

Enrique Gallicchio

*Coordinador Académico de Desarrollo Local, Universidad CLAEH-Uruguay
Asesor del Congreso de Intendentes de Uruguay*

I. Introducción

Las visiones, actores y estrategias en torno al desarrollo están en disputa. Esta cristaliza en varios frentes, con el telón de fondo de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Estados nacionales, grandes ciudades, municipios, el sector privado, la sociedad civil, la academia y los actores de la cooperación internacional pugnan en una lógica de alianzas inestables por lograr mayores espacios de incidencia. La influencia global en las políticas, su visión y orientación, así como el financiamiento, son algunos de los aspectos en juego.

La Agenda 2030 no es una nueva forma de medir el desarrollo en función de nuevas metas e indicadores. Por el contrario, representa una visión crítica que pone en cuestión la sustentabilidad del desarrollo y que notoriamente reclama cambios. Sin embargo, la posibilidad real de cambiar el paradigma del desarrollo se ve obstaculizada por la repetición de viejos esquemas por parte de determinados actores. Esta discrepancia, algunas veces explícita y otras no, tiene lugar en una arena global marcada por la existencia de relaciones de poder, diferentes formas de actuar y recursos desiguales en el marco de una institucionalidad vigente y otra que emerge. Las instituciones gubernamentales y las sociedades locales tratan de hacer realidad un nuevo modelo de sociedad. Sin embargo, hay actores emergentes con creciente poder fáctico y simbólico, cuya actuación genera cambios que entran en conflicto con esta visión de las sociedades locales legitimadas por mecanismos democráticos.

En este marco toma cuerpo el debate sobre el rol de los actores territoriales en la Agenda 2030, una agenda global en disputa, que será objeto de análisis en el presente artículo. Materializar la Agenda 2030 requiere acciones en diferentes escalas territoriales. Este trabajo intenta reflexionar sobre ellas, poniendo énfasis en las ciudades, pero sin perder de vista la mirada global; y parte de la realidad de América Latina, el ámbito donde el autor desarrolla la mayor parte de sus actividades.

Se trata de un análisis con muy fuerte contenido político, entendiendo aquí por «política» la mejora de la calidad de vida, cercanía, empatía,

liderazgo y visión estratégica. Por consiguiente, se plantea una discusión íntimamente relacionada con el ejercicio del poder y las competencias políticas, y la disponibilidad de recursos.

Los problemas no pueden ser resueltos a través de más centralismo, pero tampoco con una visión *localista* o *municipalista*

II. Sentarse en la mesa global: desafíos para los actores territoriales

¿Qué hacer y cómo para que los actores territoriales tengan mayores posibilidades de ubicarse en la mesa global? Dos aspectos son especialmente relevantes: forjar articulaciones territoriales y globales, y tener capacidad de *buen gobierno*. Ambos aspectos están íntimamente entrelazados entre sí: aquellos gobernantes de territorios con mejores capacidades de gobierno (o *buen gobierno*), en sentido amplio, estarán mejor dotados para tener influencia en los diferentes ámbitos de gobernanza global. ¿Y en qué se concreta dicho *buen gobierno*? En actuar de acuerdo con las competencias de que se dispone con una lógica de articulación multinivel, que incluye la incidencia en la agenda global. Sin embargo, la actuación a varias escalas tiene algunos desafíos básicos, como los siguientes:

