando además, la gestión de riesgos. Estos instrumentos se implementan a escala regional y local, en conjunto con los planes de desarrollo urbano municipales.

Por su parte, los Planes o Programas de Desarrollo Urbano (PDU) van dirigidos a la regulación de los asentamientos humanos y de los procesos de urbanización; a la planeación urbana, en particular, a la regulación de grandes intervenciones urbanas; a la promoción de la vivienda; a la minimización de los riesgos ambientales; a la lucha contra la pobreza y al logro del desarrollo sustentable. En el presente, se cuenta con la ley de desarrollo urbano a nivel nacional y estatal (LGAHOTDU), y se realizan a nivel nacional (PNDU), estatal (PEDU) y municipal (PMDU). Bajo el marco de estructura del sistema de planificación, el PDU es un instrumento encaminado al desarrollo territorial ya que, a diferencia de otros planes como los municipales, de tipo más sectoriales, asume la transversalidad y la intersectorialidad del ordenamiento (Ríos, 2011).

La existencia de estas dos direcciones –los Ordenamientos Ecológicos y los Territoriales– constituye evidentemente una dicotomía en el proceso de planeación territorial del país.

El origen de los programas de Ordenamiento Ecológico Territorial, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano se remonta a la década de los setenta, cuando despuntó cierta conciencia de la importancia y la necesidad de la planeación territorial tanto en México como en toda Latinoamérica.

El Ordenamiento Territorial y el Desarrollo Urbano se consolidaron a partir de la promulgación de la primera Ley General de Asentamientos Humanos (Estados Unidos Mexicanos, 1976), la cual fue actualizada y derogada el 21 de julio de 1993 (Estados Unidos Mexicanos, 1993), para ser reemplazada por una nueva ley que integra los aspectos ambientales de la planeación para el desarrollo (planeación económica), con la planeación territorial (Palacio *et al.*, 2009). A su vez, dicha ley fue sustituida, el 28 de noviembre de 2016, por la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) (Estados Unidos Mexicanos, 2016).

Como consecuencia del proceso descrito, surgió la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), sustituida, en 1982, por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), que fue reemplazada en 1992, por la actual Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). En enero del año 2013 se crea, en sustitución de la Secretaría de Reforma Agraria, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), vinculada al desarrollo agrario, urbano y de vivienda; entre sus responsabilidades se encuentra el desarrollo de las ciudades. Ante este avance jurídico, desaparece la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de la SEDESOL.

Por otro derrotero casi paralelo, en 1978 se crea la Dirección General de Ecología, como parte de la SAHOP, cuya función esencial era realizar evaluaciones ecológicas en ámbitos regionales y municipales, e incluso en asentamientos humanos. En 1982, con la SEDUE, se crea la Subsecretaría de Ecología, que controla lo relacionado con las evaluaciones de impacto ambiental, con las áreas naturales protegidas y con el ordenamiento ecológico, entre otras funciones.

A fines de 1994, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) se desprendió de SEDESOL, lo cual significó un paso adicional, de gran relevancia, en el proceso de integración de la gestión del medio ambiente y los recursos naturales en México. En efecto, por primera vez en la historia de la Administración Pública Federal (APF), los temas del agua, la pesca y los recursos forestales fueron incorporados, junto con los demás temas del medio ambiente, en una sola unidad de gestión, bajo una responsabilidad única, con rango de Secretaría de Estado. El 30 de noviembre de 2000 se crea la actual Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), al transferirse la atención a la pesca,

a la también nueva Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) (Rosete, 2006).

Es necesario consignar que junto con la planeación territorial coexiste un régimen jurídico relacionado con ella que es la Planeación para el Desarrollo o Sistema Nacional de Planeación Democrática, y cuyo soporte jurídico es la Ley de Planeación (Estados Unidos Mexicanos, 1983). Esta última reemplazó a la antigua Ley sobre Planeación General de la República, de 1930. Se creó entonces, en 1983, la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), con una idea de la planeación orientada al desarrollo económico y social en su conjunto, en procura de superar las limitaciones de las orientaciones sectoriales. Sus principales objetivos han sido establecer la obligación del Estado en la planeación del desarrollo, fijar los contenidos mínimos del Plan Nacional de Desarrollo y sus diferentes programas, así como los procedimientos para aprobarlos. En particular, esta Ley otorgó facultades a las autoridades municipales en materia de usos del suelo y estableció la necesidad de elaborar tanto un Plan Nacional de Desarrollo (PND) como planes de desarrollo estatales (PED) y municipales (PMD) vinculados al PND y siempre al principio de cada administración federal, estatal o municipal, así como la elaboración de programas sectoriales para cada una de las ramas de la administración.

La Ley de Planeación trató de compatibilizar la visión económica con la visión territorial y, de manera explícita, obligó a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a “considerar el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo las propuestas de los gobiernos de los estados” (Azuela, 2013). Esta Ley propició el surgimiento del Ordenamiento Ecológico Territorial en México, en el año 1988.

En 2000, como parte de un asesoramiento metodológico del Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México (IGg-UNAM) a las diferentes instituciones dedicadas a las diversas formas de ordenamiento, se elaboraron dos generaciones de guías metodológicas, la primera en 2000, y la segunda en 2005, que fueron aplicadas a los Programas Estatales de Ordenamiento Territorial (PEOTs) (Hernández *et al.*, 2013, 2014). Posteriormente, surgieron diferentes manuales, guías y términos de referencia, facilitados por la SEMARNAT, para tratar de homogeneizar los Ordenamientos Ecológicos Territoriales en sus diferentes niveles. Los más recientes han sido el Manual de Ordenamiento Ecológico del Territorio (SEMARNAT, 2006), con diferentes anexos, la Guía de Ordenamiento Ecológico del territorio para autoridades municipales (SEMARNAT, 2009), los Términos de Referencia para la formulación de los Programas de Ordenamiento Ecológico regional (SEMARNAT, 2010) y la Guía para la elaboración de estudios técnicos de Ordenamientos Ecológicos Regionales y Locales (SEMARNAT, 2015), entre otros.

### 3. Articulaciones entre los diferentes niveles espaciales

El Ordenamiento Territorial también ha planteado la elaboración de documentos orientados a homogeneizar los ordenamientos territoriales y los planes de desarrollo urbano en los diferentes niveles de la administración. En el año 2007, la SEDESOL publica la guía metodológica Plan o Programa de Ordenación de Zona Metropolitana o Conurbada (SEDESOL, 2007) y, en 2010, la Guía Metodológica para elaborar los Programas Municipales de Ordenamiento Territorial (SEDESOL, 2010a) y el Manual de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (SEDESOL, 2010b), este último dirigido a los administradores municipales.

En 2004, la SEDESOL publica la Guía Metodológica para la Elaboración de Programas de Desarrollo Urbano (SEDESOL, 2014); la SEDATU también publica en 2014, la Guía Metodológica para la Elaboración de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial (SEDATU, 2014) y, en 2017, la SEDATU-SEMARNAT-GIZ (Sociedad Alemana de Cooperación Internacional: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) publican la Guía Metodológica Elaboración y Actualización de Programas Municipales de Desarrollo Urbano (GMEPMDU) (SEDATU-SEMARNAT-GIZ, 2017).

A pesar de la dicotomía en la planificación territorial en el país, se han realizado intentos para la unificación del proceso de planeación del territorio.

A partir del Plan Nacional de Desarrollo del sexenio 2000-2006, proyectado hacia la planeación territorial y el desarrollo sustentable en México, se creó en el año 2000 el Grupo Interinstitucional de Ordenamiento Territorial (GIOT), integrado por la SEDESOL, en coordinación con la SEMARNAT-INE (Instituto Nacional de Ecología, actual INECC), el Consejo Nacional de Población de la Secretaría de Gobernación (CONAPO-SG) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Sus actividades se enfocaron al fortalecimiento de la planeación territorial a niveles estatal-regional y municipal, como un primer intento de coordinar las diferentes formas de planeación territorial. Surgieron diferentes documentos que trataron de integrar las formas de planificación del territorio. Por ejemplo, en 2005, se publicaron los términos de referencia para la elaboración del programa municipal de ordenamiento ecológico y territorial (PMOET) como una colaboración entre la SEMARNAT (en particular, la Dirección General de Investigación de Ordenamiento Ecológico y Conservación de los Ecosistemas, el Instituto Nacional de Ecología y la Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial) y la SEDESOL (en particular, la Dirección General de Desarrollo Territorial), en el marco de una agenda de transversalidad entre las diferentes secretarías de gobierno. En 2001, con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (2001-2006), se planteó la realización de manera conjunta de los Programas de Desarrollo Urbano y los de Ordenamiento Territorial (PNDUOT); a partir de ese

momento, algunos estados y municipios se plantearon realizar al unísono las dos formas de planeación.

Desde 2013, con el surgimiento de la SEDATU, los Programas Estatales de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (PEDUOT) se desarrollan en algunos estados y municipios. Por ejemplo, se realiza en Guanajuato el primer Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial en 2014, donde también se desarrollan los PEDUOET municipales; sin embargo, esta iniciativa, aunque fue reconocida por diversos estados, aun no se ha generalizado.

Algunos estados valoran los programas sectoriales para el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, como los programas estatales de Ordenamiento Territorial, por ejemplo, los Programas Sectoriales de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de Jalisco (2014) y Quintana Roo (2018). A nivel municipal, sin embargo, los Programas Municipales de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (llamados PMDUOT), sí se realizan en un solo programa, por ejemplo, los municipios Tizayuca (2013) y Tula de Allende (2016), en Hidalgo; los municipios Tampico (2015) y Altamira (2016), entre numerosos casos. La nueva guía metodológica elaborada por SEDATU (2017), antes mencionada, deberá marcar una nueva etapa en la generalización de los PMDUOT en municipios y zonas metropolitanas.

Un aspecto importante de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) (Estados Unidos Mexicanos, 2016) es que determina el enlace imprescindible de los PDU y de los POT, de los estudios de riesgos y, en particular, de las acciones que se deben asumir ante el cambio climático y la adaptabilidad a sus consecuencias, aunque es cierto que ya desde 2010 se consideraba este aspecto en todos los programas.

Los problemas de interacción y unificación de las diferentes formas de planeación adquieren notable importancia. Académicos de diferentes instituciones trabajan en los aspectos metodológicos reflejados en las guías y términos de referencia. La SEDATU, en la Guía Metodológica para la Elaboración de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial de 2014 (SEDATU, 2014), recomienda la utilización de los paisajes físico-geográficos como unidades espaciales para el establecimiento de unidades territoriales (UT), mismos que también se utilizaron en diferentes ordenamientos ecológicos territoriales para obtener unidades de gestión ambiental. Se trabaja en la metodología “Manejo integrado del Paisaje” por académicos del Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental (CIGA) y del Instituto de Geografía (IG) de la UNAM (Bollo *et al.*, 2014; Bollo *et al.*, 2017). Actualmente en desarrollo, esta metodología es considerada una posible vía para permitir la integración entre el Ordenamiento Territorial y el Ordenamiento Ecológico del Territorio, entre otros aspectos.

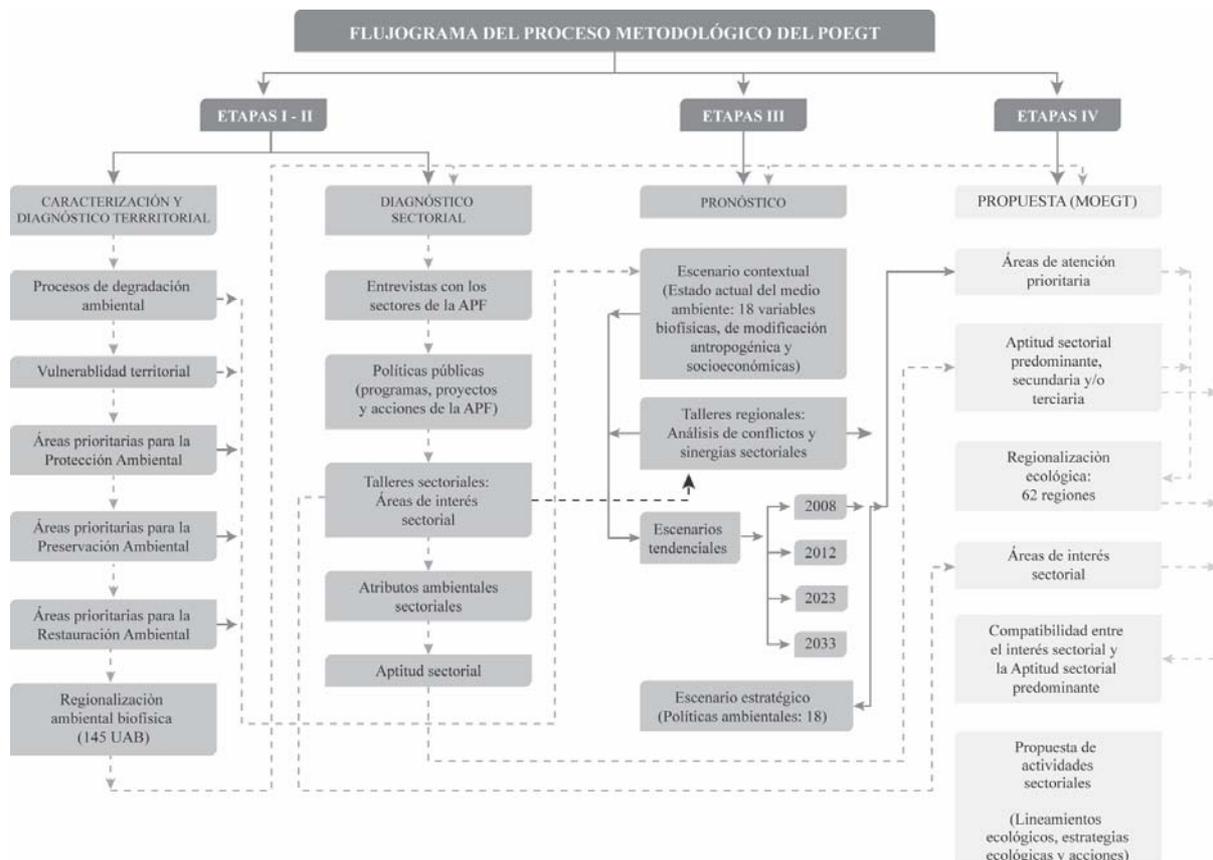
La actividad en relación con las diferentes formas de planeación territorial en el país se presenta en la realización de Congresos nacionales e internacionales periódicos. En 1999, se realiza el primer Congreso Internacional de Ordenamiento Territorial (CIOT) en la ciudad de Guadalajara; en el 2003, el segundo CIOT, en la ciudad de Toluca, capital del estado de México, y se continúa cada dos años: Guadalajara 2005, San Luis Potosí 2007, Morelia 2009, hasta 2011, Ensenada, en que cambia su nombre a Congreso Internacional de Ordenamiento Territorial y Ecológico (CIOTE). El primero de su tipo se celebra en la ciudad de Cuernavaca, en 2013, donde se decide extender estos eventos a diversas sedes latinoamericanas. En 2015, se celebra en Quito, Ecuador; en 2016, en Medellín, Colombia. Estos dos últimos Congresos fueron organizados por la Sociedad Internacional de Ordenamiento Territorial y Ecológico (ISLPEP, por sus siglas en inglés), que además convocó al Primer Congreso Nacional de Ordenamiento Territorial y Ecológico (CNOTE) en la ciudad de Guanajuato, en 2015, perdiéndose la continuidad de los congresos antes realizados. En 2017, esta Sociedad convocó al Segundo Congreso Nacional, el cual se celebró en la Ciudad de México. El objetivo de estos encuentros ha sido propiciar los debates sobre la problemática en ambas formas de Ordenamiento, pero lamentablemente el hecho de desarrollar estos eventos fuera de México y la pérdida de la continuidad al iniciarse los CNOTE, han perjudicado sensiblemente el debate en el país.

Desde el surgimiento de la LGEEPA y la creación de la SEMARNAT, el Ordenamiento Ecológico Territorial tuvo un gran impulso en el país. El ordenamiento ecológico general del territorio mexicano (POEGT) se fundamentó en un modelo de ocupación territorial, basado en la disponibilidad cuantitativa y en el estado cualitativo de los componentes del medio biofísico y en los intereses sectoriales de la Administración Pública Federal de México (APF), y ha servido de plataforma para la implementación de las políticas sectoriales socioeconómicas y ambientales, con el fin de lograr las debidas sinergias con las políticas ambientales de la nación (Hernández *et al.*, 2013). Este estudio, primero de su tipo en México, ocupó cuatro etapas cardinales: caracterización y diagnóstico territorial, diagnóstico sectorial, pronóstico y propuesta (Figura 2). El POEGT fue decretado y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el siete de octubre de 2012 (SEMARNAT, 2012).

Desde la promulgación de la LGEEPA, en 1988, se ha avanzado considerablemente en materia de ordenamientos ecológicos territoriales decretados, sobre todo si se compara con el año 2004, cuando existían apenas 27 proyectos decretados (Azuela, 2007). Revisando el estado actual de la expedición de los proyectos decretados hasta mayo de 2018 (Pérez Damián, comunicación personal), el panorama es el siguiente: Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio (12 de septiembre de 2012); OET Marino del Golfo de California (15 de diciembre de 2012); Marino Regional del Golfo de México y Mar Caribe (24 de noviembre de 2012); 49 OETs regionales y 90 OETs locales, arrojando un total de 142 OETs. Actualmente, los ordenamientos regionales y locales decretados cubren más del 60% del territorio

nacional. Además, se han realizado 287 ordenamientos comunitarios del territorio (fundamentalmente en los estados de Oaxaca, Michoacán, Guerrero, Chiapas y Jalisco), los cuales ocupan una superficie de 2.679.391 ha, y cuyo tipo de tenencia predominante es el comunal y el ejidal (González Ortiz, 2014).

Figura 2. Flujograma metodológico y ejecutivo del POEGT



Fuente: Informe Técnico del Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio de México: <http://www.semarnat.gob.mx>

#### 4. Debilidades y desafíos del sistema de planificación y gestión del desarrollo territorial

Tanto en lo que respecta a lo territorial como a lo ecológico-territorial, el proceso del Ordenamiento Territorial en México muestra actualmente avances importantes, contándose con una mejor valoración de los proyectos y de sus resultados en la sociedad y en todos los niveles de gobierno.

En los albores del siglo XXI, los ordenamientos comienzan a convertirse en instrumentos imprescindibles en la toma de decisiones, pues han fomentado una mayor conciencia social y gubernamental sobre la necesidad de la planeación del territorio. En una medida importante, esta favorable realidad se relaciona con el aumento en la calidad y el número de los proyectos de ordenamiento, dinámica facilitada por el uso de las nuevas tecnologías de la información, la percepción remota y los sistemas de información geográfica, los cuales han permitido elaborar y resguardar importantes bases de datos, así como facilitar la interpretación de la problemática ambiental en diferentes períodos. Estas condiciones mejoran los diagnósticos y pronósticos y propician que las propuestas resultantes sean más eficientes, aumentando la interdisciplinariedad y el tratamiento del espacio y del territorio a partir del estudio de los sistemas complejos que lo conforman.

Hoy se consolida la base teórico-conceptual de los programas de ordenamiento y se mejoran los principios metodológicos para su elaboración con una notable participación del sector académico; a su vez, los enfoques holísticos de las metodologías propuestas son reconocidos como necesarios para alcanzar propuestas más robustas desde el punto de vista de la sostenibilidad de los territorios. Sin embargo, aún queda mucho por avanzar: el proceso de planeación territorial presenta importantes retos.

El carácter sectorial de la creación y ejecución de los programas relacionados con la planeación dificulta su implementación. En ocasiones, surgen contradicciones en los territorios sobre las políticas públicas aplicadas y las que se proponen. Se duplican innecesariamente estudios, con consecuencias presupuestarias evitables. A veces, los planes sectoriales de desarrollo sustituyen a los instrumentos de planeación, por lo que muchos estados no diseñan su plan de ordenamiento territorial ni su plan de desarrollo urbano, sustituyéndolos por el plan sectorial de desarrollo, planteado por la administración sectorial correspondiente.

Son numerosas las opiniones que ponen de relieve la necesidad de una Ley de Ordenamiento Territorial que incluya, de manera articulada, todos los instrumentos de la planeación, posibilitando así la generación de sinergias. En esta línea, resulta vital que el proceso de planeación sea responsabilidad de una sola Secretaría en la Federación, los estados y los municipios. Por otro lado, al ser los instrumentos de planeación indicativos, no existe la obligación de su cumplimiento, ni existen sanciones para quienes falten al mismo (Sánchez *et al.*, 2013). A esto debe sumarse un proceso que ha tenido lugar en los últimos tres sexenios. Al asumir, cada nueva administración está obligada a presentar, en los tres niveles de gobierno, un Plan de Desarrollo del Territorio; si los intereses de la nueva administración no coinciden con las leyes y programas establecidos para la planeación, se realizan derogaciones y adecuaciones a los artículos correspondientes. En esta dinámica, las leyes y los instrumentos de planeación acaban siendo puestos al servicio de los programas de desarrollo, cuando lo deseable sería precisamente lo inverso, es decir, que el Plan de

Desarrollo quede enmarcado en las leyes e instrumentos que rigen la planeación y que son de largo plazo.

Existen importantes aportes metodológicos y es legítimo afirmar que la calidad de los resultados de la planeación se ha incrementado, considerando todos los niveles de la administración, contándose con una amplia participación de instituciones académicas. Sin embargo, de manera general, ocurre que los estados y municipios no cuentan con personal técnico suficientemente preparado para la implementación, seguimiento y evaluación de los programas, tanto de Ordenamiento Ecológico Territorial, como de Ordenamiento Territorial y de los Planes de Desarrollo Urbano decretados. Esto disipa su importancia y limita su utilización por los tomadores de decisiones, quienes desconocen frecuentemente su potencial. Una buena parte de los técnicos involucrados no entienden los problemas de escala ni su representación cartográfica, queriendo realizar programas estatales regionales a escalas locales para que puedan ser utilizados por los municipios y sustituyan sus programas de planeación.

En cuanto a la participación social en el proceso de elaboración de los programas de ordenamiento, aunque se registran avances, ella es todavía escasa e insuficiente. Los estados y municipios están conscientes de la importancia de la participación de todos los sectores de la población en la identificación de las problemáticas y de las formas que se proponen para solucionarlas; también, de la necesidad de involucrar a técnicos y especialistas de los diferentes sectores de la administración en aras de arribar a un mayor grado de transversalidad. No obstante, no en todos los proyectos se logra escalar con la calidad necesaria. Existen aún problemas relativos a la articulación vertical de los programas elaborados. No siempre hay correspondencia entre los planes estatales y municipales. Encontramos serios problemas con la información a nivel municipal; en particular, en relación con los componentes naturales y su grado o nivel de degradación. La información no se recoge en bases de datos únicas o en algún sistema de información geográfica, siendo dispersa en general. Los estados y municipios no poseen información concentrada de los programas sociales y de protección de la naturaleza y de la infraestructura que desarrollan los sectores de su administración y, en ocasiones, por intereses políticos o de otra índole, no se transparenta la información, no sólo desde la Federación a los estados y de éstos a los municipios, sino incluso entre los sectores de una misma administración, a pesar de que existen leyes al respecto. Por supuesto, todo ello redundará en una menor eficiencia y precisión de los instrumentos de planeación generados.

Una dificultad recurrente en las ejecuciones de los proyectos de ordenamiento ecológico territorial realizados en el país, es la ausencia de coordinación entre los tiempos políticos y los tiempos técnicos de ejecución, lo que determina presiones que atentán contra el rigor de los ejecutores y la calidad final de los resultados. Muchos

proyectos no son implementados por sus autores, aspecto que va en desmedro de la precisión.

Otro de los obstáculos que aún persisten a nivel social es la ausencia de una educación cabal sobre el significado y la trascendencia del ordenamiento territorial en los primeros niveles de enseñanza del sistema nacional de educación y en la sociedad en general. Cabe notar, empero, que, en los últimos años, en la enseñanza universitaria estas ideas han gozado de mayor difusión, siendo abordados temas como la planeación y el manejo territorial en algunos planes de estudio, aunque todavía sin una adecuada visión holística.

La mayoría de los conocimientos y aplicaciones alcanzados en la planeación territorial y en sus intentos de implementación derivan de la comunidad académica nacional, del esfuerzo de consultoría, de la divulgación periodística y de grupos sociales. Sin embargo, todavía no se ha logrado fraguar una conciencia colectiva sobre la planeación y gestión del territorio. Adicionalmente, las distintas instancias gubernamentales deben desarrollar modernos soportes tecnológicos para el procesamiento automatizado de la información estadística y geográfica, así como promover el robustecimiento de una amplia cultura cartográfica, entendida como el lenguaje básico para la interpretación y la toma de las decisiones, no solo sectoriales, sino además ciudadanas.

## Referencias

- Azuela de la Cueva, A. (2007). "Las estrategias y las expectativas. Breve reconstrucción histórica del ordenamiento ecológico del territorio en México". En Antonio Azuela de la Cueva (ed.), *El ordenamiento ecológico del territorio en México: génesis y perspectivas*, México, D. F., SEMARNAT, pp. 4-34.
- Azuela de la Cueva, A. (2013). "El ordenamiento territorial en la legislación mexicana". En María Teresa Sánchez Sánchez, Gerardo Bocco Verdinelli y José María Casado Izquierdo Casado (coords.), *La política de Ordenamiento Territorial en México: de la Teoría a la Práctica*. México, D. F., INECC-SEMARNAT, IGg-CIGA-UNAM, pp. 47-79.
- Bollo Manent, M., J. R., Hernández Santana, A. P., Méndez Linares (2014). "The state of the environment in Mexico". En *Central European Journal of Geosciences*, Vol. 6 Issue 2. June, pp. 219-228. Disponible en: <http://link.springer.com/journal/13533/6/2/page/1>
- Bollo Manent, M., Santana Hernández, J.R., Montañón Salazar, R., Morales Manilla, LM., Ortiz Rivera, A., Flores Díaz, A., Hillon Vega, YT., Lemoine Rodríguez, R., Bautista Andalón, M., Amador García, A., Vargas Mendoza, F., Cuevas García, G., Navarrete Pacheco, JA., Ramírez Sánchez, LG., Muñiz Jáuregui, JA., Mendoza Cantú, M., Solís Castillo, B., Aguirre López, R., Sánchez Calderón, O., Pérez Chacón, A., Silva Ramírez, D. (2017). *Situación Ambiental de la Cuenca del Río Santiago*, Guadalajara, Bruno Taverna / SEMADET - SEMARNAT - CIGA UNAM.

Disponible en:

[https://semadet.jalisco.gob.mx/sites/semadet.jalisco.gob.mx/files/resumen\\_ejecutivo\\_vfoola1.pdf](https://semadet.jalisco.gob.mx/sites/semadet.jalisco.gob.mx/files/resumen_ejecutivo_vfoola1.pdf)

Estados Unidos Mexicanos (1930). Ley sobre Planeación General de la República. *Diario Oficial de la Federación*, 12 de julio de 1930, México, D. F.

Estados Unidos Mexicanos (1976). Ley General de Asentamientos Humanos. *Diario Oficial de la Federación*, 26 de mayo de 1976, México, D. F. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/133.pdf> Consultado el 7 de febrero de 2018.

Estados Unidos Mexicanos (1983). Ley de Planeación de la República de México. *Diario Oficial de la Federación*, 5 de enero de 1983. México D. F. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lplan/LPlan\\_orig\\_05ene83\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lplan/LPlan_orig_05ene83_ima.pdf)

Estados Unidos Mexicanos (1988). Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, LGEEPA. *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1988, México, D. F. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148.pdf> Consultado el 7 de febrero de 2018.

Estados Unidos Mexicanos (1993). Ley General de Asentamientos Humanos. *Diario Oficial de la Federación*, 21 de julio de 1993, México, D. F. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/133.pdf> Consultado el 7 de febrero de 2018.

Estados Unidos Mexicanos (2016). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. *Diario Oficial de la Federación*, 28 de noviembre de 2016, México, D. F. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgahotdu.htm> Consultado el 7 de febrero de 2018.

García Moctezuma, F., 2010. La planeación del desarrollo regional en México (1900- 2006). *Investigaciones Geográficas*, No. 71, pp. 102-121.

González Ortiz, M. A., 2014. "El Ordenamiento Comunitario del Territorio en México". Grupo Autónomo para la Investigación Ambiental, A. C. Disponible en: <http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/7/0Estado%20del%20OCT%20en%20M%C3%A9xico%20.pdf> Consultado el 25 de mayo de 2018.

Hernández Santana, J. R., M., Bollo Manent, A. P., Méndez Linares (2013a). "Ordenamiento ecológico general del territorio mexicano: enfoque metodológico y principales experiencias". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 63: 33-55. Extended Summary, *General Ecological Planning of Mexican Territory: Methodological Approach and Main Experiences*, 63: 427-432.

Hernández Santana, J. R., M., Bollo Manent, A. P., Méndez Linares y C., López Miguel (2013b). "Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio (POEGT) de México: una primera aproximación en el sexenio 2006-2012". En María Teresa Sánchez Sánchez, Gerardo Bocco Verdinelli y José María Casado Izquierdo Casado (coords.), *La política de Ordenamiento Territorial en México: de la Teoría a la Práctica*. México, D. F., INECC-SEMARNAT, IGg-CIGA-UNAM, pp. 343-380.

Hernández Santana, J. R., M., Bollo Manent, A. P., Méndez Linares y L. M., Espinosa Rodríguez (2014). "Panorama contemporáneo del ordenamiento ecológico territorial en México". En *Polígonos, Revista de Geografía*, No. 26, pp. 111-146. DOI: <http://dx.doi.org/10.18002/pol.v0i26.1702>

INEGI (s/f). Referencias geográficas y extensión territorial de México. Disponible en: <http://intranet.capacitacion.inegi.gob.mx>

- INEGI (2015). Encuesta intercensal. Disponible en: <http://www.inegi.gob.mx>
- Palacio Prieto, J. L., M. T., Sánchez Salazar, J. R., Hernández Santana, M. A., Ortiz Pérez, O., Oropeza Orozco, A., Velásquez Montes, M. E., Hernández Cerda, M., Perevochtchikova, J. M. Casado Izquierdo (2009). "Orientación metodológica, variables e indicadores físico-geográficos en el ordenamiento territorial de México". En Ángel Massiris Cabeza (ed.) *Geografía y Territorio. Procesos Territoriales y Procesos Espaciales*, Bogotá, Colección Investigaciones, EPG No. 21, pp. 141-178.
- Ríos, L. (2011). "Formulación de políticas de ordenamiento territorial en municipios de México y Argentina a comienzos del siglo XXI: dificultades para su construcción". *Cuaderno Urbano*, Vol. 10, No. 10. Disponible en <http://www.scielo.org.ar>
- Rosete Verges, F. (2006). *Semblanza histórica del ordenamiento ecológico territorial en México una perspectiva institucional*. México D. F., INE-SEMARNAT.
- Sánchez-Salazar, M. T., J. R., Hernández-Santana (2011). "Propuesta de Licenciatura en Gestión Integral del Territorio para la ENES Unidad León de la UNAM". Ponencia en el VII Simposio de la Enseñanza de la Geografía en México (Querétaro, 3 al 5 de noviembre de 2011). Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro.
- Sánchez Salazar, M. T., J. M., Casado Izquierdo, G., Bocco Verdinelli (2013). "La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica. Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro". En M. T. Sánchez Sánchez, G. Bocco Verdinelli y J. M. Casado Izquierdo Casado, (coords.) *La política de Ordenamiento Territorial en México: de la Teoría a la Práctica*. México, D. F., INECC-SEMARNAT, IGg-CIGA-UNAM, pp. 343-380.
- SEDATU, 2014. *Guía Metodológica para la Elaboración de Programas Estatales de Ordenamiento Territorial*. Disponible en: <https://www.gob.mx/sedatu/acciones-y-programas/programa-de-ordenamiento-territorial-y-esquemas-de-reubicacion-de-la-poblacion-en-zonas-de-riesgo>
- SEDATU-SEMARNAT-GIZ (2017). *Guía Metodológica: Elaboración y Actualización de Programas Municipales de Desarrollo Urbano*. México. D.F.
- Disponible en: <https://www.gob.mx/nuevaagendaurbana/articulos/nueva-metodologia-para-la-elaboracion-y-actualizacion-de-pmdu>
- SEDESOL (2004). *Guía Metodológica para la Elaboración de Programas de Desarrollo Urbano*. México. D.F.
- Disponible en:  
[http://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1592/1/images/Guia\\_Programas\\_DU.pdf](http://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1592/1/images/Guia_Programas_DU.pdf)
- SEDESOL (2007). *Plan o Programa de Ordenación de Zona Metropolitana o Conurbada 2007*. México D.F.
- Disponible en:  
[http://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1592/1/images/guia\\_POZM\\_2007.pdf](http://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1592/1/images/guia_POZM_2007.pdf)
- SEDESOL (2010a). *Guía Metodológica para elaborar los Programas Municipales de Ordenamiento Territorial*. México . D.F.
- Disponible en:  
[http://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1592/1/images/Guia\\_metodologica.pdf](http://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1592/1/images/Guia_metodologica.pdf)
- SEDESOL (2010b). *Manual de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial*. México D.F.
- Disponible en:  
[http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/332/1/images/Desarrollo\\_Urbano\\_y\\_Territorial.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/332/1/images/Desarrollo_Urbano_y_Territorial.pdf)

SEMARNAT (2006). *Manual de Ordenamiento Ecológico del Territorio*. México, D. F.

Disponible en :

[http://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/temas/ordenamientoecologico/Documents/documentos%20ordenamiento/zip/manual\\_poe\\_texto.pdf](http://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/temas/ordenamientoecologico/Documents/documentos%20ordenamiento/zip/manual_poe_texto.pdf)

SEMARNAT (2009). *Guía de Ordenamiento Ecológico del territorio para autoridades municipales*. México, D. F.

Disponible en:

<http://cdam.unsis.edu.mx/files/Desarrollo%20Urbano%20y%20Ordenamiento%20Territorial/Otras%20disposiciones/Gu%C3%ADa%20de%20ordenamiento%20ecol%C3%B3gico%20del%20territorio%20para%20autoridades%20municipales.pdf>

SEMARNAT (2010). Términos de referencia para la formulación de los Programas de Ordenamiento Ecológico regional. México, D. F. Disponible en:

<http://bibliotecadigital.imipens.org/uploads/Terminos%20de%20referencia%20PARA%20LA%20FORMULACION%20DE%20LOS%20PRAMAS%20DE%20.pdf>

SEMARNAT (2012). *Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio*. México, D.F.

SEMARNAT (2015). *Guía para la elaboración de estudios técnicos de Ordenamientos Ecológicos Regionales y Locales*. México, D. F.



## 4. La organización territorial de Colombia y la estructuración de su sistema de planeación y ordenamiento territorial

*Milena Umaña Maldonado*

*Duvan Camilo Quilindo Bolaños*

### 1. Configuración territorial de Colombia

Colombia es un Estado unitario, organizado en departamentos descentralizados que se distribuyen en seis regiones naturales: Andina, Caribe, Pacífica, Orinoquía, Amazonía y las áreas insulares. El artículo primero de la Constitución Política de 1991 establece que:

*Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia de interés general (Const., 1991).*

De esta manera se estipula el carácter social y participativo del Estado colombiano, que hoy sigue en proceso de construcción.

Colombia tiene una superficie terrestre de 1.141.748 km<sup>2</sup> y un área marítima de 928.660 km<sup>2</sup>. Su población es de 49.291.609 habitantes, de los cuales 24.337.747 son hombres y 24.953.862 son mujeres, según las estimaciones para el año 2017 del Departamento Nacional de Estadística (DANE, 2018).

Como se observa en la figura 1 y 2, en términos político-administrativos Colombia se divide en 32 departamentos. Cuenta con seis distritos especiales, que tienen un régimen particular en términos políticos, administrativos y fiscales. El total de municipios asciende a 1.122.

Figura 1. Departamentos y Distritos. República de Colombia



Fuente: Elaboración propia.

Figura 2. Municipios. República de Colombia



Fuente: Elaboración propia.

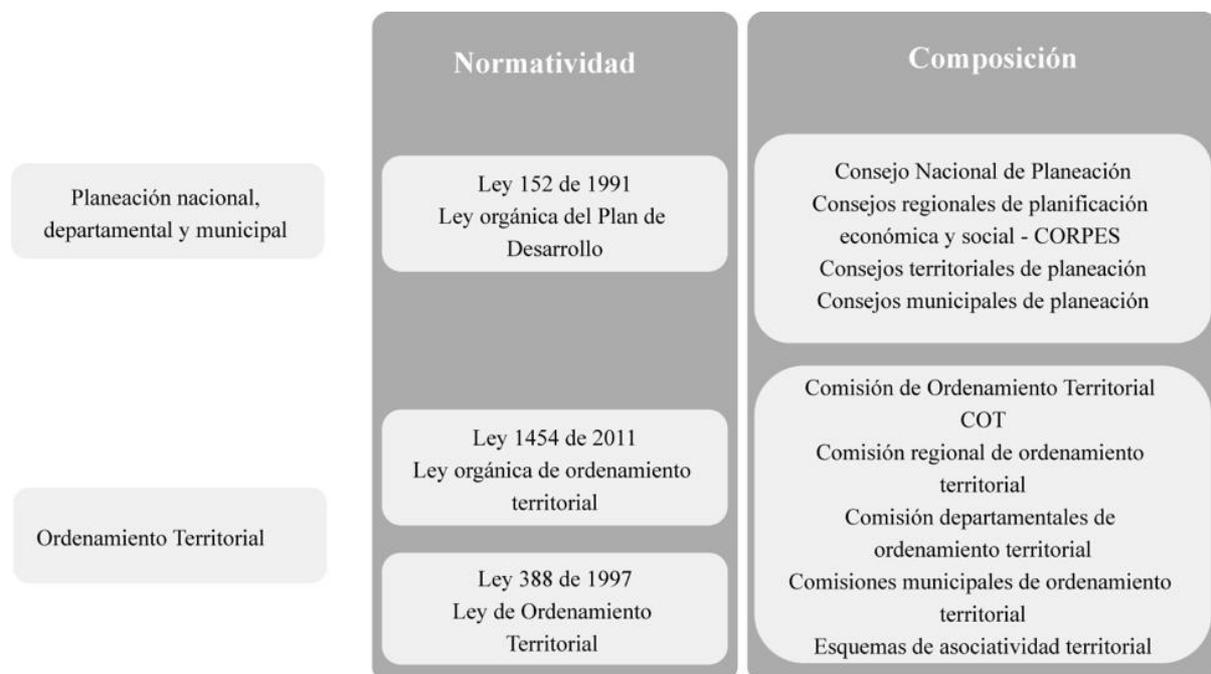
Asimismo, se han creado resguardos indígenas y territorios colectivos de población afrocolombiana, lo cual responde a los lineamientos de la Constitución política de 1991, donde se define que Colombia es una nación pluriétnica y multicultural. Con ello se ha buscado preservar una jurisdicción propia sobre los territorios que habitan los pueblos indígenas y afrocolombianos.

Las divisiones del territorio colombiano también se conocen como entidades territoriales. Las mismas se organizan en tres niveles: i) departamental, ii) distrital o municipal, y iii) representaciones a nivel de las comunidades étnicas, todas ellas caracterizadas por tener gobiernos de autoridades propias elegidos mediante votación popular con vigencias de cuatro años, y por contar, en el marco de la descentralización estatal, con autonomía para ejercer las competencias definidas por la ley, para administrar los recursos que les trasfiere la nación y para establecer los impuestos necesarios para cumplir sus funciones y servicios. También tienen derecho a participar de las rentas nacionales.

## 2. El funcionamiento del sistema de planificación del desarrollo territorial

El sistema de planificación para el desarrollo territorial cuenta con diferentes instrumentos y programas para cumplir con sus objetivos. De una parte, cabe mencionar los instrumentos para planificar el desarrollo y ordenar el territorio, con los cuales las entidades territoriales definen sus lineamientos y objetivos frente a su modelo de desarrollo territorial (ver figura 3). De otra, corresponde referir los programas o mecanismos para la financiación del desarrollo territorial o aquellos determinados para su seguimiento y monitoreo.

Figura 3. Normatividad de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial



Fuente: Elaboración propia con base en DNP (2011).

## *2.1 Sistema Nacional de Planeación*

El Sistema de Planeación en Colombia fue creado por mandato constitucional y regulado mediante la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, a través de la cual se conformó el Consejo Nacional de Planeación y las Comisiones Municipales y Departamentales de Planeación. A nivel nacional, la coordinación reposa sobre el Departamento Nacional de Planeación (DNP), apoyo técnico de la Presidencia de la República. A nivel municipal y departamental, recae sobre las alcaldías y gobernaciones mediante sus secretarías de planeación.

Este sistema abarca los mecanismos que generan, para todos los niveles territoriales, las hojas de ruta de los diferentes periodos de gobierno. Su aprobación está supeditada a los Consejos Municipales y las Asambleas Departamentales, mientras que, para el nivel nacional, está sujeta a la revisión y aprobación de parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y del Congreso de la República (Rimisp, 2016a).

El principal órgano encargado de llevar a cabo las tareas de planeación y ordenamiento territorial es el Departamento Nacional de Planeación (DNP). El DNP es un “Departamento Administrativo que pertenece a la Rama Ejecutiva del poder público y depende directamente de la Presidencia de la República” (DNP, 2017) Tiene la misión técnica de diseñar y evaluar las políticas públicas y su implementación a través de planes y programas sociales, económicos y ambientales. También tiene la responsabilidad de tomar las decisiones presupuestales y su inversión en los planes y proyectos de la mano del Ministerio de Hacienda y los Ministerios de cada sector.

En el cuadro 1 se relacionan las autoridades e instancias de planeación con sus respectivos roles: los correspondientes al nivel nacional y a nivel territorial, subdivididos en el nivel departamental, municipal y comunitario para el caso de las comunidades étnicas.

Cuadro 1. Roles de las autoridades e instancias de planeación territorial en Colombia

	Nivel nacional	Nivel territorial	
<b>Autoridades de planeación</b>	Presidente de la República.	Alcaldes(as) / Gobernadores(as)	Lideran los procesos de desarrollo integral; máximos orientadores de la planeación en su jurisdicción.
	Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).		
	Departamento Nacional de Planeación-DNP.	Consejos de Gobierno de las alcaldías y gobernaciones.	Apoyan a alcaldes, alcaldesas, gobernadores y gobernadoras en la formulación y ejecución de políticas, programas y proyectos de los sectores a su cargo.
	Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	Secretarías, Departamentos Administrativos u Oficina de Planeación de las alcaldías y gobernaciones.	Responsables técnicamente de la integralidad y viabilidad de los planes de desarrollo municipales, distritales y departamentales.
	Los demás Ministerios y Departamentos Administrativos.	Secretarías, Departamentos Administrativos u Oficina de Planeación de las alcaldías y gobernaciones.	Responsables de definir programas y proyectos que permitan cumplir metas en su respectivo sector.
<b>Instancias de planeación</b>	Congreso de la República	Las Asambleas Departamentales, los Consejos Municipales/Distritales y las Entidades Territoriales Indígenas.	Corporaciones administrativas que representan a la sociedad civil al ser elegidos por votación popular para el mismo periodo de alcaldes, alcaldesas, gobernadores y gobernadoras son responsables junto con éstos del desarrollo integral; les corresponde adoptar los respectivos planes y programas de desarrollo económico y social y reglamentar algunas de las funciones a cargo de las entidades territoriales.
	Consejo Nacional de Planeación	Los Consejos Territoriales de Planeación Municipal, Departamental, Distrital, o de las Entidades Territoriales Indígenas.	Espacio que materializa la representación de todas las fuerzas vivas y grupos de interés en los municipios, distritos y departamentos, para que de manera articulada y concertada participen en la formulación, el seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo.

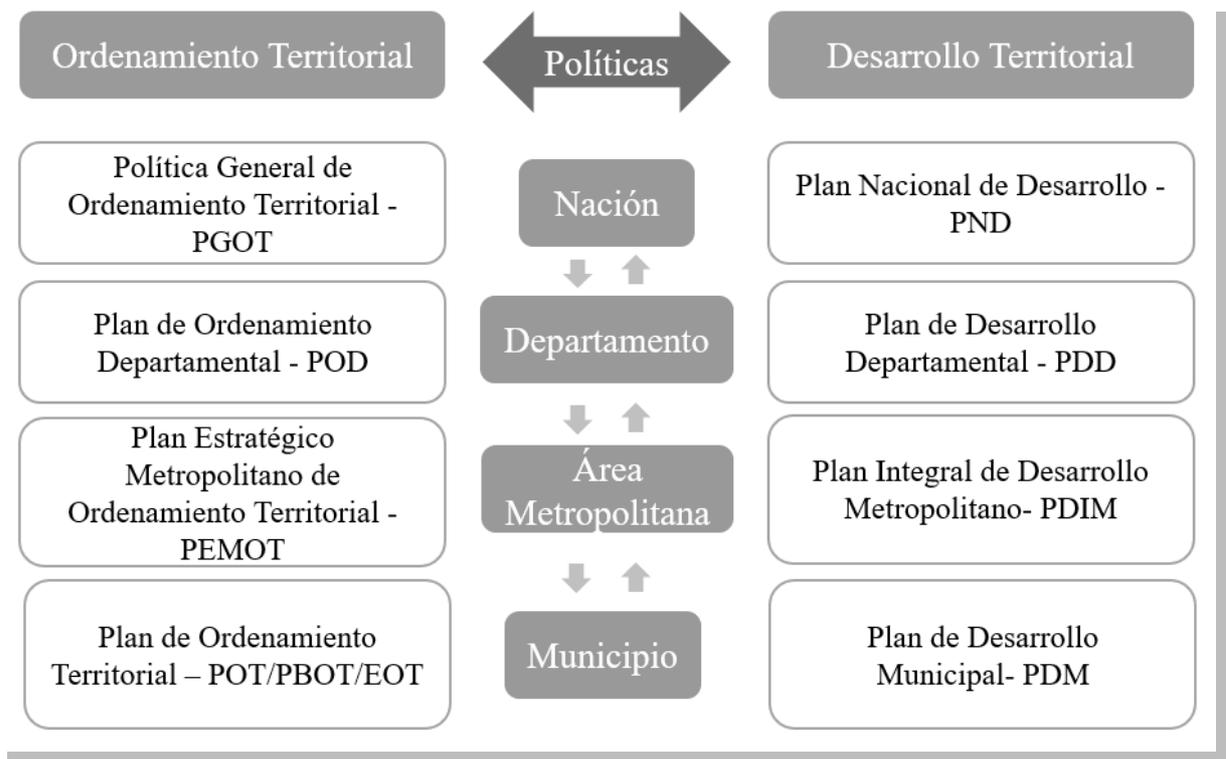
Fuente: Elaboración propia con base en DNP (2011, pág. 64).

## 2.2 Roles de cada nivel de planeación territorial

La gestión para el desarrollo territorial se divide en dos grandes ámbitos: la planeación para el desarrollo territorial y el ordenamiento territorial (OT). En ambos ámbitos se parte de lineamientos nacionales de política, desde los cuales se reglamenta su implementación mediante instrumentos para planear las escalas departamentales, municipal/distrital y las escalas intermedias como son las áreas

metropolitanas. Estos instrumentos son principalmente los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial (ver figura 4).

Figura 4. Escalas de Ordenamiento y Desarrollo Territorial y sus instrumentos



Fuente: Elaboración propia a partir de COT (2013).

Los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial son instrumentos diferentes, pero en su concepción y puesta en práctica no deben considerarse como herramientas separadas, ya que su implementación articulada es la que garantiza que se cumplan los objetivos propuestos para el desarrollo territorial en cada nivel de manera integral. En todo caso, para que esto sea posible, es necesario comprender las dinámicas propias de cada territorio y las necesidades específicas de intervención que presentan las zonas rurales y urbanas.

Desde el enfoque del RIMISP, la planeación para el desarrollo territorial “parte de reconocer que los territorios presentan un conjunto de desequilibrios espaciales asociados a factores sociales, económicos e institucionales que perpetúan las desigualdades y limitan los procesos jalonadores de los mercados y la convergencia regional. Revertir estos desequilibrios requiere de dinámicas de desarrollo territorial a nivel local, que apunten a procesos de transformación productiva, social e

institucional de un territorio con el fin de reducir las desigualdades al interior de éste y entre territorios, promoviendo relaciones virtuosas en las que el crecimiento económico esté acompañado de reducciones en los niveles de pobreza y desigualdad” (Rimisp, 2016a).

Para que lo anterior sea posible, es necesario que los procesos de planeación a nivel local sean un medio para fortalecer los activos y capacidades de un territorio y de sus pobladores, y para ampliar sus posibilidades de desarrollo. Asimismo, en términos de instrumentos de política pública, es necesario que el enfoque territorial se refleje en la capacidad de lograr intervenciones que, además de coherentes con la realidad social, cultural, política y económica de los territorios, sean flexibles e integrales.

### *2.3 Instrumentos (planes y programas)*

Como se mencionó, existen dos tipos de instrumentos principales que rigen para todo el país: los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial. Estos se formulan en las escalas nacional, departamental, municipal/distrital, y para las áreas metropolitanas. En los planes de desarrollo se traza la visión económica, social y ambiental para el territorio, mientras que en los planes de ordenamiento territorial se determina el modelo de ocupación territorial y se regula el uso del suelo que mejor se ajusta a esta visión.

Tanto los planes de desarrollo como de ordenamiento se orientan por lineamientos y directrices de superior jerarquía, desde donde se configura la visión de desarrollo y ordenamiento. Respetando las respectivas competencias, los departamentos y municipios deben articularse a dicha visión. A continuación, se explica en qué consisten los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, así como los instrumentos correspondientes para las comunidades étnicas.

- **Planes de desarrollo territorial.** Consisten en la elaboración de una hoja de ruta para el desarrollo de una entidad territorial por un periodo de cuatro años, correspondientes a la vigencia de una administración. La planeación se da a partir de diagnósticos socioeconómicos, políticos y culturales, teniendo en cuenta los planes de gobierno locales. Incluye la definición y el ordenamiento de prioridades, de líneas de acción generales, de estrategias, programas, objetivos y metas, con el propósito de llevar el territorio al estado futuro deseado (Rimisp - Fundación Avina, 2017). El PND es la hoja de ruta principal a cuatro años que guía los objetivos a los que se deben acoger los

planes de desarrollo departamentales, de las áreas metropolitanas y de los municipios y distritos, los cuales deben ser renovados al inicio de una nueva administración.

- **Planes de ordenamiento territorial.** Se trata de los documentos técnico-normativos orientados a ordenar el territorio en todos los niveles. Tienen una vigencia de 12 años para los municipios/distritos y áreas metropolitanas, y de 16 años para los departamentos. Contienen los objetivos, directrices, políticas, estrategias, programas y acciones para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y, dependiendo de la escala del ordenamiento, también para regular el uso del suelo (Rimisp - Fundación Avina, 2017). Se resalta que el OT es el proceso a partir del cual se define y/o modifica la organización y planificación física del territorio, en función de sus características, de sus restricciones biofísicas, culturales, socioeconómicas y político-institucionales, de la vocación de su suelo, de los rasgos de su medio ambiente y de sus tradiciones históricas y culturales, e incluso de condiciones de riesgo natural y adaptación al cambio climático (Rimisp, 2016b). Su vigencia es de largo plazo y corresponde a tres períodos administrativos para los municipios y a cuatro para los departamentos. Por ello, cada nuevo plan de desarrollo debe tener presente las definiciones y restricciones plasmadas en los planes de ordenamiento de vigencias previas.
- **Programa POT Modernos para las nuevas generaciones de instrumentos de OT.** El programa POT Modernos, liderado por el DNP, busca apoyar a los municipios en la formulación de la segunda generación de Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y a los departamentos en la primera generación de Planes de Ordenamiento Departamental (POD). Mediante este programa el DNP apoya con asesoría técnica y cofinanciación a 108 municipios y a doce departamentos para que formulen adecuadamente sus instrumentos de OT. El programa busca que los nuevos instrumentos cumplan con estándares de calidad y se consoliden como los vehículos que faciliten el cumplimiento de las metas en materia de desarrollo territorial. En el caso del componente rural del OT, uno de los menos desarrollados en los POT de primera generación formulados a finales de los años 90 y mediados de los 2000, el DNP encargó a RIMISP la formulación de cuatro innovaciones para el OT rural. Se trata de las siguientes: i) visión regional, ii) vínculos urbano-rurales, iii) ordenamiento social de la propiedad rural, y iv) gobernanza e instituciones. Esto ha representado un avance en términos conceptuales y procedimentales, llenando vacíos normativos y contribuyendo a dar mayor claridad a los entes territoriales en todas las fases de formulación de sus instrumentos y a incorporar adecuadamente el desarrollo rural.
- **Planes de vida.** Al tener un reconocimiento como entidades territoriales, las comunidades indígenas cuentan con sus propios instrumentos de planeación,

llamados planes de vida<sup>6</sup>. Cada plan de vida contiene información sobre los recursos y necesidades de la comunidad, sobre los cambios que se quieren lograr y sobre sus proyectos para un “mejor vivir” (Rimisp - Fundación Avina, 2017, pág. 25). Su finalidad es que las comunidades cuenten con un instrumento propio que defina el tipo de desarrollo que quieren a largo plazo. Los planes de vida recogen la cosmovisión de cada comunidad asentada en un Resguardo Indígena. Son elaborados a partir de un proceso participativo, por medio del cual se seleccionan, a partir de un autodiagnóstico, las principales problemáticas sobre las que se quiere actuar y se definen los componentes o líneas de acción de los proyectos y programas.

- **Planes de etnodesarrollo.** Son el instrumento de planeación de las comunidades afrocolombianas. Se desarrollan e implementan bajo la responsabilidad de los Consejos Comunitarios agrupados alrededor de su territorio. Estos planes buscan acordar una visión de desarrollo integral de la población a partir de su propia cultura. Cada uno deriva de la autoridad que se les otorga a los Consejos Comunitarios para definir las acciones sobre su territorio y las oportunidades de los territorios colectivos, teniendo en cuenta las principales necesidades y oportunidades de cada comunidad. Su finalidad es mejorar la calidad de vida de las comunidades afrocolombianas, consolidar la permanencia en sus territorios y proteger la diversidad de los ecosistemas que habitan (Rimisp - Fundación Avina, 2017, pág. 25). A pesar de no contar con la misma trayectoria que los Resguardos Indígenas en materia de autonomía territorial, los Consejos Comunitarios adquieren cada vez más fuerza como autoridad territorial y forma de organización comunitaria de las comunidades afrocolombianas. Reconocidos como la máxima autoridad de las comunidades afrocolombianas, los Consejos Comunitarios fueron facultados para presentar y gestionar los planes de desarrollo de su comunidad por el Decreto 1745 de 1995, el cual a su vez reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, conocida por ser la ley mediante la cual se reconocieron las comunidades afrocolombianas y sus derechos frente a la propiedad colectiva, así como también sus prácticas tradicionales de producción.

---

<sup>6</sup> Este instrumento fue regulado a partir de la Ley 152 de 1994, denominada Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, que en su artículo 31 estipuló lo siguiente: “Las autoridades de las entidades territoriales indígenas definirán en los alcances y los procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y seguimiento de los planes, de acuerdo con sus usos y costumbres, atendiendo los principios generales de esta Ley y haciendo compatibles los tiempos de presentación y la articulación con los procesos presupuestales, de tal manera que se logre la coordinación y concertación de la planeación con las autoridades de las demás entidades territoriales y con la Nación”.

## 2.4 Oferta para la financiación del desarrollo territorial

Para cumplimentar los objetivos de desarrollo y de ordenamiento territorial, los gobiernos locales realizan un esfuerzo fiscal que requiere de diferentes fuentes o mecanismos de financiación. En el presente apartado se caracterizan las tres principales fuentes a disposición de las entidades territoriales para financiar los planes de desarrollo y ordenamiento<sup>7</sup>.

- **Recursos propios.** Los recursos propios son aquellos que gestionan las mismas entidades territoriales. Pueden ser de origen tributario o no tributario y no tienen una asignación específica. Los recursos tributarios pueden ser directos e indirectos. Los directos se refieren a aquellos que se encuentran establecidos por la ley, y que, al consultar la capacidad de pago del contribuyente, establecen un impuesto sobre la renta, el ingreso y patrimonio de los ciudadanos o empresas. Los indirectos son los que tienen que ver con las actividades económicas realizadas y con el consumo (por ejemplo, licores, tabaco, estampillas). Los recursos de origen no tributario son aquellos que pertenecen a la entidad territorial, como las tasas, tarifas, multas, sanciones o contribuciones (DNP, 2017).
- **Transferencias estatales.** El Sistema General de Participaciones (SGP), regulado por la Ley 715 de 2001, se compone de los recursos que trasfiere la Nación a las entidades territoriales. En el caso de los municipios más pobres, son la principal fuente de financiación. Por medio del SGP las entidades territoriales cuentan con recursos para financiar únicamente los servicios que son responsabilidad de los entes: salud, educación, agua potable y saneamiento básico. Cuentan con un porcentaje de destinación especial para sus resguardos indígenas. Estos recursos se deben ejecutar a través de proyectos de inversión.
- **Sistema general de regalías.** El Sistema General de Regalías (SGR), regulado por Ley transitoria 4923-2011, es el mecanismo definido por el gobierno nacional para distribuir los recursos monetarios que provienen de la explotación de los recursos naturales no renovables. Este dinero es distribuido entre todos los municipios del país para financiar proyectos de inversión que deben justificar su aporte al desarrollo del territorio. La priorización de los proyectos para su financiación se da a través de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), conformados por integrantes de los niveles nacional, departamental y municipal. Las entidades territoriales pueden presentar sus proyectos a los OCAD, donde son evaluados bajo

---

<sup>7</sup> Estas tres fuentes de financiación se complementan con otras provenientes del crédito público, la cooperación internacional, las Asociaciones Público-Privadas o las inversiones regionales que se focalizan en el Plan Nacional de Desarrollo y Contratos Plan.

criterios técnicos y, teniendo en cuenta el contexto territorial, se viabilizan y priorizan para su financiación y ejecución.

## **2.5 Seguimiento y monitoreo**

Para el seguimiento y monitoreo de la política pública en Colombia, consignada a nivel nacional en el PND y en los proyectos de inversión que de él se derivan, se utilizan principalmente tres herramientas:

- **SUIFP - Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas.** Se trata de un “sistema de información que integra los procesos asociados a cada una de las fases del ciclo de la inversión pública, acompañando los proyectos de inversión desde su formulación hasta la entrega de los productos, articulándolos con los programas de gobierno y las políticas públicas” (DNP, 2018).
- **SIP - Seguimiento a Proyectos de Inversión.** El SPI es un sistema de seguimiento a los proyectos de inversión que buscan materializar los objetivos de política pública plasmados en el PND. Esta herramienta brinda información sobre los objetivos, resultados esperados y avances en la ejecución financiera, física y de gestión de los proyectos de inversión a nivel nacional y puede ser consultada por en internet por cualquier ciudadano.
- **Sinergia.** Para el seguimiento de los resultados de las políticas públicas consignadas en el PND, existe el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA), el cual realiza el seguimiento y la evaluación de las políticas más importantes para el país. “El sistema liderado desde el Departamento Nacional de Planeación, gestiona el manejo de la información relacionada con la agenda de evaluación, el seguimiento al plan nacional de desarrollo y el afianzamiento de la cultura de gestión pública por resultados en el país y en la región de América Latina” (SINERGIA, s/f). SINERGIA también cuenta con un módulo territorial donde se pueden consultar fichas con indicadores departamentales y municipales que sirven de insumo para el seguimiento de los objetivos del gobierno en los territorios.

## **3. Articulación de los niveles de planeación**

Los distintos niveles de planeación y sus instrumentos de desarrollo y de ordenamiento territorial pueden tener diferentes manifestaciones en cada territorio. Debe existir una articulación horizontal y vertical entre estos instrumentos. La articulación horizontal se refiere al relacionamiento entre niveles y a la coherencia

que deben tener los planes de desarrollo municipales y departamentales en relación con el PND, así como con las políticas sectoriales en materia de medio ambiente o minería. La articulación vertical alude a la correspondencia de los planes de desarrollo con los planes de ordenamiento territorial correspondientes a cada nivel (municipal, distrital, departamental o metropolitano). Asimismo, en cada nivel, los planes de desarrollo y de OT deben articularse con los instrumentos dispuestos para algunos sectores como es el caso del ambiental y del minero energético.

La entidad encargada de coordinar a nivel nacional la formulación y aprobación del PND es el Consejo Nacional de Planeación. Cuenta para ello con el apoyo del DNP, el cual coordina, a su vez, los Consejos Territoriales de Planeación (CTP). Los CTP funcionan como espacios para la participación ciudadana donde intervienen diferentes sectores de la población y actores territoriales. Allí se articulan, también, los planes de desarrollo con los planes de ordenamiento territorial. No obstante, los CTP aún deben consolidarse como un espacio participativo independiente, es decir, no mediado por intereses políticos o sectoriales.

#### **4. Sobre los mecanismos participativos contemplados**

La participación ciudadana en Colombia se encuentra garantizada por la Constitución Nacional de 1991, la cual provee un marco normativo al respecto, tanto en lo referente a los mecanismos de participación ciudadana en política, como en lo concerniente a los procesos e instancias de planeación para el desarrollo territorial.

En cuanto a la participación ciudadana en política, la Ley 134 de 1994 definió los siguientes mecanismos de participación popular: referendo; consulta popular a nivel nacional, departamental, distrital, municipal y local; revocatoria del mandato; plebiscito; iniciativa popular legislativa; y cabildo abierto. Más recientemente, la Ley 1757 de 2015, generó disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

Con respecto a la participación ciudadana en la planeación para el desarrollo territorial, se encuentra amparada por la Constitución Nacional la participación de los ciudadanos en el manejo de los asuntos públicos de carácter nacional y local; se ha desarrollado, en particular, en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994), en la Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 388 de 1997) y en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011).

Cuadro 2. Instancia de participación por nivel de organización territorial

Nivel comunitario	Nivel municipal	Nivel regional/departamental
Junta Acción Comunal	Concejo municipal de gobierno	Asamblea departamental
Veedurías ciudadanas	Consejos municipales de desarrollo rural	Planes de desarrollo departamentales
Organizaciones sociales y/o comunitarias	Consejo territorial de planeación	Planes de ordenamiento territorial POT
Asociaciones de productores	Consejo consultivo de ordenamiento territorial	Consejos departamentales de planeación
Consejos comunitarios	Asociación de consejos comunitarios de la región	Consejos consultivos de planeación
Cabildos indígenas	Consejo municipal de política social – COMPO	
	Consejo municipal ambiental	Consejo consultivo de ordenamiento territorial
	Comité local de prevención de desastres	Consejos territoriales de paz
	Consejos municipales para la gestión del riesgo - Planes municipales de gestión del riesgo	Comités territoriales de justicia transicional
	Veedurías ciudadanas	Consejo departamental de política social – COMPO
	Planes de vida de comunidades indígenas	Consejos consultivos de planificación de territorios indígenas
	Planes integrales de reparación colectiva	Comité regional de prevención de desastres
	Plan de acción territorial de víctimas	Consejos departamentales para la gestión del riesgo
	Consejos municipales de seguridad social en salud	Planes de ordenamiento y manejo de Cuencas Hidrográficas - POMCA
	Consejo municipal de turismo	Planes de vida de territorios indígenas
	Consejo municipal de cultura	Plan de acción para la transformación territorial PATR
	Consejos municipales de juventud	Planes de acción territorial de víctimas
		Consejos territoriales de seguridad social en salud
Consejos departamentales de juventud		

Fuente: Elaboración propia.

## 5. Instancias y espacios para la participación ciudadana

Si bien existe un marco normativo para que se ejerza la participación ciudadana, no siempre se garantiza que se cumplan los objetivos o propósitos de la ciudadanía. Al conjunto de mecanismos recién mencionados, se le suma la existencia de una amplia cantidad de instancias y espacios que han sido conformados para ejercer la participación ciudadana en la formulación e implementación de los instrumentos de política.

Los mecanismos para la participación ciudadana se encuentran ampliamente difundidos. Existen varias instancias orientadas a promover la participación ciudadana a nivel comunitario, municipal, regional y nacional. Sin embargo, la existencia de estos espacios no siempre ha garantizado que se incluya a todos los sectores de la población. De igual forma, la multiplicidad de instancias en cada nivel hace que su articulación sea difícil, ya que cada una se concentra en la defensa de sus intereses sectoriales o de grupos poblacionales determinados, dificultando la construcción de una visión territorial.

