

JOAQUÍN FARINÓS DASÍ

Departamento de Geografía. Universitat de València

## *Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional*

### RESUMEN

Tras una introducción teórica, el texto se centra en la gobernanza en tanto que nueva forma participativa de gobierno. El nuevo estilo de gobernanza, que promulga una mayor coordinación y pacto entre niveles y actores implicados, guiados por el principio de lealtad institucional, es especialmente indicado para la planificación del desarrollo territorial. Esta condición estratégica de la planificación territorial complementa las tradicionales vertientes del diagnóstico y la técnica o instrumental con la nueva capacidad de guiar la acción política. Es en ella donde el geógrafo debería tratar de obtener una renta de situación.

### RÉSUMÉ

*Nouvelles formes de gouvernance pour le développement durable de l'espace relationnel.*- Après une introduction théorique, le texte s'oriente vers la gouvernance en tant que nouvelle forme de gouvernement participatif. Ce nouveau style de gouvernance, qui prône la coordination et le pacte entre niveaux et acteurs impliqués, guidés par le principe de loyauté institutionnelle, est spécialement applicable au aménagement durable du territoire. La nouvelle condition stratégique de la planification territoriale complète les deux dimensions plus traditionnelles, diagnostic et technique-instrumental,

avec celle de guider l'action publique. C'est dans celle-ci où le géographe devrait obtenir une rente de situation.'

### ABSTRACT

*New forms of governance for a sustainable development of the relational space.*- After a short theoretical introduction, this paper is oriented to governance, as new model of participative government. This new model of governance stresses the coordination and agreement among concerned levels and stakeholders, led by institutional loyalty principle, and is specially applicable to the spatial sustainable development. The new strategic condition of spatial planning open a third dimension for it, in which geographers should obtain a spatial rent: capacity to guide public action, as complementary to the two more traditional dimensions of spatial planning: diagnostic and technical-instrumental.

### *Palabras clave / Mots clé / Key words*

Gobernanza, planificación territorial, desarrollo sostenible.  
Gouvernance, aménagement territorial, développement durable.  
Gouvernance, spatial plannig, sustainable development.

### I

#### ESPACIOS DE RELACIÓN: ESPACIO, TERRITORIO, IDENTIDAD Y POLÍTICAS

**L**A TERRITORIALIDAD ya no se interpreta como el mero resultado del comportamiento social sobre el territorio, sino como el proceso de «construcción» de di-

cho comportamiento (RAFFESTIN, 1999). Desde principios de los años 1980 el espacio y el territorio vienen posicionándose como elemento estratégico de primer orden para garantizar el desarrollo y la calidad de vida de sus habitantes. Muchos e interconexos procesos como las crisis económicas, los viejos modelos locacionales obsoletos, las nuevas relaciones deconstructivas en-

tre la agencia y la estructura (GIDDENS, 1984), la globalización económica, el adelgazamiento del demos y, como reacción, la mayor demanda de participación y de respeto a las propias identidades (COX, 1997). sitúan al territorio en primer término. Bien con un sentido de pertenencia, identidad y cultura; bien como patrimonio, legado o recurso a partir del que poder generar un valor añadido de forma duradera o sostenible. Es decir, que el proceso de desarrollo no se traduzca en una disminución sino en un incremento del capital territorial disponible.

Este nuevo enfoque provoca cambios a dos niveles: en el ámbito de la gestión territorial (*policies*) y en el de la gestión pública (*politics*). Antes por separado, ahora se aproximan con el fin de poder cumplir mejor sus objetivos<sup>1</sup>. Es lo que se ha dado en llamar el surgimiento de la «inteligencia gubernamental», instrumento de gestión de la información y el conocimiento necesario para llevar a cabo una buena gobernanza del territorio. El reto actual consiste en que las políticas públicas se puedan adaptar al territorio y no a la inversa. De este modo sería posible encontrar sinergias entre las políticas impulsadas desde los distintos niveles escalares. Éstos son los principios que caracterizan el nuevo concepto de cohesión territorial que trata de impulsar la Comisión Europea con el objetivo de lograr un desarrollo territorial equilibrado y sostenible del conjunto de la Unión.

No parece por el momento que esta forma de entender la planificación haya calado a lo largo de todos los países de la UE y entre todos los tomadores de decisiones. Cabe situarnos en un nivel inferior en el que la política territorial se contempla como un ejercicio de coordinación de las distintas políticas con impacto territorial. Por ello en lugar de hablar de planificación del desarrollo territorial, hablaríamos de gobierno del territorio, un necesario estadio previo. Siguiendo a PAREJO, JIMÉNEZ-BLANCO y ORTEGA (1998), por gobierno del territorio se entiende una política específicamente territorial dirigida a racionalizar el conjunto de políticas públicas que inciden o repercuten en el territorio; en oposición a la planificación de políticas sectoriales, algunas de las cuales, por su parte, ya han empezado a incorporar criterios territoriales.

<sup>1</sup> Una muestra de la actualidad de esta discusión en la Geografía es el número 1 del volumen 86, de marzo de 2004, de *Geografiska Annaler, Series B: Human Geography*, monográfico «The Political Challenge of Relational Space», coordinado por DOREEN MASSEY. También los espacios de relación son el tema que da título al XIX Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles.

## 1. DEL ESPACIO A LOS TERRITORIOS

Entendido desde el punto de vista relacional, este nuevo espacio-soporte-distancia no se confunde con el de los geómetras porque está organizado por sus pobladores, que establecen sus propias redes a distintos niveles. El espacio deja de definirse en términos absolutos (*per se*) y empieza a ser comprendido en términos relativos a los objetos y procesos que lo forman. El espacio se territorializa<sup>2</sup>. Pasa a ser entendido como una «construcción social» (PEET, 1978), y los geógrafos a ser considerados como «cartógrafos de las ciencias sociales» dedicados casi exclusivamente a determinar la dimensión espacial de los rasgos sociales.

El espacio de los geógrafos ya no es una extensión natural o un soporte de la vida social... Es un teatro... La escena que aprenden los geógrafos combina la materia, lo vivo y lo social. Para ellos son realidades dadas simultáneamente... El espacio está compuesto por lugares y territorios con sentimientos (CLAVAL; 2002, pág. 34. El subrayado es propio).

No se trata por tanto de un espacio neutro sino organizado, configurado por una serie de procesos. El término «producción del espacio» fue acuñado por LEFEBVRE (1974) filósofo de inspiración marxista interesado por la sociología, especialmente en los ámbitos urbanos, para quien

El espacio social no sólo es el resultado del juego de las limitaciones inherentes al funcionamiento de los sistemas ecológicos, o de las dificultades que la dispersión de los seres humanos y el precio del alejamiento hacen pesar en la colectividad. Es la traducción de los sueños y aspiraciones de quienes lo viven... El espacio, así concebido, no sólo es la resultante de la evolución y el producto de la historia, sino que también es la consecuencia de la capacidad de los seres humanos para proyectar el futuro (CLAVAL; 2002, págs. 31-32).

Más recientemente, en un contexto posmoderno que pone el énfasis más en la visión de futuro deseada para el territorio que en el modelo territorial existente, se ha querido ver en la acción colectiva contemporánea el basamento de las identidades territoriales:

... no se puede reducir la identidad local a su propia historia, porque la acción colectiva local se aleja continuamente de esta historia, para realizar proyectos que después son recogidos por la

<sup>2</sup> «Space and Place» (CARTER, DONALD y SQUIRES, 1993) es la expresión que viene a ilustrar esta confluencia entre los conceptos de territorio y de espacio, entre las tradiciones geográficas francesa y anglosajona, en el marco de una nueva geografía regional (FARINÓS, 2001a y 2002) en el contexto de la posmodernidad.

historia, pero que no derivan de ella (DEMATTEIS; 2002, págs. 169-171).

Esta misma idea de construcción voluntaria (la intencionalidad) entra a formar parte de la propia definición que MILTON SANTOS (1996) hace del espacio: «conjunto indisoluble de sistemas de objetos y sistemas de acciones». Los sistemas de objetos condicionan las formas en que se dan las acciones, al tiempo que el sistema de acciones lleva a la creación de objetos nuevos o a la modificación de los preexistentes.

## 2. IDENTIDAD TERRITORIAL Y POLÍTICA(S).

Para tomar parte en la construcción del espacio es necesaria la existencia de una cultura política, individual o colectiva, y fórmulas para poder traducir los deseos en políticas, planes, programas y proyectos concretos. La posibilidad de que esto se produzca depende de la existencia y grado de desarrollo de tres conceptos relacionados: cultura política, cultura territorial y política territorial.

La cultura política está compuesta por las actitudes, creencias, emociones y valores de una sociedad en relación con el sistema político, los agentes políticos y la forma en que se diseñan y ejecutan las políticas. No importa cómo sea de uniforme o diferenciada, para entender la política en un país es necesario comprender las ideas que influyen el comportamiento político de los individuos. Dos son según BALL y PETERS (2000, pág. 68) los componentes más importantes de la cultura política: las actitudes de los ciudadanos hacia las instituciones políticas, lo que denominan la *deference*, y el nivel en el que los ciudadanos participan en el proceso de toma de decisiones políticas y creen en su capacidad de influencia. Las culturas políticas difieren en función del grado en que animan a la participación de los ciudadanos del sistema político en el proceso político. Esto nos traslada al debate sobre los nuevos estilos de gobernanza, al que se dedica un apartado siguiente.

