

Redes de gobernanza y complejidad de la planificación territorial

Governance networks and complexity of territorial planning

OSWALDO LEDESMA GONZÁLEZ¹  0000-0002-5533-4273

¹Universidad de La Laguna, Santa Cruz de Tenerife, España.

Resumen

Las redes de gobernanza han surgido como respuesta al aumento de la complejidad de las políticas públicas y como consecuencia de las deficiencias de los modelos de gestión pública tradicionales. En relación con esto, la planificación territorial, como técnica instrumental básica de implementación de las políticas territoriales y urbanísticas, también ha experimentado un incremento de la complejidad. El objetivo del artículo es defender el interés que las redes de gobernanza tienen para la toma de decisiones territoriales en un escenario de aumento de la complejidad. De esta manera, el interés del trabajo está en la interrelación que existe entre redes de gobernanza y planificación territorial, cuestión escasamente abordada en la literatura hasta el momento. Desde esta aproximación se considera que las decisiones en planificación territorial deben ser producto de una combinación entre el conocimiento experto y el de los actores con intereses en el territorio. Así, la planificación territorial debe servir como técnica instrumental para gestionar la coexistencia de espacios compartidos, desarrollar políticas territoriales colaborativas y, en definitiva, para el fomento de la cultura territorial.

Palabras clave: redes de gobernanza; complejidad; decisiones territoriales; planificación territorial; actor.

Abstract

Governance networks have emerged in response to the increasing complexity of public affairs, and because of the deficiencies of traditional public management models. In relation to this, territorial planning, as a basic instrumental technique for the implementation of territorial and urban policies, has also experienced an increase in complexity. The aim of the article is to defend the interest that governance networks have for territorial decision-making in a stage of increasing complexity. In this way, the interest of the work is in the interrelation that exists between governance networks and territorial planning, an issue rarely addressed in the litera-

Fechas • Dates

Recibido: 2020.07.02
Aceptado: 2020.11.06
Publicado: 2021.06.22

Autor/a para correspondencia Corresponding Author

Oswaldo Ledesma González
Universidad de La Laguna
oledesma@ull.edu.es

ture so far. From this approach, it is considered that decisions in territorial planning should be the product of a combination of expert knowledge and that of the actors with interests in the territory. Thus, territorial planning should serve as an instrumental technique to manage the coexistence of shared spaces, develop collaborative territorial policies and, ultimately, to promote territorial culture.

Keywords: governance networks; complexity; territorial decisions; territorial planning; stakeholder.

1. Introducción

Las redes de gobernanza han surgido como respuesta al aumento de la complejidad de los asuntos a los que la política pública contemporánea debe hacer frente y como consecuencia de las deficiencias de los modelos de gestión pública tradicionales (Christensen y Lægreid, 2011; McGuire y Agranoff, 2011; Klijn y Koppenjan, 2016), que presentan dificultades para responder, de manera eficaz, a las necesidades de una ciudadanía cada vez más reflexiva y crítica y con nuevos valores que no pueden ser satisfechos con la simple provisión tecnocrática de servicios públicos (Blanco y Gomà, 2003). Por ello, los estilos monopolistas, autosuficientes y jerárquicos se encuentran con dificultades para afrontar la complejidad de los asuntos públicos, caracterizados por la incertidumbre y el dinamismo, de modo que se requiere de nuevas articulaciones de gobierno que permitan que todos los actores con intereses en una determinada política pública sean considerados en la formulación e implementación de esta y, en este sentido, las redes de gobernanza facilitan tal orientación. Aunque las redes de gobernanza se pueden conceptualizar de diversas maneras, la mayoría de las definiciones comparten ciertas características, como son, la interdependencia de los actores, la autonomía de estos, las relaciones de naturaleza más o menos duradera y la complejidad de los asuntos políticos a resolver (Mandell, 2001; Koppenjan y Klijn, 2004; Klijn y Koppenjan, 2012).

Aquí se maneja el término redes de gobernanza para describir la formulación e implementación de políticas públicas a través de un conjunto de relaciones, relativamente estable, de naturaleza no jerárquica, que vincula a una variedad de actores interdependientes, públicos y privados, pero operativamente autónomos, que tienen intereses comunes en torno a una política pública (o programa, proyecto y actuación pública), y que interactúan e intercambian recursos, materiales e inmateriales, con el objetivo de resolver asuntos políticos complejos (Kickert *et al.*, 1997; Koppenjan y Klijn, 2004; Sørensen y Torfing, 2007). Este trabajo se incluye en la línea de investigación que defiende la capacidad de las redes de gobernanza como alternativa de gestión pública para abordar asuntos públicos complejos y que reconoce la heterogeneidad y la multiplicidad de los elementos que participan en los distintos procesos de decisión en torno a un asunto de política pública. Desde este punto de vista, las redes se convierten en el nuevo paradigma para la arquitectura de la complejidad (Börzel, 2002), reconociéndose que una correcta gobernanza pasa por la necesidad de generar dinámicas entre los actores con intereses en una política pública, tratando de consensuar definiciones de los problemas, negociar prioridades, intercambiar recursos y cooperar para el desarrollo de objetivos y estrategias comunes en un escenario de interacción permanente (Blanco y Gomà, 2003).