## 6. Principales debilidades del sistema de planificación y gestión del desarrollo territorial

Si bien existe un sistema de planificación estructurado y organizado a partir de lo definido en la Constitución Política de 1991 y su respectivo desarrollo normativo, desde su implementación se ha hecho evidente la presencia de una serie de debilidades que limitan el cumplimiento de sus objetivos y, en última instancia, disminuyen su potencial para el desarrollo de los territorios. A continuación, se relacionan las principales deficiencias<sup>8</sup>.

***Bajas capacidades institucionales para la gestión territorial.*** La implementación del sistema de planificación a nivel territorial depende de las capacidades técnicas y financieras de los gobiernos departamentales y municipales o distritales. No obstante, en los municipios y departamentos, sobre todo en los más alejados del centro del país, existen restricciones presupuestarias para la contratación de personal suficiente y cualificado. Esto se suma a las limitaciones en el acceso a información y tecnología, a la baja conectividad (vial y virtual) y a la escasez de los recursos disponibles para las inversiones requeridas por los proyectos consignados en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial (Rimisp, 2018).

---

<sup>8</sup> Las debilidades y retos planteados en este punto y en el siguiente hacen parte de los resultados de la asistencia técnica prestada por RIMISP al DNP al desarrollo del programa POT Modernos.

La limitada capacidad institucional también se ve reflejada en deficiencias en la gestión de los instrumentos de financiación propios, como lo son el recaudo de ingresos por impuesto predial, la valorización y la participación en plusvalías. Esto afecta la planeación y sostenibilidad fiscal de los entes territoriales en el mediano y largo plazo (Rimisp, 2018).

Estas condiciones dificultan la correcta gestión territorial de las administraciones municipales y departamentales, en especial en lo que respecta a la ejecución de los programas y proyectos orientados a promover su desarrollo territorial.

*Ausencia de visiones territoriales, identificación de relaciones funcionales y esquemas de asociatividad para el largo plazo.* De acuerdo con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, sobre una muestra de 103 municipios, se encontró que sólo el 3% incorporó una visión regional en sus POT de primera generación (MVCT, 2017). La gran mayoría de los municipios planearon su desarrollo territorial de manera aislada, sin contar con visión regional compartida y sin reconocer las relaciones y vínculos funcionales entre sus municipios y regiones, así como entre sus áreas rurales y urbanas. Esto impidió identificar potenciales asociaciones estratégicas dentro de los mismos municipios y con los municipios y localidades vecinas para optimizar estas relaciones y contar con territorios funcionales. El concepto de territorios funcionales hace referencia a espacios que contienen una alta frecuencia de interacciones económicas y sociales entre sus habitantes, sus organizaciones y sus empresas (Rimisp, 2016b).

Si bien el desarrollo normativo para los esquemas asociativos entre municipios/distritos y entre departamentos fue posterior a la primera generación de POT, los primeros no avanzaron en el reconocimiento de las relaciones funcionales existentes con otros territorios. Hacerlo permitiría focalizar mejor las inversiones y fomentar los vínculos entre los territorios.

Éste es uno de los aspectos que impide que los instrumentos de planeación se articulen en el mediano y el largo plazo, pues se carece de una visión que trascienda los periodos de los gobiernos de turno. Igualmente, hace falta contar con un ejercicio de planeación estratégica que supere el corto y mediano plazo y se base en el análisis de las brechas territoriales y poblacionales, para que guíe y articule los instrumentos y mecanismos de planeación a nivel nacional, departamental y municipal alrededor de los objetivos de desarrollo y ordenamiento territorial que se definan para el país.

*Sesgo urbano en el ordenamiento territorial.* Al igual que la visión regional, de los 103 municipios analizados, 3% de POT de primera generación incluyeron algún proyecto para atender las zonas rurales, y el 60% del total no abordó temas relacionados con agricultura, ganadería, silvicultura o explotación de recursos naturales (MVCT, 2017). Por lo tanto, los componentes de planeación de las áreas

rurales se han incorporado parcialmente, existiendo en la actualidad pocas especificaciones sobre cuáles deben ser las determinantes para el ordenamiento del suelo rural. Se trata de una situación que limita la generación de acciones e intervenciones estratégicas y diferenciadas dentro de las mismas zonas rurales.

La razón de ello es que desde la misma normativa no se han desarrollado instrumentos de forma similar a los existentes para las áreas urbanas<sup>9</sup>. Esto ha derivado en el predominio, en las áreas rurales, de un relativo desorden en materia de tierras y de ordenamiento territorial, situación agudizada por la existencia de diferentes conflictos socio-territoriales que se reproducen gracias las deficiencias de planeación y control y a los problemas que ocasiona una urbanización y suburbanización descontrolada en términos de asentamientos informales, así como una tendencia a la localización de los usos urbanos y desarrollo de actividades productivas que no tienen en cuenta la vocación del suelo rural y su estructura ecológica.

***Descentralización incompleta y competencias difusas.*** Existe un conflicto de competencias sobre la regulación y uso del suelo en los territorios, el cual se ha agudizado por la promulgación de leyes que, por un lado, fomentan la descentralización y, por el otro, la restringen y/o limitan. Por ejemplo, mientras que en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley de Ordenamiento territorial, la Ley 99 para el Sistema Nacional Ambiental, la ley 70 de Comunidades Negras y la Política Nacional para la gestión de Recurso Hídrico, se refleja una apuesta por descentralizar administrativamente las decisiones sobre la planeación y el ordenamiento territorial y ambiental, se han promulgado otras que centralizan decisiones competentes a estos ámbitos, cómo el Código de Minas (Ley 685 de 2001).

Este Código define que la Agencia Nacional de Hidrocarburos ANH es la autoridad minera que debe conceder los títulos de explotación minera. Esto va en contravía de los principios de descentralización que orientan las leyes antedichas. De igual forma, el Decreto 2201 de 2003 de Proyectos de Interés Nacional, establece que estos proyectos son definidos por la Nación, la cual solo está obligada a informar, aunque no a consultar, a los municipios sobre estas decisiones. De esta manera, los municipios deben ajustar sus planes de ordenamiento de acuerdo con estos lineamientos, siendo ello un claro limitante para la autonomía en la toma de decisiones a nivel local sobre el ordenamiento territorial.

Esta situación no ha sido totalmente dirimida, frente a lo cual se ha recurrido al uso de las consultas populares, mecanismo de participación mediante el cual los

---

<sup>9</sup> Para el OT rural las figuras son: Zonas de Reserva Campesina-ZRC; Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social-ZIDRES; Zonas de Desarrollo Empresarial-ZDE; Distritos de Adecuación de Tierras-DAT; Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET; Planes de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural-POSPR, entre otros.

gobiernos locales, con apoyo ciudadano, han logrado detener proyectos avalados desde el nivel nacional, pero de poca aceptación a nivel local<sup>10</sup>.

Adicionalmente, pese a que la Constitución Política de 1991 promovió las condiciones para descentralizar funciones, responsabilidades y recursos con vistas a fortalecer los distintos niveles de gobierno, los entes territoriales con menores capacidades de gestión territorial siguen dependiendo de la Nación, siendo el caso más representativo los municipios más rurales. Sin embargo, la distribución de recursos y responsabilidades se ha caracterizado por realizarse a partir de fórmulas unificadas para todos los territorios que no diferencian las disparidades existentes entre los territorios en términos de capacidades administrativas y de gestión de recursos.

Asimismo, pese a transferir estas nuevas responsabilidades y recursos a las entidades territoriales, a éstas no se les permitió la flexibilidad tributaria para generar mayores ingresos propios, situación que llevó a la dependencia de los recursos provenientes de transferencias y obligó a los departamentos y municipios a buscar financiamiento mediante el endeudamiento (Jaime Bonet, 2015).

De acuerdo con el diagnóstico realizado para el programa POT Modernos:

...el principal ingreso de los municipios en Colombia proviene de las transferencias que se realizan del nivel nacional y el ingreso tributario, el cuál varía de acuerdo a la capacidad de los municipios. Además de la alta dependencia existente que tienen los ingresos territoriales de las transferencias, hay también una alta volatilidad en dichas transferencias, pues dependen directamente de los Ingresos Corrientes de la Nación ICN, y de esta forma del comportamiento general de la economía. Por este motivo, los ingresos por transferencias de los departamentos y municipios varían considerablemente de un año al otro, transfiriéndose la inestabilidad fiscal del gobierno central hacia los gobiernos regionales e impidiendo a las regiones efectuar una adecuada asignación de recursos y la eficiente planeación del desarrollo local en un fondo único de recursos que reemplaza al Situado Fiscal, a las participaciones municipales en los ICN, y a las transferencias complementarias al Situado Fiscal (Rimisp, 2016b)

Los anteriores aspectos no han permitido que se dé una descentralización equitativa, debido a la disparidad de las capacidades institucionales a nivel territorial. Esto ha obstaculizado una mejor inversión de los recursos transferidos, limitando la

---

<sup>10</sup> Un ejemplo de esta situación es la consulta popular realizada de 2013 en el municipio de Piedras, departamento de Tolima, donde los habitantes se opusieron, mediante este mecanismo de participación, al inicio de actividades mineras de la multinacional AngloGold Ashanti en su territorio, al percibirlo como una amenaza para el recurso hídrico y para el desarrollo de sus actividades productivas. En este caso hubo sobreposición de competencias, puesto que el Ministerio de Minas y el Ministerio de Ambiente avalaron la explotación del subsuelo, mientras que la administración local había prohibido la minería, y adicionalmente no se tuvo presente la posición de los pobladores. No obstante, mediante la consulta popular se frenó el inicio del proyecto.

consecución de recursos propios y dificultando la gestión administrativa y fiscal del desarrollo territorial a nivel local.

*Ausencia de un instrumento a nivel nacional para el ordenamiento territorial.* Se carece de un modelo de ordenamiento físico del territorio a nivel nacional. Mientras no se cuente con este modelo, el nivel más alto de articulación para el OT seguirá siendo los POD. Al encontrarse éstos en una fase de formulación de lo que será su primera generación, se evidencia un vacío normativo frente a una política e instrumento articulador a nivel regional y nacional.

Asimismo, no existe una política general de ordenamiento territorial que reglamente el plan nacional de ordenamiento territorial (PNOT), como sí existe para el Plan Nacional de Desarrollo (PND), visto como el ejercicio a nivel nacional para el desarrollo de políticas sectoriales en el territorio. De esta manera, no se cuenta con un instrumento que identifique la interrelación de los fenómenos urbanos-rurales, regionales, ambientales y socioeconómicos con los patrones de ocupación del territorio a nivel nacional, y que, a partir de ello, proponga directrices y estrategias orientadas fortalecer los modelos de ocupación ya existentes o componer otros nuevos según las necesidades de los territorios.

Frente a lo anterior, cabe resaltar que la regulación de los instrumentos de ordenamiento territorial para el nivel municipal y departamental ha sido asincrónica y con un desarrollo normativo desigual. Por ejemplo, los Planes de Ordenamiento Territorial se originaron en 1998 y los Planes de Ordenamiento Departamental POD en 2011, siendo los primeros los que más contenido regulatorio poseen. Por ende, la ausencia de un modelo de ocupación territorial a nivel nacional y regional incidió en que los municipios/distritos se concibieran como territorios aislados, desarticulados de los otros niveles de planificación y de las dinámicas supramunicipales, tal como quedó evidenciado en la primera generación de POT.

*Articulación con las instancias de participación.* Existe un desarrollo insuficiente de las capacidades para la participación y formación en el ejercicio incidente de la ciudadanía en los procesos de planeación y gestión territorial. Ello incide en la falta de apropiación y activación de los mecanismos de participación ciudadana y control social por parte de la institucionalidad. Además, la falta de información y conciliación en la toma de decisiones cuando se integran otros actores y autoridades indígenas o ambientales de la región vuelve dispendioso al proceso.

A pesar de la apropiación por parte de la ciudadanía de los mecanismos e instancias para la participación, aún no se ha logrado que las decisiones que se toman en estos espacios o a través de estos mecanismos tengan un carácter vinculante en la definición final de los instrumentos para la planeación y gestión del desarrollo territorial. Esta labor se dificulta debido a la poca articulación entre las mismas instancias de participación, lo cual provoca duplicidad de labores y esfuerzos para la colaboración.

Otra de las debilidades de los procesos de participación consiste en la carencia de un sistema integrado de pedagogía, información y comunicación permanente entre la ciudadanía y las entidades encargadas de la planeación, que facilite la inclusión en estos procesos de los habitantes de las zonas más apartadas y de las comunidades indígenas y afrocolombianas.

De acuerdo con la normatividad vigente, los instrumentos y mecanismos para la participación ciudadana tienen un carácter consultivo, aunque no vinculante. Esto quiere decir que sus conceptos no son de obligatoria adopción.

*Desarticulación entre sectores e instrumentos.* La articulación sectorial entre los instrumentos de desarrollo y ordenamiento territorial, e incluso entre los mismos instrumentos de ordenamiento, no es completa y presenta deficiencias. Al no existir un modelo nacional que articule los sectores, la actual organización del territorio colombiano es resultado de la suma de más de 30 políticas sectoriales, planes e instrumentos pensados para problemáticas concretas (DNP, 2014). La duplicidad y contraposición de funciones ha ocasionado ineficiencias al tratar de articular los diferentes planes sectoriales (ambiente, gestión del riesgo, agropecuarios, minero energético, entre otros). La imposibilidad de asociar los sectores alrededor de un modelo compartido de desarrollo territorial ha provocado su desarticulación y competencia.

En el caso del desarrollo y el ordenamiento, los POT tienen una vigencia mayor a la de los Planes de Desarrollo, y se espera que estos últimos se acojan a lo definido en los primeros en materia de ordenamiento del territorio y uso del suelo. Pese a ello, se encuentra que los planes de desarrollo no incorporan completamente las definiciones de los POT y los proyectos de inversión plasmados en estos, aspecto que hace difícil avanzar en la materialización del modelo de ocupación deseado del territorio.

Respecto a los instrumentos de OT, para el nivel municipal y departamental han sido asincrónicos y con un desarrollo normativo desigual. Por ejemplo, los POT se originaron en 1998 y los POD en 2011, siendo los primeros los que más contenido regulatorio poseen. Por ende, la ausencia de un modelo de ocupación territorial a nivel nacional y regional incidió en que los municipios/distritos se concibieran como territorios aislados, desarticulados con otros niveles de planificación y de las dinámicas supramunicipales, tal como quedó evidenciado en la primera generación de POT.

## **7. Desafíos a futuro en materia de planificación y gestión del desarrollo territorial**

Teniendo en cuenta el contexto colombiano y las debilidades del sistema de planificación y gestión para el desarrollo territorial, se presentan a continuación los principales desafíos identificados para hacer frente a estos retos. Estas conclusiones hacen parte de los resultados de la asistencia técnica prestada por RIMISP al DNP para el desarrollo del programa POT Modernos.

*Capacidades institucionales para la gestión territorial.* Con respecto a la necesidad de mejorar las capacidades institucionales para la gestión territorial a nivel local, se debe señalar que ha sido un proceso en constante evolución desde la promulgación de la Constitución Política de 1991, y que aún no se ha podido consolidar en todos los municipios del país, especialmente en aquellos más apartados y rurales. Esto representa un claro desafío en materia de transferencia de funciones y capacidad local para la toma de decisiones y realización de acciones concretas que contribuyan a la gestión territorial, incluyendo la formulación e implementación de los planes de desarrollo y ordenamiento.

En esta línea, se propone fortalecer el papel de los actores regionales y departamentales como apoyo técnico a los municipios en sus procesos de ordenamiento territorial. Las gobernaciones y las autoridades ambientales regionales pueden prestar el acompañamiento necesario para aquellas entidades territoriales con mayores debilidades administrativas, técnicas y financieras, incluyendo la gestión fiscal. Esto permitiría a su vez lograr una mayor articulación entre los instrumentos departamentales, metropolitanos y sus equivalentes a nivel municipal.

Otro de los desafíos se encuentra asociado con la baja capacidad institucional para establecer relaciones funcionales entre los municipios y sus territorios urbano-rurales. Para ayudar a concretar lo anterior, es posible crear incentivos regulados a partir de la ley, a través de los cuales se determine que una proporción de las transferencias nacionales a departamentos y municipios se destinarán a proyectos estratégicos de carácter supramunicipal que se encuentren en los programas de ejecución de los instrumentos de OT.

*Construcción de una visión territorial e identificación de vínculos urbano-rurales.* Construir una visión conjunta del desarrollo territorial siempre será uno de los objetivos esperados de todo proceso de planeación y uno de los más difíciles de conseguir. La idea es lograr una visión que incluya las potencialidades del territorio y sus actores, donde todos se sientan incluidos. Para que esto sea posible es necesario que los procesos de planeación se den participativamente e integren a los actores políticos, los arreglos institucionales y los instrumentos de política pública,

en un proceso de construcción colectiva y deliberativa, que permita lograr consensos en torno al modelo de desarrollo y la visión territorial a largo plazo.

Contar con una visión a nivel territorial permite generar apuestas compartidas de desarrollo territorial sustentadas por acuerdos que validan el aprovechamiento de las complementariedades existentes y fomentan las relaciones funcionales entre los territorios, posibilitando el despliegue de políticas, planes y programas orientados a la reducción de las desigualdades territoriales. Pese a esto, la planeación para el desarrollo territorial se rigió históricamente por los límites político-administrativos y no por las visiones territoriales compartidas o concertadas. En contraposición, se debe lograr una visión que integre el territorio y las regiones y no los conciba como fragmentos espaciales. De esta manera, se vuelve fundamental identificar las relaciones funcionales entre los municipios y entre las regiones, así como los vínculos urbano-rurales, lo cual permitirá una focalización de la política pública más efectiva, optimizando las inversiones públicas y privadas en materia de infraestructura, dotación, acceso a servicios, acceso a mercados y conectividad entre otros.

La identificación de estas relaciones permitiría ordenar los procesos de planeación con el objetivo de consolidar territorios funcionales.

El concepto de territorios funcionales hace referencia a espacios que contienen una alta frecuencia de interacciones económicas y sociales entre sus habitantes, sus organizaciones y sus empresas. La funcionalidad del territorio puede constituirse a través de varios mecanismos, incluyendo: mercados laborales, mercados de bienes o servicios, redes sociales, identidad étnica o cultural y, también, organización político-administrativa del estado que crea espacios de servicios públicos (Rimisp, 2016b).

La definición y planeación alrededor de territorios funcionales en el sentido mencionado permitiría optimizar los procesos de planeación y ordenamiento territoriales.

*Superar el sesgo urbano en la política de desarrollo territorial.* Es necesario proceder con una reforma estructural a la Ley 388 a partir de la cual se le asigne mayor importancia a los temas e instrumentos para el ordenamiento de las áreas rurales, y donde se definan, tal como se hizo para las áreas urbanas, los lineamientos para la formulación, implementación y seguimiento de los instrumentos de ordenamiento del suelo rural. Esto incluye la necesidad de realizar una revisión y actualización de la reglamentación relacionada con ordenamiento territorial rural (Decreto 1077 de 2015). Particularmente, es importante complementar los desarrollos normativos frente a la planificación intermedia y la implementación de las Unidades de Planificación Rural-UPR, los cuales se han quedado cortos respecto al avance de estos mismos instrumentos para las áreas urbanas, generando disparidades en los

progresos en términos de planeación y ordenamiento entre las áreas urbanas y las rurales, estando estas últimas más rezagadas, en parte por estos motivos (Rimisp, 2017b).

Frente a estos desarrollos faltantes, es importante que con anterioridad se lleve a cabo un estudio o diagnóstico del impacto que han tenido las categorías de desarrollo restringido en suelo rural, las cuales han sido hasta el momento reglamentadas por el Decreto 1077 de 2015. Particularmente, hay que evaluar el impacto que ha tenido la suburbanización del suelo rural y revisar el marco de competencias que le fija la ley a las autoridades ambientales en la definición del umbral máximo de suburbanización, las densidades y la unidad mínima de actuación (Rimisp, 2017b)

La superación del sesgo urbano dentro de las políticas públicas e instrumentos para el desarrollo territorial implica completar el desarrollo normativo para estas zonas, incluyendo la materialización de instrumentos y mecanismos que faciliten la articulación entre instrumentos que promuevan las relaciones urbano-rurales. Éstas deben incluir normas que articulen el OT con temas de ordenamiento social de la propiedad (particularmente bases catastrales de carácter multipropósito) y de financiamiento propio (impuesto predial y de industria y comercio). Estos desarrollos normativos también deberían tener en cuenta la realización de procesos de sensibilización frente a la necesidad de impulsar la planeación de las áreas rurales como parte integral de un desarrollo con cohesión territorial.

*Consolidar el proceso de descentralización y definir competencias.* Consolidar el proceso de descentralización iniciado por la Constitución de 1991 es uno de los principales objetivos a lograr en los procesos de planeación a nivel territorial. Para lograrlo es necesario que los municipios fortalezcan su capacidad de formular e implementar sus instrumentos de planeación y de gestionar y administrar sus recursos. Esta gestión deber incluir estrategias para que los municipios aumenten sus ingresos propios, y de esta manera disminuya su dependencia de las rentas de la Nación, así como para mejorar los procesos de fortalecimiento de capacidades a funcionarios a nivel territorial, que consolide una masa crítica de servidores públicos y ciudadanos comprometidos con el desarrollo de sus regiones y no dependiente de los servicios de consultorías o expertos externos.

Es necesario resolver los conflictos que empiezan a aparecer entre las competencias de diferentes instrumentos de ordenamiento territorial que tienen algún tipo de injerencia sobre el mismo territorio (planes de ordenamiento territorial, planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial, planes de ordenamiento territorial departamental). En muchos de los temas, la normativa nacional no es clara en cuanto a la forma en que deben articularse. Por esta razón, es crucial fortalecer los procesos de armonización de las decisiones y las competencias propias de los municipios con aquellas del orden nacional, en particular en lo relativo a la

reglamentación de los usos del suelo y de las actividades económicas extractivas. Esto, teniendo en cuenta que la extracción minera es desarrollada por terceros autorizados desde entidades del orden nacional y regional, cuyas actividades pueden modificar las condiciones físicas, morfológicas y ambientales del municipio.

A pesar de que los municipios se encuentran facultados para ordenar autónomamente su territorio, en la práctica, las determinantes establecidas por el gobierno nacional obstaculizan el ejercicio de esta autonomía. La reglamentación ambiental de este tipo de territorios representa una determinante para el ordenamiento territorial municipal, debido a que tienen regímenes de usos y aprovechamientos que son definidos por la Nación o por las autoridades ambientales de orden regional y que se deben incorporar y armonizar con los POT y con las acciones y actuaciones públicas que los municipios desarrollen, no solo en las áreas protegidas sino también en sus zonas de influencia. En muchos casos, existen asentamientos humanos localizados al interior de este tipo de territorios que, por sus características, ameritan adelantar procesos de sustracción de áreas. Sin embargo, existen debilidades técnicas en los municipios sobre el procedimiento para avanzar en este tipo de tareas.

*Avanzar en la consolidación de un instrumento de ordenamiento territorial a nivel nacional.* Uno de los principales desafíos en la actualidad frente a la complementariedad de los instrumentos de planeación concierne a la necesidad de concretar las bases y el contenido normativo del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT). Contar con este instrumento permitirá disponer de un modelo articulador para la ocupación territorial de los municipios/distritos y departamentos, facilitando la articulación entre niveles e instrumentos, la coherencia entre las visiones territoriales planteadas y la promoción de las figuras asociativas municipales y departamentales (Rimisp, 2017a).

El ordenamiento territorial debe consolidarse como un instrumento fundamental para la consecución del desarrollo territorial. Para esto, se debe entender que dicho desarrollo no es solo competencia de los municipios y distritos a través de los POT, sino que también involucra a los niveles e instrumentos de alcance metropolitano, departamental, regional y nacional, representados principalmente en sus planes de desarrollo.

Para el caso de los POD, se requiere contar con una mayor articulación entre los instrumentos existentes, unificando aquellos donde se están duplicando responsabilidades y acciones, con el fin de contar con menos instrumentos, pero con mayor efectividad y coordinación en torno a los objetivos comunes de desarrollo y ordenamiento del territorio.

*Articulación de instancias de participación.* A pesar de los avances dados en materia de participación, uno de los principales retos aún vigentes al respecto tiene

que ver con la capacidad de lograr una gobernanza colaborativa en torno a la elaboración e implementación de los instrumentos de planeación y gestión. Esto implica lograr nuevas maneras de tomar decisiones sobre estos instrumentos, así como generar mejores condiciones para la construcción de una visión del territorio a largo plazo, donde se logre un diálogo y una articulación más efectiva entre los diferentes sectores y actores participantes, en todas las fases del proceso, permitiendo a su vez la triangulación de la información de fuentes institucionales, técnicas, políticas y de la ciudadanía, permitiendo mejorar el proceso de diseño de los instrumentos de planeación y gestión y facilitar su implementación.

Para tomar decisiones de manera colaborativa es necesario contar con un componente de información y comunicación con la ciudadanía, mediante amplios y adecuados sistemas de comunicación, información y divulgación. Uno de los desafíos consiste en construir canales constantes y transparentes de comunicación y diálogo con la ciudadanía y con las autoridades indígenas y ambientales, implicándolas directamente en las decisiones sobre su desarrollo territorial. Es una de las vías para mitigar los conflictos que se producen por no concertar las decisiones, evitando la posterior demanda y rechazo de estos instrumentos por no cumplir con los requisitos mínimos en términos de participación y consulta.

Frente a la construcción de los Planes de Desarrollo Municipales, y en general para los diferentes ejercicios de planeación con enfoque territorial, es necesario contar con mecanismos operativos y de gestión claros y transparentes para la construcción participativa de los Planes de Desarrollo municipales y de los instrumentos de Planeación para el Desarrollo Territorial (PDET) contemplados en el Acuerdo para la finalización del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, entre otros.

Es así como se deben rescatar los espacios de deliberación y participación ciudadana como instancias para que se den consensos alrededor del modelo de desarrollo territorial que se quiere adoptar. De este modo, se contribuiría a consolidar una gobernanza sobre los instrumentos para la planeación y el ordenamiento territorial como los Consejos Territoriales de Planeación donde participan todos los actores territoriales implicados.

Para lograr una real incidencia en la política pública, es necesario que las diferentes instancias para la participación tengan una mejor interlocución entre ellas mismas y frente a los diferentes niveles de planeación correspondientes, con lo que se optimizarían los procesos. Para ello se debe realizar un esfuerzo orientado a que las diferentes instancias se articulen alrededor de objetivos en común, para solucionar problemáticas territoriales que normalmente competen a múltiples sectores.

Por su parte, los Consejos Territoriales de Planeación deben tener mayor relevancia en este proceso. No hay que olvidar que son uno de los pocos canales de interlocución entre los instrumentos de planeación y los de desarrollo territorial.

Para que ello sea posible, las decisiones y el concepto emitido por esta instancia de participación debieran tener carácter vinculante y no ser solamente consultivos, otorgándole un rol determinante.

*Articulación entre sectores.* Contar con una adecuada articulación entre los diferentes sectores alrededor de una visión compartida del desarrollo territorial sigue siendo uno de los principales retos en materia de política pública en el país. Este es un desafío para los instrumentos de política a nivel nacional y territorial, ya que se debe avanzar en la armonización de políticas e instrumentos sectoriales que tienen incidencia en el suelo rural con los instrumentos de ordenamiento y planeación territorial rural, para que sean coherentes entre sí. Para ello se requiere contar con un marco normativo que los articule alrededor de un modelo y visión territorial conjunta, que incluya el desarrollo de todos los sectores, especialmente aquellos asociados con las áreas rurales como el sector agropecuario y el ambiental, y que permita su interlocución a través de las instancias participativas existentes.

De igual forma, es necesario fortalecer la articulación entre los municipios y los actores que a nivel regional tengan algún tipo de injerencia en los procesos de ordenamiento territorial, ya sea como actores principales del mismo (v.g. las autoridades ambientales), como proveedores de información (v.g. el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la DIMAR, etcétera) o como actores nacionales en la ejecución de proyectos de gran impacto territorial (Ministerios, Agencias Nacionales, etc). La integración de estos actores sectoriales en el proceso de formulación de los instrumentos optimizaría los procesos en términos de acceso a la información y de toma de decisiones de política pública informada, consensuada y basada en la evidencia.

El reconocimiento de las dificultades y la superación de los retos aquí planteados le permitirían al país avanzar hacia una mejor formulación e implementación de sus instrumentos de planeación para el desarrollo y el ordenamiento territorial. Así, contribuirían de manera efectiva a cerrar las brechas de pobreza entre los territorios, brindándoles las mismas posibilidades en términos de superación de la pobreza, dinamismo económico e inclusión social.





## 5. Ecuador, un sistema complejo de planificación territorial inspirado en la doctrina del Buen Vivir

Rosa Cuesta

Martha Villagómez

Álvaro Dávila

María José Montalvo

### 1. Modelo de Organización territorial del país

El Ecuador es el noveno país en extensión en América del Sur, con una superficie de 257.217,07 km<sup>2</sup> (continental e insular) y el séptimo en población (17.267.986 habitantes proyectados al año 2018) (Cuesta, Villagómez & Sili, 2017). El país posee cuatro regiones naturales, Costa, Sierra, Amazonía y las Islas Galápagos o Región Insular, además del territorio marino con una extensión aproximada de 1.092.140,25 km<sup>2</sup> (Instituto Oceanográfico de la Armada, 2016); estas áreas conforman un sinnúmero de microclimas y una variadísima diversidad natural y cultural (figura1).

Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, organizado en cinco funciones estatales: Función Ejecutiva, encargada de la gestión estratégica de políticas nacionales para garantizar los derechos constitucionales, se ejerce por medio del Presidente de la República; Función Legislativa



Nombre oficial:	República del Ecuador.
Extensión terrestre:	257 217,07 km <sup>2</sup>
Extensión marítima:	1 358 440,00 km <sup>2</sup>
Extensión total:	1 615 657,07 km <sup>2</sup>
Población: (proyección 2018)	17 023 408 habitantes
Forma de gobierno:	Democrático republicano.
Jefe de Estado:	Presidente de la República.
Idioma oficial:	Castellano. El kichwa y el shuar son idiomas de relación intercultural.
Moneda:	Dólar de Estados Unidos de América.
Religión:	Libertad de cultos. La mayoría es católica.
Capital:	Quito.
Regiones naturales:	Sierra, Costa, Amazonía e Insular
Ciudades importantes:	Guayaquil, Cuenca, Santo Domingo, Ibarra, Ambato, Manta, Machala.
Fiesta de Independencia (de España):	10 de agosto de 1809.
Miembro de:	ONU, OEA, CAN, UNASUR, CELAC, ALBA, BID, FMI, FLAR, CAF, OLADÉ, BM, OPEP, OEI, Grupo de Río.
Huso horario:	UTC -5 (Galápagos UTC -6).
Prefijo telefónico:	593.
Dominio Internet:	.ec

(Asamblea Nacional) encargada de la elaboración normativa que regula el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, además cumple funciones de fiscalización y control político de la acción de las otras funciones del Estado y de los funcionarios públicos que las integran: Función Judicial, encargada de la potestad de administrar justicia a nivel nacional; Función Electoral, encargada de garantizar el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como lo referente a la organización política de la ciudadanía; Función de Transparencia y Control Social, tiene como responsabilidades promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público; fomentar e incentivar la participación ciudadana; proteger el ejercicio y cumplimiento de los derechos, y prevenir y combatir la corrupción (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES, 2017a).

## **2. Organización político – administrativa del país**

El Ecuador está organizado, desde el punto de vista político administrativo, en una densa malla de unidades; al año 2017 estaba compuesta por provincias (24), cantones (221), parroquias urbanas (267) y parroquias rurales (981); cada circunscripción territorial tiene un gobierno autónomo descentralizado (GAD), que ejerce facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. En el marco de esta organización territorial, por razones de conservación ambiental, étnico culturales o de población, podrán constituirse regímenes especiales de gobierno: distritos metropolitanos, circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias y el consejo de gobierno de la provincia de Galápagos.

La esperanza de vida de la población ecuatoriana está en promedio en 75 años, y la distribución poblacional en el país es muy heterogénea, los factores son variados y van desde condicionantes físicos (pendiente, clima) hasta factores socioculturales y políticos muy marcados. Dos provincias, Pichincha y Guayas, reúnen cerca del 42% de la población total; del lado opuesto tenemos a las provincias de Galápagos, Pastaza y Zamora Chinchipe, que albergan apenas el 1% del total poblacional nacional.

Ecuador constituye una economía mediana en el contexto de los países de América del Sur, con un PBI anual de cerca de 90.000 millones de dólares, con una estructura sectorial bastante similar a la de los países de la región. Si se analiza la estructura productiva a nivel territorial y en términos de Valor Agregado Bruto (VAB) per cápita, se destacan las provincias de la Amazonía norte, que dependen exclusivamente de la producción petrolera. El VAB más importante a nivel de

producción petrolera también se localiza en dichas provincias. Si se toma el VAB en el sector manufacturero se observa la importancia de las provincias de Guayas y Pichincha, mientras que las provincias en las que cobra importancia el VAB del sector agropecuario son las vinculadas a la agroexportación como Esmeraldas, Los Ríos, Manabí y El Oro (Cuadro 1).

*Cuadro 1. Datos básicos de las provincias del Ecuador. 2018*

Cód	Provincias	Cantones	No. Parroquias		Superficie (km <sup>2</sup> )	Población 2018	Densidad 2018 (hab/km <sup>2</sup> )	Esperanza de vida 2010 (años)	VAB 2016 (%)
			Urbanas	Rurales					
01	Azuay	15	29	61	7.872,66	853.070	108	77,17	5,16
02	Bolívar	7	10	19	3.897,81	206.771	53	74,63	0,63
03	Cañar	7	10	26	3.134,42	272.236	87	75,58	1,11
04	Carchi	6	9	26	3.782,32	184.136	49	75,63	0,72
05	Cotopaxi	7	13	33	6.164,37	476.428	77	73,54	1,82
06	Chimborazo	10	16	45	5.901,63	515.417	87	73,08	2,12
07	El Oro	14	33	50	5.866,56	698.545	119	74,81	3,48
08	Esmeraldas	7	11	57	16.176,77	626.626	39	72,67	3,19
09	Guayas	25	60	29	15.525,75	4.267.893	275	73,56	27,18
10	Imbabura	6	13	36	4.620,58	463.957	100	74,85	1,95
11	Loja	16	26	78	11.065,57	511.184	46	77,71	1,93
12	Los Ríos	13	29	17	7.286,01	899.632	123	71,79	3,82
13	Manabí	22	44	53	19.009,19	1.537.090	81	74,66	6,49
14	Morona Santiago	12	13	46	24.016,20	188.028	8	74,15	0,49
15	Napo	5	5	20	12.539,07	128.252	10	74,15	0,46
16	Pastaza	4	4	17	29.641,52	108.365	4	74,15	0,59
17	Pichincha	8	43	53	9.465,34	3.116.111	329	76,38	27,50
18	Tungurahua	9	19	44	3.399,76	577.551	170	75,07	2,86
19	Zamora Chinchipe	9	10	29	10.559,71	115.368	11	74,15	0,32
20	Galápagos	3	3	5	8.233,11	31.600	4	74,85	0,24
21	Sucumbios	7	7	27	18.096,72	220.483	12	74,15	1,75
22	Orellana	4	4	29	21.729,24	157.520	7	74,15	2,96
23	Santo Domingo de los Tsáchilas	2	8	10	3.454,27	442.788	128	74,20	1,99
24	Santa Elena	3	7	8	3.690,47	384.102	104	76,47	1,24
00	Zonas no delimitadas	0	0	0	2.088,02	40.255	19	74,15	0,00
<b>Total</b>		<b>221</b>	<b>426</b>	<b>818</b>	<b>257.217,07</b>	<b>17.023.408</b>	<b>82</b>	<b>75</b>	<b>100</b>

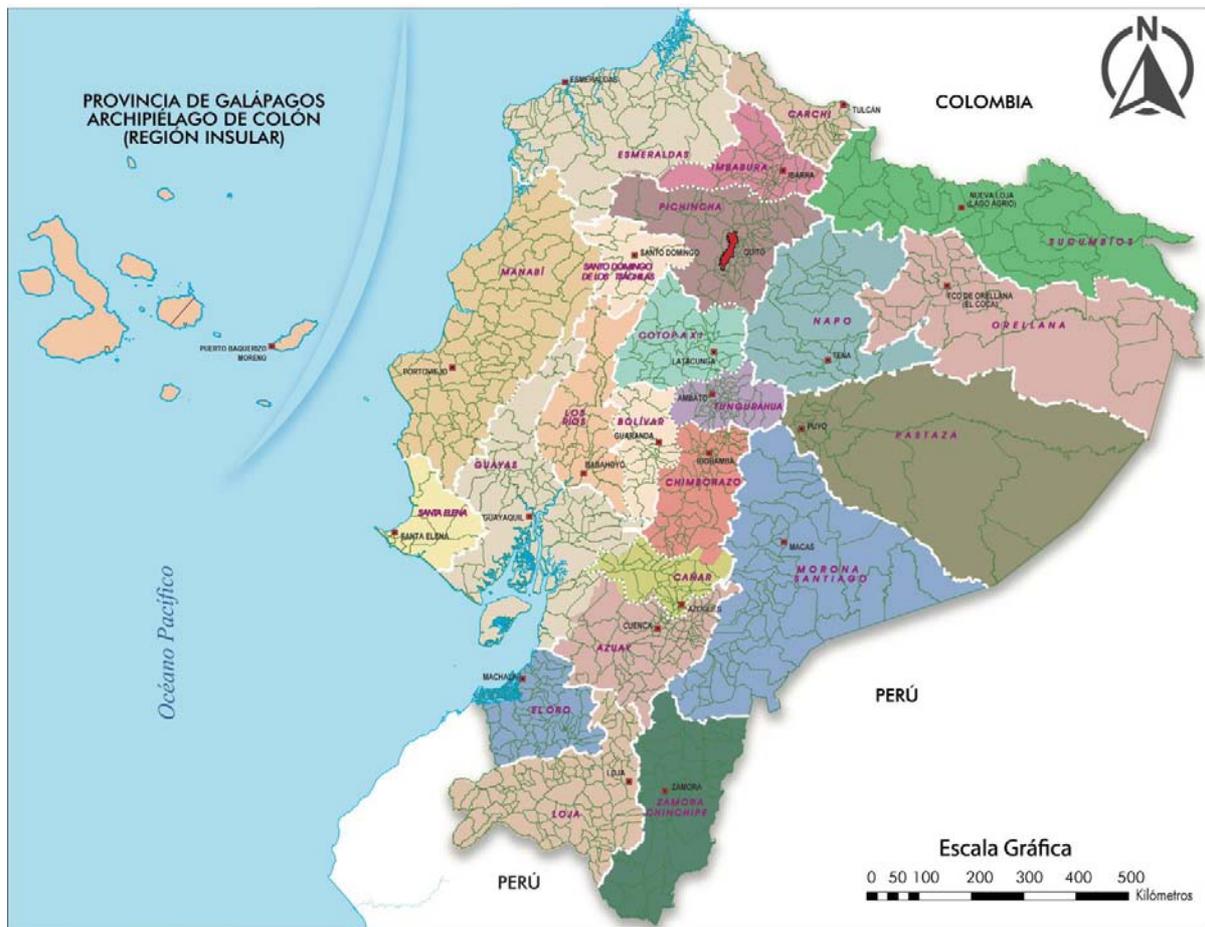
*Fuente: DPA-INEC-2012, actualizado a mayo de 2018. Proyecciones población INEC, 2018.*

Nota: la superficie considerada es la que consta en la comisión interinstitucional integrada por el Comité Nacional de Límites Internos, Instituto Oceanográfico de la Armada y el Instituto Geográfico Militar, en marzo de 2013. VAB= El valor agregado bruto (VAB) o valor añadido bruto es la macromagnitud económica que mide el valor añadido generado por el conjunto de productores de un área económica, recogiendo en definitiva los valores que se agregan a los bienes y servicios en las distintas etapas del proceso productivo (Banco Central del Ecuador, 2016).

En el COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización) se definen claramente cada una de las categorías de organización

territorial, así tenemos que las provincias son circunscripciones territoriales integradas por los cantones que legalmente les correspondan; los cantones son circunscripciones territoriales conformadas por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas, señaladas en su respectiva ley de creación, y, por las que se crearen con posterioridad; finalmente las parroquias rurales constituyen circunscripciones territoriales integradas a un cantón a través de ordenanza expedida por el respectivo concejo municipal o metropolitano (figura 2).

Figura 2. División política-administrativa de Ecuador



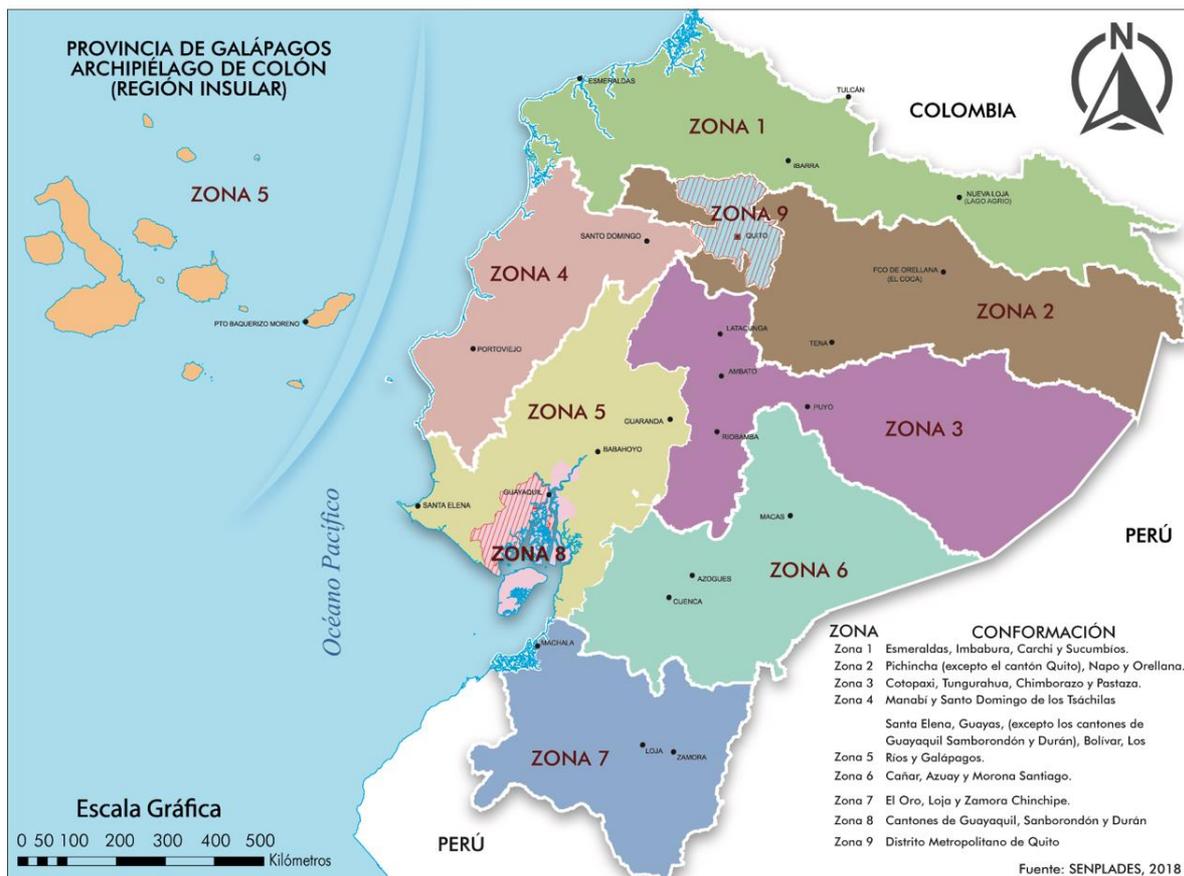
Fuente: Atlas Rural del Ecuador, 2018.

Por otro lado, y con miras a fortalecer la administración y gestión pública, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, en una apuesta por consolidar el proceso de desconcentración, garantizar la presencia homogénea institucional y la provisión de servicios de manera más cercana al ciudadano, estableció desde el año 2012 “nueve (9) zonas administrativas de planificación” (figura 3), conformadas de la siguiente manera:

- Zona 1: Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos
- Zona 2: Pichincha (excepto el Distrito Metropolitano de Quito), Napo y Orellana
- Zona 3: Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Pastaza
- Zona 4: Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas
- Zona 5: Bolívar, Los Ríos, Santa Elena, Guayas (excepto Guayaquil, Durán Samborondón) y Galápagos
- Zona 6: Azuay, Cañar, Morona Santiago
- Zona 7: El Oro, Loja, Zamora Chinchipe
- Zona 8: Cantones Guayaquil, Durán Samborondón
- Zona 9: Distrito Metropolitano de Quito.

Para definir la distribución de la Función Ejecutiva se consideraron aspectos como las tipologías para la desconcentración a la cual pertenece cada entidad, así como las potencialidades territoriales, la accesibilidad e infraestructura existente para lograr una gestión equitativa, inclusiva y sustentable.

Figura 3. Zonas Administrativas de Planificación



Fuente: SENPLADES, 2018.

Dentro de las nueve zonas administrativas de planificación, se conformaron 140 distritos y 1134 circuitos administrativos. Los distritos administrativos son unidades territoriales para la prestación de servicios públicos, que coinciden con el cantón o unión de cantones y articulan las políticas de desarrollo del territorio; su función es proveer de servicios para el ejercicio de derechos y garantías ciudadanas mientras que los circuitos son unidades territoriales locales conformadas por el conjunto de establecimientos dedicados a la prestación de servicios públicos en un territorio determinado dentro de un distrito, articulados entre sí a través de los servicios que ofertan (Salcedo et al., 2014).

Es fundamental enfatizar que esta organización administrativa no reemplaza la organización territorial definida en el COOTAD que fue mencionada en el título anterior, sino que refuerza el ejercicio de articular esfuerzos de los diferentes sectores (educación, salud, seguridad, defensa, inclusión social, entre otros) a nivel desconcentrado sobre un mismo espacio geográfico, con miras a lograr mejores servicios a ser provistos por la Función Ejecutiva, de manera ágil, oportuna y eficiente, buscando complementariedad entre las acciones.

### **3. El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa**

A partir de la Constitución del Ecuador aprobada en el año 2008, en el país se presenta una nueva forma de mirar la idea de desarrollo, dejando atrás el pensamiento mercantilista de las relaciones Estado-sociedad-naturaleza, en el que el crecimiento económico era el principal fin. Esta nueva normativa brinda las herramientas para plantear un nuevo ideal de desarrollo, donde se privilegia al ser humano como el centro del mismo y cuyo objetivo final es la consecución del “Buen Vivir o Sumak Kawsay”<sup>11</sup> (SENPLADES, 2011)). A esta base legal marco, se le suman una serie de leyes, entre las más importantes se pueden mencionar: el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), Código de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, ley Orgánica de Participación Ciudadana, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, Ley

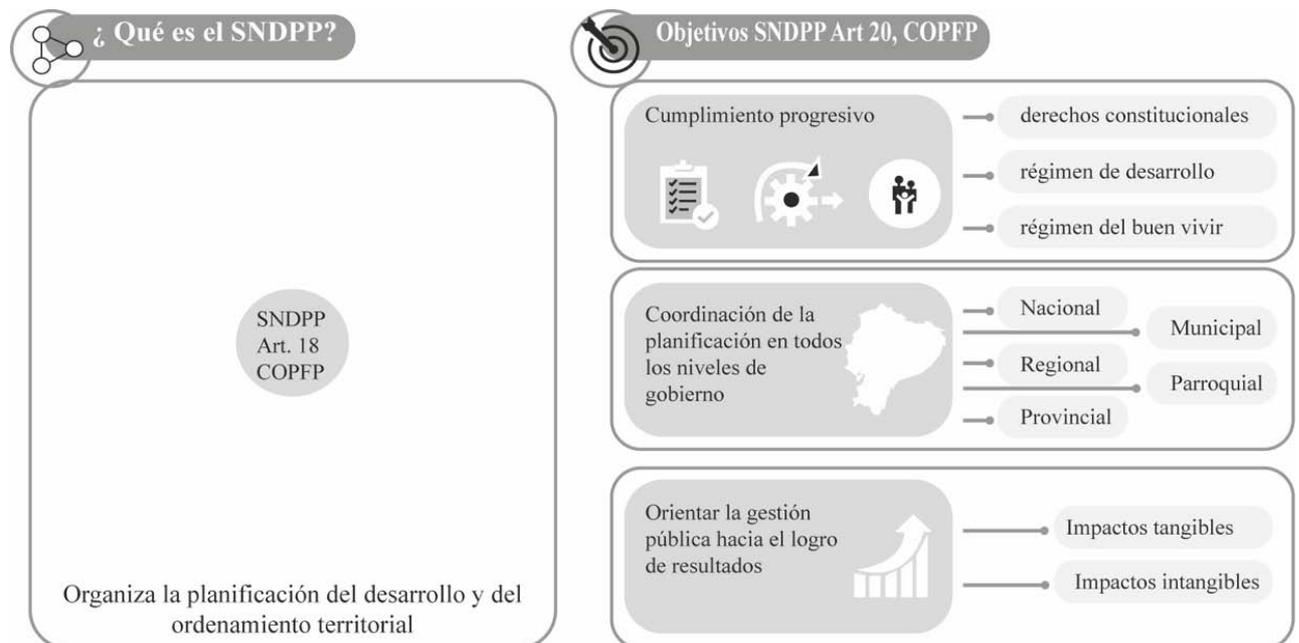
---

<sup>11</sup> Se trata de un concepto “postcapitalista” inspirado en la cosmovisión campesino-indígena, que establece la primacía del enfoque de justicia y armonía en todos los aspectos de la convivencia humana, social y con la naturaleza: i) a nivel político impulsa con fuerza la participación ciudadana y social, mejorando también la representación; ii) a nivel económico, establece que el régimen económico del país es “solidario”; iii) a nivel social crea un sistema de inclusión y equidad para la protección integral de las personas y universaliza derechos básicos como la educación, la salud, la seguridad social, la alimentación, además de que desarrolla los derechos para los grupos de atención prioritaria; iv) a nivel cultural instituye el estado plurinacional e intercultural, reconociendo derechos colectivos de grupos étnicos; v) a nivel de la justicia restablece el derecho ciudadano a la justicia, ¿anteriormente? secuestrada y en manos de grupos corporativos y políticos; vi) a nivel ambiental instituye por primera vez en el mundo, los derechos de la naturaleza (Arciniegas et al., 2009).

Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, Código Orgánico del Ambiente, entre otras; todos estos cuerpos legales tienen como objetivos comunes apuntalar un nuevo ideal de desarrollo, fortalecer el rol del Estado y de los actores locales e incorporar el ordenamiento territorial como política de Estado.

En este sentido, Ecuador cuenta con el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) que organiza y coordina la planificación para el desarrollo a través de un conjunto de procesos, entidades e instrumentos que permiten la interacción de los diferentes actores sociales e institucionales. El SNDPP está conformado por un Consejo Nacional de Planificación, que integra a los distintos niveles de gobierno, a la participación ciudadana, así como una secretaría técnica que lo coordina. El SNDPP tiene por objetivos el cumplimiento progresivo de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el del buen vivir, la generación de mecanismos e instancias de coordinación de la planificación y política pública, y la orientación de la política hacia el logro de resultados (COOTAD, 2010) (figura 4).

Figura 4. Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa



Fuente y elaboración: SENPLADES. 2018.

#### 4. La articulación de los niveles espaciales

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, es a su vez la Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, tiene entre sus atribuciones “integrar y coordinar la planificación nacional con la planificación sectorial y territorial descentralizada y concertar metodologías para el desarrollo del ciclo general de la planificación nacional y territorial descentralizada”<sup>12</sup>.

A partir de este antecedente, la SENPLADES propone una primera articulación a partir de la coherencia y correspondencia entre los distintos instrumentos de planificación y ordenamiento territorial.

En términos instrumentales, el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa cuenta con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), en sus diferentes versiones:

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010: Planificación para la Revolución Ciudadana; trazó los grandes lineamientos de una agenda alternativa y democrática para el efectivo desarrollo sostenible y equitativo del Ecuador basado en cinco revoluciones: institucional y democrática, ética, económica y productiva, social y la revolución por la dignidad, soberanía y la integración latinoamericana.

Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural; basado en todos los preceptos y criterios registrados en la nueva Constitución del país e incorporando un nuevo concepto dentro de la planificación ecuatoriana, que es la consecución del “Buen Vivir”, criterio central del plan y eje conductor para lograr el cumplimiento de los 12 objetivos nacionales de desarrollo (SENPLADES, 2009).

Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017: Un mundo mejor; este plan hizo énfasis en el cambio de la matriz productiva y las inversiones en sectores denominados como estratégicos (vialidad, energía, minería, petróleo) (SENPLADES, 2013).

Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021: Toda una Vida; que se organiza en tres Ejes Programáticos y nueve Objetivos Nacionales de Desarrollo, sobre la base de la sustentabilidad ambiental y del desarrollo territorial (SENPLADES, 2017).

Parte medular del Plan de Desarrollo, desde el año 2009 hasta la actualidad es la Estrategia Territorial Nacional (ETN) que, en el año 2016, con las reformas legales, es catalogada como el instrumento de ordenamiento territorial nacional complementario al Plan Nacional de Desarrollo, y cuyas determinaciones son de carácter vinculantes. Mediante la ETN se hace posible identificar las necesidades sociales y territoriales del país, con el fin de responder tres preguntas claves en todo

---

<sup>12</sup> COPFP (2010). Última modificación: 29 de diciembre de 2017.

proceso de planificación y ordenamiento territorial, esto es: ¿qué hacer?, ¿dónde hacer? y ¿quiénes son los responsables de cada acción?, de manera tal que el objetivo central de este instrumento es aportar al cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo considerando las particularidades de cada uno de los territorios que conforman el país.

Tanto el Plan Nacional de Desarrollo como la Estrategia Territorial Nacional constituyen el marco general de la planificación, y sus objetivos, políticas, lineamientos y metas se deben alinear el resto de instrumentos del Sistema. La alineación implica una identificación de roles y responsabilidades para dar cumplimiento a los objetivos nacionales de desarrollo desde el ámbito de competencias.

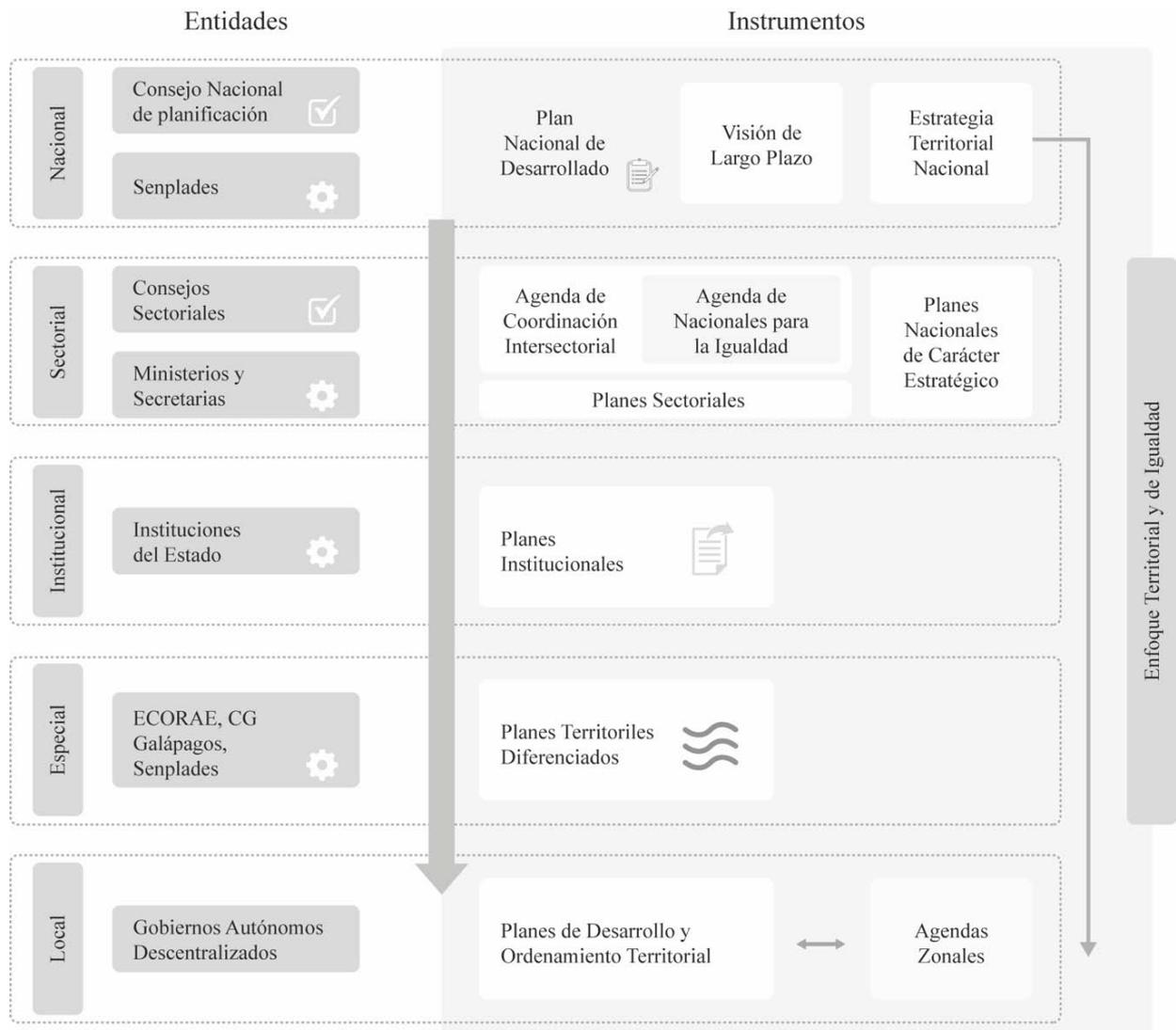
Existen otros instrumentos que también forman parte del SNDPP, como las Agendas de Coordinación Intersectorial, lideradas por los Consejos Sectoriales, Planes Sectoriales e Institucionales definidos por cada una de las instituciones con el propósito de establecer las políticas específicas en cada caso y concretar a través de programas y proyectos. A nivel local, existen los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial para las provincias, cantones y parroquias. Como instrumentos de gestión y articulación existen las Agendas de Coordinación Zonales que, en el ámbito de las zonas de planificación, busca articular esfuerzos y estrategias entre los GAD que la conforman y las instancias desconcentradas que allí se encuentran.

En el SNDPP existen otros instrumentos complementarios como las Agendas Nacionales de Igualdad, que buscan incluir en el resto de instrumentos del Sistema los enfoques de igualdad, tanto en la formulación de las políticas públicas, lineamientos, estrategias, así como en los programas y proyectos que se definan en los diferentes niveles de gobierno. Otros instrumentos, de carácter más territorial, son: los Planes Diferenciados, que se aplican para los territorios de Galápagos, Amazonía y Marino costero, en función de sus particularidades y características, principalmente ecosistémicas y culturales; los Planes Binacionales/Fronterizos, que se aplican a estas zonas fronterizas y que requieren mirar la particularidad que presenta la frontera en los distintos ámbitos; y los Planes Especiales para los proyectos nacionales de carácter estratégico que por su magnitud e importancia, modifican considerablemente las dinámicas territoriales, especialmente en su área de influencia (figura 5).

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, como rectora de la planificación nacional y el ordenamiento territorial, es la responsable de emitir las directrices y normas para la formulación, articulación, coordinación y coherencia de los instrumentos de planificación y de ordenamiento territorial; estas directrices y

normas son de obligatorio cumplimiento para las entidades que forman parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Figura 5. Instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa



Fuente y elaboración: SENPLADES. 2018.

Otra instancia de articulación la constituyen los sistemas de información; actualmente el Ecuador cuenta con el Sistema Nacional de Información (SNI).; que busca organizar, estructurar e integrar la información. Para su adecuado funcionamiento, el Sistema Nacional de Información se apoya en las dos instancias organizativas de carácter técnico, que son el Consejo Nacional de Estadísticas (CONEC) y el Consejo Nacional de Geoinformática (CONAGE); a través de estas instancias se facilita la coordinación interinstitucional, así como la definición de

políticas y lineamientos para la generación, homologación, actualización, uso y difusión de la información estadística y geográfica, respectivamente.

A partir de la creación y fortalecimiento del Sistema Nacional de Información, la gestión de la información en las diferentes instituciones cobra importancia, ya que se considera un insumo prioritario para los procesos de planificación, especialmente aquellos definidos por el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional.

A nivel local, a partir de lo definido en la Norma Técnica de los Sistemas de Información Local (SIL)<sup>13</sup>, se propone regular la creación, implementación y fortalecimiento de estos sistemas para facilitar la generación, estructuración, integración y difusión de información estadística y geográfica en los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Complementariamente, en el caso de los gobiernos autónomos descentralizados, existe el Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD), herramienta informática administrada por SENPLADES. Está conformado por dos módulos, el primer Módulo de Planificación que recolecta información sobre los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT), y el segundo Módulo de Cumplimiento de Metas, que recopila información necesaria para el cálculo del Índice de Cumplimiento de Metas, que es el séptimo criterio constitucional, para la asignación de recursos a los GAD.

## **5. La participación en el proceso de planificación territorial en Ecuador**

La incorporación de la ciudadanía en la gestión pública va más allá de la formulación de planes, abarca el ciclo de las políticas públicas con dispositivos participativos de control presupuestario, seguimiento participativo en la ejecución de políticas y evaluación participativa de resultados, y está en conexión con las demás instituciones de la Función de Transparencia y Control Social (Consejo de Participación y Control Social).

El SNDPP define en todos los niveles de gobierno, instrumentos, entidades e instancias de participación que permiten llevar a cabo el proceso de planificación participativa. A nivel nacional, la participación ciudadana se canaliza a través de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir (ACPIBV), un espacio de encuentro entre el Estado y la ciudadanía, que se encarga de contribuir en la definición y formulación de los lineamientos nacionales de desarrollo, así como de realizar el monitoreo, seguimiento y evaluación de los objetivos de desarrollo definidos en el máximo instrumento de planificación nacional.

---

<sup>13</sup> SENPLADES (2015). Última modificación: 6 de marzo de 2018.

A nivel sectorial, el diseño e implementación de las políticas públicas establecidas por los diferentes Ministerios se nutre de la participación ciudadana a través de los Consejos Ciudadanos Sectoriales (CCS), instancias de consulta en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas sectoriales<sup>14</sup>. Estas instancias se establecen a nivel nacional por cada Ministerio y tienen dentro de sus funciones realizar aportes para las Agendas de Coordinación Intersectorial, que son los instrumentos de articulación de los Consejos Sectoriales de la Política Pública establecidos como parte del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa<sup>15</sup>.

A nivel territorial la ciudadanía contribuye en la construcción de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) a través de las instancias de participación ciudadana local<sup>16</sup>, que son instancias mixtas ya que están compuestas por la ciudadanía y las autoridades del GAD correspondiente. En estos tres espacios de participación debe existir absoluta coherencia, por lo que cada instrumento debe responder efectivamente a los objetivos nacionales de desarrollo.

Las autoridades y técnicos locales son los llamados a impulsar las instancias de participación ciudadana a la hora de elaborar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, en cumplimiento de lo que dispone la Constitución, el Código de Planificación y Finanzas Públicas (CPFP), el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC).

Otros mecanismos de participación son los diferentes espacios de articulación y coordinación que existen o se están conformando en el territorio para fortalecer los procesos de planificación y ordenamiento territorial en los diferentes niveles de gobierno, así como para buscar consensos, sinergias, coherencia y complementariedad para la implementación de las políticas públicas, las actuaciones e intervenciones, considerando aspectos estructurales y coyunturales (Cuadro2).

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y su Reglamento, definen la necesidad de contar con espacios desconcentrados de articulación como los Gabinetes Zonales, en los que participan los representantes de las instancias desconcentradas de la Función Ejecutiva por Zona de Planificación. Este espacio es liderado por el representante de SENPLADES a nivel zonal. Existe también el Gabinete Zonal Ampliado, en el que además participan un representante de cada nivel de GAD presente en la Zona de Planificación.

---

<sup>14</sup> LOPC (2010). Última modificación: 11 de mayo de 2011. Capítulo I, Sección Tercera. 2011

<sup>15</sup> Véase Art. 21 del COPFP (2010). Última modificación: 29 de diciembre de 2017.

