

# EL GOBIERNO DEL TERRITORIO EN ESPAÑA INICIATIVAS DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN TERRITORIAL

## PRESENTACIÓN

El presente monográfico es resultado del esfuerzo colectivo de grupos de investigación de catorce universidades españolas. Integrados bajo el nombre de *Grupo Territorios*, este amplio colectivo de geógrafos presenta los resultados de la primera fase de investigación del proyecto coordinado titulado «Estrategias de cooperación y desarrollo sostenible en España», financiado por el FEDER y por el MCyT (Plan Nacional de I+D+I 2000-2003).

Un esfuerzo compartido que forma parte de las investigaciones llevadas a cabo desde fecha reciente sobre dinámicas territoriales. Con enfoques renovados, diversas ciencias del territorio se han incorporado al estudio de procesos recientes y de sus consecuencias. La geografía española no es una excepción. Ya se cuenta con obra publicada suficiente como para poder afirmar que también desde la geografía se presta creciente atención a los profundos cambios en curso. Esta aportación pretende formar parte de esa nueva generación de estudios que presta creciente atención a una nueva manera de entender y analizar el territorio y las políticas públicas.

Se asiste a una profunda recomposición del Estado en España. Han aparecido nuevos y decisivos actores políticos en la escala regional, al tiempo que cobra creciente protagonismo la escala local en el ámbito de la planificación estratégica, de la promoción económica, de la cohesión social, del desarrollo urbano y territorial. La geografía del poder político en España ha cambiado profundamente y eso tiene una automática repercusión en la capacidad y legitimidad de los diferentes actores en el desarrollo de políticas públicas con fuerte impacto territorial.

El Estado es más complejo y ello obliga a desplegar un formidable esfuerzo en el campo de la coordinación y la cooperación territorial. A imaginar en definitiva nuevas formas de gobierno del territorio en contextos también cada vez más complejos. Ello supone la ampliación de la red de actores y una redefinición del papel de los poderes públicos, al tiempo que una mayor coordinación entre ellos (multinivel, horizontal —entre sectores y territorios— y diagonal). Ahora, el espacio público viene obligado a hablar de proximidad, de partenariado,

de cooperación (vertical y horizontal/ formal e informal), de políticas públicas que garanticen un desarrollo más sostenible, de la necesidad de superar enfoques sectoriales, de desarrollo territorial y de enfoque estratégico.

El proceso de reflexión iniciado a propósito de la elaboración de la Estrategia Territorial Europea constituye un buen reflejo de nuevos enfoques para abordar nuevos procesos: la cohesión o coherencia territorial como objetivo estratégico, preferencia por la escala regional y local, mayor atención a los contextos específicos y a las capacidades de los territorios, importancia recobrada de las identidades territoriales como elemento de identificación y cohesión, mayor impulso a la cooperación y apuesta por enfoques centrados en el desarrollo territorial y en la gestión prudente del territorio.

De otra parte, el cambio social, la segmentación creciente, la emergencia de nuevos actores políticos, la mayor distribución del poder de decisión obliga a gobernar de una forma más horizontal, más participada, más próxima, más democrática en definitiva. Un nuevo reto para el espacio público, principal e insustituible responsable de impulsar políticas orientadas a mejorar la competitividad, a garantizar la cohesión social y a velar por una gestión más sostenible del territorio. Esto es especialmente visible en la escala local, donde la necesidad obliga a imaginar nuevas soluciones a la crisis de los viejos modelos.

Se transita ahora desde las concepciones tradicionales de ordenación del territorio hacia visiones más holísticas centradas en el desarrollo territorial. Toda transición es compleja y en cada país se aborda de acuerdo con su biografía y cultura política. Pero, en conjunto, bien puede decirse que ha quedado atrás una etapa centrada en la provisión y en la gestión, para dar paso a otra nueva generación de políticas públicas más atentas a valores postmateriales, más centradas en las visiones estratégicas, más proclives a garantizar la cohesión social y más respetuosas con la gestión de los recursos y con la herencia que vamos a dejar a futuras generaciones.

De esta transición participan las distintas ciencias del territorio en el ámbito académico. En muchas ocasiones, y esto es un acierto, abordando el estudio de procesos y dinámicas territoriales con enfoques interdisciplinares. Un simple repaso a algunas aportaciones recientes hechas en España son buen ejemplo tanto de la renovación de contenidos, como de la colaboración interdisciplinar de especialistas procedentes de diversos campos como la geografía, el derecho, la economía, la planificación territorial o la ciencia política (Subirats, 2002; Folch, 2003; Romero; Farinós, 2004; Parejo, 2004).