En este contexto, el crecimiento de la complejidad de las decisiones en planificación territorial, como técnica instrumental básica y casi exclusiva por la que las distintas Administraciones Públicas ejercitan sus políticas territoriales y urbanísticas (Santana, 2007), permite teorizar que las redes de gobernanza pueden implementarse como forma alternativa de gestión pública del te-

ritorio, con lo que todos los actores con intereses en este podrán participar en las decisiones a implementar y, de esta manera, conseguir una gestión territorial menos tensa y problemática. Si bien con las redes de gobernanza se plantea un escenario de apertura y de mayor pluralismo en la elaboración e implementación de la planificación territorial, esto no siempre se traduce en una mayor fluidez de las decisiones (por ejemplo, por la presencia de disputas entre diferentes actores respecto al uso y gestión del territorio) y, en este sentido, es clave la establecer espacios, desde la transparencia, la innovación y la participación, para aprender a construir colectivamente las decisiones que tienen que ver con el territorio y, en definitiva, el fomento de la cultura territorial.

El enfoque de la complejidad se ha introducido gradualmente en la Geografía, aunque con un aumento considerable a partir de la primera década del presente siglo. Desde entonces, la complejidad se ha incorporado en estudios geográficos desde diferentes ópticas y, mientras que algunos geógrafos se han centrado en analizar la complejidad como cualidad inherente al territorio (Dauphiné, 2003; O'Sullivan, 2004; Mason y O'Sullivan, 2006; O'Sullivan *et al.*, 2006; Rubio, 2018), otros han recurrido a la complejidad para analizar las relaciones entre los instrumentos de planificación territorial de los sistemas de planeamiento (Ledesma, 2020) o para analizar la toma de decisiones en planificación territorial, tanto desde la perspectiva de la gestión territorial (Healey, 2003; Healey, 2007), como desde el punto de vista de los conflictos territoriales (Nello, 2003; Cruz, 2008).

El presente trabajo tiene el objetivo de defender el interés que las redes de gobernanza tienen para la toma de decisiones en planificación territorial en un escenario de aumento de la complejidad. Respecto al proceso de investigación, se ha concretado en el análisis de trabajos científicos relacionados con tres cuestiones principales: las redes de gobernanza, la planificación territorial y la complejidad de los asuntos públicos. En cuanto a la técnica de investigación, se ha implementado el análisis de contenido, forma particular de análisis documental que se sitúa en el ámbito de la investigación descriptiva y pretende, especialmente, descubrir los componentes básicos de un fenómeno de estudio determinado. La pertinencia del trabajo reside, precisamente, en interrelacionar las redes de gobernanza, como modelo alternativo de gestión pública, con la planificación territorial, como técnica instrumental de implementación de las políticas territoriales y urbanísticas, desde la óptica de la complejidad, cuestión apenas abordada en la literatura hasta el momento, con escasas excepciones (ver Healey, 2007; Innes y Booher, 2010). Tras esta introducción, el artículo se estructura de la siguiente manera: primero, se hace un recorrido por los diferentes modelos de gestión pública, poniendo el acento en las relaciones entre los actores con intereses en el territorio, con la intención de contextualizar el interés que las redes de gobernanza tienen como modelo para la resolución de asuntos públicos complejos; segundo, se presentan los fundamentos que justifican el carácter complejo de las decisiones en planificación territorial y los argumentos que explican por qué las redes de gobernanza se plantean como modelo de gestión territorial; finalmente, se termina con un apartado de conclusiones.

2. Antecedentes y marco analítico: de la burocracia a las redes de gobernanza

2.1. *El modelo burocrático: priorizando criterios racionales y técnico-profesionales en la gestión pública*

El modelo de gestión pública que mejor se ajustó a las demandas de la era capitalista y que inspiró todo el movimiento internacional de reforma administrativa de las décadas de 1950 y 1960 fue el

burocrático, que teorizó el sociólogo alemán Max Weber (1864-1920) y sobre el que se construyó la arquitectura institucional del Estado democrático y social de derecho (Brugué, 1996; Prats i Catalá, 2005; Vallès, 2007). El modelo burocrático no era, durante estos años, una alternativa organizativa entre otras, sino el modelo expresivo de la racionalidad gerencial y de la racionalidad legal, considerándose como el más apropiado para garantizar la eficacia y eficiencia de la acción administrativa y la sumisión plena de la gestión pública a la ley (Peters, 2003; Prats i Catalá, 2005). Pese a que el modelo burocrático mantiene su vigencia y no ha sido abandonado como modelo de gestión pública, ha ido presentando dificultades en su implementación. Aunque el propósito aquí no es desarrollar cada una de las características del modelo¹, tanto por la orientación del artículo como por cuestión de espacio, se destacan dos sobre las que se han producido críticas importantes: por un lado, el principio que postula que los administradores públicos sirven exclusivamente a los intereses generales mediante la aplicación de normas y planes, con protección estatutaria y estabilidad en el empleo para evitar presiones políticas y sociales; y, por otro, el axioma que establece que el sometimiento a las normas y planes hace que el comportamiento burocrático resulte perfectamente previsible y calculable. A pesar de que, en la teoría, estas características parecieran adecuadas, en la práctica han tenido deficiencias, dado que, además de la siempre engañosa separación entre políticos y administradores (Brugué, 1996), la mayor crítica realizada al modelo burocrático ha sido su gran resistencia al cambio y su excesiva rigidez o falta de adaptabilidad (Prats i Catalá, 2005), por lo que a medida que el entorno se ha ido haciendo más dinámico y la adaptación a los cambios ha pasado a ser un criterio fundamental para la gestión pública, el modelo burocrático ha ido perdiendo fuerza.