Los grandes objetivos de desarrollo territorial que inspiran los documentos de la *Estrategia Territorial Europea* —ETE— (CE, 1999) y los *Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo* —PDDTS— (CEMAT, 2000), están produciendo cambios en los sistemas de planificación del desarrollo territorial, influyendo en la política territorial de cada Estado. Mucho más discutible es el hecho de que se haya producido una difusión o un cambio en la sociedad que nos permita hablar de una nueva cultura

territorial<sup>3</sup>. Ésta se manifiesta no sólo a través de la emergencia de una nueva cultura política territorial (impulsada «desde arriba» —los tomadores de decisiones— y aceptada «desde abajo» —los actores que participan en su definición—), sino también a través de una sensibilización social («desde abajo») respecto de algunos temas y principios. Entre ellos, fundamentalmente, el desarrollo sostenible (perdurable, respetuoso con el medio ambiente y cohesionado social y territorialmente —relacionado por tanto con el concepto de cohesión territorial), destacando especialmente dentro de él la variable medioambiental.

## II

### GOBERNANZA: DEL ESTADO MÍNIMO AL GOBIERNO DEL TERRITORIO (AL LIDERAZGO EN LA COORDINACIÓN DE ACCIONES PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE)

El concepto de gobernanza no es nuevo, sin embargo ha sido redefinido progresivamente a lo largo del tiempo. Como señala RHODES (1997), en el pasado el concepto fue utilizado como sinónimo de gobierno, mientras que en la actualidad se utiliza para enfatizar los cambios con respecto a las formas de gobierno más tradicionales. Con este nuevo enfoque, la gobernanza hace referencia a un nuevo entendimiento de la acción pública y a sus estructuras organizativas, opuestas en parte a la tradicional interpretación de las tareas de gobierno. Así, la gobernanza se refiere a una nueva forma de definir la acción de gobierno e implica un nuevo modelo operativo para los actores implicados y para los procesos de decisión a la hora de hacer política.

Desde un punto de vista diferente, ROSENAU (1992) considera la tarea de gobierno como algo relacionado con las «actividades llevadas a cabo por las autoridades formales» mientras que la gobernanza deriva de «actividades respaldadas por multiplicidad de actores que comparten unos objetivos» (págs. 3-6). Diversos actores se involucran en estos modelos de acción colectiva: actores gubernamentales en modelos de gobierno, por ejemplo los directamente elegidos que son miembro de las instituciones de gobierno local; actores no gubernamentales en modelos de gobernanza, caso de «nuevos

<sup>3</sup> Para un mayor detalle sobre la situación española respecto de ambas cuestiones, vid. PLAZA, ROMERO y FARINÓS (2003) y FARINÓS, ROMERO y SÁNCHEZ (2005).

actores» externos a la arena política, representantes del sector empresarial, de los grandes medios de comunicación, de las instituciones supralocales (por ej. la UE), etc (PAINTER y GOODWIN, 1995).

Para la Comisión Europea (2003, COM (2002) 705 final), la gobernanza es el conjunto de normas, procesos y comportamientos que afectan o influyen la calidad del ejercicio de los poderes a escala europea. Pero también representa una nueva cultura de gobierno y de la administración que presupone consenso alrededor de determinados conceptos, principios, normas y procedimientos, sin necesidad de recurrir a instrumentos legislativos. Entendida como organización de la acción colectiva, el Libro Blanco (CE, 2001a) la define como la capacidad de las sociedades para dotarse de sistemas de representación, de instituciones, de procesos y de cuerpos sociales, como instrumento de control democrático, de participación en las decisiones y de responsabilidad colectiva. Esta definición se acerca a la que dan CALAME y TALMANT (1997):

La gobernanza es la capacidad que tienen las sociedades humanas para dotarse de sistemas de representación, instituciones, procesos y órganos sociales para administrarse a sí mismas mediante una acción voluntaria. Esta capacidad de conciencia (la acción voluntaria), de organización (las instituciones, los órganos sociales), de conceptualización (los sistemas de representación) y de adaptación a las nuevas situaciones es una característica de las sociedades humanas.

Tratando de sintetizar, el concepto de gobernanza presenta al menos cuatro dimensiones principales, tal y como representa la figura 1:

#### 1. CIUDADANÍA, SOCIEDAD CIVIL Y NEOINSTITUCIONALISMO

La idea de ciudadanía ha estado definida por el reconocimiento de individuos dotados de la capacidad para defender sus derechos frente a la autoridad gubernamental. Puede presentar variadas dimensiones: cívica, social, política, intercultural o, más recientemente, ecológica. Ligada esta última al concepto de bien público, se entiende como el derecho que todo ciudadano tiene al patrimonio público (histórico, medioambiental o económico) y a que lo defiendan en contra de aquéllos que intentan apropiarse, de manera individual, de los bienes que pertenecen o deben pertenecer a todos.

Su origen se remonta a la Grecia clásica y representaba un *status* del que disfrutaban los hombres y mujeres libres de las *polis*. Desde entonces, y hasta la construcción del Estado moderno, es un concepto íntimamente

ligado a la pertenencia a una ciudad. El surgimiento de los estados-nación como principal forma legítima de institución política provocó la eliminación otras formas de representación urbana medieval. Este nuevo modelo comportaría problemas de desconexión entre las élites y las masas de población al incrementarse la distancia entre ambas. Las revoluciones burguesas posteriores no cambiarían este modelo dado que la soberanía política sobre un mercado protegido por fronteras acabó siendo el instrumento predilecto de la burguesía. Fruto de esta historia fueron las dudas sobre la legitimidad de compartir el espacio político con la sociedad civil.

El ciudadano es un sujeto político poseedor de un estatuto que le confiere derechos civiles, sociales y de participación política. La ciudadanía se ha ido ampliando progresivamente resultado del desarrollo social y civil del estado democrático. El progreso civil extendió la ciudadanía a mujeres y jóvenes, el progreso social generalizó el estado del bienestar, mientras que el progreso político permitió la aparición de nuevos mecanismos de representación y participación ciudadana más amplios y eficientes dando lugar a la aparición de una nueva cultura política (versus democracia activa vs. democracia representativa). La ciudadanía se amplía y se reafirma cuando los individuos adquieren derechos y participan activamente en el proceso de toma de decisiones políticas.

El desarrollo de la ciudadanía tiene actualmente abiertos dos frentes. En el nivel estatal la defensa de los derechos adquiridos, ampliarlos a otros ámbitos y extenderlos a toda la población. No se trata de una tarea fácil por los efectos de: la globalización económica y la revolución informacional, el proceso de integración supranacional, la progresiva diferenciación (localismos y regionalismos con sustrato cultural y político reforzado por las instituciones) y la fractura social (multiculturalismo de grupos sociales con fuertes elementos de identidad específica, por ej. inmigrantes). En el nivel supraestatal la situación es todavía más problemática, por el proceso de globalización sin democracia. Organismos internacionales como la OMC, el FMI o el Banco Mundial toman decisiones que afectan a la vida de millones de personas, sin que éstas puedan influir sobre ellos. La globalización choca con los fundamentos de la ciudadanía tradicional: pertenencia, participación, asociación, inclusión-exclusión, identidad nacional y soberanía de la ley garantizada constitucionalmente.

En este nuevo contexto, el ciudadano global es un ciudadano desterritorializado, aquejado de una pérdida



FIG. 1. Cuatro dimensiones de la gobernanza.

de identidad tanto en el ámbito local (ciudad difusa en lugar de compacta y gentrificación) como estatal. Ante esta situación dos alternativas son posibles: una ciudadanía pasiva entendida como el derecho a recibir bienes y servicios garantizados por ley o una ciudadanía activa que busca la participación directa de la sociedad civil (organizada en diferentes grupos de interés y de presión —*lobbies*—) en la toma de decisiones políticas:

Definiciones de problema en competencia, construcciones sociales de la realidad que se convierten en referencia para aquéllos que presionan en la búsqueda de una u otra solución, ideas que se utilizan aquí y allá para provocar cambios en preferencias y alternativas, comunidades epistémicas que trabajan de forma conjunta para emplear sus conocimientos como un recurso en el juego de la toma de decisiones... Ése es el universo en el que se mueven los actores, con intereses y recursos diferentes, que entran en interacciones diferenciadas, como pautas de juego probablemente diferentes en cada política, y que generan entramados, comunidades e incluso instituciones que canalizan o sirven de marco en el proceso de elaboración, formación y puesta en práctica de las políticas (GOMÀ y SUBIRATS; 1998, págs. 26-28 —trad. propia—).

Una ciudadanía pasiva entraña el riesgo de que se acabe considerando al mercado como una alternativa a la propia ciudadanía o la forma de ampliarla. La progresiva degradación de lo público, en tanto que garante de derechos y servicios públicos, impide que pueda competir con las alternativas del mercado, otorgando así nuevos espacios al capital, que los necesita en un momento de intensificación de la competencia global.

El desarrollo de una ciudadanía activa es más fácil si se comparten una cantidad importante de características

culturales en el seno de una comunidad. Existe por tanto una interconexión íntima entre ciudadanía activa y membresía. Dado que el sentimiento de pertenencia se desarrolla en primer lugar en las escalas de proximidad, en la localidad, se tendrían que hacer importantes ejercicios de subsidiariedad y delegación a instituciones no estatales para que la ciudadanía pudiera ser participativa y activa, multiplicado y ampliando el poder de los canales comunitarios.

