

**Revolución informacional, nueva
geografía y límites de la estatidad
en la gestión del territorio**

Fabio J. Quetglas

Fabio J. Quetglas

Abogado (Universidad de Buenos Aires, 1989); posgraduado en Estudios sobre la Sociedad Civil (Universidad de San Andrés y Universidad Torcuato Di Tella, 1997); máster en Gestión de Ciudades (Universidad de Barcelona, 2003); candidato a máster en "Internacionalización del Desarrollo Local" (Universidad de Bologna, 2007).

Obtuvo el Premio Quinto Centenario que se otorga a los mejores investigadores jóvenes de América Latina (1992).

Actualmente es director de Investigaciones del Centro Tecnológico de Desarrollo Regional "Los Reyunos", de la Universidad Tecnológica Nacional, Argentina. Ejerce la cátedra universitaria y actúa como consultor independiente.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

E-mail: fabio.quetglas@gmail.com

La denominada "gestión del territorio" aparece como un conjunto de capacidades basadas en conocimientos de orígenes pluridisciplinarios, orientadas a intervenir sobre el espacio a los fines de su definición y administración.

Revolución informacional, nueva geografía y límites de la estatidad en la gestión del territorio *

1. La transformación tecnológico-territorial que dio lugar a los Estados nacionales

La denominada "gestión del territorio" aparece como un conjunto de capacidades basadas en conocimientos de orígenes pluridisciplinarios, orientadas a intervenir sobre el espacio a los fines de su definición y administración. Convergen en su constitución elementos de la geografía, la administración pública, la teoría política, la economía, la gestión cultural, la dotación tecnológica, etc. Sin dudas, el dominio ascendente del hombre sobre los espacios, la valoración cultural que se hace de los mismos, y también las restricciones crecientes que muestra una biosfera (que es a la vez hábitat, paisaje y recurso) "estresada" por usos no siempre sostenibles, ha hecho de la gestión territorial una materia expansiva sobre la que hay un destacado interés académico y político, y cada día mayor reflexión.

Corresponde relacionar con ese creciente interés algunos pensamientos que no por obvios deben soslayarse: el primero de ellos es la existencia de correlaciones entre la organización política y las dinámicas territoriales. Está claro que la organización política no ha sido siempre idéntica, y su evolución se ha debido en parte al modo en que la misma política incidió o pretendió incidir sobre el territorio. La organización política es desde todo punto de vista un producto histórico, y en tanto tal han convergido en la constitución del "Estado tal cual hoy -y en este lugar- lo conocemos" una serie de factores que, justamente, le otorgaron un basamento que ahora se encuentra en transformación. Y es un basamento donde lo "territorial" no estuvo en absoluto ajeno (este modelo de Estado que conocemos es, además de muchas otras cosas, "un modelo de conformación territorial"). Sólo nuestra tendencia a

Recibido: 11-08-2006. Aceptado: 15-01-2007.

(*)Versión revisada del documento presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, del 7 al 10 de noviembre de 2006.

naturalizar lo existente o dominante nos aleja de la necesaria criticidad del científico insatisfecho, que hace de la revisión de lo dado una parte de su tarea. Y los Estados nacionales "tal cual hoy los conocemos", un artificio de origen europeo que nos resulta cómodo para reflexionar, apenas tienen -en los más prolongados de los casos- tres o cuatro siglos de una hegemonía que tardaron en imponer, y para la cual contaron con la invaluable ayuda de transformaciones tecnológicas y necesidades económicas de búsqueda de escala e integración trans-territorial. Por lo demás, y para desde algún lugar "universalizar" un fenómeno perfectamente acotado, digamos que los Estados nacionales no sólo son un producto histórico, sino una categoría de análisis de uso frecuente en la teoría política, que ha intentado con sorprendente éxito transformar en único un "modo estatal de ver el mundo", y también un "modo de homogeneidad territorial de ver el mundo".

El modelo de conformación territorial que es el Estado Nacional (con todas las diferencias que hay entre cada uno de ellos) está basado en la idea racionalista (aunque luego adquirió caracteres románticos) de un territorio, un gobierno, un pueblo. El ideal del Estado Nacional es ciertamente homogenizante, aunque no siempre (sí muchas veces) se haya caído en soluciones autoritarias para la conquista de tal ideal.

Debemos remontarnos, aunque sea someramente, a la génesis de los Estados nacionales por tres razones: a) se trata del modelo político de gestión territorial existente; b) en su conformación se conjugaron los cambios más trascendentes hasta la actualidad en materia de significación territorial a escala planetaria; y c) su constitución fundó el modo de ver el mundo a través de nuevas categorías conceptuales.