Siguiendo a Blanco y Gomá (2003), las dificultades que han producido que el modelo burocrático haya perdido solidez se pueden clasificar en cuatro dimensiones:

- Conocimiento, pues los asuntos de carácter colectivo, así como los efectos de las intervenciones públicas sobre estos, no pueden ser resueltos por un solo actor o un grupo reducido de estos.
- Complejidad, derivada de los valores, intereses y preferencias de los múltiples actores que tratan de influir en la formulación e implementación de políticas públicas.
- Autoridad, pues frente a una concepción top-down del proceso político, se reconoce que las políticas públicas se desarrollan en un escenario en donde quienes deben implementarlas tienen cierta discrecionalidad, lo que permite influir en su orientación, a la vez que, a quienes van dirigidas pueden condicionarlas a través de sus comportamientos y del uso estratégico de sus recursos.
- Probabilidad de externalidades, esto es, efectos imprevistos sobre actores o escalas territoriales no consideradas previamente durante el proceso de toma de decisiones.

2.2. El modelo gerencial: priorizando la externalización de los servicios públicos para una mayor eficiencia, eficacia y economía

A mediados de la década de 1970 se produce un cambio de era (Prats i Catalá, 2005), iniciándose la transformación de la denominada sociedad industrial a la llamada sociedad de la información y del conocimiento. Hasta entonces, la mayoría de los Estados democráticos disfrutaban de un crecimiento económico relativamente estable que generaba ingresos tributarios y se consideraba, en general, que aún había margen para aumentarlos y poder financiar las obligaciones que estos

¹ Para un desarrollo amplio de las características del modelo burocrático, ver Prats i Catalá (2005) o Vallès (2007).

estaban adquiriendo (Peters y Pierre, 2005). Sin embargo, el aumento del gasto público para satisfacer las demandas del Estado del bienestar produjo que los Estados comenzasen a tener dificultades presupuestarias y entrasen en una crisis de fiscalidad, lo que obligó a contener el gasto público y a primar la eficiencia por encima de todo (Mayntz, 2001; Peters, 2003; Kooiman, 2005; Aguilar, 2015). Paralelamente, nuevas dinámicas sociales, junto con la aparición de un discurso neoliberal que cuestionaba la capacidad de los Estados y proponía al mercado como la única forma plausible, eficiente y efectiva de regulación de las necesidades sociales, fuerzan la adopción de nuevos enfoques (Blanco y Gomà, 2003). Aparece, entonces, el modelo gerencia para responder a las necesidades de la sociedad que estaba conformándose durante el último tercio del siglo XX.

Básicamente, el modelo gerencial intenta trasladar a la gestión pública los criterios de funcionamiento de las empresas privadas y, por lo tanto, incorporar instrumentos y lógicas de acción que consisten, fundamentalmente, en la flexibilización de las estructuras y los procesos administrativos, la externalización de la gestión de los servicios públicos, así como la introducción de técnicas de gestión que prioricen la eficiencia, la eficacia y la economía (Osbone y Gaebler, 1994; Christensen y Laegreid, 2007; Navarro y Rodríguez, 2009; Pollitt y Bouckaert, 2017; Hughes, 2018). Desde una perspectiva organizativa, se genera un intento por desagregar las estructuras burocráticas tradicionales en aras de la creación de organizaciones de misión (agencias, organismos autónomos, empresas públicas, etc.) a las que proponer objetivos medibles (Criado, 2016), cada una de las cuales es responsable de suministrar uno o pocos servicios. El diseño y ejecución de las políticas públicas no se orienta únicamente por criterios de priorización políticas y criterios técnico-profesionales, sino mediante la creación de estructuras flexibles, la incentivación de la coordinación y/o competencia interdepartamental (Navarro y Rodríguez, 2009).

El modelo gerencial comienza a recibir críticas tanto desde el ámbito práctico como desde el académico: primero, por su vinculación con el neoliberalismo económico, al confiar al máximo en las bondades del libre mercado y tener como principal motivo del progreso y de la acción de gobierno la competitividad entre empresas y entre personas; segundo, por el vaciamiento de las funciones del Estado, ya que una excesiva externalización de la gestión de los servicios públicos podría dar lugar a la privatización de estos (Christensen y Laegreid, 2007; Aguilar, 2015; Criado, 2016; Pollitt y Bouckaert, 2017); y, tercero, porque no proporciona suficientes oportunidades para que el resto de los actores con intereses en torno a una determinada política pública (o programa, proyecto y actuación pública) se involucren y logren tener algún nivel de influencia, malgastando, de esa forma, buena parte de las capacidades existentes en la sociedad (Peters, 2003). No obstante, en cualquier caso, el modelo gerencial sigue siendo fundamental como modelo de gestión pública, a la vez que sigue siendo punto de referencia en los estudios sobre gestión pública contemporáneos (Criado, 2016).

2.3. El modelo de gobernanza: priorizando las relaciones entre los actores y la gestión de las redes

La gobernanza empieza a considerarse oportuna para referirse o explicar los cambios que se estaban produciendo en las distintas formas de acción pública a partir de la segunda mitad de la década de 1980, aunque empieza a ganar relevancia a partir de la segunda mitad de la década de 1990. Realidades como la internacionalización de la economía y la intensificación de los procesos de globalización, la incapacidad de los gobiernos para facilitar los recursos financieros y organizacionales necesarios para sostener el nivel previo de servicios públicos, reclamos sociales de participación en las decisiones públicas o la complejidad inherente a los nuevos asuntos de polí-

ticas, fuerzan un cambio hacia nuevos esquemas de articulación de las decisiones (Navarro, 2002; Peters y Pierre, 2005; Christensen y Læg Reid, 2011). Aunque el origen de la gobernanza coincide aproximadamente en el tiempo con el surgimiento del modelo gerencial, y cuenta con algunos elementos comunes derivados de la realidad compartida en la que se inscriben (Bovaird, 2005), parten de enfoques teóricos diferentes. Peters y Pierre (2005) señalan que la principal semejanza entre ambas filosofías es el argumento de que la fuerza formal-legal de los Estados es cada vez menos importante y que acuerdos institucionales más o menos temporales entre lo público y lo privado facilitan la influencia y la coordinación institucional. La diferencia más importante, continúan, reside en la percepción del Estado, porque mientras que el modelo gerencial es bastante despectivo con el papel de este, la mayoría de los expertos en el campo de la gobernanza tienen una visión mucho más positiva como representante del interés colectivo.