Este número monográfico se inscribe en ese contexto y participa de la voluntad de abundar en la necesidad de renovación de enfoques y de prestar mayor atención a nuevos procesos, al análisis de las políticas y a sus consecuencias, bien por acción, bien por omisión. En este caso las aportaciones se hacen desde la geografía aunque sin ánimo de ser exclusivos ni excluyentes. Se debe únicamente al hecho de que se ha podido disponer de una excelente ocasión financiada con fondos públicos para avanzar en el conocimiento de las dinámicas territoriales recientes en un Estado compuesto que requerían aproximaciones desde la escala regional y local y sobre las que no se disponía de información suficiente.

El lector podrá comprobar que aunque persisten inercias, culturas y contextos específicos que más bien se insertan todavía en concepciones tradicionales de la ordenación territorial, también en España se asiste a la consolidación de una nueva generación de políticas públicas y ya se dispone de un notable catálogo de experiencias que avanzan nuevas formas de coor-

dinación y de cooperación territorial. Y en ambos casos, participan de nuevos valores y de una nueva cultura territorial en sintonía con las directrices y objetivos básicos que ya fueran enunciados por la Estrategia Territorial Europea.

Las razones que ayudan a explicar la emergencia de esta nueva etapa son variadas. En unos casos se debe a la propia necesidad que obliga a las diferentes administraciones a imaginar nuevas vías de cooperación para afrontar problemas comunes y desafíos futuros. En otras, la explicación hay que encontrarla en la voluntad política demostrada desde algunos gobiernos locales y regionales para emprender nuevas vías de cooperación o para impulsar directrices de coordinación que garanticen mayor coherencia territorial a los procesos en curso. Otras experiencias, en fin, corresponden a iniciativas inducidas o propiciadas «desde arriba», fundamentalmente desde Bruselas, al obligar a ensayar alguna forma de cooperación para acceder a financiación de proyectos e iniciativas.

El número ha quedado organizado de acuerdo con la secuencia anteriormente descrita. De una parte se analizan las experiencias planificación estratégica y el desarrollo de Directrices de coordinación y Planes territoriales de ámbito regional y subregional; de otra, se estudian igualmente las iniciativas de cooperación territorial en la escala local y subregional; se presta también atención a la experiencia de gestión de espacios protegidos; se incluye un apartado amplio relacionado con el despliegue de iniciativas comunitarias y su incidencia territorial; por último se propone una primera aproximación a la experiencia y resultados hasta ahora alcanzados con la puesta en marcha de los procesos de Agendas 21. Este balance, necesariamente provisional, viene precedido de dos aportaciones de excepción relacionadas con el tema (el desarrollo en el territorio) y con la escala (local y subregional) que a modo de invitación han elaborado amablemente los profesores Faludí y Dematteis y Governa. Se incluye igualmente un primer balance de conjunto, también provisional, sobre las luces y sombras del gobierno del territorio en España elaborado por el coordinador principal del proyecto.

Este esfuerzo colectivo del *Grupo Territorios* tiene voluntad de proseguir en un futuro inmediato. La importancia del tema y la implicación de los diferentes equipos así lo aconsejan y lo garantiza. A esta primera visión de conjunto, en forma de balance provisional y análisis crítico de experiencias, seguirá un estudio en profundidad de una amplia representación de estudio de casos. De esa forma se pretende poder ofrecer en su día una visión más completa y más perfilada de las causas que ayuden a entender las razones del éxito o fracaso de un amplio catálogo de experiencias de coordinación y cooperación territorial en España.

Juan Romero González

Joaquín Farinós Dasí

Universitat de València

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- SUBIRATS, J. (Coord.) (2002): *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Barcelona, Diputació de Barcelona, colección *Territorio y Gobierno. Visiones*, núm. 1.
- FOLCH, R. (Coord.) (2003): *El territorio como sistema. Conceptos y herramientas de ordenación*, Barcelona, Diputació de Barcelona, colección *Territorio y Gobierno: Visiones*, núm. 3.

- ROMERO, J.; FARINÓS, J. (Eds.) (2004): *Ordenación del territorio y desarrollo territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*, Gijón, Ed. Trea.
- PAREJO, T. (2004): *La Estrategia Territorial Europea. La percepción comunitaria del uso del territorio*, Madrid, Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente y Marcial Pons.