- Articular lo local y lo global desde el territorio: Las políticas locales son el ámbito natural de gestión, innovación, articulación y participación en un contexto donde las dinámicas de cercanía prevalecen, pero donde las agendas globales permean e inciden. Las agendas globales, por su parte, impactan territorialmente de diversas maneras, no siempre positivas. Esta es una de las razones por las que el rol de los gobiernos locales, como garantes de la inclusión, la cohesión y la mejora de la calidad de vida¹, es crucial: estos deben lidiar con actores y agendas de carácter global con instrumentos de gestión de base territorial.
- La gobernanza multinivel: Actuar en un marco de gobernanza multinivel no es una cuestión opcional para los territorios (Serrano, 2011). Los problemas no pueden ser resueltos a través de más centralismo, pero tampoco con una visión *localista* o *municipalista*. Si bien esta dimensión está hoy clara en el discurso de los gobiernos nacionales, predomina la *territorialización de políticas* de corte central, vertical y sectorial. Frente a esta tendencia, es necesario avanzar hacia el desarrollo de un *enfoque territorial* en las políticas, es decir, garantizar que la construcción de políticas territoriales se lleva a cabo de manera horizontal y en red, no solo con los actores del territorio, sino también con los actores de otros niveles de gobierno y de la sociedad en general. Esta tesis no implica en absoluto que el problema esté en el volumen de recursos que se está destinando a las políticas territoriales, sino que estos recursos deben aplicarse con una lógica local (con visión global) y no con una lógica central. Sobra decir que esta lógica conlleva amplios desafíos en términos de articulación, abarcando también aspectos de participación y de *cocreación* de políticas.
- La actuación y la incidencia en la agenda global: Si bien hay avances y logros, tales como la incidencia en la Nueva Agenda Urbana o la configuración del ODS 11, así como la participación activa de la Global Task Force (GTF) en el Foro de Alto Nivel sobre los ODS, las agendas globales siguen siendo dominios de los gobiernos centrales. La gran cantidad de redes de ciudades existentes en torno a diferentes temáticas y problemáticas (CGLU ha identificado más de 180 redes

1. Véase CEPAL (2018) para el caso de América Latina vinculando ODS y desarrollo territorial.

de ciudades) puede conducir a una fragmentación de la voz de los gobiernos locales en la escena internacional antes que a la construcción de una visión conjunta. Para evitarlo, se precisa de un espacio de articulación global que produzca sinergias y capacidad de influencia mayor en la toma de decisiones globales.

Todas estas cuestiones están atravesadas por problemáticas clave, como el nivel de competencias, financiamiento y capacidades de los gobiernos territoriales. A continuación, se tratará de aportar algunas respuestas en torno a cómo se puede avanzar hacia este *enfoque territorial* en las políticas.

Lo local queda muchas veces reducido a un ámbito de gestión de decisiones tomadas en otros niveles

III. De la «territorialización de las políticas» a la «construcción de políticas territoriales»

Desde un punto de vista amplio, sobre todo en América Latina, tenemos un conjunto de paradojas con las que conviven las políticas territoriales y las dinámicas de desarrollo nacional y global que hacen más compleja la acción política de los gobiernos locales. Algunos elementos de este *contexto* son los siguientes:

- Más Estado y más descentralización. América Latina ha vivido un ciclo muy importante tras la *era neoliberal* de reconstrucción de un Estado fuerte que se ocupa de la dimensión territorial. Esto también ha implicado una renovada ola de descentralización que, más allá de algunos retrocesos o debates, tiene clara la necesidad de incorporar una dimensión territorial a las políticas nacionales. Numerosas leyes, marcos normativos, renovados sistemas de transferencias de recursos y de competencias han pautado la realidad regional. Si bien está en debate la sostenibilidad de este proceso, hay autores que hablan de «recentralización» o de «descentralización centralizada» porque resulta claro que donde sigue habiendo una clara inequidad de poder es en las interfases, es decir, en las relaciones entre niveles de gobierno.
- Más ingresos para los territorios, pero mantenimiento de las desigualdades territoriales. Si bien hay mayores recursos para los territorios, no se ha conseguido superar la desigualdad territorial histórica (América Latina es el contexto regional más desigual del mundo). A la hora de medir los ODS, por ejemplo, los resultados obtenidos en el ámbito del país, en general son buenos; pero las diferencias entre territorios son enormes. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha señalado que las transferencias de recursos entre niveles de gobierno en América Latina no han podido cumplir sus objetivos de mejorar la equidad territorial. Más aún, en algunos contextos han resultado regresivas y en varios países se observa una creciente discrecionalidad en la forma y en la cantidad transferida a los ámbitos locales, sobre todo en los países unitarios. En los países federales, la tendencia parece ser de mayor peso de las transferencias a los niveles intermedios en detrimento de los municipios, aunque existen algunas excepciones.
- Mejores indicadores cuantitativos en términos de transferencias y recursos financieros pero menos *proyecto local*. Hay un fuerte discurso hacia lo local como objeto de la política y la voluntad política de transferir más recursos hacia los territorios, pero con una lógica centralista. Lo local queda muchas veces reducido a un ámbito de gestión de decisiones tomadas en otros niveles (*concursumo* por fondos) y su capacidad de