<sup>16</sup> Además de las instancias de participación ciudadana convocadas por el GAD, la ciudadanía podrá organizar de forma autónoma su asamblea local (ver artículo 56 de la LOPC).

Como parte de estos espacios, se conforman mesas técnicas para facilitar los análisis, trabajos previos a la toma de decisiones o resolución de conflictos en los gabinetes zonales.

*Cuadro 2. Instancias de participación en los diferentes niveles de planificación. 2018*

<b>Niveles de planificación</b>	<b>Productos</b>	<b>Instancias de participación</b>	<b>Alcance de participación</b>
<i>Nacional</i>	Plan Nacional de Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejos Nacionales para la Igualdad</li> <li>• Consejos consultivos sectoriales</li> <li>• Diversos espacios de consulta para el diseño/actualización del PND</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulación de políticas nacionales</li> </ul>
<i>Intermedio</i>	Planes Regionales o Zonales de Desarrollo Territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejos Regionales de Planificación con participación ciudadana</li> <li>• Asambleas Regionales e instancias de sociedad civil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consulta y concentración de tendencias regionales</li> <li>• Formulación de políticas regionales</li> </ul>
	Planes de Desarrollo Provinciales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asambleas Provinciales</li> <li>• Consejos seccionales de Planificación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimiento de prioridades provinciales</li> <li>• Formulación de políticas provinciales</li> </ul>
<i>Local</i>	Planes distritales y circunscripciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejos Seccionales de Planificación</li> <li>• Asambleas ciudadanas Territoriales e instancias de la sociedad civil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulación de políticas territoriales</li> <li>• Acuerdo de estrategias locales</li> </ul>
	Planes de Desarrollo Cantonal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejos Seccionales de Planificación</li> <li>• Asambleas cantonales e instancias de la sociedad civil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulación de Políticas de Desarrollo Local</li> <li>• Demandas y prioridades locales</li> </ul>
	Planes Parroquiales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejos Seccionales de Planificación</li> <li>• Asambleas Ciudadanas Parroquiales e instancias de la sociedad civil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulación de políticas parroquiales</li> <li>• Acuerdo de estrategias territoriales</li> </ul>

*Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES, 2018.*

De esta manera se propende a que los mecanismos de participación impliquen un comportamiento social proactivo que permita fijar acciones colectivas integradoras diferentes a la división política administrativa, en búsqueda de proyectos comunes en los ámbitos sociales, productivos y ambientales.

## **6. Principales debilidades del sistema de planificación y gestión del desarrollo territorial en el Ecuador**

Hasta 2004, la planificación en el Ecuador revelaba indicadores muy bajos, empezando por la débil injerencia institucional a nivel nacional. Sin embargo, a partir de este año se han tomado decisiones importantes, como la creación de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) como organismo técnico dependiente del poder Ejecutivo, responsable de la planificación y el ordenamiento territorial y que, conforme a lo dispuesto en la Constitución del 2008, se convierte en el ente público que lidera el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

No obstante los avances, esfuerzos y recursos asignados, aún existen algunos aspectos que requieren ser mejorados o potenciados, entre los cuales se mencionan los siguientes:

- La inclusión o consideración del enfoque territorial como parte de los procesos de planificación no es permanente, lo cual ha incidido en la calidad y utilidad de varios instrumentos.
- Se mantiene aún el énfasis en planes sectoriales, intervenciones parciales y el análisis aislado de los diferentes componentes del territorio, lo cual ha impedido mejorar la efectividad de la planificación y gestión territorial.
- La dificultad de analizar y entender el territorio como un todo integral, separando constantemente lo urbano de lo rural, ocasiona la falta de propuestas en temas de producción, comercio, acceso a mercados, dotación de infraestructura, etc. Esta marcada diferencia entre el campo y la ciudad en temas de pobreza y calidad de vida, sumado a la marginación de los habitantes rurales, es un problema que lejos de resolverse se ha ido acentuando debido a la gran cantidad de personas que abandonan los espacios rurales para migrar a la ciudad.
- Otro de los temas considerados dentro de las debilidades del desarrollo territorial es la degradación ambiental. En efecto, a pesar de existir la suficiente cantidad de leyes que favorecen la conservación del ambiente, la débil acción institucional es un problema que debe resolverse. Aún se mantienen altos niveles de contaminación (aire, suelo, agua), desconocimiento y débiles acciones en la gestión de recursos naturales renovables y no renovables. Es crítica la pérdida de la biodiversidad en varias zonas del país, con graves impactos, sobre todo para las comunidades asentadas ancestralmente, así como para el patrimonio de la biodiversidad nacional. Por otro lado, pero dentro de este marco de desarrollo, existen bajos niveles

de educación ciudadana y gestión institucional respecto de los riesgos naturales. Sin embargo, son alentadores los esfuerzos gubernamentales y de diversas organizaciones ambientales que trabajan en los temas de recursos naturales, biodiversidad, amenazas naturales, vulnerabilidades, riesgos y otros.

- Hay claras deficiencias en la generación de instrumentos y herramientas que guíen los procesos de planificación. Si bien se cuenta con guías y metodologías para la elaboración de planes de desarrollo y ordenamiento territorial, las mismas siguen siendo teóricas y de poca utilidad práctica.
- Aunque desde los Gobiernos Autónomos Descentralizados (provincial, municipal y parroquial) se han desarrollado algunas iniciativas de articulación y coordinación interinstitucional, desde el punto de vista operativo, éste es un tema que debe trabajarse más profundamente. Si bien el marco normativo para la planificación local es claro en cuanto a la asignación de competencias de cada nivel de gobierno, la articulación entre estos y con el nivel central es un punto débil dentro de la planificación y el ordenamiento territorial.
- Finalmente, una problemática fuerte dentro de los procesos de planificación, tanto en los gobiernos locales como en el nivel central, son los conflictos de tipo político – partidistas, que redundan en la falta de coordinación y sobre todo en la generación de iniciativas desarticuladas, así como en la falta de apoyo para la conformación de alianzas institucionales que fomenten el desarrollo de los territorios.

## **7. Desafíos del futuro en materia de planificación y gestión del desarrollo territorial en el Ecuador**

Un desafío clave en Ecuador es lograr una mayor correspondencia entre los procesos de planificación general y de ordenamiento territorial, es decir, la incorporación del enfoque territorial en la planificación del desarrollo, a partir de una efectiva articulación vertical entre niveles de gobierno y coordinación horizontal, entre pares. En relación con ello sería deseable fortalecer los procesos de desconcentración y descentralización para que la institucionalidad y la prestación de servicios públicos consideren en sus modelos de gestión las dinámicas territoriales propias y diferenciadas.

Es imprescindible consolidar espacios de concertación, diálogo y discusión en territorio, como instancias más permanentes y sostenibles, sobrepasando las

coyunturas, de manera más estructural. En este sentido, también sería importante incluir en procesos de articulación a las instancias que financian los procesos, así como a la cooperación internacional, para fomentar la vinculación plan – presupuesto, así como la territorialización de la inversión pública en los diferentes niveles de gobierno

Desde el punto de vista operativo, Ecuador deberá avanzar en herramientas que permitan generar y monitorear indicadores territoriales<sup>17</sup>, con el propósito de analizar dinámicas espaciales y desequilibrios territoriales, principalmente para observar comportamientos y tendencias en los lugares en donde se implementan las diversas políticas públicas. Vinculado con esta temática, es necesario también consolidar la generación de información multipropósito con fines de planificación, además de utilizar aquella disponible, como por ejemplo el proyecto de "Generación de Geoinformación para la Gestión del Territorio a Nivel Nacional, escala 1: 25.000", financiado por el Estado durante el período 2009 – 2016, en el cual se generaron muchas variables vinculadas al espacio geográfico rural y que, por su nivel de detalle, también permite ejecutar soluciones a problemas específicos ligados al desarrollo rural.

En los últimos tiempos, en el país se han creado los organismos institucionales necesarios para la planificación y gestión del territorio; así como también, se han generado los principales instrumentos legales encaminados a favorecer la generación de políticas territoriales y la elaboración de la geoinformación necesaria requerida para los estudios sobre el territorio rural vinculados a establecer las potencialidades, limitaciones y problemas territoriales.

Por otro lado, en términos de planificación, se puede observar que la lógica de los planteamientos institucionales han surgido tratando de encaminar un modelo territorial basado en una sustentación económica que respete el medio ambiente, con flujos que articulen eficientemente todo el territorio y las relaciones campo-ciudad, no solamente en términos legales como estipula el COOTAD, sino también de complementariedad comercial que sustenten una integración regional y nacional eficaz. Las perspectivas futuras se muestran alentadoras en virtud de los logros alcanzados en los últimos quince años, faltando por resolver algunos problemas de coordinación que atañe sobre todo a los gobiernos autónomos descentralizados a fin de superar los esquemas tradicionales de las campañas políticas, con una gestión basada en ofrecimientos de obras visibles, especialmente urbanas, que han excluido importantes áreas rurales e ir generando así condiciones para articular estudios claves y propuestas geopolíticas para la definición de una estrategia nacional de desarrollo, que enfrente efectivamente la exclusión, pobreza e inequidad socioeconómica territorial.

---

<sup>17</sup> Senplades (2017b). Pp. 126.

Finalmente, un desafío clave en el país es promover la formación de profesionales afines a estas áreas y trabajar en coordinación con las universidades, Consejo Nacional de Competencias, Gremios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Cooperación Internacional y otros actores relevantes para desarrollar e implementar plataformas virtuales para la capacitación a funcionarios públicos relacionados.

## Referencias

- Asociación de Municipalidades Ecuatoriana - AME. (2007). Proceso de Planificación Local Participativa, PLP, Planes de Desarrollo Estratégico Cantonal, PDEC: Guía Conceptual y Operativa, Módulo 1, Filosofía y Marco Conceptual. Quito-Ecuador.
- Banco Central del Ecuador. (2016). Datos provinciales del Valor Agregado bruto (VAB). Quito-Ecuador.
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Publicada en el Registro Oficial Mo. 449, del 20 de octubre de 2008. Última modificación: 14 de febrero de 2018. Ciudad Alfaro. Ecuador.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 303, del 19 de octubre de 2010. Última modificación: 5 de febrero de 2018. Quito-Ecuador.
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP). Publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 306, de 22 de octubre de 2010. Última modificación: 29 de diciembre de 2017. Quito-Ecuador.
- Cuesta, R., Villagómez, M., y Sili, M. (2017). Atlas Rural del Ecuador. (IGM/IPGH, Ed.) (Primera). Quito-Ecuador.
- Dávila, A., Cuesta, R., Villagómez, M., & Fierro, D. (2013). Atlas Geográfico Nacional del Ecuador. (J. León, Ed.) (Segunda Ed). Quito-Ecuador: SENPLADES.
- Instituto Oceanográfico de la Armada (2016). Carta Didáctica del Territorio Marítimo del Ecuador. Guayaquil, Ecuador.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC). Publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 175, de 20 de abril de 2010. Última modificación: 11 de mayo de 2011.
- Reglamento Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 383, de 26 de noviembre de 2014. Última modificación: 11 de enero de 2018. Quito-Ecuador.
- Registro Oficial. (2017). Registro Oficial Nro. 10. Quito-Ecuador.
- Registro Oficial. (2016). Registro Oficial Nro. 711. Quito-Ecuador.
- Registro Oficial. (2016). Registro Oficial Nro. 790. Quito-Ecuador.
- Registro Oficial. (2014). Registro Oficial Nro. 166. Quito-Ecuador.
- Salcedo, A., Silva, V., Holguín, W., Hidalgo, S., Uquillas, O., Torres, J., Lucero, S. (2014). Distribución espacial referencial de los establecimientos prestadores de servicios públicos. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES, Ed.) (SENPLADES). Quito-Ecuador: SENPLADES.

- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES. (2017a). Transición de Gobierno. (SENPLADES, Ed.) (SENPLADES). Quito-Ecuador. Retrieved from <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/04/Transicion-de-Gobierno.pdf>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES. (2012). La Participación Ciudadana. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Quito-Ecuador.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES. (2010). Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial – Estrategias para el fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Con el apoyo de Programa ART/PNUD, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Gobierno Vasco. Quito, Ecuador. Retrieved from <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/LINEAMIENTOS-PARA-LA-PLANIFICACIÓN-DEL-DESARROLLO-Y-EL-ORDENAMIENTO-TERRITORIAL.pdf>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES. (2015). Norma Técnica de los Sistemas de Información Local. Acuerdo Ministerial 56, Registro Oficial 556 de 31-jul.-2015. Última modificación: 06-mar.-2018.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES. (2017b). Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021 / Toda una vida. Quito. Ecuador.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES. (2009). Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Quito. Ecuador.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES. (2013). Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Quito. Ecuador.

## 6. El lento proceso de construcción de la planificación territorial en Paraguay

*Marcelo Sili*

*Claudia Avila*

### 1. El modelo de organización territorial del país

Paraguay es un país de medianas dimensiones. Con sus 400.000 km<sup>2</sup>, su superficie equivale, aproximadamente, a la mitad de Bolivia y al 5% de Brasil. Localizado en un área de transición y con una posición estratégica en el contexto de América del Sur (ver figura 1), el país mantiene estrechos e históricos lazos con Argentina y Brasil, sus grandes vecinos del Sur y del Este; actualmente también consolida sus relaciones con Bolivia hacia el Este y el Norte. Con estos tres países, especialmente con Argentina y Brasil, comparte sus aproximadamente 4.000 km de fronteras.

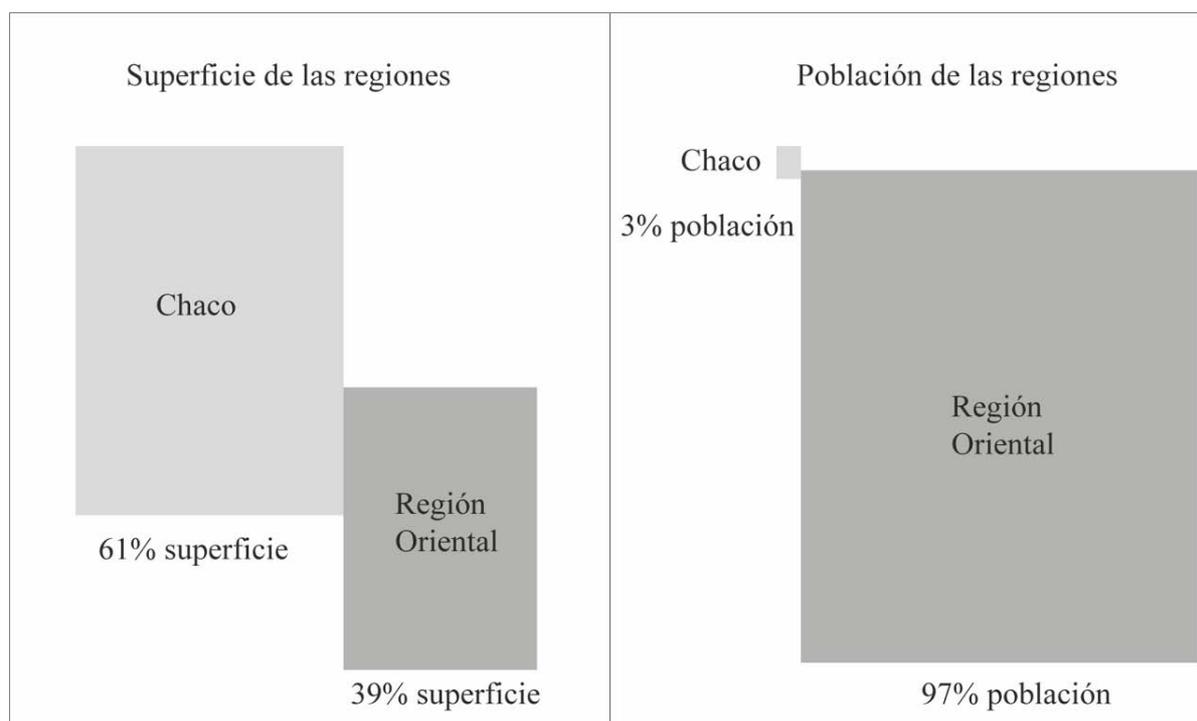
El río Paraguay divide al país en dos regiones naturales muy diferentes. Hacia el Este, la región Oriental, con tierras fértiles localizadas en las cuencas de los ríos Paraguay y Paraná y clima tropical/subtropical húmedo, representa el 39% del territorio, pero alberga el 97% de la población y gran parte de la actividad económica, agropecuaria y administrativa. La Región Occidental, más conocida como el *Chaco*, alberga apenas el 3% de la población, tiene suelos de menor calidad y lluvias escasas, que rondan los 400-700 mm ubicadas en las zonas más occidentales y noroccidentales (Figura 2). Por ello, su principal actividad productiva es la ganadería y ciertas actividades agrícolas (Valdez et al., 2011).

Figura 1. Mapa físico político del Paraguay



Fuente: Acción territorial 2017.

Figura 2. Distribución de la población paraguay



Fuente: Sili, M., Causarano, M., Sosa, E. y Scribano, R. (2011). *Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay*.

La red urbana del país está estructurada directamente por dos fenómenos: la prestación de los bienes y servicios necesarios para la propia población y para las vastas áreas rurales de producción primaria (algunas más competitivas que otras), y la articulación territorial entre territorios y ciudades, los cuales están, en varios casos, asociados a una intensa vida comercial, como Ciudad del Este y Encarnación, sin descartar otras ciudades fronterizas menores como Pedro Juan Caballero, Saltos del Guairá y, en pocos años más, otras pequeñas localidades del Chaco que crecerán bajo el impulso de sus gemelas de Brasil y del desarrollo de las actividades ganaderas.

Actualmente Paraguay tiene 7 millones de habitantes (2016), con una densidad de 14,5 habitantes por km<sup>2</sup>, una de las más bajas del continente (Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censo, 2015). Según se indicó, en el *Chaco*, que representa el 60% de su superficie vive menos del 5% de la población, en tanto que, el Oriente, que constituye el 40% restante, vive el 95% de los habitantes. Con 40% de la población ubicada en el medio rural y un crecimiento demográfico de 2,0% anual (muy por debajo del 3,2% de los años ochenta), Paraguay es, todavía, uno de los países menos urbanizados y con mayor aumento vegetativo de América Latina y el Caribe.

En efecto, su tasa de crecimiento poblacional (1,9%) es alta comparada con el resto de los países de América Latina (1,2%). Responsable de este crecimiento es la alta tasa de fecundidad, la cual ronda en 3,75 hijos por mujer, dato que ubica a Paraguay en el puesto 50 a nivel internacional, y en el tercero en América. El 40% de la población paraguaya tiene menos de 15 años y el 25% de la población total tiene entre 15 y 29 años. Desde el punto de vista de la pobreza, Paraguay es uno de los países de mayor desigualdad en América Latina. En 2010, el coeficiente de Gini para el ingreso era de 0,51, uno de los más altos de la región (Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censo, 2010). El 10% de la población más rica recibe el 45% de los ingresos totales del país y el 40% más pobre, apenas el 10%. Los determinantes de la pobreza en Paraguay son diversos. Los factores que aparecen como más importantes son los bajos niveles educativos comparados con los de otros países de la región, la falta de empleos sostenibles en áreas urbanas y el bajo acceso a la tierra en las áreas rurales, entre otros.

Históricamente, el desarrollo económico del país ha estado vinculado a la explotación agroforestal, a la cual se han añadido en algunos períodos el comercio de reexportación e importantes inversiones hidroeléctricas. Los ciclos económicos externos, en particular los de Argentina y Brasil, ejercen considerables repercusiones. Con un PIB de 27.784.434 de dólares anuales, la economía del Paraguay muestra una fuerte dependencia del sector servicios, especialmente del comercio, y de la agricultura, fundamentalmente de la producción de soja (Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censo, 2015).

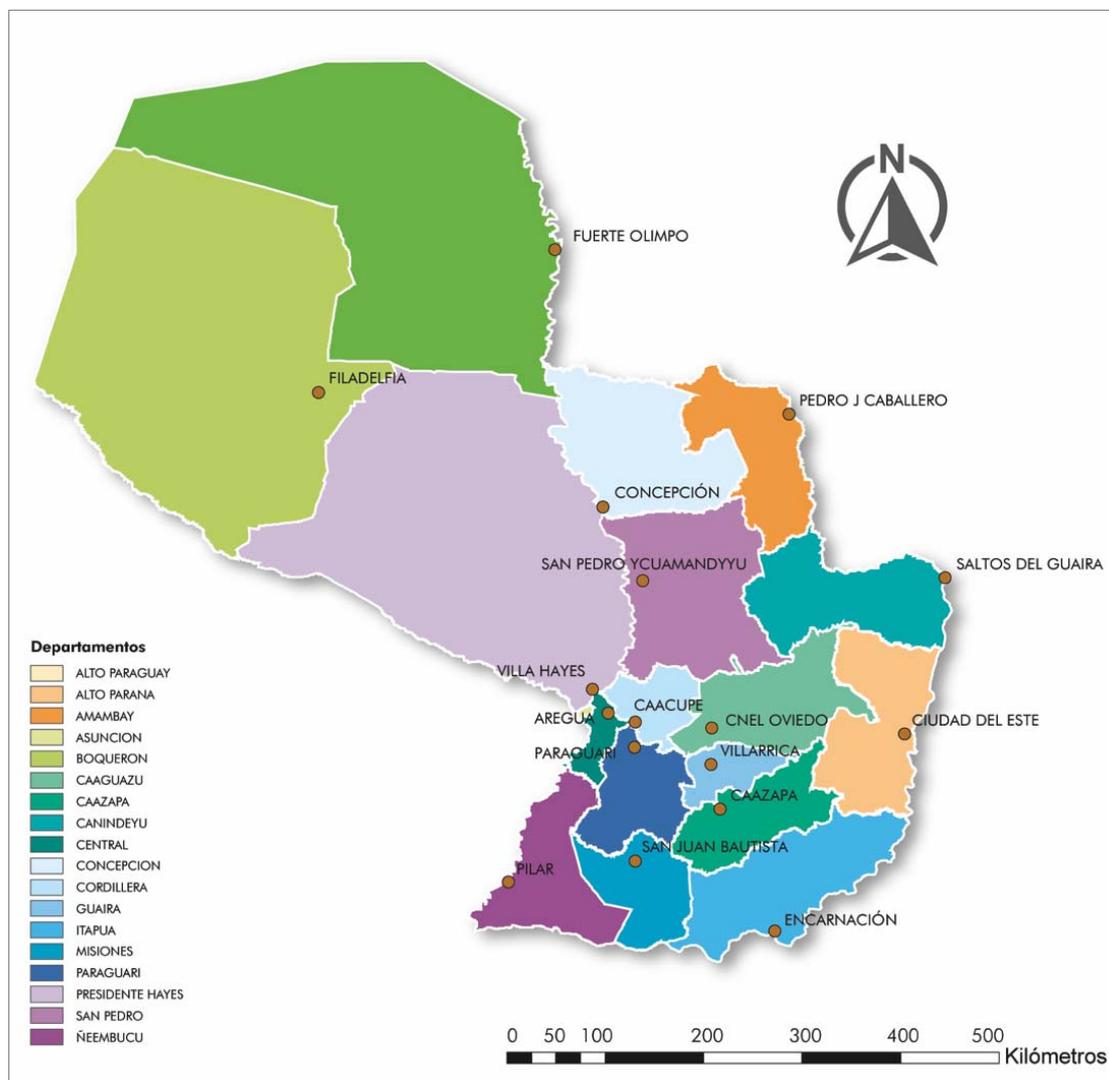
Desde el punto de vista administrativo, y según lo establecido por su Constitución y sus leyes, Paraguay es un Estado unitario. La Constitución de 1992 asegura la división de poderes, de acuerdo con ésta, el país adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista. El Poder Ejecutivo es ejercido por el presidente de la República. Además, existe un vicepresidente quien, en caso de impedimento o ausencia temporal del presidente o vacancia definitiva de dicho cargo, lo sustituye con todas sus atribuciones. El presidente y el vicepresidente son elegidos por votación popular para un mandato de cinco años, sin posibilidad de reelección. Los otros dos poderes son el Poder Legislativo ejercido por el Congreso, compuesto de una Cámara de Senadores (Cámara Alta), de 45 miembros, y una Cámara de Diputados (Cámara Baja), que consta de 80 diputados. Finalmente, el Poder Judicial a cargo de la administración de Justicia es ejercido por la Corte Suprema de Justicia, y por los demás Tribunales y Juzgados que establece la ley.

Desde el punto de vista de su estructuración política y administrativa, el territorio nacional se divide en departamentos y distritos. Los diecisiete departamentos de Paraguay constituyen la primera división política administrativa del país. La Región Oriental concentra catorce, mientras que la Región Occidental posee tres. A ellos se suma Asunción –la capital–, que es un distrito, pero que para efectos censales es considerada como un departamento. El gobierno de cada departamento es ejercido

por un gobernador y por una Junta Departamental, electos por voto directo de los ciudadanos radicados en los respectivos departamentos. El Gobernador representa al Poder Ejecutivo en la ejecución de la política nacional.

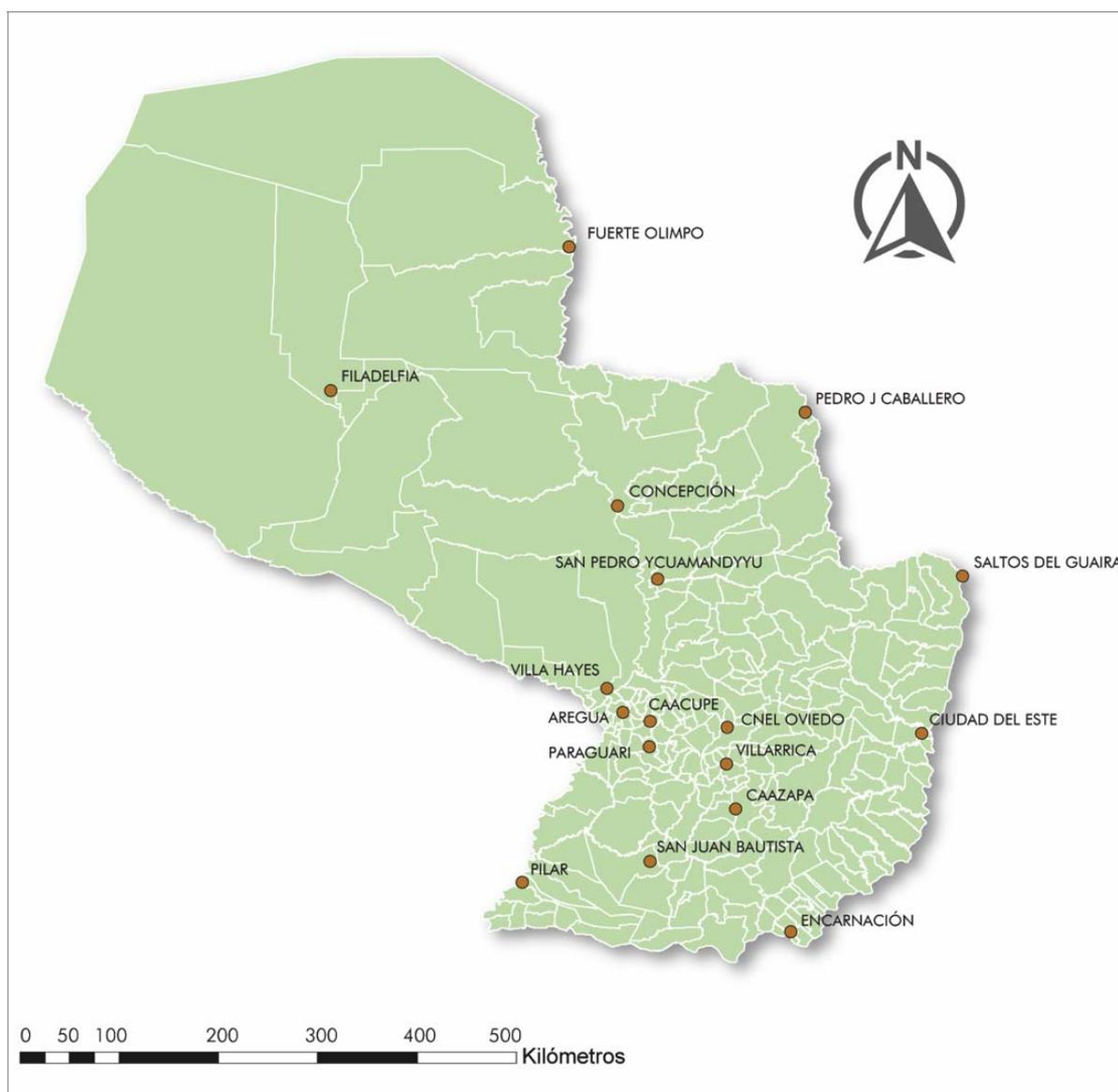
Además, el país cuenta con 254 municipios, incluyendo Asunción. Éstos componen cada una de las subdivisiones de un departamento. A su vez, están divididos en áreas urbanas y rurales. La Constitución Nacional de 1992 reconoce a los distritos la autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses, y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos. Los distritos son muy desiguales en tamaño y complejidad, lo cual hace que la administración territorial del país no resulte una tarea simple. Hay distritos que tienen menos de 100 km<sup>2</sup> y otros, en el Oeste, que cuentan con más de 50.000 km<sup>2</sup> (Figura 3 y 4).

Figura 3. División político-administrativa del Paraguay (Departamentos)



Fuente: Elaboración propia.

Figura 4. División político-administrativa del Paraguay (Municipios)



Fuente: Elaboración propia.

Fuertemente dependiente de la valorización de aquellos recursos naturales ligados a la exportación, el modelo histórico de construcción territorial de Paraguay ha dejado como resultado un territorio complejo atravesado por un conjunto de problemáticas de organización y desarrollo que solicitan una mirada integral. Las principales problemáticas que cabe identificar son las siguientes:

En primer lugar, el territorio del Paraguay aparece como desequilibrado. Se trata de un fenómeno que se consolida año a año, debido a la concentración de la población en algunos lugares cuyos niveles de crecimiento poblacional son ya elevados: el área metropolitana de Asunción, Encarnación y Ciudad del Este. Esto tiene como contraparte el despoblamiento y la pérdida de oportunidades en áreas rurales

remotas, con bajos niveles de conectividad o con baja capacidad de valorización de sus recursos. Sin embargo, hay que tener en claro que las disimetrías territoriales no constituyen un problema en sí mismo, pues muchas veces los desequilibrios territoriales responden a las oportunidades y a la dotación de recursos de los territorios. Lo que sí constituye ciertamente un problema son las siguientes dos características: a) la saturación y congestión territorial en Asunción y su zona metropolitana, lo cual genera sobrecostos en el mantenimiento de las infraestructuras y equipamientos y afecta las condiciones ambientales y la calidad de vida de la población de un lugar (Sili *et al.*, 2011), y b) las extremas bajas densidades en la región occidental, que generan un círculo vicioso de despoblamiento y deterioro, pues, al no contarse con una escala de población suficiente, resulta imposible generar equipamientos e infraestructuras de calidad que permitan el asentamiento de nueva población y el desarrollo de nuevas actividades, generando como consecuencia una baja calidad de vida, una escasa capacidad de valorización de los recursos y también, por ende, de generación de empleos.

Otra problemática clave es el bajo nivel de articulación territorial interna. Si bien se han hecho grandes esfuerzos por integrar al país con los vecinos, y a las áreas rurales con las urbanas, siguen existiendo grandes deficiencias a nivel de vinculación territorial que es necesario resolver. Aunque el sistema urbano de primer y segundo rango actualmente se encuentra conectado, no sucede lo mismo en las áreas rurales (Vázquez y Goetz, 2013).

Paraguay también presenta problemas ambientales y de deterioro del paisaje, derivados del modelo de desarrollo económico y de la carencia de planes de ordenamiento territorial, situación que es muy clara y evidente en las ciudades. Un tema clave en el país ha sido y sigue siendo la pérdida de bosques: si en 1945 la cobertura boscosa abarcaba el 52% del territorio de la Región Oriental (8,3 millones de hectáreas), en 2002 la proporción apenas representaba el 22% del área (3,5 millones de hectáreas). Otro fenómeno importante ha sido el progresivo empobrecimiento y degradación de los suelos debido a la falta de prácticas de conservación y manejo y a la realización de cultivos anuales. Los suelos se ven afectados por la intensidad de las lluvias en zonas mayormente arenosas y con pendientes pronunciadas. La incorporación de nuevas tierras a la agricultura y las tecnologías utilizadas han generado una gran cantidad de residuos tóxicos que contaminan no solamente a los suelos sino también a las corrientes de agua (incluyendo las subterráneas), constituyéndose también en una amenaza para la fauna y la flora del país. En las zonas urbanas, los procesos de contaminación originados por una desordenada urbanización e industrialización constituyen una amenaza creciente para el ambiente, debido a la proliferación de basureros a cielo abierto y a la presencia de efluentes cloacales sin tratamiento y de efluentes industriales peligrosos.

## 2. La trayectoria del sistema de planificación del desarrollo territorial en Paraguay

### 2.1 Los inicios de la planificación

La planificación se instaló en el Estado paraguayo por impulso de la “Alianza para el Progreso”<sup>18</sup>, iniciativa que en la década de 1960 tuvo un importante empuje en América Latina. Inspirado en Keynes, su enfoque apuntaba a la instalación de un sistema de economía mixta, con empresas estatales productoras y abastecedoras de servicios, a la espera de que el sector empresarial privado nacional, de muy incipiente desarrollo, madurara lo suficiente para asumir tales competencias.

No obstante, la planificación fue un proceso marginal en el Paraguay. Recién en 1962 se creó la Secretaría Técnica de Planificación (STP), a la par que se gestó un incipiente sistema nacional, con la instalación, en los ministerios, de direcciones y oficinas de planificación. Varios planes fueron financiados, especialmente, por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), organismos que marcaban la agenda en la materia. Numerosos técnicos nacionales fueron formados en cursos ofrecidos por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), y constituyeron una élite técnica que actuó como contrapartida de los bancos multilaterales.

Las experiencias concretas de planificación más reconocidas fueron la construcción de las dos grandes represas (Itaipú y Yacyretá) y el llamado “Plan Triángulo” de integración vial entre Asunción, Ciudad del Este y Encarnación (Vázquez, 2006). También en la década de 1970, se diseñó –aunque no se aplicó– una propuesta de regionalización, basada en la capacidad productiva y en el uso potencial de los suelos, que consistió en aplicar al territorio una malla cuadrangular, basada en un enfoque productivo, con fuerte sesgo en el desarrollo económico. Uno de los objetivos de la iniciativa fue aplicar un impuesto progresivo a la tierra para obligar a los propietarios a explotarla y reducir así el stock de tierras ociosas, sin embargo, la fuerte presión de los terratenientes impidió la aplicación de la política.

A nivel municipal, Asunción fue pionera en plantear una visión territorial de alcance metropolitano, con la creación de la Asociación de Municipalidades del Área Metropolitana de Asunción en 1978; luego, con el diseño del Plan Director metropolitano y el Plan de Transporte metropolitano (Plan CETA, Comisión de Estudio del Transporte de Asunción) apoyado por la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) en 1987 y, a posteriori, con el diseño del Plan de

---

<sup>18</sup> La “Alianza para el Progreso” (en inglés: *Alliance for Progress*) fue un programa de ayuda económica, política y social de los Estados Unidos para América Latina efectuado entre 1961 y 1970.

Control de la Contaminación de la cuenca del Lago Ypacarai. Los planes metropolitanos, al igual que los nacionales, apuntaron al sector vial y al de transporte.

## *2.2 El período 1990-2010*

La reforma constitucional de 1992 estableció la descentralización político-administrativa del Estado, creándose las gobernaciones con el cometido de coordinar las obras y los servicios intermunicipales, así como de traducir, a nivel departamental, el Plan Nacional de Desarrollo. La creación de estas gobernaciones no cambió la condición unitaria, fuertemente centralizada, que caracteriza al Paraguay. Desde ese momento hasta la actualidad, numerosos planes, programas y proyectos fueron planteados, con diferentes enfoques y miradas. A nivel nacional, se crearon planes con un enfoque más sectorial, como los planes de salud para distintos destinatarios y temas a encarar (salud reproductiva, descentralización del sistema de salud, control de vectores y enfermedades), de educación (reforma educativa), de apoyo a los sectores carenciados (reducción de la pobreza), de apoyo al pequeño productor rural (plan agrario, de desarrollo rural), de protección del medio ambiente (conservación de la biodiversidad), sobre TIC, desarrollo del turismo, construcción de caminos rurales, entre varios más. Una excepción ha sido el Plan Marco de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDyOT) de 2012, el cual se centra claramente en el desarrollo y el ordenamiento del territorio.

A nivel departamental también se plantearon numerosos planes, pero siempre con una clara orientación económico-productiva y social. Recién en años recientes se plantearon planes de ordenamiento territorial, aunque con nulo o bajo impacto.

A nivel local, por el contrario, se generaron muchas iniciativas: planes estratégicos de diferente tenor y planes de carácter territorial. Así, por ejemplo, a inicios de la década de 1990, la Municipalidad de Asunción elaboró el Plan Maestro de la Franja Costera y el Plan de Desarrollo urbano-ambiental. El segundo, contenía algunas directrices de carácter metropolitano, al igual que el Plan Metropolitano de Manejo de los Residuos Sólidos (AMMR), el Plan para la construcción del Sistema de Catastro Urbano del Gran Asunción (SICUGA) y la actualización del Plan CETA de transporte metropolitano. Por su parte, la gobernación del Departamento Central encaró, en 1995, un Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental que no tuvo continuidad con el cambio de autoridades. En torno a la cuenca de Lago Ypacarai siguieron desplegándose numerosas iniciativas promovidas por distintos agentes. En 1993, el Ministerio de Industria y Comercio promovió el Plan de Ordenamiento Territorial para la localización industrial. Los municipios más pequeños del país también plantearon numerosas iniciativas, tales como planes de desarrollo

municipal, planes de ordenamiento ambiental, planes de fomento de las organizaciones vecinales, programas y proyectos de mejoramiento de barrios, junto con los destinados a la construcción de viviendas en nuevos asentamientos, de extensión de la infraestructura de agua potable, o de ordenamiento territorial con un claro enfoque hacia un mejor uso del suelo. Muchas de estas iniciativas fueron fruto de proyectos de cooperación bilateral formulados directamente con los municipios y ONGs.

### **3. La planificación territorial en Paraguay en la actualidad**

#### ***3.1 La organización del sistema de planificación***

En la actualidad, pasadas ya dos décadas del inicio del proceso descentralizador y del robustecimiento de los esfuerzos en materia de planificación para hacer frente a las problemáticas territoriales, el gobierno central, las gobernaciones y los municipios cuentan con diversos organismos, instrumentos de intervención y experiencias concretas.

*El nivel nacional.* A nivel nacional (gobierno central) existen tres organismos que están involucrados en las políticas de planificación territorial:

- STP (Secretaría Técnica de Planificación). Tiene como función elaborar las metas generales del desarrollo, por sectores y regiones; coordinar los proyectos y programas del sector Público y el Plan General del Desarrollo y los Planes por Sectores y Regiones, incluyendo los planes de ordenamiento territorial de nivel nacional. En años recientes, la STP ha trabajado en la definición de lineamientos estratégicos de nivel nacional (Plan Nacional de Desarrollo), ha apoyado a los municipios para que cada uno de ellos pueda elaborar y poner en marcha sus planes de desarrollo municipal y, recientemente, ha secundado a los mismos también en la puesta en marcha de proyectos de ordenamiento territorial. De esta manera, la STP ha participado activamente en la promoción de procesos de ordenamiento territorial en todo el país.
- SENAVITAT (Secretaría Nacional de vivienda y hábitat). Su función es la generación de viviendas para la población de bajos recursos y la promoción de la mejora del hábitat. Este organismo ha participado activamente en los últimos años, apoyando procesos de planificación urbana, movilizadas especialmente por la necesidad de mejorar la localización de las inversiones en viviendas y en la mejora del hábitat.

- SEAM (Secretaría del Ambiente). Tiene como función formular, coordinar y ejecutar las políticas ambientales, incluyendo entre ellos los planes de ordenamiento territorial. En los últimos años, este organismo ha apoyado las políticas de conservación de los recursos naturales a través de planes ambientales de biodiversidad, de gestión de residuos sólidos y de apoyo al ordenamiento.
- Servicio Nacional de Catastro: su función es llevar el registro actualizado todos los bienes inmuebles del país. En los últimos años el servicio nacional de catastro ha puesto sus esfuerzos en apoyar a los municipios en la actualización de sus catastros y la capacitación de sus recursos técnicos, para posibilitar el ordenamiento y desarrollo local.

*El nivel departamental.* Las gobernaciones, que constituyen el segundo nivel de organización político-administrativo, han puesto en marcha iniciativas de desarrollo y de ordenamiento territorial de diferente tenor y complejidad, aunque más circunscriptas a la promoción del desarrollo económico y productivo, pero no al ordenamiento territorial y ambiental, dado que éste es de incumbencia más directa de los municipios. Del total de diecisiete departamentos, quince han puesto en marcha Planes de Desarrollo Departamental, especialmente orientados a mejorar la producción local en los distintos distritos de cada departamento. En tanto, en cinco departamentos se han puesto en marcha planes de ordenamiento territorial con diferentes niveles de evolución y complejidad.

*El nivel municipal.* El tercer nivel político-administrativo, conformado por los municipios, constituye el nivel por excelencia para la puesta en marcha de procesos de ordenamiento territorial, ante todo porque los municipios son los que tienen potestad político-administrativa para gestionar y administrar el uso del suelo. Entre 2015 y 2018, los 254 municipios del país han puesto en marcha Planes de Desarrollo bajo los estándares planteados por la STP. Actualmente hay cerca de veinte municipios avanzando con la puesta en marcha de Planes de Ordenamiento Territorial de nivel local, claramente orientados a definir los usos del suelo, previendo las dinámicas de crecimiento de los pueblos y ciudades y los posibles procesos de degradación ambiental.

### ***3.2 La articulación de los niveles espaciales***

En las últimas décadas, fuertes transformaciones en los Estados y en las políticas públicas, producto del cambio tecnológico y de la emergencia de nuevas lógicas de redes, han sido en parte responsables del rompimiento y la readecuación de los vínculos jerárquicos entre los niveles de la administración pública territorial, es

decir, entre los niveles de gobierno nacional, departamental y local. En los modelos de administración territorial históricos, el nivel central de gobierno tenía un rol clave en la definición de las políticas estructurales y en la generación de mecanismos de transmisión de dichas políticas e iniciativas hacia los niveles locales. Los planes, programas y proyectos se ejecutaban desde el gobierno central, en tanto que los departamentos y los municipios eran depositarios o ejecutores de las órdenes y planes planteados desde aquella instancia.

La situación ha cambiado notablemente en décadas recientes, destacando dos dinámicas convergentes. En primer lugar, el gobierno central se ha debilitado y no cuenta con capacidades para diseñar e implementar planes, programas y proyectos que lleguen a los niveles locales con eficacia. En segundo lugar, los departamentos, y más especialmente los municipios, han asumido nuevas potestades o funciones, habiendo emergido además una multiplicidad de nuevos actores que operan en los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial de nivel local sin vinculación con el nivel nacional (ONGs, organismos de cooperación internacional, etc.) De esta manera ha cambiado sensiblemente la relación entre los niveles de la organización político-administrativa: de un orden jerárquico se pasó a un orden de negociación multiescalar, donde las gobernaciones y los municipios tienen injerencia y participación crecientes, aunque como veremos posteriormente, no cuentan con la capacidad técnica necesaria para llevar adelante iniciativas de planificación y gestión territorial.

Esta situación es claramente evidente en Paraguay. El gobierno central plantea una serie de lineamientos estratégicos o diseña e implementa planes, programas y proyectos de carácter sectorial o territorial, pero los mismos en muchos casos no se implementan a nivel departamental o local debido al bajo nivel de vinculación político institucional entre el gobierno central y el gobierno departamental o local. Esta baja vinculación y por ende bajo nivel de cooperación entre niveles político-administrativos, se debe principalmente a que cada nivel está gobernado por diferentes partidos políticos o a que se verifica una competencia o conflicto de interés entre distintos actores. Esta situación de bajo nivel de cooperación y sinergia entre niveles político-administrativos se observa también entre municipios y las gobernaciones regidas por diferentes partidos políticos: en muchos casos los municipios desconocen la relación jerárquica con las gobernaciones y gestionan directamente los procesos de desarrollo, acciones y recursos con el nivel central, lo cual no permite construir una coherencia global de las políticas de desarrollo de nivel departamental. Los comportamientos oportunistas contribuyen a generar una fuerte fragmentación de proyectos de todo tipo en los municipios e imposibilita la construcción de un sentido colectivo en los departamentos, lo que termina dando lugar a profundas incoherencias en las acciones territoriales y generando mayores conflictos y procesos de degradación territorial y ambiental.

En este nuevo contexto histórico, es claro que ya no alcanza con mantener un orden jerárquico y garantizar el cumplimiento de las órdenes de los gobiernos centrales, sino que es necesario buscar nuevos mecanismos que permitan resguardar la compatibilidad y la coherencia de los objetivos, políticas y acciones nacionales, subnacionales y locales que se planteen, teniendo en cuenta que ahora todos los niveles escalares tienen interés en construir procesos de desarrollo.

### ***3.3 Los mecanismos participativos en los procesos de planificación territorial***

Otro tema clave en los procesos de planificación del desarrollo territorial en Paraguay son las dinámicas de participación, las cuales están completamente subordinadas a los tipos de iniciativas puestas en marcha y a las modalidades de articulación multiescalar anteriormente mencionadas.

En el nivel correspondiente al gobierno central, la participación social en los procesos de planificación se encuentra muy limitada a consultas a organismos de cooperación internacional (muchas veces con el objetivo de identificar y obtener apoyo técnico y financiero), a empresas consultoras o a Universidades para la realización de trabajos técnicos y, eventualmente, a la presencia de alguna organización social afín a la problemática del trabajo, pero sin vinculaciones duraderas.

En los niveles departamentales, los procesos de planificación abiertos a la participación comunitaria son escasos. La participación de la sociedad civil está circunscripta a las organizaciones sociales y técnicas directamente vinculadas a las temáticas territoriales, como pueden ser grupos ambientalistas, organizaciones profesionales, etc.

A nivel local, los procesos participativos son muy disímiles. En aquellos casos en los que se han llevado adelante algún plan de desarrollo comunitario o social, la participación de distintos actores sociales y organizaciones ha sido muy importante y activa, lo cual ha permitido generar un consenso sobre las acciones a llevar adelante. En cambio, los planes de desarrollo local diseñados en los últimos años, impulsados por la Secretaría Técnica de Planificación, han sido elaborados por consultoras, Universidades o por los mismos equipos técnicos, con dispositivos de participación social muy débiles, que han permitido en muchos casos organizar las acciones municipales, aunque sin consenso ni validación social.

#### **4. Las principales debilidades del sistema de planificación y gestión del desarrollo territorial en Paraguay**

La trayectoria histórica de la planificación territorial en Paraguay ha sido muy pródiga en términos de generación de iniciativas, aunque ha tenido muy bajo impacto en términos de mejora de la organización y el desarrollo de los territorios. Esta trayectoria ha dejado grandes enseñanzas sobre el funcionamiento de la planificación y sobre sus debilidades, las cuales interesa sistematizar para poder generar políticas correctivas hacia el futuro. Entre las principales debilidades, se pueden observar las que a continuación se detallan.

La principal debilidad en el sistema de planificación y gestión territorial del Paraguay es la preeminencia de una visión muy limitada o reduccionista del rol de la planificación y el ordenamiento territorial en torno al desarrollo. Los gobiernos y los líderes políticos, acuciados por encontrar respuestas rápidas a las problemáticas estructurales del país, visualizan a la planificación como un proceso de muy largo plazo, y por lo tanto inútil para resolver los problemas de sus territorios, especialmente a nivel nacional y departamental. Esta falta de visión y de entendimiento sobre las necesidades de poner en marcha este tipo de políticas y acciones se traduce, o bien en la inexistencia de planes, programas y proyectos eficaces, o bien en su debilidad y bajo impacto. En tanto a nivel municipal, y muy especialmente en los municipios donde se produce un fuerte crecimiento de la población, y por lo tanto una fuerte demanda de espacio e infraestructuras, si se genera una fuerte demanda de planificación y gestión territorial. Lamentablemente, a pesar de la creciente demanda de los municipios, la carencia de políticas nacionales de apoyo al ordenamiento territorial, estables a través del tiempo, limitan la puesta en marcha de estos planes a nivel local.

Una segunda problemática tiene que ver con el predominio de enfoques verticales y jerárquicos. En los procesos de planificación del desarrollo territorial en Paraguay prevalece claramente un enfoque de arriba hacia abajo (*top down*). Cuando los gobiernos diseñan un plan, el mismo se realiza con la participación de una consultora o una universidad, sin la participación de la sociedad civil y con escaso diálogo con los otros niveles escalares. Este tipo de enfoque ha sido priorizado por los gobiernos centrales, departamentales o locales para poder contar en forma rápida con un plan que permita darle credibilidad al gobierno 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. Un ejemplo de ello ha sido la elaboración masiva de planes de desarrollo local por parte de los Municipios, el Gobierno nacional obligo a todos los Municipios del país a realizar sus planes de desarrollo, en base a un formulario tipo, con el incentivo que a partir de dichos planes los municipios

obtendrían financiamiento adicional para obras y servicios. A partir de esta propuesta los 254 municipios del Paraguay formularon sus planes a través de consultoras o Universidades, sin procesos participativos, ni con estudios técnicos de base, quedando muchos de ellos como documentos de consulta sin ningún valor propositivo.

En tercer lugar, muchas de las iniciativas puestas en marcha responden a una mirada que sigue siendo sectorial, sin que se promuevan las vinculaciones con otros sectores. Apoyada en la lógica del desarrollismo y del Estado benefactor, dicha mirada parece no tener en cuenta que en la actualidad se debe operar bajo la lógica de redes interconectadas, que operan en forma dinámica y flexible. La mirada sectorial contribuye claramente a la falta de coordinación interinstitucional. Las instituciones responsables de la planificación y la gestión de los planes y programas de desarrollo tienen estructuras institucionales de carácter vertical, propias del modelo de Estado fordista. Este modelo de organización les impide generar espacios o plataformas de gestión y coordinación capaz de garantizar la gobernanza de los planes y programas. De ahí que un problema clave, claramente denunciado, sea la falta de diálogo, de coordinación y de complementariedad de las iniciativas en marcha. Esta situación se evidencia claramente por la superposición de acciones entre diferentes Ministerios, así la Secretaría Técnica de Planificación, responsable de la política de planificación nacional, ha diseñado el *Plan Nacional de Desarrollo, construyendo el Paraguay del 2030*, además ha puesto en marcha los planes de desarrollo local junto con los municipios, sin embargo otros Ministerios han puesto en marcha otros planes sectoriales como Plan Nacional del Hábitat y la Vivienda, el Plan ambiental, el Plan vial Ñamopora ñanderape, el Programa de desarrollo rural sostenible, etc. todos ellos actúan en forma independiente sin articulaciones permanentes con el Plan Nacional de Desarrollo, el cual se supone constituye el marco de referencia de la planificación y el desarrollo territorial en el país.

Una temporalidad diferencial caracteriza a la planificación en Paraguay, en efecto, las diferencias en las lógicas temporales o en los ritmos de la política y de la planificación son un factor clave en el éxito o fracaso de la planificación y gestión del desarrollo. La necesidad de mostrar resultados concretos en el corto plazo, de manera de vencer en los procesos electorales y así mantener el poder político, imprime una lógica de tiempos cortos. Esta lógica temporal de corto plazo se contradice con los procesos de planificación participativos, los cuales son necesariamente de mediano y largo plazo. La resultante de esta profunda inadecuación temporal entre el corto plazo de los procesos políticos y los plazos largos de la planificación 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 apoyos, por lo cual quedan reducidos a simples documentos testimoniales. Esta situación se evidencia en todos los niveles de la gestión pública, pero más aún en los gobiernos locales.

La planificación y la gestión territorial en Paraguay es una tarea eminentemente gubernamental, con muy bajo nivel de participación de la sociedad civil, especialmente en los niveles departamental y nacional. En los casos de los planes de desarrollo local, cuando se construyen procesos con la participación de múltiples actores, tales procesos suelen ser muy cortos, con un desgaste del proceso participativo que transforma al plan en un documento técnico con poca validación y contenido social. La principal causa de estos bajos niveles de participación es fundamentalmente la fuerte presión política para generar propuestas acordes al deseo de los dirigentes políticos, y no del conjunto de la sociedad. Tal como se menciona, esta situación se evidenció con la puesta en marcha de los Planes de desarrollo local por parte de la Secretaría Técnica de Planificación durante los años 2016 y 2017.

La falta de recursos humanos capacitados es una debilidad clave en el sistema de planificación en Paraguay. Si bien en las últimas décadas se manifestó una clara voluntad orientada a la creación de ámbitos institucionales para la planificación y el ordenamiento territorial, como ha sido el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN), todavía no se cuenta con la densidad necesaria de recursos humanos capacitados en materia de planificación y gestión del desarrollo y, especialmente, con capacidad para conformar equipos multidisciplinarios. El único ámbito estatal que cuenta con recursos para la planificación territorial en Paraguay es la Secretaría Técnica de Planificación (10 técnicos formados en temas de planificación), en tanto las Gobernaciones y los Municipios (salvo los de ciudades de más de 100.000 habitantes) no cuentan con personal calificado. Los sistemas académicos en el país tampoco cuentan con los espacios de formación necesarios para reconstruir 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 falta de objetivos consensuados y de claridad conceptual sobre qué es lo que se construye, así como la falta de transparencia en la generación de los planes, generaron no solo confusión en la sociedad, sino también el fracaso de numerosas iniciativas, con el consiguiente escepticismo frente a nuevos proyectos de desarrollo y, por ende, la falta de compromiso en la participación en estos procesos.

Vinculado con lo anterior, un tema recurrente en Paraguay ha sido la falta de herramientas e instrumentos para la planificación y la gestión territorial, esto es, de información catastral, de cartografía básica de los territorios (Paraguay no cuenta con mapas detallados de su territorio a gran escala), de metodologías para la planificación, de sistemas de seguimiento, evaluación y control, de equipamiento informático. Así por ejemplo la información censal no está actualizada, no existen

censos económicos recientes (el último tiene más de 20 años) y no existe cartografía oficial de calidad. 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.

Finalmente, se puede observar que los procesos de planificación en Paraguay no han generado o acumulado experiencias de las cuales aprender: todo proceso de planificación que emerge se enfrenta a los mismos desafíos que los anteriores; no ha existido una capacidad de aprendizaje institucional en torno a la planificación y el desarrollo territorial que permita capitalizar conocimientos sobre qué hacer y cómo llevar adelante procesos más efectivos de planificación. Un elemento que ha contribuido a la discontinuidad y a la anarquía de procesos es la presencia de numerosas agencias de cooperación que llevan adelante proyectos de desarrollo y ordenamiento territorial, cada una de estas Agencias (cooperación alemana, cooperación japonesa, cooperación francesa, etc.) aportan sus metodologías, enfoques e instrumentos, pero no se coordinan con los planes o estrategias nacionales, por lo cual no permiten construir un aprendizaje compartido ni acumular conocimientos que sirvan para sostener y madurar nuevas prácticas. Una vez que el proyecto de cooperación técnica y su financiamiento finalizó, los equipos técnicos se desarmaron, sin que se pueda recuperar la experiencia y sus resultados.

En líneas generales, todas estas debilidades observadas en los diferentes niveles escalares de la planificación y gestión territorial han transformado a la planificación en un ejercicio técnico que pocas veces es tomado en cuenta al momento de la toma de decisiones. Al no coordinarse las acciones, al no crearse redes ni sinergias necesarias para apalancar las políticas públicas, la planificación termina siendo un ejercicio muchas veces estéril, lo cual contribuye a robustecer una suerte de círculo vicioso, pues la falta de resultados promueve aún más la desconfianza en el sector público y en la planificación como herramienta del cambio.

## **5. Los desafíos del futuro en materia de planificación y gestión del desarrollo territorial en Paraguay**

El Paraguay está entrando en una nueva fase histórica en términos de organización y desarrollo del territorio, en la cual se conjugan dos factores claves: la valorización global de sus recursos naturales y un nuevo modelo de integración territorial a nivel internacional. En el futuro, Paraguay será un país clave en la producción de bienes primarios para los mercados internacionales, lo cual se va a conjugar con la

consolidación de su territorio como plataforma de articulación y transporte de mercaderías desde el Mato Grosso hacia los puertos de la Cuenca del Plata y desde la fachada Atlántica hacia el Pacífico y viceversa.

En esta nueva fase de organización territorial, donde la creación de grandes obras de infraestructura de integración juega un papel clave, la valorización selectiva de los recursos territoriales se va a amplificar: la permeabilidad del territorio paraguayo permite que capitales extranjeros puedan poner en marcha nuevas actividades productivas con relativa facilidad, esto es más evidente en el Este del país, pero en las últimas décadas comienza a serlo también en las regiones nororiental y occidental, a partir de la instalación de numerosos inversores de diferentes nacionalidades. Una clara evidencia de esta dinámica son las crecientes inversiones de empresas de Brasil, de Argentina y de Uruguay en el sector agropecuario, industrial y de logística, atraídas por las buenas condiciones de rentabilidad actual, pero también por la proyección hacia el futuro inmediato. De esta manera, en el Paraguay aparecerán nuevas áreas de fuerte valorización agroindustrial, con un proceso de avance y ocupación selectiva del territorio por parte de sectores empresariales, por lo general extranjeros. El dato significativo es que este avance ya no va a tener lugar del mismo modo que en las décadas precedentes, cuando el precio de la tierra era muy bajo. En el nuevo contexto, la conquista de territorios para la producción se torna más compleja debido a la fuerte demanda de tierras y a sus mayores valores, lo cual permitiría pensar en nuevos y mayores conflictos entre inversores y población local, y en considerables niveles de concentración de la tierra.

En síntesis, el avance y la conquista desordenados de los espacios vacíos o de menor valorización relativa, las formas de inserción de la economía paraguaya a nivel internacional, el avance geopolítico y económico de los países vecinos, las nuevas dinámicas de transnacionalización del capital, la globalización del comercio, y la emergencia de un nuevo modelo productivo agropecuario serán elementos claves en la organización territorial del país.

Cabe suponer que este nuevo formato de organización territorial va a generar impactos sustanciales en dos grandes sentidos. Por un lado, en lo que concierne a la potencial degradación de los recursos naturales, por el otro, en lo que respecta al aumento de la concentración urbana, especialmente en la zona metropolitana de Asunción y en las ciudades medias vinculadas al nuevo esfuerzo agroindustrial y agroexportador. Para hacer frente a estos procesos y revertir los potenciales procesos de degradación ambiental y del hábitat, se torna imprescindible repensar las políticas y las prácticas de ordenamiento y desarrollo territorial. Cabe formular algunas recomendaciones centradas en cuatro temáticas principales, todas ellas recomendaciones emergentes de las problemáticas previamente analizadas:

**La modernización y mejora de los modelos de planificación y gestión.** Es imprescindible revalorizar, fortalecer y modernizar la planificación como factor

clave y estratégico del desarrollo en Paraguay. Claramente, ello implica generar nuevas condiciones político-institucionales que sustenten estas prácticas. En esta línea, puede plantearse lo siguiente:

La experiencia concreta de los procesos de planificación en Paraguay y en América Latina en general muestra que los casos más exitosos y sostenibles de planificación son aquellos que se basan en una sólida estrategia de participación de la sociedad civil, especialmente a nivel local. Por tanto, es imprescindible fortalecer las estrategias de participación en todos los niveles escalares, de manera que los procesos de planificación cuenten con la legitimidad social necesaria para la implementación de los proyectos e iniciativas resultantes del proceso de planificación.

Si bien la planificación requiere de ciertos niveles mínimos de formalización, las mejores prácticas son aquellas en las cuales las iniciativas se van construyendo en etapas, en forma flexible, tratando de adaptarse a los contextos, a las diferentes características de los territorios y a los diferentes momentos del país. Así, no hay que pensar solamente en la elaboración de documentos (planes) como el resultante de la planificación, sino además en procesos dinámicos y flexibles que se van construyendo con la participación social y el apoyo técnico.

La experiencia de la planificación en Paraguay muestra que todos los planes, programas y proyectos de desarrollo y ordenamiento territorial que se diseñan e intentan implementar lo hacen desde un “punto cero”, es decir sin el reconocimiento de una historia y de una trayectoria de iniciativas para el desarrollo. Esto es claramente visible en las etapas de cambios de gobierno: generalmente las nuevas autoridades desconocen o discontinúan las iniciativas planteadas en gobiernos anteriores. Una recomendación clara al respecto es que los planes, programas y proyectos deben continuarse, generando un proceso de aprendizaje permanente y de acumulación de experiencias. La construcción de mesas políticas, de convenios y pactos electorales puede servir como instrumento para dar continuidad a dichos procesos.

Finalmente, un elemento clave para mejorar los procesos de planificación sería revitalizar el sistema nacional de planificación como ámbito de intercambio de información, experiencias y promoción de la planificación en Paraguay. El SISPLAN o sistema de planificación del Paraguay existe como herramienta institucional, aunque ha sido dejado de lado en las últimas décadas dada la falta de capacidad técnica y política para su gestión.

**El desarrollo de capacidades.** Un segundo gran desafío lo constituye la generación de nuevas capacidades, de manera que se pueda ir construyendo una “cultura” de la planificación, y ello no solo en los ámbitos técnicos, sino, además y muy

especialmente, en los niveles y ámbitos político-institucionales. En este sentido cabe formular las sugerencias que siguen:

En primer lugar, es imprescindible contar con un diagnóstico estratégico de las capacidades en materia de planificación, desarrollo y ordenamiento territorial en los diversos niveles de gobierno (Central, Departamentos y Municipios). Este diagnóstico deberá identificar con claridad las fortalezas y las debilidades de cada uno de los niveles de gobierno en la materia. También deberá hacer hincapié en la identificación de los espacios de capacitación existentes en Paraguay en materia de desarrollo y ordenamiento territorial de manera de ir organizando, aunque de manera informal en un primer tiempo, un sistema de formación que articule Universidades y organismos de investigación y desarrollo.

Vinculada a la recomendación anterior, se debería plantear y poner en marcha una estrategia de fortalecimiento de las capacidades de planificación y gestión del desarrollo (red o sistema nacional de capacitación para la planificación). Esta estrategia deberá ser funcional a la creación de una “cultura” de la planificación en los diferentes niveles de gobierno y podrían participar en la misma diferentes organismos de todos los niveles de gobierno, ONGs, organismos de la cooperación internacional y Universidades. Esta estrategia nacional debería incluir actividades de capacitación y sensibilización a la planificación, cursos especializados, maestrías, orientadas a personal técnico de los organismos públicos, pero también para funcionarios políticos. Dentro de esta estrategia, es necesario endogeneizar las lecciones aprendidas. En efecto, el proceso de planificación y de ejecución de proyecto sirve de poco sino se pueden internalizar las lecciones aprendidas, generando así nuevas capacidades en todos los niveles de organización territorial del país. En este sentido se pretende que el proceso de planificación y gestión de los planes sea un espacio de aprendizaje, donde todos los actores, tanto públicos como privados, puedan aprender unos de otros y se puedan reproducir estas lecciones aprendidas de manera de aumentar el capital cognitivo generado.

Una tercera recomendación es consolidar y asegurar la continuidad y sostenibilidad de los equipos técnicos de planificación en los diferentes niveles de gobierno de manera que no se generen recambios permanentes en el personal, lo que atenta contra la continuidad de los procesos de planificación. La creación de organismos en red, con la participación de Universidades y ONGs, la aseguranza de financiamiento, la dotación de equipamiento, entre otras cosas, serían factores claves para ello.

**La creación de instrumentos innovadores.** Los diferentes niveles de gobierno necesitan crear e implementar instrumentos más innovadores para poder hacer frente a los procesos de planificación. Actualmente esto no es una dificultad dada la disponibilidad existente de herramientas de gestión de la información, metodologías

y técnicas de análisis y planificación y gestión territorial, etc. A continuación, se delinearán algunas recomendaciones al respecto:

Diseñar e implementar una red nacional de proyectos de desarrollo territorial. La misma tendría como función generar, difundir e intercambiar información y experiencias de buenas prácticas de las acciones en marcha, de manera de generar un ámbito de aprendizaje sobre la planificación. Los planes, programas y proyectos incluidos en esta red deberían estar detallados, con sus prioridades, sus fuentes de financiamiento, sus procedimientos de ejecución de obras, etc. Además, esta red podría servir para realizar un monitoreo y una evaluación permanente de todas las iniciativas. Debería estar apoyada por un sitio web con un sistema de información geográfico en línea.

