Gobernanza y modelos de coordinación interinstitucional en la planificación territorial microrregional: el caso del Zillertal, Tirol (Austria)

Governance and Inter-institutional Coordination Models in Micro-regional Spatial Planning: The Case of Zillertal, Tyrol (Austria)

Graciela Mónica Falivene
Universidad de Concepción del Uruguay, Argentina
gracielafalivene@gmail.com
0009-0005-2386-2994

Resumen

La planificación territorial en regiones de montaña y áreas rurales periféricas requiere de esquemas de gobernanza capaces de articular las decisiones de actores públicos, privados y comunitarios. Este artículo analiza el modelo de planificación territorial austriaco a través de la Conferencia Austriaca de Planificación Espacial (ÖROK), el Concepto de Desarrollo Espacial Austriaco (Austrian Spatial Development Concept [ÖREK 2030]) y el origen y consolidación de la Asociación de Planificación del Zillertal bajo el marco de la Ley de Planificación Espacial del Tirol de 2001. La metodología combina el análisis documental e institucional con datos cualitativos primarios obtenidos mediante una investigación de campo microrregional realizada en julio de 2024 y julio de 2025. La motivación de este trabajo radica en el análisis de esquemas institucionales para mitigar el éxodo rural y la baja institucionalidad microrregional identificada en la provincia de Entre Ríos (Argentina). Los resultados demuestran que la combinación de directrices estratégicas unificadas, la propiedad pública intermunicipal de infraestructuras de movilidad (51 % del *Zillertalbahn*)[1] y una matriz energética concertada inciden en la gestión del desarrollo y la organización del territorio.

Palabras clave: gobernanza territorial; planificación microrregional; ÖREK 2030; cooperación intermunicipal; desarrollo rural

[1] El *Zillertalbahn* es una infraestructura ferroviaria regional de vía estrecha que opera a lo largo de los nodos del valle del Ziller. Con un caudal consolidado de aproximadamente 2,83 millones de pasajeros al año, los datos oficiales indican que cerca del 40 % del volumen anual de usuarios corresponde a la población local y trabajadores pendulares (*commuters*) que utilizan el transporte ferroviario para desplazarse diariamente entre las comunas de la microrregión, garantizando el acceso compartido a recursos laborales, sanitarios y educativos.

Abstract

Spatial planning in mountain regions and peripheral rural areas requires governance schemes capable of coordinating the decisions of public, private, and community stakeholders. This article analyzes the Austrian spatial planning model through the Austrian Spatial Development Concept (ÖROK), the Austrian Spatial Development Concept (ÖREK 2030), and the origin and consolidation of the Zillertal Planning Association under the framework of the Tyrolean Spatial Planning Act of 2001. The methodology combines document and institutional analysis with primary qualitative data obtained through micro-regional field research conducted in July 2024 and July 2025. The research motivation lies in the analysis of institutional schemes to mitigate rural exodus and low micro-regional institutionality identified in the province of Entre Ríos (Argentina). The results demonstrate that the combination of unified strategic guidelines, inter-municipal public ownership of mobility infrastructures (51% of the *Zillertalbahn*), and a concerted energy matrix affect development management and territorial organization.

Keywords: Territorial governance; Micro-regional planning; ÖREK 2030: Inter-municipal cooperation; Rural development

Recibido: 17/07/2026

Aceptado: 09/11/2026

DOI: 10.63790/sms14b77

Huellas se encuentra bajo la licencia de Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0.



1. Introducción, motivación de la investigación y marco teórico

La planificación y el desarrollo microrregional constituyen herramientas de intervención frente a las asimetrías socioeconómicas espaciales y la degradación ambiental en ecosistemas de montaña. En la gestión del ordenamiento del territorio, estos procesos integran estructuras de gobernanza territorial que coordinan de forma horizontal y vertical a los actores institucionales.

