
Cita bibliográfica: Sili, M. (2022). Planificación y gestión territorial en América Latina: entre la persistencia de las problemáticas territoriales y los nuevos desafíos de futuro. *Ikara. Revista de Geografías Iberoamericanas*, (1). <https://doi.org/10.18239/Ikara.3037>

Planificación y gestión territorial en América Latina: entre la persistencia de las problemáticas territoriales y los nuevos desafíos de futuro

Marcelo Sili*¹ 

Resumen: Los países de América Latina han tenido, más que muchas otras regiones del mundo, una prolífica historia de ideas, propuestas y prácticas de planificación y gestión del desarrollo territorial, orientadas ante todo a reducir las profundas desigualdades territoriales. A pesar de todas las múltiples iniciativas puestas en marcha en las últimas décadas, los desequilibrios territoriales, los problemas ambientales y la pérdida de oportunidades de desarrollo y calidad de vida persisten. Los factores que afectan e inhiben mejores prácticas de planificación y gestión territorial son numerosos, vinculados ante todo a las dificultades de integrar la acción pública con la acción colectiva y la acción privada, y a la falta de instrumentos y recursos para operar en nuevos contextos y lógicas de redes multiactorales y multiescalares. Frente a dichas problemáticas se plantean tres grandes ejes de trabajo hacia futuro, de manera de mejorar la eficacia de las políticas y las prácticas de planificación y gestión territorial.

Palabras clave: acción pública; acción territorial; gobernanza; desarrollo territorial.

Planeamento e gestão do território na América Latina: entre a persistência de problemas territoriais e novos desafios para o futuro

Resumo: Os países da América Latina tiveram, mais do que muitas outras regiões do mundo, uma prolífica história de idéias, propostas e práticas de planejamento e gestão do desenvolvimento territorial, visando sobretudo a redução de profundas desigualdades territoriais. Apesar de todas as muitas iniciativas implementadas nas últimas décadas, os desequilíbrios territoriais, os problemas ambientais e a perda de oportunidades de desenvolvimento e qualidade de vida persistem. Os fatores que afetam e inibem melhores práticas de planejamento e gestão territorial são numerosos, ligados sobretudo às dificuldades de integração da ação pública com a ação coletiva e privada, e à falta de instrumentos e recursos para operar em novos contextos e lógicas de redes multi-atores e multi-escalas. Diante desses problemas, três áreas principais de trabalho são propostas para o futuro, a fim de melhorar a eficácia das políticas e práticas de planejamento e gestão territorial.

Palavras chave: ação pública; ação territorial; governação; desenvolvimento territorial.

Planning and territorial management in Latin America: between the persistence of territorial problems and new challenges for the future

Abstract: Latin American countries have had, more than many other regions of the world, a prolific history of ideas, proposals and practices for territorial development planning and management, aimed above all at reducing profound territorial inequalities. Despite all the many initiatives implemented in recent decades, territorial imbalances, environmental problems and the loss of opportunities for

¹ Consejo Nacional de Investigaciones científicas y técnicas (CONICET), ADETER, Departamento de Geografía y Turismo, Universidad Nacional del Sur (Argentina). * Autor/a para la correspondencia: sili.marcelo@gmail.com

development and quality of life persist. The factors that affect and inhibit better spatial planning and management practices are numerous, linked above all to the difficulties of integrating public action with collective and private action, and to the lack of instruments and resources to operate in new contexts and logics of multi-actor and multi-scale networks. In the face of these problems, three main lines of work are proposed for the future, in order to improve the effectiveness of policies and practices in spatial planning and management.

Key words: public action; territorial action; governance; territorial development.



1. 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. El modelo de gobernanza tradicional que articulaba los niveles de organización territorial, nacional, provincial o regional y local en forma jerárquica y dependiente de los niveles superiores, se ha ido 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 los nuevos procesos de descentralización, la transformación de los aparatos burocráticos y administrativos y el cambio tecnológico, factores que en su conjunto generan a su vez cambios en los territorios y en las formas en como la sociedad gestiona los mismos (Von Haldenwang, 2005).

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 gestionar y administrar los territorios no dan los mismos resultados (Davoudiet al., 2008). Así, 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, parece que nada resulta, y los tan deseados equilibrios se hacen esquivos. Vivimos claramente el agotamiento de nuestros modelos de gestión de nuestras ciudades, campos y áreas naturales. Sin embargo, este 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.