Diseñar instrumentos financieros de apoyo a la planificación y al desarrollo territorial. Los proyectos planteados en cada uno de los planes de desarrollo (nacional, departamental y local) requieren de recursos económicos y financieros para su implementación: sin ellos, los proyectos son solo buenas ideas. Para resolver este problema estructural y darle más racionalidad a la toma de decisiones se deberían identificar y elaborar propuestas de herramientas de financiamiento formal que permitan remitir la ejecución de los proyectos a un Fondo estructural (Regalías en el caso de Paraguay, FOCEM<sup>19</sup> en el caso del MERCOSUR o de 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-privada.

Crear un Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación de los planes de ordenamiento territorial. Es muy común que los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial no cuenten con sólidos sistemas de monitoreo y evaluación de impacto de las acciones, lo cual conlleva en muchos casos a desviaciones y a la pérdida de recursos. Para resolver estos problemas se debería diseñar e implementar un sistema de monitoreo y evaluación de planes, programas y proyectos, con un conjunto estandarizado de indicadores para cada nivel escalar (para los Departamentos y para los Municipios) que permitan dar cuenta del estado de situación del territorio y de los proyectos en marcha en un momento dado. Si bien la STP avanzó en el diseño de sistemas de monitoreo, los mismos deberán ser fortalecidos y sostenidos a través del tiempo.

**La implementación efectiva de marcos normativos.** Finalmente, una estrategia de fortalecimiento de la planificación territorial en Paraguay requerirá indudablemente de la definición de un marco normativo nacional, departamental y local para la

---

<sup>19</sup> El FOCEM es un fondo destinado a financiar proyectos para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.

planificación y el ordenamiento territorial. En primer lugar será necesario avanzar con la aprobación de la Ley Nacional de Ordenamiento Territorial, de la cual ya existen proyectos; se requiere, también, un conjunto coherente de normas que permitan poner en marcha procesos de ordenamiento en todos los niveles escalares, guardando coherencia y atendiendo a la complementariedad de roles y funciones.

## **Conclusión**

En los últimos años Paraguay desplegó un conjunto de políticas orientadas más a mejorar su competitividad, especialmente en relación con la exportación de materias primas, que a resolver sus inequidades territoriales internas. Según diferentes indicadores, esto ha permitido mejorar las tasas de crecimiento económico del país. Los discursos sobre el desarrollo y el desarrollo territorial no se han reflejado en políticas activas de planificación eficientes.

Para poder revertir los desequilibrios territoriales y sociales es necesario reconstruir las herramientas de planificación y gestión del desarrollo, las cuales se encuentran desarticuladas. Sin embargo, no se trata de una tarea imposible, por el contrario, la coyuntura actual es propicia para cambiar el enfoque dominante en la planificación e intentar compartir acciones, tendiendo puentes entre los procesos en gestación. Los planes, programas y proyectos deben visualizarse como nuevas oportunidades para construir espacios de diálogo y consenso en la sociedad y para reconstruir las políticas de planificación de mediano y largo plazo que tanto requiere el país. Es de esperar que los diferentes organismos e instancias de planificación estén cada vez en mejores condiciones, con sus capacidades técnicas acrecentadas y contando con una mayor participación social, para construir nuevos modelos de planificación y gestión del desarrollo más cercanos a las complejas realidades institucionales y políticas del país y acordes con sus perspectivas futuras.

## Referencias

DGEEC (2015). Compendio Estadístico 2015.

DGEEC (2010). Paraguay. Coeficiente de Gini por área de residencia, según año de la encuesta. Periodo 2006-2010.

Disponible en:

<http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/datos/pobreza/gini/Coeficiente%20de%20gini.%202006%20-%202010.pdf>

Dirección General de Estadística Encuestas y Censos - DGEEC. (2015). Paraguay Proyección de la población por sexo y edad, según distrito, 2000-2025.

Disponible en:

<http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/proyeccion%20nacional/Estimacion%20y%20proyeccion%20Nacional.pdf>

Sili, M., Causarano, M., Sosa, E. y Scribano, R. (2011). Plan Marco Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Paraguay. Asunción.

Valdés, A. Sili, M. y Segura G. (2011). El Desarrollo Agropecuario y Rural en Paraguay. Diagnóstico y opciones de política. LCSSD Occasional Paper Series on Food Prices. Banco Mundial.

Vázquez, F. (2007). Territorio y población: Nuevas dinámicas regionales en el Paraguay. Asunción.

Vázquez, F. y Goetz, K. (2013). Atlas de Políticas Públicas del Paraguay : tendencias y retos de intervención. Asunción, Ministerio de Hacienda.



## 7. Argentina, territorio desequilibrado *par excellence*

*Marcelo Sili*

La República Argentina se ubica en el sur de América del Sur. Limita con el Océano Atlántico, Uruguay y Brasil hacia el Este, con Paraguay y Bolivia al Norte y con Chile al Oeste. Posee una superficie continental de 2,8 millones de km<sup>2</sup>, siendo el séptimo país en superficie a nivel mundial, con una extensión máxima de 3.700 km de Norte a Sur y de 1.423 km de Este a Oeste. Según el censo de población de 2010, cuenta con aproximadamente 40 millones de habitantes.

El territorio está dotado de recursos naturales heterogéneos que resultarían funcionales al desarrollo de una economía dinámica: buenos suelos, climas variados, abundantes tierras adecuadas para la instalación humana, diversos tipos de recursos energéticos, etc., una gran diversidad en el capital ambiental, así como también recursos humanos –formados y en formación– disponibles en el mercado. Sin embargo, existe una clara desigualdad en la distribución del potencial económico, fruto no solo de la naturaleza sino particularmente de los modelos de organización económica, los cuales han creado, históricamente, diferencias marcadas en las posibilidades de desarrollo de cada provincia.

Desde el punto de vista político administrativo, se trata de un país federal, con un gobierno central y con provincias autónomas que poseen sus respectivas instituciones y constituciones locales para regir su funcionamiento. Cada provincia posee una organización específica en donde las unidades menores son los Departamentos y en también municipios, con diferentes dimensiones y formas de organización según el caso, situación que da lugar a una realidad heterogénea y compleja (Sili et al. 2015).

Figura 1. Localización y organización territorial de la Argentina



Fuente: Elaboración propia.

Figura 2. La red de municipios y Departamentos de la Argentina



Fuente: Elaboración propia.

## 1. Un país con históricos desequilibrios territoriales

La organización del territorio argentino ha sido el resultado de un largo proceso histórico, fuertemente condicionado por los sucesivos cambios políticos, sociales, culturales y económicos que han tenido lugar en la región y en el mundo. Las características que ha adoptado el capitalismo a lo largo de la historia ha

condicionado la organización del espacio, así como también las relaciones de producción y las formas particulares de organización política y social.

El mercantilismo tuvo una impronta decisiva en la conquista y en la colonización americana, imponiendo –de manera forzosa– no solo una nueva forma de producir y organizar el espacio, sino también nuevos patrones culturales y dinámicas sociales. En efecto, la conquista de América y su colonización impusieron una organización territorial y política basada en la segmentación del territorio americano en unidades administrativas de distinta jerarquía, con el objeto de fomentar la extracción de metales preciosos y otros recursos naturales de importante valor comercial y de asegurar la transferencia de estos productos a la metrópoli (Ansaldi, et al. 2012). En los espacios desprovistos de recursos “valiosos”, la preocupación estuvo centrada en asegurar la ocupación efectiva o en desarrollar alguna actividad alternativa funcional a las áreas productoras principales. Así, se fueron organizando áreas –fundamentalmente agrícolas– orientadas a proveer de alimentos a las ámbitos ocupados en los recursos principales, lo cual fue definiendo la trama urbana y la construcción de la red caminera. Por caso, esto determinó el modelo de organización territorial del actual Norte argentino, zona vinculada a la producción de plata de Potosí.

En 1776, la creación del Virreinato del Río de la Plata coincidió con el agotamiento del ciclo de la plata y con la creciente gravitación del puerto de Buenos Aires. La reestructuración del territorio obedeció asimismo a las dificultades para realizar un control efectivo del comercio de contrabando y a la necesidad de poner límites tanto a las pretensiones de la corona portuguesa sobre los territorios del Río de la Plata como a las expediciones inglesas y francesas en el sur patagónico e Islas Malvinas (Chiaramonte, 2003).

A mediados del siglo XIX, las Provincias Unidas del Río de la Plata se dividieron en dos entidades políticas: la provincia de Buenos Aires y la Confederación Argentina, integrada por las trece provincias restantes. La unificación del territorio nacional se alcanzó recién en 1862, y la organización definitiva del Estado se logró hacia 1880, con la anexión de los territorios de Patagonia y Chaco y con la federalización de la ciudad de Buenos Aires. Con el objetivo de difundir el poblamiento y de asegurar la ocupación efectiva de tan vasto territorio, se alentó la inmigración europea, la cual comenzó a arribar en forma masiva a partir de esa fecha. La política de colonización impulsada por el Estado no pudo, en la práctica, revertir el proceso de concentración de la tierra que se había ido gestando aún antes de la campaña al “desierto”. Como consecuencia, la mayor parte de la población inmigrante se asentó en las ciudades principales, empleándose en la construcción de obras e infraestructuras, en la actividad comercial y en la incipiente industria manufacturera (Halperin Donghi, 2010).

La inserción del nuevo Estado en la economía internacional tuvo lugar en el marco de la división internacional del trabajo imperante en el periodo, siéndole asignado al país el rol de productor de bienes primarios. La adopción de una política liberal alentó asimismo la irrupción de capitales externos, fundamentalmente ingleses y franceses, que participaron en la construcción de obras y servicios públicos, en la instalación de bancos y compañías de seguros y en el desarrollo de algunas actividades industriales como los frigoríficos. En ese contexto, el ferrocarril tuvo un protagonismo central en la difusión del poblamiento y en la organización del espacio, permitiendo vertebrar las áreas de producción con los puertos de exportación. Esta situación acentuó la primacía de la región pampeana en relación con el resto del territorio nacional, hecho que se vio reforzado por un proceso acumulativo de crecimiento económico, centralización del poder político y difusión de innovaciones impulsadas por las inversiones externas y el aporte de las corrientes inmigratorias.

Posteriormente, hacia mediados del siglo XX, el impulso dado a las políticas de industrialización por sustitución de importaciones reforzó aún más el proceso de crecimiento de la región centro-este del país (Bielschowsky, et al. 1998). En efecto, la incipiente industria nacional se concentró en las grandes ciudades pampeanas, particularmente en Buenos Aires, Córdoba y Rosario. La demanda de trabajo alentó un proceso migratorio interno por el cual flujos poblacionales masivos se desplazaron desde las regiones rurales interiores hacia las áreas urbanas.

La contracara de la concentración territorial resultante de los dos procesos descritos –inmigración (extranjera e interna) e industrialización–, fue la pérdida de población de las regiones interiores, hecho que incidió negativamente sobre sus dinámicas productivas. Como consecuencia, se profundizaron aún más los desequilibrios interregionales, obligando a la aplicación por parte del Estado de políticas específicas orientadas a impulsar procesos de crecimiento en las áreas más postergadas (Cardoso, et al. 2011). Tales políticas abarcaron un registro amplio: regionalización, creación de polos de desarrollo, creación de grandes obras hidroeléctricas, puesta en valor de áreas de riego, etc. Estas políticas no dieron, empero, los resultados esperados. El proceso de concentración poblacional continuó su marcha. Como resultado de estas herencias, la estructura actual del territorio argentino tiene como rasgo más destacado una fuerte centralidad de la región centro-este del país; en particular, de la región metropolitana de Buenos Aires, en una franja de concentración que se prolonga, en dirección Sur-Norte, a través del eje La Plata-Rosario, enlazando con la región centro de la provincia de Córdoba (Vapñarsky, 1995). A esta región nuclear, que concentra la mayor parte de la población del país y las actividades productivas más dinámicas, se fueron incorporando otras regiones nucleares: oasis de riego, nodos agroindustriales y áreas de explotación de recursos pesqueros, mineros y forestales, además de áreas urbanas en expansión que corresponden a capitales de provincia y ciudades localizadas en la

franja costera del Mar Argentino y en los principales ejes fluviales: en conjunto, las ciudades de más de 500.000 habitantes concentran el 50 % de la población argentina.

La distribución profundamente desigual de la población y de las actividades en el espacio nacional tiene como correlato la existencia de áreas subutilizadas en cuanto al manejo del medio natural y sus recursos, así como también un acelerado proceso de despoblamiento rural. Si bien es cierto que en los últimos años se ha registrado un crecimiento de las ciudades medias, este hecho no ha modificado sustancialmente el esquema de concentración ni ha permitido avanzar hacia una organización más funcional del territorio nacional.

Desde los años 70, y particularmente durante la década de 1990, la profundización del modelo neoliberal agudizó aún más los desequilibrios internos (Prebisch, 1986). Por un lado, el retorno a una economía centrada en la exportación de bienes primarios reforzó la concentración económica en la región pampeana, afectando de manera desigual al resto de las economías regionales. Por otro lado, la privatización de servicios públicos –en particular el ferrocarril–, provocó un deterioro progresivo de las condiciones de vida en las regiones de menor desarrollo y reforzó las condiciones de aislamiento en las áreas que no resultaron funcionales al patrón de acumulación vigente. Finalmente, la reforma del Estado y la reducción del gasto público, significaron el abandono de las políticas de planificación territorial y de desarrollo regional (Riffo, 2013)

A partir de 2003, la planificación del territorio volvió a cobrar relevancia como un intento de revertir las profundas desigualdades regionales y de solucionar los problemas más críticos que afectan a las regiones de menor desarrollo (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2004). Más allá del desafío que suponía revertir un proceso de desigualdad tan arraigado en la historia y en la realidad económica y social del país, se impulsaron proyectos productivos sectoriales y territoriales específicos, así como también políticas de provisión de infraestructura orientadas a vertebrar el territorio nacional y a avanzar hacia una situación de mayor cohesión y convergencia interna.

Como síntesis de esta dinámica evolutiva, el territorio argentino presenta en la actualidad regiones con niveles de desarrollo muy desigual, un sistema urbano desequilibrado, con gran concentración demográfica en pocas ciudades y con localidades pequeñas que pierden población (Kliksberg 1995). La falta de planificación y control en el crecimiento de las ciudades determinó fuertes procesos de congestión urbana, dando lugar a graves problemas sociales y ambientales, y con grandes deficiencias en materia de infraestructuras y transporte (Da Veiga, 2002). En efecto, salvo en aquellas regiones más estabilizadas, se visualiza en las áreas rurales un importante recambio de actividades productivas, un corrimiento de la frontera agropecuaria con un fuerte avance sobre bosques y áreas naturales y una expulsión

sistemática de población hacia las áreas urbanas, consolidándose así los procesos de crecimiento de la población en todos los niveles de la estructura urbana. Estas dinámicas estuvieron acompañadas por un marcado deterioro medioambiental. La explotación de recursos naturales sin el cuidado ambiental necesario determinó perjuicios para los pobladores de las zonas aledañas, contaminación de las napas freáticas y del aire, pérdida de biodiversidad, etc.

## **2. El funcionamiento del sistema de planificación del desarrollo territorial**

Si bien en el transcurso de la historia argentina se pusieron en marcha numerosas iniciativas para hacer frente a sus profundos desequilibrios territoriales, el país no cuenta con una tradición de prácticas de planificación integrales, pudiendo señalarse tres grandes momentos importantes en materia de planificación liderada por el Estado. En primer lugar, los Planes Quinquenales del primer peronismo (décadas del 40 y 50); en segundo, la creación de la CONADE durante el gobierno de Arturo Frondizi (hacia 1960), y más recientemente, pero con mucha menor capacidad de intervención y de estructuración territorial, el Plan Estratégico Territorial (2003 a 2013). Más allá de esos momentos, cabe afirmar que la planificación ha sido de carácter sectorial o en el mejor de los casos centrada en las ciudades bajo la forma de planes estratégicos urbanos, especialmente en las últimas décadas. Esta falta de experiencias integrales y sostenidas a través del tiempo se debe también en gran parte al atraso existente en materia normativa, institucional e instrumental, pues la Argentina, si bien es un país federal, constituido por provincias que cuentan con la potestad de administrar sus propios territorios, no cuenta con leyes generales de nivel nacional que definan una estrategia territorial y los correspondientes mecanismos e instrumentos de apoyo para la gestión del desarrollo y el ordenamiento territorial.

Desde el punto de vista institucional y administrativo, la planificación territorial se organiza en Argentina en los tres niveles de la administración pública: nacional, provincial y local.

### ***2.1 El nivel nacional***

En este nivel, la planificación territorial se plantea desde varios organismos que operan en diferentes sectores y temáticas, aunque en forma fragmentaria y desarticulada. Un primer organismo es la Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública (SPTyCOP) dependiente del Ministerio del Interior. Si

bien su nombre hace referencia a la planificación territorial, se trata en realidad de un ámbito institucional que coordina la inversión pública en función de un esquema general de planificación estratégica territorial. Su principal énfasis está puesto en la realización de proyectos de infraestructura de agua, cloacas, desagües pluviales y defensa contra inundaciones, así como de renovación de áreas centrales y de espacios verdes. En relación con la planificación territorial, su principal actividad es la gestión y seguimiento de un sistema de indicadores que permite monitorear las transformaciones en el territorio y los avances, metas y resultados de los planes e inversiones realizadas. Es preciso señalar que esta Secretaría reemplazó a otro organismo creado en el año 2004 y que funcionó hasta el año 2016: la Subsecretaría de Planificación territorial de la Inversión Pública, real impulsora de la Planificación Territorial en Argentina en tiempos recientes, en forma consensuada con las provincias, a través de un esquema de participación federal . Durante sus doce años de existencia, esta Subsecretaría fue la responsable de llevar adelante el Plan Estratégico Territorial de la Argentina –experiencia ciertamente inédita–, un conjunto de programas y proyectos de apoyo a la planificación territorial de nivel nacional y subnacional, con fuerte apoyo a las provincias y municipios, y una Ley nacional de desarrollo y ordenamiento territorial (Subsecretaría de planificación territorial de la inversión pública, 2008). Con el cambio de gobierno y de estructura gubernamental en 2016, estas iniciativas se fueron diluyendo y debilitando, y la planificación fue perdiendo densidad y peso específico (Schweitzer, M. et al, 2017)

Otros organismos o programas de nivel nacional se involucran en los procesos de planificación y ordenamiento territorial. Es el caso del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, los cuales se involucran a través de acciones específicas o de apoyo técnico a proyectos de nivel provincial y municipal. Algunos de estos organismos tienen en sus incumbencias elementos de planificación territorial (tal es el caso del Ministerio del Ambiente) y trabajan en proyectos de ordenamiento territorial desde diferentes perspectivas; sin embargo, muchas veces lo hacen en forma fragmentaria o descoordinada. Si bien se verifican procesos de diálogo entre estos ministerios u organismos de nivel federal, los intercambios no siempre nutren prácticas; por lo general, se trata de un voluntarioso diálogo político que luego no se puede traducir en operaciones concretas.

El diálogo entre los organismos de nivel nacional con los gobiernos provinciales o locales también es fluctuante y depende de tres grandes variables (Sili, et. al., 2014):

- En primer lugar, del alineamiento y la voluntad política de diálogo entre los diferentes niveles político-administrativos (en líneas generales, si hay concordancia entre partidos políticos el diálogo es más fluido y fructífero que si no la hay);

- En segundo lugar, de la disponibilidad de recursos para la puesta en marcha de proyectos (si se genera un proyecto desde el nivel nacional y se cuenta con los recursos, los niveles provinciales y locales participan, si no hay recursos económicos directamente transferibles a las provincias o municipios es probable que los proyectos no se lleven adelante); y
- En tercer lugar, de las capacidades técnicas de cada uno de los organismos involucrados.

Para revertir las problemáticas de la fragmentación y descoordinación de la planificación territorial, se han creado en las últimas décadas otros espacios de participación y coordinación de iniciativas (Rey, 2013). En 2008 se creó el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN). El mismo está conformado por todas las provincias, que discuten y coordinan las estrategias territoriales y la creación de infraestructuras. Este Consejo está presidido por el Ministro del Interior, en tanto que la secretaría permanente del Consejo está a cargo de la SPTyCOP. Otros Consejos Federales han sido creados para resolver temáticas de carácter sectorial (pero con fuerte impacto territorial) involucrando al gobierno nacional con las Provincias, por ejemplo el Consejo Hídrico Federal (COHIFE), el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), etc. Estos son ámbitos de participación federal que tienen un fuerte potencial para generar consensos sobre acciones sectoriales específicas que impactan en el territorio. Sin embargo, su eficiencia depende en gran parte del liderazgo político y del nivel de compromiso de los recursos planteados, así por ejemplo, aquellos Consejos que tienen capacidad para discutir y orientar inversiones públicas de importancia suelen ser más importantes en términos de poder e incidencia políticos.

En las iniciativas de planificación del nivel nacional, los procesos participativos no involucran a la ciudadanía en forma directa, sino que están mediados por organismos técnicos, cámaras, organizaciones representativas de sectores profesionales, universidades u otros organismos y actores, quienes participan generalmente en las iniciativas de planificación.

## *2.2 El nivel provincial*

La constitución argentina y las constituciones provinciales definen con claridad el rol que tienen las provincias en materia de planificación y gestión territorial. Las provincias tienen la potestad de administrar su territorio y sus recursos, en clara relación con los gobiernos locales. Esta potestad de las provincias, con sus diferentes organismos, y sus relaciones con los respectivos gobiernos locales (municipios), que

también tienen sus propias prerrogativas y responsabilidades, complejiza altamente la temática de la planificación y el ordenamiento territoriales.

En las provincias, la problemática de la organización y el desarrollo territorial es asumida por varios organismos o programas, muchas veces con fuertes solapamientos y yuxtaposiciones de roles y funciones (Subsecretaría de planificación territorial de la inversión pública, 2012). Para poder entender los ámbitos de planificación territorial en las provincias, es necesario observar las marcadas diversidad y heterogeneidad de las áreas de planificación (Cuadro 1).

*Cuadro 1: Ámbitos de planificación en las provincias argentinas*

Region / provincia	Nombre	Dependencia	
PAMPEANA	Buenos Aires	Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial	Subsecretaría de Gobierno, Ministerio de Gobierno
		Subsecretaría Social de tierras, urbanismo y vivienda	Ministerio de Infraestructura
		Departamento de planificación Urbana y Territorial	Dirección de Planificación Urbana y Territorial, Dirección Provincial de Infraestructura Urbana y Territorial, Subsecretaría Social de tierras, urbanismo y vivienda, Ministerio de infraestructura
		Departamento de Gestión Urbana	Dirección de Gestión Urbana, Dirección Provincial de Infraestructura Urbana y Territorial, Subsecretaría Social de tierras, urbanismo y vivienda, Ministerio de Infraestructura
	La Pampa	Dirección General de Planificación para el Desarrollo Territorial	Subsecretaría de Desarrollo Territorial. Ministerio de Desarrollo Territorial
		Dirección General de Coordinación para el Desarrollo Territorial	Subsecretaría de Desarrollo Territorial. Ministerio de Desarrollo Territorial
	Santa Fe	Subsecretaría de Coordinación y Gestión Territorial	Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado
		Dirección Provincial de Planificación Estratégica Territorial	Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado
		Dirección Provincial de Desarrollo Territorial	Ministerio de Producción
		Subsecretaría de Gestión Territorial	Secretaría de Desarrollo Territorial, Ministerio de Desarrollo Social
		Subsecretaría de Planeamiento	Secretaría de Planeamiento, Ministerio de Obras y Vivienda
		Dirección Provincial de Planeamiento	Subsecretaría de Planificación territorial, Secretaría de Planeamiento, Ministerio de Obras y Vivienda
		Subsecretaría de Planificación y Gestión del Hábitat	Secretaría de Estado del Hábitat
		Dirección Provincial de Gestión de Suelo y Ordenamiento Territorial	Subsecretaría de Articulación Territorial, Secretaría de Estado del Hábitat
	Córdoba	Sec. de Planificación	Ministerio de Planificación, inversión y financiamiento

Region / provincia		Nombre	Dependencia
		Dirección de Planificación estratégica	Dir. Gral Coord. Obras Públicas; Secr. de Vivienda y Coord; Ministerio de Infraestructura
		Consejo de Planificación estratégico de Córdoba	Ente autárquico
	Entre Ríos	Dirección General de Planificación	Ministerio de Planeamiento, Infraestructura y Servicios
NORESTE	Formosa	Dirección de Planificación del desarrollo local	Subsecretaría de Planificación y de la Inversión Pública, Ministerio de Planificación, Inversión, Obras y Servicios Públicos
		Dirección de Arquitectura y Urbanismo	Subsecretaría de obras y servicios públicos, Ministerio de Planificación, Inversión, Obras y Servicios Públicos
	Chaco	Subsecretaría de Ordenamiento Territorial	Ministerio de Desarrollo Urbano y Territorial
	Misiones	Subsecretaría de Ordenamiento Territorial	Ministerio de Hacienda, Finanzas, Obras y Servicios Públicos
	Corrientes	Departamento de Planificación y Ordenamiento Territorial	Subdirección, Dirección de Planificación y Obras, Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos, Ministerio de Obras y Servicios Públicos
		Secretaría de Planeamiento	
NOROESTE	Jujuy	Dirección Provincial de Planeamiento, Estadísticas y Censo	Secretaría de Planificación, Ministerio de Infraestructura, Planificación y Servicios Públicos
	Salta	Subsecretaría de Ordenamiento Territorial	Secretaría de Ambiente, Ministerio de Ambiente y Producción Sustentable
	Tucumán	Dirección de Arquitectura y Urbanismo	Subsecretaría de Obras Públicas, Secretaría de Estado de Obras Públicas, Ministerio de Economía
	Catamarca	Dirección Provincial de Planificación	Subsecretaría de Planificación, Secretaría General de la Gobernación
		Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano	
	La Rioja	Dirección General de Desarrollo Territorial	Secretaría de Tierras, Ministerio de Infraestructura
		Departamento de Desarrollo Urbano	Dirección General de Planeamiento y Política Habitacional, Subadministración, Administración de Viviendas, Ministerio de Infraestructura
		Secretaría de Planeamiento Estratégico	
		Dirección General de Desarrollo Territorial	Secretaría de Tierras y Hábitat Social
		Dirección General de Ordenamiento Territorial	Secretaría de Tierras y Hábitat Social
CUYO	Mendoza	Dirección de Desarrollo Territorial	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable
	San Juan	Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano	Secretaría de Servicios Públicos, Ministerio de Infraestructura
	San Luis	Subprograma de Ordenamiento Ambiental Territorial	Programa Biodiversidad, Ministerio de Medio Ambiente
PAI AGO	Neuquén	Dirección Provincial de Desarrollo Urbano y	Ministerio de Desarrollo Territorial

Región / provincia	Nombre	Dependencia
	Equipamiento	
	Dirección Provincial de Planificación Territorial	Subsecretaría de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADEV), Ministerio de Desarrollo Territorial
	Dirección Provincial de Ciencia, Tecnología e Innovación Territorial	Subsecretaría de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADEV), Ministerio de Desarrollo Territorial
	Unidad de Planificación Territorial	Coordinación Provincial de Planificación Territorial, Subsecretaría de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADEV), Ministerio de Desarrollo Territorial
	Unidad de Planificación Ambiental	Coordinación Provincial de Planificación Territorial, Subsecretaría de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADEV), Ministerio de Desarrollo Territorial
Río Negro	Subsecretaría de Planificación	Secretaría General de Gobernación
Chubut	Subsecretaría de Desarrollo Estratégico	Secretaría de planeamiento estratégico y desarrollo
	Dirección de Planeamiento	Subsecretaría de Planeamiento, Ministerio de infraestructura, planeamiento y servicios públicos
	Dirección General de Planificación, Estudios y Proyectos de Infraestructuras	Subsecretaría de Planeamiento, Ministerio de infraestructura, planeamiento y servicios públicos
	Dirección de Coordinación de Planeamiento	Subsecretaría de Planeamiento, Ministerio de infraestructura, planeamiento y servicios públicos
Tierra Del Fuego	Secretaría de Planificación Estratégica	Ministerio de Jefatura de Gabinete

*Fuente: Estudio sobre el estado actual de la planificación en argentina. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Ministerio del Interior. 2012.*

Existe, según puede verse, una gran diversidad de organismos vinculados a la planificación. No obstante, resulta posible reconocer cuatro grandes situaciones o modelos de organización de la planificación territorial según cuál sea el organismo (Ministerio o Secretaría) que alberga las funciones y las instancias operativas vinculadas a la planificación. El nombre de cada tipo es indicativo de este decisivo aspecto:

- **Ministerios o Secretarías de Planificación y Desarrollo Territorial.** Estos casos son bastante novedosos: se trata de Ministerios u organismos que tienen un fuerte rol de diseño y coordinación de políticas y proyectos de diferente índole. En algunas ocasiones, las problemáticas del desarrollo y ordenamiento territorial son muy explícitas; en otras, la dimensión territorial es asumida como un elemento residual, incorporado al no ser contemplado por ningún otro organismo. Algunos de los temas que se trabajan desde estas instancias son la planificación en general, el desarrollo urbano, la mejora del hábitat, etc. Son ejemplos de este tipo las provincias de La Pampa, Chaco y Neuquén.

- **Ministerios o Secretarías de Medio Ambiente.** En estos casos se trabajan tópicos de ordenamiento territorial desde una perspectiva ambiental y de protección de áreas naturales. Las problemáticas más trabajadas son la cuestión ambiental, las tierras fiscales, las áreas protegidas, la mejora del hábitat y, en algunos casos, el ordenamiento territorial y la planificación del uso del suelo en zonas especiales (litorales marítimos, valles de alto valor paisajístico, etc.) Este tipo se presenta en las provincias de Salta, Mendoza y San Luis.
- **Ministerios o Secretarías de Gobierno o de Coordinación.** En estos casos la planificación es general, sin una clara orientación hacia el ordenamiento territorial. No obstante, estos temas, que son transversales, son efectivamente trabajados, en algunos con mucho éxito en términos de coordinación de las políticas. Los temas más considerados son la planificación estratégica territorial en vinculación con los municipios, así como numerosas cuestiones, generalmente puntuales, aunque estratégicas para cada provincia. Este tipo caracteriza a las provincias de Santa Fe, Catamarca, Río Negro y Tierra del Fuego.
- **Ministerios o Secretarías de Infraestructuras, Obras y Servicios Públicos.** Son los casos más numerosos. En ellos, la planificación está supeditada a la creación de obras de infraestructura y equipamiento, y la cuestión territorial aparece claramente como un elemento residual que debe ser tomado en cuenta, especialmente desde la perspectiva de la planificación de las inversiones en infraestructuras, con más énfasis en las ciudades. Los temas abordados son la mejora del hábitat urbano, la planificación de las infraestructuras, la creación de viviendas, etc. Integran este tipo las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Misiones, Corrientes, Jujuy, Tucumán, La Rioja, San Juan y Chubut.

En síntesis, existe un modelo organizativo que asume explícitamente la problemática de la planificación en su conjunto (Ministerios de Planificación y Desarrollo Territorial), y que en su interior puede tener objetivos y funciones de planificación territorial, aunque sea en forma mínima, y otros modelos de organización político-administrativa en los cuales la planificación territorial no constituye la función principal, sino que es asumida en forma complementaria, accesoria o residual en relación con los objetivos principales de la instancia: la creación de infraestructuras, la coordinación de políticas, la atención al medio ambiente.

Más allá del modelo adoptado, las áreas de planificación territorial provinciales tienen por lo general una baja capacidad de incidencia real en la estructuración del territorio. Ello se debe a que su labor no posee efectos vinculantes: no cuentan con modos legales de obligar a los actores (y a los municipios) a seguir sus propuestas. De hecho, a este nivel suelen ser los Ministerios de Obras y Servicios Públicos los

que tienen una mayor capacidad de estructuración territorial, debido a que son los responsables de crear y gestionar las infraestructuras que efectivamente organizan y estructuran el territorio (rutas, caminos, canales, infraestructura eléctrica, creación de viviendas y equipamientos comunitarios).

### ***2.3 El nivel municipal***

El tercer nivel político-administrativo lo constituyen los municipios. La organización administrativa para atender la planificación y el desarrollo territorial es muy diferente según su tamaño y complejidad y según el tipo de municipio que se trate: rural o urbano. Cabe distinguir tres tipos de situaciones:

- **Municipios grandes.** En los municipios más grandes (de más de 50.000 habitantes), que son por lo general netamente urbanos, es posible encontrar Agencias, Institutos o Secretarías de planeamiento y desarrollo. Estas instancias cuentan con profesionales abocados a la temática, generalmente arquitectos. Los principales ejes de trabajo son la planificación urbana, la regulación del uso del suelo, la conectividad, las normas constructivas, etc.
- **Municipios medios.** En los municipios medios (de entre 10.000 y 50.000 habitantes), en los cuales el peso del espacio rural es muy importante, es posible encontrar Subsecretarías o Direcciones de planificación y urbanismo; en estos casos también se cuenta con uno o dos profesionales ligados a la ingeniería o a la arquitectura, además de personal administrativo. Estas áreas se dedican también a la planificación urbana, a las normativas de uso del suelo y de construcción. Generalmente se encuentran dentro de las Secretarías de Obras públicas, encargadas de la planificación y gestión de las obras de infraestructura y equipamiento. En tales casos, la planificación no aborda mayormente la problemática de las áreas rurales, salvo situaciones muy específicas como la de la provincia de Mendoza, donde existe un marco legal orientado a la planificación y al ordenamiento territorial rural.
- **Municipios pequeños.** En los municipios pequeños (de menos de 10.000 habitantes), las áreas de planificación son casi inexistentes. En la mayor parte de los casos, tales funciones están distribuidas en varias dependencias, pero muy especialmente dentro del área de Catastro, de las Secretarías de Obras Públicas o de las Secretarías de Producción, las cuales no siempre cuentan con personal profesional vinculado a la planificación. En estos casos, las iniciativas de ordenamiento territorial están claramente centradas en los pueblos, siendo inexistentes las iniciativas orientadas a atender a las áreas rurales.

Tal como hemos observado, y pese a que los niveles de planificación son variados, la evidencia en Argentina muestra que los esfuerzos en tal sentido están centrados en los municipios y, dentro de éstos, en las zonas urbanas, siendo muy escasas o inexistentes las iniciativas de planificación y desarrollo territorial en las áreas rurales. Este predominio de las iniciativas urbanas se debe fundamentalmente a la presencia mayoritaria de arquitectos en los ámbitos de planificación, quienes centran su mirada en las ciudades y los asentamientos. La mirada sobre lo rural es muy reducida y, si existen esfuerzos de planificación y ordenamiento territorial, los mismos están reducidos a la planificación y regulación del uso del suelo, especialmente en aquellas regiones donde se han suscitado conflictos por el avance de las fronteras agrarias y la deforestación, cuestión que es trabajada a nivel municipal y provincial.

### **3. Las grandes problemáticas y limitantes para la planificación territorial en Argentina**

El sistema de planificación territorial en Argentina se enfrenta a cinco grandes problemáticas que limitan ostensiblemente la capacidad de diseño y gestión territorial hacia el futuro y, por ende, la reversión de los históricos, pero también contemporáneos, procesos de desequilibrio, desintegración y deterioro ambiental.

#### ***3.1 Fragmentación y desarticulación de las iniciativas***

El principal problema que cabe observar en este sentido es la fuerte fragmentación y desarticulación de iniciativas de planificación y gestión territorial, en términos tanto horizontales, es decir, entre diferentes organismos y actores del mismo nivel político administrativo, como verticales, es decir entre diferentes niveles político-administrativos (nación, provincias y municipios), (Subsecretaría de planificación territorial de la inversión pública, 2015).

La fragmentación y la falta de articulación a nivel horizontal remite a cuatro grandes factores:

En primer lugar, las iniciativas de carácter territorial están distribuidas en múltiples y diversos organismos, tanto a nivel nacional, provincial como municipal; por tal razón, varios organismos trabajan en paralelo sobre temas similares, compartiendo el mismo territorio de acción, pero operando en forma autónoma e independiente. Así por ejemplo el actual Ministerio de la Producción y el Empleo

contiene iniciativas de planificación y ordenamiento territorial para áreas rurales, el Ministerio del Interior cuenta también con iniciativas de planificación estratégica a nivel nacional y de apoyo a iniciativas urbanas, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible cuenta también con iniciativas de ordenamiento y es además la autoridad que coordina el cumplimiento de la Ley Nacional de Bosques.

Dado que el sistema político funciona con estructuras administrativas heredadas de las décadas de los 40 y 50, caracterizadas por una lógica estatal jerárquica y vertical, existen pocos mecanismos de articulación al interior de los ministerios, secretarías o direcciones, viéndose limitados tanto el trabajo coordinado como la colaboración mutua. No existe por otro lado un organismo de carácter nacional con capacidad de articular en forma estratégica y consensuada todas las iniciativas de carácter territorial de todos los Ministerios.

En tercer lugar, la desarticulación, muchas veces, la superposición de roles y funciones se observan también entre los diferentes niveles escalares, pues no existe claridad sobre las incumbencias y los instrumentos de que dispone cada uno de los niveles político-administrativos para tratar las problemáticas del territorio.

Dentro de este contexto de baja claridad de los roles y funciones y de autonomización de cada uno de los organismos vinculados al tratamiento de las problemáticas territoriales, se plantea una fuerte competencia política entre actores. De este modo, el abordaje de los problemas del territorio se transforma en una arena de disputas, en la cual distintos actores políticos intentan posicionarse y construir su poder y sus proyectos de futuro. De manera tal, que la problemática territorial no es atendida como un tema clave de las políticas públicas, sino que es utilizado como un pretexto para construir poder y escalar posiciones en la esfera política (Ríos, L. 2011).

En las últimas décadas se ha intentado mitigar la fragmentación y la descoordinación creando ámbitos de participación y de búsqueda de consenso entre los diferentes organismos de un mismo nivel político-administrativo. En los tres niveles se han desarrollado diferentes instancias –mesas de diálogo, consejos, secretarías de coordinación, etc.–, con el propósito de articular los múltiples espacios vinculados a la planificación y a la gestión territorial. También se han creado ámbitos como el Consejo Federal de Planificación, que como hemos dicho anteriormente su objetivo es mejorar los niveles de coordinación entre Provincias y con el Gobierno Nacional (Rey, 2013).

### *3.2 Bajo nivel de organización de los procesos participativos*

Una segunda problemática clave en el sistema de planificación y gestión del territorio es el bajo nivel de organización de los procesos participativos (Subsecretaría de planificación territorial de la inversión pública, 2015). La experiencia internacional demuestra que los procesos participativos son una gran oportunidad para construir una visión de conjunto y un compromiso estable por parte de los actores involucrados en un territorio. Pero, para que ello tenga lugar, la participación social (más o menos amplia) debe constituirse en parte medular y rectora de los procesos de planificación territorial (Souto González, 2006). Solo así se torna un mecanismo de aprendizaje continuo y permanente para los actores, y un factor realmente influyente. La experiencia argentina muestra que, aunque existe una gran diversidad de mecanismos y formas de participación en torno a la planificación territorial, no están adecuadamente organizados ni suficientemente normados como para generar efectos significativos y una mayor sostenibilidad del proceso planificador. En efecto, cada nivel escalar presenta modelos de participación específicos, pero con grandes diferencias entre provincias; lo mismo sucede a nivel local, existiendo una fuerte diversidad de modelos y mecanismos (Berros, M. 2015).

La participación en los procesos de planificación ha aumentado considerablemente en las últimas décadas, especialmente a partir del regreso de la democracia en la década de los 80. Las experiencias participativas se consolidaron en la década de los 90 con la denominada planificación estratégica. Luego de más tres décadas de experiencias participativas cabe observar claramente varios fenómenos:

- Se visualizan dos tipos de estrategias o modalidades de participación. Por un lado, procesos con participación real, donde la misma fortalece y sostiene los procesos de planificación y gestión territoriales. Por otro lado, procesos que no acuden a estrategias de convocatoria o de gestión de la participación; en estos casos, se trata de experiencias vacías, las cuales son utilizadas, por lo general, para legitimar decisiones tomadas por los mismos gobiernos, sin que la población o los actores urbanos hayan tenido oportunidad de opinar o decidir. Se puede afirmar claramente que existen entonces procesos participativos reales y sustantivos, constructores de la dinámica de planificación y gestión territorial, y otros procesos participativos vacíos, sin claridad y muy poco conducentes.
- La participación se estructura en forma muy diferente según el nivel escalar en el cual se trabaja. Así, la planificación territorial a nivel nacional o provincial está claramente mediada: los ciudadanos no participan en forma directa sino que lo hacen las organizaciones de la sociedad civil a través de cámaras, organizaciones de productores, organizaciones sociales, asociaciones profesionales, asociaciones empresariales, universidades, u otros actores. Las

modalidades de participación son diversas y están determinadas por el tipo de proyecto o iniciativa en marcha. Por su parte, la participación a nivel local es más directa, sin tantas intermediaciones; en virtud de ello, ofrece muchas más posibilidades de concretar los objetivos de la comunidad: la escala local constituye el espacio privilegiado para poder materializar los aportes de la planificación por parte de la sociedad civil (Berros, M. 2015).

- Otra lección aprendida a este respecto es que la confianza entre los actores (sociedad civil, burócratas y políticos) es una condición indispensable para estructurar procesos eficaces.

### ***3.3 Falta de andamiaje jurídico***

Un tercer problema que limita la eficacia de los procesos de planificación en Argentina es el vacío normativo, es decir la falta de un andamiaje jurídico que los sustente y estructure a partir de un marco legal. Argentina carece de una Ley Nacional de Ordenamiento Territorial; por su parte, las provincias tampoco cuentan con leyes provinciales de ordenamiento territorial (a excepción de Mendoza). Esto no permite sostener ninguna propuesta operativa de planificación y gestión territorial a largo plazo. A nivel local, los marcos normativos o leyes normalmente se centran en regular el uso del suelo urbano u otras acciones vinculadas al ordenamiento territorial, sin que existan experiencias significativas de ordenanzas de carácter integral para sostener procesos de planificación y gestión que involucren las áreas urbanas y rurales (en este sentido, los municipios mendocinos también son la excepción, pues cuentan con ordenanzas locales para sostener los proyectos de ordenamiento territorial local, tanto urbanos como rurales).

### ***3.4 Baja capacidad técnico-operativa***

Un cuarto problema es la baja capacidad técnico-operativa en materia de planificación y gestión territorial, no solamente a nivel local, sino también provincial y nacional. Según hemos visto, en la Argentina la planificación territorial está orientada a la planificación urbana; dentro de este ámbito, los equipos técnicos están monopolizados por arquitectos. Es muy limitada la participación de otros profesionales –ingenieros, geógrafos, antropólogos, economistas, sociólogos, biólogos, etc.– en los equipos de planificación, con la consiguiente pérdida de diversidad de miradas y de capacidades técnicas. Estas carencias están

condicionadas por tres hechos clave: el sesgo urbano de la planificación, la falta de una visión más sistémica de los procesos territoriales y, más ampliamente, la poca importancia histórica que se le ha dado a la cuestión territorial en Argentina (Ríos, L. 2011).

### ***3.5 Carencia de instrumentos operativos***

El quinto problema que limita las capacidades de la planificación y la gestión territorial es la carencia de instrumentos operativos para la planificación, esto es, la falta de información (bases de datos, catastros), el bajo nivel de desarrollo de los instrumentos de tratamiento y visualización de la información territorial (GIS, WEB, etc.) y la casi nula utilización de modelos y métodos de planificación ya probados a nivel internacional (modelos de análisis y simulación territorial, modelos de planificación del uso del suelo, metodologías de seguimiento, evaluación y control, etc.)

## **Conclusión**

Argentina es un país vasto, que ostenta diferencias profundas entre sus regiones y provincias. La historia de la construcción y la organización de su territorio definió un modelo altamente desequilibrado, desintegrado y con profundas diferencias en lo que respecta a los niveles de desarrollo socioeconómico. Frente a estas problemáticas, el país no ha tenido una política tenaz y sostenida de planificación y reestructuración territorial; por el contrario, han sido mayormente el mercado y la inercia de los procesos locales los que fueron organizando y estructurando el territorio. Dentro de este contexto, el sistema nacional de planificación es inexistente o, en el mejor de los casos, muy débil.

Entre las causas de esta debilidad político-institucional para construir políticas de planificación y gestión territorial se identifican varios factores. El primero es que los organismos de planificación se encuentran profundamente desarticulados entre sí, con poca gimnasia para colaborar o definir estrategias de futuro en forma concertada (Schweitzer, M. et al, 2017). El segundo es que no se visualizan estrategias claras de participación y construcción de consensos frente al futuro, lo cual limita claramente cualquier proceso democrático orientado a pensar el futuro. El tercero, que no existen marcos normativos desde donde encuadrar las problemáticas territoriales en Argentina; los esfuerzos que se realizan son casi invariablemente coyunturales y fragmentarios, y se clausuran cuando concluyen los periodos gubernamentales

responsables de su puesta en marcha. Otro factor claramente limitante es la escasez de recursos humanos capacitados para llevar adelante políticas y prácticas territoriales: en un país donde la dimensión y las problemáticas territoriales no fueron consideradas como importantes, pues siempre hubo espacios para avanzar y ocupar, la no formación de recursos humanos ha sido “coherente” con la baja preocupación por el territorio. En el mejor de los casos, la experticia sobre estos temas aparece más ligada a las problemáticas urbanas. Finalmente, la falta de herramientas constituye también un tema clave, puesto que dificulta sensiblemente el avance sostenido de las políticas y las prácticas de planificación y gestión territoriales (Sili, et. al 2014).

El nuevo contexto histórico interpela seriamente al sistema de planificación territorial de la Argentina: las problemáticas emergentes (congestión, cambio climático, deterioro de recursos naturales, etc.) son muy diferentes a las históricas. Hoy parece más necesario que nunca abocarse a resolver los problemas estructurales de la planificación territorial; de no ser así, las nuevas dinámicas sociales, económicas y territoriales acabarán por agravar los desequilibrios históricos.

## Referencias

- Ansaldi, Waldo y Verónica Giordano (2012). *América Latina. La construcción del orden. De la colonia a la disolución de la dominación oligárquica*, Buenos Aires, Ariel.
- Berros, M. (2015). Ordenamiento ambiental del territorio y participación ciudadana en Argentina: aportes posibles desde el derecho. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, nº 1, 2015 p. 1-15.
- Bielschowsky, Ricardo y Giovanni Stumpo (1998). *Empresas transnacionales, procesos de reestructuración industrial y políticas económicas en América Latina*, Buenos Aires, Alianza.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto (2011). *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Chiaromonte, José Carlos (2003). “Estado y poder regional: constitución y naturaleza de los poderes regionales” en *Historia General de América Latina*, Paris/Madrid, UNESCO/Trotta.
- Da Veiga, E. (2002). *Ciudades Imaginarias*. Editora Autores Associados, p. 304.
- Halperin Donghi, Tulio (2010). *Historia contemporánea de América Latina*, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Kliksberg, Bernardo (1995). “El círculo perverso. Pobreza y desocupación en América Latina” en *Encrucijadas N° 4*, Buenos Aires.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2004). *Argentina 2016, Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Buenos Aires, Argentina.

- Prebisch, Raúl (1986). "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas" en *Desarrollo Económico* V. 26 N° 103, Buenos Aires.
- Rey, Maximiliano (2013). *Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina*. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*; 55; 2-2013; 71-108.
- Riffo, L. (2013). "50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo."
- Ríos, Licia. (2011). *Formulación de políticas de ordenamiento territorial en municipio de México y Argentina a comienzos del siglo XXI: dificultades para su construcción*. *Cuaderno urbano*, 10(10), 83-106. Recuperado en 10 de diciembre de 2018, de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1853-36552011000100006&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-36552011000100006&lng=es&tlng=es).
- Schweitzer, M., Carrizo, S., Scardino, M., Petrocelli, S., Schweitzer, P. y Carena, M. L. (2017). *Planificación en Argentina a principios del siglo XXI*. *AREA* (23), pp. 25-35.
- Sili, M., Bustos Cara, R., Guibert, M. (2015). *Atlas de la Argentina Rural*. Ed. Capital Intelectual. Buenos Aires, p. 298.
- Sili, M., Taulelle, F. (2014). *El desarrollo territorial en áreas rurales en Argentina y Francia. Un análisis comparado*. En "Transformaciones de la actividad agropecuaria de los territorios y de las políticas públicas. Ed. Albaladejo, Bustos Cara, Gisclard. EdiUNS, Bahía Blanca.
- Souto González, M. (2006). *Participación ciudadana y ordenación del territorio*. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, Vol. XI, n° 677.
- Subsecretaría de planificación territorial de la inversión pública (2008). *Plan estratégico territorial de la Argentina*. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Buenos Aires, Argentina.
- Subsecretaría de planificación territorial de la inversión pública (2012). "Estudio sobre el estado actual de la planificación en Argentina". Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Buenos Aires, Argentina.
- Subsecretaría de planificación territorial de la inversión pública (2015). "Lineamiento para la planificación territorial". Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Buenos Aires, Argentina.
- Vapñarsky, C. (1995). *Primacía y macrocefalia en la Argentina: la transformación del sistema de asentamiento humano desde 1950*. *Desarrollo Económico*, Vol. 35.



## 8. Marruecos, promesas y desafíos de la regionalización avanzada

*Belhaj Youssef*

*Oucherrou Mohamed*

### 1. La organización territorial de Marruecos

El Reino de Marruecos posee una situación geográfica estratégica y privilegiada. Ubicado en el extremo noroeste del continente africano, entre las latitudes 21°- 36° norte y las longitudes 1°- 17° oeste, está separado de España por una distancia de apenas 14 kilómetros, mediante el Estrecho de Gibraltar, formando así un portal entre África y Europa. Está bordeado, en el este, por Argelia; en el sur, por Mauritania; y bañado por el océano Atlántico en el oeste y por el mar Mediterráneo en el norte. El privilegio de su situación reside en el hecho de constituir una encrucijada. Es, a la vez, un país magrebí, árabe, musulmán, saharauí, africano, mediterráneo y oceánico conectado a Europa.

La superficie del país es de 710.050 km<sup>2</sup>, que incluye además a la región Saharauí<sup>20</sup>, y se reparten entre doce regiones administrativas, y donde tres regiones desérticas cubren 317.024 km<sup>2</sup>, es decir, el 44,6% de la superficie total. Según los datos demográficos del censo 2014, la población marroquí alcanzó 33.848.242 habitantes, estimándose que la densidad de población pasó de 37 habitantes/km<sup>2</sup> en 1982 a 47 habitantes/km<sup>2</sup> en 2014. Excepto algunas aglomeraciones pequeñas en las zonas desérticas, la mayoría de las concentraciones de población ocupan las zonas atlánticas y el oeste de las montañas del Atlas, formando así un triángulo cuya base se extiende a lo largo de la costa mediterránea y su cumbre está en la región de Souss (Figura 1).

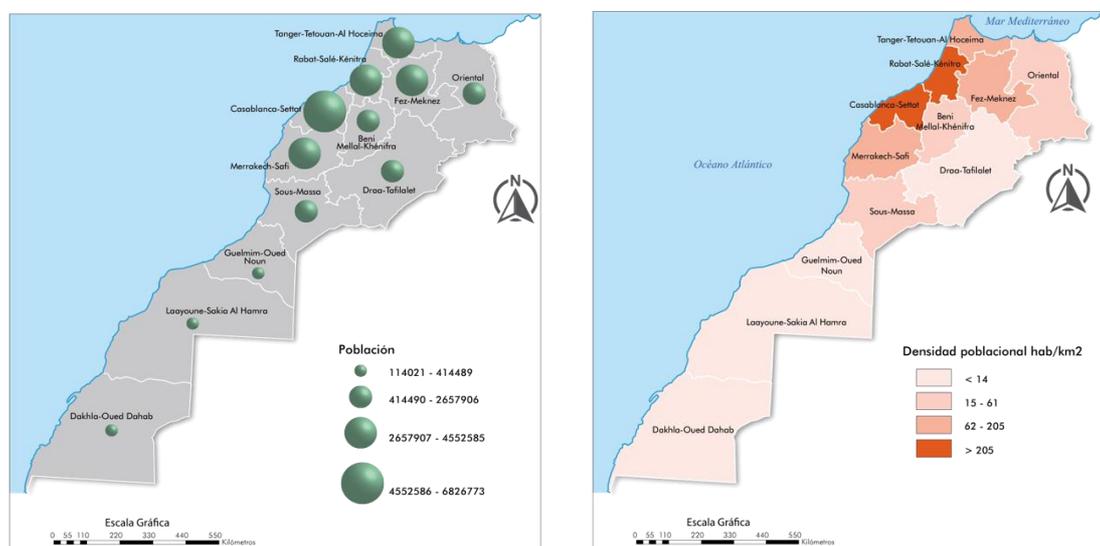
---

<sup>20</sup> La región saharauí ubicada en la zona sur de Marruecos, en la frontera con Mauritania, es un territorio que es objeto de un litigio histórico ante las Naciones Unidas, oponiendo Marruecos al Frente Polisario.

En cuanto a la distribución de la población, podemos destacar tres áreas: el desierto del Sahara, que se extiende por gran parte del sur y del este del país; los márgenes desérticos y las zonas densamente pobladas.

- Las tres regiones desérticas –*Guelmín-Oued Noun, El Aaioun-Sakia El Hamra y Dakhla-Oued Ed Dahab*– tienen una situación particular en todos los sentidos: ocupan, según se indicó, casi la mitad del territorio, y el porcentaje de su población no supera el 2,57% de los habitantes del país, con una densidad promedio de solo 12,29 habitantes/km<sup>2</sup>.
- Las zonas montañosas y los márgenes desérticos se caracterizan por una densidad de la población que varía entre 14 y 61 habitantes/km<sup>2</sup>, agrupando al 63,11% de la población total.
- Las regiones costeras –*Casablanca-Settat y Rabat-Salé-Kenitra*–, cuya superficie no supera el 5,3% de la superficie total del país, están densamente pobladas, albergando un 33,62% de la población global, es decir, más de 11 millones de habitantes, con una densidad de más de 205 habitantes/km<sup>2</sup>.

Figura 1. Distribución de la población marroquí y su densidad por región



Fuente: Haut Commissariat au Plan (HCP)<sup>21</sup>. eNota: Esta carta incluye al Saharaui dentro de los límites de Marruecos.

<sup>21</sup> Para ampliar estas referencias, consúltese el sitio web del Haut Commissariat au Plan, en particular la sección “Maroc en carte”: <http://rgphencartes.hcp.ma/>

## 1.1 Organización política

Según los artículos 1 y 2 de la Constitución, Marruecos constituye una monarquía constitucional, democrática, parlamentaria y social, donde el Rey es el Jefe de Estado.<sup>22</sup> En cuanto a su poder político, el rey nombra al Jefe de Gobierno dentro del partido político que gana las elecciones de la Cámara de Representantes; asimismo, nombra, a partir de la propuesta del jefe de gobierno, a los miembros de éste. El rey también tiene la capacidad de despedir ministros o al gabinete tras la proposición o consulta del jefe de gobierno, así como también de disolver el Parlamento<sup>23</sup>. Mientras que el Poder Ejecutivo está en manos del rey y del gobierno, el Legislativo reside en el Parlamento. Éste está compuesto por la Cámara de Representantes y por la Cámara de Consejeros. El control legislativo del gobierno tiene lugar en la práctica a través del voto de las leyes de finanzas y reglamentos, mientras que la iniciativa de la revisión de la Constitución se atribuye al Rey y a las dos Cámaras del Parlamento<sup>24</sup>.

Como se aprecia en la Figura 2, los 325 miembros de la Cámara de Representantes son electos por sufragio universal directo para un mandato de cinco años, con base en el sistema de representación proporcional. De esos 325 miembros, 30 son electos con base en la lista nacional, mientras que los 295 restantes son electos a nivel de las circunscripciones electorales locales.

En cuanto a la Cámara de los Consejeros, sus miembros son electos por sufragio universal indirecto para una duración de nueve años. Tres quintos de la Cámara de Consejeros son elegidos por representantes de las colectividades territoriales que se reparten entre las regiones, en forma proporcional a su cantidad de población. Los dos quintos restantes son elegidos por colegios electorales a nivel regional y nacional. Los colegios están formados por cámaras profesionales, sindicatos y patronato<sup>25</sup>.

Los Consejos Comunales "1503" y los Consejos Regionales "12" son elegidos por sufragio universal directo para una duración de seis años<sup>26</sup>. Estos consejos, que deben elegir a los miembros de la Cámara de Consejeros, dependen del control administrativo del gobierno a través de los "Walíes" y "Gobernadores".

---

<sup>22</sup> La Constitución de Marruecos, así como la totalidad de las publicaciones jurídicas marroquíes, pueden consultarse en el sitio web de la Secrétariat Général du Gouvernement: <http://www.sgg.gov.ma/Accueil.aspx> Para una comparación entre las constituciones del país, véase infra, Cuadro 1. También, Harsi (s/f).

<sup>23</sup> Artículos 24 - 27 de la Constitución de 1996.

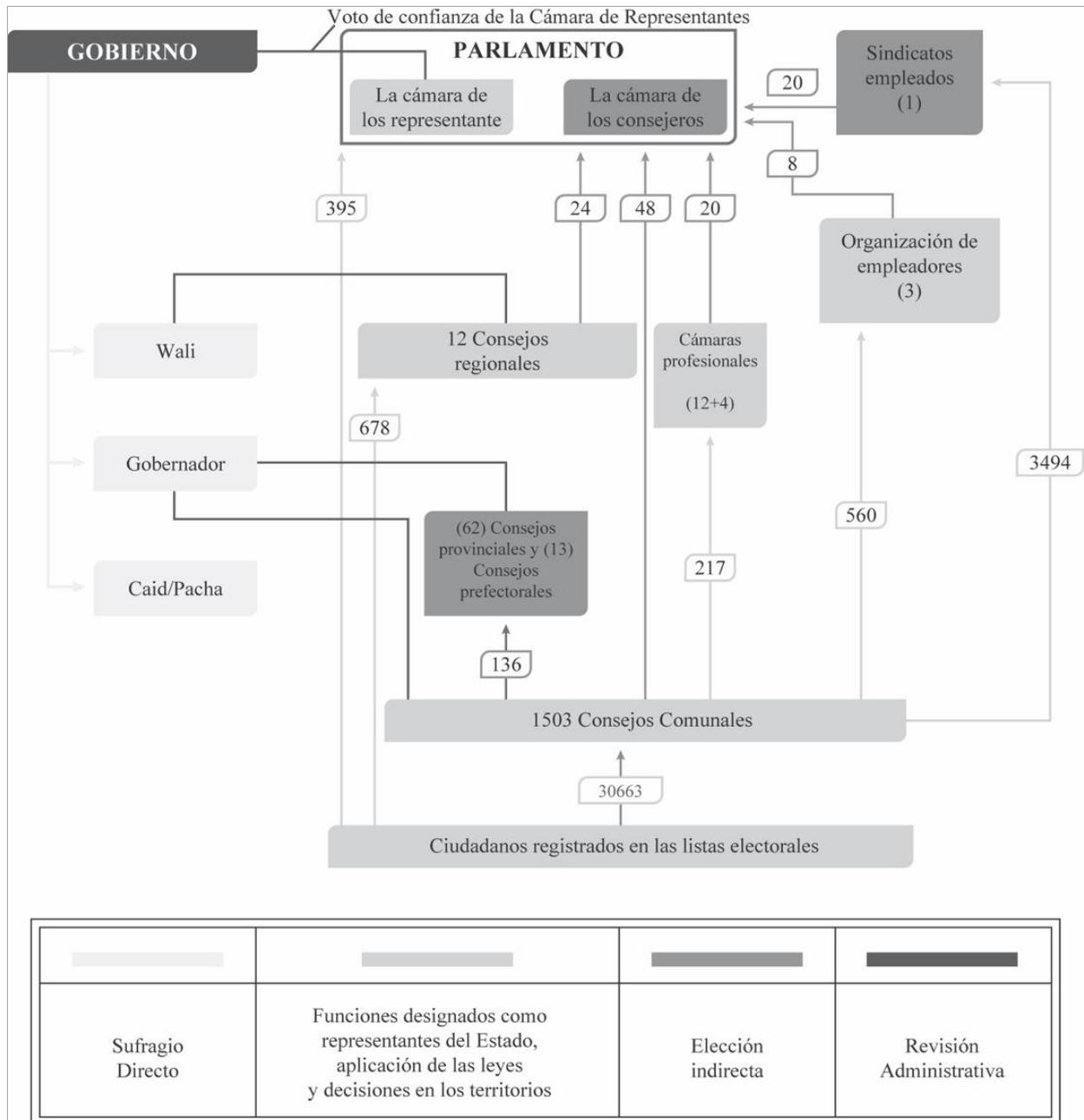
<sup>24</sup> Artículo 103 de la Constitución de 1996

<sup>25</sup> La Cámara de Consejeros es renovable en un tercio cada tres años.

<sup>26</sup> Este método de votación puede cambiar de acuerdo con el tamaño de la comuna.

Desde la independencia de Marruecos en 1956, se promulgaron seis Constituciones en el país: en 1962, 1970, 1972, 1992, 1996 y 2011 (Cuadro 1).

Figura 2. Elección de los representantes en Marruecos



Fuente: TAFRA (2018, p. 4).

Cuadro 1: Principales cambios constitucionales en Marruecos

Constitución	Cambios principales
1962	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afirmación del carácter árabe, musulmán, magrebí y africano de Marruecos.</li> <li>• Definición del régimen político de la Nación (Marruecos es una monarquía constitucional, democrática y social).</li> <li>• La soberanía pertenece a la nación y se ejerce directamente mediante referéndum e indirectamente a través de las instituciones constitucionales.</li> </ul>
1970	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasar del sistema bicameral al sistema unicameral a nivel del Parlamento.</li> </ul>
1972	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apertura hacia la oposición;</li> <li>• Determina directamente la proporción de representación de los diversos organismos elegibles en la Cámara de Representantes;</li> <li>• Ampliación del área de la ley;</li> <li>• Expansión del área de las competencias de la Cámara de Representantes;</li> </ul>
1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institución de comisiones parlamentarias de investigación (artículo 40);</li> <li>• Elección del Presidente de la Cámara de Representantes por un período de tres años (Artículo 43);</li> <li>• Las respuestas del gobierno a las preguntas parlamentarias son exigibles “dentro de los 20 días posteriores a la fecha en que se le remitió el asunto;</li> </ul>
1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La regionalización y la libertad de empresa son áreas clave para la reforma;</li> <li>• El parlamento se compone de dos cámaras: una Cámara de Representantes y una Cámara de Consejeros.</li> </ul>
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer el pluralismo, los derechos humanos y las libertades individuales;</li> <li>• Ampliación de los poderes del jefe de gobierno procedente de la mayoría parlamentaria.</li> </ul>

Fuente: Benabdallah (2001) y Naciri (2009).

## 1.2 Regiones administrativas y organización territorial

Desde la Constitución de 1971, el concepto de región

*[ha evolucionado mucho como] marco económico para la ejecución y la coordinación de todos los trabajos, estudios y tareas relacionadas con la región, con el objeto de contribuir a su desarrollo a todos los niveles. La Constitución de 1992 ha elevado el concepto de región a una colectividad local que goza de la personalidad moral y la independencia financiera y administrativa.*<sup>27</sup>

El Marruecos independiente se dividió, al principio, en regiones tribales como El Rif, El Gharb, Souss, El Haouz y El Sahara. Cabe aclarar que, según su situación, dichas regiones se clasifican en Tribus del “Majzén” o Tribus del “Sibah”:

- La zona del Majzén o Marruecos del Majzén está integrada por tribus que dependen de la autoridad absoluta del Sultán bajo el mandamiento de los “Caídas” y “Pachas”. Esta zona se compone principalmente de las llanuras atlánticas cruzadas por los ríos Sebú, Oum Rabia y Tensift. Es una zona fértil con ciudades antiguas y alta densidad de población.

<sup>27</sup> للهوشواري محمد (6002): لا يبيِّن في اعداد لتراب الوطني والتعريف، مطبعة طوبسي، الطبعة 1. ولي، الرباط، ص 43 و 43.