En la literatura existen planteamientos y modelos de gobernanza heterogéneos, así como posiciones diversas entre quienes la proponen, no pretendiendo, en el espacio de este artículo, profundizar en ello², pues el interés de este trabajo está en la reflexión en torno a una perspectiva concreta: las redes de gobernanza. Básicamente, el modelo de redes de gobernanza propone menos jerarquía y más interacción con los múltiples actores con intereses en torno a una política pública. Aquí, se pasa de una noción de gestión pública en la que el Estado es el incuestionable centro del poder político y tiene el monopolio en la articulación y persecución del interés colectivo, a una situación en la que las decisiones son el producto de la interacción y las dependencias mutuas entre las instituciones políticas y la sociedad (Navarro, 2002).

Siguiendo la clasificación que Klijn y Koppenjan (2016) establecen, los antecedentes teóricos de las redes de gobernanza se pueden encontrar en tres tradiciones de investigación: 1) las redes de políticas públicas, con raíces en la ciencia política, que se centran en la cuestión de qué actores participan en la formulación de políticas públicas y qué actores tienen poder; 2) la prestación de servicios y la implementación de políticas, que tiene su origen en la teoría interorganizacional, y pone su atención en las interdependencias de recursos y en las redes como vehículos para la prestación e implementación de servicios; y 3) la gobernanza colaborativa y las relaciones intergubernamentales, que procede de la tradición de la administración pública, y tiene como objetivo de análisis la gestión de los problemas políticos complejos que evolucionan en un contexto institucional fragmentado.

Desde que surgieran los primeros estudios sobre relaciones intergubernamentales de finales de la década de 1970 (ver Hanf y Scharpf, 1978), que continuaron con aquellos que analizaron los requisitos y las consecuencias de las nuevas formas de gobernanza (ver Hjern y Porter, 1981; O'Toole, 1988; Gage y Mandell, 1990), la investigación sobre redes de gobernanza ha aumentado considerablemente, especialmente a partir de la década de 1990, sobre todo, en Ciencias Políticas, de la Administración y de la Gestión Pública³, aunque también en otras disciplinas como la Geografía o la Sociología (por ejemplo, Bagnasco y Le Galès, 2000; Davoudi *et al.*, 2008; Karlsen, 2010; Merinero y Ledesma, 2019).

Como se expuso anteriormente, la literatura coincide en establecer que las redes de gobernanza presentan cuatro características básicas: la interdependencia de los actores, la autonomía de estos, las relaciones de naturaleza más o menos duradera y la complejidad de los problemas políticos a

² Para un desarrollo amplio de los planteamientos y modelos de gobernanza, ver, por ejemplo, Pierre (2000), Kjær (2004) o Canto (2012).

³ Por ejemplo, Marin y Mayntz (1991), O'Toole (1997), Rhodes (1997), Mandell (2001), Agranoff y McGuire (2003), Sørensen y Torfing (2007), Provan y Kenis (2008), Ansell y Torfing (2016), Klijn y Koppenjan (2016), entre otros.

resolver. La primera característica, esto es, la interdependencia de los actores, es el factor central que inicia y sostiene las redes de gobernanza (Marin y Mayntz, 1991; Rhodes 1997; Agranoff y McGuire, 2003; Koppenjan y Klijn, 2004; Klijn y Koppenjan, 2012). Desde esta óptica, las políticas públicas son formuladas e implementadas a través de una red de actores de dependencia recíproca, que colaboran, negocian e intercambian recursos para resolver los asuntos políticos que les afectan. En esta interacción, los actores son autónomos, en mayor o menor medida dependiendo de la posición que ocupen en la red decisional (Agranoff y McGuire, 2001; Provan y Kenis 2008; Klijn y Koppenjan, 2012), para intentar dirigir los resultados de las políticas públicas en beneficio propio en función de sus propios intereses y de sus percepciones sobre cómo resolver los problemas (Schön y Rein, 1994; Lewis, 2011). Asimismo, dado que las relaciones en las redes de gobernanza son más o menos duraderas, estas presentan cierta institucionalización (Sørensen y Torfing, 2007). Por último, debido a la interdependencia de los actores, a que estos tienen múltiples intereses y percepciones, a veces contrapuestos, a veces complementarios, y a que las redes de gobernanza atraviesan diversas esferas de gobierno en la vertical (gobernanza multinivel) y diferentes áreas en la horizontal (transversalidad), los asuntos políticos a resolver se caracterizan por su complejidad. Por lo tanto, considerando las cuatro características, las redes de gobernanza se utilizan para describir la formulación e implementación de políticas públicas a través de un conjunto de relaciones, relativamente estable, de naturaleza no jerárquica, que vincula a una variedad de actores interdependientes, públicos y privados, pero operativamente autónomos, que tienen intereses comunes en torno a una política pública (o programa, proyecto y actuación pública) y que interactúan e intercambian recursos, materiales e inmateriales, con el objetivo de resolver asuntos políticos complejos.