Teniendo en cuenta este contexto, el objetivo de este trabajo es reflexionar sobre el proceso de transformación de los modelos de planificación y gestión territorial, teniendo en cuenta los principales factores que afectan el desarrollo de mejores prácticas de planificación y gestión territorial, contribuyendo con algunas ideas que permitirían construir nuevos modelos y formas de gestión territorial. No se trata de un trabajo analítico en sí mismo, sino de una reflexión crítica de las políticas y las prácticas que han tenido lugar en América Latina, de manera de poder señalar nuevas propuestas y alternativas de gestión del desarrollo territorial en la región (Rey-Valette et al., 2012). Para alimentar esta reflexión, se van a considerar la situación de varios casos nacionales, que se despliegan en América Latina, pero utilizando también como marco referencial a diferentes casos de Europa, países de los cuales se inspiran muchas veces los modelos de administración territorial de América Latina. Ponemos especial acento en las experiencias de México, Colombia, Ecuador, Argentina, Paraguay y Uruguay, algunos de ellos con modelos de organización federales (México, Argentina), en tanto otros siguen modelos más centralizados (Paraguay, Uruguay). Es importante tener en cuenta que en todos estos países se han dado situaciones de transformación estructural en las formas de valorización de los recursos naturales (avances de fronteras agrarias, deforestación, grandes aprovechamientos mineros), 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.

En primer lugar se describe muy someramente la situación en términos de gobernanza y gestión territorial de los casos analizados en América Latina, esta presentación sirve para enmarcar en segundo lugar, el análisis histórico del proceso de agotamiento de los modelos jerárquicos de gestión territorial. En tercer lugar se analizan los procesos de reorganización de los mecanismos de gobernanza y gestión territorial, para poner el acento a continuación en la explicación de los factores que inhiben o imposibilitan la construcción de modelos de gestión territorial más eficaces. El último punto se centra en una propuesta básica para la mejora de los procesos de gobernanza territorial.

2. EL AGOTAMIENTO DE LOS MODELOS JERÁRQUICOS DE PLANIFICACIÓN Y GOBERNANZA TERRITORIAL

Desde mediados del siglo XX, los países de América Latina, en el contexto de las políticas de sustitución de importaciones, 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 (Sili, 1995; Moncayo Jiménez, 2001). 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 estos 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, 1998). No obstante, luego de varias décadas de esfuerzos por parte de los estados nacionales, las evidencias mostraron que los resultados alcanzados fueron magros (Massiris, 2018).

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 (Fernández, 2017). En muchos 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, 2017). 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 emergentes 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 y en América Latina (Rist, 2013).

De esta manera, a partir de los años ochenta y especialmente en los noventa, las prácticas de desarrollo territorial han estado orientadas mayormente a apoyar procesos de desarrollo local y micro-regional; en definitiva, el desarrollo local ha sido considerado como la solución para que los territorios logren insertarse en forma competitiva dentro del mercado mundial (Benko & Lipietz, 1992). Sin embargo, las posibilidades de desarrollo estuvieron limitadas a lugares con características muy particulares y con posibilidades ciertas de inserción en el mercado internacional de productos: 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. Así entonces, los procesos de descentralización han representado una oportunidad para los territorios con niveles medios de desarrollo y dotados de capacidades estratégicas relevantes. Por otro lado, 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 (Sili, 1995).

En definitiva, el proceso descentralizador 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. Se construyó entonces una nueva división del trabajo internacional, una nueva geografía económica en la cual coexisten regiones que ganan y regiones que pierden (Benko et al., 1992), dialéctica territorial que marco la dinámica territorial en las últimas décadas, fragmentando y desequilibrando aún más las históricas diferencias territoriales en muchos países (Amin, 2008).

En este contexto de descentralización y fragmentación de iniciativas, las estructuras estatales heredadas (y en muchos casos residuales) del modelo estado céntrico de mediados de siglo XX, se mostraron insuficientes para atender las nuevas lógicas de descentralización y funcionamiento de los actores, para promover el desarrollo de los territorios, para proveer servicios con mayor eficiencia y para fomentar procesos de planificación y gestión territorial más integrales y democráticos (Sili, 2017).