- La zona del Sibah o Marruecos del Sibah empieza en el arco montañoso compuesto del Rif, el Medio Atlas y el oeste del Atlas. Es una zona en donde los Amazigh han podido conservar sus instituciones, tradiciones, costumbres y creencias adaptándolas a la ley islámica, pero permaneciendo rebeldes y reconociendo sólo la autoridad espiritual del Sultán (Montagne, 1989, pp. 20-21).

Es de señalar que, desde antes de la imposición del Protectorado francés en 1912 hasta hoy, la división regional marroquí no ha dejado de evolucionar. Las principales etapas del proceso han sido las siguientes:

### *De la herencia colonial a la regionalización económica (1948-1971)*

La preocupación política y militar, los requisitos de la “pacificación” y todo lo ligado al establecimiento de una nueva administración para el control y la seguridad determinaron la división territorial efectuada por Francia en Marruecos. La primera división del territorio tuvo lugar en el año 1913, la segunda fue en 1923, otras dos se registraron en 1926 y 1935; luego se produjo una reorganización en 1940 y, por último, una nueva modificación en 1947. Esta última consistió en dividir el territorio en siete regiones, de las cuales tres eran civiles –Rabat, Casablanca y Uxda– y las otras cuatro militares –Fez, Mequínez, Marrakech y el liderazgo de Agadir con sus fronteras. A esta división se añaden las zonas ocupadas por España tanto en el sur como en el norte del país, así como la zona de Tánger, de ocupación internacional. El objeto primordial de aquel formato era combatir la organización tribal que, en la mayoría de los casos, era hostil al colonialismo, y no dejaba de resistirse a él.

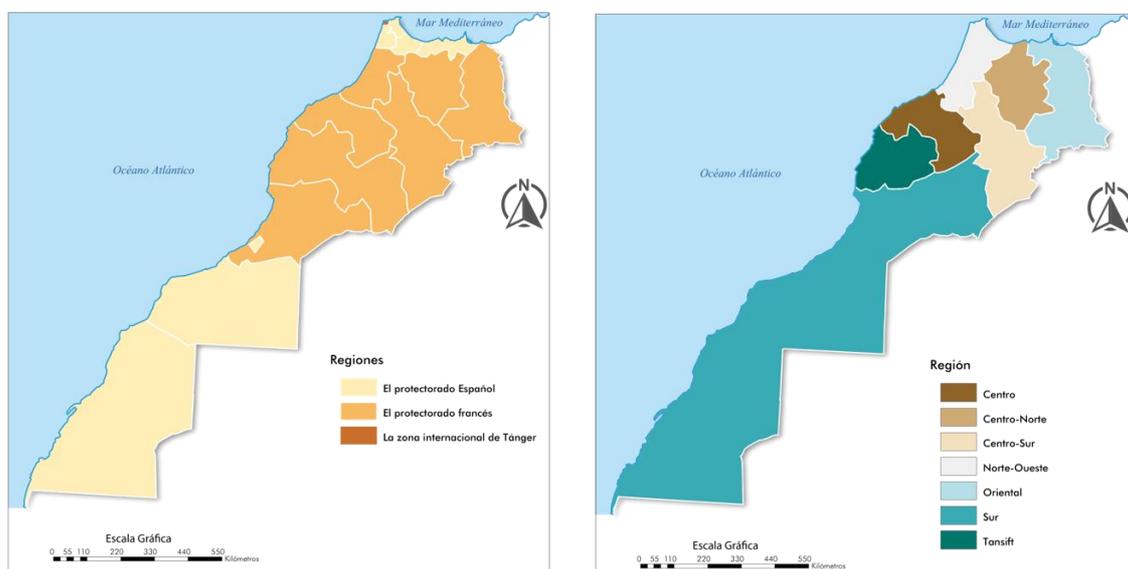
Tras la independencia, Marruecos heredó esa organización administrativa de su territorio. Se trataba de una estructura de administración y control que diferenciaba entre un “Marruecos útil” y un “Marruecos inútil”, y que sirvió de base para el desarrollo de un sistema centralizado de gestión territorial. Sin embargo, las exigencias del desarrollo y de la modernización de la organización territorial se han traducido en el establecimiento de una configuración espacial basada en las provincias y las comunas como unidades administrativas y territoriales. Según el Dahir N° 1-59-351 relacionado con la división territorial del reino<sup>28</sup>, el territorio marroquí está dividido en dieciséis provincias y dos prefecturas. En 1960, esta organización se fortaleció con la creación de comunas urbanas y rurales<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Boletín Oficial n° 2458 de 04/12/1959 - Página: 2040. Disponible en: <http://adala.justice.gov.ma/production/html/Fr/98274.htm>

<sup>29</sup> Dahir de 1960 relacionado con la organización comunitaria y la creación de comunas urbanas y rurales.

Ante las disparidades espaciales, tomó forma una nueva división territorial, basada en siete regiones identificadas según la toponimia cardinal (región del este, del centro-norte...). Una nueva lógica de desarrollo encarnaba el deseo de servir al conjunto del territorio de forma equilibrada y armoniosa. La región se definió entonces como “un conjunto de provincias que tanto a nivel geográfico como a nivel económico y social son susceptibles de mantener relaciones que estimulen su desarrollo y, como tales contribuyen a un desarrollo general” (Boujrouf y Hassani, 2008). En resumidas cuentas, la vocación de esa nueva organización fue la de valorar una división con fines económicos, lejos de las interpretaciones políticas y étnicas (Figura 3).

Figura 3. Evolución de la división administrativa entre 1948 y 1971



Fuente: *Atlas de África-Atlas de Marruecos (2002) (traducido del francés)*. Nota: Esta carta incluye al Saharaui dentro de los límites de Marruecos.

### ***Hacia la regionalización avanzada (1997-2015)***

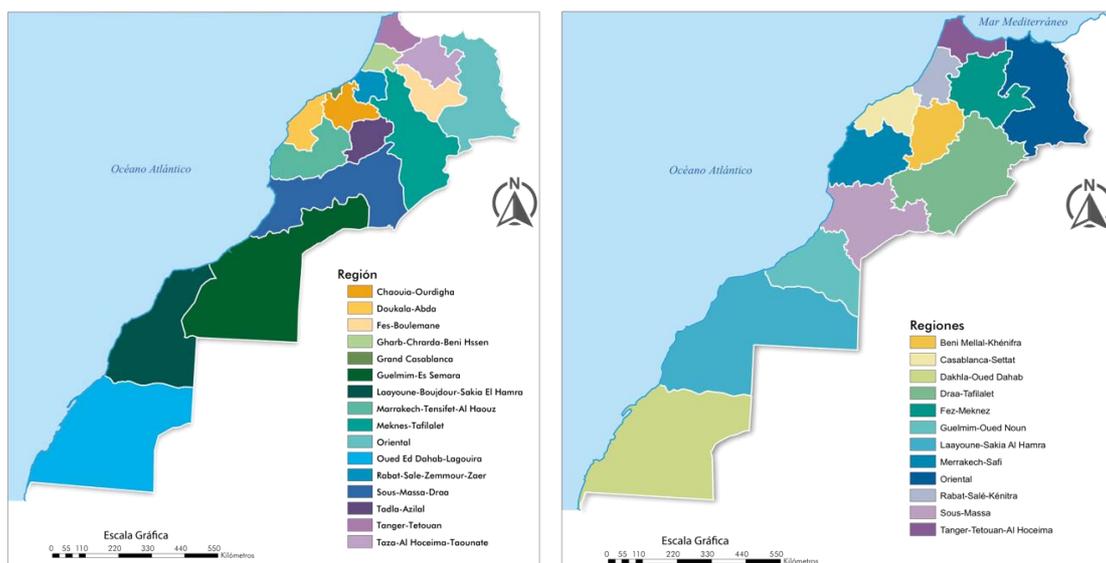
La división de 1971 fue infructuosa por su débil coherencia organizacional, la cual amplió las brechas de desarrollo entre las diferentes regiones. Esta realidad explica la división de 1997. La región es reconocida ahora como una comunidad territorial<sup>30</sup>, como una unidad espacial con poderes limitados bajo el control de los “Walíes”, representantes de la administración central.

<sup>30</sup> Dahir N° 1-97-84 del 2 de abril de 1997 con promulgación de la ley N° 47-96 con relación a la organización de la región. BORM (4470), 3-4-97: 292-306.

En esta fase de la evolución de la organización administrativa del país, la definición de las regiones tuvo lugar considerando las particularidades de cada parte del territorio nacional. Cabe señalar que la toponimia de la división de 1997 se refería a las identidades colectivas locales. En efecto, tomaba prestados los nombres de las tribus que ocupaban cada espacio. Sin embargo, criterios económicos fueron tomados en consideración al momento de la división, marginando el aspecto social y su percepción a nivel local (Fakihi, 2006).

En realidad, la división de los años 90 no estaba en línea con las profundas transformaciones experimentadas por el país. Entre otras cosas, el éxodo rural, la apertura al mercado internacional, el surgimiento de enfoques participativos en la gestión pública y el mandato de las organizaciones internacionales impusieron la necesidad de adoptar una nueva organización territorial. Como muestra la Figura 4, el territorio se presenta actualmente dividido en doce regiones en vez de en dieciséis. Según el Comité Asesor de Regionalización “Commission Consultative pour la Régionalisation” (CCR), el diseño de la nueva división se forjó sobre la base de la malla administrativa provincial con el fin de “construir sobre lo que ya existe y aprovechar la larga tradición de descentralización administrativa del reino”<sup>31</sup>. Así, el criterio fundamental de esta división es la noción de proximidad, que se refiere a una distancia relacional, según la cual la región debe ser un marco y un mecanismo para involucrar a los actores locales que comparten un mínimo de puntos de referencia comunes y son percibidos desde fuera como un espacio regional pertinente y relevante.

Figura 4. Evolución de la división administrativa entre 1997 y 2015



Fuente: Atlas de África-Atlas de Marruecos; 2002 (traducido del francés). Nota: Esta carta incluye al Saharaui dentro de los límites de Marruecos.

<sup>31</sup> Rapport de la Commission Consultative de la Régionalisation (2011), p. 32. Disponible en [http://www.regionalisationavancee.ma/pdf/rapport/fr/l1\\_conceptiongenerale.pdf](http://www.regionalisationavancee.ma/pdf/rapport/fr/l1_conceptiongenerale.pdf). Nota: Esta carta incluye al Saharaui dentro de los límites de Marruecos.

En el marco de la regionalización avanzada, el territorio está organizado en cuatro niveles jerárquicos. Una configuración que refleja un cambio en la lógica de acción a favor de una revalorización del papel de la región como factor clave para el desarrollo territorial. Como se muestra en el (Cuadro 2), el diseño, la concepción, la implementación y las políticas de desarrollo territorial se basan en los principios de descentralización y desconcentración dentro del marco de una lógica de complementariedad.

*Cuadro 2. Roles y responsabilidades de cada nivel de organización político-administrativa en la gestión del desarrollo territorial*

Organización administrativa	Estructura	Tareas
Administración central <sup>32</sup>	Rey / Jefe de Gobierno / Parlamento	Diseño e implementación de políticas de desarrollo territorial;
Región <sup>33</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los asuntos de la región son gestionados por un consejo cuyos miembros son elegidos por sufragio universal directo<sup>34</sup> (artículo 9) ;</li> <li>• Los candidatos a la presidencia del consejo de la región, los miembros se clasificaron en la parte superior de las listas de candidaturas en todos los distritos electorales creados por la ley orgánica n ° 59-11 y haber obtenido escaños en el consejo (artículo 13);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• promover el desarrollo regional integrado y sostenible a través de su organización, coordinación y monitoreo;</li> <li>• mejorar el atractivo del espacio territorial de la región y desarrollar recursos;</li> <li>• la adopción de medidas y acciones para alentar a la empresa;</li> <li>• contribución al logro del desarrollo sostenible;</li> <li>• mejorar la capacidad de gestión de recursos humanos y la capacitación.</li> </ul>
Provincia / Prefectura <sup>35</sup>	Los asuntos de la prefectura o de la provincia son gestionados por un consejo cuyos miembros son elegidos de conformidad con las disposiciones de la ley orgánica n ° 59-11 relativa a la elección de los miembros de los consejos de las autoridades locales, promulgada por el dahir n° 1-11-173 de 24 hija 1432 (21 de noviembre de 2011);	<ul style="list-style-type: none"> <li>• promoción del desarrollo social, especialmente en las zonas rurales y en las zonas urbanas.</li> <li>• El refuerzo de la eficiencia y la cooperación entre las comunas ubicadas en el territorio de la prefectura o la provincia.</li> </ul>

<sup>32</sup> Constitución de 2011 en el enlace: [http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/constitution/constitution\\_2011\\_En.pdf](http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/constitution/constitution_2011_En.pdf)

<sup>33</sup> Ley Orgánica de las Regiones; por Dahir n° 1-15-83 del 20 de Ramadan 1436 (7 de julio de 2015) promulgando la ley orgánica n ° 111-14 relativa a las regiones Boletín Oficial N° 6440 del 09 de julio I 1437 (18 de febrero de 2016) .disponible en el enlace: file: /// C: /Users/Pc-Hp/Downloads/Loi%20organique%20region.pdf

<sup>34</sup> De acuerdo con las disposiciones de la ley orgánica n° 59-11 sobre la elección de los miembros de los consejos de las colectividades territoriales promulgadas por el dahir n° 1-11-173 de 24 hija 1432 (21 de noviembre de 2011).

<sup>35</sup> Ley Orgánica de Prefecturas y Provincias; Dahir n° 1-15-84 de 20 Ramadan 1436 (7 de julio de 2015) promulgando la ley orgánica n ° 112-14 relativa a las prefecturas y provincias; Boletín oficial N ° 6440 del 09 Joumada I 1437 (18 de febrero de 2016). En el enlace: file: /// C: /Users/Pc-Hp/Downloads/organicl%20provinces%20et%20prefectures.pdf

Municipio <sup>36</sup>	Los asuntos del municipio son gestionados por un consejo cuyos miembros son elegidos por sufragio universal directo;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestación de servicios locales a los ciudadanos, en el ámbito de los poderes que se le asignan en virtud de esta Ley orgánica, a través de su organización, coordinación y seguimiento.</li> </ul>
-------------------------	--	--

*Fuente: Leyes relativas a cada actor institucional.*

## 2. El funcionamiento del sistema de planificación del desarrollo territorial

Al explicarse por múltiples causas, al estar enraizadas en diferentes políticas e involucrar a varios de los niveles de gobierno (Agranoff, 2003; Agranoff y McGuire, 1998, O'Toole, 1997), las complejas dificultades que aquejan al territorio y ocupan a las autoridades públicas requieren de acciones colectivas. Los principios de la Nueva Gestión Pública (NPM), establecen que, para hacer frente a la complejidad de los problemas, la acción pública ha de basarse cada vez más en la división y la especialización (Verhoest *et al.*, 2012; Moynihan, 2006; Hood y Dickson, 2015). Es en este sentido que se supone que la *regionalización avanzada* brinda algunas respuestas a las deficiencias de la acción estatal.

### 2.1 Actores de la planificación del desarrollo territorial en Marruecos

Tal como se concibe en Marruecos, el plan de regionalización avanzada trae consigo un cambio profundo en la lógica de la acción estatal. Implica el involucramiento de todos los actores locales. Por lo tanto, y tal como puede apreciarse en la Figura 5, la acción territorial en Marruecos es un campo de interacción entre varios actores a muchos niveles (Jafari y El Moujaddidi, 2016):

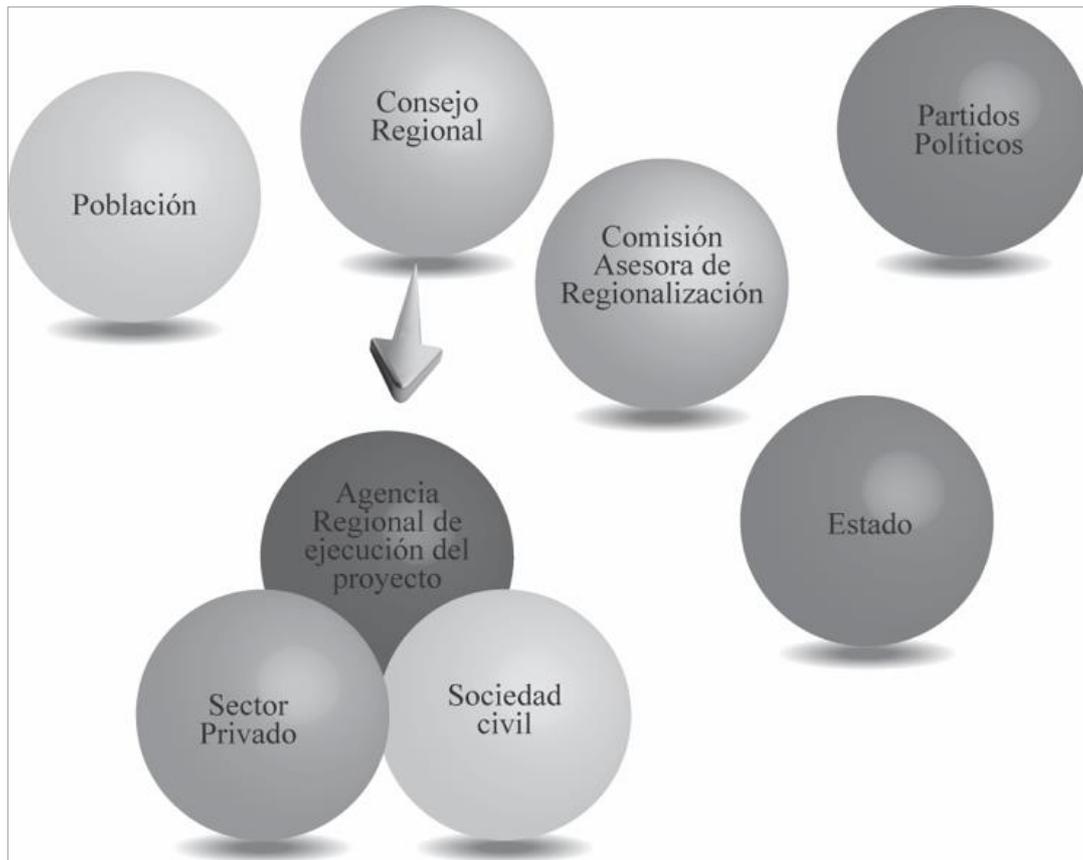
- El Estado<sup>37</sup>: a nivel nacional, la administración central es responsable del diseño, implementación y evaluación de las políticas de desarrollo; a nivel regional, su misión es coordinar y monitorear la implementación de programas y acciones de las autoridades locales, servicios y organismos públicos. La administración prefectoral asegura la implementación de acciones y proyectos diseñados.

<sup>36</sup> Ley orgánica relativa a las comunas, Dahir n° 1-15-85 de los 20 ramadán 1436 (7 de julio de 2015) promulgación de la ley orgánica n° 113-14 relativa a las comunas; Boletín oficial N° 6440 de 09 Jomada I 1437 (18 de febrero de 2016) en el enlace: file:/// C: / Users / Pc-Hp / Downloads / law% 20organic% 20commune% 20 (2).pdf

<sup>37</sup> Véase el sitio web del Ministerio de Planificación Espacial, Planificación Urbana, Vivienda y Política de la Ciudad: <http://www.muat.gov.ma/>

- El Wali<sup>38</sup>: es el representante del Estado a nivel de la región, representado por el gobernador a nivel de la prefectura o la provincia. Está a cargo de la aplicación de las leyes, reglamentos y decisiones del gobierno y es un nexo entre los consejos territoriales y la administración central, en lo que respecta a la información, planificación y realización de los proyectos comunes.

*Figura 5. Los actores del plan nacional de regionalización avanzada*



*Fuente: Commission Consultative de la Régionalisation (2011).*

- Los consejos regionales: se encargan de la elaboración de la estrategia nacional para el desarrollo económico y social, de los planes sectoriales nacionales y regionales, del plan nacional de ordenamiento territorial y del plan de desarrollo urbano, de las estrategias nacionales para la promoción de la inversión regional y el empleo, del agua, la energía, el medio ambiente, la educación, la capacitación, la cultura y la salud.

<sup>38</sup> Constitución marroquí de 2011, artículo 145.

- Los consejos prefectorales y provinciales: son responsables del desarrollo y la ejecución de los programas de desarrollo humano y de los planes de desarrollo regional, del desarrollo y la ejecución de programas de equipamiento e infraestructuras básicas en coordinación con la región, y de la coordinación y la concertación entre los consejos regionales y comunales.
- El sector privado: es un socio clave para el crecimiento económico, la inversión y la creación de empleo.
- Las empresas públicas: realizan una parte importante de las inversiones públicas y contribuyen a la realización de los objetivos de las políticas públicas. Sus inversiones contribuyen a reducir las disparidades espaciales en cuanto a las infraestructuras de base.
- La sociedad civil: incluye a la población y a las asociaciones. A la población se le pide especialmente que elija y vote a sus representantes, quienes presentarán y defenderán sus intereses; las asociaciones son fuerzas de propuesta, consulta y vigilancia junto con las autoridades públicas y los organismos elegidos.
- La Agencia de Desarrollo (AD)<sup>39</sup>: se encarga de crear una dinámica de desarrollo y promoción territorial, así como de fortalecer proyectos y programas económicos y sociales reservados para las provincias. Desempeña un rol de enlace entre los diferentes operadores públicos y privados. Es un integrador territorial que brinda apoyo técnico y financiero para proyectos de desarrollo y consolida las intervenciones de los actores y su coherencia.
- La Agencia Regional para la Ejecución de Proyectos (AREP)<sup>40</sup>: está presente en todas las regiones para facilitar a los consejos regionales el ejercicio de su misión. Es una persona jurídica de derecho público, dotada de autonomía administrativa y financiera, bajo la tutela de la CR para garantizar el respeto de las disposiciones de la ley que rige la región. Tiene el mandato de proporcionar asistencia al CR, sea legal, técnica o financiera, durante el estudio, preparación y ejecución de los programas y proyectos.

---

<sup>39</sup> Véase el sitio web de la Agencia para la Promoción y el Desarrollo del Norte: <http://www.apdn.ma/>

<sup>40</sup> Véase, a modo de ejemplo, el sitio de la Agencia de la Región del Souss Massa: <https://www.soussmassa.ma/en>

## 2.2 Algunos programas en progreso

Marruecos ha emprendido una serie de iniciativas, programas y planes en muchos sectores públicos vitales, como la Iniciativa Nacional de Desarrollo Humano (INDH) en 2005, el Plan Marruecos Verde en 2008, el Plan Azur Blue de Turismo en 2009, el Plan de Emergencia Industrial en 2005, el Plan Comercial 2008 y el Plan “Halieutis” de Pesca Marítima en 2009. Todos ellos estuvieron orientados a lograr el desarrollo territorial. Dado que no hay espacio para tratarlos en detalle a todos, nos limitaremos a considerar dos experiencias: la Iniciativa Nacional para el Desarrollo Humano y el Plan Marruecos Verde.

***Iniciativa Nacional de Desarrollo Humano (INDH).*** La INDH fue anunciada por el rey Mohamed VI en su discurso del 18 de mayo de 2005. Ha sido una de las grandes iniciativas lanzadas en Marruecos, un vasto proyecto que tuvo como objetivo combatir la pobreza y la vulnerabilidad, así como la exclusión social, a través de la realización de la infraestructura básica, de la capacitación y del fortalecimiento de las capacidades, de la activación social por medio de actividades culturales y deportivas, así como de la promoción de actividades generadoras de ingresos. La iniciativa se basó en un enfoque participativo que permite a la población y a las organizaciones de la sociedad civil expresar necesidades y contribuir a la toma de decisiones, comprometiéndose con los mecanismos de privatización, evaluación y monitoreo riguroso. Los programas de la INDH se enfocaron en muchos campos<sup>41</sup>:

- Programa de lucha contra la pobreza en las zonas rurales: 403 comunidades rurales con una tasa de pobreza de 30% o menos están concernidas. El objetivo ha sido mejorar las condiciones de vida de la población rural, mejorar el acceso a los servicios sociales básicos, etc.
- Lucha contra la exclusión social en los centros urbanos: este programa tuvo como objetivo combatir la exclusión social en 264 sectores urbanos, mejorar el acceso a la infraestructura básica y los servicios de proximidad urbanos (educación y salud), buscando asegurar la integración social de los jóvenes.
- Programa de lucha contra la fragilidad: focalizado en diez categorías de personas en situación frágil, se propuso apoyar a la población en situación difícil, mejorando la protección y la reinserción familiar y social, así como la calidad de los servicios prestados por las diferentes asociaciones.

---

<sup>41</sup> Véase el sitio web del Observatorio Nacional de Desarrollo Humano: <http://www.ondh.ma/fr/presentation-indh>

- Programa horizontal: agrupó múltiples actividades de apoyo con gran impacto para el desarrollo humano a nivel de todas las comunidades rurales y urbanas.
- Programa de rehabilitación territorial: buscó subvenir las necesidades de la población en algunas zonas montañosas o de difícil acceso, reduciendo las disparidades en el acceso a la infraestructura básica, equipamientos y servicios de proximidad, y promoviendo las actividades sectoriales en consulta con los actores del desarrollo local y en coordinación con el Comité Regional para el Desarrollo Humano presidido por el Walí o el Gobernador.

*Plan Marruecos Verde.* Desde el fin de los programas de ajuste estructural, a mediados de los años noventa, el sector agrícola en Marruecos vivió sin una estrategia clara para su desarrollo. Pero en 2007, el ministro de agricultura Abdelaziz Akhenouch solicitó a la Oficina Internacional de Estudios McKinsey elaborar una nueva estrategia en la materia. Unos meses más tarde (abril de 2008), durante la Exposición Internacional de Agricultura en Mequínez, la nueva estrategia fue presentada oficialmente: "Marruecos Green Plan" (Plan Marruecos Verde). El plan se planteó abolir las restricciones que impiden un desarrollo agrícola competitivo y moderno, capaz de hacer frente a los retos de la globalización y de la apertura. En concreto, se propuso aumentar la participación del sector agropecuario en el PIB, de 74 mil millones de dirhams a entre 144 y 174 mil millones de dirhams, creando 1,5 millones de nuevos puestos de trabajo hacia el año 2020<sup>42</sup>. La estrategia está fundada sobre dos pilares básicos y sobre una "base compacta" de reformas horizontales.

El primer pilar apunta a desarrollar una agricultura moderna de alto valor agregado y niveles de competitividad adaptados a los requisitos y normas del mercado: se trata de 961 proyectos con un presupuesto de cerca de 75 mil millones de dirhams. El segundo pilar busca apoyar la pequeña y mediana agricultura, luchando contra la pobreza y mejorando el nivel de renta de 860.000 agricultores en situación difícil, cuya mayoría vive en los márgenes de montañas, zonas desérticas o semidesérticas. Este apoyo incluye aproximadamente 545 proyectos sociales, con un presupuesto de 20 mil millones de dirhams<sup>43</sup>.

ابوب عبد الله م. (6033): مخطط للتنمية الريفية والسياسة الزراعية في المغرب، مجلة وج هقنظر، عدد مزدوج 20-23، ص. 64. 42

نجيب أوصي (6033): الابتكار في القطاع الزراعي: المخطط الأخضر، مجلة وج هقنظر، عدد مزدوج 20-23، ص. 33. 43

### 3. ¿Cómo se articulan los niveles espaciales?

La ejecución de la política relacionada con la organización del territorio nacional se basa en una serie de documentos orientativos que toman la forma de planes nacionales, regionales y locales (comunidades). La adopción de estos documentos de orientación no es exclusivamente el resultado de la política actual para organizar el territorio, sino que se remonta a los años setenta (“planes de la estructura rural”) y a los años ochenta (“planes de desarrollo y planificación regional”).

En este contexto, el Plan Regional de Planificación Espacial (SRAT) pretende, en particular, lograr un acuerdo entre el Estado y las regiones, en lo que respecta a la gestión y la rehabilitación espacial dentro de una prospectiva estratégica que define minuciosamente las tendencias del plan de desarrollo regional<sup>44</sup> (Cuadro 3).

*Cuadro 3. Organización de la planificación espacial de Marruecos*

<b>A nivel Central</b>	
Esquema Nacional de Planificación del Territorio	Documento de orientación estratégico a nivel nacional
<b>A nivel Regional</b>	
Esquema Nacional de Planificación del Territorio	Documento para la planificación espacial de toda la región
<b>A nivel Local</b>	
Plan de Desarrollo Municipal	Programa de Desarrollo local

*Fuente: Ministerio de Planificación Espacial, Planificación Urbana, Vivienda y Política de la Ciudad-Marruecos. Disponible en <http://www.muat.gov.ma>*

La planificación del desarrollo territorial en Marruecos se estructura en tres niveles: nacional, regional y local. A nivel central, es el Ministerio de Planificación Espacial, Planificación Urbana, Vivienda y Política de la Ciudad quien se encarga, a través de la Dirección de Planificación Espacial, del diseño e implementación de la política nacional de planificación espacial. Esto se realiza con base en el Plan Nacional de Planificación Espacial (SNAT), considerado como una guía para el conjunto de actores regionales y locales. Es un acto de referencia que traduce el proyecto de desarrollo territorial por un período de veinticinco años y cuyas orientaciones se diseñan de acuerdo con criterios espaciales y sectoriales, tal como cabe apreciar en el Cuadro 4.

<sup>44</sup> Artículo 88 de la Ley orgánica de las regiones; Dahir N° 1-15-83 del 20 de Ramadán de 1436 (7 de julio de 2015), promulgación de la Ley N° 111-14 relativa a las regiones.

Cuadro 4. Orientaciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo Territorial Marroquí

Orientaciones sectoriales	Orientaciones espaciales	
Aumentar la eficiencia de la economía nacional	Provincias del norte	reforzar su dimensión euro-mediterránea y calificar sus zonas fronterizas
El desarrollo del mundo rural	Las áreas montañosas	promoción y mejora de las oportunidades de inversión
Gestión de recursos y conservación del patrimonio	El mar y la costa	Desarrollo de un plan maestro de gestión específico;
Desarrollo económico y social de las ciudades	Las regiones sahariana y subsahariana	Desarrollo local y protección del entorno frágil
Resolver los problemas de la propiedad	Perímetros irrigados	Implementación del Programa Nacional de Irrigación,
La calificación de los recursos humanos	El desarrollo de las zonas de secano	lograr la eficiencia económica y los balances espaciales
	Jerarquía urbana y planificación espacial	La competitividad está vinculada a la asignación efectiva de atribuciones de acuerdo con los niveles jerárquicos urbanos

Fuente: Síntesis de la carta nacional de planificación espacial. Disponible en: [http://www.ondh.ma/sites/default/files/charte\\_nationale\\_aménagement\\_0.pdf](http://www.ondh.ma/sites/default/files/charte_nationale_aménagement_0.pdf)

A nivel regional, cada región desarrolla su Plan Regional de Planificación Espacial (SRAT). Con un horizonte de veinte años, este documento refleja la visión estratégica del desarrollo de la región sobre la base de SNAT. Lo hace en coordinación con las comunas locales, las administraciones públicas y los representantes del sector privado a nivel de la región<sup>45</sup>. Su objetivo es coordinar las acciones de los actores del desarrollo del territorio. De hecho, las partes interesadas deben cumplir con las disposiciones contenidas en este documento de referencia<sup>46</sup>. Esto se operacionaliza a través de un Programa de Desarrollo Regional (PDR).

A nivel local, cada comuna elabora, con base en el Programa de Desarrollo Regional, su Programa de Acción Comunal (PAC) por un período de seis años. El PAC, que representa un diagnóstico de las necesidades y oportunidades de la comuna, incluye todos los proyectos de desarrollo que se llevarán a cabo a nivel de cada municipio en coordinación con el gobernador y con los servicios exteriores del Estado<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> El artículo 88 de la Ley Orgánica de las Regiones; por Dahir N° 1-15-83 de 20 Ramadán 1436 (7 de julio de 2015) promulgando la Ley Orgánica N° 111-14, relativa a las regiones.

<sup>46</sup> Artículo 90, Ley Orgánica N° 111-14, relativa a las regiones.

<sup>47</sup> Artículo 78 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Dahir N° 1-15-85 de 20 Ramadán 1436 (7 de julio de 2015) que promulga la Ley Orgánica N° 113-14, relativa a las comunas.

## 4. Los mecanismos de participación en la planificación territorial

En su capítulo 139, la Constitución marroquí exige de los consejos regionales y comunales elaborar mecanismos participativos de diálogo y consulta para facilitar la participación de los ciudadanos y de las asociaciones en la elaboración de los programas de desarrollo. Ambos pueden también presentar peticiones para solicitar al consejo que incluya un punto de intervención, dentro de su jurisdicción, en su agenda.

### 4.1 Mecanismos de representación indirectos

- El Consejo Regional se ocupa de crear tres órganos consultivos, el primero es un órgano de consulta con los actores de la sociedad civil especializada en el estudio de los asuntos regionales relacionados con la activación de los principios de igualdad de oportunidades y el enfoque de género, mientras que el segundo órgano se consagra al estudio de los asuntos relacionados con la juventud. El tercer órgano consultivo se crea en colaboración con los actores económicos de la región y se consagra a estudiar asuntos regionales de naturaleza económica<sup>48</sup>.
- A nivel provincial y comunal, se ha creado sólo un órgano consultivo en asociación con los actores de la sociedad civil para examinar cuestiones relacionadas con la puesta en práctica de los principios de igualdad de oportunidades y el enfoque de género: “el órgano de igualdad y el enfoque de género”<sup>49</sup>.

### 4.2 Mecanismos participativos directos

De acuerdo con una serie de condiciones, los ciudadanos y las asociaciones presentan peticiones que solicitan a los consejos, ya sean regionales o comunales, la inclusión de puntos de intervención en sus agendas. Las más importantes de estas condiciones son las siguientes:

---

<sup>48</sup> Artículo 117 de la Ley de Reglamentación N° 111.14, relativa a las regiones.

<sup>49</sup> Artículo 111 de la Ley Reguladora N° 112.14, relativa a los trabajadores y las regiones.

- El tema de la petición no debe afectar los parámetros generales establecidos en el primer capítulo de la Constitución, el cual concierne al Islam tolerante, a la unidad nacional, a la monarquía constitucional y a la democracia.
- Los habitantes deben pertenecer a las áreas territoriales concernidas (región, prefectura o provincia, comuna) o bien dedicarse a actividades económicas, comerciales o profesionales en las mismas.
- Los habitantes deben cumplir con las condiciones de registro en las listas electorales y tener un interés común en presentar la petición. La cantidad mínima de signatarios no debe ser menor a cierto número, que varía entre 100 y 500 dependiendo del nivel y del caso<sup>50</sup>.
- En cuanto a las asociaciones, deben contar con más de tres años de presencia en el país, cumplir estrictamente las leyes y reglamentos en vigor, y su sede o sucursal debe estar ubicada en el territorio en cuestión, debiendo estar además su actividad relacionada con el tema de la solicitud<sup>51</sup>.

## **5. Debilidades del sistema de planificación y gestión del desarrollo territorial marroquí**

El modelo marroquí de planificación para el desarrollo territorial presenta ciertas debilidades. La mayoría de ellas están relacionadas con la puesta en práctica de los dispositivos del plan nacional de regionalización avanzada. El incorrecto funcionamiento caracteriza la aplicación de los principios de descentralización y desconcentración. La práctica de la descentralización choca con obstáculos de orden institucional y de gobernanza (Conseil Economique Social et Environnemental, 2016):

- La insuficiencia de los recursos financieros: en relación con sus roles, la escasez de recursos es una gran desventaja que impide que las regiones cumplan con sus tareas de desarrollo territorial. En términos de recursos financieros, las regiones, además de emplear sus recursos propios, deben beneficiarse de las transferencias estatales. Como se muestra en Cuadro 5 a pesar de su variedad, estos recursos permanecen por debajo de las necesidades reales de las regiones y proyectos en progreso.

---

<sup>50</sup> Artículo 120 de la Ley de Reglamentación N° 111.14 relativa a las regiones; Artículo 114 de la Ley reguladora núm. 112.14 relativa a las provincias y las regiones; Artículo 123 de la Ley reguladora núm. 113.14 relativa a las Comunidades.

<sup>51</sup> Artículo 121 de la Ley Reglamentaria N° 111.14

Cuadro 5. Estructura de recursos de la región

Recursos asignados por el Estado	Recursos propios de la región
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5% de los ingresos del SI</li> <li>• 5% del producto del IR</li> <li>• 20% del producto del impuesto sobre contratos de seguro</li> <li>• Créditos adicionales del presupuesto general del Estado<sup>52</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El impuesto a los permisos de caza</li> <li>• 10% del impuesto a la minería recaudado en su territorio</li> <li>• el impuesto a los servicios portuarios</li> <li>• 5% del impuesto sobre servicios comunales</li> <li>• Productos finos, subvenciones, productos de remuneración por servicios prestados, préstamos, fondos para competiciones y donaciones</li> </ul>

Fuente: de conformidad con el artículo 188 de la Ley Orgánica 111-14 sobre las regiones.

- La falta de recursos humanos: es otro problema que afecta negativamente al desempeño de las regiones. El personal asignado a estas unidades territoriales no supera las 378 personas para todas las regiones. Más allá de las deficiencias cuantitativas, la inadecuación de los perfiles y el bajo nivel de formación debilitan estas estructuras y tienen un efecto negativo en su funcionamiento.
- El desequilibrio de los poderes: en principio, la descentralización debiera conducir a un reposicionamiento del Estado y a una transferencia de competencias a los consejos regionales. Sin embargo, tres años después del lanzamiento del plan avanzado de regionalización, las superposiciones se amplifican y la fase de transición se prolonga, minimizando así la contribución de los actores locales a los proyectos de desarrollo de su espacio (Laenser, 2018).
- La ineficacia de los mecanismos de gobernanza: las debilidades del modelo de gobernanza se pueden resumir en tres puntos fundamentales. Primero, el gobierno local no es profesional y está mal supervisado. A pesar de la importancia cuantitativa de los recursos humanos movilizados<sup>53</sup>, los resultados siguen siendo insignificantes en comparación con las expectativas de la población. De hecho, el gasto total de las autoridades locales ascendió a 15.3 mil millones de dirhams en el primer semestre de 2017 (una evolución del 25% en comparación con el mismo período del año anterior). En segundo lugar, la falta de coordinación es otra disfunción importante que dificulta la articulación de los actores institucionales en el desarrollo territorial. En ausencia de mecanismos de articulación de roles y atribuciones, la planificación del desarrollo territorial carece de coherencia, lo cual se refleja en el nivel operacional en incertidumbres y superposiciones. Finalmente, el

<sup>52</sup> Deben alcanzar un techo de diez mil millones de dirhams para 2021.

<sup>53</sup> De acuerdo con las cifras del Ministerio de Finanzas, en 2017, el gasto del personal de las autoridades locales consumió más de la mitad de sus gastos operativos.

tema de la participación también es problemático: si bien este aspecto está en el corazón de la nueva lógica de la gobernanza territorial, sigue siendo poco valorado.

Por otro lado, la desconcentración es uno de los fundamentos de la gobernanza de las políticas de desarrollo territorial. Consiste en una transferencia de poderes desde el centro hacia los actores regionales y locales. Se trata de algo necesario desde el punto de vista de la implementación de las políticas públicas y de la satisfacción de las necesidades de la población. Sin embargo, tarda en materializarse, lo que limita considerablemente la maniobra de los actores locales en sus interacciones con la población objetivo.

## **6. Los grandes desafíos de futuro en materia de planificación y de gestión del desarrollo territorial**

Se pueden resumir los desafíos del modelo de planificación territorial en la necesidad de acrecer su capacidad para fortalecer la integración de las políticas públicas de desarrollo. De hecho, la preponderancia de una visión sectorial y centralizada en términos de desarrollo territorial es una desventaja a la cual los responsables deberían buscar respuestas adecuadas (Conseil Economique Social et Environnemental, 2016). En perspectiva, son varios los aspectos que debieran reforzarse. Se trata, fundamentalmente, de:

- Formalizar las herramientas y los enfoques para sacar provecho de la descentralización y la desconcentración, en particular en la transferencia de competencias. Como hemos destacado anteriormente, el modelo marroquí de planificación en desarrollo territorial se basa en un reposicionamiento del Estado a favor de una revalorización de los roles de los actores regionales y locales. En principio, estos últimos deben tener poderes reales en la gestión de sus respectivos territorios. Se trata, principalmente, de reinventar mecanismos operativos que garanticen una transferencia de los poderes del centro a las regiones.
- Mejorar la coherencia de las políticas públicas a nivel territorial. La débil convergencia de las políticas sectoriales se señala como la principal debilidad de la acción estatal en términos de desarrollo territorial. Se supone que el plan de regionalización avanzada refuerza la coherencia de las estrategias sectoriales por la adopción de la “contractualización” en la implementación de los programas de desarrollo.
- Fortalecer la coordinación y promover la participación de los actores políticos y territoriales. En Marruecos, la gobernanza territorial se ve debilitada por el

mal funcionamiento de los mecanismos institucionales de coordinación y de los mecanismos de aplicación del principio de participación. A pesar de los esfuerzos desplegados, los bajos niveles de coordinación entre los actores del desarrollo territorial corrompen la efectividad de sus acciones colectivas. En este nivel, el fortalecimiento de los mecanismos de consulta debería contribuir a un mejor uso de los recursos, a minimizar los solapamientos en los roles de los diferentes actores, y a mejorar la sinergia de las intervenciones. Una más eficiente aplicación del principio de participación debería reforzar la coherencia de las acciones diseñadas y mejorar su integración de acuerdo con las necesidades reales de la población objetivo.

- Fortalecer la democracia participativa. Por su lógica, la regionalización avanzada encarna el deseo de reestructurar los mecanismos de gobernanza por la vía de la promoción de la democracia participativa. De hecho, una mejor aplicación del principio de participación debería impulsar las relaciones entre los gobernantes y los gobernados con base en los valores de libertad e igualdad.
- Promover el desarrollo económico, social y ambiental duradero. Más allá de las expresiones de buena voluntad y de los dispositivos legislativos que favorecen la consideración de los aspectos sociales y ambientales en la planificación del desarrollo territorial, el verdadero desafío es poder promover una estrategia con una visión general y duradera para el desarrollo que tome en consideración las necesidades presentes y futuras de la población.

## Referencias

- Agranoff, R. y McGuire, M. (2003), *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Government*, Washington DC, Georgetown University Press.
- Agranoff, R. y McGuire, M. (1998), "Multinetwork Management: Collaboration and the Hollow State in Local Economic Policy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 8, Issue 1, January, pp. 67-91.
- Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024374>
- Benabdallah, M. (2001), "Propos sur l'évolution constitutionnelle au Maroc", *Revue marocaine d'administration locale et de développement*, N° 36, Rabat, janvier-février.
- Boujrouf, S. y Hassani, E. (2008), "Toponymie et recomposition territoriale au Maroc: Figures, sens et logiques", *L'Espace Politique*. Disponible en: <http://journals.openedition.org/espacepolitique/228> DOI: 10.4000/espacepolitique.228.

- Commission Consultative de la Régionalisation (2011), *Informe sobre Regionalización Avanzada / Libro I: Concepción general*, Royaume du Maroc. Disponible en: [http://www.regionalisationavancee.ma/pdf/rapport/fr/l1\\_conceptiongenerale.pdf](http://www.regionalisationavancee.ma/pdf/rapport/fr/l1_conceptiongenerale.pdf)
- Commission Consultative de la Régionalisation (2011), *Informe sobre Regionalización Avanzada / Libro III: La Regionalización Avanzada para el Desarrollo Económico y social*, Royaume du Maroc.  
Disponible en: [http://www.regionalisationavancee.ma/PDF/Rapport/Fr/L3\\_Dev\\_Eco\\_So.pdf](http://www.regionalisationavancee.ma/PDF/Rapport/Fr/L3_Dev_Eco_So.pdf)
- Conseil Economique Social et Environnemental (2016), *Requisitos de la regionalización avanzada y desafíos de la integración de políticas sectoriales*, Royaume du Maroc. Disponible en: [http://www.ces.ma/Pages/Auto\\_Saisine.aspx](http://www.ces.ma/Pages/Auto_Saisine.aspx)
- Fakihi, M. (2006), "Région et régionalisme au Maroc: Ambivalence du politique et de l'administratif". Disponible en: [http://www.cmiesi.ma/acmiesi/file/notes/fakihi\\_1.pdf](http://www.cmiesi.ma/acmiesi/file/notes/fakihi_1.pdf)
- Harsi, A. (s/f), *Tableau comparatif des deux constitutions (1996 y 2011)*. Disponible en: [http://www.cmiesi.ma/acmiesi/file/rapports/tableau\\_comparatif\\_fr.pdf](http://www.cmiesi.ma/acmiesi/file/rapports/tableau_comparatif_fr.pdf)
- Hood, C. y Dixon, R. (2015), "What We Have to Show for 30 Years of New Public Management: Higher Costs, More Complaints", *Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 28/3, July, pp. 265-267. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/gove.12150>
- Jafari, M. y El Moujaddidi, N. (2016), "La régionalisation avancée au Maroc: Perspectives et défis", *Revue Organisation et Territoires (OT)*, N° 2.
- Laenser, M. (2018), entrevista concedida a la revista *La vie économique* el 16/01/2018.
- Montagne, R. (1989), *Les Berbères et le Makhzen dans le Sud du Maroc*, Casablanca, Afrique Orient (réédition).
- Moynihan, D. (2006), "Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform", *Public Administration Review*, 66/1, January, pp. 77-89. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-610.2006.00557.x>
- Naciri, K. (2009), "Le droit constitutionnel marocain ou la maturation progressive d'un système évolutif" sur Centre national de documentation, Haut-Commissariat au plan.
- O'Toole, L. (1997), "Treating networks seriously: practical and research-based agendas in public administration", *Public Administration Review*, Volume 57, Issue 1, pp. 45-52. DOI: 10.2307/976691.
- Secrétariat Général du Gouvernement, Royaume du Maroc. Toutes les publications juridiques marocaines.  
Disponible en <http://www.sgg.gov.ma/PublicationDocumentationJuridiqueMarocaine.aspx>
- Secrétariat Général du Gouvernement, Royaume du Maroc (2012), *Cinquante ans de Constitutions du Royaume du Maroc*.  
Disponible en [http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/publications/Constitutions\\_50ans\\_Fr.pdf](http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/publications/Constitutions_50ans_Fr.pdf)
- TAFRA (2018), *La responsabilité des élus Dans le cadre de la régionalisation avancée*. Disponible en: <http://tafra.ma/wp-content/uploads/2018/07/LivretRegionalisation2017.pdf>
- Verhoest, K.; Van Thiel, S.; Bouckaert, G.; Lægreid, P. y Sandra Van Thiel (2012), *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan UK. DOI: 10.1057/9780230359512.

## 9. Italia, ¿un modelo de gobernanza compatible con la Estrategia Europa 2020?

*Angelo Belliggiano*

*Marilena Labianca*

### 1. La organización territorial en Italia

En los últimos años, varios investigadores han puesto de relieve la artificialidad y la irracionalidad de las particiones administrativas italianas (Sestini, 1949; Gambi, 1977; SGI, 2013; Dini y Zilli, 2017). Dichas particiones derivan de un proceso formativo que tiene raíces muy profundas (en el siglo XIX y principios del XVIII) y que debe su complejidad a la presencia histórica de varias monarquías en el norte y sur del país. Precisamente, esta doble raíz en la base de la organización administrativa y territorial es la clave que ayuda a comprender la situación actual. Si en el norte de Italia prevalecieron históricamente las instituciones locales fuertes –el municipio–, incluso asociadas al poder central, en el sur la situación fue diferente: instituciones locales débiles –la ciudad estado– fueron a menudo apoyadas por el gobierno central con el fin de contrarrestar el poder de los señores feudales y de las autoridades eclesiásticas, lo cual se vinculó a su vez al predominio de un sistema de producción agrícola más bien atrasado (D’Amico, 2014). Estas diferencias crearon una serie de problemas que permanecieron irresueltos aún después de la unificación administrativa. Entre las presiones centralistas y autonomistas, fue sobre todo la “provincia” –entidad intermedia que representa el “eslabón débil” de la cadena institucional–, la que sufrió mayores fluctuaciones, todavía en curso.

La estructura institucional italiana ha experimentado importantes transformaciones desde la Unificación hasta nuestros días. Las reformas se han puesto en práctica según una lógica gradual, influenciada por necesidades de mejora de la eficiencia en la prestación de servicios, pero sin una evaluación clara y consistente del sistema institucional en su conjunto (SGI, 2013; Zilli, 2017; Dini y Zilli, 2017). Esta reorganización institucional, inspirada en una lógica de fuerte centralización, ha atendido el requisito de la gestión asociada de las ciudades pequeñas (Lanzalaco,

2009; Bolgherini y Messina, 2014), punto que se vio reforzado por la Ley 56 de 2014, la cual alentó la constitución de “Uniones”, con una clara asignación de la soberanía en la toma de decisiones a esta nueva forma institucional (Salvato, 2014). Ésta no es una intervención aislada en el contexto europeo, al contrario, en los últimos 50 años, los estados nacionales han implementado diferentes estrategias para garantizar la gestión eficiente de los servicios públicos, recurriendo a diversas formas de cooperación inter-municipal (Hulst y van Montfort, 2007). A esto debe agregarse el hecho de que, desde la década de 2000, las prácticas de planificación estratégica se han extendido, afectando incluso a algunas regiones del sur de Italia, generalmente más refractarias a las innovaciones. Dichas prácticas se han desarrollado principalmente debido a sugerencias por parte de la Unión Europea, más que por una necesidad autónoma de racionalizar o aumentar la eficiencia en el gasto público. Estas situaciones, junto con intervenciones bastante complejas de reorganización institucional, han conducido a transitar caminos a menudo extemporáneos y a optar por soluciones no siempre coherentes y efectivas. A partir de este contexto histórico y político, el presente capítulo intenta presentar las principales dinámicas relacionadas con el Desarrollo Territorial en Italia, partiendo de la descripción de la organización administrativa, y presentando, en particular, las principales prácticas de planificación aplicadas o en curso, tanto en el ámbito urbano como rural, y explicando los procesos, los actores y los puntos críticos.<sup>54</sup>

### *1.1 La organización institucional y administrativa en Italia según las reformas recientes*

La estructura administrativa italiana tiene orígenes muy antiguos. Durante el Risorgimento prevaleció en Italia la decisión de adoptar el modelo napoleónico de organización territorial y, con la unificación del Estado, la estructura administrativa se organizó en 59 provincias, a su vez divididas en distritos en los que se estableció un subprefecto. El nacimiento posterior de otras Provincias, hasta llegar a las 110, reflejó las necesidades de descentralización relacionadas con las distancias, incluyéndose en los últimos años áreas marginadas por el crecimiento metropolitano, el aislamiento económico o las crisis económicas estructurales (SGL, 2013).

La obra más importante de las reformas fue inaugurada por Carlo Alberto en 1831 y estaba destinada a mejorar las relaciones entre las autoridades centrales y locales. Con el edicto del 27 de noviembre de 1847, la nueva organización del estado se estableció en tres niveles: las divisiones, geográficamente más extensas y con

---

<sup>54</sup> Aunque el capítulo es el resultado de un trabajo común, debe atribuirse a M. Labianca los párrafos: 2 y 3, a Angelo Belliggiano 3.1 y 4, los párrafos restantes a ambos autores.

mayores tareas, las provincias de tamaño intermedio y finalmente los municipios. En particular, las funciones deliberativas y consultivas se confían a la provincia en el ámbito de las obras públicas y de las organizaciones benéficas, y también se consagra el carácter electivo y representativo de las oficinas de las autoridades locales. Este fue el contexto administrativo que condujo después de un año a la proclamación del estatuto de Carlo Alberto en 1848, que permaneció en vigor en Italia durante más de un siglo hasta la aprobación de la constitución republicana (D'Amico, 2014).

Sin embargo, la incertidumbre y el carácter comprometedor de las soluciones adoptadas no resolvieron la fuerte ambigüedad del papel de las funciones especialmente de las provincias a las cuales se les encomendó servicios para los cuales este nivel de Gobierno se consideraba más eficaz (higiene, salud, vías de comunicación). A través de los sucesivos cambios de centralización-descentralización la Provincia fue asumiendo una posición soberana respecto a los municipios (D'Amico, 2014). En años más recientes la provincia sufrió un profundo redimensionamiento, que fue objeto de cambios sustanciales con la posterior reforma de la Constitución y con las políticas de rigor financiero impuestas por la Unión Europea.

De acuerdo con las disposiciones vigentes del Título V de la Constitución, la República de Italia está compuesta por los Municipios, las Provincias, las Ciudades Metropolitanas, las Regiones (y el Estado central). Todos estos son organismos autónomos con sus propios estatutos, poderes y funciones de acuerdo con los principios establecidos por la Constitución. Las regiones tienen funciones administrativas y legislativas, son órganos previstos por la Constitución desde 1948 y desde 1970 son reconocidos como entidades autónomas, cuya jurisdicción se refiere a un número variable de municipios proporcional a la extensión territorial (Cuadro 1). El Friuli-Venecia Julia, Cerdeña, Sicilia, Trentino-Alto Adige, Südtirol y Valle de Aosta, Vallée d'Aoste tienen formas y condiciones de autonomía según los estatutos especiales aprobados por ley constitucional.

*Cuadro 1. Las regiones italianas: características (2017)*

<b>Región</b>	<b>Superficie (km2)</b>	<b>Población residente</b>	<b>Nº de municipios</b>
Lombardía	23.863,59	10.019.166	1.523
Lacio	17.232,28	5.898.124	378
Campania	13.670,95	5.839.084	550
Sicilia	25.832,40	5.056.641	390
Véneto	18.407,40	4.907.529	575
Emilia-Romana	22.452,79	4.448.841	333
Piemonte	25.387,07	4.392.526	1.202

Región	Superficie (km2)	Población residente	Nº de municipios
Puglia	19.540,90	4.063.888	258
Toscana	22.987,05	3.742.437	276
Calabria	15.221,90	1.965.128	405
Cerdeña	24.100,02	1.653.135	377
Liguria	5.416,21	1.565.307	235
Marche	9.401,39	1.538.055	229
Abruzo	10.831,83	1.322.247	305
Friuli-Venezia Giulia	7.862,30	1.217.872	216
Trentino-Alto Adige	13.605,48	1.062.860	293
Umbría	8.464,32	888.908	92
Basilicata	10.073,33	570.365	131
Molise	4.460,64	310.449	136
Valle d'Aosta	3.260,90	126.883	74
Total	302.072,75	60.589.445	7.978

Fuente: *Comuniverso (2017)*.

Las provincias representan, en cambio, un nivel institucional intermedio entre el municipio y la región. A pesar de que han sido varias veces cuestionadas, llegando a plantearse el progresivo abandono de sus funciones e incluso su supresión, han crecido en número desde la unificación de Italia a la actualidad.

Con base en la evolución normativa más reciente, cabe señalar que la Ley 142/1990 equiparó las provincias con los municipios, considerando las mismas entidades territoriales para propósitos generales, con funciones administrativas propias y delegadas. Además, siguiendo la llamada Ley Bassanini de 1997, y en particular con la reforma del Título V de la Constitución italiana de 2001, se reforzó el papel y las responsabilidades de las autoridades locales, incluidas las provincias (confirmadas como estado constitucional), los municipios y las formas de gestión asociadas de los mismos. Reconocido como ente de primera importancia y entre las organizaciones administrativas más antiguas de Italia, el Municipio se convirtió desde 2001 en dueño de sus propias funciones administrativas<sup>55</sup>, pudiendo incluso ejercer funciones asignadas por el Estado y por la Región mediante sus propias leyes. La reforma constitucional de 2001<sup>56</sup> marcó entonces un hito a favor de las autonomías locales.

<sup>55</sup> La Ciudad puede manejar dentro de su territorio, aun de manera asociada, entre otros, la organización de los servicios públicos de interés general y los servicios de transporte público local, la planificación urbana y edilicia, participando de la planificación territorial de nivel supramunicipal, planificación de la protección civil y la coordinación de primeros auxilios, la organización y gestión de los servicios de recolección y eliminación de residuos urbanos, el diseño y la gestión del sistema local de servicios sociales, la construcción de escuelas y la organización y gestión de servicios escolares, policía local, servicios civiles, así como servicios electorales y estadísticos.

<sup>56</sup> La reforma del Título V, Parte II, de la Constitución italiana, ha innovado el texto original de 1948.

El Estado italiano ha mantenido la competencia legislativa sobre la base de un número limitado y exhaustivo de asuntos relacionados con la administración del territorio. Los otros poderes, sin embargo, se delegaron a las Regiones, que tienen la potestad de regular además asuntos que no son de la competencia exclusiva del Estado (aunque en algunos casos se pueden otorgar por poder). Los Municipios, las Provincias y las Ciudades Metropolitanas tienen el poder de regular la organización y el desempeño de las funciones que se les asignan. Las funciones administrativas se atribuyen a los Municipios, a menos que para garantizar el ejercicio unitario, se les confieran a las Provincias, Ciudades Metropolitanas, Regiones y Estado, en base a los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación. Por lo tanto, los Municipios, Provincias y Ciudades Metropolitanas tienen, además de sus propias funciones administrativas, las conferidas por las leyes estatales o regionales, de acuerdo con sus respectivas competencias<sup>57</sup> (Artículo 118 de la Constitución).

Sin embargo, en los últimos años, el camino de la reorganización territorial italiana se ha caracterizado por fuertes aceleraciones y por elecciones que no siempre han sido consistentes y coordinadas. A partir de 2010, luego de la urgente necesidad de contener el gasto público, se tomaron medidas de reorganización institucional articuladas en tres líneas principales: i) la obligación del manejo asociado de los pequeños municipios; ii) la reintroducción del gasto regional; y iii) la reorganización de las provincias y el establecimiento de ciudades metropolitanas (Salvato, 2014); estos tres elementos generan una profunda reestructuración de toda la organización de las Regiones (Zilli, 2017).

El modelo de gobernanza territorial italiano se vuelve más complejo a partir de la discutida Ley N° 56, del 7 de abril de 2014. La misma, al dictar disposiciones para ciudades metropolitanas, provincias, uniones y fusiones de municipios, de acuerdo con los principios de adecuación, subsidiariedad y diferenciación, está produciendo cambios en la organización del territorio y en la nueva articulación entre las autoridades estatales y locales. La ley prevé la reducción de las funciones de las provincias y modifica su configuración. Los sindicatos y las fusiones de los municipios se transfieren por ley regional, incluidas las funciones específicas de las regiones, salvo en caso de necesidades justificadas. A las ciudades metropolitanas, sin embargo, ya establecidas con la Ley 135/2012, se les atribuyen, además de las funciones de las provincias, que sustituyen el ámbito de la jurisdicción provincial,

---

<sup>57</sup> Artículo resultante de la sustitución del texto anterior realizado con el artículo 4 de la Ley constitucional N° 3 de 2001. El texto original era el siguiente: “Artículo 118. Corresponden a la Región las funciones administrativas de las materias enumeradas en el artículo anterior, excepto aquellos de interés exclusivamente local, que se pueden atribuir a las leyes de la República a las provincias, municipios u otras autoridades locales. El Estado puede por ley delegar en la Región el ejercicio de otras funciones administrativas. La Región normalmente ejerce sus funciones administrativas delegándolas a las Provincias, a los Municipios u otros organismos locales, o haciendo uso de sus oficinas”.

nuevas funciones en materia de planificación, control y coordinación de áreas más grandes (Salvato, 2014).

Esta ley, por lo tanto, presenta numerosos aspectos susceptibles de discusión: la falta de continuidad con las trayectorias previas y con las experiencias administrativas locales; la imposición de un esquema único válido para todo el país; la coincidencia entre las antiguas provincias y las nuevas Áreas Extensas, con la incertidumbre e ineficiencia del caso, incluyendo la insuficiencia de estas Áreas Extensas para prestar diversos servicios en forma adecuada a nivel regional, y la ineficiencia que supone la aplicación de las acciones de un gobierno metropolitano en el espacio provincial. Éstas son disposiciones implementadas actualmente, con todos los límites y diferenciaciones a ellas vinculadas, y en discusión en las regiones italianas (Dini y Zilli, 2017).

Además del ya complejo marco administrativo italiano, se agregan otros organismos, que se ubican en una escala intermedia entre el Municipio, la Provincia y la Región, haciendo más complejo el modelo de “gobernanza territorial”. Estos son, por ejemplo, las empresas de atención sanitaria, hospitalarias y territoriales, instituciones educativas, empresas (u otros) para la prestación de servicios públicos (agua, energía, transporte), como también comunidades de montaña y Áreas Territoriales Óptimas (ATO). A esto se agrega la densa red de “distritos”, originada por las numerosas y decisivas administraciones funcionales dependientes de los ministerios u órganos del gobierno central (tribunales, convenciones financieras, superintendentes de patrimonio cultural, etc.) (SGI, 2013). La figura 1 muestra los niveles administrativos del último censo, constituido por las 20 regiones con una superficie total superior a 300.000 km<sup>2</sup> y 60 millones habitantes (Figura 1), y provincias y municipios que han ido creciendo en número durante el tiempo. Las provincias de hecho pasaron de 59 en 1861 a 110 en 2010 y 107 en 2018, mientras que los municipios pasaron de 7.720 en 1861 a 8.092 en 2011 y 7.936 en 2018 (Comuniverso, 2018).

Figura 1. Italia, organización territorial



Fuente: elaboración propia con base en ISTAT (2018).

## 2. La planificación en Italia: experiencias, mecanismos, actores, procesos

Como se sabe, en las últimas décadas, la organización política e institucional del Estado ha experimentado una evolución rápida y radical en toda Europa. El debate sobre el debilitamiento del Estado sigue abierto, incluso si en la práctica se puede decir que sigue siendo un actor clave de la gobernanza territorial (Brenner, 1998). Generalmente, el Estado define el marco estratégico nacional y el contexto legislativo dentro del cual se mueven los diferentes actores, toma decisiones centrales en materia de política y planificación territorial, controla los fondos y la distribución de los recursos financieros (Biot, 2009, p. 186). En líneas generales, las formas de intervención política en Europa tienden a superar lógicas sectoriales y jerárquicas en favor de políticas integradas, dirigidas sobre todo a la producción de bienes públicos locales “donde el territorio, a través de sus actores, se reconoce como un todo”. El resultante constituye “un proceso en construcción” (intencional y no “dado”), dentro

de un marco cuyos objetivos centrales son la cohesión territorial y el desarrollo poli-céntrico (Conti y Salone, 2011, p. 15).

Debido a esto, en el último ciclo de programación (2007-2013) de la política europea, una parte significativa del presupuesto ha sido absorbida por la política de cohesión. La mayoría de estos fondos han sido asignados a las regiones cuyo desarrollo está rezagado, en el marco de lo que se ha definido como el Objetivo de Convergencia, concentrado en el caso de Italia, como se sabe, en las regiones del sur (Figura 2) (Ministero dello Sviluppo Economico, 2007).

Figura 2. Clasificación de las regiones italianas en el ciclo 2007-2013



Fuente: elaboración propia con base en Ministero dello Sviluppo Economico (2007).

El Marco Estratégico Nacional (a partir de ahora Qsn - *Quadro Strategico Nazionale*) es el documento general, previsto por la Regulación Nro. 1083/2006, preparado por cada país miembro sobre la base de las Directrices Estratégicas Comunitarias para la cohesión (Ministero dello Sviluppo Economico, 2007). Este Qsn describe la estrategia nacional y representa el marco dentro del cual se definen los Programas Operativos; ha sido aprobado el 13 de julio de 2007 y tiene previsto para este ciclo de programación específico un enfoque unitario de la política de desarrollo regional,

financiado no solo por los Fondos Estructurales, sino también por recursos nacionales adicionales. Este instrumento se centra explícitamente en el desarrollo urbano integrado y sostenible, enfocándose en el papel decisivo que la ciudad debe tomar con respecto a las áreas suburbanas contiguas y a la innovación rural, desde el punto de vista de la cohesión económica, social y territorial general, a través de un enfoque estratégico y global, a partir de las especificidades territoriales. El desarrollo de las áreas urbanas ha sido, por lo tanto, central en ese ciclo de programación, lo cual se ha visto confirmado en el período de planificación actual (2014-2020).

Dentro de este contexto de programación y dadas las oportunidades que ofrece la Unión Europea (UE), muchas regiones del sur de Italia, por ejemplo, la Puglia, iniciaron el camino de la planificación estratégica, con el fin de continuar y mejorar las experiencias del desarrollo territorial, tales como los Pactos Territoriales<sup>58</sup>, los Proyectos Territoriales Integrados<sup>59</sup> y los Proyectos Sectoriales Integrados<sup>60</sup> (De Rubertis, 2010; 2013), iniciativas y proyectos que se fueron desarrollando en años anteriores y que sirvieron de base para las políticas actuales.