Antes de la existencia de los Estados nacionales, Europa era un continente fragmentado por miles de pequeños gobiernos locales (feudos) sin articulación entre sí. Las tareas de alta significación estatal (en aquel tiempo, sobre todo, la defensa de las ciudades y el control físico de la accesibilidad) estaban en manos del gobierno local. El gobierno local era "el gobierno real"; poco o nada quedaba fuera de su alcance. En el espacio local se resolvía la vida; en ese espacio se daba un orden social de baja movilidad, la mayoría de las cosas era previsible, eran escasas las articulaciones estatales; como dato interesante cabe señalar que en muchos de esos lugares existía (por denominarlo de alguna manera)

En algún momento naturalizamos unas fronteras, unas banderas, unos flujos de bienes agrarios e industriales, ciertas (ridículas) uniformidades culturales, e incluso naturalizamos estereotipos.

una proto-burguesía: un conjunto, por lo general pequeño, de artesanos propietarios de sus herramientas (generalmente de uso manual) poseedores de un "saber hacer" con el cual satisfacían las necesidades de bienes y servicios en ese acotadísimo espacio local. Un pequeño mundo aislado, culturalmente monótono, previsible, inmóvil, un territorio acotado y una organización política muy simple, por lo general reducida al poder despótico del señor, quien mantenía una lejana relación con Casas Reales débiles y distantes, y en algunos pocos casos con limitaciones a su poder señorial (como excepción y, en la práctica, de bajo cumplimiento). Un Estado con casi nula organización funcional, con una fiscalidad simple, con fines vinculados a la supervivencia, con la defensa como rol central.

Quizás abusando de la simplificación, podemos decir que los grandes descubrimientos geográficos de los siglos XV, XVI y XVII, y las transformaciones tecnológicas de los siglos XVII, XVIII y XIX que abrieron la puerta al industrialismo, fueron una buena combinación de situaciones para generar, primero, y consolidar, luego, un modelo de "agregación político-económico-cultural-territorial" que hemos denominado Estado-Nacional. Con claridad, el valor simbólico de un mundo espacialmente creciente como mundo emergente, y de un mundo altamente "modificable" con las nuevas aportaciones tecnológicas, sumado al valor concreto de los saltos de disponibilidad de recursos originados en las dos situaciones, ya sea por apropiación de recursos existentes en los territorios conquistados (colonialismo) o por el incremento de producción y productividad determinado por el uso de las (en ese momento) "nuevas tecnologías", forzaban una "ruptura de fronteras feudales o comarcales".

Así, el Estado aparece como una agregación "racional" que se edificó (o bien, las burguesías edificaron) sobre territorios redefinidos y sobre identidades diversas; se trató de una nueva configuración del mundo a escala planetaria (aunque todo el planeta no estuviera involucrado directamente). Tres siglos aproximadamente tardó el proceso, pero sin dudas fue exitoso; en algún momento naturalizamos unas fronteras, unas banderas, unos flujos de bienes agrarios e industriales, ciertas (ridículas) uniformidades culturales, e incluso naturalizamos estereotipos. Las más de 600 lenguas que se hablaban en la actual Francia fueron una (y oficial), y en toda Europa el proceso fue casi idéntico; más

tarde o más temprano los Estados nacionales fueron definiendo sus espacios, sus identidades, sus singularidades.

La proto-burguesía dotada de nuevas herramientas, de nuevos recursos, fue necesitando espacios (mercados), y en tal sentido se fue concibiendo la idea de "ruptura comarcal"; se necesitaron fronteras más firmes (y ejércitos que las defiendan y eventualmente expandan), aduanas para impedir el acceso de productos que pueden realizarse fronteras adentro, y una burocracia que sostenga reglas de funcionamiento económico y social más allá de la voluntad arbitraria de los monarcas; lógicamente, también un sistema fiscal más estable y complejo que sostenga a ese Ejército y a la burocracia estatal; así, la proto-burguesía devino en burguesía nacional y contribuyó a crear una nueva organización política en reemplazo de aquel feudo comarcal: el Estado-Nacional de nuevos roles, vinculados a la expansión económica, a la conquista y defensa de mercados, al aseguramiento jurídico de la riqueza de nuevo cuño (patentes, marcas, derechos, etc.), al reconocimiento de derechos de comercio, etc. La estatidad que se construyó -obviamente- se dotó de la funcionalidad necesaria para responder a las necesidades sistémicas del "nuevo orden", y la organización territorial también es un intento/reflejo de una respuesta en idéntico sentido.

Simplificando *in extremis*: descubrimientos geográficos, nuevas tecnologías, nuevos territorios, nueva organización política. Quizás falta añadir que, sin dudas, emergió un nuevo actor sociopolítico que construyó ese mundo: la burguesía nacional, artífice central del Estado Nacional, un territorio que satisface su necesidad de escala económica, de organización política y de hegemonía cultural. Las tres esferas igualmente importantes: un Estado Nacional será un mercado, pero también una organización y una fuente de nueva pertenencia.