De esta manera las viejas promesas de mayor equilibrio y desarrollo territorial no se cumplen, ni con las políticas tradicionales de planificación centralizada y jerárquica, ni con las políticas más recientes de descentralización. Por el contrario, se puede observar en la experiencia de América Latina que se acentuaron los procesos de urbanización, se consolidaron los desequilibrios territoriales entre regiones ganadoras y regiones perdedoras, aumentó el nivel de deterioro ambiental y paisajístico y 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 (Fernández et al., 2008; Fernández, 2017; Riffo, 2013).

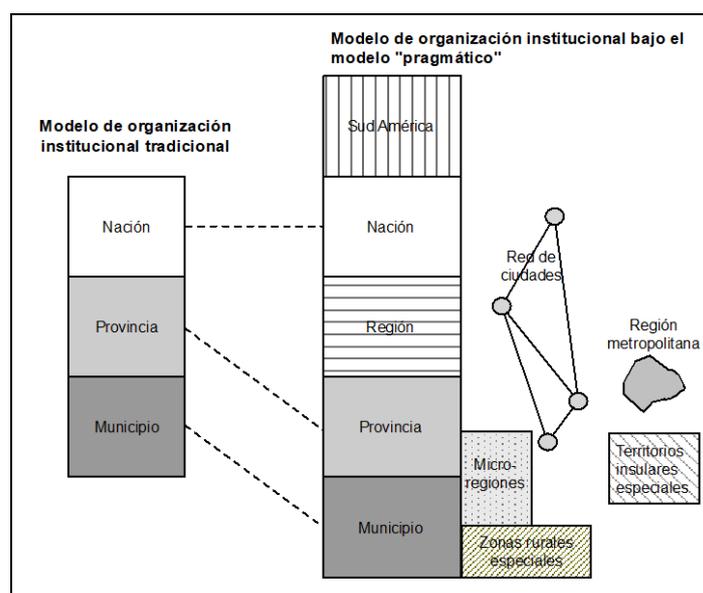
3. EL REORDENAMIENTO DE LAS FORMAS DE GESTIÓN TERRITORIAL

Frente a esta insuficiencia de los modelos tradicionales y de descentralización, a inicios del nuevo milenio la situación revela cambios significativos, no porque se hayan ideado nuevos postulados y nuevas propuestas metodológicas, sino porque han cambiado las miradas y las posturas acerca de cómo pensar y enfrentar los desafíos de la gestión territorial. Emerge una etapa que se podría caracterizar y describir como “pragmática”, en la cual convergen en la práctica concreta múltiples miradas, teorías, instrumentos y metodologías provenientes de dos enfoques diferentes (enfoques neoclásico y nekeynesiano), con elementos críticos del estructuralismo. A través de este sincretismo ideológico y conceptual, se intenta gestionar y promover el desarrollo de los territorios, para alcanzar finalmente los objetivos de equilibrio, inclusión y competitividad que, como lo demuestra la evidencia empírica, no siempre son posibles (Argiolas et al., 2009; Capello, 2009).

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 (Sili, 2017). 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. (Stead, 2013; Campagne & Pecqueur, 2014; Farinós, 2016).

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 (Chile, Colombia, Argentina), regiones metropolitanas (en Ecuador, México, Paraguay, entre otros), redes de ciudades, territorios de ultramar o áreas insulares especiales (en 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 o configuraciones territoriales.

Figura 1. *Reorganización de las entidades territoriales*

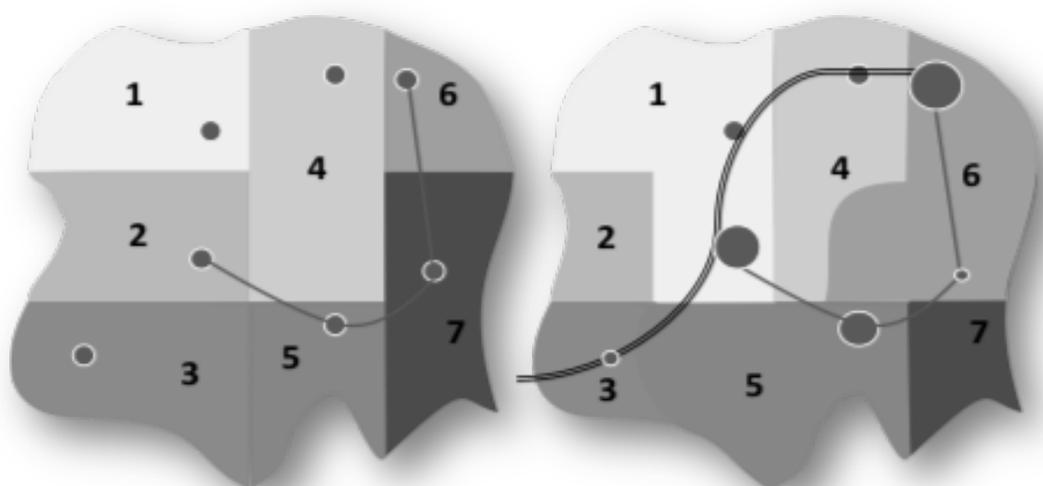


Fuente: elaboración propia.