En efecto, a principios de los años 90 se introdujeron en Italia herramientas de programación orientadas específicamente al desarrollo del territorio. Esto produjo una abundante planificación en áreas tanto urbanas como rurales, en el último caso a través de la iniciativa europea conocida como Leader (De Rubertis, 2013).<sup>61</sup> Las limitantes y dificultades de las diferentes experiencias implementadas previamente en el campo de desarrollo territorial habían abierto un debate teórico, decretando el final del enfoque basado en la relación conocimiento-objetivos-medios, llegando a la “planificación negociada”. Las nuevas herramientas fueron capaces de movilizar grandes recursos, convocando a actores locales, quienes directamente asumieron un rol proactivo y de coordinación para la implementación de proyectos complejos. Estos proyectos y programas de diferente origen –política agrícola comunitaria, leyes especiales, organizaciones informales, medidas previstas por los programas regionales de desarrollo– apuntaban a promover el desarrollo económico local

---

<sup>58</sup> Los pactos representan la herramienta más innovadora lanzada en el contexto de la planificación negociada. De forma selectiva, introducen los principios de concertación de abajo hacia arriba entre los diferentes actores locales para el desarrollo de proyectos de desarrollo coordinados y concretos a escala subregional.

<sup>59</sup> Los Pactos Territoriales Integrados son una forma innovadora de utilizar los fondos estructurales centrados en un conjunto de acciones intersectoriales, estrictamente coherentes y vinculadas según un enfoque unitario que converge hacia un objetivo común de desarrollo territorial. Experimentan con nuevos métodos de trabajo que mejoran la efectividad de las inversiones públicas y aumentan el efecto de apalancamiento en las privadas.

<sup>60</sup> Los Proyectos Integrados de Sector (PIS) convergen en los Proyectos Integrados más generales. Se centran en el desarrollo de los sistemas turístico-culturales a través de una serie de intervenciones destinadas a la recuperación, la mejora y la gestión de los bienes histórico-culturales y la mejora de la receptividad.

<sup>61</sup> Leader Community Initiative (acrónimo de Liasion Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale) promueve el desarrollo endógeno y sostenible de las zonas rurales. Se basa en el enfoque denominado "ascendente" y se centra en los GAL (Grupos de Acción Local constituidos por una asociación público-privada) que desarrollaron e implementaron una estrategia de desarrollo piloto a nivel local; innovadora, multisectorial e integrada: el Plan de Desarrollo Local (UE, 1997).

(Baldeschi, 2002, pp. 163-164). Ya en los últimos años, bajo la presión de la UE, muchas de estas experiencias han evolucionado hacia la planificación estratégica, metodología que ha captado crecientemente el interés de la literatura científica (Albrecht y Balducci, 2013; Kunzmann, 2013; Healey, 2013; Huxley, 2013), lo cual ha tenido evidentemente, un impacto muy importante en el desarrollo de prácticas de desarrollo territorial.

En esta trayectoria histórica es posible reconocer diferentes generaciones de planes, los cuales se han ido alternando, e incluso superponiendo en el tiempo, con efectos cuestionables, especialmente en los territorios menos equipados (De Rubertis y Labianca, 2017). María Cristina Gibelli (1999) distingue tres categorías de planes estratégicos: los de estructura, propios de los años 60 y 70, los de matriz corporativa, característicos de los años 80 y, finalmente, aquellos reticulares y visionarios, propios de los años 90, que ciertamente representan las experiencias más interesantes y efectivas para alimentar el debate actual.

En efecto, dejando a un lado la discusión sobre algunos detalles relativos a la caracterización de las generaciones de planes, punto que demandaría otras investigaciones para el caso italiano, y específicamente para las regiones meridionales, (Gibelli, 1999; De Rubertis, 2013; Labianca, 2014; De Rubertis y Labianca, 2017), estas planificaciones estratégicas o de tercera generación son los más interesantes. En los hechos esta planificación estratégica en Italia no se deriva de regulaciones legales explícitas, sino de actos voluntarios subyacentes a las iniciativas de las autoridades locales en forma individual o asociada. Se trata, a menudo, de iniciativas voluntarias siguientes a la percepción de la situación de crisis por parte de una o más autoridades locales (a menudo el Alcalde del Municipio más grande, según lo confirmado por muchas experiencias) (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2006). Generalmente, la Región no asume una función de liderazgo, sino que a menudo se limita a indicar directrices desde un punto de vista programático – de desarrollo urbano, económico y social a nivel regional–, a través de herramientas específicas (plan territorial regional, plan de desarrollo económico regional, etc.), que prevén articulaciones subregionales, en cuyo caso el plan estratégico representa el punto de encuentro y de conexión entre diferentes instancias provenientes de la base (Municipios). Es el caso del Plan Estratégico de Perugia, en donde, a diferencia de lo que ocurrió en las regiones del sur, el Gobierno regional no sólo desempeñó un papel de promoción (ligado, sobre todo, a la publicación de convocatorias para propuestas específicas), sino de fuerte coordinación y control, definiendo toda la trayectoria a través de la elaboración de un conjunto de documentos estratégicos vinculados a los métodos, objetivos y estrategias, así como a las directrices para la Planificación Estratégica y el Documento Estratégico Regional, con consecuencias inevitables sobre la efectividad y sostenibilidad de la experiencia en sí misma (De Rubertis, 2010; 2013; Labianca, 2014).

La planificación estratégica en Italia irrumpe con una lógica “reticular y visionaria”, con importantes experiencias en ciudades como Turín, La Spezia, Florencia. Es posible distinguir diferentes modalidades o tipos de planes, con diferentes momentos o fases históricas.

- En principio, las experiencias pioneras se orientaron principalmente a la reestructuración del sistema de producción de las antiguas ciudades industriales, centrándose en la modificación del perfil socio-económico, la búsqueda de mayor apertura internacional y la atracción de inversiones externas.
- Esta primera fase fue seguida por otra de difusión, incluso de imitación en varias ciudades del centro y norte de Italia, como Trento, Perugia, Verona, Jesi, con interesantes refinamientos e innovaciones metodológicas, principalmente orientadas al crecimiento del interés y la visibilidad a nivel nacional. Estas experiencias se aplicaron principalmente en aglomeraciones de municipalidades o distritos, en ciudades pequeñas y medianas que, en vista de las dificultades en la prestación de servicios o de la pérdida de competitividad /productividad relativa (en el caso de los distritos), buscaron, a través de formas de cooperación, implementar estrategias de coordinación y equilibrio entre la competencia de mercado y los instrumentos, con objetivos regulatorios.
- Al mismo tiempo, y considerando a la planificación estratégica como elemento regulador, se fueron desarrollando progresivamente otras experiencias que involucraron redes de ciudades (el caso de Milán-Turín-Génova, Verona-Mantua-Trento-Vicenza). Sus estrategias se centraron en la construcción /fortalecimiento de las conexiones logísticas entre ciudades o en intentos de cooperación entre provincias a menudo vinculadas por caracteres comunes (en temas relativos a infraestructura, sistema productivo, o aspectos culturales).
- Más cerca del espíritu de la planificación reticular y visionaria, están las experiencias más recientes, realizadas en áreas territoriales más limitadas. Es el caso de partes de ciudades o áreas suburbanas, a menudo pequeños barrios (por ejemplo, en la zona norte de Milán, el barrio Sesto San Giovanni), donde los problemas de decadencia urbana, productiva y social llevaron a la comunidad a buscar caminos de construcción con una visión alternativa del desarrollo (respecto a aquella que había entrado en crisis), con la ayuda de recursos adicionales y cognitivos y promoviendo el establecimiento de fuertes vínculos entre los actores locales (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2006).

Tal como surgió de un informe de Strategic Cities Network (Florio, 2010), las experiencias de planificación estratégica lanzadas en los últimos años (Comuni Copparese, Cuneo, Jesi, La Spezia, Pesaro, Piacenza, Prato, Trento, Verona)<sup>62</sup> demuestran que los principales “grupos de problemas” se dejan agrupar en cuatro categorías específicas: a) problemas de transición urbana (crecimiento); b) reposicionamiento estratégico; c) problemas de complejidad y fragmentación de decisiones, y d) problemas relacionados con la ineficiencia de los instrumentos de gobierno, siendo estos últimos dos grupos de problemas, temas claves de la gobernanza territorial.

Esta metodología ha mostrado rasgos comunes en su aplicación: a) la adopción del modelo ortodoxo de Swot Analysis; b) la presencia de un escenario político en el cual los promotores son “empresarios políticos” o sujetos que buscan métodos de interlocución más directos para legitimar la acción política y promover la confianza y el consentimiento popular; c) la presencia y el apoyo de un personal técnico eficiente y con visión de futuro, adecuadamente respaldado por técnicos y consultores externos (en particular grupos de trabajo vinculados a la Universidad, como en el caso de Turín).

Un aspecto importante de esta metodología es que, independientemente del resultado de las diferentes experiencias, se reconoce unánimemente la contribución al proceso de planificación. Esto se manifiesta en términos de nuevas formas de aprendizaje, de mayor intercambio de objetivos y métodos de trabajo, de nuevos procedimientos probados y comprobados en las instituciones locales, y del pleno reconocimiento del papel clave de la participación democrática (Florio, 2010).

Las más recientes experiencias de planificación involucran a las regiones del sur de Italia. Sobre la base de experiencias europeas e italianas exitosas, se asistió, por solicitud de la Unión Europea, a un crecimiento progresivo de una serie de experiencias que fortalecieron la planificación local mediante la captación de nuevos recursos adicionales, destinados a robustecer la eficacia de los fondos estructurales del ciclo 2007-2013. De hecho, en este periodo el contexto cambió: los fondos públicos disponibles (tales como el Fondo para Áreas sin utilización) se destinaron a la preparación de planes estratégicos para las regiones con el Objetivo Convergencia, lo cual implicó el paso de la gestión del proceso completo al nivel regional.

Aunque las experiencias son diferentes, presentan caracteres comunes. Estos incluyen la relación entre desarrollo y territorio, entre “governance” y gobierno,

---

<sup>62</sup> La Red de Ciudades Estratégicas (ReCs) es una asociación fundada en 2004 por siete ciudades que han elegido la planificación estratégica como una herramienta para apoyar el desarrollo urbano. Hoy, ReCs reúne a más de 40 ciudades repartidas por todo el país. Ésta pone en relación un abanico más amplio de habilidades con el objetivo de evaluar y monitorear las experiencias más significativas a escala local, nacional e internacional. Es un observador privilegiado en Italia de las políticas de desarrollo local reconocido en el debate local y nacional, en el mundo de la ciencia y la formación.

entre interacción estructurada y participación extendida, entre la construcción de la visión y el inicio de proyectos, entre la dimensión física y la dimensión socioeconómica, entre la planificación estratégica y la programación tradicional, entre el liderazgo del plan y el liderazgo institucional (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2006; Labianca, 2014).

Los actores clave en la planificación del desarrollo en Italia han sido los Grupos de Acción Local (GAL), intérpretes exclusivos del ya mencionado enfoque Leader. Aunque operan sólo en el área rural, donde las acciones de desarrollo son aparentemente más necesarias y urgentes, su importancia deriva del hecho de que el territorio rural representa el 92% del territorio nacional (mostrando problemas evidentes de desarrollo el 43%) y acoge a casi el 58% de la población del país (RRN, 2013). Teniendo en cuenta el período de programación actual (2014-2020), hay 164 GAL seleccionados en Italia, un poco menos que en el período (2007-2013), en el cual se habían financiado 192 GAL. Los aproximadamente 1.200 millones de euros disponibles financian la ejecución de la estrategia (74% del presupuesto global), la fase preparatoria y animación territorial preliminar (6%), la gestión y animación (15%) y la cooperación (5%). La asignación media de recursos asignados a los GAL es extremadamente variable, pasando en las 21 regiones (provincias autónomas) desde un mínimo de 2,3 millones de euros (en Molise) a un máximo de 11,1 millones de euros (en Emilia Romagna).

Los GAL son asociaciones mixtas, creadas como entidades de responsabilidad limitada (en su mayoría consorcios) y están compuestas por miembros de entidades públicas y privadas con personalidad jurídica. Participan los gobiernos locales de las comunidades (aunque, desde 2014, la participación de las entidades públicas se hizo obligatoriamente minoritaria) pertenecientes al territorio correspondiente (generalmente homogéneo), así como las empresas y asociaciones que operan en el mismo, con el fin de implementar una estrategia de desarrollo específica. Los GAL tienen una estructura operativa compuesta no solo por un consejo de administración (que es el órgano de gobierno), sino también por personal técnico, al que se le delegan las principales funciones operativas, en particular las relacionadas con la gestión y ejecución de las actividades planificadas por el PDL, a través de iniciativas de animación, información y comunicación, o mediante la evaluación de proyectos susceptibles de recibir apoyo financiero según pronósticos de impacto o evaluaciones de sostenibilidad económica.

Los GAL son los sujetos delegados a la planificación participativa, incluidos posteriormente en un programa de desarrollo local (PDL) más articulado, cuya implementación es alentada por fondos públicos (generalmente no menores al 50% por acción o por proyecto) provenientes de un fondo europeo específico llamado FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural), gestionado por el gobierno regional a través de una asignación financiera de siete años de la UE. Esta dotación

tiene como objetivo crear una estrategia de desarrollo rural más amplia a nivel regional (competitividad del sistema agrícola y forestal, sostenibilidad ambiental, cooperación, rotación generacional y, precisamente, desarrollo territorial) según un programa específico denominado Programa de Desarrollo Rural (PDR) (articulado en medidas y acciones diseñadas a nivel europeo y que responden a prioridades u objetivos específicos compartidos por todos los países miembros de la UE), superponiéndose al PDL.

La dimensión nacional está asegurada en virtud del cumplimiento del PDL a la sección 3.1 del llamado Acuerdo de Asociación (MEF) o de la herramienta estratégica de la programación nacional de los fondos estructurales y la inversión europea –que incluye el FEADER para el desarrollo rural– asignado a Italia por la UE para el programa 2014-2020. Este Acuerdo define las reglas generales de la articulación de los planes locales<sup>63</sup>, así como las áreas temáticas de intervención, en las que los GAL pueden construir sus propias estrategias de desarrollo.

### **3. Los mecanismos participativos y sus límites**

La planificación reticular y visionaria, como se sabe, es un proceso interactivo, flexible, iterativo y dinámico. Por lo tanto, la participación es una de sus dimensiones fundamentales, y tiende a asumir características y objetivos específicos. Permite, por ejemplo, superar la separación clásica entre el conocimiento experto y el conocimiento común, reconociendo el valor del segundo; ofrece la posibilidad de integrar diferentes dimensiones de proyectos complejos, acerca las políticas a las necesidades reales, apoyando los procesos de autosuficiencia (Wassenhoven y Sapountzaki, 2009).

Frente a las formas tradicionales de planificación y participación democrática institucionalizada, la planificación estratégica plantea una “visión comunitaria”, que se diferencia de la primera por los objetivos más ambiciosos a los que se orienta. De hecho, la visión comunitaria puede hacer frente a problemas complejos de desarrollo urbano, ejercitando la construcción de escenarios alternativos (una visión compartida del desarrollo anclada en los valores de toda la comunidad), por medio de amplios procesos de consulta y concertación (Labianca, 2014; Gibelli, 1999).

---

<sup>63</sup> Acuerdo de Asociación Italia –“Accordo di partenariato dell’Italia” (pp. 665-666): desarrollo e innovación de cadenas (filiarias) y sistemas de producción locales (agroalimentación, artesanía y manufactura, producción ictícola); desarrollo de la cadena de suministro de energía renovable (producción y ahorro de energía); turismo sostenible; cuidado y protección del paisaje, uso de la tierra y de la biodiversidad (animales y plantas); mejora y gestión de los recursos ambientales y naturales; mejora del patrimonio cultural y el patrimonio artístico vinculado al territorio; acceso a servicios públicos esenciales; inclusión social de grupos específicos desfavorecidos y/o marginales; legalidad y promoción social en áreas de alta exclusión social; regeneración urbana con la creación de servicios y espacios inclusivos para la comunidad; redes inteligentes y comunidades; diversificación económica y social relacionada con los cambios en el sector de la pesca.

Los procesos participativos pueden ser entendidos de diversas maneras por las autoridades locales y se pueden activar diferentes formas y procedimientos, pero las experiencias más recientes confirman una dificultad común en lo que respecta a lograr una participación suficientemente amplia de las comunidades. En general, la heterogeneidad de los diferentes actores (con expectativas e intereses diversificados y con desigual capacidad de decisión e influencia) contribuye a elevar la calidad de la alternativa tomada y de los resultados, garantizando en todo caso beneficios directos o indirectos a todos los implicados (Mela, 2009, pp. 157-160; Labianca, 2014; Dipartimento della Funzione Pubblica, 2006).

El plan estratégico tiende a configurarse entonces sobre la base de la integración y coordinación de las diferentes políticas en materia social, económica, ambiental, en virtud de la legitimación para operar, derivada de la legislación más reciente (Gibelli, 2003, p. 287). En este sentido, el ámbito territorial de la planificación estratégica es una escala apropiada para promover los “enfoques inclusivos”, que en definitiva es un enfoque gradual y cooperativo que promueve una mayor conciencia y consenso entre los actores locales sobre la necesidad de operar en el largo plazo y en las escalas más apropiadas (Gibelli, 1999; 2003).

Las diversas experiencias de planificación de Gran Área ya realizadas en Italia destacan estos aspectos. En muchos casos se observan planes estratégicos definidos de manera amplia y articulada (a menudo en cascada) en los que coexisten los temas de la eficiencia económica a largo plazo, la cohesión social, la sostenibilidad, subdivididos en proyectos específicos (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2006; Florio, 2010). En este sentido, en las experiencias más maduras (Turín, Pesaro) es más evidente la conciencia de los actores locales sobre la ruta tomada; en aquellas otras más recientes (solicitadas, por lo general, desde el exterior), se observan prácticas no ancladas en los respectivos contextos o, peor aún, remitentes a una retórica que banaliza las prácticas participativas. Una investigación realizada por la Red de Ciudades Estratégicas apunta a describir las diferentes experiencias participativas en Italia, centrándose en los procesos seguidos por las diferentes ciudades (Florio, 2010). Aquí principalmente surgen dos modelos. En una minoría de casos, se eligió la participación directa de los ciudadanos. En la mayoría de los casos, en cambio, se involucraron las partes interesadas tradicionales: instituciones, autonomías funcionales, interlocutores sociales, asociaciones y otras formas de representación estructurada de la sociedad local. Los modelos de participación adoptados han sido tradicionales y formalizados, y se han activado (a menudo con resultados sorprendentes) exclusivamente en la fase de puesta en marcha del proceso y no en las fases posteriores, produciendo una “pérdida de legitimidad del plan estratégico”, así como una percepción generalizada de la incapacidad de la planificación estratégica para lograr resultados visibles y duraderos (Pasqui *et al.*, 2010, p. 108). En un intento de reelaborar fuentes diversas y teniendo en cuenta las

experiencias más recientes en materia de participación, es posible hacer un resumen de las principales características que ella asume (Cuadro 2).

Cuadro 2. Los diferentes modelos de participación

Nivel participación	Comportamiento Ente	Proyección	Actores	Instrumentos interacción	Niveles de integración territorial	Enfoque desarrollo
<b>Información</b>	Brindar indicaciones sobre una política, proyecto a realizar	Hacia arriba, elecciones y decisiones ya efectuada	Pasivos (mera información)	Asambleas públicas	Ninguna participación de los ciudadanos ni stakeholders o entes territoriales externos a la administración	<b>Políticas de desarrollo territorial</b> <b>Enfoque top-down</b>  Enfoque top-down en el cual las decisiones y los intervinientes están definidos desde el centro
<b>Consulta</b>	Brindar indicaciones y escucha a la comunidad	Hacia arriba, parcialmente modificables	Escucha, posibilidad de influenciar decisiones a través de opiniones e informaciones brindadas (feedback)	Asambleas públicas, consulta popular	Ninguna participación de entes territoriales externos a la administración	Enfoque sectorial al desarrollo Desarrollo de grandes proyectos industriales que promueven otras actividades económicas Apoyo financiero, incentivos y subsidios como mayores factores de atracción de la actividad económica
<b>Diseño participado</b>	Promover la participación de los diversos actores para el análisis de los problemas y elaboración de las soluciones	Participación de los diferentes actores por medio de un enfoque multisectorial según competencias, recursos y responsabilidad en la fase de análisis de las necesidades	Participación en la prospectiva	Focus group, Técnicas como PCM (project cycle management), GOPP (Goal oriented project planning)	Participación de los entes territoriales externos en la fase de análisis y diagnóstico territorial	<b>Desarrollo local</b> <b>Enfoque bottom-up</b>  Promoción del desarrollo en todos los territorios con iniciativas provenientes desde la base Descentralizada, vertical, cooperación entre diferentes niveles de gobierno y cooperación horizontal entre sujetos privados y públicos Utilización del potencial de cada área con el fin de estimular la adaptación con los cambios económicos globales; disposiciones de condiciones fundamentales para el desarrollo de las actividades económicas Enfoque territorial
<b>Empoderamiento</b>	Promover la participación, interacción y colaboración con diversos actores	Participación activa de los distintos actores y en todas las fases del proceso por medio de enfoque multisectorial según competencias, recursos y responsabilidad	Participación en la prospectiva y gestión de proyectos de los cuales se asume responsabilidad junto con Ente público	Momentos de confrontación y proyección Técnicas como OST (Open space technology)	Plan integrado de área que involucra todos los entes presentes	

Fuente: Elaboración propia con base en De Rubertis, 2013; Gibelli, 1999; Bach y Ravaioli, 2007; Bryson 1995; Governa, 2005; Dematteis y Governa, 2005; Formez, 2011; Mintzberg, 1994; Regione Emilia-Romagna, 2009; Healey, 2013, y Florio, 2010.

### *3.1 Participación en políticas de desarrollo rural*

El Reglamento Nro. 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre disposiciones comunes y generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el Fondo Europeo de Asuntos Marítimos y Pesca, establecen el papel específico y el modo de participación en el ciclo de programación actual. Sin embargo, como se establece en el artículo 31 del mismo Reglamento, para favorecer un mejor uso del potencial local, es necesario “fortalecer y facilitar las iniciativas participativas de desarrollo local mediante el establecimiento de normas comunes y la coordinación estrecha de todos los fondos de ESI” (inversión estructural europea). Estas iniciativas deben tener debidamente en cuenta la situación contextual (necesidades, potencial local, características socioculturales).

También según las disposiciones del Reglamento, la “estrategia participativa de desarrollo local” significa “un conjunto coherente de operaciones que responden a los objetivos y necesidades locales y que contribuye a la realización de la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador y que es concebido y ejecutado por un grupo de acción local” (GAL).

Con este fin, se asigna a los GAL la tarea, en la medida en que son capaces de representar los intereses de la comunidad, de elaborar e implementar estrategias participativas de desarrollo local.<sup>64</sup>

En la subsecuente artículo 32 declara además que, para facilitar una mayor integración en el proceso de programación, el desarrollo participativo local puede tener lugar dentro de un único objetivo temático con el fin de promover la inclusión social, abordar la pobreza, o promover el empleo y la movilidad de los trabajadores, aunque se especifica que las acciones financiadas por el desarrollo local participativo podrían contribuir a todos los demás objetivos temáticos.

Queda claro entonces hasta qué punto los GAL son considerados los principales depositarios de experiencia participativa en Europa, que también se inspiraron en el proceso de recolección de los requisitos locales para la definición de las estrategias de desarrollo con respecto a los otros dos instrumentos de planificación local, tales como el PDR al que se hace referencia en el párrafo 2 y el Plan Operativo Regional (ROP) con el que están programados los demás Fondos Estructurales Europeos, como el Fondo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social (FSE).

---

<sup>64</sup> Cabe señalar que el artículo 44 aclara el significado del desarrollo local de tipo participativo, indicando que se concentra en territorios subregionales específicos y que es administrado por los GAL; también se implementa a través de estrategias de desarrollo territorial integradas y multisectoriales, basadas en las necesidades y en el potencial local, incluidas las actividades de creación de redes “y, cuando corresponda, la cooperación”.

En el último ciclo de programación (2014-2020), el uso del ejercicio participativo para la definición de una estrategia de desarrollo local no se limitó a su mera promoción a través, por ejemplo, de recompensas, sino que fue solicitado y acompañado de una sub-medida preliminar (la llamada 19.1) al inicio del proceso de organización de nuevos GAL y/o a la preparación de la estrategia, mediante la concesión de recursos financieros, definidos como “apoyo preparatorio”. Cabe señalar, sin embargo, que la práctica participativa, aunque reconocida como un prerrequisito fundamental para la programación “desde la base”, ha demostrado muchas ineficiencias (y cierta resistencia) por parte de los GAL. Algunas investigaciones de campo han señalado muchas limitaciones de este proceso, especialmente en términos de calidad, las cuales pueden ser resumidas brevemente en las siguientes tres áreas críticas (Belliggiano y Salento, 2014):

- Una promoción de participación poco convincente. Se ha observado la convicción generalizada, en los territorios afectados por el Leader, de que la participación es un requisito previo para cualquier construcción u operación efectiva de las redes locales. Sin embargo, la percepción del ejercicio de la misma es dicotómica. Por un lado, está el caso de los administradores y diseñadores del GAL, quienes enfatizan de forma autorreferencial sus “resultados participativos”, midiéndolos simplemente en términos de eventos de presencia en los *spot* informativos o de orientación en la preparación de la estrategia. Por otro, el de los diversos componentes económicos interesados o involucrados, cuya participación se mide únicamente por la acogida que ha tenido, o por el grado de sensibilidad manifestada por los referentes GAL a sus propios intereses. Está claro que, en ambos casos, la participación se considera sólo en términos contingentes, admitiendo, en consecuencia, iniciativas improvisadas, a menudo “manejadas” (y no facilitadas) por profesionales externos.
- Un potencial participativo de dimensiones modestas, con comportamientos oportunistas. Se observa a menudo entre los principales actores territoriales una conciencia generalizada sobre la escasa incidencia de los procesos participativos, lo cual reduce la práctica de la participación a la identificación de las mejores medidas disponibles, en lugar de derivarla hacia ella. Por lo tanto, se trataría más bien de una participación parcial, quizás aparente, preliminar al proceso, desprovista de desarrollos y destinada únicamente a lograr los reconocimientos a través de alguna publicación.
- La escasa necesidad de participación manifestada por diversas categorías de actores (empresarios, administradores, asociaciones, etc.). Las prácticas de participación, aunque intrínsecamente carentes de capacidad decisiva para responder a los desafíos, son ampliamente consideradas como una herramienta formidable para iniciar o consolidar los procesos de desarrollo territorial de las áreas rurales. A la carencia de procedimientos codificados

para las deliberaciones participativas, puede remontarse la principal crítica de funcionamiento de los GAL, los cuales, lamentablemente, seguirán considerando a la participación más como una imposición que como un requisito, sin advertir la necesidad de generar en sí mismo las habilidades necesarias para practicarla con mayor beneficio.

#### **4. Principales aspectos críticos del sistema de planificación y gestión del desarrollo territorial en Italia**

La reintroducción reglamentaria de una estructura jerárquica para la actividad de programación, basada en la imposición de las Directrices Comunitarias, ha condicionado la planificación nacional, y por lo tanto también la regional. De hecho, los planes nacionales de diferentes países europeos, en vez de derivarse de las necesidades locales y ser así una expresión de los diferentes programas regionales, se han definido jerárquicamente, de arriba hacia abajo, lo que reduce significativamente la capacidad innovadora de las diferentes herramientas de programación para el desarrollo urbano y rural (De Rubertis *et al.*, 2013; 2014; Belliggiano y Salento, 2014). A esto se añadió la participación casi exclusiva de los delegados de agricultura en los órganos de gobierno, tanto a nivel europeo como a nivel nacional y regional, lo cual influyó en la conservación del sistema de la PAC (Política Agrícola Común), como lo confirma la distribución consecuente de los recursos financieros (De Rubertis *et al.*, 2014, pp. 78-79).

De acuerdo con lo señalado anteriormente, en el contexto urbano los planes estratégicos han migrado de un enfoque de desarrollo de arriba hacia abajo a uno de abajo hacia arriba. Las transformaciones progresivas de los métodos de diseño han traído consigo un aumento constante en el nivel de participación e integración de los actores. De hecho, la mera “consulta” prevista por el primer tipo de planes ha sido reemplazada por la participación y el empoderamiento, respectivamente, en los planes de segunda y tercera generación.

En la Puglia, una región del Objetivo Convergencia en el ciclo 2007-2013, que desde 2005 ha iniciado un proceso de planificación estratégica con una alta tasa de experiencias (De Rubertis, 2010; 2013; Labianca, 2014), la configuración de las herramientas de planificación, y sobre todo, sus intentos de implementación, contienen elementos de una y otra familia de planes. La singular contradicción de la experiencia de la Puglia parece sugerir que la tensión original hacia el cambio no ha sido adecuadamente respaldada por una verdadera voluntad y por una auténtica cultura de la innovación. En general, un número significativo de elementos denota sobre todo una falta de conocimiento del camino tomado (fenómeno bastante común

en las experiencias de planificación más recientes en Italia). Destaca el bajo nivel de participación por parte de la comunidad destinataria de las intervenciones, así como la falta de integración /coordinación con otras herramientas de programación del mismo territorio, problemas ambos que se están tratando de resolver en el ciclo de programación actual.

En tales elecciones probablemente haya influido un análisis de contexto basado esencialmente en representaciones simplistas del territorio, realizado desde el exterior y no desde dentro, y que por lo tanto ignora o subestima la dimensión cualitativa de los fenómenos sociales. En este contexto, no es sorprendente encontrar una débil continuidad y coherencia entre objetivos y estrategias, así como mecanismos inadecuados de coordinación e integración entre las herramientas. A menudo, los resultados y las experiencias de proyectos previos no son tomados en cuenta o entran en claro conflicto con proyectos concurrentes o competidores. Cada proyecto identifica sistemas territoriales distintos, atribuye identidades y objetivos estandarizados, que rara vez se comparten con la comunidad local. A esto se suma el alto nivel de rotación de las asociaciones participantes que ha caracterizado a las experiencias de programación integrada, alimentando fenómenos de discontinuidad y haciendo cada intento de coordinación aún más problemático (De Rubertis y Labianca, 2017).

Esto ha implicado el predominio de un enfoque sectorial principalmente productivista también en el contexto rural, a la hora de aplicarse el enfoque Leader en las diversas regiones italianas. En las regiones del Objetivo Competitividad, ubicadas en el centro y norte, se ha aplicado mayormente el Leader a través de estrategias locales para el Eje 1 (los recursos se destinaron principalmente a la modernización de las explotaciones y a la mejora de producciones agrícolas). En el sur ha sido más frecuente la aplicación del Eje 3, en el que los recursos, a través del apoyo a la diversificación y multifuncionalidad, fueron dirigidos principalmente a la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones rurales, así como al fortalecimiento de las habilidades técnicas y organizativas (De Rubertis *et al.*, 2014).

Los puntos débiles del sistema de planificación y de gestión del desarrollo territorial, sin embargo, deben analizarse por separado, con el fin de comprender mejor la interferencia inevitable y mutua que reduce tanto el potencial del enfoque metodológico basado en la programación participativa, como sus logros.

Aunque está basado en el mecanismo de abajo hacia arriba, el sistema de ordenación del territorio en las zonas rurales de Italia, común a los países de la UE y financiado por el mismo Fondo estructural (FEADER), manifiesta al menos dos puntos críticos.

- El primero es la refractariedad generalizada (e inexperiencia) de los actores locales, especialmente en las regiones del sur, para implementar procesos participativos eficaces, limitándose a menudo a meras prácticas de consulta dirigidas exclusivamente a las audiencias seleccionadas por las partes

interesadas, consideradas más “adecuadas” a las temáticas impuestas por una dirección europea común (DGAgri).

- El segundo elemento es la rigidez del enfoque estratégico. Al imponer grandes restricciones al diseño de los territorios, induce adaptaciones y actitudes oportunistas, que resultan en planes de desarrollo ostensiblemente adheridos a los objetivos impuestos por la UE (por ejemplo, la diversificación de las economías locales hacia el turismo), que obligan a pasar por alto ámbitos de intervención a menudo de orden superior a ellos, como el fortalecimiento de los servicios sociales y la formación profesional, sobre todo en las zonas más remotas y despobladas.

Estos límites han reducido, en gran medida, el potencial de los GAL en el período de programación 2007-2013. De hecho, en algunas regiones, como la Puglia, el mismo se había limitado a uno de los tres ejes a los que estaba (obligatoriamente) articulada la estrategia del programa de desarrollo regional (ver De Rubertis *et al.*, 2014, p. 79). Su aplicación estuvo basada en la restauración de un proceso de organización vertical de arriba hacia abajo (justificada por la necesidad de armonizar los procedimientos por la introducción de un nuevo fondo exclusivamente dedicado al desarrollo rural, diferente de aquel destinado al desarrollo agrícola bajo la Política Agrícola Común o PAC), aun cuando el mismo estuviese explícitamente inspirado por dinámicas participativas basadas en modelos de abajo hacia arriba. Este proceso estaba basado en el intercambio preliminar de las denominadas Directrices Estratégicas Comunitarias (meta objetivos comunes) de los países miembros, llamados a construir sobre las mismas un plan estratégico nacional, del que se derivan los 21 planes regionales, en lugar de extraerlos de una síntesis de las necesidades de los territorios (De Rubertis *et al.*, 2013).

Tales límites de ajuste terminaron también por influir en la gestión de los programas de desarrollo, tanto regionales como territoriales, implementados por actores particulares como los GAL, cuya composición no es completamente espontánea ni portadora de una visión común (en tanto expresión de pertenencia a una identidad común), sino que busca cumplir con estrictas limitaciones demográficas (10.000 habitantes), lo cual implicó la inclusión de comunidades ajenas al territorio, a las cuales se les “imponen” trayectorias de desarrollo (estrategias), poco compartidas y, por ende, fuentes de conflictos y de desafección por parte de los miembros de las minorías (la proporción de la población de las mismas es a menudo significativamente más alta que la de todas las demás unidades administrativas involucradas). En consecuencia, como revelan algunos estudios de campo (Belliggiano y Salento, 2014), las coaliciones territoriales manifiestan a menudo desequilibrios, debido a:

- la presencia de un fuerte liderazgo del equipo público (GAL),
- los límites participativos del componente privado,
- las asimetrías verticales frente al órgano supremo (llamado “autoridad de gestión”, que es el miembro de conexión de cada región administrativa con las instituciones comunitarias),
- las asimetrías horizontales, determinadas por la posible existencia de coaliciones de orden inferior (consorcios o asociaciones de municipios), cuyo poder de decisión es sin duda superior al de las comunidades individuales.

Los mismos estudios también han revelado una insuficiencia de los GAL en la gestión de los programas, lo que obliga a recurrir a expertos exógenos, con resultados sub-óptimos, que afectan, obviamente, la participación, el compromiso y la motivación de los componentes endógenos.

## **5. Desafíos futuros en áreas urbanas y rurales en Europa y en Italia**

Como se señaló anteriormente, la política de cohesión (o política regional europea) desempeñó un papel clave en los diversos Estados de la UE, especialmente a favor de las zonas marginales con problemas de desarrollo. Ésta representa una de las trece políticas sectoriales junto con la agricultura, la pesca, el medio ambiente, la salud, los derechos de los consumidores, el transporte, el turismo, la energía, la industria, la investigación, el empleo, el asilo y la inmigración. Al fomentar la cohesión económica, social y territorial de Europa, esta política contribuye a la aplicación de una estrategia común, que corresponde, en el ciclo de programación actual (2014-2020), a la estrategia denominada Europa 2020, destinada a lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador de la UE. Esta acción compromete alrededor de un tercio de los recursos previstos en el presupuesto general para el período de siete años, al que deben agregarse las contribuciones nacionales y las inversiones privadas (de conformidad con el principio de subsidiariedad).

En el ciclo de planificación actual, la política de cohesión prevé una gobernanza multinivel y, por lo tanto, una mayor participación de las autoridades locales en las decisiones estratégicas y en las responsabilidades de ejecución para alcanzar los objetivos comunes establecidos en la Estrategia Europa 2020. Mayor atención que en el pasado se dirigió específicamente a la dimensión territorial dentro de los mismos Programas Operativos, o a las herramientas estratégicas regionales para el uso de los recursos puestos a disposición por la UE. Una de las innovaciones más importantes en el ciclo de programación 2014-2020 es el papel de las ciudades metropolitanas. En efecto, la dimensión urbana de la política de cohesión asumirá un papel clave con

respecto a la capacidad de generar cambios significativos en los territorios, a través de estrategias de desarrollo integradas dedicadas a áreas urbanas específicas (IFEL, 2017a). Así, en el ciclo de programación 2007-2013, casi todos los programas de las regiones italianas (con la excepción de Véneto y Lombardía) habían dedicado un área específica de intervención a las áreas urbanas (IFEL, 2017b).

En el Acuerdo de Asociación italiano para el ciclo 2014-2020<sup>65</sup>, basado en las indicaciones de la Comisión Europea y en la experiencia pasada, el nuevo desarrollo urbano de siete años se ha identificado como una opción estratégica para el desarrollo territorial. Por lo tanto, la estrategia urbana se ha traducido en un Programa Nacional dedicado a catorce ciudades metropolitanas (PON Metro)<sup>66</sup>, mientras que a nivel regional ha encontrado espacio en los Programas Operativos (POR), en el que las estrategias de desarrollo urbano sostenible (SUS) aparecen diferenciadas, no sólo por la magnitud de recursos empeñados<sup>67</sup>, sino también por las opciones temáticas (Agenzia per la Coesione Territoriale, 2017).<sup>68</sup>

El papel central que las ciudades tienen en la actual política de cohesión es confirmada por la atribución de al menos el 5% de los recursos del FEDER a zonas urbanas con acciones integradas de desarrollo urbano sostenible, que en su declinación italiana se materializa en el Programa Nacional Urbano, cuyo marco estratégico y programático, basado en ciudades medianas y metropolitanas, indica tres motores principales del desarrollo para definir las agendas urbanas regionales<sup>69</sup>, descritas en el POR (IFEL, 2017a).

Para poder seleccionar las áreas objeto de intervención, casi todas las regiones han utilizado criterios diferentes. La mayoría de las regiones han centrado sus estrategias en las ciudades (incluyendo Piamonte, Lombardía, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romana, Umbría, Molise y Campania) (IFEL, 2017a). Otras regiones han optado por la identificación de áreas urbanas individuales o asociadas utilizando un criterio de escalas o umbrales demográficos (tales como Toscana, Véneto, Marche) (Ibídem). Sólo la Puglia, modificando los umbrales demográficos con el fin de facilitar la candidatura de los pequeños municipios o agrupaciones de municipios,

---

<sup>65</sup> La Comisión Europea ha adoptado un "acuerdo de asociación" con Italia que define la estrategia para el uso óptimo de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en el país (CE, 2014).

<sup>66</sup> Bari, Bolonia, Génova, Florencia, Milán, Nápoles, Roma, Turín, Venecia, Reggio Calabria, Cagliari, Catania, Messina y Palermo.

<sup>67</sup> La región que ha asignado más recursos a la estrategia de desarrollo urbano sostenible es Sicilia, con alrededor de 420 millones de euros, seguida de Campania con 286 millones, Calabria con 190 millones y Apulia con 130, sigue la Basilicata con poco más de 82 millones de euros (IFEL, 2017a).

<sup>68</sup> <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/IT#>; [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/themes/urban-development/agenda/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/agenda/); [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/themes/urban-development/cities-report/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/cities-report/)

<sup>69</sup> El Pacto de Amsterdam establece la Agenda Urbana de la Unión Europea. Los temas de la Agenda urbana de la UE se refieren a: 1) Inclusión de migrantes y refugiados, 2) calidad del aire, 3) pobreza urbana, 4) vivienda, 5) economía circular, 6) adaptación al cambio climático, 7) transición energética, 8) movilidad urbana, 9) transición digital, 10) compras públicas, 11) empleos y experiencia en la economía local, 12) uso sostenible de la tierra y soluciones ecológicas.

eligió un concurso abierto para los municipios con un mínimo de 15.000 habitantes (Regione Puglia, 2017).<sup>70</sup>

Los desafíos para el desarrollo territorial en relación con las zonas rurales pueden en cambio ser deducidos del diseño estratégico propuesto en la fase de programación actual (2014-2020), cuyos resultados obviamente influirán en la siguiente (2021-2027).

En primer lugar, se puede observar que, a pesar de que se ha definido sobre la base de orientaciones estratégicas comunes, la arquitectura general del desarrollo territorial se deriva de objetivos temáticos, traducidos en “prioridades” relativas a cada fondo estructural, y luego es armonizada en un programa marco más amplio, llamado Marco Estratégico Común, destinado a facilitar el proceso de coordinación sectorial y territorial de las intervenciones de la Unión Europea y vincularlas con otras políticas e instrumentos financieros, con el propósito de alcanzar el objetivo de la estrategia general de la UE (Europa 2020, UE 2010), consistente en promover el crecimiento económico inteligente, inclusivo y sostenible.

Las prioridades del FEADER corresponden, por lo tanto, a la lista general de desafíos que enfrenta Europa, donde las regiones han definido su propia estrategia de desarrollo, a partir de la cual comienza la programación de siete años de los instrumentos financieros (Fondos Estructurales) puestos a disposición de la UE.

Los principales desafíos / prioridades propuestos por los Fondos Estructurales son los siguientes:

1. Promover la transferencia de conocimientos y la innovación en el sector agrícola y forestal y en las zonas rurales;

---

<sup>70</sup> Teniendo en cuenta una región italiana del sur de Italia y su estado de implementación, de especial interés, como se revela en estudios anteriores (De Rubertis, 2010; 2013; D’Amico y De Rubertis, 2014), es la región de Puglia. Aquí el POR FESR Puglia 2014-2020, tiene como objetivo hacer frente al desafío del desarrollo urbano sostenible a través de intervenciones que se coordinan con otros objetivos específicos, indicados en la Comunidad. En la implementación del Eje prioritario XII, Desarrollo urbano sostenible (Acción 12.1 Regeneración urbana sostenible del PDR FEDER 2014-2020), las áreas urbanas y las estrategias relacionadas se están seleccionando a nivel regional. La elaboración de estrategias integradas, innovadoras y sostenibles, así como la posterior selección de intervenciones, debe realizarse a través de una vía de participación pública de todos los ciudadanos y partes interesadas, tanto sustanciales como no formales. Las áreas urbanas son el área territorial en la cual se deben implementar las Estrategias de Desarrollo Sostenible y los Municipios de la región pueden participar en forma individual (con población igual o superior a 15.000 habitantes, y bajo presentación del Documento del Programa de regeneración urbana) y asociados (población igual o superior a 15.000 habitantes, debe ser un contexto homogéneo en términos de características y necesidades de intervención) (Región Puglia, 2017). El enfoque del desarrollo urbano del POR pluri-fondos de la Región de la Puglia es parcialmente diferente al de las otras regiones menos desarrolladas del PO, si bien también presenta un eje dedicado al “Desarrollo Urbano Sostenible”, el presupuesto global inferior, el mínimo esperado por la reserva Reglamentos 5%, pero también muy por debajo del porcentaje dedicado por la mayoría de los otros ROP al desarrollo urbano. Esto se puede explicar con la intención declarada por la región de financiar sólo un número limitado de proyectos piloto y prototipos de intervenciones innovadoras, a nombre de las Autoridades urbanas con experiencia previa en la aplicación de medidas integradas de planificación/gestión del territorio (IFEL, 2017b; Puglia, 2017).

2. Fortalecer la rentabilidad de las explotaciones agrícolas y la competitividad de la agricultura en todas sus formas en todas las regiones, así como promover tecnologías innovadoras para las granjas y para la gestión forestal sostenible;
3. Promover la organización de la cadena agroalimentaria, incluidos el procesamiento y la comercialización de productos agrícolas, el bienestar de los animales y la gestión de riesgos en el sector agrícola;
4. Preservar, restaurar y revalorizar los ecosistemas relacionados con la agricultura y la silvicultura;
5. Fomentar el uso eficiente de los recursos y la transición hacia una economía baja en carbono y resistente al clima en los sectores agroalimentario y forestal;
6. Trabajar hacia la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales.

Como puede observarse, en cinco de las seis prioridades se abordan explícitamente los sectores agroalimentario y forestal, debido a que estas áreas se consideran centrales en el desarrollo de las economías rurales.

El desafío o la prioridad más interesante desde esta perspectiva es el sexto, explícitamente orientado a:

1. Fomentar la diversificación, la creación y el desarrollo de pequeñas empresas, así como el empleo;
2. Estimular el desarrollo local en las áreas rurales;
3. Promover el acceso, el uso y la calidad de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las zonas rurales.

Los seis desafíos / prioridades pueden ser valorizados diversamente por las distintas regiones italianas (aunque nunca por debajo del límite de cuatro prioridades) y por los respectivos países en base a diagnósticos surgidos del análisis del contexto específico, contribuyendo así a la realización de los llamados objetivos transversales, como la innovación y la mitigación del cambio climático, que constituyen los principales retos, junto con el aumento del nivel de empleo, la expansión de la educación y la lucha contra la pobreza y la marginación.

## Referencias

- Albrechts, L. y Balducci, A. (2013), "Practicing Strategic Planning: In Search of Critical Features to Explain the Strategic Character of Plans", *disP the planning Review*, vol. 49, 3, pp. 16-27.
- Bach, V. y Ravaioli, P. (2007), *Pianificazione strategica e balance score-card negli enti locali. Verso la democrazia partecipata*, Milano, Franco Angeli.
- Baldeschi, P. (2002), *Dalla razionalità all'identità. La pianificazione territoriale in Italia*, Firenze, Alinea.
- Belliggiano, A. y Salento, A. (2014), "L'improbabile eterarchia dei Gruppi di azione locale. Una ricerca sul Gal pugliese «Terra dei Messapi»", in S. De Rubertis, R. D'Amico (a cura di), *Istituzioni per lo sviluppo tra Comune e Regione. Unione Europea e prove di ente intermedio in Italia*, Soveria Mannelli, pp. 89-109.
- Bianchi, T. y Casavola, P. (2008), "I progetti integrati territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006. Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale", *Materiali UVAL. Analisi e Studi*, 17, ([www.dps.tesoro.it](http://www.dps.tesoro.it)).
- Biot, V. (2009), "Processi di governance territoriale in Europa: riflessioni a partire da alcuni casi di studio", in F. Governa, U. Janin Rivolin, M. Santangelo, *La costruzione del territorio europeo. Sviluppo, coesione, governance*, Roma, Carocci, pp. 173-189.
- Bolgherini, S. y Messina, P. (a cura di) (2014), *Oltre le province. Enti intermedi in Italia e in Europa*, Padova, Padova University Press, pp. 51-69.
- Brenner, N. (1998), "Global cities, glocal states: global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe", *Review of International Political Economy*, 5, 1, pp. 1-37.
- Bryson, J. M. (1995), *Strategic Planning for Public and Non Profit Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Camagni, R. y Gibelli, M. C. (2005), "La pianificazione strategica in Italia: i rischi di un modello neo-corporativo", *Sviluppo & Organizzazione*, 208.
- Conti, S. y Salone, C. (a cura di) (2011), *Programmazione integrata e politiche territoriali. Profili concettuali, esplorazioni progettuali*, IRES Piemonte, 244.
- D'Amico, R. (2014), "Governare lo sviluppo: dalla dicotomia alla complementarità di governance e government", in S. De Rubertis, R. D'Amico (a cura di), *Istituzioni per lo sviluppo tra Comune e Regione. Unione Europea e prove di ente intermedio in Italia*, Soveria Mannelli, pp. 31-48.
- D'Amico, R. y De Rubertis, S. (a cura di) (2014), *Istituzioni per lo sviluppo tra Comune e Regione. Unione Europea e prove di ente intermedio in Italia*, Soveria Mannelli.
- De Rubertis, S., Belliggiano, A., Fighera P. y Labianca M. (2014), "Strumenti e istituzioni per lo sviluppo in Puglia: sinergie e conflitti", in S. De Rubertis, R. D'Amico (a cura di), *Istituzioni per lo sviluppo tra Comune e Regione. Unione Europea e prove di ente intermedio in Italia*, Soveria Mannelli, pp. 69-88.
- De Rubertis, S. (2013), *Spazio e sviluppo nelle politiche per il Mezzogiorno. Il caso della programmazione integrata in Puglia*, Bologna, Pàtron.
- De Rubertis, S. (a cura di) (2010), *Sviluppo come conflitto. La pianificazione strategica in Puglia*, Lecce, SIBA.

- De Rubertis, S. y Labianca, M. (2017), "Continuità, discontinuità e limiti delle forme di cooperazione intercomunale in Puglia", in E. Dansero, M. G. Lucia, U. Rossi, A. Toldo, *(S)radicamenti*, Società di Studi Geografici. Memorie geografiche NS 15, pp. 69-77.
- Dematteis, G. y Governa, F. (a cura di) (2005), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Milano, Franco Angeli.
- Dematteis G. y Governa F. (2005), "Il territorio nello sviluppo locale. Il contributo del modello SLoT", in Dematteis G., Governa F. (a cura di), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Milano, Angeli, pp. 15-38.
- Dini F. y Zilli S. (2017), "Introduzione", in E. Dansero, M. G. Lucia, U. Rossi, A. Toldo, *(S)radicamenti*, Società di Studi Geografici. Memorie geografiche NS 15, pp. 15-16.
- Dipartimento della Funzione Pubblica (a cura di) (2006), *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori. Analisi e strumenti per l'innovazione*, I Manuali, Roma, Rubbettino.
- EC – European Commission (2014), *La Commissione europea adotta un "accordo di partenariato" con l'Italia sull'uso dei fondi strutturali e di investimento per la crescita e l'occupazione nel 2014-2020*, Bruxelles, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-1215\\_it.html](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1215_it.html)
- EU, Leader European Observatory (1997), *Innovation and Rural Development*, The Observatory Dossiers n. 2.
- Florio, R. (a cura di) (2010), *10 anni di pianificazione strategica in Italia. Ragioni, esiti, criticità*, Firenze, Il Bandino, gennaio.
- Formez (2011), *Guida alla progettazione partecipata*, <http://db.formez.it>
- Gambi, L. (1977), "Le regioni italiane come problema storico", *Quaderni storici*, n. 34, pp. 275-298.
- Gibelli, M. C. (1999), "Tre famiglie di piani strategici: verso un modello reticolare e visionario", in F. Curti, M.C. Gibelli (a cura di), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Firenze, Alinea, pp. 15-54.
- Governa, F. (1997), *Il milieu urbano. L'identità territoriale nei processi di sviluppo*, Milano, Angeli.
- Governa, F. (2005), "Sul ruolo attivo della territorialità", in G. Dematteis, F. Governa (a cura di), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Milano, Franco Angeli, pp. 39-67.
- Healey, P. (2013), "Circuits of Knowledge and Techniques: The Transnational Flow of Planning Ideas and Practices", *International Journal of Urban and Regional Research*, 37.5, pp. 1510-26.
- Huxley, M. (2013), "Historicizing Planning, Problematizing Participation", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 37, pp. 1527-41.
- IFEL (2017a), *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione. Stato d'attuazione e ruolo dei Comuni nella programmazione 2014-2020*, Fondazione ANCI.
- IFEL (2017b), *Sviluppo urbano e politica di coesione nel settennio 2014-2020. Stato di avanzamento delle agende urbane regionali*, Fondazione ANCI.
- Kunzmann, K. R. (2013), "Strategic Planning: A Chance for Spatial Innovation and Creativity", *disP the planning Review*, vol. 49, 3, pp. 28-31.
- Labianca, M. (2014), *Pianificazione strategica e identità territoriale. Un'applicazione alle aree vaste della Regione Puglia*, Bari, WIP.
- Lanzalaco, L. (2009), "Innovare le istituzioni: percorsi di sviluppo sostenibili", in P. Messina (a cura di), *Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*, Padova, CLEUP, pp. 177-190.

- Mela, A. (2009), "Pianificazione strategica e partecipazione", *Sociologia urbana e rurale*, 89, pp. 147-169.
- Ministero dello Sviluppo Economico (2007), *Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, giugno.
- Mintzberg, H. (1994), *The Rise and Fall of Strategic Planning*, *Harvard Business Review*, 72, 1, pp. 107-114.
- Pasqui, G., Armondi, S. y Fedeli V. (2010), "I piani strategici alla prova" in R. Florio (a cura di), *10 anni di pianificazione strategica in Italia. Ragioni, esiti, criticità*, Firenze, Il Bandino, gennaio.
- Regione Emilia-Romagna – Servizio Comunicazione (2009), *Educazione alla sostenibilità, "Partecipare e decidere. Insieme è meglio. Una guida per amministratori e tecnici*, Quaderni della Partecipazione 1, <http://partecipazione.regione.emiliaromagna.it>
- Regione Puglia (2017), *P.O. FESR 2014-2020, Bando pubblico per la selezione delle Aree Urbane e per l'individuazione delle autorità Urbane in attuazione dell'Asse prioritario XII "Sviluppo Urbano Sostenibile". Azione 12.1 "Rigenerazione urbana sostenibile" del P.O.R. FESR-FSE 2014-2020*.
- Salvato, M. (2014), "La politica di riordino istituzionale in Italia fra centralismo e autonomismo", in S. Bolgherini, P. Messina (a cura di), *Oltre le province. Enti intermedi in Italia e in Europa*, Padova, Padova University Press, pp. 51-69.
- Sestini, A. (1949), "Le regioni italiane come base geografica della struttura dello Stato", *Atti XVI Congresso Geografico italiano*, Bologna.
- SIG – Società Geografica Italiana (2013), *Per un riordino territoriale dell'Italia*, Roma, Società Geografica Italiana.
- Wassenhoven, L. y Sapountzaki, K. (2009), "Il difficile percorso della governance territoriale nei paesi europei", in F. Governa, U. Janin Rivolin, M. Santangelo, *La costruzione del territorio europeo. Sviluppo, coesione, governance*, Roma, Carocci, pp. 141-171.
- Zilli, S. (2017), "Il riordino amministrativo dopo la legge 56 e la sua declinazione nelle regioni a statuto speciale. Il caso del Friuli-Venezia Giulia", in E. Dansero, M.G. Lucia, U. Rossi, A. Toldo, *(S)radicamenti*, Società di Studi Geografici. Memorie geografiche NS 15, pp. 35-41.

## 10. España, Estado autonómico

*Eugenio Cejudo*

En la zona templada del Hemisferio norte, España, situada en el sur de Europa Occidental y en el norte de África con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, es uno de los 28 Estados miembro de la actual Unión Europea –Gran Bretaña dejará de forma parte de ella en marzo de 2019-. Está compuesta, mayoritariamente, por sus territorios peninsulares a los que se suman otros insulares entre los que destacan sus dos archipiélagos, el de las Islas Baleares -situado en el Mediterráneo occidental- y el de las Islas Canarias -en el océano Atlántico nororiental- además de otros islotes menores como las islas Chafarinas, las Alhucemas o la de Alborán. En su conjunto tiene una extensión de 505 370 km<sup>2</sup>, uno de los más importantes del continente europeo, con una altitud media de 650 metros siendo, además, uno de los más montañosos de Europa. Son países fronterizos Francia y Andorra al norte; Portugal al oeste y Gran Bretaña al sur -colonia de Gibraltar-. Marruecos es frontera terrestre y marítima con Ceuta y Melilla.

Se trata de un territorio de encrucijada natural y territorial lo que se traduce en una enorme diversidad desde el punto vista físico, ejemplo de ello son sus climas entre los que encontramos desde los lluviosos y costeros atlánticos a los desérticos del sureste peninsular o desde el templado mediterráneo a los rigurosos de montaña, como geopolítico siendo tanto punto de encuentro desde tiempos inmemorables de diversos pueblos y civilizaciones que en ella se han instalado como de puente y relación con el sur a través del continente africano, con el este europeo y asiático a través del Mediterráneo y por el oeste con el continente americano a través del Atlántico.

### 1. Modelo de organización territorial del país

La Constitución de 1978 reconfiguró el mapa de España al establecer el derecho a la autonomía de los diversos territorios que la componen, al punto de afirmarse que se

ha convertido en un Estado casi federal. Se trata de un aspecto relevante, novedoso y singular respecto de su entorno, constituyendo “un verdadero laboratorio de construcción territorial” (Gómez y García, 2001, p. 575). Ahora bien, convendría no olvidar que la actual estructura territorial es, además, deudora de un proceso histórico multiseccular, del que perviven las provincias y los municipios como sostén esencial del ensamblaje. Por contra, otras posibles divisiones intermedias entre la escala municipal y la regional, como la comarcal o la metropolitana, no acaban de desarrollarse como realidades administrativas capaces de contrarrestar ciertos procesos de centralización procedentes del ámbito tanto nacional como regional.

### *1.1 Un poco de historia: el proceso de configuración del modelo político y territorial*

Para encontrar sus inicios, en algunos casos, habría que remontarse a la Alta Edad Media, en otros a la Edad Moderna y Contemporánea.

A grandes trazos, la conformación del actual mapa político-administrativo arranca del proceso de (re)conquista y (re)población de la Península Ibérica por los cristianos tras la invasión del 711 por tropas musulmanas procedentes del norte de África. El hecho determinante de este proceso, que finalizó con la toma de Granada en 1492, fue la unión de las Coronas castellanas y aragonesas (1479) tras el matrimonio de los Reyes Católicos (1469). La incorporación, por las armas, del Reino de Navarra (1512) completó una estructura política que, más allá de las fronteras, era vista como unitaria en torno a un Reino y una Corona, siendo empero percibida, dentro de ellas, como dispar y plural, al mantenerse leyes e instituciones propias de los desaparecidos Reinos y Coronas. Esta situación se mantuvo hasta la instauración de los Borbones tras la guerra de Sucesión (1701-1713). Con la nueva dinastía dio inicio un claro giro hacia un modelo centralista y uniforme que se fue consolidando durante el siglo XIX y la mayor parte del XX. Felipe V abolió los fueros, instituciones y privilegios tradicionales de todos los territorios que no se aliaron con su causa, especialmente de Cataluña, e impuso, a la mayoría de ellos, la organización y la legislación castellanas. La implantación de los ideales ilustrados de racionalidad y uniformidad también terminaron imponiéndose en este campo, planteándose la necesidad de llevar a cabo una nueva organización territorial –“moderna”–, que ya contaba con precedentes en la Francia revolucionaria y en la Constitución de 1812, siendo la abolición de los señoríos jurisdiccionales y la extensión de los ayuntamientos la fórmula básica de articulación territorial. Todo este proceso transformador se concretó en 1833, mediante el Real Decreto del 30 de noviembre firmado por Javier de Burgos (ministro de Fomento), en la demarcación provincial de España que aún sigue vigente. El mapa provincial fue diseñado teniendo en cuenta criterios diversos como la población, la superficie y las principales barreras naturales a la comunicación. No obstante, el criterio que primó sobre los anteriores,

en sintonía con los departamentos franceses, fue la división interna de las unidades más extensas del mapa provincial previo. Es decir que, en la confección del mapa provincial, parece intuirse una cierta tensión entre la idea de unidad nacional española, defendida por los liberales, y el reconocimiento de una diversidad regional histórica que se resolvió de forma consensuada entre las élites políticas de las distintas regiones del Estado.

Ahora bien, el diseño centralista surgido en 1833 empezó ser cuestionado desde ámbitos y sectores ideológicamente dispares, fundamentalmente desde los nacionalismos catalán y vasco. Esto dio lugar a la emergencia, hacia finales del siglo XIX y comienzos del XX, del denominado *problema regional*. En el inicio de los años 30 este malestar alcanzó un importante apoyo social y electoral. Por ello, la Constitución de 1931, promulgada durante la II República (1931-1936), fijó un nuevo modelo administrativo y territorial que permitía la autonomía política de las regiones que lo pidiesen. Así, en septiembre de 1932 se aprobó el Estatuto de autonomía de Cataluña y, en octubre de 1936, pocos meses después de comenzar la guerra, el del País Vasco. Por su parte, se encontraba muy avanzado el de Galicia en el momento en el que estalló la contienda. La posterior dictadura del general Franco (1939-1975) acabó con este intento de nuevo diseño territorial de forma brutal y radical con base en la derogación de los Estatutos aprobados y en la implantación de un nacionalismo español excluyente de cualquier atisbo de diversidad regional. En este contexto, no es de extrañar que, tras 40 años de lucha antifranquista, la recuperación de la democracia se identificara, entre otras cuestiones y desde el punto de vista territorial, con el restablecimiento estatutario y autonómico suprimido por el dictador.

El “Estado autonómico” y el modelo territorial conexo (singular e identitario), establecidos en la Constitución de 1978, se convirtieron, como demuestra el desafío independentista catalán surgido en 2015, en uno de sus aspectos más discutidos. Su articulado se recoge en el Título VIII, Título preliminar, Título II y varias disposiciones adicionales y transitorias. La forma política de España es, como afirma el artículo 1, la “Monarquía parlamentaria”, y el modelo de organización territorial, denominado como Estado autonómico, es unitario pero permite un amplio grado de descentralización política, tal y como se establece en su artículo 2: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

La figura política que permite desarrollar este proceso descentralizador, común para todas ellas, es la “Comunidad Autónoma” (CC.AA.). Entre 1979 y 1983 se aprobaron los Estatutos de las diecisiete CC.AA. actuales, siete de ellas formadas por una sola provincia. En 1995, los municipios de Ceuta y Melilla accedieron a la categoría de Ciudades Autónomas, completándose así el Estado autonómico (Cuadro 3).

Cuadro 3. Datos básicos de las diferentes Comunidades Autónomas de España. 2017

Comunidades Autónomas	Art. de acceso Constitución	Nº de provincias	Nº de municipios	Superficie		Población		Densidad	Esperanza de vida	PIB	
				km <sup>2</sup>	%	Hab.	%	hab/km <sup>2</sup>	Años	Miles de €	%
<b>España</b>		50	8.125	505.989	100	46.557.008	100	92	83	1.080.343.800	100
<b>Andalucía</b>	151	8	778	87.598	17,3	8.388.107	18	96	81,4	144.989.398	13
<b>Aragón</b>	143	3	731	47.720	9,4	1.308.563	2,8	27	82,8	33.793.459	3
<b>Asturias (Principado de)</b>	143	1	78	10.604	2,1	1.042.608	2,2	98	82,2	21.594.520	2
<b>Baleares (Islas)</b>	143	1	67	4.992	1	1.107.220	2,4	222	82,5	27.545.954	3
<b>Canarias (Islas)</b>	143	2	88	7.447	1,5	2.101.924	4,5	282	81,9	42.316.697	4
<b>Cantabria</b>	143	1	102	5.321	1,1	582.206	1,3	109	82,8	12.171.604	1
<b>Castilla La Mancha</b>	143	5	919	79.462	15,7	2.041.631	4,4	26	82,9	37.715.204	3
<b>Castilla y León</b>	143	9	2.248	94.225	18,6	2.447.519	5,3	26	83,6	54.057.049	5
<b>Cataluña</b>	151	4	947	32.113	6,3	7.522.596	16,2	234	83,1	204.666.273	19
<b>Comunidad Valenciana</b>	143	3	542	23.255	4,6	4.959.968	10,7	213	82,3	101.603.537	9
<b>Extremadura</b>	143	2	388	41.635	8,2	1.087.778	2,3	26	82,1	17.589.676	2
<b>Galicia</b>	151	4	314	29.574	5,8	2.718.525	5,8	92	82,7	55.701.070	5
<b>Madrid (Comunidad de)</b>	143	1	179	8.028	1,6	6.466.996	13,9	806	84,1	203.626.450	19
<b>Murcia (Región de)</b>	143	1	45	11.313	2,2	1.464.847	3,1	129	82,3	27.733.279	3
<b>Navarra (C. Foral de)</b>	143	1	272	10.390	2,1	640.647	1,4	62	83,8	18.245.611	2
<b>País Vasco</b>	151	3	251	7.235	1,4	2.189.534	4,7	303	83,1	65.923.550	6
<b>La Rioja</b>	143	1	174	5.045	1	315.794	0,7	63	83,4	7.974.162	1
<b>Ciudad autónoma de Ceuta</b>	144.b		1	19	0	84.519	0,2	4.448	80,4	1.639.180	
<b>Ciudad autónoma de Melilla</b>	144.b		1	13	0	86.026	0,2	6.617	80	1.457.127	

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía. Instituto de Estadística de Andalucía.