Es sencilla y directa la asociación entre la aparición de una nueva "escala de producción y productividad" derivada de la mayor disponibilidad de insumos sumados a la mayor capacidad tecnológica de transformarlos, con la necesidad de mercados ampliados y de una administración pública con otras prioridades y otra racionalidad; aunque menos directa es la reflexión acerca de que esos mercados ampliados (expansión territorial, colonialismo) y el cambio de organización de la administración dan lugar a una estatidad modélica y funcional a una nueva economía de necesidades escalares, homogeneizante, capital-dependiente, con tendencia a la especialización

El "gobierno local" mitológico que se presenta como primer escalón de la formación estatal no es más que un mito en los Estados nacionales clásicos, que los han vaciado a favor de burocracias centrales, de "grandes objetivos nacionales", en el marco de procesos de concentración demográfica sin parangón anterior.

(por requerimiento propio de la escala) y mayores dependencias logísticas (derivada de la ampliación mercantil). Digámoslo nuevamente: el Estado que hoy conocemos es una construcción histórica derivada de un sinnúmero de situaciones.

Por supuesto que tal construcción histórica se apoyó en cuestiones preexistentes, pero es en sí una formación novedosa y diferenciada. Nunca antes la búsqueda de construcción de identidad fue tan evidente; nunca antes las relaciones entre la estructura económica y su correlato organizacional-estatal fue tan notable.

2. Lo local y las relaciones entre niveles jurisdiccionales en el Estado Nacional. La gobernabilidad como condición sistémica de sustentabilidad

En este nuevo modelo de organización estatal, obviamente, el gobierno local ya no sería "todo" el gobierno, y las tareas de "alta criticidad" (sobre todo las regulaciones económicas y las relaciones internacionales) pasarían a manos de burocracias centrales (las burguesías querían asegurarse la calidad y el control), quedando poco a poco en los espacios locales las tareas de proximidad asistencial, tareas que serán consideradas menores. Se trata de un giro "copernicano" en materia de lo que hoy se denomina "gestión del territorio"; se inicia y luego se profundiza el camino de la "simplificación del gobierno local". El "gobierno local" mitológico que se presenta como primer escalón de la formación estatal no es más que un mito en los Estados nacionales clásicos, que los han vaciado a favor de burocracias centrales, de "grandes objetivos nacionales", en el marco de procesos de concentración demográfica sin parangón anterior.

A tal punto la evidencia nos pone de manifiesto esa correlación entre organización política y cambios tecnológicos, que la forma de "organizar" las competencias estatales en sus diversos escalones territoriales (con independencia inclusive de las formas federales o no federales de gobierno), nos muestra una cierta "división del trabajo" de matriz industrial, como reflejando el verdadero cambio de época trascendiendo cuestiones anecdóticas y coyunturales. "El mundo emergente" se organizaba bajo la lógica industrial y nada escapaba a esos criterios. Los Estados también se constituían como una "línea de montaje decisional"; cada nivel jurisdiccional del Estado tomaba ciertas competencias, trasladando la complejidad hacia la cima de la pirámide. Al punto que los

espacios de intersección (o de competencias concurrentes) nunca son vistos como oportunidades de colaboración sino como fuente de conflictos. La "línea de decisión" difiere de Estado a Estado, pero la lógica taylorista (en un sentido "amplio" del término) se fue instalando en todos los modos organizacionales, también en el Estado.

Así como el modelo feudal reflejaba cierto modo artesanal de organización pública, el nuevo Estado Nacional emergente era industrial en su misma constitución organizativa; aun en aquellos lugares que sólo copiaban a los modelos de época. Hasta hace muy poco tiempo atrás, la cuestión "local" era una cuestión menor en la agenda de los Estados nacionales; es justamente la aparición de temas vinculados a la "gestión del territorio", en el sentido más clásico del término, lo que devuelve protagonismo a los "temas locales": el impacto local de grandes infraestructuras, las cuestiones ambientales, la fiscalidad en espacios conurbados de alta movilidad, la expansión de las ciudades y las des-economías de escala, etc.

Y una pregunta obvia surge: si la revolución industrial contribuyó a producir semejante cambio en la organización política y en la gestión del territorio, ¿qué tipo de cambio producirá la actual revolución informacional, comparable a aquélla en profundidad? ¿Podemos creer que el actual Estado -funcional a un contexto en extinción- podrá sobrevivir a estos cambios?, ¿y qué sucederá con el concepto de ciudadanía tan asociado al Estado y a sus posibilidades de intervención en la asignación de recursos? ¿Qué cambios anticipatorios pueden pensarse?

Por lo demás, aquella revolución industrial (al igual que la actual informacional) multiplicó de manera enorme los recursos económicos, generó posibilidades, aumentó las desigualdades y transformó regiones pobres en ricas y ricas en pobres, movió a la gente del campo a la ciudad, y terminó con cuestiones que se creían inamovibles y abrió lugar a cuestiones impensadas; desde su aparición se modificó la esencia de la conflictividad social, y la concepción de ciudadanía se transformó y amplió.