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 expansión de los límites urbanos y el involucramiento de territorios vecinos, las problemáticas ambientales que no reconocen límites administrativos, la pérdida de dinamismo o el abandono de las áreas rurales, etc. 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 (Biesenthal, 2014).

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 (vid. Farinós, 2018a). 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 la reconfiguración de municipios en Argentina o Uruguay, la creación de nuevos municipios en Paraguay, la expansión de municipios en Ecuador, etc. La Figura 2 presenta un esquema síntesis de este pasaje de un modelo de configuración territorial a otro modelo, con el reacomodamiento y cambio de límites de las unidades territoriales, algunas crecen incorporando nuevos territorios, otras unidades desaparecen pues son incluidas en otras.

Figura 2. *Modelo de reconfiguración territorial*



Fuente: elaboración propia.

En tercer lugar, en las últimas dos décadas se vivió un aumento sustancial de la preparación de planes, programas y proyectos de carácter territorial, en todos los niveles escalares, nacional (a la vieja usanza de los planes quinquenales, ahora se plantean planes estratégicos nacionales), 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 creación de infraestructuras, 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. Esta profusión de iniciativas ha transformado a la planificación y gestión territorial de América Latina en una verdadera Torre de Babel en términos de instrumentos, ideas y conceptos. Esta fuerte diversidad de temáticas se complejiza aún más si observamos que la mayor parte de las veces estas iniciativas no se coordinan ni dialogan entre sí. En efecto, muchas veces los planes regionales 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, problemática que no solo aqueja a los países de la región, sino también a países de otros continentes (Scharpf, 2011; Stephenson, 2013, Howlet & Newman, 2010). Algunos ejemplos de estas múltiples iniciativas de planes a nivel nacional son las siguientes:

- Plan Estratégico Territorial (Argentina)
- Plan Nacional de Desarrollo (Paraguay)
- Plan de Ordenamiento Territorial (Colombia)
- Plan Marco de Desarrollo Territorial (Paraguay)
- Plan Nacional de Desarrollo Regional (Ecuador)
- Plan de Desarrollo Local (Argentina, México)
- Plan de Ordenamiento Ecológico Territorial (México)
- Plan de Desarrollo Urbano (México)
- Programas de Actuación Integrada (Uruguay)

Dentro de este contexto de mayor pragmatismo, cada territorio intenta avanzar construyendo soluciones para 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 mayor desarrollo del territorio a cualquier precio y de cualquier manera, se imponen por sobre cualquier otra consideración. Sin embargo, hay que resaltar que el equilibrio, la sostenibilidad y el desarrollo de los territorios emergen con fuerza como los elementos centrales. Así, del discurso en torno a 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 (Moulaert & Mehmood, 2010; Sedjari, 1997). 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 (Piattoni, 2009).

4. LA PERSISTENCIA ESTRUCTURAL DE LOS PROBLEMAS TERRITORIALES. POSIBLES CAUSAS

Pese a que se han reordenado las estrategias de planificación y gestión territorial, con nuevas iniciativas de planificación en todos los niveles escalares, con la creación y reconfiguración de las entidades territoriales, y con una disposición crecientemente pragmática, que intenta a toda costa resolver las problemáticas territoriales, las evidencias empíricas en América Latina y a nivel internacional muestran que los problemas continúan o se exacerban. Así, los procesos de desdoblamiento 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. (Prado et al., 2016). Tal como lo afirman, con modulaciones diferentes, Appadurai, Maalouf y Bauman, 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 (Appadurai, 2015; Maalouf, 2009; Bauman, 2002). Es evidente entonces que para resolver estas problemáticas, hay que ir más allá de las cuestiones organizacionales de la administración territorial y resolver las formas como los actores públicos, privados y colectivos construyen el desarrollo en este nuevo contexto global (Rist, 2013).