De esta manera, en un contexto como el actual, caracterizado por la complejidad, ningún actor, ni público ni privado, tiene todos los recursos, las capacidades o los conocimientos requeridos para resolver los asuntos complejos, dinámicos y diversos que afectan a la sociedad (Koppenjan y Klijn, 2004; Kooiman, 2005), por lo que se requiere de cambios con respecto a los modelos tradicionales de gestión pública para resolverlos (Pierre y Peters, 2000; Sørensen y Torfing, 2007; Osborne, 2010; Klijn y Koppenjan, 2012). Como consecuencia, se propone que la gestión pública se focalice en redes decisionales que incluyan a los múltiples actores con intereses en torno a una política pública, esto es, que se centren en la gestión de las redes de gobernanza.

3. Discusión y resultados: hacia la gobernanza de la complejidad de las decisiones en planificación territorial

Son varios los fundamentos que pueden establecerse para determinar la complejidad de las decisiones en planificación territorial. El primero de estos es la complejidad implícita del territorio (Dauphiné, 2003; O'Sullivan, 2004; Mason y O'Sullivan, 2006; O'Sullivan *et al.*, 2006; Rubio, 2018). El territorio es complejo porque es resultado de los procesos que ocurren en este, que son reflejo de una yuxtaposición de diferentes dimensiones físico-naturales (climatológicas, biológicas, morfológicas, etc.) y humanas (sociales, económicas, político-institucionales, etc.), que son interdependientes y están interrelacionadas, y que se han ido estructurando espacial y temporalmente. Rubio (2018, p. 238) establece que el «territorio es complejo porque exhibe propiedades y comportamientos no evidentes a partir de la mera suma de sus componentes [...]. Forma un mosaico en el que cada componente, aunque tiene características individuales, adquiere significación al integrarse en el todo». En lo fundamental, el territorio es complejo porque viene a ser el

producto de las relaciones socioeconómicas, las actividades, los valores sociales, etc. que los humanos han establecido entre sí, y las relaciones que han tenido estos con las dimensiones físico-naturales, que se han superpuesto en el espacio a través del tiempo. Por lo tanto, se asume una primera característica para establecer la complejidad de las decisiones en planificación territorial: el objeto a planificar es inherentemente complejo.

El segundo fundamento es el aumento de la complejidad de contexto, esto es, que la planificación territorial, como técnica instrumental básica de implementación de las políticas territoriales y urbanísticas (Santana, 2007), ha experimentado, del mismo modo que la política pública en general, dificultades para responder a la heterogeneidad de actores con intereses en el territorio, que tienen múltiples percepciones, a veces contrapuestas, a veces complementarias, en un escenario de aumento de las redes decisionales tanto en la vertical (gobernanza multinivel) como en la horizontal (transversalidad). Asimismo, la complejidad de las decisiones en planificación territorial proviene del aumento de los conflictos territoriales, que son resultado de una mayor preocupación de la población por la calidad, los recursos y la seguridad de los lugares donde viven (Nello, 2003), así como por un incremento de la defensa de los entornos locales, de la preocupación por el uso y la gestión del territorio, de los valores ambientales, etc. (Cruz, 2008).

El tercer fundamento está relacionado con la variedad de temáticas a ordenar, en concordancia con las dimensiones físico-naturales y humanas propias de la complejidad inherente del territorio. Al respecto, O'Sullivan *et al.*, (2006) indican que existe una estrecha relación entre el «espacio» y la complejidad que se fundamenta en la integración de múltiples dominios temáticos.

El cuarto tiene que ver con las complejas relaciones que se establecen entre los instrumentos de planificación, a pesar de la existencia de principios como los de jerarquía, competencia y especialidad, que se han establecido en la legislación ambiental, territorial y urbanística para su integración armónica (ver Fajardo, 2017; Ledesma, 2020).

El último fundamento procede de la toma de decisiones territoriales que tienen que ver con los procesos de elaboración e implementación de los instrumentos, en un escenario en donde la planificación territorial deja de ser un acto creativo del experto, basado en su intuición, destreza y experiencia técnica, y se entiende más como una práctica para gestionar la coexistencia de espacios compartidos, desarrollar políticas territoriales colaborativas y, en definitiva, para la implementación de redes de gobernanza (Healey, 2003; Healey, 2007).

Por lo tanto, considerando que los fundamentos que justifican la complejidad de las decisiones en planificación territorial son diversos y comprenden variedad de materias (complejidad del territorio, complejidad de contexto, complejidad de temáticas, etc.), las decisiones que corresponden adoptar deben ser producto de los conocimientos de los diferentes actores con intereses en el territorio, no un acto de decisión monopolista y jerárquico fundamentado sólo en el conocimiento del experto o grupo de estos. En coherencia con lo indicado por Blanco y Gomá (2003), Koppenjan y Klijn (2004) y Kooiman (2005) en cuanto a la solución de los asuntos de carácter colectivo, ningún actor tiene todo el conocimiento requerido para resolver la complejidad de los asuntos públicos, como es el caso de los asuntos de carácter territorial. En este marco, es adecuado teorizar que las redes de gobernanza puedan implementarse como forma alternativa para gestionar la complejidad de las decisiones en planificación territorial, con lo que todos los actores con intereses en este podrían participar en las decisiones a implementar y, de esta manera, conseguir una gestión territorial menos tensa y problemática.