Con un costo humano aún no suficientemente medido, casi dos siglos después de la aparición de los talleres manchesterianos, el "*welfare state*", además de lo obvio (un modelo de ampliación de beneficios sociales), no fue otra cosa que un esquema de gobernabilidad política y reasignación de esa nueva riqueza. Gracias a

Con la economía informacional aparecen y se constituyen "nuevos territorios" o territorialidades emergentes, que a la vez que reflejan la existencia de nuevos flujos y centralidades, se exhiben como espacios de conflicto y de posibilidades.

la construcción social del *welfare state*, los Estados nacionales industriales no sólo superaron una crisis económica enorme, sino que dieron basamento a un proceso de legitimación política: desde su construcción podemos agregar un apéndice adicional a nuestra saga funcional: nuevos descubrimientos geográficos, nuevos territorios, nuevas tecnologías, nuevos actores sociales y, sobre todo, "nueva ciudadanía" (en los Estados industriales avanzados) sostenida en un esquema de "control organizado de la conflictividad". Corresponde entonces una segunda pregunta: si desde la aparición del industrialismo, con su potente reasignación de roles sociales y territoriales, con su carga de novedosa conflictividad social, los modelos de gobernabilidad sobre un fenómeno tan complejo tardaron 150 años en aparecer, ¿es posible construir el "*welfare*" de la "economía informacional"? ¿cuánto tiempo nos llevará? O lo que es más pertinente: ¿reconstruiremos nuestro concepto de ciudadanía, a tenor de las transformaciones en curso?; las transformaciones tecnológicas, ¿qué dificultades resuelven y cuáles añaden en ese sentido?

3. Los territorios emergentes

Con la economía informacional no sólo aparecen nuevas actividades, nuevos actores sociales, nuevas formas de riqueza, nuevos modos de multiplicar la misma, nuevas valoraciones; también aparecen y se constituyen "nuevos territorios" o territorialidades emergentes, que a la vez que reflejan la existencia de nuevos flujos y centralidades, se exhiben como espacios de conflicto y de posibilidades. Se trata de un proceso aluvional, sobre el que pretendemos reflexionar (vale el lugar común) en "tiempo real"; se trata de lugares en construcción por medio de definiciones infraestructurales, de movimientos sociales, de apropiaciones simbólicas. Lugares constituidos muchas veces desde lo político, otras desde lo económico y también desde lo cultural, que rompen la lógica de la contigüidad y que "estresan" las formaciones políticas preexistentes. Poco a poco, cada vez son más los ejemplos que desde distintas ópticas nos muestran que está cambiando el mundo y cada lugar dentro de él: micro-regiones informales, enclaves turísticos, zonas monetarias no-convergentes con alianzas políticas, ciudades trans-estatales en marcha (Malmo-Copenhague), la ciudad global consolidándose, re-valorización de las ciudades nodo (Atlanta, por ejemplo), revalorización de la visibilidad como fuente

El territorio no es un atavismo ni una fatalidad, y podemos hacerlo inclusivo y sustentable o no. En tal caso estamos hablando de una lucha política por la apropiación y la gestión del territorio en un sentido racional del término.

de competitividad, organizaciones supranacionales, territorios de reserva universal, etc.

Las revoluciones tecnológicas en marcha (a las TICs hay que sumarles, cuanto menos, la genética y la nanotecnología) no sólo cambian la forma de producir bienes y servicios, alteran modelos sociales, modifican la idea de escaso y abundante, de deseable e indeseable, y, por supuesto, también modificarán (ya lo están haciendo) la organización estatal y la territorialidad.

Las tendencias actuales en materia de "ruptura" de la organización empresarial estructurada verticalmente (cuyos orígenes están en el industrialismo de escala), verificada con el creciente aumento del comercio internacional de bienes intermedios (a escala internacional, el comercio crece más que el producto, y el comercio de bienes intermedios, más que el comercio en general) y el cambio relativo de los criterios de agregación de valor y la localización de las actividades vinculadas a los segmentos críticos del proceso (mayor peso del *marketing*, las patentes, la logística, los servicios empresariales, etc., sobre la "producción" en su concepción tradicional), están produciendo, de modo evidente, cambios en la organización territorial, y de modo menos evidente, necesidades adaptativas de la organización estatal.

Lo primero incrementa la dependencia de transportes, requiere de un gerenciamiento "transcultural", reduce riesgos en la organización empresarial central pero incrementa las necesidades de coordinación, incrementa la vulnerabilidad a los cambios de los territorios sobre-especializados (sobre-especializados en sus infraestructuras, en la calificación de sus recursos humanos, etc.); lo segundo: la localización conforme ventajas competitivas estrictas a una "etapa" del proceso, tiende a profundizar la ruptura entre "territorios extractivos" y "territorios creativos"; así, se "concentran" trabajos descalificados, pasivos ambientales, conflictos potenciales por un lado y "actividad creativa", gobernabilidad democrática, derechos garantizados, por otro.