En la práctica, la demarcación territorial de las CC.AA. españolas fue resultado, en su mayor parte, de una *política de hechos consumados* y, en muchos casos, respondió al oportunismo de las elites parlamentarias regionales por conquistar el nuevo espacio de poder que ofrecía la descentralización estatal, en muchos casos sin que existiese ni tradición ni conciencia regionalista. Ello fue así porque, según establece la carta magna, el proceso de creación de una Comunidad Autónoma debe partir de la voluntad de los territorios interesados siempre que se trate de provincias (la excepción a esto son los casos de Ceuta y Melilla, donde se toma como referencia la escala municipal, siendo ambas, no CC.AA, sino Ciudades Autónomas, con las limitaciones de competencias que ello conlleva). El mapa resultante coincidió con el escolar y mental de las regiones históricas de España, reflejando probablemente el esquema mental dominante entre los políticos de la época. Las modificaciones que se le realizaron poseían una cierta justificación geográfica, económica, etc. Desde el punto de vista político, se resolvieron con los acuerdos autonómicos de 31 de julio de 1981, firmados por el Gobierno de la Unión de Centro Democrático (UCD) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE (Gómez y García, 2001).

La división vigente sigue contando con la aceptación de las principales formaciones políticas estatales, aunque haya recibido críticas y propuestas alternativas. Así, desde una óptica académica, se la cuestiona por la heterogeneidad de las poblaciones y dimensiones de las diferentes CC.AA. que, además de ocasionar problemas jurídicos y políticos, repercute negativamente en los costes burocráticos y financieros del conjunto del sistema. La racionalidad técnica de CC.AA. con débil fundamento histórico, demográfico y territorial, como la riojana y la cántabra, ha sido cuestionada, por ejemplo, desde el mismo comienzo del proceso. Lo mismo ocurre con el mantenimiento de ciertos beneficios económicos y fiscales, basados en derechos forales históricos, de territorios como Navarra o el País Vasco, que generan disimetrías fiscales –motor de atracción de capitales y empresas–, en relación con el conjunto del territorio nacional y, singularmente, con los espacios más próximos a ellas.

Desde el ámbito de lo político se ejemplifica en la aspiración de los partidos nacionalistas vascos a la integración de Navarra al País Vasco; en la *Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi* (Plan Ibarretxe) que, presentado en 2005, planteaba un nuevo Estatuto. Según los partidos que se opusieron a él, dicho Estatuto era abiertamente secesionista a medio plazo. Aprobada en el pleno del Parlamento vasco el jueves 30 de diciembre de 2004, la propuesta fue rechazada en el Congreso de los Diputados el 1º de febrero de 2005 con sólo 29 votos a favor. El desafío catalán es la última y más importante manifestación de este cuestionamiento del modelo territorial. El *procés*, como se ha denominado, se ha ido desarrollando, de una forma u otra y con más o menos intensidad, desde la vuelta al poder de *Convergència i Unió de la Generalitat* en las elecciones autonómicas de 2010. La demanda de un concierto económico catalán –el denominado *Pacto Fiscal*–, aprobada

por su Parlamento en 2012 en sintonía con el que tiene el País Vasco y con el “Foro” de Navarra, fue rechazada por el gobierno central del Partido Popular que había ganado con mayoría absoluta las elecciones generales de 2011. Ello fue derivando en una confrontación entre ambos gobiernos, con una progresiva deriva independentista que tras dos elecciones autonómicas –septiembre de 2012 y septiembre de 2015– y varias consultas ilegales sobre la independencia –9 de noviembre de 2014 y 1 de octubre de 2017– culminó en la proclamación de la independencia de la República de Cataluña de España el 27 de octubre de 2017. Apenas unas horas después, y en aplicación del artículo 155 de la Constitución, el presidente del gobierno español disolvió al Parlamento catalán y destituyó al presidente y al gobierno autonómico de Cataluña, convocando elecciones autonómicas para el 21 de diciembre de ese año. Su resultado ha vuelto a poner de manifiesto una realidad dual y antagónica de los ciudadanos catalanes: defiende la independencia un 47% de ellos frente a un 53% que la rechazan. La división no sólo enfrenta a personas y familias sino también a territorios en los que se evidencia un mundo rural e interior secesionista, que se ve favorecido por un sistema electoral que sobrevalora su voto en relación con la asignación de escaños en el Parlamento, frente a otro urbano y litoral constitucionalista que, en términos electorales, se ve penalizado.

## ***1.2 Un sistema sustentado en la división competencial***

El artículo 37 de la actual Constitución establece que el “Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses” (Figura 1). Con base en este criterio, la carta magna establece una división de competencias entre, fundamentalmente, las CC.AA. y la administración central del Estado, tal y como queda establecido, en lo sustancial, en el ya referido Título VIII.

A grandes rasgos, el artículo 149 fija las materias consideradas de competencia estatal, algunas de ellas reservadas en exclusiva al Estado, otras compartidas, delegables y transferibles a las CC.AA., mientras el artículo 148 enumera las competencias mínimas asumibles inmediatamente por las autonomías. Estas competencias se pudieron adquirir, básicamente, a través de dos vías que implicaban dos velocidades diferentes en su adquisición. Por un lado, la reservada a los denominados territorios históricos –Cataluña, País Vasco y Galicia– a través del artículo 151, y a los que se les sumaron Andalucía (tras un referéndum pactado) y la Comunidad Foral de Navarra a la que, además, se le mantuvieron sus derechos forales históricos. Por otro, la vía del artículo 143, al que se acogieron todas las demás CC.AA. Este trato desigual a la hora de asumir los techos competenciales generó procesos de evidente malestar social y político, los cuales quedaron resueltos

en febrero de 1992 a través de los acuerdos que alcanzaron los dos partidos mayoritarios (Partido Socialista Obrero Español y Partido Popular). Dichos acuerdos permitieron equiparar, en lo fundamental, el techo competencial de todas las autonomías, en lo que se denominó *café para todos*, aunque es cierto que, como ya dijimos, se mantienen singularidades, ya sea por insularidad y lejanía –Canarias, ya sea como derechos históricos –Navarra y País Vasco.

De las competencias que el Estado se reserva con carácter exclusivo figuran, entre las cuestiones más generales, las relativas a las relaciones internacionales; a la nacionalidad e inmigración; a la defensa y fuerzas armadas; a la administración de justicia y hacienda; al comercio exterior. Pero, junto con ellas, existen otras que, sin ser de ordenación ni planificación territorial, tienen una enorme incidencia territorial. El artículo recién mencionado indica las siguientes:

*“Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; puertos y aeropuertos de interés general; ferrocarriles, carreteras y transportes terrestres que transcurran por más de una Comunidad Autónoma, así como el régimen general de comunicaciones; recursos y aprovechamientos hidráulicos de los ríos que discurren por más de una comunidad; legislación básica sobre pesca marítima, montes, protección del medio ambiente y régimen minero y energético; obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma; Bases de régimen minero y energético, Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación”.*

Por su parte, las CC.AA. poseen competencia legislativa y ejecutiva exclusiva en “la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”. Algo análogo sucede con otras materias de fuerte impacto territorial; por ejemplo: “Los ferrocarriles y carreteras que se desarrollen enteramente en su territorio; los puertos que no sean de interés general; agricultura, ganadería, caza, montes y aprovechamientos forestales; la gestión de la protección del medio ambiente; la promoción y ordenación del turismo.”

Este mapa competencial del Estado español no estaría completo si no se tuviesen en cuenta otras dos instancias político-administrativas: el municipio y la provincia, y si se dejase fuera de consideración la posibilidad de que las CC.AA. establezcan y reconozcan otras unidades administrativas, como pueden ser las comarcas o las áreas metropolitanas (de estas dos cuestiones hablaremos luego).

Figura 1. Mapa Político de España, 2015



Fuente: Elaboración propia.

Tras 150 años de haber sido implantadas, las provincias se mantuvieron en la Constitución tanto por su carácter identitario como por la practicidad que suponía asumirlas como escala de referencia espacial básica para el sistema electoral (de hecho, funcionan como “unidad administrativa refugio” ante la posibilidad de que alguna de ellas no formase parte de alguna autonomía). Las provincias poseen diversas funciones a nivel estatal: “capacidad de iniciar el proceso autonómico; división territorial de la administración periférica del Estado; circunscripción para las elecciones generales al Senado y al Congreso de los diputados”. Además, asumen otras funciones de ámbito local, establecidas en el artículo 36 de la Ley 7/1985 del 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, a través de las Diputaciones provinciales y que son muy variables en cada Comunidad Autónoma. Si bien con carácter general, el artículo 31.2.a indica que: “Son fines propios y específicos de la

Provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social, y, en particular: a) Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal”.

Ello se traduce, entre otras cosas, en competencias relativas a la coordinación, asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión, así como a la prestación de servicios públicos de carácter supra-municipal y, en su caso, supra-comarcal, así como también, más en general, al fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia (artículo 36b.c.d).

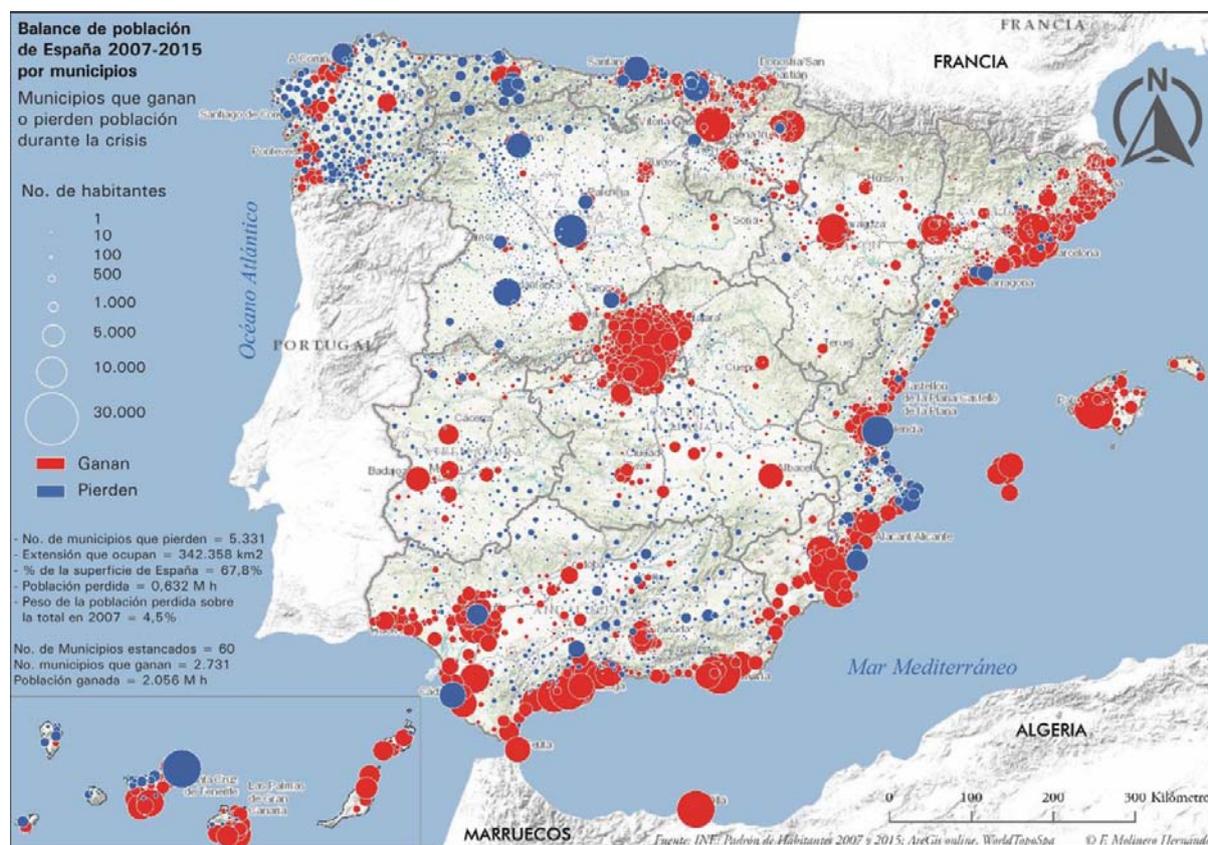
El municipio constituye la entidad primaria de la administración local española. En 2016 estaban constituidos 8.125, de los cuales el 85% no alcanzaba los 5.000 habitantes (en ellos vive el 12,5 % de la población nacional). Por el contrario, solo en los seis que superan los 500.000 habitantes se congrega el 16,5% de la población nacional (Cuadro 2; Figura 2). Si a ello le sumamos los fuertes procesos de envejecimiento y abandono territorial que están padeciendo las zonas del denominado *rural profundo*, la conveniencia de una reforma generalizada del mapa municipal español, que suprima los más pequeños y escasamente viables desde el punto de vista administrativo, parece una asignatura pendiente que ninguna CC.AA. –el ámbito competente para ello– ha abordado ni parece dispuesta a hacerlo (Molinero, 2017). Las competencias propias se establecen en los artículos 25 y 26 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, aunque varían según el volumen de su población. Las más claramente relacionadas con la planificación del territorio son las siguientes: “ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales; patrimonio histórico-artístico; protección del medio ambiente”. Para el caso de los municipios de más de 50.000 habitantes se incluye, además, el “transporte colectivo urbano de viajeros”.

Cuadro 2. Número de municipios y población de España según umbrales de población

Umbrales de población	2016				1996			
	Municipios		Población		Municipios		Población	
	Nº	%	Hab.	%	Nº	%	Hab.	%
<b>Menos de 101</b>	1.286	15,8	74.943	0,2	905	11,2	56.052	0,1
<b>De 101 a 500</b>	2.652	32,6	663.286	1,4	2.896	35,7	732.229	1,8
<b>De 501 a 1.000</b>	1.017	12,5	727.784	1,6	1.132	14	803.676	2
<b>De 1.001 a 2.000</b>	909	11,2	1.293.154	2,8	1.014	12,5	1.445.626	3,6
<b>De 2.001 a 5.000</b>	961	11,8	3.034.890	6,5	1.007	12,4	3.137.326	7,8
<b>De 5.001 a 10.000</b>	551	6,8	3.869.029	8,3	514	6,3	3.517.474	8,7
<b>De 10.001 a 20.000</b>	347	4,3	4.914.991	10,6	330	4,1	4.611.424	11,5
<b>De 20.001 a 50.000</b>	259	3,2	7.668.118	16,5	185	2,3	5.414.573	13,5
<b>De 50.001 a 100.000</b>	81	1	5.854.053	12,6	63	0,8	4.193.401	10,4
<b>De 100.001 a 500.000</b>	56	0,7	10.971.589	23,6	49	0,6	9.332.617	23,2
<b>Más de 500.000</b>	6	0,1	7.485.171	16,1	6	0,1	6.957.762	17,3
<b>Total Nacional</b>	8.125	100	46.557.008	100	8.101	100	40.202.160	100

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

Figura 2. Balance de población de España entre 2007-2015, por municipios



Fuente: Molinero, F., 2017, p. 34

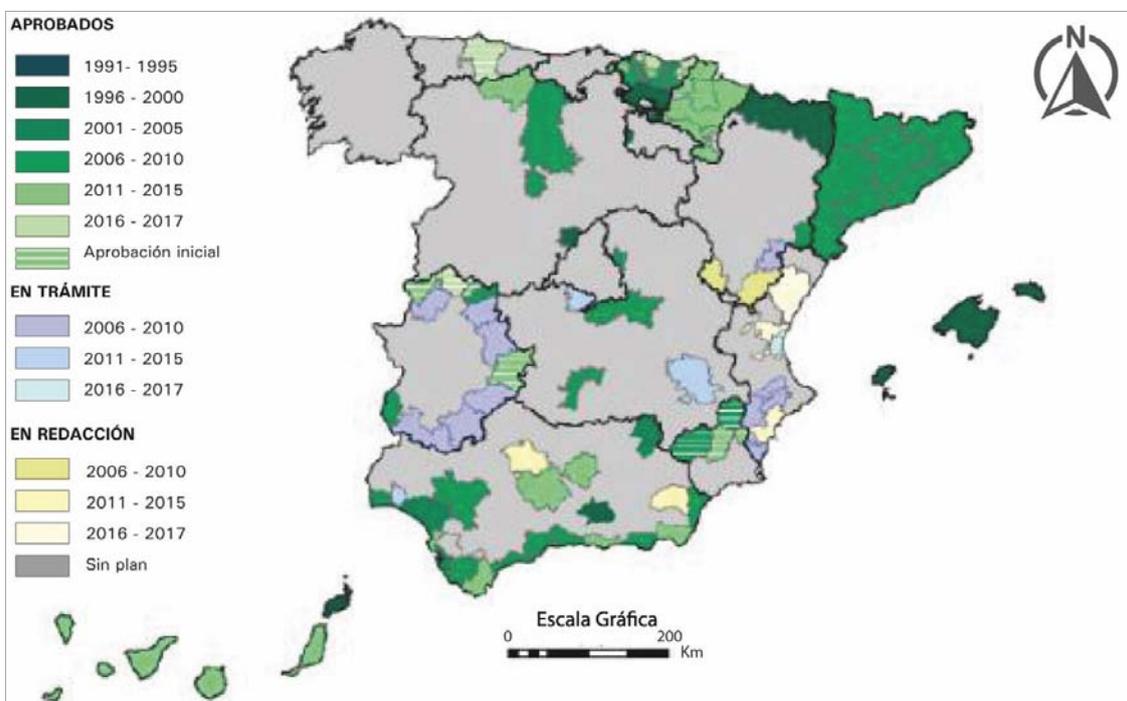
## 2. El funcionamiento del sistema de planificación del desarrollo territorial

Con respecto a la Ordenación del Territorio (OT), la carta magna establece tres aspectos esenciales: el primero, que se trata de una política pública atribuida a las CC.AA.; el segundo, que es una materia independiente y diferenciada de otras; el tercero, que no se establece ningún contenido concreto para el OT, ya que deben ser las CC.AA. las que, dentro de sus respectivos Estatutos de Autonomía, establezcan tales contenidos. Esto se ha traducido en que cada una de las CC.AA. recoge en su Estatuto la OT como competencia exclusiva (Zoido, 2001; Gómez, 2002). Desde ese momento, son las CC.AA. las que articulan la forma (disposiciones legales e instrumentales, su rango y relación entre ellas y con el resto de políticas), las autoridades (especialmente en los territorios forales e insulares) y las unidades o departamentos de la administración en que se va a legislar, desarrollar la normativa básica y ejecutar (aplicar) esta política. El proceso de implantación ha sido largo. La primera Ley de OT se aprobó en 1983 en Cataluña. El proceso culminó recién en 2001, al aprobarse la Ley de OT correspondiente a Extremadura, bien es cierto que la mayor parte de ellas se publicaron antes de 1990. Por el contrario, los planes, sobre todo los de carácter subregional, comenzaron a ver la luz a partir de 2000 (Rodríguez, 2010; Sánchez, 2010).

Siguiendo a Farinós *et al.* (2017), la implantación de la legislación territorial ha estado influida por el signo político de los diferentes gobiernos, siendo los conservadores quienes han tendido a ser menos activos al respecto. En última instancia, el nivel de desarrollo y la puesta en marcha de esta práctica territorial pública depende de factores muy diferentes, que van desde el reconocimiento de su utilidad potencial por parte de los poderes políticos a su voluntad para ponerla en marcha sin minusvalorar la trascendente presencia de técnicos cualificados e implicados para abanderarla dentro de los servicios y departamentos competentes para ello. La prueba de que la OT no ha sido un elemento central de las propuestas programáticas y estratégicas de las CC.AA., y de que la voluntad de los poderes políticos no ha sido similar en las diferentes CC.AA., es el lugar que ha ocupado en la estructura organizativa de las diferentes Consejerías. No hay ni una sola de ellas que haya tenido una cartera propia e independiente de otras temáticas. En Andalucía, desde 2013, la OT se gestiona desde la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Sólo en su segundo escalón, Viceconsejería, o a nivel de Secretarías Generales, en la mayoría de los casos, encontramos de forma explícita y clara esta materia. Además, los cambios en su ubicación entre las diferentes Consejerías han sido, y son, la tónica habitual. Así las cosas, se puede afirmar que ha sido el mantenimiento y el compromiso tanto de los responsables de los servicios como de un conjunto de técnicos de alta cualificación, lo que ha dado continuidad a la OT en España en mucha mayor medida que el propio marco institucional.

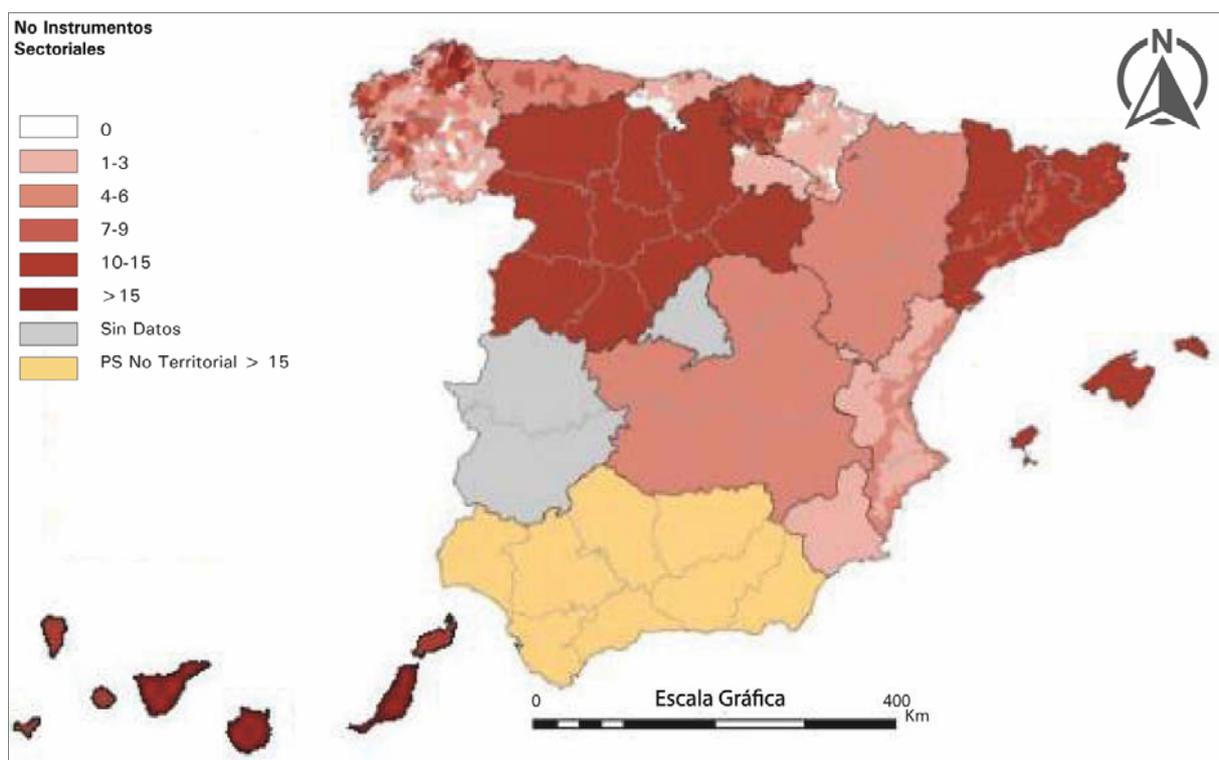
Con base en el estudio de los instrumentos subregionales de OT, se puede afirmar que predominan los instrumentos sectoriales sobre los de carácter integrado. Esta primacía responde al desarrollo de actuaciones territoriales (o mejor, con impacto territorial) con plazos cortos (orientadas a su más rápida implementación), pero por lo habitual carentes de una visión comprensiva, incluso concretándose en instrumentos similares a los urbanísticos, mediante actuaciones muy puntuales en el territorio al objeto de desarrollar proyectos concretos. Ahora bien, también en este sentido la situación de las diferentes CC.AA. es muy dispar, como bien señalan Farinós *et al.* (2017), y como cabe visualizar en las Figuras 3 y 4 que aquí reproducimos. Los casos de Andalucía y del País Vasco son los que mejor han equilibrado los componentes sectorial e integral de los instrumentos de planificación. En cuanto a la temporalidad de las actuaciones, el grueso de instrumentos se sitúa entre 2003-2011, coincidiendo con el intervalo comprendido entre la implementación de las diferentes Leyes de OT y el inicio de la crisis financiera y económica asociada, en España, al estallido de la burbuja inmobiliaria. Finalmente, la enorme variedad de los instrumentos y de las situaciones en las que se encuentran en sus procesos de desarrollo está siendo contraria al recomendable efecto demostrativo y, con ello, de su replicación adaptada. Como señala Delisau (2016), es evidente que se requiere de una mayor implementación de planes territoriales estratégicos como procedimiento básico en la ordenación y planificación territorial.

Figura 3. Situación de los planes de OT subregionales de carácter integral en las 17 CC.AA. españolas (2017)



Fuente: Farinós *et al.* (2017, p. 2467).

Figura 4. Situación de los planes de OT subregionales de carácter sectorial en las 17 CC.AA. españolas (2017)



Fuente: Farinós et al. (2017, p. 2467).

### 3. Articulación espacial multinivel: mecanismos, procesos, instrumentos

Entre otros autores, Benavent (2006; 2009; 2015) ha estudiado los sistemas de planificación territorial de las CC.AA. españolas y su dispar vinculación con los diversos instrumentos utilizados, estableciendo tres grandes tipos en cuanto a su estructura, tal y como se recoge en el Cuadro 3. En síntesis, el planeamiento urbanístico queda enlazado, directa o indirectamente, por la planificación de OT y sectorial y por los planes sectoriales vinculados, aunque no en todos los sistemas de planificación, por los planes de OT; asimismo, dentro de este último tipo de planes, los de ámbito subregional quedan sometidos, en la mayoría de los casos, a los de ámbito regional. Esta estructura jerárquica no debe confundirse, necesariamente, con una planificación “en cascada” que podría ser, en principio, la alternativa más lógica.

Cuadro 3. Los sistemas de planificación de las CC.AA: las vinculaciones entre instrumentos

Estructura jerárquica piramidal	El plan regional vincula al plan subregional y ambos al plan sectorial
	El plan urbanístico está vinculo por los instrumentos de OT y sectoriales
Estructura jerárquica piramidal abierta	El plan regional vincula al plan subregional y a sectorial
	No hay una relación jerárquica entre el plan subregional y el plan sectorial
	El planeamiento urbanístico está vinculado por lo instrumentos de OT y sectoriales
Estructura reticular	No hay jerarquía entre planes, el posterior puede modificar al anterior.
	No hay contenido diferenciado entre el plan regional y el plan subregional
	El planeamiento urbanístico está vinculado por los instrumentos de OT y sectoriales

Fuente: Benavent, 2006, p. 9.

La planificación territorial debe ser entendida no sólo como una metodología para tomar decisiones respecto del territorio. Se debe incorporar, además, una visión transversal de lo que se quiere hacer para un territorio que supera los límites municipales a partir de un instrumento básico, que es el plan, y que, dado su carácter reglado, compromete a distintos actores. Los planes de OT en las diferentes CC.AA. han ido evolucionando y adaptándose desde un enfoque que, en los años 90, se definía como estratégico, indicativo y flexible, a las perspectivas más recientes – sean de nuevo cuño o modificaciones de propuestas anteriores–. Éstas presentan un doble enfoque, que compagina el carácter estratégico y estructural de los primeros momentos con el regulador recientemente incorporado, en sintonía con la filosofía de los planes urbanísticos. Esto contribuye, además, a resolver las incertidumbres y vacíos que existían entre la OT y el urbanismo, incrementando con ello su articulación.

El sistema de planes instituido por las leyes de OT presenta diferencias entre los de escala regional y subregional, los cuales se diferencian entre sí no sólo por la posición jerárquica que cada uno de ellos ocupa. En efecto,

- Los planes regionales que afectan a toda una CC.AA. tienen, casi siempre, el carácter de documentos programáticos más preocupados en fijar las directrices básicas de actuación territorial que en acometer problemas específicos de ordenación o de clasificación y fijación de usos del suelo. Suelen tener una clara orientación política en la medida en que son aprobados como leyes o resoluciones por parte de los parlamentos autonómicos, convirtiéndose, en buena medida, en “la aproximación institucional a la territorialidad, a la aprehensión del espacio que es objeto de administración y gobierno de la Comunidad, constituyendo en determinados casos auténticos estatutos del territorio.” (Benavent, 2006, p. 9)
- En los planes subregionales predominan, por el contrario, las determinaciones físicas de ordenación. Se plantean como instrumentos para resolver problemas concretos con base en la ordenación física del territorio, estableciendo, por ejemplo, los esquemas de infraestructuras, los criterios

para la localización de dotaciones de todo tipo, la protección de espacios de valor territorial –natural, paisajístico y cultural–, etc. En general, estos instrumentos se sitúan en el marco teórico del rechazo a la construcción de modelos futuros o cerrados de ordenación, proponiéndose, más bien, como planes abiertos que establecen un modelo de referencia. A ello contribuyen: a) La distinta naturaleza de las determinaciones de los planes (normas de aplicación directa, directrices, criterios, recomendaciones, etc.), que en su mayoría apuntan u orientan sobre el contenido de las actuaciones propuestas, aunque no sobre el modo concreto en que éstas deben efectuarse; b) La existencia de instrumentos propios de ejecución y desarrollo específico de los planes (su tipología y denominación varían enormemente dependiendo de la CC.AA.: planes sectoriales para el caso madrileño, planes de acción territorial integrados para el valenciano, planes especiales para el andaluz), aunque en gran medida la ejecución del plan de OT se apoya en las figuras de la planificación urbanística y, c) La existencia de una mayor flexibilidad para su modificación.

Los planes de OT tienen, cada vez más, una disposición activa y propiciadora de actuaciones innovadoras, en procura de favorecer los procesos de competitividad territorial. Su reciente y creciente orientación hacia la innovación territorial supone un avance cualitativo singular a la hora de concebirlos. Se entiende al plan como un elemento básico de dinamización y desarrollo territorial, en contraposición con la concepción tradicional, que lo pensaba como un instrumento de control. El nuevo enfoque enlaza de forma directa con la creciente importancia de integrar las “identidades territoriales” dentro de la planificación y ordenación. Precedo (2004, pp. 90-93) circunscribe espacialmente la cuestión a una escala comarcal, intermedia entre el municipio y la región, y que no necesariamente tiene que estar constreñida por la provincia. Otros autores (García, 2014, pp. 323-324) plantean, a nivel más general, que el gran reto de España consiste en llevar a cabo un cambio sustantivo en este campo, para pasar de lo que él denomina *teoría del territorio* a la *gobernanza de los problemas identitarios territoriales*. En esta línea, el territorio es entendido no solo como un constructo social, sino además como un objeto que constriñe la conducta social y que es, por ello, generador de polémicas ideológicas, de soluciones técnico-políticas diferentes y de problemas en la vida cotidiana; un sistema que se hace real a nuestra percepción y, como tal, compuesto de elementos estructurales a él (otros no lo son), que terminan caracterizándolo y dotándolo de estabilidad. Todo esto da lugar a entidades territoriales de diferente naturaleza que interactúan entre sí, ya sea de forma conflictiva o complementaria.

En relación con el planeamiento urbanístico, hay que tener presente que la administración local no tiene competencias legislativas, aunque sí las tiene en materia de gobierno y de gestión urbanística. El planeamiento urbanístico se sustenta en la figura del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), que es el que

confiere derechos y deberes a los propietarios de cada municipio. Fija el modelo y la estructura de ciudad sobre la que se establecerán los diversos usos urbanos. Establece las tipologías edificatorias y su relación con los espacios abiertos (viarios, espacios verdes...), la extensión, ocupación y convivencia/concentración o no de los diversos usos de suelo (vivienda privada, equipamientos públicos, suelos de uso industrial o terciario), así como la clasificación del suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable. Dado que, en no pocas ocasiones, no existe un planeamiento territorial que lo enmarque o coordine (planeamiento a escala metropolitana), en muchos casos el planeamiento urbanístico se ha convertido en la única referencia existente en muchos territorios. Este planeamiento general se desarrolla en otros de carácter parcial que se encuentran supeditados a él, acatando sus directrices, en conformidad con el principio de jerarquía instaurado por la Ley del Suelo de 1956.

En España la planificación urbanista, el “urbanismo” como se conoce popularmente, ha sido, y sigue siéndolo, “vilipendiado” como causante no sólo de serios e insostenibles problemas medioambientales y sociales, sino también, en parte, de la crisis, financiera primero y económica después, que sufre España y que tiene en el estallido de la burbuja inmobiliaria su elemento agravante y diferenciador. Si le sumamos a ello los continuos procesos de corrupción –no sólo política–, que encuentran en la especulación urbanística uno de sus cauces, a la vez que se constata el progresivo incremento de la pobreza, la desigualdad y la segregación social y espacial como consecuencia necesaria de insostenibles tasas de desempleo, reducciones salariales, recortes sociales, desahucios, etc., se entiende el desapego social frente al urbanismo y sus gestores políticos. Ello se visualiza a través de los denominados “territorios inconclusos” o “sociedades rotas” para referirse a los espacios urbanos de la crisis (Brandis, Del Río y Morales, 2016). Bien es cierto que, como señala acertadamente Jurado (2011, p. 74), es también ahora cuando se presentan “oportunidades para extraer obligadas lecciones políticas, empresariales e, incluso, personales que cimenten un mejor futuro de nuestras ciudades y territorios”, con base en un modelo diferente de planificación urbana social y ambientalmente más sostenible.

En esta línea, el Ministerio de Vivienda editó en 2010 el denominado *Libro Blanco de la sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español* bajo la dirección de José Faraña y José Manuel Naredo. Allí, tras la realización de un fundado análisis del origen de la situación actual y de las claves para su mejora, se establece un decálogo en favor de un urbanismo más sostenible. De dicho decálogo resaltamos varios aspectos. En relación con el contenido del derecho de propiedad y planeamiento urbanístico se señala que:

*...al constituirse las corporaciones locales en dispensadoras de dádivas en forma de incremento del valor del suelo ya pueden suponerse sus dificultades para resistir las malas prácticas y la corrupción. Probablemente sea éste uno de los problemas más importantes con los que se enfrenta la gestión del plan en el momento actual. Resulta imprescindible inventar*

*nuevos sistemas que permitan desvincular el valor del suelo (determinado en última instancia por el plan) del planeamiento urbanístico (2010, p. 26).*

Se apuntan soluciones como la del establecimiento de una edificabilidad mínima a cualquier terreno o la de devolver a la comunidad las plusvalías integras generadas. Otra de las cuestiones planteadas es la necesidad de impulsar de forma prioritaria la planificación territorial –“resulta aparentemente anómala la escasa cantidad de planes territoriales aprobados en las comunidades autónomas”– y, con base en ella, la relación entre ésta y la urbanística. Ante esta deficiencia, y teniendo en cuenta que los Planes Generales de Ordenación Urbana son instrumentos muy “pesados” y difíciles de modificar, la mayor parte de las ciudades españolas funciona a través de modificaciones puntuales del planeamiento. Estas modificaciones, bien por su cantidad bien por su importancia, terminan condicionando y determinando el diseño previsto en el Plan General, aunque sin tener en cuenta sus implicaciones para el resto de la ciudad: “Se está organizando y construyendo en función de intereses más particulares que colectivos” (2010, p. 26). Como solución, se plantea la simplificación de todo el sistema, así como una mayor implicación de la ciudadanía en los procedimientos, además de un sistema de información que permita analizar la situación de la ciudad en tiempo real y proyectar tendencias y escenarios futuros. Dos aspectos más. El primero alude a la necesidad de incorporar cambios en el planeamiento actual en favor de una planificación estratégica a la hora de definir las grandes líneas de construcción de la ciudad. El segundo parte de tomar en consideración la velocidad con la que se están produciendo los cambios en algunos territorios, y enfatiza la necesidad de impulsar la creación de “observatorios territoriales que, de forma continua, monitoricen y sigan en tiempo real la evolución del plan en relación con los cambios producidos en el conjunto del territorio considerado y con su patrimonio construido con todas sus servidumbres” (2010, p. 28).

#### **4. Mecanismos y funcionamiento participativos en cada nivel**

Desde finales del siglo pasado se viene asistiendo al surgimiento de un nuevo enfoque en la aplicación de las políticas de carácter territorial. Dicho enfoque apunta a la consolidación social de una creciente “cultura territorial”. Ello se ha debido a la conjunción de diversos factores, entre los cuales destacan los intensos cambios político-administrativos y de poder que se han producido en las diferentes administraciones públicas. De ahí la creciente necesidad de incrementar el trabajo en red, de resolver las contradicciones y de poner en valor las complementariedades; de ahí la creciente reivindicación social en relación con temáticas y actuaciones relativas al ambiente y al patrimonio natural y cultural, ligadas con la ordenación del

territorio; de ahí las exigencias crecientes y constantes de un mayor nivel de eficacia y transparencia en las actuaciones llevadas desde lo público en un contexto de desencanto social con respecto a la política y de alarmante constatación judicial de mal uso del dinero público; de ahí, finalmente, el reforzamiento de una ciudadanía activa, estructurada y beligerante que reclama una nueva cultura política capaz de dar respuesta a los problemas de sus territorios (Zoido, 2010).

En este nuevo escenario, donde la ordenación pasa a ser entendida más como “buen gobierno” del territorio, la participación ciudadana se convierte en su bandera más emblemática y, por ello, en el elemento más controvertido. Ello es así básicamente por dos motivos. Por un lado, porque ejemplifica el nivel de compromiso e implicación de la sociedad en el diseño de las estrategias territoriales, especialmente en los entornos más próximos: *política de proximidad*. Por otro, porque testea la calidad de los mecanismos de gestión pública en los que se basa su legitimidad democrática. Es por ello que, en un balance global de la multitud de experiencias llevadas a cabo, resulta posible afirmar que la participación ha pasado a ser uno de los principales catalizadores de las políticas públicas, especialmente en lo que se refiere al ámbito local (Romero y Farinós, 2006). Se trata de un cambio significativo, puesto que, hasta ahora, “la participación pública se recogía a través de fórmulas estereotipadas rígidamente formalizadas, incapaces de propiciar que amplios sectores de la sociedad se involucraran en estos proyectos de carácter territorial” (Galiana y Vinuesa, 2010, p. 40).

Siguiendo a Manero (2010), la participación pública en los ámbitos de la ordenación del territorio desde un punto de vista normativo encuentra acomodo en el ámbito constitucional, desarrollándose de forma clara en las disposiciones incorporadas al funcionamiento de la democracia local y a los instrumentos de gestión urbanística y ambiental, en muchos casos como consecuencia de la traslación de directivas comunitarias al acervo legal del país.

En el artículo 9.2, la Constitución de 1978 establece la responsabilidad, en términos genéricos, de los poderes públicos en lo que concierne a “facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social” del país. Ahora bien, esta indicación se convierte en norma en el artículo 23.1, donde se establece el derecho de los españoles a “participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes...”, remitiendo a la futura ley que ha de regular “el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten” (artículo 105).

Con base en lo anterior, es en los municipios donde se articula normativamente, y de una forma amplia, la participación ciudadana, de acuerdo con lo establecido en la Ley 7/1985 del 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local (LRBRL). No en vano el municipio se concibe allí como la “entidad básica de la organización territorial del Estado”. En todo el capítulo IV de la LRBRL se fijan las directrices de la

participación, buscando facilitar el acceso a la información y la participación de todos los ciudadanos en la vida local (artículo 69.1), teniendo siempre en cuenta la primacía decisoria de sus representantes y órganos públicos. Sin ánimo de ser exhaustivos, cabe señalar que ello se concreta en:

- Garantizar el derecho a la información a través de la disponibilidad de copias completas del planeamiento vigente y de las certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes (artículo 70.2 y 3).
- El derecho al establecimiento de los procedimientos y órganos en los que ejercer dicha potestad en relación con la vida pública local.
- El derecho a ejercer la iniciativa popular, siempre que se cumpla con un número mínimo de apoyo de los vecinos, a la hora de presentar propuestas de acuerdos o actuaciones y proyectos de ámbito local (artículo 70 bis, 1 y 2).

A pesar de los significativos avances que la LRBRL supuso, en la exposición de motivos de la Ley 57 para la Modernización del Gobierno Local del 16 de diciembre de 2003, se declaraba:

*...tras 18 años de vigencia, se han puesto de manifiesto determinadas carencias y disfuncionalidades en la regulación de determinados aspectos (...) [Se] ha manifestado como insuficiente, por su carácter meramente declarativo, el tratamiento que de la participación ciudadana hace la citada Ley [la cual podría contribuir a] evitar o corregir, en el contexto de un mundo globalizado, el alejamiento de los ciudadanos de la vida pública (...) especialmente en la vida pública local.*

Por otro lado, no debe olvidarse que, a nivel nacional, en la normativa que regula la organización del gobierno del país –Ley 50/1997 del Gobierno– el refundido y consolidado artículo 26 establece el procedimiento de información pública y audiencia, bien de forma directa, bien por medio de asociaciones u organizaciones legalmente reconocidas, en relación con el “procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos”. En él se fija que la redacción de los anteproyectos estará precedida de cuantos estudios y consultas sean pertinentes, estableciéndose, en el apartado segundo, lo siguiente:

*Se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del departamento competente, con carácter previo a la elaboración del texto, en la que se recabará opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y de las organizaciones más representativas acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias. [...] La consulta pública deberá realizarse de tal forma que todos los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberá proporcionarse un tiempo suficiente, que en ningún caso será inferior a quince días naturales.*

Lo mismo se puede señalar con respecto a las referencias formuladas en el Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 31 de octubre). En su artículo 4, relativo a la ordenación del territorio y ordenación urbanística, establece que se “garantizará (...) el derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas” (Apartado 2.c).

Finalmente, gracias a la traslación de Directivas comunitarias (2003/4/CE y 2003/35/CE) relativas al medio ambiente, así como a la aplicación de convenios internacionales –como el Convenio Europeo del Paisaje, ratificado por España el 6 de noviembre de 2007, o el de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas de 1998 sobre el acceso a la información–, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (ratificado por España el 15 de diciembre de 2004), acaban por aplicarse en la Ley 27/2006, del 18 de julio, en dos aspectos tan importantes en términos territoriales como son el medio ambiente y el paisaje. En su exposición de motivos, se recogen los tres pilares en los que se sustenta el derecho de los ciudadanos a un medio ambiente saludable, a saber:

- *El pilar de acceso a la información medioambiental (...). Se divide en dos partes: el derecho a buscar y obtener información que esté en poder de las autoridades públicas, y el derecho a recibir información ambientalmente relevante por parte de las autoridades públicas, que deben recogerla y hacerla pública sin necesidad de que medie una petición previa.*
- *El pilar de participación del público en el proceso de toma de decisiones, que se extiende a tres ámbitos de actuación pública: la autorización de determinadas actividades, la aprobación de planes y programas y la elaboración de disposiciones de carácter general de rango legal o reglamentario.*
- *El tercero, el derecho de acceso a la justicia (...). Se introduce una previsión que habilitaría al público a entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar cualquier acción u omisión imputable, bien a otro particular, bien a una autoridad pública, que constituya una vulneración de la legislación ambiental nacional.*

En síntesis, la participación ciudadana se ha ido consolidando progresivamente en la normativa que regula las políticas públicas gracias a la descentralización político-administrativa y a su mayor protagonismo en el marco de gobiernos territoriales más participativos, fundamentalmente a nivel local. Es en este contexto de proximidad, en el que la voluntad política que inspira el ejercicio del poder a escala municipal la impulsa o la retrasa, donde la participación se convierte en un factor determinante, que cuenta con un largo recorrido de discusión y debate en relación con la ordenación del territorio:

*...al encontrarse abierta tanto a la interpretación crítica, e incluso contradictoria, de sus manifestaciones como a la controversia en torno a las líneas de acción planteadas o a la estimación de la efectividad real de los procesos participativos, debido a las particulares circunstancias que concurren en la perspectiva estratégica y la calidad democrática de los órganos de gobierno local, inmersos en tendencias caracterizadas, política y económicamente, por la variabilidad y la incertidumbre (Manero, 2010, p. 69).*

En efecto, se denuncia, con razón, que la participación pública en la elaboración de Planes territoriales sigue anclada, básicamente, en el modelo establecido por la legislación urbanística, donde se la prevé para situaciones donde el Plan está avanzado, sin contemplar que puedan presentarse sugerencias, consultas y alegaciones al mismo. En palabras de Benavent, “la participación pública no es consustancial al proceso de planificación, sino instrumental para el logro de un mayor conocimiento en la fase de diagnóstico, y nunca es un medio para el establecimiento de objetivos y estrategias y menos aún un método de decisión” (Ibid., 2009, p. 319).

Se impone un cambio de metodología que abogue por una *planificación participativa de carácter estratégico*, en consonancia con lo que es la planificación territorial estratégica (Delisau, 2016) llevada a cabo, por ejemplo, en la Comunidad Foral de Navarra en 2003 o en los planteamientos establecidos en la Diputación de Barcelona. Bien es cierto que ambas tienen un carácter orientador, no normativo, para el desarrollo de los planes territoriales. Suscribimos a las palabras de Roser Rodríguez Carreras (2017), quien afirma:

*La participación ciudadana activa en la vida política y en la toma de decisiones a distintos niveles, también en la planificación territorial, es un ejercicio de salud democrática y de transparencia, donde los ciudadanos son y se sienten responsables de esas decisiones. Las acciones, programas y planes definidos por tecnócratas ante una ciudadanía pasiva deben dejar paso a la colaboración horizontal entre los saberes técnicos y una ciudadanía que demanda ser escuchada.*

## **5. Debilidades del sistema de planificación y gestión del desarrollo territorial**

Numerosos autores han abordado el análisis tanto de las debilidades del sistema de planificación y gestión territorial español como de los retos pendientes. Destacamos entre ellos a Romero, 2017; Romero y Boira, 2017; Hildebrand, 2017; Farinós *et al.* 2016; Peiró, 2016; Nel-lo, 2012. Sobre la base de sus consensos y disensos construiremos los dos próximos apartados.

Sin lugar a dudas, existe unidad de criterio al señalar que la ausencia de mecanismos institucionales capaces de permitir poner en marcha políticas públicas en las que se ven afectadas las diferentes administraciones competentes en materia de la ordenación, planificación y gobierno del territorio (comunitaria, central, autonómica y local) es uno de los mayores obstáculos en el ámbito de la gobernabilidad en España. Ello es así en la medida en que, como señalábamos al principio de este texto, la carta magna, desde un punto de vista político-administrativo, construye un Estado donde coexisten elementos propios de los Estados federales –concediendo a las diversas regiones una importantísima capacidad jurídica y de gestión, superior incluso a la de Estados europeos federales como el alemán–, con una importante capacidad centralizadora, heredera de tiempos pasados con fuerte arraigo en la Administración General del Estado (AGE). En relación con el tema que nos ocupa, esta administración general posee, aun sin tener competencias específicas, una fuerte capacidad de decisión desde el punto de vista territorial en lo que respecta a la planificación sectorial; tal es el caso del diseño de las grandes redes de transporte o de infraestructuras de todo tipo, por poner un ejemplo.

Un hecho que convendría no olvidar para entender esta situación es que este modelo de Estado “compuesto o compartido”, en su armazón básica se fue configurando con base en acuerdos políticos –como tuvimos ocasión de poner de manifiesto en las primeras páginas– y de sentencias del Tribunal Constitucional, órgano jurisdiccional encargado de dirimir la correcta interpretación de los preceptos establecidos en la Constitución de 1978. Como señala Romero en sus estudios de 2017, podría decirse que, pese a que el bloque de constitucionalidad y la numerosa jurisprudencia de más de tres décadas prefiguraban un modelo “horizontal” en la forma de entender el gobierno y de ejercer las competencias, la realidad es que este modelo es cada vez más “vertical”. La ordenación del territorio es uno de los ámbitos más fuertemente afectados por este hecho. En esencia, posee un carácter horizontal, territorial en definitiva, en un estado en el que, además, el gobierno central no tiene competencia en la materia.

Sin embargo, la necesidad de contar con mecanismos de coordinación entre los diferentes ámbitos administrativos que tienen competencias en la ordenanza del territorio –sean compartidas desde el punto de vista formal o impuestas por su carácter intrínseco–, dista de encaminarse a ser satisfecha de modo coherente y articulado. Desde la AGE se intenta sortear la ausencia de competencias en la materia ignorando el precepto constitucional. En consecuencia, se incurre en la utilización, bien de planes sectoriales de fuerte incidencia espacial, bien en decisiones estratégicas de fuerte impacto territorial, sin tener en cuenta las opiniones de las diferentes CC.AA. En definitiva, se intenta “articular” el territorio desde la AGE desde una óptica centralista, sin que se tengan competencias para ello y, en demasiadas ocasiones, dándole la espalda los territorios y sus gobiernos, que sí las

tienen. Son muchos los ejemplos a los que se acude para poner en evidencia este déficit (Romero y Boira, 2017, pp. 117-129):

- La incapacidad demostrada por las tres administraciones competentes españolas en la gestión integrada del litoral es una de las mejores muestras de la debilidad organizativa e institucional de los actores políticos para acordar y coordinar planes integrados para su protección y gestión.
- La gestión de los recursos hídricos, que ya ha conocido tres planes distintos desde 1993, es otro ejemplo de manual. Ello ha conducido, más allá de lo complejo del problema y de la necesaria cooperación política, a una situación peor que la existente hace quince años: siguen sin existir compromisos entre administraciones que garanticen el equilibrio del sistema en su conjunto, así como su sostenibilidad en el tiempo. La situación de sequía que afectó a España, de norte a sur, durante los el periodo de tiempo comprendido entre 2016 y la primavera de 2018, lamentablemente así lo evidencia.
- El modelo de planificación de las infraestructuras de transporte no soporta un análisis riguroso desde ninguna perspectiva. Ni en cuanto a las competencias atribuidas a cada nivel de gobierno, ni en relación con el modelo territorial y las prioridades establecidas. Los trazados resultantes no son acordes con la movilidad cotidiana de las regiones urbanas y metropolitanas o con los flujos de pasajeros y mercancías; ni hay justificación posible para algunas costosas inversiones realizadas al margen de toda lógica económica, social y ambiental, como se comprueba en el caso de las inversiones realizadas en algunos aeropuertos o en el trazado de algunos tramos de la Alta Velocidad Española (AVE), que responden esencialmente a intereses políticos en busca de mayorías parlamentarias que aseguren la posibilidad de gobernar el país.

En relación con el papel de las diferentes CC.AA., el argumento puede ser revertido y replicado sin temor a equivocación. Las CC.AA. impulsan políticas con incidencia territorial sin contar con la capacidad de influencia de la AGE. Aun asumiendo que en esta materia del gobierno del territorio aún queda mucho por hacer, nos encontramos aquí ante el nivel de la administración que más ha avanzado a este respecto, en comparación con el impulso de planes sectoriales a escala regional y con la coordinación de los planes de ordenación de base municipal. Por contra, se está evidenciado que la enorme profusión normativa generada, más allá de evidenciar la distancia existente entre la norma y su materialización, ha añadido confusión y ha favorecido la fragmentación institucional existente en materia de vertebración y planificación territoriales:

*En síntesis, en materia de buen gobierno del territorio o gobernanza territorial multinivel en España sigue existiendo mucha distancia entre retórica y realidad. La producción normativa y la aprobación formal de instrumentos, planes y estrategias para el gobierno territorial son*

*ciertamente impresionantes. En teoría, disponemos de uno de los dispositivos normativos más completos de la Unión Europea. En la práctica, España ha eludido o se ha alejado de las directrices que desde hace tiempo se sugieren en los Consejos Europeos y en otras instancias comunitarias en materia de buen gobierno, coherencia y cohesión territorial (Romero, 2017, p. 2384).*

## **6. Desafíos de futuro en la planificación y gestión del desarrollo territorial**

Los hechos, tal y como se vienen produciendo en el contexto europeo, demuestran la necesidad de establecer fórmulas más dúctiles que permitan la gobernanza de un territorio que cada vez es más complejo y que ya no requiere, al menos en España, de más normativa ni de nuevas estructuras de gobierno. Como bien señalan gran parte de los autores citados, el mayor problema se encuentra en los déficits del marco institucional y en aspectos culturales y de voluntad política. Ello se traduce en la inexistencia o mal funcionamiento de mecanismos de coordinación desde el punto de vista institucional entre las diferentes escalas de la administración, especialmente entre la central y la autonómica. Es más, internamente, tanto en una como en la otra, se echan en falta, en no pocas ocasiones, el imprescindible conocimiento y la necesaria coordinación entre distintos departamentos del mismo nivel de gobierno. Ello repercute de forma directa en los mejorables resultados de las políticas públicas con un fuerte impacto territorial, sobre todo si se comparten competencias en un mismo territorio. Como ya se ha dicho, más allá de la asignación normativa de las competencias en materia de ordenación y planificación territorial al poder autonómico, cuando de gobernanza del territorio hablamos, no existe, de facto, “exclusividad” competencial de ningún nivel de gobierno que no se construya sobre la necesaria cooperación y coordinación multinivel.

Para superar los problemas consignados, se requiere de una voluntad expresa y real de los actores políticos. Ahora bien, el acontecer diario muestra que nos encontramos envueltos en una dinámica que es más de confrontación que de entendimiento. Ello es así porque se obtienen mayores beneficios electorales cuanto mayor es el nivel de polarización y confrontación entre administraciones y niveles de gobierno, sea central/autonómico o autonómico/local. El proceso de enfrentamiento y de vivir de espaldas a la realidad del conjunto de los habitantes de un territorio, en la actualidad ejemplificado en el desafío catalán, no sólo encona y radicaliza las apuestas políticas, reduciendo la pluralidad a partidarios y contrarios a la independencia, sino también, y lo que es más grave desde el punto que aquí tratamos, paraliza el surgimiento y desarrollo de nuevas propuestas y proyectos en el ámbito de la planificación territorial multiescalar.

A otro nivel de análisis, tres cuestiones más nos parecen trascendentes en la agenda pendiente en materia territorial.

En primer lugar, seguir trabajando en el desarrollo de planes territoriales a escala subregional. Esto es necesario e imprescindible para ir dando coherencia territorial tanto a las políticas sectoriales que se plantean en los territorios como a los planes municipales de ordenación urbana.

En segundo lugar, acometer el desafío que plantean las áreas metropolitanas. Nos encontramos con realidades territoriales muy complejas, en red, con interconexiones de todo tipo y que, en su condición de realidad global, superan con creces el ámbito de decisión municipal urbano, el cual es el competente desde el punto de vista del planeamiento. Solo desde el reconocimiento institucional, ya que no existe impedimento legal alguno que lo impida, pueden ser abordados, sin que ello vaya en menoscabo de la autonomía municipal. El municipio es el que tiene la capacidad de adaptar de forma vinculante su normativa de planeamiento a las directrices básicas acordadas en el ámbito supra-municipal. Están en juego en este nivel cuestiones básicas como la protección integral de espacios agrícolas periurbanos, el desarrollo de políticas metropolitanas de movilidad de ciudadanos y mercancías, la depuración integral de aguas residuales, el tratamiento de residuos y control vertidos, etc.

Finalmente, direccionar esfuerzos a la implantación, como agrupación de municipios, de la “comarca”, cuya realidad social, histórica y geográfica se rastrea en la época medieval. Todos los Estatutos de Autonomía prevén su instauración, aunque sólo algunas autonomías han legislado al respecto (Cataluña, Aragón, Galicia). La importancia de la comarca radica en su papel como ámbito territorial intermedio entre el municipio y la provincia. Sobre dicho ámbito intermedio cabe articular actuaciones que permitan potenciar el equilibrio interno de los territorios autonómicos, evitar o revertir los procesos de macrocefalia regional, mejorar la eficiencia administrativa de los pequeños municipios, planificar de forma más eficiente y conjunta servicios y equipamientos de carácter supra-municipal, etc. En este sentido, su implantación conduciría al necesario replanteamiento del papel de las diputaciones provinciales, las cuales en muchas ocasiones solapan funciones de asistencia municipal con las delegaciones provinciales dependientes de las CC.AA.

El reciente informe del Banco Mundial sobre la gobernanza y las leyes pone de manifiesto que el ejercicio del poder, desigualmente distribuido y deficientemente aplicado, lastra los resultados de las políticas públicas, generando exclusión, apropiación de las mismas en beneficio propio y clientelismo, al que sucumben colectivos y grupos políticos. El informe enfatiza la necesidad de reforzar tres cuestiones básicas como son el compromiso, la coordinación y la cooperación (Banco Mundial, 2017).

## Referencias

- Benavent, M. (2006), "Una visión panorámica de la ordenación del territorio en España". Disponible en:  
[http://www.upo.es/ghf/giest/GIEST/publicaciones/592\\_Vision\\_panoramica.pdf](http://www.upo.es/ghf/giest/GIEST/publicaciones/592_Vision_panoramica.pdf) Versión en castellano de: "Una visione panoramica dell'ordinamento del territorio in Spagna", *Complessita e Sostenibilità*, Nº 6, 2005, p.16, CD-ISNN 1724-7756.
- Benavent, M. (2009), "Los planes en la ordenación del territorio en España. De la instrumentalización a la gestión", en Sánchez, L. y Troitiño, M. A. (coords.) V Congreso Internacional de la Ordenación del Territorio, FUNDICOT, pp. 309-325. [http://docs.wixstatic.com/ugd/1c299f\\_cb6e7d034eef42f2bcfd80224ec2ad4c.pdf](http://docs.wixstatic.com/ugd/1c299f_cb6e7d034eef42f2bcfd80224ec2ad4c.pdf)
- Benavent, M. (2015), *Introducción a la teoría de la planificación territorial*, Sevilla, Universidad de Sevilla.
- Banco Mundial (2017), *Informe sobre Desarrollo Mundial del Banco Mundial: la gobernanza y las leyes*. Disponible en <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>.
- Bransis, D. y Morales, G. (2016), *Estudios de Geografía Urbana en tiempos de crisis. Territorios inconclusos y sociedades rotas en España*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- Delisau, V. (2016), "Los planes territoriales estratégicos como procedimiento de ordenación del territorio", en VIII Congreso Internacional de la Ordenación del Territorio, FUNDICOT, pp. 215-229.  
Disponible en:  
<https://www.dropbox.com/s/ljgxakbdt5e6zd7/RELATORIA%2C%20PONENCIAS%20Y%20COMUNICACIONES%20%20VIII%20CIOT-DU.pdf?dl=0>
- Farinós, J., et al. (2017), "Situación y evolución de la política de Ordenación del Territorio en los gobiernos y administraciones de las CC.AA.", en AGE, *Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid y AGE, pp. 2460-2470.
- Farinós, J., García, M. J., Aldrey, J. A. (2016), "Desarrollo legislativo y planificación en materia territorial y urbanística a nivel español" en Farinós, J. (ed.). *Cómo hacer del territorio cuestión política de Estado. Elementos para una coordinación de las políticas de Ordenación del territorio*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Galiana, L. y Vinuesa, J. (2000), "Definición y evolución del concepto y de su práctica", en Galiana, L. y Vinuesa, J. (coords.) *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*, Madrid, Síntesis, pp. 21-44.
- García Docampo, M. (2014), "Identidades territoriales. De la teoría del territorio a la gobernanza de los problemas identitarios", en Lamela, C., Cardesín, J. M. y García, M. (eds.): *Dinámicas territoriales en España. Problemas y tendencias en la estructura y ordenación del territorio*, Madrid, Biblioteca Nueva, pp. 297-327.
- Gómez, D. (2002), *Ordenación territorial*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa y Editorial agrícola Española S.A.
- Gómez, J. y García, J. (2001), "Organización política y administrativa", en Gil, A. y Gómez, J. (coords.) *Geografía de España*, Barcelona, Ariel, pp. 575-593.
- Hildebrand, A. (2017), *Gobernanza metropolitana y planificación territorial. Análisis comparado de las experiencias recientes en Alemania y de su interés para la práctica en España*, Valencia, Universidad de Valencia. Colección Desarrollo Territorial, 18.

- Jurado Almonte, J. M. (2011), "Ordenación del territorio y Urbanismo. Conflictos y oportunidades", en Jurado, J. M. (coord.) (2011) Ordenación del territorio y urbanismo: conflictos y oportunidades, Sevilla, Universidad Internacional de Andalucía, pp. 51-80.
- Linz, J. J. (2008), "Construcción temprana del Estado y nacionalismos periféricos tardíos frente al Estado: el caso de España", en Linz, J. J. Nación, Estado y lengua, Obras escogidas, edición de T. R. Montero y T. Jeffrey, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 75-120 (Traducción del texto de 1973).
- Nel-lo, O. (2012), Ordenar el territorio. La experiencia de Barcelona y Cataluña, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Peiró, E. (2016), "Planes Sectoriales para la Ordenación del Territorio en España: una aproximación", VIII Congreso Internacional de la Ordenación del Territorio, FUNDICOT, pp. 306-322.
- Precedo, A. (2004), Nuevas realidades territoriales para el Siglo XXI. Desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa, Madrid, Síntesis.
- Rodríguez, F. (2010), "El estado de la ordenación del territorio en España", Cuadernos Geográficos, 47 (2), pp. 9-16.
- Rodríguez Carreras, R. (2017), "Hacia una democracia participativa". Disponible en: <https://www.unibarcelona.com/es/actualidad/ordenamiento-territorial/democracia-planificacion-territorial>
- Romero, J. (2017), "El gobierno del territorio en España. Organización territorial del Estado y políticas públicas con impacto territorial", en AGE, Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid y AGE, pp. 2379-2393.
- Romero, J. y Boira, J.V. (2017), "El contexto geopolítico", en Romero, J. (coord.). Geografía Humana de España, Valencia, Universidad de Valencia, pp. 58-157.
- Romero, J. y Boix, A. (2015), Democracia desde abajo. Nueva agenda para el gobierno local, Valencia, Universidad de Valencia. Colección Desarrollo Territorial, 17.
- Romero, J. y Farinós, J. (2006), Gobernanza territorial en España. Claroscuros de un proceso a partir del estudio de casos, Valencia, Universidad de Valencia
- Sánchez, L. M. (2010), "La ordenación del territorio española en el umbral del siglo XXI. Una revisión desde la Geografía", Cuadernos Geográficos, 47 (2), pp. 669-683.
- Zoido, F. (2001), "La ordenación del territorio a distintas escalas", en Gil, A. y Gómez, J. (coords.) Geografía de España, Barcelona, Ariel, pp. 595-618.
- Zoido, F. (2010), "Ordenación del territorio en Andalucía. Reflexión personal", Cuadernos Geográficos, 47 (2), pp. 189-221.



# 11. Francia, ¿de París y el desierto francés al continuo urbano?

*François Taulelle*

Para abordar las problemáticas territoriales en el caso francés, es necesario ante todo precisar tres términos: ordenamiento territorial, prospectiva y planificación. Después de la segunda guerra mundial, Francia desarrolló una política de ordenamiento territorial que reposa sobre una visión del territorio (mapas, imágenes), sobre objetivos para transformar y equipar esos territorios y sobre los medios para alcanzar estos objetivos. En paralelo con esta política, se desarrollaron trabajos de prospectiva a escala nacional, regional y local a fin de trazar las perspectivas de evolución de los territorios. Estos trabajos permitieron a posteriori planificar el territorio; de hecho, la planificación territorial es una herramienta clave para concebir planes y esquemas de ordenamiento a diferentes escalas. Los tres temas están evidentemente articulados; con ánimo pedagógico, el presente capítulo intenta diferenciar y explicar la importancia de cada uno de ellos.

## 1. El modelo de organización del territorio francés

Francia es un país con una superficie de 543.940 km<sup>2</sup> en el territorio metropolitano. Esta superficie lo convierte en el país más grande de la Unión Europea. En número de habitantes, Francia ocupa el segundo lugar después de Alemania, con 67.785.000 habitantes. Sin embargo, la dinámica demográfica es muy diferente: si Francia roza el umbral de renovación generacional (dos hijos por mujer), Alemania conoce un envejecimiento más marcado (1,8 hijos por mujer). Francia es una República que funciona a partir de la elección de un presidente cada cinco años, una asamblea de diputados (cada cinco años también) y otra asamblea elegida por los grandes electores (Senado). El sistema se ha descentralizado sobre todo a partir de las leyes de 1983, que otorgaron poderes a las regiones, departamentos y comunas, trama institucional heredada en gran parte de la revolución francesa de 1789.

## *1.1 El incremento de la intercomunalidad*

El principal debate abierto en Francia a partir de la década de 1990 consistió en oponer las divisiones administrativas heredadas de la Revolución Francesa (1789) a las divisiones funcionales vinculadas a la movilidad de la población. De hecho, el mapa de las divisiones de gestión territorial muestra tres niveles principales.