La alternativa de una mayor desregulación, acompañada de una mayor participación de la sociedad civil, es una opción que también presenta riesgos. La implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos no se encuentra desarrollada ni arraigada en todos los países por igual, con lo que una pretendida nueva gobernanza participada podría llegar a enmascarar una nueva forma de economía política que respondiera a los intereses de los grupos más poderosos<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Es ésta la interpretación que el mensual de *Le Monde Diplomatique sobre Europe, frémissements au bord du gouffre*, da de la gobernanza: «Elemento proveniente de la ciencia de la administración anglosajona el concepto de gobernanza, o de buena gobernanza, es utilizado por la Comisión Europea para evaluar, en particular, el carácter democrático de los terceros estados que se benefician de los fondos comunitarios (países del Este, Estados no miembros o países del sur). Lejos de ser neutral, el concepto de gobernanza se inscribe en la visión liberal de Estado mínimo. Manteniendo la confusión entre “buena administración” y “buen gobierno”, permite, en nombre de la democracia, el debilitamiento del poder público» (<http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/europe/a1069>).

Hay autores, como LEFÈVRE (2003), que insisten en este riesgo como situación consolidada al referirse a la gobernanza metropolitana:

...la gobernanza no parece haber resuelto, o estar en condiciones de resolver, los problemas de la acción pública por razones derivadas de los dispositivos de funcionamiento y de organización y de la evolución conflictiva de las relaciones entre los actores. Por otro lado, en casi todas partes se apunta a la aparición de nuevos actores hegemónicos, cuya configuración puede variar según los países y las metrópolis... Los mecanismos, dispositivos e instrumentos destinados a suscitar una acción colectiva en un universo incierto y en un sistema de actores policéntrico tienen unos costos de transacción que no son insignificantes. Los procedimientos, que se han multiplicado, como hemos visto, complican y atrasan la adopción de decisiones... La hipótesis que proponemos y que intentaremos substanciar es que la «era de la gobernanza» agoniza y que, en realidad, solamente ha sido un intermedio relativamente corto ya que nuestras sociedades metropolitanas están hoy en una fase donde surgen nuevos actores hegemónicos, que revestirán configuraciones diferentes según los países y las ciudades... siendo la planificación territorial uno de los elementos que determinan la aparición de esos nuevos actores.

Parece, por tanto, más apropiado un planteamiento neoinstitucionalista, con mayor presencia de los poderes públicos, no sólo a nivel de Estado sino de soberanía múltiple (FALUDI, 2003), compartida hacia arriba con la UE y hacia abajo con los niveles subnacionales. La razón es la forma de entender, de definir, el gobierno del territorio. La coherencia de las actuaciones y de las políticas requiere liderazgo político y el compromiso institucional para garantizar un enfoque coherente y comprensible dentro de un sistema complejo; es decir, para que las políticas desarrolladas sean coherentes y comprensibles.

## 2. GOBERNANZA MULTINIVEL

Los principios sobre los que asentó la formación de los estados modernos ya no se demuestran útiles. La especialización (fruto de la división internacional del trabajo), la centralización (como medio de controlar los procesos de especialización) que comporta un importante grado de jerarquización, y la reglamentación o control de todos los procesos (no dejar ninguna opción a las relaciones no formales), no se adecuan bien al nuevo contexto de la posmodernidad. Ésta se caracteriza por la individualidad, la internacionalización y la segmentación de las organizaciones (BOGASON, 2000).

La segregación organizativa se manifiesta en la implicación de nuevas organizaciones en el diseño y aplicación de las políticas, así como en nuevas pautas de relación entre actores públicos y privados. Comporta, por

tanto, altas dosis de descentralización y la aparición de un escenario complejo de actores. El poder público se convierte en el vehículo de todo tipo de acción colectiva, pero la administración pública del estado burocrático ya no resulta el modo más eficiente. Los costes de la burocracia se sustituyen por los costes de transacción, y la flexibilidad se convierte en uno de los principios del nuevo sistema. Los estados-nación pierden autonomía, fruto de la globalización, y también poder ante las nuevas organizaciones, aunque esto no suponga su desaparición como tales, consiguiendo adaptarse a la nueva situación. La razón fundamental del poder público no ha cambiado, lo que cambia son las formas organizativas, que pasan de una distribución jerárquica a una nueva relación de redes. Surge así lo que se ha dado en llamar el nuevo institucionalismo (Neoinstitucionalismo), que entiende el estado en un contexto de redes institucionales, enfrentado a la Nueva Gerencia Pública (menos burocracia y más mercado) y complementario del Constructivismo Social (análisis de los actores —sociedad civil— que participan en los procesos de formulación de las políticas públicas)<sup>5</sup>.

Así pues, frente al viejo modelo de toma de decisiones de arriba abajo, que a través de la organización burocrática perseguía estabilidad mediante la planificación y la centralización, va abriéndose camino un nuevo modelo de bajo a arriba, para el que son necesarias nuevas categorías y métodos de análisis que superen la teoría de la organización clásica y tomen en consideración las formas de acción pública en un contexto marcado por la posmodernidad, la globalización y la identidad de los territorios.

Si el espacio es el resultado de prácticas, trayectorias e interrelaciones, si hacemos el espacio a través de interacciones a todos los niveles, desde el local al global (así llamados), entonces aquellas identidades espaciales tales como lugares, regiones, naciones, y lo local y lo global, deben también fraguarse en este modo relacional, como entidades complejas internamente, esencialmente indelimitables en sentido absoluto e inevitablemente cambiantes históricamente (MASSEY; 2004a, pág. 5 —trad. propia—).

La red sustituye al territorio físico continuo como referencia espacial sobre la que aplicar las capacidades de gobierno. El territorio-red reclama una organización política que se adapte a sus peculiaridades y que supere la visión continua, simplificadora y jerárquica del ejercicio de gobierno. Lo importante no es la atribución de funciones y responsabilidades a un determinado nivel de go-

<sup>5</sup> Para un mayor detalle vid. FARINÓS, 2004a.

bierno o a un determinado ente público o privado, sino la política que se debe impulsar y los objetivos que ésta persigue. La cuestión es cómo debe organizarse la interdependencia entre los diferentes niveles de gobierno.

Lograr la coherencia de las políticas significa lograr una coordinación entre los diferentes niveles que participen en sus fases de diseño a aplicación. Se parte de la idea, indiscutida, de la necesidad de descentralizar la aplicación de las políticas para mejorar su eficacia. Lograr esta coordinación se debate entre dos alternativas: provocar un progresivo y bien regulado proceso de descentralización mediante la elaboración de una o varias listas de competencias, o desarrollar un estilo contractual que no implique desarrollo legislativo. Este marco contractual, de autorregulación, debe ser flexible (en función del tipo de políticas, las partes implicadas y la necesidad de formalización), adaptado a las capacidades (recursos financieros y humanos) con los que cuentan las autoridades locales y regionales, y respetuoso con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (CEMR; 2001, pág. 15).

Una de las vías de reestructuración de la soberanía de los Estados ha sido el desarrollo de procesos de empoderamiento de las escalas subestatales, mediante progresivos procesos de descentralización. La otra ha sido la creación y el reforzamiento de instituciones supranacionales de carácter económico y político que asumen algunas de las competencias que hasta ahora gestionaban los estados, u otras necesarias para poder dar respuesta a las necesidades derivadas de la globalización<sup>6</sup>. Al estar la soberanía fragmentada en múltiples niveles se modifica su significado y se elimina parte de su sentido. Se da paso a lo que Castells denomina estado-red, caracterizado por compartir autoridad mediante un nuevo estilo de gobierno multinivel basado en el principio de gobernanza. El gobierno-red se caracteriza por la dispersión de responsabilidades, con un estilo menos jerárquico entre gobierno local y las otras escalas de poder, incentivando las redes de relación horizontal y el número de actores.

Aunque no tienen porqué resultar incompatibles, conviene distinguir la gobernanza de la mera delimitación

de competencias. Mientras la delimitación de competencias debe examinar los límites competenciales, el debate sobre la gobernanza examina las prácticas, reglas, procedimientos y comportamientos que es necesario adaptar para que el funcionamiento del sistema sea percibido como más legítimo<sup>7</sup>. Mientras la primera correspondería a un enfoque de «juego de suma cero», la cooperación entre los diferentes niveles es un medio para aumentar sus capacidades a la hora de resolver los problemas. Presupone obligación de solidaridad y de implicación mutua entre los niveles. Así, la gobernanza es mucho más que una forma de enjugar el llamado déficit democrático o que la descentralización de responsabilidades con el objeto de impulsar el desarrollo económico.

### 3. GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

El mejor ámbito para el desarrollo de las nuevas formas de gobernanza es la escala local, con una finalidad concreta de desarrollo económico (vid. OCDE, 2001) o con un enfoque más político (vid. EGPA, n.d.). La razón es que desde ella resultan fáciles de identificar los dos elementos que definen el gobierno local: el territorio y las instituciones. La gobernanza en un territorio puede ser definida como la capacidad de los actores clave, públicos y privados, para compartir objetivos. Diversas son las metas que pueden compartirse:

- formalizar un consenso organizacional que involucre al sector privado con el objetivo de definir objetivos y funciones comunes para el desarrollo económico regional,
- lograr un acuerdo sobre la contribución que corresponde a cada uno de los socios para conseguir los objetivos previamente definidos, o
- ponerse de acuerdo en una visión compartida para el futuro del territorio entre todos los niveles y actores involucrados.