Ahora bien, no se puede obviar que la planificación territorial mantiene todavía, en la actualidad, tanto en su concepción como en su estructura, mucha herencia de su nacimiento como «plan diseñado», esto es, la noción de que la planificación territorial es una obra del experto, un acto de decisión vertical que se fundamenta en el conocimiento de este y se legitima por el saber disciplinar, conformando, de esta manera, una visión que privilegiaba las decisiones verticales frente a los procesos de interpretación de los problemas y de formación de consenso (Palermo 2004), no existiendo, entre el análisis y la propuesta, más mediación que la mente creativa del experto (Benabent, 2016). Basada en el conocimiento del experto, la planificación territorial se ha considerado una disciplina técnica en la que las personas y el espacio se representan como libres de valor y de manera objetiva (Hillier 2008). Sin embargo, la implementación de esta ha ido demostrando que tras esta supuesta neutralidad del experto, las decisiones territoriales se acuerdan en estrecha relación con los gobiernos y están condicionadas, muchas de las veces, por la influencia de grupos de presión (Healey, 2007; Benabent, 2016). Al respecto, la aproximación de las redes de gobernanza plantea que las decisiones territoriales deben basarse en una combinación entre el conocimiento del experto y otros tipos de conocimiento, reconociéndose que una correcta gobernanza pasa por la necesidad de generar dinámicas entre los actores con intereses en el territorio, tratando de consensuar definiciones de los problemas, negociar prioridades, intercambiar recursos y cooperar para el desarrollo de objetivos y estrategias comunes en un escenario de interacción permanente (Blanco y Gomà, 2003). Esta perspectiva de la planificación tiene sus orígenes en la Teoría de la acción comunicativa de Habermas (1984 y 1987) que, en lo fundamental, se basa en el acuerdo entre las partes que participan en un proceso comunicativo y en el que los participantes, mediante la interacción, y siguiendo unas determinadas reglas para legitimar al proceso (libertad, razonabilidad, igualdad de participación y búsqueda del consenso), encuentran argumentos compartidos.

La orientación de las redes de gobernanza para la gestión de la complejidad de la planificación territorial comporta tener en cuenta varios aspectos en relación con las decisiones territoriales. A este respecto, Healey (1992), aplicándolos a la planificación colaborativa, señala los siguientes:

- La preexistencia de actores comprometidos con otros, cada uno con sus propios sistemas de significado, esto es, cada uno con sus propias formas de conocimiento, de razonamiento y de valoración.
- Debates respetuosos, lo que implica reconocer, valorar, escuchar y buscar posibilidades de entendimiento entre los diferentes actores.
- Mantener viva la capacidad reflexiva y crítica en los procesos de argumentación, utilizando las pretensiones de Habermas de libertad, razonabilidad, igualdad de participación y búsqueda del consenso.
- Abordar desde el debate los múltiples intereses que se superponen y entran en conflicto. El fomento de la apertura y la transparencia.

En este sentido, con la implementación de estos aspectos, las redes de gobernanza pueden favorecer que las decisiones territoriales sean más apropiadas al estar fundamentadas en el conocimiento y en el consenso entre los actores con intereses en el territorio para acordar una visión compartida para el futuro del territorio (Davoudi *et al.*, 2008). Desde este punto de vista, la planificación territorial tiene el potencial de convertirse en mucho más que un instrumento para insertar la perspectiva territorial en las políticas públicas, ofreciendo una alternativa de gestión territorial que pone el acento en las redes de gobernanza.

4. Conclusiones

El aumento de la complejidad de los asuntos a los que la política pública debe hacer frente ha implicado, ante las deficiencias de los modelos tradicionales, el surgimiento de las redes de gobernanza como modelo alternativo de gestión pública (Christensen y Lægreid, 2011; McGuire y Agranoff, 2011; Klijn y Koppenjan, 2016). Así, las circunstancias que han condicionado que tanto el modelo burocrático como el modelo gerencial hayan perdido solidez tienen que ver con el conocimiento para la resolución de los asuntos colectivos, la complejidad derivada del escenario multiactor en el que se formulan e implementan las políticas públicas, la concepción del proceso político, las insuficientes oportunidades de participación, etc. Ante estas circunstancias, el modelo de redes de gobernanza propone menos jerarquía y más interacción con los múltiples actores con intereses en torno a una política pública (o programa, proyecto y actuación pública) y que interactúan e intercambian recursos, materiales e inmateriales, con el objetivo de resolver asuntos políticos complejos. Este escenario ha permitido teorizar sobre la capacidad que las redes de gobernanza tienen como forma alternativa para gestionar la complejidad de las decisiones en planificación territorial, en línea con los trabajos de Koppenjan y Klijn (2004), Kooiman (2005), Healey (2007), Innes y Booher (2010), entre otros.

En este contexto, la complejidad de la planificación territorial ha sido planteada y fundamentada desde cinco diferentes ópticas: la complejidad inherente del territorio, la complejidad de contexto (aumento de la red decisional, aumento de los conflictos territoriales, ciudadanía reflexiva, crítica y heterogénea, etc.), la complejidad derivada de los múltiples dominios temáticos a ordenar, la complejidad procedente de las complejas relaciones que se establecen entre los instrumentos de planificación y la complejidad proveniente de la toma de decisiones territoriales que tienen que ver con los procesos de elaboración e implementación de los instrumentos de planificación. De este modo, se ha planteado que, teniendo en cuenta el carácter complejo de la planificación territorial, las decisiones a implementar debieran ser producto de los conocimientos de todos los actores con intereses en el territorio, en coherencia con el planteamiento de las redes de gobernanza.