La idea de «construcción de políticas territoriales» alude a una lógica complementaria de corte horizontal y reticular, que configura el territorio como objeto y sujeto de las políticas de desarrollo

Dicha articulación territorial no es ajena a las tensiones y conflictos que se dan a escala regional, nacional y global

negociación es muy menguada. Aún se requieren muchos esfuerzos para empoderar actores y mejorar las capacidades territoriales. En suma, el desafío es cómo combinar políticas nacionales y territoriales en pos de un objetivo común de combatir la inequidad y fragmentación territorial desde sociedades locales con capacidades, competencias y recursos para llevar adelante autónomamente su agenda de desarrollo.

- De cadenas de valor globalizadas a cadenas de valor territorial. Como telón de fondo, actúan dinámicas sistémicas globales y cadenas de valor que operan en lógica de enclave (donde no está en discusión ninguna parte del excedente económico que estas generan). Esta situación explica en parte que, si bien se han mejorado sustantivamente los indicadores de pobreza monetaria, sigue habiendo (a veces, incluso, se expanden) situaciones de pobreza multidimensional, de fragmentación y de exclusión social en el ámbito territorial. Autores como Francisco Alburquerque destacan, en este sentido, la necesidad de promover mecanismos que permitan un mayor control local de estas cadenas de valor en clave de negociación y vinculación con la agenda de desarrollo territorial.

En muchas de estas políticas (que no se pueden analizar de forma polar porque existen múltiples matices) se produce una lógica en clave de «territorialización de políticas» y no de «construcción de políticas territoriales». Es decir, los gobiernos locales asumen cada vez más el rol de gestor de decisiones no tomadas enteramente en su ámbito, sino por parte del Gobierno central. Así, mientras que el concepto de «territorialización de políticas» remite a una lógica de acción donde prima lo sectorial y lo vertical (la influencia del Estado en lo local), la idea de «construcción de políticas territoriales» alude a una lógica complementaria de corte horizontal y reticular, que configura el territorio como objeto y sujeto de las políticas de desarrollo.

Parte importante de romper la lógica centralista pasa por la articulación de actores y alianzas en el ámbito territorial y global. Existen diversos estudios² sobre la necesidad de promover estas articulaciones en clave de gobernanza, aunque menor es el volumen de trabajos que propone respuestas metodológicas basadas en evidencias empíricas.

IV. Los actores, sus visiones y sus prácticas. Debate, complementariedad y agendas diversas

Construir alianzas y articulaciones territoriales es clave para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía y para lograr una mayor presencia e incidencia en la *mesa global*, donde se toman muchas decisiones cruciales que repercuten en el quehacer cotidiano de nuestros gobiernos locales. Dicha articulación territorial no es ajena a las tensiones y conflictos que se dan a escala regional, nacional y global. De ahí que sea necesario preguntarnos acerca de cuáles son los actores del desarrollo territorial hoy y cuáles son sus intereses³. El desarrollo se hace con la gente y esta se concentra en los ámbitos urbanos –ciudades y áreas metropolitanas principalmente–. Pero este tipo de actores tradicionales, que se caracterizan por su vínculo e identidad con el territorio, no son los únicos que ocupan la escena (Barreiro, 2007). Hoy día, la comparten con actores globales con presencia en el territorio, que frecuentemente lo usan como enclave para la obtención y maximización de recursos.

2. Por ejemplo, el trabajo de la OECD (2013) con algunos estudios de caso, especialmente el de Colombia, de mucha relevancia para conocer mejor esta temática. En la misma línea OECD (2015).