En el último caso, el entendimiento de la gobernanza territorial es similar al concepto de desarrollo territorial, a su vez relacionado con el de cohesión territorial. El desarrollo territorial no implica una estructura social del territorio (idea asociada al tradicional modelo de es-

<sup>6</sup> La UE es una fuente de innovación institucional de la que surgen nuevas formas de gobierno y organismos que actúan en diversos niveles territoriales: comunitario, nacional, regional y local. Según CASTELLS (1998, pág. 365) se trata de un ilustre ejemplo de organización política en red que trata de mancomunar y compartir soberanía. Esto se consigue mediante el desarrollo de principios como el de proporcionalidad y subsidiariedad, más que localizando la soberanía en un único nivel o trasladarla a un nivel superior (KEOHANE y HOFFMAN, 1991).

<sup>7</sup> La legitimidad puede ser contemplada desde tres puntos de vista: la que emana de las instituciones y las elecciones (*input legitimacy*), la que emana de una gestión ante los ciudadanos (*output legitimacy*) y la derivada de la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones (*throughput legitimacy*).

tado-nación). Invoca la concertación de los distintos actores (públicos y privados, en todos los ámbitos, de la economía, de los equipamientos públicos o de las infraestructuras) procurando la coherencia espacial de sus intervenciones. Respecto de la cohesión territorial, la gobernanza subraya la importancia central de las estructuras institucionales en el suministro de bienes y servicios públicos que determinan la competitividad de cada territorio y, en consecuencia, de la capacidad económica nacional.

Algunos autores (KORESAWA y KONVITZ, 2001; HARRIS, 2001) insisten en señalar que el campo de aplicación por excelencia de este nuevo estilo de gobierno de los territorios es la planificación territorial. También FALUDI (2002), refiriéndose al ámbito comunitario, señala que la ordenación del territorio puede ser considerada como parte integrante de un emergente sistema de gobernanza europea multinivel. Es aquí donde la coordinación aparece como necesaria, entre los distintos niveles de gobierno y entre las distintas políticas con impacto sobre el territorio<sup>8</sup>.

Un enfoque integral de la planificación requiere como primera condición de una buena coordinación. La necesidad de una consideración holística para la planificación del desarrollo espacial resulta fácil de justificar: el espacio, suelo o territorio, es un bien limitado y su ordenación y uso condiciona las posibilidades de desarrollo futuro. Su ordenación, por tanto, se convierte en una actividad de carácter estratégico. Los problemas aparecen cuando esta premisa hay que llevarla a la práctica<sup>9</sup>.

Algunos ejemplos sugieren que el éxito de cualquier intento por asegurar la coherencia territorial entre las diversas políticas públicas depende fundamentalmente de los siguientes factores (WORKING GROUP 4c; 2001, pág. 32):

- La existencia de un acuerdo de base establecido a nivel político.
- El lugar que ocupa la política territorial en el sistema político-administrativo y la calidad de los procedimientos establecidos para resolver conflictos o establecer consensos.

<sup>8</sup> Para ello han habido algunos bancos de pruebas como el Programa de Gestión Integrada de Áreas Costeras, la iniciativa LEADER, las iniciativas por el empleo (desarrollo a nivel local de la «Estrategia Europea por el Empleo»), INTERREG, los Fondos Estructurales o la Política medioambiental —especialmente a escala local— (Agendas Locales 21).

<sup>9</sup> Una amplia reflexión sobre esta cuestión puede verse en FARINÓS (2004b).

- La disponibilidad de recursos políticos y financieros destinados a mejorar la comunicación y poner en marcha procesos destinados a conseguir consenso y compromisos entre las partes.

Probablemente los mejores ejemplos de paquetes de políticas (*policy packages*) sean, con un criterio geográfico, el Programa para la Gestión Integrada de Zonas Costeras y con un criterio temático la política medioambiental. La escala más indicada para la política de desarrollo sostenible, y donde los desarrollos han sido mayores, es nuevamente la escala local, más concretamente las ciudades y su área de influencia. Como reconocía el Segundo Informe sobre la Cohesión (CE, 2001b), «... Las ciudades representan un potencial estratégico para la cohesión y el desarrollo sostenible». Sin embargo, hoy las ciudades ya no resultan entidades socioeconómicas territorialmente integradas, ni el nivel municipal suficiente, tal y como se comenta en el posterior epígrafe 3.3.

### III

#### CONTEXTUALIZANDO LO LOCAL: DE LA «GLOBALIZACIÓN»

##### 1. EL PAPEL DE LA ESCALA: ESCALA Y ANÁLISIS MULTIESCALAR

Ya desde la pionera obra de RITTER (1852) se reconoce la existencia de diversos niveles en la jerarquía espacial, un elemento más que enriquece la síntesis geográfica. Por tal motivo, se llegaron a establecer umbrales más o menos definidos que separan diversos niveles, cada uno con conceptos, métodos y técnicas de análisis propios. La aceptación de esta diversidad se ha visto acompañada de múltiples intentos por establecer cuáles deberían ser los niveles privilegiados de análisis, una cuestión en la que no ha existido unanimidad.

La Teoría General de Sistemas, que consideraba los territorios como estructuras que reflejan el estado del sistema, ha sido el marco conceptual básico que ha impulsado con una mayor claridad estas divisiones. Finalmente, sin embargo, sus planteamientos han sido revisados y ampliados por el posmodernismo, especialmente el principio de relación vertical jerárquica entre las distintas escalas. En el actual contexto posmoderno globalizante, donde las relaciones entre agencia y estructura tienen su manifestación particular en las localidades, los estudios a menor escala son los que acaban por exigir una mayor capacidad síntesis para poder comprender

las influencias que recibe del resto de niveles escalares superiores, con los que mantienen una relación de interacción múltiple a lo largo del tiempo.

La naturaleza global del espacio actual es una premisa epistemológica que otorga a la escala, antes una mera categoría dimensional, una función metodológica para estudiar la influencia de los procesos globales sobre un área concreta, para el análisis de las relaciones interdependientes entre un área de estudio y otros subespacios, o para considerar la singularidad de un subespacio como la intersección específica de una serie de conjuntos espaciales de diversa magnitud. Se trata de encuadrar los procesos que interesan para nuestra explicación a distintos niveles (local, regional, mundial) y ver cómo se interfieren entre sí y afectan al espacio que sea el objeto de nuestro estudio. Se logra así una nueva síntesis de los estudios territoriales que combina la singularidad de cada territorio con su interdependencia global, característica que los hace ser analizados como subsistemas abiertos, que no guardan entre sí una relación jerárquica sino de retroalimentación mutua, y en cuyo interior interactúan agencia y estructura (FARINÓS, 2001a y 2002).

## 2. DE LA DESTERRITORIALIZACIÓN AL CAPITAL TERRITORIAL

La globalización se interpreta como una etapa más del proceso de expansión del sistema capitalista. Sin embargo, la mayoría de los investigadores reconocen su carácter novedoso y el impacto estructural que provoca. Se produce un cambio cualitativo en el proceso de desarrollo del capitalismo que pone en entredicho las estructuras que hasta ahora le eran útiles y que tal vez deberán transformarse. Es el caso de la territorialidad y de la soberanía. En palabras de SASSEN (1996, págs. 29-30),

Soberanía y territorio continúan siendo piezas clave del sistema internacional... Creo que la soberanía se ha descentralizado y el territorio parcialmente se ha desnacionalizado... La soberanía se mantiene como una estructura del sistema, pero ahora está localizada en múltiples arenas institucionales.

Mediante la globalización las distintas economías nacionales se van transformando en una sola economía mundial. Se trata, por tanto, de un término eminentemente de tipo económico. Algunos autores prefieren el término mundialización al de globalización pero, como explica CASTELLS (1998), aunque la economía global es una economía que tiene la capacidad de funcionar de forma unitaria en tiempo real, o en un tiempo estableci-

do, a escala planetaria, global no es sinónimo de planetario, aunque sí lo sea su alcance, pues la globalización tiene efectos selectivos. Ni todos los procesos económicos ni todos los territorios ni todos los individuos se ven afectados por ella.

El nuevo sistema económico es sumamente dinámico, selectivo, excluyente y tiene fronteras sumamente inestables (CASTELLS, op. cit.).

Si la economía global estuviera desligada de los territorios, las diferencias tenderían a desaparecer. Pero la realidad muestra que los flujos económicos no son indiferentes a los lugares, sino que se concentran dentro de una red de territorios más atractivos y se beneficia precisamente de esas diferencias.

Decíamos algunas páginas más arriba que en el actual contexto, el ciudadano global es un ciudadano desterritorializado, aquejado de una pérdida de identidad. El nivel en que los procesos económicos, los espacios y los individuos se ven afectados por la globalización va a depender de cada situación particular. Los territorios disponen de su propio potencial competitivo derivado de la herencia histórica, del papel de sus instituciones, así como de la calidad y densidad de las cooperaciones y relaciones internas y externas de sus empresas y de sus habitantes en la transmisión y acumulación del conocimiento<sup>10</sup>. Las diferencias en el grado de integración en la nueva economía, tienen como consecuencia una segmentación de territorios y de poblaciones.