Si el territorio siempre fue un sistema (aun las minúsculas aldeas medievales lo eran), ahora las redes lo re-sistematizan aun más con nuevas inclusiones y fragmentaciones, con nuevas dependencias, con nuevos modos de armar y desarmar vínculos, con la información como lazo invisible. Como nunca, descubriremos que heredamos la topografía pero construimos el territorio. El territorio no es un atavismo ni una fatalidad, y podemos hacerlo inclusivo y sustentable o no. En tal caso estamos hablando de

una lucha política por la apropiación y la gestión del territorio en un sentido racional del término. Estamos en un proceso de re-sistematización territorial; cada vez más se verificará la fuerza de esta nueva infraestructura interactiva que es Internet y su impacto en la movilidad, y cada vez más veremos cómo se transforma nuestra cultura sedentaria en esta especie de nuevo nomadismo entre lugares distintos de trabajos, de contacto, de relación. Se trata de que se ha acelerado de manera increíble un proceso de cambio paradigmático en la movilidad humana que llevaba siglos de crecimiento; pero ahora una sumatoria de factores hacen incontenible el crecimiento de este flujo (que sólo una espiral bélica, que transforme en extremadamente riesgosa la movilidad, o un salto exuberante del costo de los combustibles podrá detener) que construye relaciones y define territorios. Se mueven (electrónicamente) las inversiones, (aceleradamente) los migrantes, (cada vez más) los turistas y los residentes. Y cada vez más intensamente, porque cada vez acceden a mayor información y sus movimientos no son totalmente "a la deriva", porque se está conformando un "estatus" creciente de derechos que protegen su movilidad (proto ciudadanía global), porque cada vez más conocen la lengua de destino, porque cada vez más pueden comunicarse más, etc.

Se va construyendo una cultura que, con base en la información, ha quitado al movimiento entre territorios (ciudades o países) del lugar tabú de las decisiones "*in extremis*" y lo está colocando en el lugar de las decisiones ordinarias (informarse, prepararse, ir, volver, probar, cambiar, mantener el movimiento como parte de un nuevo modo de pertenencia, etc.). Qué difícil aparece la gestión del territorio en tiempos de alta movilidad. La idea misma de lo "local" se modifica y entra en crisis. Con todo, es una idea que se mantiene como fuente de identidad, como referencia; tales relaciones "primarias" tienen sin duda un impacto político y no desaparecen (la sexualidad, la lengua, el lugar de origen), hasta se manifiestan más estables que otras relaciones de identidad política a priori más "racionales", como las pertenencias ideológicas.

Claramente emergen territorios nuevos (aunque siempre hayan existido), porque su rol es nuevo, porque su significación es nueva, porque su organización política se está transformando. Son territorios que se definen como parte de una red, y como tal prescinden de la contigüidad y de la identidad común. Quizás corresponda

En América Latina, los gobiernos locales que conocemos no pueden (no poseen herramientas, ni estructura discursiva, ni organización, etc., y sin todo eso cualquier legitimidad es poca) hacer frente al fenómeno de las emergencias territoriales y la multiplicación de los flujos, de difícil gobernabilidad, geometría variable, relaciones nodales, etc.

preguntarse si este modelo "movilidad-dependiente" es sostenible ambiental y socialmente, y también corresponda preguntarse qué sucederá con el ejercicio de la ciudadanía.

Es sólo parcialmente aceptable que la respuesta de adaptación estatal a este "estrés" que nos acarrea el cambio tecnológico sea la de crear unidades políticas globales o transnacionales; en el mejor de los casos, y es deseable que así suceda, esas "nuevas arquitecturas políticas" (como lo está intentando ser la UE) satisfacen el rol importantísimo del Estado-representación, pero mucho menos es su adaptación sobre el rol del Estado-administración, que es el verdaderamente golpeado por las modificaciones tecnológicas, que justamente no puede "administrar" en tanto comprender, orientar, controlar, regular, etc. Y es así porque no se trata de modificar la "escala política"; lo que está ocurriendo obliga a revisar esencialmente los conceptos de Estado y ciudadanía. En un sentido, pareciera inevitable que el cambio de escala es una actitud adaptativa y deseable (para nada sencilla) que conlleva aspectos políticos sustantivos (asignaciones territoriales de recursos, modos de resolución de conflictos, concepción infraestructural del territorio y favorecer la inevitable expansión de la cultura global). En otro sentido, puesto el Estado como aparato de representación democrática frente a fenómenos como la reticulación territorial/productiva y las ventajas de la sobre-especialización territorial (eficiencia de corto plazo), pareciera que resulta necesario algo más que el cambio de escala en el Estado.