Frente a todos estos problemas, cabe entonces la pregunta, ¿por qué, a pesar de la batería incesante de iniciativas, de planes, de programas y de proyectos de orden territorial, y de los múltiples cambios en las formas de organización de los actores y las instituciones no se pueden resolver las problemáticas territoriales emergentes? ¿Cuáles son los factores que inhabilitan la construcción de mecanismos más eficaces de gestión territorial?

Varios factores o causas pueden ser considerados, los cuales puedan actuar muchas veces articulados e interdependientes unos de otros.

Un primer elemento clave es la inadecuación del modelo de gestión estatal a las nuevas condiciones territoriales impuestas por la movilidad y las redes (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. Esto se agrava aún más cuando la gestión territorial sigue estando centrada en la acción pública, de nivel nacional, provincial o municipal, 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 puesta en valor de nuevos recursos, de nuevas actividades productivas agropecuarias, de instalación de fábricas u otros emprendimientos, de operaciones inmobiliarias de envergadura, de migraciones, de transformación de un paisaje en función de nuevas actividades, etc. Estas acciones, efectivamente estructuradoras y dinamizadoras de los territorios, no siempre son consideradas en forma adecuada por los modelos actuales de gestión territorial, pues se sigue pensando sólo en la acción pública como factor clave de organización territorial. Se trata en este sentido de un problema de enfoque y contenido del modelo de gobernanza territorial contemporáneo. Así, 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. La acción colectiva como la acción privada deben estar involucradas y ser partícipes del sistema de gobernanza territorial (Farinós & Ferrao, 2015).

Otro problema recurrente, claramente vinculado al anterior, es la debilidad de la acción pública para gestionar los territorios. No sólo los Estados muchas veces no tienen capacidad para articularse con la acción pública y la acción colectiva, sino que también son muy débiles y no tienen la capacidad mínima para administrar y regular el funcionamiento de un territorio, situación que es muy común en los niveles municipales, los cuales deben enfrentar un conjunto de acciones para las cuales no tienen las condiciones necesarias. En estos casos las dinámicas de los territorios quedan sujetas al accionar de los actores privados, de la acción colectiva, y a su capacidad de presión (Casula, 2017).

En tercer lugar, y como producto de los factores anteriores, hay que señalar la debilidad de los mecanismos de coordinación de redes y actores (Farinós, 2005). Un elemento básico de un modelo de gobernanza es asegurar la coordinación multiescalar y multiactoral, lamentablemente las estructuras públicas, rígidas y jerárquicas, propias de un modelo estatal fordista propio 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. El histórico 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 determinada. Los procesos 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 & Rambonilaza, 2010); sin embargo, las instituciones responsables de la planificación y la gestión territorial siguen manteniendo estructuras 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 (Farinós, 2018b).

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; Iparraguirre, 2017). 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, las experiencias de los planes de desarrollo local en Paraguay, o de los Planes estratégicos urbanos y territoriales en Argentina son ejemplo de ellos. 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 carencia de herramientas e instrumentos para la planificación y la gestión territorial también es un tema largamente debatido en la región. El Estado, en sus diferentes niveles escalares 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. Esta debilidad se manifiesta en varios elementos.

- La falta de recursos humanos capacitados es uno de los factores más críticos ya que la falta de interés por las políticas territoriales no ha generado estructuras técnicas estables, y con los incentivos necesarios para el desarrollo profesional. A su vez 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.
- Otro elemento que marca esta debilidad es la carencia de metodologías estandarizadas de planificación y gestión territorial, de sistemas de seguimiento, evaluación y control, y de información de calidad. 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.
- 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.

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).

5. DESAFÍOS PARA LA PLANIFICACIÓN Y LA GESTIÓN DEL TERRITORIO HACIA EL FUTURO

Ante el panorama descrito, es claro que los mecanismos de planificación y gestión 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 genuino. En este sentido, y a la luz de la experiencia internacional, consideramos que hay tres grandes desafíos frente al futuro.

5.1. Repensar los modelos de gobernanza territorial

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

- 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.
- Ordenar las competencias de los múltiples actores involucrados en los procesos de planificación y gestión territorial. No solo 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.
- 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 (Rodríguez Bilella, 2007). 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 (Sedjari, 2017). Los Consejos Territoriales de Planeación u otros instrumentos pueden ser elementos o experiencias a tener en cuenta.
- 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.

5.2. Construir y consensuar una visión de futuro

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 (Appadurai, 2015; Romero & Farinós, 2011), 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.