Aunque las redes de gobernanza plantean un escenario de apertura y de mayor pluralismo en la elaboración e implementación de la planificación territorial, esto no siempre se traduce en una mayor fluidez de las decisiones, por lo que es clave la construcción de espacios, desde la transparencia, la innovación y la participación, para aprender a construir colectivamente las decisiones que tienen que ver con el territorio, establecer dinámicas para llegar a consensos, cooperar para el desarrollo de los objetivos acordados y, en definitiva, para fomentar la cultura territorial. Esta orientación de la planificación territorial tiene la función integradora de fomentar y sostener el debate público sobre los asuntos territoriales, en coherencia con los reclamos sociales de mayor participación en las decisiones públicas y frente a una concepción vertical de las decisiones territoriales, plantea menos jerarquía y más interacción con los múltiples actores con intereses en el territorio, pues reconoce que las decisiones territoriales han de desarrollarse en un escenario multiactor que se caracteriza por su complejidad. En este sentido, se plantea como necesario intervenir en el territorio no sólo con criterios técnicos adecuados, sino también con la capacidad de escuchar las preocupaciones y aprender de las experiencias de los distintos actores con intereses en el territorio. Esta aproximación está en estrecha relación con la demanda de Farinós y Romero (2008) sobre la puesta en práctica de formas de planificación innovadoras y compartidas, necesarias para conseguir la pretendida cohesión territorial.

Por último, la idea fuerza del trabajo ha sido el interés que las redes de gobernanza tienen para la toma de decisiones territoriales en un escenario de aumento de la complejidad. La principal aportación ha estado en interrelacionar redes de gobernanza y planificación territorial, cuestión apenas tratada hasta el momento en la literatura científica, con algunas excepciones como los trabajos de Healey (2007) o de Innes y Booher (2010). Otra aportación ha sido la incorporación de los diversos fundamentos que justifican la complejidad de las decisiones en planificación territorial, dado que, hasta ahora, la literatura científica los había tratado de forma individualizada. La principal debilidad del trabajo ha estado en su elevada carga teórica, por lo que se plantea la necesidad de realizar análisis empíricos para comprobar la idoneidad de los planteamientos desarrollados.

Financiación

Este trabajo ha sido desarrollado en el marco del Convenio suscrito en fecha 10 de diciembre de 2018 entre el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades y la Universidad de La Laguna, por el que se articulan dos subvenciones para actuaciones de I+D+I en materia de estrategia de especialización inteligente de Canarias, y prorrogado mediante adenda de fecha 24 de febrero de 2021.

Conflicto de intereses

El autor declara que no existe ningún conflicto de interés en relación con la publicación de este artículo.

Bibliografía

- Aguilar, L. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). Big questions in public network management research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11 (3), 295-396. doi: 10.1093/oxfordjournals.jpart.a003504
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: new strategies for local governments*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Ansell, C., & Torfing, J. (Eds.) (2016). *Handbook on Theories of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Bagnasco, A., & Le Galès, P. (2000). Introduction. European cities: local societies and collective actors? En A. Bagnasco & P. Le Galès (Eds.), *Cities in Contemporary Europe* (pp. 1-32). Cambridge: Cambridge University Press.
- Benabent, M. (2016). Teorías de la planificación territorial: métodos de decisión. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 48 (189), 353-368.
- Blanco, I., & Gomà, R. (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad. *Gestión y Política Pública*, 12 (1), 5-42.
- Bovaird, T. (2005). Public governance: Balancing stakeholder power in a network society. *International Review of Administrative Sciences*, 71 (2), 217-228. doi: 10.1177/0020852305053881
- Börzel, T. (2002). Organizing Babylon-On the different conceptions of policy networks. *Public administration*, 76 (2), 253-273. doi: 10.1111/1467-9299.00100
- Brugué, Q. (1996). La dimensión democrática de la nueva gestión pública. *Gestión y Análisis de Política Públicas*, 5-6, 45-58. doi: 10.24965/gapp.vi5-6.66
- Canto, R. (2012). Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la política. *Gestión y Política Pública*, 21 (2), 333-374.
- Christensen, T., & Laegreid, P. (Eds.) (2007). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T., & Laegreid, P. (2011). Complexity and Hybrid Public Administration - Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review*, 11 (4), 407-423. doi: 10.1007/s11115-010-0141-4