3. Véase Arocena y Marsiglia (2017).

Esta pluralidad de actores hace más compleja la identificación de intereses (que son ahora difusos) y, por tanto, dificulta la articulación de un proyecto y una visión compartidos sobre el desarrollo del territorio. Es por esto por lo que el buen gobierno local, en clave de gobernanza, es uno de los factores que se deben considerar, aunque presenta importantes desafíos. En este sentido, a la difícil coordinación del sector público con el sector privado, la sociedad civil y la academia, hay que sumarle el reto pendiente de incorporar la dimensión de género y la diversidad generacional a cualquier proyecto de desarrollo urbano.

Estos actores se encuentran en puja, tensionados y no siempre es posible avanzar en términos de un proyecto común. De ahí que autores como Barreiro (ibídem) hablen de la necesidad de generar ámbitos que permitan pasar de una participación de corte *ideológico* a otra de tipo *pragmático* orientada a la resolución de problemas desde las diferentes visiones, intereses y roles de los actores presentes en el territorio.

Respecto a las agendas globales, una ciudad que resuelva creativamente estas tensiones y pugnas se verá claramente fortalecida. Para ello, las alianzas entre diversos tipos de redes y tipologías de ciudades (incluyendo las áreas metropolitanas, las ciudades centrales e intermedias, y los territorios rurales) son vitales para fortalecerse mutuamente y lograr una mayor incidencia. La gran cantidad de redes territoriales que hoy existen es, en este sentido, una oportunidad (aunque algunos actores consideran esta densidad de redes como un problema).

La participación de los actores urbanos y territoriales en la gobernanza global todavía es más simbólica que real

V. Vinculación con las agendas globales

Del mismo modo que es imprescindible avanzar hacia una lógica de articulaciones territoriales y de gobernanza multinivel, es importante reforzar el rol de las ciudades en la gobernanza global del desarrollo para dotarlas de mayor influencia regulatoria en los escenarios globales. En el ámbito del desarrollo, la Agenda 2030 y los ODS operarán en el ámbito global como el punto de referencia. Como se ha señalado al inicio, estos constituyen una crítica al modelo de desarrollo que se gestiona cotidianamente y sobre el cual hay gran consenso de generar cambios (CGLU, 2016). Sin embargo, y a pesar del intenso trabajo previo, constituyen una agenda que emana del sistema de Naciones Unidas y que, por tanto, ha sido firmada por los gobiernos nacionales. Y, si bien reflejan buena parte de los intereses y problemáticas de las ciudades y territorios, estos no tienen un protagonismo suficiente dentro de la Agenda. El ODS 11 constituye un gran paso adelante, pero lo urbano y territorial debe ocupar aún más y mejores espacios. En este sentido, la participación de los actores urbanos y territoriales en la gobernanza global todavía es más simbólica que real, puesto que no tienen un rol central en la toma de decisiones acerca de las políticas globales, el financiamiento y las formas de gestionar los ODS en el ámbito territorial. Existen oportunidades innegables para los gobiernos locales dado que *todos los ODS son locales*, pero no es evidente que estos ámbitos territoriales consigan ocupar los espacios de decisión, tanto en el ámbito nacional como global.

Mientras la alianza entre gobiernos nacionales y la configuración de la cooperación internacional clásica continúa teniendo un peso mayoritario por la forma de organización del orden mundial, los gobiernos locales

–sobre todo regiones y grandes ciudades– emergen como un nuevo actor con propuestas y acciones concretas. Es en este marco donde es necesario combinar las estrategias de «territorialización de políticas» (alianza entre gobiernos nacionales y cooperación internacional) con la de «construcción de políticas territoriales», que implica un modelo horizontal, de redes y de articulaciones en el territorio. Este espacio, emergente aún, está destinado a convertirse en central en el marco de la Agenda 2030, en tanto los gobiernos locales sean capaces de fortalecerse desde sus capacidades estratégicas, de gestión y de relacionamiento internacional, y no se queden subsumidos en alianzas que solo los consideran como espacio dependiente de dinámicas nacionales o globales⁴. La cooperación internacional tiene experiencias innovadoras en este sentido, entre ellas el Programa ART del PNUD (Gallicchio, 2017).