5.3. Desarrollar nuevos recursos e instrumentos

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 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. También será 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 (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, en los que la información de carácter territorial aparece fragmentada, discontinua y, en muchos casos, presentando errores o lagunas.

6. COMENTARIOS FINALES

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 planificación y la gestión del territorio son muy diferentes según los países. Las trayectorias históricas de los países y sus niveles relativos de desarrollo definen las oportunidades concretas de acción en la actualidad y también condicionan las prácticas de planificación y gestión territorial hacia el futuro. No obstante, en general los países de la región mantienen una fuerte estructura territorial y económica ligada a exportación de bienes primarios, con territorios desequilibrados, falta de conexiones, carencia de infraestructuras. Estas problemáticas se reflejan también en los modelos de gobernanza, incompletos, con fuertes debilidades.

Por otro lado, 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.

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.



Declaración responsable: El autor declara que no existe ningún conflicto de interés en relación a la publicación de este artículo.

7. REFERENCIAS

- Amin, A. (2008). Una perspectiva institucionalista sobre el desarrollo económico regional. En V.A. Fernández, A. Amin, & J.I. Vigil, *Repensando el desarrollo regional: Contribuciones globales para una experiencia latinoamericana* (pp. 101-120). Miño y Dávila.
- Appadurai, A. (2015). *El futuro como hecho cultural. Ensayos sobre la condición global*. Fondo de Cultura Económica.
- Argiolas, G., Floris, M., & Dessi, C. (2009). Building innovative models of territorial governance. *Journal of Place Management and Development*, 2(3), 178-210. <https://doi.org/10.1108/17538330911013898>
- Bauman, Z. (2002). *La Sociedad Sñtiada*. Fondo de Cultura Económica.
- Benko, G., & Lipietz, A. (Dir.) (1992). Les régions qui gagnent. Districts et réseaux. Les nouveaux paradigmes de la géographie économique. PUF.
- Biesenthal, C., & Wilden, R. (2014). ScienceDirect Multi-level project governance: Trends and opportunities. *International Journal of Project Management*, 32(8), 1291-1308. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2014.06.005>
- 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.
- Campagne, P., & Pecqueur, B. (2014). *Le développement territorial. Une réponse émergente à la mondialisation*. Charles Léopold Mayer.
- Capello, R. (2009). Regional growth and local development theories: Conceptual evolution over fifty years of regional science. *Géographie Économie Société*, 11(1), 9-21. <https://doi.org/10.3166/ges.11.9-21>
- Casula, M. (2017). Quem governa na governança (local)? Reflexões teóricas e evidências empíricas. *Revista de Administração Pública*, 51(6), 1122-1138.
- Davoudi, S., Evans, N., Governa, F., & Santangelo, M. (2008). Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (46), 351-355. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/677>
- De Mattos, C. (1998). *Los procesos de concentración territorial del capital en la formación de los sistemas nacionales latinoamericanos*. ILPES-CPRD.
- Farinós, J. (2005). Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional. *Ería*, 0(67), 219-235. <https://doi.org/10.17811/er.0.2005.219-235>
- Farinós, J., & Ferrao, J. (2015). Gobernanza. En L. López Trigal (Coord.), *Diccionario de Geografía Aplicada y Profesional. Terminología de análisis, planificación y gestión del territorio*. Universidad de León.
- Farinós, J. (2016). Planificación territorial y desarrollo local, y su relación con las nuevas formas de gobernanza territorial asociadas. Un renovado espacio de aplicación profesional. En J. Noguera (Ed.), *La visión territorial y sostenible del desarrollo local. Una perspectiva multidisciplinar* (pp. 61-95). PUV.
- Farinós, J. (2018a). Organización del Estado y modelo territorial (o de la dimensión territorial de la política). En L. Estupiñán, G.M. González & A. Montiel (Coords.), *La cuestión territorial a debate: España y Colombia* (pp. 105-132). UVEG/Universidad Libre.