Bajo la formulación de Plumtre y Graham (1999), la gobernanza se define como los procesos de acción colectiva que organizan la interacción entre actores, la dinámica de los procesos y las reglas de juego con los que una sociedad toma e implementa sus decisiones, y determina sus conductas. El estudio de un modelo de gobernanza territorial exige resolver la delimitación de los actores clave, la distribución del poder de decisión sobre el espacio físico y los mecanismos de rendición de cuentas respecto al uso de los recursos públicos comunes.

1. 1. Motivación y justificación

La pertinencia de este análisis responde a las demandas sociales vinculadas a los procesos de desequilibrio demográfico en regiones rurales y de menor jerarquía urbana. En la provincia de Entre Ríos (Argentina), se registra una disminución de la población en comunas y juntas de gobierno, agudizada en las áreas sin gobierno local con población dispersa. Este decrecimiento demográfico evidencia un proceso de éxodo rural asociado a la reconfiguración tecnológica de la producción agrícola, la contracción del empleo local diversificado y el déficit en equipamientos sociales y de conectividad (Arrejoría et al., 2024).

Como respuesta a esta dinámica, se desarrollan alternativas de reconversión económica, como el turismo rural y de naturaleza, articuladas bajo esquemas microrregionales. En Entre Ríos, esta organización está estipulada por la Constitución Provincial de 2008, cuyo artículo 75 establece el fomento de regiones o microrregiones atendiendo a características de comunidad de intereses, afinidades poblacionales y geográficas, con el fin de posibilitar el desarrollo económico y social sustentable. En este marco legal, se configuran las diez microrregiones turísticas oficiales de la provincia, estructuradas formalmente bajo el catastro del Ente Mixto de Turismo de Entre Ríos (EMTURER, 2025): Lomadas y humedales; El Paraná y sus aldeas; Río Nativo; Caminos costeros; Caminos del Palacio; Pueblos y aldeas del sur entrerriano; Tierra de palmares; Salto Grande; Del Montiel; y, por último, Rincones del centro.

En los trabajos de asistencia técnica y colaboración con comunas y pequeñas ciudades desarrollados entre 2022 y 2025, se constató de forma reiterada que estas microrregiones poseen un bajo nivel de institucionalidad para motorizar y coordinar acciones conjuntas. A diferencia del caso austriaco, la provincia de Entre Ríos carece de un marco de planificación integral a nivel provincial, departamental o regional. Esta ausencia

institucional es notoria en los sectores de transporte y movilidad. Al depender de prestadores privados, los servicios se configuran exclusivamente en función de la demanda del mercado, lo que impide compartir servicios e infraestructuras entre municipios vecinos. En consecuencia, las localidades que registran pérdidas demográficas sufren una reducción de su conectividad física.

Este problema estructural quedó evidenciado cuando colaboramos con la comuna de Irazusta, que ya había contado con asistencia del programa de revitalización ejecutado por la Asociación Responde entre 2000 y 2002 (Clarin, 2003). Veinte años después en el contexto de nuestro convenio de colaboración con la Comuna comprobamos que el proyecto de desarrollo endógeno local no logró sostenerse en el tiempo debido a la imposibilidad de garantizar un servicio regular de transporte público que conectara de forma estable la localidad con el polo urbano de Gualeguaychú, produciendo una devaluación y deterioro del recurso financiero y social invertido. El análisis empírico corrobora la necesidad de un marco normativo de planificación que articule los recursos locales y provinciales para el desarrollo de proyectos socioproductivos sustentables.

Por consiguiente, la presente investigación no plantea una transposición directa del modelo alpino al territorio sudamericano, sino una transferencia adaptativa de sus variables organizativas. Las microrregiones turísticas entrerrianas, bajo una eventual formalización jurídica que las constituya como asociaciones de planificación con capacidad para contratar y gestionar servicios comunes, representarían una escala operativa para iniciar la reconfiguración del ordenamiento territorial de la provincia.