En el nuevo espacio-red se perfilan dos modalidades de representación geográfica. En la representación geográfica supralocal, que tiende a ser global, el espacio resulta de la red de flujos y de las relaciones (materiales, técnicas o sociales) que vinculan a los distintos territorios entre sí, independientemente de la distancia entre ellos. En la representación geográfica local, de un único territorio, el espacio significa proximidad y presupone la interacción de un conjunto de actores en presencia de un *milieu* local específico y un conjunto dado de recursos.

Los sistemas locales pueden representarse como una serie de comunidades arraigadas a su territorio, a su espacio de vida, o alternativamente como una serie de nodos de flujos globales. Cada territorio se debate por ser una u otra cosa, o por poder llegar a ser las dos. La glo-

<sup>10</sup> El texto coordinado por GARCÍA RODRÍGUEZ (2002), representa una interesante aproximación a esta cuestión tomando como referencia las islas Canarias.

CUADRO I. *Capital institucional*

<p><i>Social:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Cultura de la representación colectiva bien desarrollada.</li> <li>– Relaciones basadas en la lealtad y la confianza, más que en la jerarquía y el regateo.</li> <li>– Fuerte sentimiento de que se comparte una meta común.</li> <li>– Normas y valores culturales compartidos (idea de comunidad).</li> </ul> <p><i>Político:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Buen nivel de interacción interinstitucional.</li> <li>– El poder como capacidad de hacer cosas no como control social.</li> <li>– Capacidad para poder liderar redes de actores: por popularidad, por conocer las transacciones sociales, por tener acceso a los recursos.</li> </ul> <p><i>Intelectual:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Nivel de conocimiento disponible para los actores implicados en el desarrollo territorial:</li> <li>– Conocimiento del sistema territorial y de cómo evoluciona.</li> <li>– Conocimiento de los procesos socioeconómicos y su impacto sobre el desarrollo territorial.</li> <li>– Conocimiento sobre las formas en las que operan las instituciones.</li> <li>– Desarrollar un entendimiento compartido del conocimiento disponible (dotar de un marco común de referencia que permita la cooperación entre actores).</li> <li>– Transparencia en los flujos de conocimientos y a la hora de compartir la información.</li> <li>– Capacidad de aprendizaje de los actores, que también incluye la predisposición a aprender y el grado de apertura hacia nuevas ideas.</li> </ul>
--

Fuente: Adaptado de Davoudi, Strange y Wishardt, 2003.

balización, en cualquier caso, provoca conectividad cambiante y una continuamente renovada mixtura de actores (económicos —empresas globales— o poblacionales —inmigración y «gentrificación»—) que hace difícil identificar sociedad local con arraigo territorial (geometría variable de actores).

Las redes, que tienden a ser globales, surcan los territorios y conectan a distancia a sus actores, debilitando los vínculos tradicionales de cohesión interna, basados en la proximidad física (DEMATTEIS; 2002, págs. 169-170).

Puede concluirse, por tanto, que las transformaciones recientes asociadas a las redes globales no eliminan la territorialidad, pero han modificado su esencia. El territorio pasa de simple producto de la historia a espacio producido por una organización local; de ser un elemento pasivo (el soporte, la herencia recibida, depósito estratificado de un patrimonio natural y cultural a conservar) a convertirse en dinámico (un valor de intercambio, capital de riesgo con el que afrontar la empresa de com-

petir en la globalización). En este cambio juegan un papel fundamental las redes locales de actores (el capital relacional). Éstas operan tanto a nivel local, aprovechando los recursos potenciales del *milieu*, como global, interactuando con las redes globales.

Debido a la amenaza que supone una excesiva dependencia de las fuerzas externas para mantener el pulso económico y social de los espacios locales, muchos territorios han ido adoptando progresivamente marcas culturales (artesanía, folklore, lugares históricos, paisajes y entornos, edificios singulares, arquitectura emblemática, referencias literarias, lenguas propias...) como recursos clave de sus propias estrategias de desarrollo endógeno. Este intento de revalorizar los lugares a partir de su propia identidad cultural es lo que se conoce con el nombre de *culture economy*. Cabe entenderla como el conjunto de estrategias para transformar la cultura (el saber local, la forma propia de hacer las cosas) en recursos disponibles para el desarrollo territorial y puede adoptar diferentes formas.

Las más fácilmente reconocibles son la construcción y la proyección de una identidad hacia el exterior (típica en el contexto de regeneración urbana y expansión de las ciudades, que se promocionan así para el turismo y para atraer inversiones) y la comercialización de la cultura local y regional a través de una batería de productos representativos de esa cultura e historia propias. Otras consisten en incrementar la autoconfianza de la gente y de las organizaciones locales en su capacidad para conseguir el desarrollo poniendo en valor los recursos locales (incluida la cultura local, que pudo haber sido subsumida por una cultura dominante durante el proceso de construcción y mantenimiento del estado-nación) y la capacidad normativa de cada territorio. De acuerdo con ella, cada territorio, como actor global, puede escoger las trayectorias para el desarrollo en las que la base identitaria y el apego al lugar guíen la acción y las políticas para poder alcanzar el futuro deseado. Esta idea se relaciona con el concepto de *development repertoire* (RAY; 1999, pág. 525), también de capital territorial, surtido de todo tipo de recursos de entre los cuales el tenedor escoge de acuerdo con cada situación.

La gobernanza requiere dos tipos de capital, también necesarios para la planificación del desarrollo territorial: el material (recursos financieros, equipamientos y otros recursos) y el institucional, en el que quedan incluidos el capital intelectual, el social y el político. Se dispone de literatura abundante sobre el de tipo mate-

rial, especialmente por parte de los economistas regionales. Más recientemente se ha abundado sobre el político y el social, pero el más novedoso es el capital intelectual. El cuadro I recoge los distintos tipos de capital institucional.

### 3. LA NECESARIA COOPERACIÓN TERRITORIAL: AFRONTANDO LOS LÍMITES DE LO LOCAL

Como es conocido, el desarrollo local se enfrenta al problema del inframunicipalismo. La localidad debe enfrentarse a grandes retos para los que su escala resulta claramente insuficiente, tanto desde el punto de vista de la capacidad competencial (normativa o no) como financiera.

Especialmente en materia de planificación del desarrollo territorial, al no poder internalizar externalidades, aprovechar las economías de escala y obtener unos umbrales mínimos para ordenar racionalmente los usos del suelo (FARINÓS, 2004d).

Si a esto se une el hecho de que las ciudades ya no resultan entidades socioeconómicas territorialmente integradas (BLANCO, 2004) es lógico que, a efectos de planificación territorial, cobre cada vez mayor fuerza la idea de que resulta más apropiado hablar de áreas funcionales urbanas, áreas o regiones metropolitanas, cuando no de espacios subregionales en sentido genérico. Ésta parece ser, cada vez de forma más aceptada, la verdadera dimensión de lo local: los espacios subregionales, las NUTS 4<sup>11</sup>.

Los vínculos económicos, sociales y medioambientales entre las ciudades y las regiones circundantes están cambiando con rapidez. Por el contrario, existe una considerable inercia de las estructuras institucionales, que pueden no ser las más adecuadas para las nuevas condiciones. Esto ha abierto algunos importantes debates como el de la preeminencia de las regiones político-administrativas o las regiones funcionales para la planificación territorial estratégica, o el de las áreas y regiones metropolitanas como nueva pieza angular de la futura

<sup>11</sup> En realidad, cuando se compara la dimensión superficial de las NUTS 3 en países del Pentágono con la que presenta en los países al sur del mismo (Francia y España), se observa cómo la superficie de este nivel de las Unidades Territoriales Estadísticas va haciéndose cada vez mayor en dirección sur. De tal forma que en aquellos países (Alemania, Bélgica, Holanda) sus NUTS 3 presentan un tamaño equivalente a unas hipotéticas NUTS 4 en el caso español (comarcas o unidades subregionales que se decidieran). Es ésta una circunstancia que no debiera pasar inadvertida, sino que muy al contrario debiera ser suficientemente abordada de cara al futuro.

política regional europea<sup>12</sup>. Se reclama una mayor cooperación entre municipios y una reorientación hacia enfoques basados en las necesidades y el potencial de áreas urbanas funcionales con el objeto de poder alcanzar los objetivos de sostenibilidad urbana y aumentar los efectos de las intervenciones.

Esto nos traslada al objetivo del «partenariado rur-urbano», una de las propuestas recogidas en la ETE para lograr el objetivo del policentrismo, y al concepto de gobernanza metropolitana, directamente relacionada también con los objetivos de policentrismo, expansión urbana racional, equilibrio rur-urbano y accesibilidad (ECPR, 2002). Surgida en la década de los años 90 del siglo XX, la gobernanza metropolitana se centra en el análisis de las redes y la cooperación entre los diversos actores (los más importantes) de las áreas metropolitanas (AA.MM.)<sup>13</sup>. Combina los mecanismos de autogobierno de las AA.MM. con la cooperación y la resolución de conflictos entre los actores. Resulta así una mezcla de gobierno y de red basado en la negociación, que es capaz de producir decisiones vinculantes. De esta forma, el gobierno metropolitano adquiere como gestor del territorio y del orden político una legitimidad que no tiene tanto desde el punto de vista de la representatividad democrática como competencial, como suministrador de bienes y servicios públicos. Los cargos de las AA.MM. no son votados por los electores y en ocasiones se plantean conflictos entre municipios. En EE.UU. y en Canadá se legitiman a través de referéndum, pero en Europa no<sup>14</sup>.