- Farinós, J. (2018b). Bases conceptuales de la gestión territorial: inteligencia territorial y ética práctica. En J. Virtale, C. Dalmaso, M. Saavedra, S. Ledesma & E. Cittadini (Eds.), *Observatorios territoriales para el desarrollo y la sustentabilidad de los territorios, v. 1: Marco conceptual y metodológico* (pp. 12-25). Ediciones INTA
- Farinós, J., Antequera, E., Almenar-Muñoz, M., Borobio, M., Elorrieta, B., Escribano, J., Ferreres, J. B., Gallego, J., Bono, J., García-Leonardo, E., Garrido, J., Latasa, I., Monteserín, O., Peiró, E., Pinazo-Dallenbach, P., Pítxer, J., Rando, E., Rodríguez, D., Segura, S., & Tutistar-Rosero, D. (2021). Resultados de la evaluación de procesos aplicado a la OT en España. A modo de conclusiones y algunas recomendaciones. En J. Farinós (Dir.), *Evaluación de procesos: una mirada crítica y propositiva de la situación de la política e instrumentos de Ordenación del Territorio en España* (pp. 407-441). Aranzadi.
- Fernández, V.R. (2017). *La trilogía del erizo-zorro. Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia*. Siglo Veintiuno.
- Fernández, V., Amin, A., & Vigil, J. (2008). *Repensando el desarrollo regional: Contribuciones globales para una experiencia latinoamericana*. Miño & Dávila.
- Howlett, M., & Newman, J. (2010). Policy analysis and policy work in federal systems: Policy advice and its contribution to evidence-based policy-making in multi-level governance systems. *Policy and Society*, 29(2), 123-136. <http://doi.org/10.1016/j.polsoc.2010.03.004>
- Iparraquirre, G. (2017). *Imaginario del desarrollo. Gestión política y científica de la cultura*. Editorial Biblos CULTURALIA.
- Maalouf, A. (2009). *Le dérèglement du monde*. Le livre de Poche.
- Massiris, A. (2018). Construcción de territorialidades y prácticas de ordenamiento territorial en América Latina. En J. Farinos (Ed.), *Territorio y Estados: elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el siglo XXI* (pp. 1211-1240). Tirant lo Blanch
- Moncayo Jiménez, E. (2001). *Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial*. CEPAL.
- Moulaert, F., & Mehmood, A. (2010). Analysing regional development policy: a structural-realist approach. *Regional Studies*, 44(1), 103-118.
- Piattoni, S. (2009). Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis. *Journal of European Integration*, 31(2), 37-41. <https://doi.org/10.1080/07036330802642755>
- Abramo, L. (Coord.) (2016). *The social inequality matrix in Latin America*. Ed. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40710/S1600945_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Rey-Valette, H., Mathé, S., Colin, A., & Régionale, É. (2012). L'évaluation de la gouvernance territoriale. Enjeux et propositions méthodologiques. *Revue D'économie Régionale & Urbaine*, (5), 783-804.
- Riffo, L. (2013). *50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial*. CEPAL.
- Rist, G. (2013). *Le Développement. Histoire d'une croyance occidentale*. Presses de Sciences Po.
- Romero, J., & Farinós i Dasí, J. (2011). Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (56), 295-319. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/1354>
- Rodríguez-bilella, P. (2007). Governance, participation and empowerment: A non-prescriptive approach. En L. Cheshire (Dir.), *Rural Governance: International Perspectives* (pp. 1-13). Routledge.
- Scharpf, F.W. (2011). Introduction: the problem-solving capacity of multi-level governance. *Journal of European Public Policy*, 4(4), 37-41. <https://doi.org/10.1080/135017697344046>

- Sedjari, A. (2017). *L'art de gouverner ou le courage de changer. Plaidoyer pour une bonne gouvernance*. Ed. La coisée des Chemins.
- Sejdari, A. 1997. *La revanche des territoires*. Ed. Gret.
- Sili, M. (1995). The macroeconomic policy of structural adjustment and their territorial impact in Argentina in the 90s. In *Yearbook - Conference of Latin Americanist Geographers*, 21.
- Sili, M. (2017). La acción territorial. Una propuesta conceptual y metodológica para su análisis. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 20(1), 11. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2018v20n1p11>
- Stead, D. (2013). Dimensions of territorial governance. *Planning Theory & Practice*, 14(1), 37-41. <https://doi.org/10.1080/14649357.2012.758494>
- Stephenson, P. (2013). Twenty years of multi-level governance: Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going? *Journal of European Public Policy*, 20(6), 37-41. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.781818>
- Von Haldenwang, C. (2005). Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina. *Revista de La CEPAL*, 2005(85), 35-52. <https://doi.org/10.18356/53ae001a-es>
- World Bank (2008). *World Development Report, Reshaping Economic geography* (Documento preliminar). The World Bank.