4. ¿Local-global o nueva estatidad? Un debate que excede a la política

En América Latina, los gobiernos locales que conocemos no pueden (no poseen herramientas, ni estructura discursiva, ni organización, etc., y sin todo eso cualquier legitimidad es poca) hacer frente al fenómeno de las emergencias territoriales y la multiplicación de los flujos, de difícil gobernabilidad, geometría variable, relaciones nodales, etc., con todas sus manifestaciones: ciudades dormitorio, fronteras calientes, metropolitanización, conurbaciones, deslocalizaciones, etc. No pueden en América Latina; con dificultad intentan cosas interesantes en contextos más favorables, pero igualmente muy difíciles, en Europa y en Estados Unidos y Canadá.

Se trata de una impotencia preocupante; todos los niveles de gobierno deben tomar en sus manos este problema de creciente fragmentación territorial. En Argentina, por ejemplo, la sumatoria

de una organización económica centralista con las exiguas disponibilidades fiscales de los gobiernos locales (el 7% del gasto público consolidado lo ejecutan las tesorerías de los más de 2.200 municipios y comunas, exceptuando la Ciudad de Buenos Aires), hacen impotentes a los gobiernos locales; que además ahora llevan en su mochila la carga de una agenda pública cada vez más pesada. Con un poco más de financiamiento, la situación es similar en México y Brasil. En algún sentido, parece una verdadera trampa política, concebida conspirativamente, que el momento de mayor reconocimiento "discursivo" de los gobiernos locales conviva con posibilidades realmente exiguas. Junto con los libros y las posiciones a favor del desarrollo local, hay una realidad política bastante menos promisoría.

Además vuelven a aparecer "tensiones territoriales" que muestran la debilidad del Estado Nacional para arbitrar mecanismos de cohesión territorial (los casos más notables son Santa Cruz de la Sierra en Bolivia y Guayaquil en Ecuador). Y no queremos simplificar diciendo que se trata de "regiones ricas que no quieren compartir" (aunque muchas veces sea así); más bien creemos que son "Estados débiles que no pueden agregar".

Si nos atrevemos a conjugar ambas reflexiones, no podemos más que comprobar el colapso inevitable entre las nuevas tendencias territoriales crecientes y las posibilidades limitadas de intervención de gobiernos locales, testigos absortos de procesos de relocalización, urbanización anárquica y creciente, complejidad de servicios a brindar, coexistencia espacial de actividades antagónicas o insostenibles, etc. Problemas cada vez más grandes para gobiernos cuyo "lugar" en la división territorial del trabajo de la territorialidad industrial fue la gestión simplificada de la proximidad asistencial (higiene urbana, servicios básicos, etc.). Problemas que, resulta evidente, deben resolverse desde otra concepción del Estado; no aquél de la división territorial de tareas, sino desde una nueva visión basada en la convergencia funcional de niveles del Estado sobre un mismo problema.

A primera vista el diagnóstico parece claro, y la receta evidente: fortalecer los gobiernos locales; lo que en cualquier caso llevará mucho tiempo, pues no se trata en exclusiva de una cuestión de recursos; en América Latina no corresponde hablar sólo de gobiernos locales pobres -que lo son-, sino de gobiernos locales "limitados", en sus competencias, en sus prácticas, en su calidad organizativa. Tan es así que tales limitaciones han ido instalando

Salir del modelo de división territorial/competencial "taylorista" y migrar hacia un modelo de "convergencia funcional", requiere de nuevas reflexiones normativas, mayor valoración de la colaboración, compartir lenguajes, aceptar estándares; se trata de un cambio verdaderamente estratégico.

la idea perversa de que todo lo bueno o lo malo puede venir de afuera, sin capacidad alguna de construir poder, soluciones o respuestas locales. Nuestros "buenos" gobiernos locales parecen ser los que más cosas consiguen, no los que mejores condiciones de generación instalan.

Pero, ¿acaso no podemos pensar que lo que se está modificando es la matriz misma del modelo de estatidad? ¿Acaso la visión piramidal del Estado-Nación no podrá dar lugar a la aparición (parangonando aquel cambio, tironeado desde el industrialismo) del Estado-red y de nuevos modos de gestión territorial y de distribuciones competenciales y formas de apropiación de la agenda pública? En tal caso, más que "fortalecer los gobiernos locales" el desafío es repensar la estatidad a la luz de los datos evidentes de una realidad cambiante: mayor movilidad, mayor información, posibilidades de gestión asociada en plataformas virtuales, incremento de las posibilidades de intervención mediadas tecnológicamente y, paralelamente, incremento de las posibilidades de control, etc. No es estrictamente lo mismo que los gobiernos locales dispongan de más recursos o más competencias (como si eso mágicamente pudiera suceder, sin que nadie lo resista), que pensar en el diseño articulado de políticas públicas de modo convergente, haciendo de los espacios políticos locales organizaciones de mayor funcionalidad, y también -por qué no decirlo- de mayor responsabilidad.