Por lo que respecta a la situación en España, ésta no resulta demasiado halagüeña. Las dificultades para desa-

<sup>12</sup> Papel fundamental en este sentido ha jugado, y sigue haciéndolo, la Red de Regiones y Áreas Metropolitanas (METREX), en cuyo marco se formuló la Declaración de Oporto («La Magna Carta Metropolitana sobre la planificación y el desarrollo del espacio por las regiones y áreas metropolitanas de Europa» - [www.eurometrex.org](http://www.eurometrex.org)).

<sup>13</sup> Cronológicamente se vio precedida por el predominio de la teoría reformista (de 1920-1970) y la teoría de la *public choice* (1970-1980). La primera provocó en países como EE.UU. 40, Canadá y Reino Unido la anexión de municipios y la creación de grandes unidades metropolitanas dotadas de grandes aparatos administrativos. Como reacción, la segunda era partidaria de la fragmentación institucional, áreas metropolitanas divididas en múltiples municipios y organismos con el argumento de que la competencia entre ellos provocaría una mejor respuesta a las demandas y necesidades de los ciudadanos, que podrían escoger entre las más eficientes.

<sup>14</sup> Ya se han producido algunas críticas a la práctica de este tipo de gobernanza, transformada en muchos casos finalmente en una nueva forma de economía política a favor de los grupos de presión más poderosos (LEFÈVRE, 2004). Con un enfoque bien distinto, la obra de KREUKELS, SALET y THORNLEY (2002) explora las relaciones para la toma de decisiones a nivel metropolitano y para la coordinación de la política territorial, comparando diferentes experiencias protagonizadas por un amplio abanico de ciudades europeas.

rollar ámbitos de gestión supramunicipal en materia de planificación del desarrollo territorial se enfrenta a numerosos problemas. Por ejemplo a la básica cuestión de cómo delimitar las áreas urbanas funcionales (FERIA, 2004), además cambiantes en el tiempo. Otro importante obstáculo es el fracaso de los instrumentos de ordenación del territorio a escala subregional. Algunos de estos instrumentos han sido muy bien preparados y diseñados, tanto desde el punto de vista técnico como de liderazgo político, pero resultan completamente inútiles al no ser finalmente aceptados. Esta circunstancia obliga a replantearse la eficacia del viejo estilo regulador, de arriba abajo, en materia de planificación del desarrollo territorial.

En una reciente reunión de la red METREX se presentaban los resultados de un «*benchmarking*» de las prácticas de gobierno del territorio en diferentes regiones metropolitanas europeas. El nivel de éxito se relacionaba con tres variables: el nivel competencial (el estatus legal y el reparto de responsabilidades y poderes), la capacitación (recursos internos y capacidades técnicas y organizativas disponibles) y el proceso (preparativos internos y externos para la preparación del plan y para su evaluación una vez puesto en marcha). Los cuatro casos españoles analizados (Andalucía, País Vasco, Barcelona y Granada) se caracterizaban por un alto nivel competencial, una capacitación media (mayor en el caso de Barcelona dado el carácter pionero de su Plan Estratégico) y por un modesto desarrollo de alianzas cohesivas-inclusivas en el proceso (mayor en el caso vasco). Por el contrario, todos ellos se situaban a la cabeza de escalones administrativos y por número de planes. Es decir, podríamos concluir, muchos niveles competenciales, gran cantidad de planes resultantes, coordinación insuficiente y, en consecuencia, falta de efectividad. La solución pasa precisamente por una mayor coordinación y pacto entre niveles y actores implicados y concernidos, guiados por el principio de lealtad institucional (SOSA WAGNER, 2004). Es lo que vienen reclamando en sucesivas sentencias desde la década de los años 1980 tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional (FARINÓS, 2004e). Esta coordinación flexible de la planificación territorial encuentra un buen acomodo en el nuevo objetivo de la cohesión territorial que impulsa la UE (FALUDI, 2005)<sup>15</sup>.

La solución, por tanto, podría venir de un nuevo enfoque de la ordenación del territorio tradicional evolu-

cionada hacia una planificación territorial estratégica tal y como se propugna en algunos de los documentos guía europeos como la ETE o los PDDTs. Sin embargo, la situación española cabe situarla muy por debajo de los niveles alcanzados en otros países como Francia, Italia o Alemania (FONT, 2002). Sin duda uno de los casos más interesantes es el francés, donde la planificación territorial estratégica supramunicipal se encuentra incentivada económicamente y también ligada a las iniciativas de *Aménagement du Territoire* a escala local, próximas al concepto de cohesión territorial o *cohérence territoriale*. En cambio, en el caso español siguen predominando los tradicionales enfoques urbanísticos y de planificación económica municipal, en línea coincidente con el estilo y cultura de planificación económica regional española (FARINÓS, ROMERO y SÁNCHEZ, 2005). Los planes estratégicos supramunicipales orientados, como explícito objetivo prioritario, al desarrollo territorial sostenible, con un enfoque más integral o comprensivo que sectorial, prácticamente resultan testimoniales (FARINÓS, OLCINA *et al.*, 2005).

Así pues, en el caso español las posibilidades de avanzar en este nuevo estilo de planificación permanecen en gran medida inexploradas. Mucho tiene que ver en esta situación la voluntad política. Tampoco en este sentido los comentarios pueden ser demasiado halagüeños a la vista de las últimas propuestas legislativas como el llamado Pacto Local y la más reciente Ley 57/2003, de 16 de diciembre, sobre medidas para la modernización del gobierno local, que puede interpretarse como una respuesta (interesada) desde el nivel central a finales de la legislatura 2000-2004, a la poca capacidad de iniciativa que mostró el nivel autonómico para proceder a lo que se dio en llamar la segunda descentralización<sup>16</sup>. Una y otra parte del llamado bloque constitucional, en general alejadas del principio de gobernanza y de cohesión territorial multinivel.

Pese a todo, algo se mueve en materia de gobierno del territorio (ROMERO y FARINÓS, 2005). Muchas veces de forma descoordinada, casi voluntarista. A veces por el impulso de iniciativas particulares, a veces por el de algunos especialistas (cuya voz se deja oír y tiene sus efectos sobre el liderazgo político), otras por el de algunos técnicos de la administración, otras de algunos departamentos de gobierno que finalmente se han querido

<sup>15</sup> Sobre la cohesión territorial desde el ámbito local, vid. FARINÓS y ROMERO (2003).

<sup>16</sup> Para una valoración crítica de la Ley 57/2003 Ley 57/2003, de 16 de diciembre, sobre medidas para la modernización del gobierno local, vid. FONT (2004).

involucrar. No es una situación muy diferente a lo que ocurre en algunos países vecinos europeos (excepción hecha de casos como el holandés, francés, alemán o también británico), e incluso de lo que sucede a escala de UE. Seguramente es tan necesario no desfallecer en este tipo de iniciativas como en diseñar un nuevo marco institucional y una firme voluntad política, traducida en liderazgo, que permita avanzar en este sentido.

#### 4. PARA FINALIZAR, UNOS BREVES COMENTARIOS SOBRE EL PAPEL DEL GEÓGRAFO ANTE ESTA NUEVA REALIDAD

Geógrafos de la academia y del colectivo profesional, cabe aclarar, dos segmentos que, pese a algunas voluntades y cambios recientes, todavía permanecen demasiado separados. Entiéndase, dada su condición, que el autor haga las siguientes reflexiones desde el primer grupo, aunque pensando en el segundo.

##### *A. Geógrafos y planificación del desarrollo territorial: las tres dimensiones de la ordenación del territorio*

Inmersos, como estamos, en el proceso de convergencia del Espacio Europeo de Educación Superior, la Geografía española ha dado muestras de su capacidad de organización y respuesta. Fruto de ello ha sido la elaboración, en la primera convocatoria de la ANECA para preparación de títulos de grado, de un «Libro Blanco sobre el Título de Grado de Geografía y Ordenación del Territorio». Un envite que, según parece, va camino de perderse para regresar a la denominación tradicional, por supuestos conflictos de competencia con otras áreas de conocimiento, como si la colaboración con otras disciplinas fuera no sólo imposible sino indeseable<sup>17</sup>. Tal vez falta memoria para poder recordar dónde estábamos antes de la primera mitad de los años 1990. Pero lo que es peor, probablemente no se dispone, como conjunto, de la suficiente capacidad proactiva para poder diseñar una visión de futuro para los geógrafos. ¿Si a principios de los años 1950 se perdió la región como dominio ex-

clusivo de la Geografía, cómo no se es capaz ahora de compartir el territorio?

Según la ya madura Carta de Torremolinos, la ordenación del territorio es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida con un enfoque interdisciplinario global. De forma paralela también podemos reconocer tres estadios para la planificación del desarrollo territorial en función de las diferentes implicaciones y requerimientos técnicos y políticos:

- El diagnóstico: análisis de los sistemas territoriales, entendimiento y presentación de la estructura territorial, del paisaje y del modelo territorial. Pese a que el resto de disciplinas territoriales han ido tomando posiciones, no se cuestiona el papel del geógrafo, al que se considera especialmente útil en los equipos interdisciplinares.