- Criado, J. (2016). Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública. *Revista de Estudios Políticos*, 173, 245-275. doi: 10.18042/cepc/rep.173.07
- Cruz, H. (2008). Conflictos territoriales y movilizaciones ciudadanas: algunas reflexiones sobre las formas de gobernanza territorial actuales. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 48, 375-387.
- Dauphiné, A. (2003). *Les teorices de la complexité chez les géographes*. París: Anthropos.
- Davoudi, S., Evans, N., Governa, F., & Santangelo, M. (2008). Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, 33-52.
- Fajardo, L. (2017). *Sistema de Planeamiento de Canarias*. San Cristóbal de La Laguna (Santa Cruz de Tenerife): Fajardo López Abogados.
- Farinós, J., & Romero, J. (2008). La gobernanza como método para encarar los nuevos grandes retos territoriales y urbanos. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, 5-9.
- Friedmann, J. (1993). Toward a non-euclidian mode of planning. *Journal of the American Planning Association*, 59 (4), 482-485. doi: 10.1080/01944369308975902
- Gage, R., & Mandell, M. (Eds.) (1990). *Strategies for managing intergovernmental policies and networks*. Nueva York: Praeger.
- Habermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action. Reason and the Rationalization of Society*. Boston: Beacon Press.
- Habermas, J. (1987). *The Theory of Communicative Action. Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*. Boston: Beacon Press.
- Hanf, K., & y Scharpf, F. (Eds.) (1978). *Interorganizational Policy Making: Limits to coordination and central control*. Londres: Sage.
- Healey, P. (1992). Planning through debate. The communicative turn in planning theory, *Town Planning Review*, 63 (2), 43-162.
- Healey, P. (2003). Collaborative planning in perspective. *Planning Theory*, 2 (2), 101-123. doi: 10.1177/14730952030022002
- Healey, P. (2007). *Urban complexity and spatial strategies: Towards a relational planning for our times*. Londres & Nueva York: Routledge.
- Hillier, J. (2008). Plan(e) speaking: a multiplanar theory of spatial planning. *Planning Theory*, 7 (1), 24-50. doi: 10.1177/1473095207085664
- Hjern, B., & Porter, D. (1981). Implementation structures: a new unit for administrative analysis. *Organizational Studies*, 2 (3), 211-227. doi: 10.1177/017084068100200301
- Hughes, O. (2018). *Public Management and Administration. An Introduction*. Londres: Red Globe Press.
- Innes, J., & Booher, D. (2010). *Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*. Londres: Routledge.
- Karlsen, J. (2010). Complejidad regional y la necesidad de una gobernanza comprometida. *Ekonomiaz*, 74 (1), 90-111.
- Kickert, W., Klijn, E-H., & Koppenjan, J. (1997). Managing networks in the public sector: findings and reflections. En W. Kickert, E-H. Klijn & J. Koppenjan (Eds.), *Managing complex networks: strategies for the public sector* (pp. 166-188). Londres: Sage.
- Kjær, A. (2004). *Governance*. Oxford: Polity Press.
- Klijn, E-H., & Koppenjan, J. (2012). Governance Network Theory: Past, Present and Future. *Policy and Politics*, 40 (4), 187-206. doi: 10.1332/030557312X655431
- Klijn, E-H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. Abingdon: Routledge.
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en Gobernanza. En A. Cerrillo (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 57-82). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Koppenjan, J., & Klijn, E-H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks: A network approach to problem solving and decision making*. Londres: Routledge.
- Ledesma, O. (2020): El Sistema de Planeamiento de Canarias: innovaciones normativas y consecuencias territoriales. *Cuadernos Geográficos*, 59 (3), 122-141. doi: 10.30827/cuadgeo.v59i3.11184

- Lewis, J. (2011). The future of network governance: strength in diversity and synthesis. *Public Administration*, 89 (4), 1221-1234 doi: 10.1111/j.1467-9299.2010.01876.x
- Mandell, M. (Ed.) (2001). *Getting Results through Collaboration: Networks and network structures for public policy and management*. Westport: Quorum Books.
- Manson, S., & O'Sullivan, D. (2006). Complexity Theory in the study of space and place. *Environment and Planning A*, 38, 677-692. doi: 10.1068/a37100
- Marin, B., & Mayntz, R. (eds.) (1991). *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 21, 1-8.
- McGuire, M., & Agranoff, R. (2011). The limitations of public management networks. *Public Administration*, 89 (2), 265-284. doi: 10.1111/j.1467-9299.2011.01917.x
- Merinero, R., & Ledesma, O. (2019). Analizando la gobernanza urbana mediante la aplicación del Análisis de Redes Sociales (ARS). El caso del Segundo Plan Estratégico de Málaga. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 80, 2593, 1-38. doi: 10.21138/bage.2593
- Navarro, C. (2002). Gobernanza en el ámbito local. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre.
- Navarro, C., & Rodríguez, M. (2009). *Gobernanza Multi-nivel y sistemas locales de bienestar en España. El caso de las Diputaciones Provinciales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Nel-lo, O. (2003). Els conflictes territorials a Catalunya. Orígens, dinàmica i alternatives. En O. Nel-lo (Ed.), *Aquí, no! Els conflictes territorials a Catalunya* (pp. 11-67). Barcelona: Editorial Empúries.
- Osborne, S. (Ed.) (2010). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Abingdon: Routledge.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1994). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- O'Sullivan, D. (2004). Complexity science and human geography. *Transactions of the Institute of British Geographers*, NS 29, 282-296. doi: 10.1111/j.0020-2754.2004.00321.x
- O'Sullivan, D., Manson, S., Messina, J., & Crawford, T. (2006). Guest editorial. Space, place, and complexity science. *Environment and Planning A*, 38, 611-617. doi: 10.1068/a3812
- O'Toole, L. (1988). Strategies for intergovernmental management: implementing programs in interorganizational networks. *Journal of Public Administration*, 11 (4), 417441. doi: 10.1080/01900698808524596
- O'Toole, L. (1997). Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in Public Administration. *Public Administration Review*, 57, 45-52. doi: 10.2307/976691
- Palermo, P. (2004). *Transformazioni e governo del territorio: Introduzione critica*. Milán: Franco Angeli.
- Peters, G. (2003). La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 27, 1-15.
- Peters, G., & Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la Gobernanza? En A. Cerrillo (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 37-56). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Pierre, J. (Ed.) (2000). *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, J., & Peters, G. (2000). *Governance, politics, and the state*. Londres: Macmillan.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis - Into the age of austerity*. Oxford: Oxford University Press.
- Prats i Catalá, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Provan, K., & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (2), 229252. doi: 10.1093/jopart/mum015
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rubio, P. (2018). Aplicación de las teorías de la complejidad a la comprensión del territorio. *Estudios Geográficos*, 79 (284), 237-265. doi: 10.3989/estgeogr.201810

- Santana, J. (2007). Plan y sistema de planeamiento en Canarias. Las relaciones entre planes. En L. Parejo (Dir.), *Veinte años de Derecho urbanístico canario* (pp. 93-129). Madrid: Editorial Montecorvo.
- Schön, D., & Rein, M. (1994). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. Nueva York: Basic Books.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (Eds.) (2007). *Theories of Democratic Networks Governance*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Vallès, J. (2007). *Ciencia Política. Una introducción*. Barcelona: Ariel.