Salir del modelo de división territorial/competencial "taylorista" y migrar hacia un modelo de "convergencia funcional", requiere de nuevas reflexiones normativas, mayor valoración de la colaboración, compartir lenguajes, aceptar estándares; se trata de un cambio verdaderamente estratégico. La reticulación estatal pone en juego (intentando derribar) la idea misma de "frontera", lo que significa no sólo borrarla administrativamente de los mapas, sino intentar borrarla de los cotos que sin duda (en algún sentido) son las administraciones públicas.

No se trata de una cuestión de ingenua mirada minimalista a favor de la proximidad, sino de incrementar los niveles de gobernabilidad. No será posible gobernar los nuevos fenómenos bajo el viejo paradigma. ¿Es acaso la única opción de los gobiernos locales (y las sociedades civiles locales) mantener una parroquiana actitud refractaria frente a cualquier propuesta de impacto territorial que viene "desde afuera"?, sobre todo en tiempos de grandes

modificaciones acerca de las ideas de "adentro" y "afuera" (ya hay suficientemente escrito sobre el principio "no en el fondo de mi casa").

Quizás una de las pocas alternativas viables para incrementar los procesos de cohesión territorial (entendiendo por tal las intervenciones públicas que permiten generar condiciones de re-equilibrio para evitar asimetrías territoriales con impacto decisivo en la calidad del ejercicio de la ciudadanía) sea incrementar la incidencia de esos actores locales sobre las decisiones; lo que es mucho más que "fortalecer los gobiernos locales"; es cambiar el modo de decidir y pensar los territorios y sus correlaciones.

Aunque el relato por momentos pueda parecer de ciencia ficción, es creciente el modo de gestión basado en la convergencia funcional de distintos niveles del Estado. De hecho, es muy común en la Europa comunitaria, donde es normal que existan programas financiados por Europa, que se gestionan a nivel de gobiernos locales en procura de unos estándares pactados y establecidos a nivel de gobierno estatal. Debe señalarse, sin embargo, que la mecánica de actuación es imposible sin la asistencia de las tecnologías de información y comunicación. Sencillamente se trata de que todos los niveles de gobierno incidan sobre todos los temas de la agenda pública desde distintas funciones (financiador, diseñador, controlador, etc.). Obviamente, esta "mecánica" desplaza a la gestión basada en las divisiones de funciones (al modo taylorista), donde cada nivel de gobierno "se especializaba" en un tramo de la agenda pública, conforme a eventuales ventajas de proximidad (especialización que redujo a los gobiernos locales a meros limpiadores). La evidencia de un agotamiento (el viejo modelo) y una emergencia (el nuevo) parece clara; pero, ¿acaso podrá el Estado Nacional sostener su rol de re-equilibrador territorial (o acaso no donde nunca lo cumplió adecuadamente)?

La cohesión territorial será la tarea de mayor criticidad de los Estados nacionales que pretendan sobrevivir. Superada la etapa que lo justificaba para la protección de los mercados de las burguesías, y cada vez menos significativo como fuente de identidad cultural, el Estado Nacional puede (y debe) sostener su rol de garante del ejercicio de una ciudadanía relativamente similar, a pesar de las diversidades locales.

Al contrario de las tendencias dominantes, que nos muestran un crecimiento exuberante de modos de vida indiferenciados y

El sentido último de intentar modos de organización de la producción, de organización política, de rescate de valores identitarios que puedan denominarse "políticas de desarrollo local", tiene que ver con posibilitar el ejercicio de la ciudadanía de los más diversos modos.

una ciudadanía fragmentada, sería deseable hacer posible la existencia de modos de vida diferenciados, que reflejen la riquísima pluralidad cultural que 10.000 años de vida civilizada nos han legado, y la posibilidad del ejercicio de una ciudadanía más homogénea. Y ese rol incumplido es suficiente para sostener al Estado con una tarea justificante.

El sentido último de intentar modos de organización de la producción, de organización política, de rescate de valores identitarios que puedan denominarse "políticas de desarrollo local", tiene que ver con posibilitar el ejercicio de la ciudadanía de los más diversos modos.

Los procesos que hemos denominado de "convergencia funcional" no son una exclusividad europea (aunque allí es más usual) y crecen en muchos Estados. Se trata de fenómenos por demás interesantes, donde los niveles de gobierno cobran y pierden protagonismo a la luz de nuevos modos de concebir y diseñar las políticas públicas. La convergencia funcional opera como un modo de incrementar la eficiencia de gestión, de incidir sobre las políticas locales sin desplazar el rol de los gobiernos locales, y hasta permite mejorar la comparabilidad de las acciones públicas. Además, el Estado-red para funcionar necesita tratar los espacios locales de modo diferenciado, porque no existe "el gobierno local" sino una infinita pluralidad de tradiciones, posibilidades y dificultades que constituyen los gobiernos locales en su laberinto.