- El método: aplicación de técnicas e instrumentos con el fin de obtener los objetivos previamente establecidos en un Plan (paisajísticos, arquitectónicos, infraestructurales, económicos, culturales, ecológicos...) o coordinar los usos del suelo y las políticas sectoriales. Ámbito dominado por las carreras técnicas (ingenieros y arquitectos-urbanistas fundamentalmente), el geógrafo trata de introducirse en él, haciendo uso de técnicas provenientes de otras disciplinas o de otras nuevas que a priori le son más afines (SIG).

- La capacidad de guiar la acción política: la planificación del desarrollo territorial actúa como soporte y guía el proceso político de toma de decisiones.

Mientras los dos primeros se encuentran bien consolidados, legitimados socialmente y con una batería de instrumentos bien desarrollados y en continua evolución, el tercero, en relación con las nuevas formas de gobernanza, casi se interpreta como una utopía en países como el nuestro. Condición bien distinta presenta en otros países como Holanda, especialmente, donde los geógrafos son profesionales habituales en las agencias públicas y las consultoras privadas. Pero también en Francia, incluso en Alemania y más recientemente en Reino Unido, tras la dura transición a la que la planificación territorial se vio obligada tras la era Thatcher.

Es de suponer que si el impulso que promueve la UE en materia de ordenación territorial del espacio europeo tiene un éxito mínimo, la tercera dimensión se verá reforzada en todo el contexto europeo. Hasta que eso llegue, si llega, las disciplinas del segundo grupo ven poco comprometido su futuro; incluso a día de hoy algunos de ellos constituyen poderosos *lobbies* capaces de in-

<sup>17</sup> A fin de cuentas el problema de adscripción, un problema por cierto que se corresponde más a una visión tradicional de compartimentos estancos, no ya de la ciencia sino del mercado de titulaciones, podría solventarse eligiendo simplemente otra denominación, por ejemplo «Geografía y Desarrollo Territorial Sostenible» para la que no parece que a día de hoy exista un área de conocimiento registrada, aunque todo se andará.

fluir en la toma de decisiones de los distintos niveles de gobierno. Peor lo tiene la Geografía, situada casi exclusivamente en el primero, que puede languidecer antes de que este cambio de cultura territorial se produzca, y lo que es más grave, sin que parezca existir un acuerdo suficiente para intentar provocarlo. Pareciera como si el fatalismo (la incapacidad para controlar el propio futuro) o el mantenimiento del actual *status quo* (ya no del *laissez faire*, de lo que hiciera parte del colectivo) resultaran estrategias mejores.

### B. Cuando Harvey encontró a Berry

Una segunda cuestión, relacionada con lo que se comentaba en el párrafo anterior, es hasta qué punto debe llegar la implicación del científico y del técnico (del geógrafo) en la toma de decisiones políticas. Oyendo según qué voces parece como si no hubiera transcurrido casi medio siglo y siguiera persistiendo el conflicto que encarnaron Harvey y Berry. Sin entrar a analizar las razones de ambos, nos parece ilustrativo lo que argumentaba el segundo:

«... una geografía eficaz políticamente relevante no se ocupa del llanto de los corazones destrozados... sino de trabajar con las fuentes del poder y sobre ellas, y de participar en el mecanismo de toma de decisiones de la sociedad» (BERRY, 1972).

Algunas autorizadas voces, poco sospechosas de apuntalar el *establishment*, apuntan actualmente en esa misma dirección:

En estos contextos —de cambiantes estructuras del empleo y de tensiones y dilemas de la ciudad y del desarrollo regional en un mundo globalizado— los argumentos conceptuales y políticos se desarrollan juntos (MASSEY; 2004b, pág. 3 —trad. propia—).

Del mismo modo, refiriéndose a los efectos del posmodernismo sobre las relaciones multinivel, a las *geographies of responsibility*, también señala:

Estas reformulaciones teóricas se han visto acompañadas y se han mezclado intensamente con compromisos políticos (MASSEY; 2004a, pág. 5 —trad. propia—).

También desde las instituciones internacionales se viene apuntando en la misma dirección, especialmente la de mejorar el conocimiento en las Ciencias Sociales para formular políticas más eficientes. Recuérdese por ejemplo el programa MOST (*Management of Social Transformations* - <http://www.unesco.org/most/flyers/pa.htm>) de la UNESCO, creado en 1994, que pretendía el acercamiento entre investigadores y encargados de la formulación de las políticas promoviendo investigaciones sociales interdisciplinares y metodológicamente diversas relativas a políticas (en todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo). También desde el ámbito de la UE se cuenta con iniciativas como el programa *Improving the Human Research Potential and the Socio-economic Base* puesto en marcha durante el V Programa Marco de I+D (<http://www.cordis.lu/improving/code/about.htm>). Más específicamente referida a la planificación territorial europea hay que destacar la red ESPON ([www.espon.lu](http://www.espon.lu)), que tiene en su Unidad de Coordinación un verdadero instrumento interfaz entre el conjunto de organismos y centros de investigación de los diferentes países, los intereses de los Estados y los de la Comisión.

Un mayor reconocimiento a esta labor, incluso en ocasiones penalizada desde el punto de vista del reconocimiento académico de la labor investigadora, resultaría no sólo más justo sino también recomendable.

Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación «Estrategias de Cooperación y Desarrollo Territorial Sostenible en el Área Central del Eje Mediterráneo Español», del Plan Nacional de Investigación Cientí-

fica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2000-2003, Programa Nacional de Promoción General del Conocimiento, del Ministerio de Ciencia y Tecnología. Referencia BSO2002-04233-C10-07.

## B I B L I O G R A F Í A

BALL, A. R. y PETERS, B. G. (2000): *Modern Politics and Government*. Macmillan, Basingstoke.

BERRY, B. J. L. (1972): Notes on relevance and policy analysis, *Area*, vol. 4, nº 2, págs. 77-80.

BLANCO, J. (2004): *La emergencia de las nuevas ciudades en la era global*. TREA, Gijón. «Colección Desarrollo Local».

BOGASON, P. (2000): «Polítiques públiques i governabilitat local. Institucions en la societat postmoderna», *Ressenya* 8.

Diputació de Barcelona, Centre per a la Innovació Local, Barcelona (Original en inglés: Bogason, P. (2000): *Public Policy and Local Governance: Institutions in Post-Modern Society*, Cheltenham, Edward Elgar).

BUCHAN, G. M. & CLYDE VALLEY STRUCTURE PLAN JOINT COMMITTEE (2004): «“InterMetrex” - Benchmarking European Strategic Planning Systems», presentación en el marco de la conferencia bienal de METREX, *Futuras Tendencias en Ordenación y Desarrollo del Territorio Nuevas metodologías y herramientas de planificación*, Barcelona, 27-30 de octubre.

CALAME, P. y TALMANT, A. (1997): *L'État au coeur, le Meccano de la gouvernance*. Desclée de Broywer, París, pág. 19. Citado en el documento de la Célula de Prospectiva de la Comisión (2000): «Développer de nouveaux modes de gouvernance». CARTER, E.; DONALD, J. y SQUIRES, J. (1993): *Space and Place: Theories of Identity and Location*. Lawrence & Wishart, Londres.

CASTELLS, M. (1998): *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura*, vol. 1: *La sociedad red*, vol. 2: *El poder de la identidad*, vol. 3: *Fin de milenio*. Alianza Editorial, Madrid.

CE —COMISIÓN EUROPEA— (1999): *E.T.E. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la UE*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.

CE —COMISIÓN EUROPEA— (2001a): *La Gobernanza europea - un libro blanco*, COM (2001) 428 final, DOCE C-287, de 12.10.2001.

CE —COMISIÓN EUROPEA— (2001b): *Unidad de Europa, solidaridad de los pueblos, diversidad de los territorios. Segundo Informe sobre la cohesión económica y social*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2 vols.

CE —COMISIÓN EUROPEA— (2003): *Informe de la Comisión sobre la Gobernanza Europea*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo ([http://europa.eu.int/comm/governance/docs/comm\\_rapport\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/governance/docs/comm_rapport_es.pdf)).

CEMAT (2000): *Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen*. Consejo de Europa, Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio, Hannover, 26 págs.

CEMR —COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS— (2001): *Enhancing Democracy in the European Union: A stronger Involvement for Local and Regional Government*. Contribución al Libro Blanco sobre la Gobernanza

Europea ([http://europa.eu.int/comm/governance/areas/group10/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/areas/group10/index_en.htm)).

CLAVAL, P. (2002): «El enfoque cultural y las concepciones geográficas del espacio», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* 34, monográfico «Geografía Cultural», págs. 21-39.

COX, K. R. (Ed.) (1997): *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*. The Guilford Press, Londres.

DADOUDI, S.; STRANGE, I. y WISHARDT, M. (2003): *The role, specific situation and potentials for urban areas as nodes of polycentric development*, Interim Report 2, ESPON Project 1.1.1 (provisional).

DEMATTEIS, G. (2002): «De las regiones-área a las regiones red. Formas emergentes de gobernabilidad regional», en SUBIRATS, J. (coord.): *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Diputació de Barcelona, Barcelona. Colección «Territorio y Gobierno: Visiones», págs. 163-175.

EGPA (n.d.): *Developing Local Governance Networks in Europe*, Study Group on Local Governance. [www.uwe.ac.uk/bbs/slg](http://www.uwe.ac.uk/bbs/slg).

EPCR: *Metropolitan Governance*, European Consortium for Political Research (ECPR) Joint Sessions, group nº 12, organised by EPCR and Torino University, 22-27<sup>th</sup> March (Publicado en el número monográfico de *Què s'ha dit* nº 11, Diputació de Barcelona, Patronat Flor de Maig, Centre per a la Innovació Local, Barcelona, 28 págs.).