1. 2. La coordinación interinstitucional según Metcalfe

Metcalfe (1994, 1996) postula que la coordinación de políticas públicas descansa sobre dos variables básicas. En primer lugar, la participación de las autoridades responsables del territorio; en segundo, la disponibilidad de sistemas de información que permitan cuantificar y diagnosticar la problemática espacial.

Con el propósito de evaluar el grado de integración de estas estructuras, Metcalfe (1994) definió una Escala de Coordinación de Políticas que describe un continuo incremental desde la autonomía aislada (nivel 1) hasta la estrategia unificada (nivel 9), transitando por fases de comunicación (nivel 2), consulta (*feedback*, nivel 3), evitación de divergencias (nivel 4), manejo de conflictos (nivel 5), arbitraje (nivel 6), fijación de restricciones compartidas (nivel 7) y establecimiento de prioridades comunes (nivel 8).

Metcalfe (1994) señala que cuando las organizaciones de nivel subdistrital o microrregional no consolidan los niveles inferiores de esta escala se genera un impedimento para acceder a los estadios superiores de integración estratégica. En el ordenamiento territorial, el instrumento inicial para el ascenso en esta escala es el diseño de sistemas compartidos de información y monitoreo, requerimiento que en Austria se realiza a través del ÖROK-Atlas.

2. El contexto político-institucional austriaco, la estructura ÖROK y el ÖREK 2030

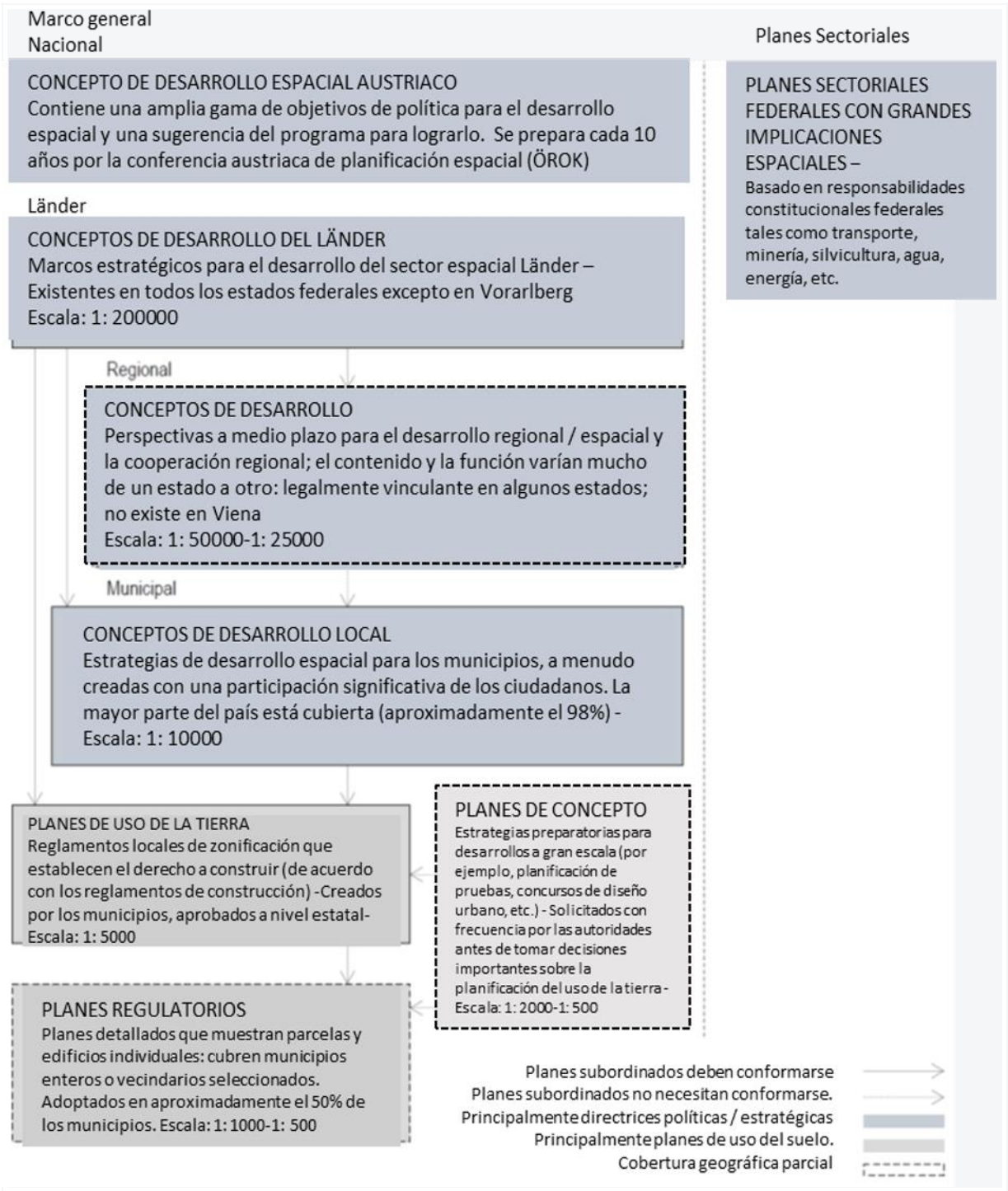
Austria registra un producto interno bruto (PIB) por persona de carácter regional medio que se sitúa un 17 % por encima de la media de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Desde el año 2000, las disparidades en el PIB per cápita regional y las desigualdades en el bienestar de la población han mostrado una tendencia decreciente, reflejada en la estabilización del índice de Gini a escala regional.