Con todo, existe un problema funcional: ¿quién está jugando el rol que jugaron las burguesías nacionales en la formación de los Estados nacionales? ¿Quiénes definen hoy los nuevos territorios? ¿Quiénes presionan las formaciones políticas, produciendo rupturas y agregaciones? Sin agente no habrá modificaciones; son los agentes los que conforman y se conforman en un sistema.

El agente emergente es (aparentemente) el "*management* global" que vive y trabaja conectado todo el día a Internet, que en cualquier lugar y en cualquier momento (aunque tenga distinta lengua materna) lee los mismos textos, en inglés; que su referencia en cualquier ciudad significativa son el aeropuerto y sus frecuencias (conectividad), el barrio financiero o el centro de diseño (trabajo), sus lugares de ocio relativamente similares (con los clichés urbanos, como los *pubs* irlandeses de cualquier ciudad que se precie de global), sus modos de consumo similares, hábitos que se imitan.

La cuestión en juego ya poco tendrá que ver con la autonomía local y mucho más con la pertenencia a redes de decisión; la ciudadanía se vinculará mucho con la movilidad (o su imposibilidad), y los espacios de gestión pública serán crecientemente concertados caso por caso.

El "*management* global" reúne las condiciones de pertenencia institucional a un nuevo modo de relaciones trans-territoriales, las que paradójicamente impactan fuerte sobre sus modos de actuación y de vida. Es a la vez constructor y afectado, dispone de excedente económico y organizacional para "revisar" aspectos de la nueva realidad emergente, y en forma anárquica lo hace (cuestiona) al tiempo que la sostiene (fundamenta).

El *management* global está construyendo una red de información, de pertenencia y de decisión, con lugares, referencias y cultura nuevos; es probable que, en poco tiempo, con espacios de arbitraje y proto-gobierno.

Quizás, a diferencia de lo que ocurrió con la creación de los Estados nacionales (que fueron resistidos por decenas de pueblos que tenían su lengua, su identidad, su autogobierno, mejores o peores, pero propios), una sociedad civil también de escala global pueda cuestionar o contribuir a repensar el orden territorial emergente. Esa sociedad civil y ese *management* global, más allá de sus roles funcionales, no son universos mutuamente excluyentes. Los mismos gerentes que dan vida a territorios integrados en torno a nuevos soportes tecnológicos y nuevos intereses, integran en su rol ciudadano crecientes espacios asociativos que desde algún lugar cuestionan esta transformación civilizadora de final incierto y verdaderamente *shockeante*.

La plataforma cultural sobre la que se mueven las decisiones es contradictoria y compleja; hay, sin dudarlo, una disputa ideológica en el mejor sentido del término, ya no expresada de modo tan directo como entre dueños de medios de producción y explotados, sino entre los que conciben un mundo de ciudadanos constructores de gobiernos, activos, tolerantes, y quienes desean un mundo controlado en exclusivo por el lucro. No deja de ser un nuevo capítulo de la lucha entre las "tendencias naturales" de la historia (de la cual el mercadismo es su expresión más banalmente conocida) y los que creen en la capacidad relativa del hombre de incidir en tales tendencias.

En tal contexto también surgirá una nueva ciudadanía, y conflictos vinculados con las nuevas asignaturas (sin tener aún resueltas las viejas de la ciudadanía social); una ciudadanía que pondrá en cuestión temas como los de los flujos y la movilidad, relaciones con administraciones "convergentes", inclusión digital, plurilingüismo, identidad, pertenencia territorial, etc.

Entendemos que la cuestión en juego ya poco tendrá que ver con la autonomía local y mucho más con la pertenencia a redes de decisión; la ciudadanía se vinculará mucho con la movilidad (o su imposibilidad), y los espacios de gestión pública serán crecientemente concertados caso por caso; quizás los mapas del futuro reflejen mucho más los flujos que los *stocks*, y nuestras ideas sobre "cerca" y "lejos" cambien.

La transformación es una oportunidad y un riesgo; no se trata de mirar modelos; nos queda la tarea de no repetirnos a nosotros mismos y reconquistar el mundo para una ciudadanía inclusiva, de ejercicio pleno (y diverso) en todo lugar.

Bibliografía

- Borja, J. (2003), *La ciudad conquistada*, Madrid, Alianza Editorial.
- Borja, J. y Castells, M. (1996), *Local y global*, Barcelona, Taurus.
- Campbell, Tim y Fuhr, Harald (comps.) (2004), *Leadership and Innovation in Subnational Government*, Washington, World Bank Institute.
- Escobar, M.; Badía, G.; y Frederic, S. (2004), *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada*, Buenos Aires, Prometeo.
- Folch, R. (comp.) (2003), *El territorio como sistema: conceptos y herramientas de ordenación*, Barcelona, Diputació de Barcelona.
- Isla, A. y Colmegna, P. (comps.) (2005), *Política y poder en los procesos de desarrollo*, Buenos Aires, FLACSO.