FALUDI, A. (2002): «Positioning European Spatial Planning», *European Planning Studies*, vol. 10, nº 7, págs. 897-909.

FALUDI, A. (2003): «Unfinished business: European spatial planning in the 2000s», en: A. FALUDI (ed.), «The Application of the European Spatial Development Perspective», *Town Planning Review*, vol. 74, nº 1, págs. 1-9.

FALUDI, A. (2005): «La Política de Cohesión Territorial de la Unión Europea», en ROMERO, J. y FARINÓS, J. (coords.), op. cit. (próxima publicación).

FARINÓS, J. (2001a): «Reformulación y necesidad de una geografía regional flexible», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 32, págs. 53-71.

FARINÓS, J. (2001b): «Políticas, Territorio y Geografía: La nueva visión del desarrollo territorial del espacio europeo», en *Actas del XVII Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles: Forma y Función del Territorio en el nuevo siglo*,

Oviedo, AGE/Universidad de Oviedo/Asociación de Geógrafos de Asturias, págs. 307-311.

FARINÓS, J. (2002): «El concepto de región. Evolución histórica i planteamientos actuales», en FARINÓS, J. (coord.), *Geografía Regional de España. Una nueva geografía para la planificación i el desarrollo regional*. Universitat de València, Valencia, Educació, Materials, 57; págs. 25-61.

FARINÓS, J. (2004a): «La Ordenación del Territorio en Europa y su repercusión en el Arco Mediterráneo», en DIPUTACIÓN DE VALENCIA (ed.), *La Ordenación del Territorio en las Administraciones Públicas*. Diputación de Valencia, Valencia, págs. 29-56.

FARINÓS, J. (2004b): «La Estrategia Territorial Europea para el futuro», en ROMERO, J. y FARINÓS, J. (Eds.), *Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*. TREA, Gijón, págs. 45-73.

FARINÓS, J. (2004c): «La Estrategia Territorial Europea en el nuevo paradigma de la territorialidad», en CAMAGNI, R. and TARROJA, A. (Eds.), *Estrategias Territoriales: una nueva cultura de la ordenación y desarrollo del territorio en Europa y Cataluña*. Diputación de Barcelona, Barcelona, Colección «Territorio y Gobierno: Visiones», n° 4, en prensa.

FARINÓS, J. (2004d): «Emergencia de la escala local en el País Valenciano ¿Espejismo o realidad?»; en HONRUBIA, J. (coord.), *Globalización y Desarrollo Local: Una perspectiva valenciana. Homenaje a José María Bernabé Mestre*. Universitat de València, Valencia, págs. 45-72.

FARINÓS, J. (2004e): «Challenges of multilevel governance for spatial planning between local and regional levels», en FARINÓS, J. y ROMERO, J. (Eds.), monográfico «*European Spatial Planning: A view from Spain*», *Quaderns de Política Econòmica*, n° 6, págs. 80-95 (Revista electrònica: [www.uv.es/poleco/revista/](http://www.uv.es/poleco/revista/)).

FARINÓS, J.; OLCINA, J. et al. (2005): «Planes Estratégicos Territoriales de carácter supramunicipal», en ROMERO, J. y FARINÓS, J. (coords.), op. cit. (próxima publicación).

FARINÓS, J. y ROMERO, J. (2003): «Cohesión Territorial desde el ámbito local», *Banco de Buenas Prácticas en Geografía II: Desarrollo Local*, Colegio de Geógrafos, págs. 5-7. Disponible en: [www.geografos.org/BOLETIN/banco/banco.htm](http://www.geografos.org/BOLETIN/banco/banco.htm).

FARINÓS, J.; ROMERO, J. y SÁNCHEZ, I. (2005): «Structural problems for the renewal of planning styles: The case of Spain», in: U. JANIN RIVOLIN y A. FALUDI (Eds.), «Southern

Perspectives on European Planning», Special Issue, *European Planning Studies*, vol. 13, n° 2 (en publicación).

FERIA, J. M. (2004): «Problemas de definición de las áreas metropolitanas en España», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n° 38, págs. 85-99.

FONT, T. (Dr.) (2002): «Les tècniques de cooperació intermunicipal i la seva reforma», *Elements de Debat Territorial* n° 16. Diputació de Barcelona, Barcelona.

FONT, T. (2004): «La reconstrucción jurídica de la autonomía local: el gobierno local y la reforma de los estatutos», en Instituto de Derecho Público (Universidad de Barcelona), *Anuario de Gobierno Local de 2003*. Marcial Pons, Madrid.

GARCÍA RODRÍGUEZ, J.-L. (Ed.) (2002): *Identidad y desarrollo local. Perspectivas de la globalización desde las islas Canarias*. Cabildo Insular de La Palma, Sta. Cruz de La Palma.

GIDDENS, A. (1984): *The Constitution of Society*. Polity Press, Cambridge.

GOMÀ, R. y SUBIRATS, J. (1998): *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Ariel, Barcelona.

HARRIS, N. (2001): «Spatial Development Policies and Territorial Governance in an Era of Globalisation and Localisation», en OCDE, *Towards a New Role for Spatial Planning*. OCDE, París, págs. 33-58.

KEOHANE, R. O. y HOFFMAN, S. (1991): *The New European Community: Decision Making and Institutional Change*. Westview Press, Boulder, Colorado.

KORESAWA, A. y KONVITZ, J. (2001): «Towards a New Role for Spatial Planning», en OCDE, *Towards a New Role for Spatial Planning*. OCDE, París, págs. 27-28.

KREUKELS, A.; SALET, W. y THORNLEY, A. (Eds.) (2002): *Metropolitan Governance and Spatial Planning: comparative case studies of European city-regions*. Spon Press, Londres.

LEFEBVRE, H. (1974): *La Production de l'espace*. Anthropos, París.

LEFÈVRE, C. (2003): «La planificación de las metrópolis europeas entre gobierno y gobernanza», *Urban*, n° 8, págs. 78-92.

LEFÈVRE, C. (1998): «Metropolitan government and government in western countries: a critical review», *Internatio-*

*nal Journal of Urban and Regional Research*, vol. 21, n° 4, págs. 9-25.

MASSEY, D. (2004a): «Geographies of responsibility», *Geografiska Annaler, Series B: Human Geography*, vol. 86, n° 1, pág. 5.

MASSEY, D. (2004b): «The Political Challenge of Relational Space: Introduction to the Vega Symposium», *Geografiska Annaler, Series B: Human Geography*, vol. 86, n° 1, pág. 3.

OCDE (2001): *Local Governance and Partnerships. A Summary of the Findings of The OECD Study on Local Partnerships*, LEED Programme - www.oecd.org.

PAINTER, J. y GOODWIN, M. (1995): «Local governance and concrete research: investigating the uneven development of regulation», *Economy and Society*, vol. 24, n° 3, págs. 334-356.

PAREJO ALFONSO, L.; JIMÉNEZ-BLANCO, A. y ORTEGA ALBA, F. (1998): *Manual de derecho administrativo*. Ariel, Barcelona, 2 vols.

PEET, R. (1978): The dialectics of radical geography: a reply to Gordon Clark and Michael Dear, *The Professional Geographer*, vol. 30, n° 4, págs. 360-364.

PLAZA, J. I.; ROMERO, J. y FARINÓS, J. (2003): «Nueva cultura y gobierno del territorio en Europa», *Ería*, n° 61, págs. 227-249.

RAFFESTIN, C. (1999): «Paysages construits et territorialités», *Convegno Internazionale Disegnare paesaggi costruiti*, DIPRA, Politecnico di Torino.

RAY, C. (1999): «Towards a Meta-Framework of Endogenous Development: Repertoires, Paths, Democracy and Rights», *Sociologia Ruralis*, vol. 39, n° 4, págs. 521-537.

RHODES, R. A. W. (1997): *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press, Buckingham - Philadelphia.

RITTER, C. (1852): «Introduction a la géographie generale comparée», *Annales litteraires de l'Université*. Les belles lettres, París (Ed. de 1974).

ROMERO, J. y FARINÓS, J. (Coords.) (2005): «Desarrollo Territorial Sostenible en España: Experiencias de Cooperación», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n° 39, (próxima publicación).

ROSENEAU, J. N. (1992): «Governance, order, and change in world politics», in CZEMPIEL, E. (ed.), *Governance without Government: Order and Change in the World Politics*. Cambridge University Press, Cambridge, págs. 1-29.

SANTOS, M. (1996): *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Ariel, Barcelona.

SASSEN, S. (1996): *Losing control? Sovereignty in an age of globalization*. Columbia University Press, Nueva York.

SOSA WAGNER, F. (2004): «Ayuntamientos y ordenación urbanística», en DIPUTACIÓN DE VALENCIA (ed.), *La Ordenación del Territorio en las Administraciones Públicas*. Diputación de Valencia, Valencia, págs. 177-189.

WAEVER, O. (1995): «Identity, Integration and Security, solving the sovereignty puzzle in EU Studies», *Journal of International Affairs*, vol. 48, n° 2, págs. 1-43.

WORKING GROUP 4c (2001): *Multi-Level Governance: Linking and Networking the Various Regional and Local Levels*. Informe para el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea ([http://europa.eu.int/comm/governance/areas/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/areas/index_en.htm)).