Este escenario se vincula a la gobernanza multinivel organizada a través de la Conferencia Austriaca de Planificación Espacial (Österreichische Raumordnungskonferenz [ÖROK]). La ÖROK es un órgano dedicado a coordinar las políticas espaciales entre los niveles nacional, regional y local. Reúne al Gobierno Federal, los *Länder* (Estados Federados) y a representantes de las corporaciones de interés y administraciones locales del país: la Cámara de Economía, la Cámara de los Trabajadores, la Liga de las Ciudades Austríacas y la Liga de los Municipios Austríacos.

De acuerdo con las directrices de la OCDE (2017), el sistema se estructura a través de diferentes niveles e instrumentos técnicos claramente diferenciados: el marco general nacional, el nivel regional y las regulaciones locales de diseño participativo.

Figura 1

Esquema de la organización de la planificación espacial y del uso del suelo en Austria



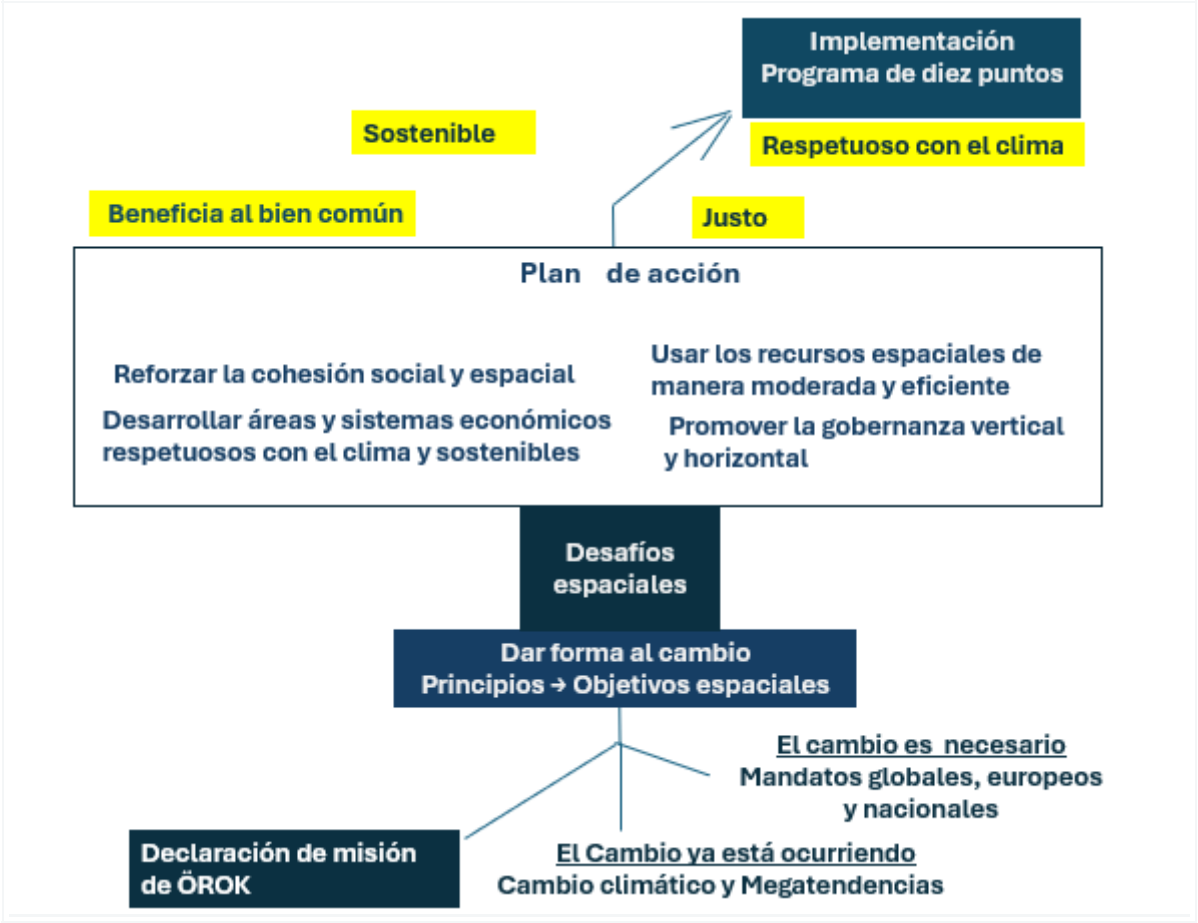
Nota. Adaptación de OCDE (2017)

El documento matriz de la ÖROK es el ÖREK 2030, aprobado el 20 de octubre de 2021, el cual adapta las agendas del Acuerdo de París, la Agenda

2030 de la ONU y el Pacto Verde Europeo en un programa de diez puntos bajo los principios de sostenibilidad y neutralidad climática. A nivel de gestión, el ÖREK 2030 responde a los desafíos espaciales de la transición contemporánea: la movilización de terrenos edificables, la contención de la expansión urbana (*urban sprawl*) y la regulación del sellado