VI. A modo de conclusión

La capacidad de articulación de los actores territoriales y su incidencia está íntimamente relacionada con los procesos de descentralización (y recentralización), así como con los desafíos territoriales y globales. Las ciudades deben posicionarse de manera innovadora y creativa, tanto en la agenda territorial como en la global. Este posicionamiento tiene al menos tres dimensiones: la articulación de actores en el ámbito territorial en clave de construcción participativa de políticas territoriales, la buena inserción en la lógica de la gobernanza multinivel y la incidencia en las agendas globales, especialmente la Agenda 2030.

Cada uno de estos aspectos puede contribuir a fortalecer determinadas capacidades y sinergias en los procesos de desarrollo urbanos. Las oportunidades son enormes respecto a la Agenda 2030, pero existe el riesgo de que los gobiernos locales queden subsumidos en una estrategia fuertemente pautada por los gobiernos nacionales y la cooperación internacional. Los esfuerzos que se vienen realizando por las redes de ciudades están consiguiendo equilibrar de alguna forma esta situación. Pero queda aún mucho camino por recorrer.

Sentarse en la mesa global implica un doble desafío: ser excelentes en la gestión local del desarrollo y generar alianzas multiactor para una mayor incidencia global. Como ha señalado Ada Colau, predomina la lógica de que «mandan los Estados», pero son las ciudades las que lidian con el día a día. «Los temas se resuelven en las ciudades o no se resuelven», añade. Para ello, la revisión de competencias y la asignación de más recursos es clave; pero, como se ha señalado, ello debe ir acompañado de la implantación de un modelo de gestión basado en el buen gobierno y la gobernanza.

Referencias bibliográficas

Arocena, J. y Marsiglia, J. *La escena territorial del desarrollo. Actores, relatos y políticas*. Montevideo: Taurus-CLAEH, 2017.

Barreiro Cavestany, F. «Territorios virtuosos para el desarrollo humano. Competitividad, cohesión social y ciudadanía en el desarrollo local». II

4. Un relevante aporte sobre la relación entre gobiernos locales y cooperación se encuentra en Fernández de Losada (2016).

Encuentro Latinoamericano. Retos del desarrollo local. Gestión innovadora de territorios. Cuenca – Ecuador (20, 21, 22 y 23 de noviembre de 2007) (en línea) [Fecha de consulta 25.04.2019] http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/Barreiro_Fernando-Ponencia%20Cuenca.%20D.Local.pdf

CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2018.

CGLU-Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. «Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: lo que los gobiernos locales deben saber». (2016) (en línea) [Fecha de consulta 10.04.2019]

http://www.uclg-decentralisation.org/sites/default/files/Los%20ODS%20%20Lo%20que%20los%20gobiernos%20locales%20deben%20saber_0.pdf

Fernández de Losada, A. «La cooperación sur-sur con enfoque territorial, el nuevo paradigma de la cooperación descentralizada en el marco de la nueva Agenda post-2015». *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n.º 37 (2016).

Galicchio, E. «El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales?: Reflexiones desde la práctica». *Eutopia*, n.º 1 (2010), p. 11-23.

Galicchio, E. «Desarrollo Local y Cooperación al Desarrollo: Una nueva generación de Plataformas de Cooperación para el Desarrollo Local?». *Cuadernos del CLAEH*, vol. 36, n.º105 (2017).

OECD-Organisation for Economic Cooperation and Development. *Colombia: Implementing Good Governance. OECD Public Governance Reviews*. París: OECD Publishing, 2013 (en línea) [Fecha de consulta 25.04.2019] <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en>

OECD-Organisation for Economic Cooperation and Development. *Costa Rica: Good Governance, from Process to Results. OECD Public Governance Reviews*. París: OECD Publishing, 2015 (en línea) [Fecha de consulta 25.04.2019] <https://doi.org/10.1787/9789264246997-en>

Serrano, C. «Gobernanza para el Desarrollo Económico Territorial en América». RIMISP (2011) (en línea) [Fecha de consulta 10.04.2019] http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/13596570249.pdf