- El primero es la comuna, malla básica de la administración francesa. Francia tiene más de 35.000 municipios, algunos de los cuales son muy pequeños. Éste es el legado histórico de las parroquias de Francia (una iglesia, una municipalidad y a veces una escuela). Esta red tan fina permite acercar la gestión de las problemáticas corrientes de los ciudadanos, ya que los alcaldes, primeros magistrados y representantes electos del Estado, tienen poderes importantes y se rigen por el principio de la libre administración de su territorio. Sin embargo, este principio ha sido revisado a partir de las evoluciones citadas. Un movimiento de fusión y de creación de nuevas comunas más grandes ha permitido simplificar un poco la red.
- El segundo nivel proviene directamente de la Revolución Francesa y de los debates que se han planteado entre los diputados. La idea base era disponer una malla supra-comunal, geométrica, para igualar el territorio, permitiendo al poder central disponer de una trama de gestión del mismo tamaño, en la cual el poder podría desplegar los mismos instrumentos de gestión, a imagen de servicios públicos (educación, gendarmería, tesorería, etc.), a partir de las prefecturas y subprefecturas. Se trata de los departamentos. Son 100, y su traza no es estrictamente geométrica, sino que tiene en cuenta los elementos del relieve, lo cual define una malla que cubre tanto la metrópoli como los departamentos y regiones de ultramar.
- Partiendo de esta división, desde 1956, el Estado, en aras de la eficiencia en la gestión de los territorios, decidió reagrupar los departamentos en las regiones programáticas. Esta nueva malla constituyó los perímetros organizados por los prefectos regionales. Más tarde, en 1982, los textos de descentralización han consagrado a estas regiones como colectividades locales. Una reforma de 2012 las reagrupó, constituyendo regiones más grandes (figura 1).
- Esta historia desde 1789 ilustra la gran estratificación de los recortes territoriales heredados de la Revolución Francesa, organizados a partir de la malla comunal, y luego reagrupados los departamentos en las regiones. Estos tres niveles todavía existen hoy, pero tienen roles y funciones muy diferentes.



movilidad de los habitantes para el trabajo, el ocio y las compras ha llevado a una dilatación de las áreas de vida, organizándose así vastas zonas de empleo y movilidad. Estos nuevos territorios –a veces denominados “territorios de vida cotidiana”– no concuerdan con la organización territorial histórica, por lo cual una de las principales problemáticas de la década de 1990 fue tener en cuenta el efecto de la movilidad en los territorios. Esta búsqueda de coherencia entre las dinámicas de movilidad y territorio se traduce, por ejemplo, en la expresión de “territorios pertinentes”.

Los cambios más significativos consistieron en organizar nuevas divisiones para tener en cuenta la evolución socioeconómica. En 1999, Lionel Jospin, entonces Primer Ministro, propuso un proyecto de ley para simplificar las divisiones administrativas. La idea inicial era crear territorios de proyectos, aglomeraciones para ciudades y *pays*<sup>71</sup> para áreas rurales. El proyecto preparado por la Delegación para el Ordenamiento Territorial y la Acción Regional (DATAR), organismo de Estado creado en el año 1963 a fin de gestionar el ordenamiento territorial a escala nacional, previó alrededor de una centena de aglomeraciones y 500 *pays*. Sin embargo, esta visión modernista de la organización del territorio, promovida en particular por una parte de la izquierda, ecologistas y pro-europeos, fue criticada por los partidarios de la república administrativa y su organización clásica. No obstante ello, se promulgaron dos leyes: una que refuerza la intercomunalidad a través de incentivos financieros (comunidades de municipios, aglomeraciones y comunidades urbanas), y otra relativa a los territorios de proyectos (*pays*, parques naturales regionales). Al final el dispositivo no es muy legible: el legislador introdujo una obligación de reorganización intercomunal antes de haber establecido los territorios de proyectos. Esta reforma también dio lugar a la modernización de los marcos de referencia de la planificación, manteniendo la planificación comunal (municipal) (PLU: plano local de urbanismo) y una planificación a la escala de territorios más vastos (SCOT, esquema de coherencia territorial).

Esta política, que no ha sabido elegir entre territorios intermunicipales y territorios de proyectos, fue revisada y simplificada por N. Sarkozy, Presidente de la República francesa quien eliminó a los *pays* en 2010. El presidente Hollande restableció en 2014 este recorte administrativo de proyectos bajo la forma de PETR (*Polo de equilibrio territorial y rural*), cediendo así ante el lobby del mundo rural. Actualmente el panorama institucional francés presenta tres características:

- La intercomunalidad ampliada a la escala de un mínimo de 10.000 habitantes se ha convertido en una obligación. Es la entidad que tiene el máximo de

---

<sup>71</sup> En Francia, se considera como *pays* a un territorio de pequeño tamaño generado a partir de las políticas territoriales y en los cuales los habitantes comparten una identidad común, intereses geográficos, económicos, culturales o sociales comunes. En muchos casos, los *pays* agrupan a varias comunas.

competencias y recursos financieros, en particular para las problemáticas del desarrollo territorial.

- Las aglomeraciones, las principales de las cuales tienen el estatus de metrópolis, tienen grandes poderes y grandes presupuestos.
- Los territorios de los proyectos no han desaparecido, pero su redundancia es problemática debido a las intercomunalidades extendidas: de hecho, vemos el establecimiento de una división de tareas entre intercomunalidades poderosas, operacionales y PETR que se constituyen como espacios de diseño y control de proyectos, de reflexión planificadora sobre los grandes desafíos del desarrollo y la planificación de las políticas públicas negociadas con el Estado y Europa; es el caso, por ejemplo, de los programas Leader, programas de desarrollo rural que cuentan con financiamiento de la Unión Europea.

## ***1.2 Un Estado de bienestar***

Francia está integrada a la Unión Europea, y esta integración está fuertemente caracterizada por la importancia del Estado de bienestar, es decir por políticas públicas que redistribuyen en beneficio de los ciudadanos y los territorios menos favorecidos. Este tipo de políticas que intervienen para reducir las desigualdades han sido reconocidas en el reporte sobre las desigualdades globales de 2018 (World Inequality Report), el cual presenta y analiza la distribución de la riqueza y la evolución de las desigualdades económicas en el mundo desde 1980<sup>72</sup>. Este informe indica muy claramente que, a escala global, las políticas redistributivas permiten reducir ciertamente las disparidades entre las personas y las disparidades de ingresos, tal es así que Europa aparece como el continente más igualitario del mundo. Los autores del informe explican esta particularidad por la importancia de los mecanismos de redistribución y el peso del sector público. El proceso redistributivo es muy complejo y actúa a través de los impuestos y de la redistribución que efectúan los Estados en torno a los individuos y los territorios.

Los servicios públicos tienen un lugar en esta redistribución territorial, pues son financiados en una lógica de solidaridad nacional. Ahora bien, en un contexto de economía abierta, esta particularidad genera en la práctica una contradicción con la puesta en marcha de servicios competitivos, tal como está propuesta en los tratados europeos: esta lógica de servicios públicos a la francesa debe ser revisada y modernizada (Bauby, 2011).

---

<sup>72</sup> Véanse también los trabajos de Piketty (2018).

Esta temática suele ser caricaturizada. Por ejemplo, Louis Maurin, Director del Observatorio de las desigualdades en Francia, reconoce que Francia está en primer lugar en Europa en cuanto a gasto público, representando el 57,5% del PIB en 2014, es decir, 8,3 puntos más que la media europea según Eurostat. Sin embargo, también plantea lo siguiente: “Francia ocupa el primer rango porque ella ha hecho la elección de responder colectivamente a una parte de las necesidades, cuando otros países pasan estas necesidades al sector privado. Al final el ciudadano no paga más caro” (Maurin, 2017). Este ejemplo ilustra la elección de la colectividad y de su modelo social de tomar en sus manos los gastos que, en otros casos, estarían también a cargo de los ciudadanos, pero por medio de servicios privados.

La elección de una intervención pública está en el centro de las lógicas de ordenamiento territorial. El Estado ha jugado siempre un rol clave en el equipamiento del territorio desde la segunda guerra mundial. Si bien la descentralización ha dado poder a las colectividades locales, Francia se caracteriza por contar con una tradición de Estado planificador.

### *1.3 Una importante inserción dentro del contexto europeo*

Desde sus orígenes, Francia ha sido un actor importante en la construcción europea. Si en sus inicios esta construcción tenía por objetivo desarrollar esencialmente la agricultura, a partir de los años 1990 se construyó una política regional de ordenamiento territorial. Ella se transformó en el segundo programa del presupuesto de la UE. Se trata de una política de solidaridad que redistribuye los recursos financieros en los territorios en función de sus características. Estos fondos, denominados “estructurales”, ayudan tanto a las acciones ligadas a la competitividad del territorio como a las acciones de sostenimiento a los territorios en dificultad. Los montos varían en función de una clasificación basada esencialmente en el PBI por habitante. Francia recibe montos nada despreciables que se adicionan al financiamiento nacional y local: 16.000 millones de euros entre 2014 y 2020 para diferentes proyectos en los territorios. Estas sumas se agregan a los fondos del estado y las colectividades locales.

## 2. El funcionamiento del sistema de ordenamiento territorial y de planificación

### 2.1 Ordenamiento territorial: una política histórica

El ordenamiento territorial es una competencia transversal. Desde el período de la posguerra, en 1946, un servicio, el *Commissariat général au Plan* se posiciona transversalmente a las divisiones ministeriales sectoriales. Jean Monnet, su primero Director, había pensado la reconstrucción en función de grandes sectores estratégicos para el Estado: industria, transporte, etc. Sin embargo, los objetivos de esta reconstrucción fueron cuantitativos. Era necesario producir más y más rápidamente en el marco de planes quinquenales inspirados en el modelo soviético. Esta planificación, orientada a producir grandes volúmenes de bienes, ignoraba la geografía de los territorios. O más bien, nunca se precisó el impacto espacial del proceso de reconstrucción. Es así como en 1950, E. Claudius Petit tuvo la idea de crear una entidad interministerial para dar dimensión geográfica a la planificación de J. Monnet. El ordenamiento territorial nació a través de una dirección dedicada a este fin. En 1963 su papel se afirmó aún más: el Presidente de la República creó la DATAR bajo la autoridad del Primer Ministro. La existencia de esta delegación, encargada de anticipar y supervisar los impactos territoriales de las decisiones tomadas en los diversos ministerios, es una característica distintiva de la planificación espacial “a la francesa”.

En Francia existe la costumbre de resumir las políticas de ordenamiento territorial a partir de tres características:

- El Estado en el centro del dispositivo.
- Un esquema que opone París, cuyo crecimiento es preciso limitar, y el resto del territorio, cuyo desarrollo es necesario promover (“París y el desierto francés”, según la expresión de J. F. Gravier, de 1947), y
- Una lógica de equipamiento del territorio a través de la realización de grandes obras

Esta descripción es válida para los primeros años del ordenamiento territorial. Sin embargo, se fue complejizando al compás de la evolución del contexto mundial, de las reformas constitucionales y del cambio social.

La historia del ordenamiento territorial a partir de 1945 puede dividirse, así, en tres grandes períodos, siendo el tercero el más complejo de delimitar:

- La primera etapa ha sido calificada como “Los treinta gloriosos” (1945-1975). El crecimiento de la economía es importante, el Estado dispone de medios

financieros para reconstruir el país gracias a la ayuda estadounidense y a la Unión Europea que desarrolla sus políticas, en particular en el dominio agrícola. Es el tiempo de las grandes políticas de equipamiento: el Estado construye estaciones balnearias sobre el litoral, zonas industriales y portuarias para la industria pesada (siderurgia, petroquímica), equipa las montañas con estaciones de sky, y construye grandes complejos habitacionales para albergar a la población francesa en crecimiento por el boom demográfico y, a partir de los años sesenta, por la recepción de repatriados e inmigrantes.

- Estas políticas colisionan con el shock petrolero de 1974: el precio del petróleo aumenta sustancialmente y, dada la dependencia de Francia de esta fuente de energía, la crisis económica se instala con sus secuelas de desempleo y desindustrialización. Es todo el modelo económico el que hace crisis. Así, los años ochenta son años de un ordenamiento reparador y la DATAR se transforma en un “bombero del territorio”: con políticas de reconversión, especialmente en territorios muy especializados como las zonas mineras o siderúrgicas.
- En las décadas de 1990 y 2000, varios elementos estructuraron la política de ordenamiento territorial. En primer lugar, el cuadro de la globalización genera cambios en la filosofía del ordenamiento territorial, pues las actividades económicas (empresas) se distribuyen hacia otros países. Diferentes trabajos tienen una influencia clave sobre el ordenamiento territorial. Así, los economistas L. Davezies (2008) o P. Veltz (2012) explican que la globalización pone en condiciones más competitivas a las metrópolis (figuran entre las regiones que ganan). En este juego se trata no de limitar el peso de París como en el esquema de ordenamiento anterior de “París y el desierto francés”, sino al contrario, de reforzar el rol de París y su región (y de otras grandes ciudades), sosteniendo también a las regiones. Difícil ecuación. Davezies muestra así que las políticas públicas que irrigan el territorio nacional son alimentadas por el impuesto sobre las zonas dinámicas como París y su región a través de mecanismos de redistribución y solidaridad. Esta visión globalizada de las cuestiones del ordenamiento está igualmente pensada en el cuadro de una integración europea creciente, donde las políticas de competitividad refuerzan las economías de las metrópolis. Otro elemento clave del periodo es la creciente importancia de las preocupaciones ambientales: los grandes proyectos de planificación son considerados como irreversibles, dispendiosos y antiguos. Al contrario, es la hora del desarrollo territorial, es decir la hora de la valorización de los recursos locales sobre la base de proyectos compartidos. La creciente importancia del medio ambiente no debe ser confundida con la idea de zonificación que bloquea partes enteras del territorio para su desarrollo económico. La política de protección existente se sustenta en los parques naturales, conservatorios de la biodiversidad

exceptuados de toda actividad (a excepción del Parque Nacional de los Cevennes y de los parques naturales regionales). Se trata, ante todo, del deseo de incorporar la dimensión ambiental en el conjunto de las políticas públicas. Así lo expresan X. Desjardins y M. Vanier (2017): “el desafío no es clasificar el 30 o 35% del espacio nacional en zonas de protección medio ambiental, sino de incluir las exigencias ambientales en todas las situaciones espaciales, incluyendo las más densas y más urbanas”.

Si bien el modelo de ordenamiento francés es reconocido por su organización y su antigüedad, este modelo ha envejecido. El mismo reposa sobre la oposición básica “París y el desierto francés” ya mencionada. En un contexto de crecimiento económico, como fue el de los 30 gloriosos (1945-1975), el Estado controlaba la situación: los territorios locales y sus funcionarios electos ejecutaban decisiones centralizadas. El sector público era poderoso y el Estado dominaba el desarrollo de los territorios. Las características de ese período fueron puestas en tela de juicio por la crisis económica de 1974: el alza en los precios del petróleo y el aumento del desempleo impactaron sobre el funcionamiento del Estado, quien vio reducirse sus márgenes de maniobra. Fue en ese contexto que se concibió la descentralización, no tanto por demanda de los actores locales, sino como un mecanismo para transferir aquellos problemas que el Estado central no podía resolver.

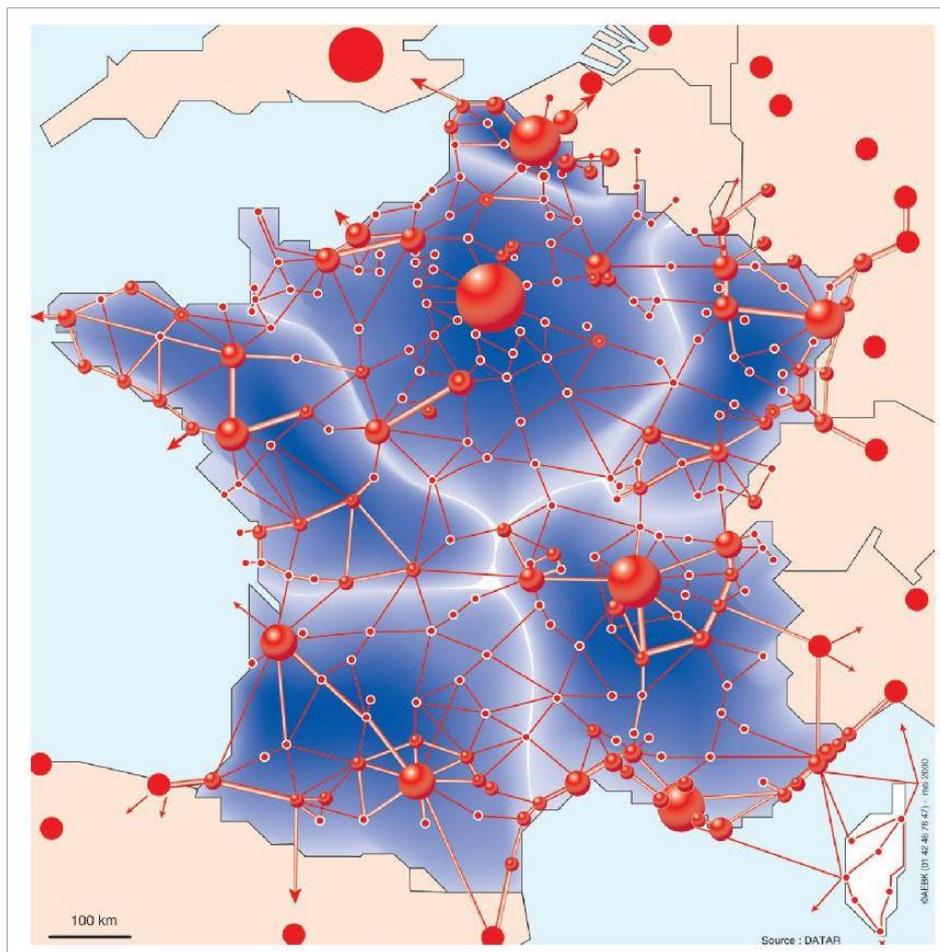
Hoy, en un contexto globalizado, dado el peso de las empresas, la multiplicidad de actores públicos y privados y la diferenciación territorial, es muy difícil afirmar si el gobierno francés tiene todavía una política de ordenamiento: los objetivos se tornan cada vez más confusos y los recursos y el poder del Estado han disminuido. Sin embargo, entre los Estados de bienestar europeos existe siempre una intervención fuerte del Estado en el dominio del ordenamiento, pues son los Estados los que pueden inyectar créditos en el territorio para los grandes proyectos de infraestructura, sosteniendo el territorio a través de sus intervenciones.

A veces el Estado abre grandes proyectos para controlar grandes desafíos que lo sobrepasan, pues en el mejor de los casos sólo está en condiciones de coordinar los juegos de actores, como se puede observar actualmente en los proyectos de ordenamiento de los centros de las ciudades medias o de intentar organizar una política a nivel urbano. El Estado también ha tomado la iniciativa de lanzar una estrategia de redinamización de centros urbanos, aunque su rol ha sido impulsar el proceso y articular a los actores, y no actuar solo en el desarrollo urbano.

## 2.2 La prospectiva: del nivel nacional al nivel local

La DATAR ha tenido siempre el control de las orientaciones estratégicas de manera de establecer un rumbo. La prospectiva no es futurología o previsión. Es un ejercicio sutil para intentar, a partir de una situación presente bien documentada, construir escenarios deseables para los años siguientes, con un horizonte establecido en 20 o 30 años. La DATAR, que fue reemplazada por la *Délégation interministérielle à l'aménagement à la compétitivité des territoires*, DIACT (2005-2009), y luego, por el *Commissariat général à l'égalité des territoires*, CGET (desde 2014), realizó ejercicios de prospectiva a nivel nacional. Uno de ellos se denominó *Territorios 2020* (2000-2002). Allí se propusieron cuatro escenarios de desarrollo. La iniciativa ha sido fuertemente criticada por el aspecto caricatural de los escenarios propuestos: tres fueron tan repulsivos que el cuarto resultó evidente, y el único horizonte posible (Figura 2).

Figura 2. El modelo policéntrico. Datar Territorios 2020

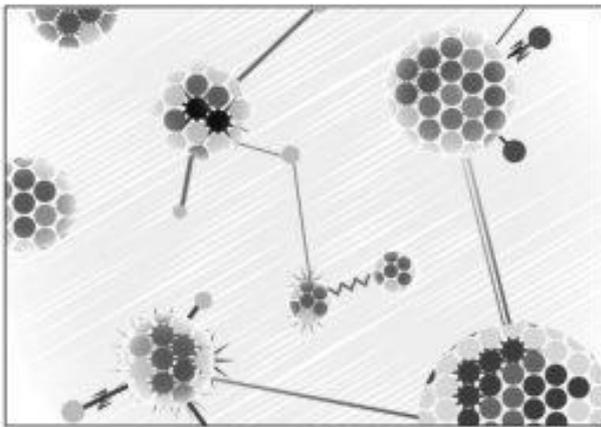


Fuente: DATAR, 2002.

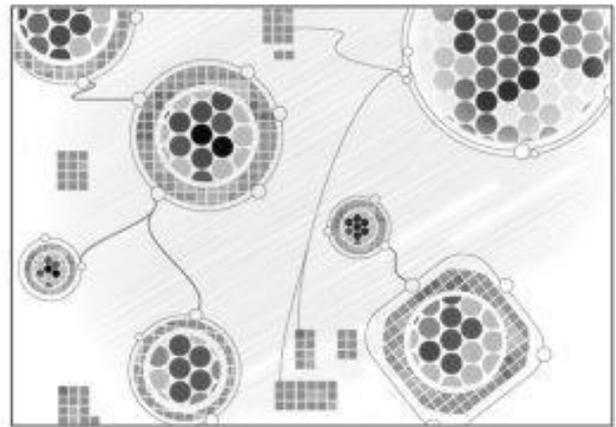
En 2013, la DIACT reanudó la iniciativa de ejecutar un programa de análisis prospectivo: *Francia 2040*. Esta vez se definieron siete sistemas territoriales: espacios de baja densidad, metrópolis, puertas de entrada a Francia, ciudades intermedias (Figura 3), etc. Después de un análisis muy preciso y bien argumentado de la situación de cada uno de los sistemas, se propusieron cuatro escenarios por equipos en los cuales intervenían investigadores, profesionales y movimientos asociativos.

*Figura 3. Un ejemplo de esquemas de presentación de escenarios de ordenamiento territorial para las ciudades intermedias en Francia 2040*

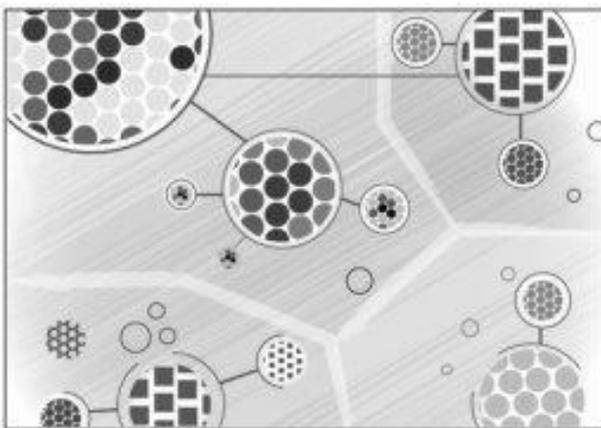
### LES COMMUNAUTÉS



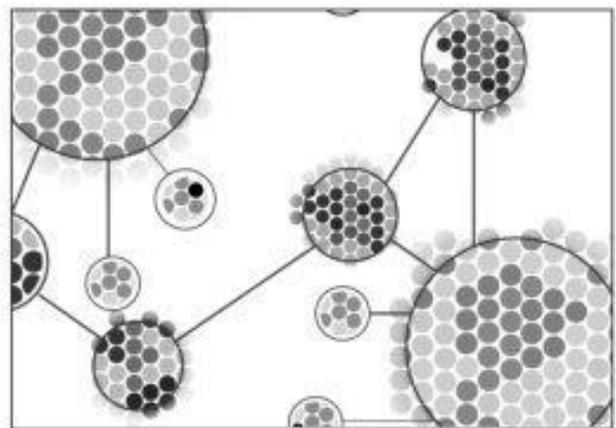
### LES LABORATOIRES VERTS



### LES SPÉCIALITÉS



### LES SATELLITES



Conception / réalisation : DATAR, 2011 dans le cadre de la démarche de prospective Territoires 2040 • Francis Aubert, Karine Hurel

*Fuente: DATAR, 2011, Francis Aubert, Karine Hurel*

En un país que ha introducido la prospectiva como una herramienta fundamental de su política de desarrollo desde la década de 1960, este tema se encuentra actualmente en dificultades. De hecho, hacer prospectiva en un período de crecimiento es un ejercicio delicado, pero indudablemente más fácil de lograr que en un período de incertidumbre.

### ***2.3 La planificación: una herramienta para el ordenamiento territorial***

Bien o mal, esta prospectiva ha servido de base a las políticas de ordenamiento territorial, pues ha permitido esencialmente leer las dinámicas territoriales y trazar perspectivas; no obstante, la planificación resultante no siempre ha respondido por completo a dichos ejercicios.

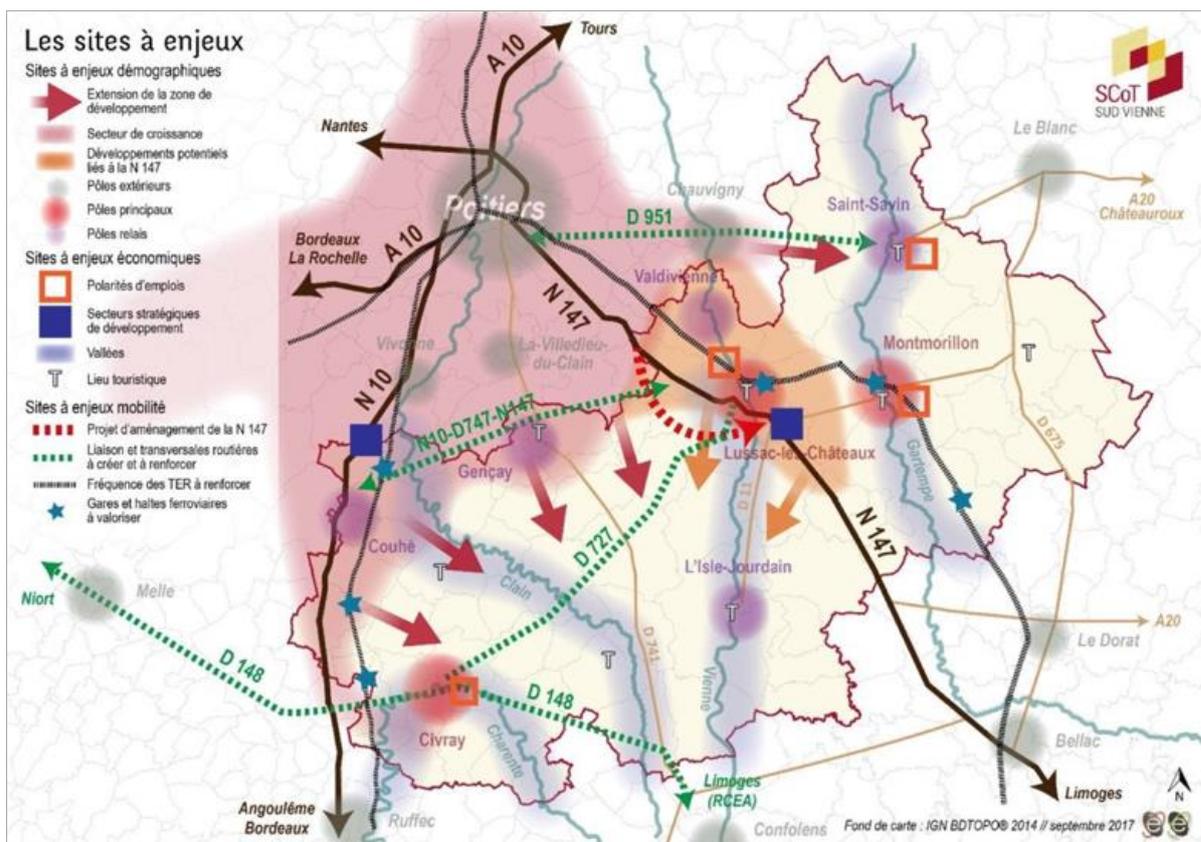
La planificación está actualmente en crisis. El número de primavera de 2018 de la revista *Urbanisme* plantea la cuestión directamente en su título: *¿La planificación sin aliento?* Francia tiene grandes dificultades para desarrollar la planificación territorial. La ley de orientación del uso de la tierra de 1967 siempre es evocada como una ley de planificación moderna: ella instauró un plan de ocupación del suelo (POS) para las comunas y esquemas de ordenamiento y urbanismo (SDAU) para las entidades urbanas más importantes. Luego de esta ley, la planificación se ha ido complejizando en sus normas. Es lo que le hace decir a Jean Frébault (2018) que hay en Francia “una sobredosis normativa y al mismo tiempo un déficit de planificación”. En efecto, el sistema actual combina varios niveles y temáticas:

- En la escala local, la planificación está regida por el PLU (Plan local de urbanismo), que muchas veces es intercomunal (Plan local de urbanismo intercomunal - PLUI). Este documento se acompaña de planes temáticos: plan de movilidad urbano, PLH (Plan local de hábitat), etc.
- En la escala intercomunal, es decir el perímetro de una aglomeración, existen esquemas de coherencia territorial (SCOT). Estos definen las elecciones de ordenamiento y planificación que se imponen a los documentos locales. Lo más frecuente es que estos sean percibidos como documentos que autorizan o limitan acciones. Se trata de documentos estratégicos que permiten dar una identidad al territorio, movilizandando energías alrededor de un proyecto e indicando opciones de desarrollo.
- A escala regional, existen los Esquemas Regionales de Ordenamiento, Desarrollo sustentable e Igualdad territorial (SRADDET). Este instrumento “fija los objetivos de mediano y largo plazo sobre un territorio en materia de equilibrio, de igualdad territorial, de implantación de diferentes

infraestructuras de interés regional, de apertura e integración de territorios rurales, del hábitat, de gestión del espacio, de intermodalidad y de desarrollo de transportes, de gestión y valorización de la energía, de lucha contra el cambio climático, de contaminación del aire, de protección y restauración de la biodiversidad, de prevención y gestión de residuos sólidos.” (Artículo L4252-1) Su ambición es considerable; sin embargo, se trata de un instrumento mal entendido, pues no se impone en los niveles escalares inferiores. El mismo es indicativo, a pesar de que debiera comprender una carta con una escala de 1/150.000. Sorprende que una carta tan precisa no deba ser más que indicativa. Este plan no tiene objetivos concretos pues es simplemente de orden estratégico y global.

- A esta planificación se agregan los grandes proyectos, como por ejemplo el Gran París Express para concebir el desarrollo de los transportes en la metrópolis parisina.

Figura 4. Carta de SCOT Sur Vienne. 2017



Fuente : <http://www.scot-sudvienne.fr>

Esta planificación está en crisis. Se tiene la impresión de que las normas y los esquemas existen, aunque su alcance es muy limitado. La articulación entre los documentos se realiza mal y sus finalidades son mal entendidas: si el PLU es un documento clásico para reglamentar la construcción en las ciudades, el SRADDET está mal entendido porque no es vinculante.

### **3. Los mecanismos de participación en el sistema de planificación**

Como en la mayoría de los países, en Francia ha tenido lugar un intenso debate, en la década de 1990, entre la democracia participativa, por un lado, y la democracia representativa, por el otro. La democracia representativa se encuentra actualmente en crisis, dada la baja participación electoral. Solo las elecciones locales son una excepción a este movimiento general de desinterés de los ciudadanos por votar.

Desde la década de 1990, el tema de la participación ciudadana ha estado ampliamente presente en las cuestiones de planificación. La primera forma está inscrita en la ley, ya que los territorios de proyectos concebidos en 1995 y asumidos en 1999 (ya sea para áreas rurales o aglomeraciones), se han desarrollado junto con la elección de funcionarios representativos, únicos que toman las decisiones en el marco de las asambleas participativas de los *pays*, aglomeraciones o parques naturales. En sus inicios, hubo cierto entusiasmo en torno a estas asambleas, pero muy pronto se plantearon cuestionamientos sobre su composición, papel y capacidad para influir o incluso contrariar a los representantes electos.

Hoy la situación es variada; hay distintas experiencias en el territorio. En las grandes ciudades, los consejos de desarrollo debaten grandes temas y constituyen ámbitos de ideas para los poderes ejecutivos locales (Toulouse, por ejemplo), en otros lugares, los Consejos de Desarrollo permiten involucrar a la llamada "sociedad civil" en la reflexión de los proyectos de acuerdo con los deseos de los funcionarios electos. Este es el caso en el mundo rural: el sistema de *pays* fue eliminado por N. Sarkozy y, hoy, el PETR juega este rol de territorios de proyectos en áreas rurales. Estos PETR a menudo son el apoyo de los programas europeos para el desarrollo de áreas rurales, los programas LEADER. Sin embargo, el funcionamiento de estos programas impone la existencia de una asamblea ciudadana compuesta por funcionarios electos, pero también de otras fuerzas vitales del territorio (grupos de acción local). En ocasiones, estas asambleas ciudadanas consistían en agrupar opositores al alcalde y formar contrapoderes dentro de los territorios. Finalmente, la cuestión de la (no) toma de la palabra y de la experiencia, ha sido un factor que eliminó inevitablemente a toda una sección de la población, en particular los jóvenes o los muy viejos,

dejando un espacio muy amplio para el “discurso profesional”, especialmente para los maestros y militantes.

En los principales proyectos de desarrollo, la participación ciudadana es subrayada: los grandes proyectos tienen fuertes impactos en los territorios. En el modelo centralizado que caracterizó al país hasta mediados de la década de 1980, el Ejecutivo imponía sus proyectos sobre los territorios: proyectos concebidos desde París se desarrollaban sobre los territorios locales al modo de un impacto balístico. Con el auge de las Regiones (Leyes de descentralización de 1983) y con la creciente participación ciudadana en el contexto del desarrollo sostenible, se han visto fuertes oposiciones a proyectos importantes. Es por ello que el Estado ha debido establecer un cuadro o marco de referencia para estos proyectos a través de la Comisión Nacional de Debate Público. Esta comisión maneja el debate para cualquier proyecto de cierta envergadura. Hoy, anima 192 debates sobre cuestiones de planificación para dar voz a todos los puntos de vista. Sin embargo, en algunos proyectos, el arbitraje de la comisión no fue suficiente: el caso del archivo de Notre Dame des Landes, que consistió en el equipamiento de las zonas metropolitanas para reequilibrar los territorios en el Oeste, es un símbolo. Este proyecto data de los años 1970, buscaba prever el desplazamiento del aeropuerto de la ciudad de Nantes. El Estado había hecho las reservas de tierras, pero luego de una indecisión muy larga, de una ocupación del sitio por los oponentes al proyecto y de un referéndum, el Estado decidió, en 2018, no construir dicho aeropuerto. Este episodio muestra de manera muy clara que, a pesar de la diversidad de procedimientos de consulta y los reportes de expertos, al final, en un gran número de casos, sigue siendo el Estado quien decide si un proyecto se concreta o no.

#### **4. Interpretaciones sobre las transformaciones territoriales**

Si el ordenamiento a la francesa tenía por objetivo equilibrar los territorios con base en la distinción entre las ciudades y las áreas rurales, los textos recientes sobre la cuestión del ordenamiento territorial (J. Levy, 2013; Ph. Estèbe, 2015; M. Vanier, 2016) interrogan qué lectura cabe hacer de la organización territorial, cuestionando el carácter especial de los espacios fuera de la influencia urbana, en los cuales el Estado debería intervenir para mantener o reajustar sus servicios. La revisión de la literatura revela cuatro tipos principales de análisis que actualmente se consideran dominantes en la producción científica dado su impacto en el debate público. Presentamos los mismos por separado para abrir mejor la discusión en torno a las ideas planteadas.

- El primero está relacionado con la movilidad. El territorio nacional está inmerso en la dinámica propia de la globalización, la apertura de las fronteras y la interpenetración de los flujos. En una escala más estrecha, la movilidad de

los habitantes es tan grande en el territorio nacional que P. Veltz (2012), citando a Serres, afirma: “Francia es una ciudad cuyo TGV es el metro”. La movilidad, que se lee mal en los mapas de áreas de asentamientos industriales y urbanos (ZPIU), fue tomada en cuenta en las zonificaciones de áreas urbanas realizadas por el INSEE. Ellas muestran que tres de cada cuatro franceses trabajan fuera de su localidad de residencia, con una distancia promedio a su trabajo de 30 km. J. Viard (2014) plantea claramente que hemos pasado de un mundo de 5 km de distancias cotidianas de nuestros padres y abuelos al de 30, 40 o 50 km. de movilidad cotidiana. El desafío ya no es pensar en términos de cuadrículas; se trata de pensar en redes: X. Desjardins y M. Vanier (2017) plantean que “hay que pasar del ordenamiento que valora la cercanía a un ordenamiento que valora la accesibilidad”, gracias al desarrollo de las redes. La nueva lógica debiera consistir en pensar el sistema más que la jerarquía, pues esta última fue la que fundó el ordenamiento en sus primeros momentos. Este elemento de contexto es muy importante, pues Francia ha desarrollado sus servicios públicos dentro de las mallas de sus territorios departamentales. Reconocer que la accesibilidad es una noción clave, es repensar el cuadro de vida y reorganizar la presencia de servicios a partir de una lógica diferente de la lógica de distribución igualitaria de escuelas, liceos, hospitales, etc.

- El segundo análisis se refiere a la generalización de lo urbano. Esta movilidad extraordinaria tiende a alejar los lugares de residencia de los lugares de trabajo y a extender gradualmente las ciudades y los sistemas urbanos, incluidas las metrópolis. Los geógrafos han inventado nombres para describir esta realidad: es la “ciudad en la nube”, de J. Viard; la “metápolis” de F. Ascher (1995), o “la metrópoli urbana”, de M. Lussault (2013). Otros autores van más allá y consideran que toda Francia es urbana: P. Veltz (2012, p. 16) escribe: “no hay más desierto francés”. De este modo, toda Francia se convierte en una especie de metrópoli distribuida. En una ciudad única, si se empuja la metáfora. Así, una revista científica se titula *Tous Urbains* (Todos urbanos), y J. Lévy (2014, p. 42) explica que el territorio nacional no es más que la suma del gradiente de las urbanidades “Hoy tenemos que hacer gradientes urbanos que son variaciones dentro de la misma sociedad totalmente urbanizada”. En esta visión, no hay matices entre las ciudades o el espacio rural. Éste se lee como vacío o se ignora el análisis centrado en el hecho urbano, igualando las condiciones de desarrollo de los territorios. J. B. Bouron y P. M. George (2015) comentan de este modo el discurso dominante sobre la generalización urbana: “Esta negación de las zonas rurales debe tomarse más bien como una provocación por parte de los autores mediáticos que utilizan una justificación más política que científica para querer hablar sin concesiones con el objetivo de generar una anticipación muy arriesgada pero

interesante". En la misma línea, G. Zrinscak (2015) escribe: "Como ruralista afirmo que vivir en el mundo rural y en el mundo urbano, no es lo mismo. Puede parecer trivial, pero los análisis recientes tienden a incluir el campo en la ciudad, incluso desde el punto de vista de los estilos de vida y desde un punto de vista cultural". Este autor señala diferencias esenciales: los volúmenes de población, las densidades, la organización de la población: "En pueblos, ciudades o incluso ciudades medianas, hay un conocimiento mutuo, un modo de sociabilidad que no se basa en el anonimato". Agrega también la cuestión ambiental: "la estacionalidad se ve, se entiende y es estructuradora de la vida local".

- El tercer análisis se refiere al cuestionamiento del mecanismo de distribución, tema que se encuentra en el centro de las políticas de Estado de bienestar francés. El estudio de L. Davezies (2012) se enfoca en este punto, aunque luego sus análisis son retomados y profundizados por otros investigadores. En el corazón de estos aportes se encuentra el análisis del peso de las grandes ciudades en la creación de riqueza, especialmente en el caso de Ile de France. L. Davezies muestra, desde la década de 1990, cómo Ile de France y las metrópolis en general son polos de creación de riqueza (PIB), y cómo ésta se redistribuye en el país a través del presupuesto del Estado. Se produce así una transferencia financiera de las zonas ricas a los territorios con un PIB más débil. P. Veltz y L. Davezies (2012) insisten en el papel impulsor de las metrópolis como lugar de creación de riqueza, en particular Ile de France, lo que garantiza la supervivencia del territorio nacional. En su último libro, Veltz (2012, p. 20) plantea: "La región de París, que produce el 30% de la riqueza nacional recibe sólo el 20% de los ingresos, generando por lo tanto una transferencia masiva al resto del país". A partir de esta observación, Davezies plantea dos discursos: uno de advertencia moderada y el otro de fuerte denuncia. El primero, desplegado en su libro *La crisis que viene*, consiste en señalar que en una situación económica tan difícil como la que experimenta Francia en la actualidad, la redistribución del presupuesto del Estado a los territorios más frágiles se puede detener. Primero, porque la economía de la metrópolis también sufre la crisis, y luego porque el número y el tipo de dificultades territoriales han aumentado constantemente. El sistema fiscal asegura cada vez con mayor dificultad las transferencias necesarias para el equilibrio territorial, razón por la cual L. Davezies alerta y critica los mecanismos fiscales del Estado de bienestar. En un artículo publicado en *Le Monde* el 24 de junio de 2015, firmado junto con Pech, se lee: "Las desigualdades entre regiones han aumentado en los últimos años. Al acumular riqueza, los grandes centros urbanos se destacan de las áreas más frágiles". El segundo discurso es mucho más crítico y denunciatorio. El economista considera que la redistribución ya no tiene razón de ser: las ciudades son expoliadas de sus riquezas, especialmente París y su región

metropolitana. En los argumentos utilizados para defender su enfoque, L. Davezies y P. Veltz señalan que la situación de las zonas rurales en Francia es muy buena. Señalan, a menudo tomando el caso de la zona de Limousin, que el Estado ha transferido sumas que permiten a la población de los territorios rurales vivir bien, mientras que en los barrios de la metrópoli se sufren grandes dificultades. Así, plantean: “todos los mecanismos de igualación territorial están funcionando ahora. Felicitaciones. ¿Pero no son estos mismos mecanismos los mismos que impulsan la degradación de la competitividad francesa en el contexto de la globalización?” (Davezies, 2009). J. Lévy usa los mismos argumentos al escribir: “Se puede decir que los contribuyentes de las ciudades más productivas financian en vano las áreas urbanas menos eficientes” (2013b). Por último, D. Behar (2014) analiza, retomando las propuestas de L. Davezies, las transferencias públicas hacia zonas fuera de las áreas metropolitanas: “como lo plantea L. Davezies son los territorios periféricos los que se benefician a través de las transferencias sociales de la riqueza generada por las metrópolis. En otras palabras, no tendría sentido concebir políticas públicas compensatorias basadas en esta retórica de la fractura, pues la fractura ya existe”. La ley reconoce el poder de mando de las grandes ciudades, ya sea a través de la consagración de las metrópolis o del discurso sobre el Gran París, construcción institucional que consagra el tamaño como garantía de eficiencia. Así, se puede relacionar este discurso metropolitano con el que surgió en el momento de la fusión de las regiones: también agrupar a las regiones fue darles más tamaño, más población y, por ende, más poder y más eficacia. Varios análisis tienden a demostrar que esta relación no es obvia y que el modelo alemán, por ejemplo, no permite concluir que mayor tamaño es sinónimo de mayor poder económico (Peraldi, 2014). Los análisis críticos de la redistribución contrarían las políticas a favor de los servicios públicos para espacios fuera de la metrópoli, ya que consideran que esta intervención estatal penaliza la dinámica de las metrópolis.

- Finalmente, el cuarto análisis destaca la supuesta desaparición de una división territorial y la existencia, por el contrario, de una división social. Desde esta perspectiva, ya sea que uno se encuentre en una ciudad pequeña, mediana o grande o en el área rural, lo que diferenciaría al fin y al cabo las prácticas de los individuos sería menos su inserción en el territorio que su situación económica y social. En este sentido, este tipo de análisis centrado en las clases sociales ignora los territorios, tendiendo a homogeneizar el espacio y a desafiar las políticas territoriales, a favor de las políticas sociales para los individuos. Estèbe (2015) señala: “Debemos saber que este sistema de igualdad de los derechos espaciales no favorece necesariamente la reducción de las desigualdades entre los individuos. A menudo, incluso la igualdad de los territorios se construye de manera antagónica a la igualdad de las

personas. El sistema nacional de igualdad de territorios beneficia al espacio en detrimento de las poblaciones". Este enfoque es criticado por L. Laurent (2014) quien muestra, en sentido contrario, el fuerte vínculo entre los individuos y sus lugares de vida: según él, los lugares determinan una parte esencial del bienestar de las personas.

Debe reconocerse que esta serie de análisis se enfrentan a la corriente principal del ordenamiento. Sin embargo, se trata de aportes poco transmitidos, no hay una crítica real de esa construcción científica que pueda ser escuchada fácilmente por todos los públicos. O. Bouba-Olga y M. Grossetti asumieron en 2014 la tarea de dismantelar ese enfoque y ese tipo de análisis. Su argumento principal se centra en la supuesta sobreproducción de riqueza de la metrópoli de París. Los dos investigadores primero muestran que esta supuesta virtud está vinculada a hechos históricos que se deben esencialmente a la presencia en la aglomeración de las oficinas centrales de grandes empresas y servicios de mayor valor agregado (servicios de finanzas). Por lo tanto, no habría en el ADN de los empleados de Ile de France un exceso de capacidad; se trata, simplemente, de un indicador que refleja la estructura de la economía nacional, híper-centrada en la metrópoli. Así, un gran grupo de construcciones como Colas tiene su sede en Boulogne, pero, como dice Estèbe (2013a), "su facturación es de miles de obras en toda Francia". Una segunda crítica se refiere a una lectura errónea de la economía geográfica. De acuerdo con O. Bouba-Olga y M. Grossetti (2014, p. 22), "las fuerzas de dispersión están en el corazón de la economía geográfica, de la misma manera que las fuerzas de concentración" (ver Polèse M. *et al.*, 2014). Finalmente, con base en cálculos, estos autores responden negativamente a la cuestión de si el crecimiento de las zonas de empleo es más fuerte cuando el tamaño inicial de la zona es más elevado; en otras palabras, no hay vínculo entre tamaño (metropolización) y crecimiento del empleo.

Otro aspecto de estos análisis es el elogio de la movilidad. La mayor parte de los aportes considerados plantean que la población es móvil y que puede desplazarse fácilmente para obtener un servicio. H. Pena-Ruiz y C. Barde (2017) plantean, en un artículo publicado en el diario *Libération*, "el mandato del movimiento perpetuo". En su opinión, este mandato sería la gran suma: la vida líquida y el movimiento constituirían el corazón del modelo neoliberal. Los autores señalan los límites de esta filosofía: "la agilidad que se promueve no es posible más que para aquellos que disponen de capital financiero y cultura suficiente para insertarse en una vida líquida". En todos los enfoques actuales sobre servicios públicos, un pensamiento domina, el de la movilidad. Este elogio de la movilidad consiste en valorizar los polos urbanos bien provistos de servicios públicos en una lógica de red antes que en completar las mallas del territorio (intercomunales, de "pays") por un conjunto de servicios, según hemos visto. Bajo este enfoque, todo el desafío reposa entonces en el acceso a los hospitales, universidades, etc. Philippe Estèbe (2013b) sostiene: "las comunas no son más pequeños estados rodeados de fronteras infranqueables (...), si

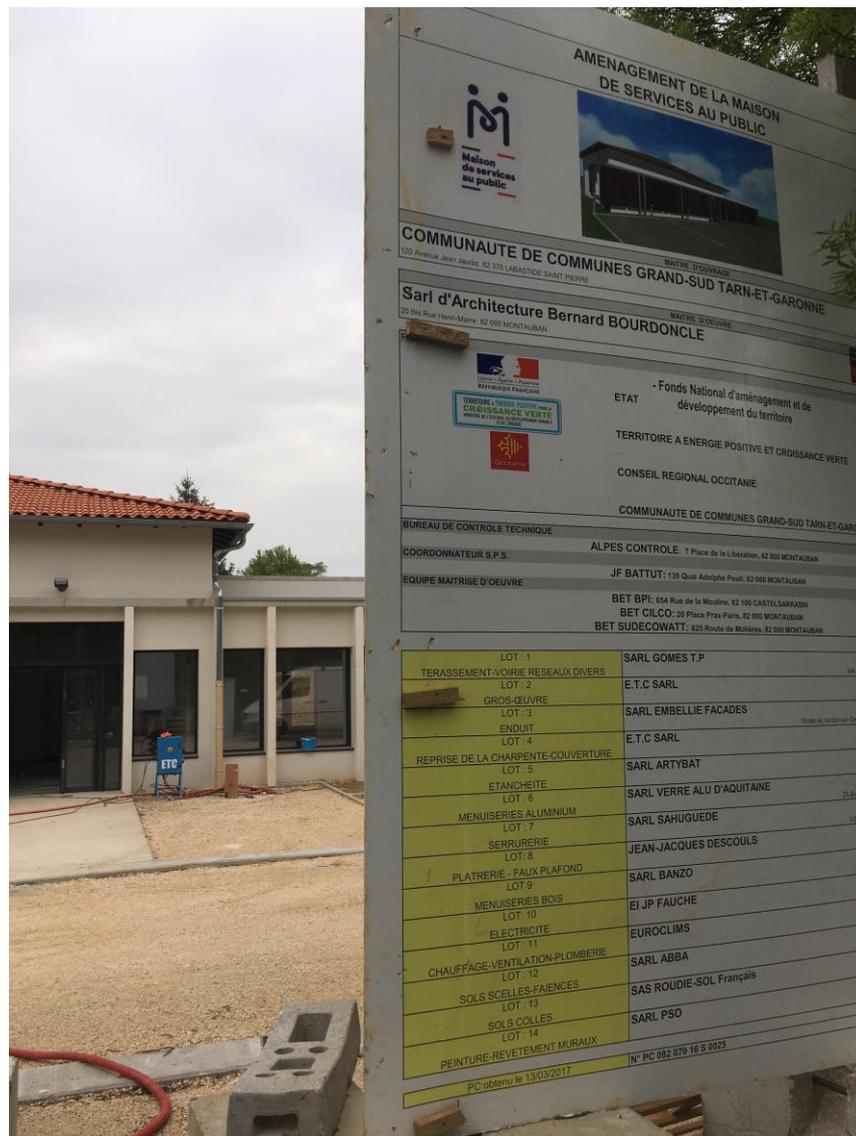
uno pasa de la escala del pueblo a la escala del cantón uno encuentra asimismo un máximo de servicios: un correo, una escuela, un médico". También, en defender "una concepción interterritorial de la igualdad al servicio de una sociedad más móvil que nunca" (Estèbe *et al.*, 2012).

Es muy evidente que en un territorio con fuertes densidades y en el cual las ciudades son cercanas unas a otras, el trayecto hacia una ciudad no es nunca largo y es hasta relativo en comparación a otros países donde la cuestión de la distancia se cuenta en centenas de kilómetros. En Francia, en efecto, los tiempos de trayectos son relativamente cortos. Teniendo en cuenta este principio, ciertos geógrafos y economistas han desarrollado la idea según la cual la movilidad permite el acceso a los servicios, por lo que sería totalmente ineficaz proponer servicios en lugares distantes o aislados cuando la movilidad podría resolver el acceso a la medicina, la escuela, etc.

Ciertamente, el despliegue de servicios públicos o de redes de tren en territorios de baja densidad tiene un costo alto para la colectividad. Sin embargo, esta crítica merece ser relativizada. De una parte, y considerando una dimensión prospectiva, instalar servicios en ciertos territorios poco densos puede ser un desafío para el futuro, pues crea atracciones para futuras instalaciones (ver foto 1). Por otro lado, el elogio de la movilidad no considera a las poblaciones más precarias, frágiles o ancianas, para quienes el desplazamiento es una limitante que impide acceder a los servicios. Se plantea entonces la cuestión de los instrumentos de movilidad y de las políticas, a veces locales, de transportes a la demanda o de transportes colectivos, así como la cuestión técnica y social del acceso.

Como vimos, más que de políticas de ordenamiento, es el enfoque mismo de la lectura de las dinámicas territoriales lo que condiciona un nuevo enfoque de ordenamiento. De un lado, una visión clásica que continúa contraponiendo territorios: el rural al urbano, las grandes ciudades a las pequeñas, la región metropolitana de París al resto del territorio, etc. De otro lado, un enfoque que considera que los territorios deben ser espacios de cooperación y transacción, poniendo en marcha políticas de complementariedad y reciprocidad. P. Estèbe (2017) explica: "Hay que despejar estos desafíos comunes. No solo con el objetivo de la repartición igualitaria, sino dentro de una dinámica de complementariedad. (...)" Se trata de entenderse para repartir las funciones y las actividades y para definir lo que se acepta concentrar o intercambiar: "Yo guardo la Universidad y yo ayudo a tu desarrollo turístico, yo proveo las cantinas con productos biológicos y tú me das lugar en la ciudad universitaria para mis estudiantes, etc."

Foto 1. Organización de la Casa de servicios públicos. Comunidad de comunas Gran sud Tarn-et-Garonne. Abril 2018.



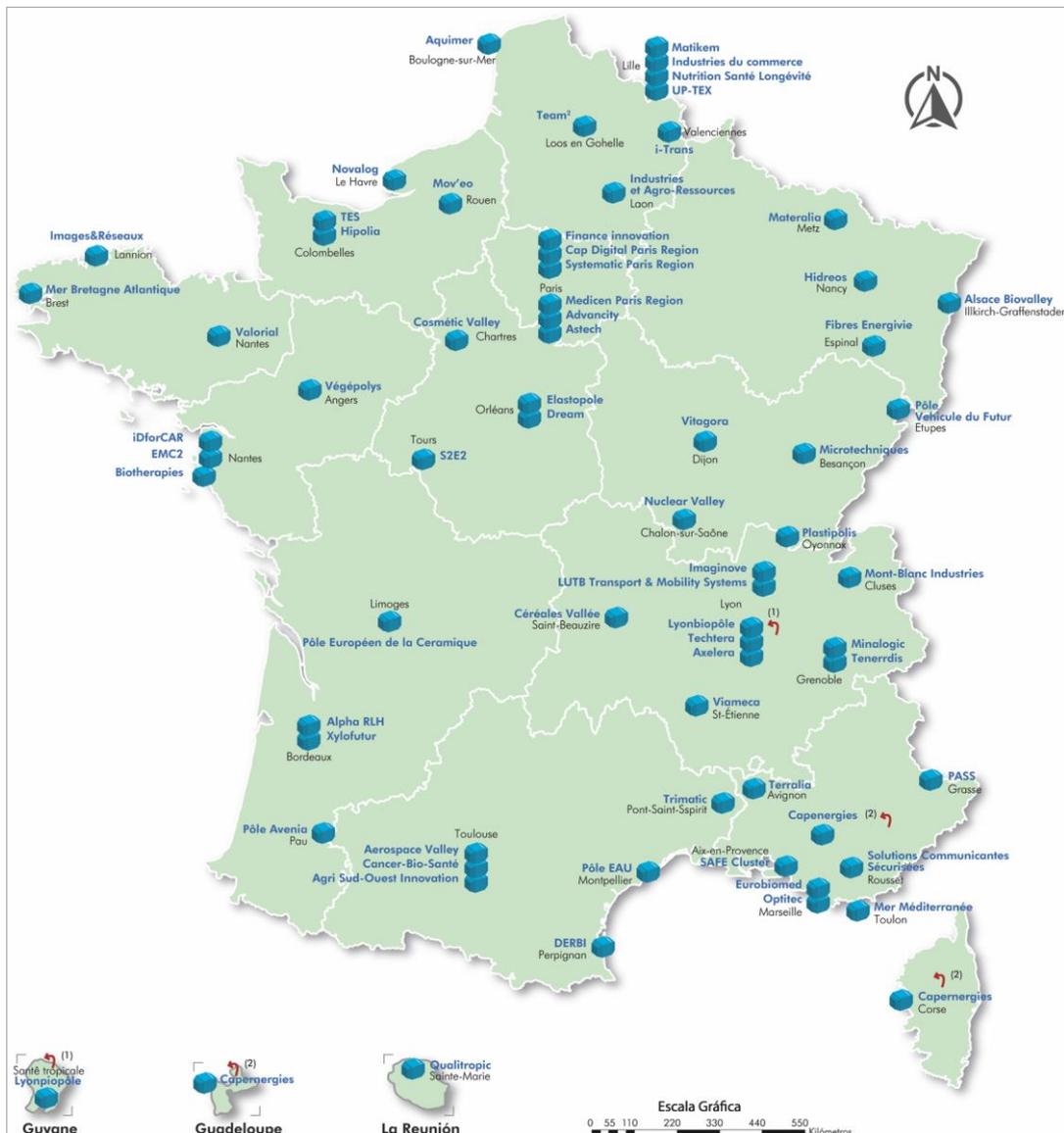
Fuente: François Taulelle

Actualmente, la política de ordenamiento territorial oscila entre dos enfoques:

- De un lado, se retoma el esquema clásico: el sostenimiento de las actividades que funcionan y la solidaridad con los territorios más frágiles. Así, Francia desarrolló, después de 2007, las políticas de polos de competitividad (Figura 5) para valorizar producciones de alto valor agregado en las metrópolis. Al mismo tiempo, el gobierno trabaja en favor de los servicios públicos en los territorios rurales: frente a la reorganización de estos servicios y el retiro de muchos de ellos, el Estado ha instalado 1200 casas de servicios públicos para reagrupar los servicios del Estado más importantes. Esta política está en línea con las de los años de la segunda posguerra: el sostenimiento de aquello que

funciona, y la ayuda a los territorios más frágiles en un esquema territorial concebido como binario.

Figura 5. Los polos de competitividad de Francia. Marzo 2018



Fuente: [www.competitivite.gouv.org](http://www.competitivite.gouv.org)

- De otro lado, se promueven nuevos enfoques, como los contratos de reciprocidad, alentando iniciativas más horizontales de cooperación entre territorios. Se trata de contratos que permiten el diálogo entre las ciudades y el campo sobre proyectos concretos: por ejemplo, entre Toulouse y los PETR de las Puertas de Gascogna. Los intercambios tienen lugar sobre temas como la movilidad, la alimentación, la cultura, etc.

## Conclusión

Durante largo tiempo, Francia ha desarrollado una política de ordenamiento territorial basada sobre una oposición binaria: “París y el desierto francés”, lo cual se fue transformando lentamente en la contraposición entre la Francia urbana y la Francia rural. El progreso de las estadísticas permite leer dinámicas más finas en los territorios, lo cual pone en valor el fenómeno de diferenciación, posibilitando una representación más ajustada de las nuevas dinámicas en marcha en los territorios. Pero también este fenómeno de diferenciación no admite una lectura tan simple de las dinámicas territoriales como durante los años 1950. Las estadísticas, mapas y los observatorios del territorio han abierto debates sobre el futuro de las tipologías de zonas rurales, urbanas, ciudades grandes, medianas, frente a la creciente diferenciación territorial. Las políticas se están haciendo cada vez más complejas frente a los nuevos desafíos, los nuevos actores y las nuevas estrategias de desarrollo territorial, actores y estrategias que les asignan cada día más lugar a la participación y a las interrelaciones entre los territorios. Dentro de este contexto el mapa institucional trate de adaptarse a la movilidad de la población con territorios de proyectos, no obstante este mapa institucional, heredado de la historia de Francia, mantiene sus lógicas, por lo cual se construyen escenarios muy complejos. Así, la planificación vive una profunda crisis pues a pesar de toda la historia y todo el andamiaje institucional e instrumental, estas Instituciones y estos instrumentos disponibles se articulan mal, a pesar que cada uno de ellos tiene objetivos claramente establecidos. Es en la articulación de los esquemas, de los instrumentos y del control y la gestión del uso de la tierra que se jugará el futuro de los territorios.

## Referencias

- Barthe, L. y Milian, J. (2011), “Les espaces de faible densité en France à l’horizon 2040”, *Futuribles*, Editions Futuribles, pp. 39-54.
- Bauby P. (2011), *L’eupéanisation des services publics*, Presses de Science-Po.
- Béhar, D. (2014), “Une inégalité territoriale fragmentée”, *Libération*, 3 janvier.
- Bouba-Olga, O. y Grossetti, M. (2014), “La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique?”, *HAL*, <hal-01078207>.
- Bouron, J. B. y Georges, P. M. (2015), *Les territoires ruraux en France*, París, Ellipses.
- Davezies, L. (2012), *La crise qui vient*, París, Seuil.
- Davezies, L. (2009), “Egalité territoriale. Oui mais pas trop”, *Le Monde*, 28 avril.
- Davezies, L. (2008), *La République et ses territoires, la circulation invisible des richesses*, París, Seuil.

- Desjardins, X. y Vanier, M. (2017), "Pistes pour une refondation urgente de l'aménagement du territoire", *Telos*, 10 novembre. Disponible en <https://www.telos-eu.com/fr/societe/pistes-pour-une-refondation-urgente-de-lamenagemen.html>
- Doré, G. (2017), *Hors des métropoles, point de salut? Les capacités de développement des territoires non métropolitains*, L'Harmattan, 2017.
- Estèbe, Ph. (2017), *En Toute l'information de la métropole (TIM) Toulouse*, N° 3, hiver.
- Estèbe, Ph. (2015), *L'égalité des territoires, une passion française*, Paris, PUF.
- Estèbe Ph. (2013a), Entrevista, *Libération*, 6 aout.
- Estèbe, Ph. (2013b), Entrevista *Rue 89*, 14 mars.
- Estèbe, Ph., Vanier, M., Behar D. (2012), "Quelle égalité territoriale pour une société mobile?", *Le cercle des Echos*, 31 juillet.
- Frébault, J., (2018), Histoire et devenir de la planification stratégique, Propos recueillis par Antoine Loubière et Martin Vanier, *Urbanisme, La planification à bout de soufflé*, n°408, Printemps 2018.
- Laurent, E. (2014), *Le bel avenir de l'État providence*, Paris, Les liens qui libèrent.
- Le Bras, H. (2014), *Atlas des inégalités, les Français face à la crise*, Paris, Autrement.
- Lévy, J. (2014), "Espace et justice à toutes les échelles: une rencontre urgente mais encore improbable", *Pouvoirs locaux*, N° 99, IV, décembre 2013-janvier 2014.
- Lévy, J. (2013), *Réinventer la France*, Paris, Fayard.
- Lévy, J. (2013b), Entrevista, *Libération*, 28 juin.
- Maurin L. (2017), "Le 'faux problème' des dépenses publiques", *Le Monde*, 28 janvier.
- Musso, P. (2008), *La prospective territoriale des années 1980-2000: de l'État savant à l'État communicant*, En *Aménagement du territoire: Changement de temps, changement d'espace*, Caen, Presses universitaires de Caen. Disponible en: <http://books.openedition.org/puc/10371>  
DOI: 104000/books.puc.10371
- Pena-Ruiz, H. y Barde, C. (2017), "L'injonction au mouvement perpétuel", *Libération*, 16 octobre.
- Peraldi, M. (2014), "Fusion des régions et déficit démocratique", *Le Monde*, 10 juin.
- Piketty, T. (2018), *Rapport sur les Inégalités mondiales 2018*, Paris, Le Seuil. Con Facundo Alvaredo, Lucas Chancel, Emmanuel Saez, Gabriel Zucman.
- Polèse, M., Shearmur, R. y Terral L. (2014), *La France avantagée*, Paris, Odile Jacob.
- Taulelle, F. (dir) (2012), "Le délaissement du territoire. Quelles adaptations des services publics dans les territoires ruraux?", *Sciences de la société* N° 86, Toulouse.
- Taulelle, F. (2017), "Faut-il encore se préoccuper des services publics dans les territoires hors métropoles?". En Courcelle T. et al., *Services publics et territoires*, Presses universitaires de Rennes, mai, pp. 21-30.
- Vanier, M. (2016), *Demain les territoires*, Paris, Hermann.
- Veltz, P. (2012), Paris, France, Monde, La Tour D'Aigues, Editions de l'Aube.
- Zrinscak G. (2015), *Un autre regard sur la campagne est possible!*, Entretien, Mouvements, Paris, La découverte.



PERSPECTIVES ON RURAL DEVELOPMENT  
N. 2

<http://siba-ese.unisalento.it/index.php/prd>

© 2018 Università del Salento