del suelo (*soil sealing*). Frente a las zonas rurales con baja densidad de población —afectadas por el éxodo de cohortes jóvenes y la pérdida de servicios públicos— , el ÖREK 2030 establece procesos de planificación participativa vinculados a la calidad constructiva (*Baukultur*) para la reactivación del espacio microrregional.

Figura 2

Diagrama de flujo y objetivos del plan de acción del programa de diez puntos



Nota. *ÖREK 2030*

3. Metodología e investigación de campo

Este estudio adoptó un diseño de investigación cualitativo e institucional. Se realizó un análisis documental de los marcos regulatorios nacionales y

estatales austriacos, el cual se complementó con los datos cualitativos primarios recabados a través de investigación de campo en terreno, desarrollada en dos etapas durante julio de 2024 y julio de 2025.

La estancia de investigación facilitó la observación directa en los núcleos urbanos, logísticos e hidroenergéticos de la cuenca, así como el análisis documental de los estatutos de las corporaciones públicas locales. El levantamiento en campo permitió registrar la aplicación práctica de las directrices microrregionales y evaluar los mecanismos institucionales que definen la organización de los servicios y recursos espaciales del valle.

4. Estudio de caso: la Asociación de Planificación del Zillertal, Tirol

4. 1. Fundamentación jurídica y estructura político-administrativa

La ordenación territorial en el estado del Tirol posee un anclaje legal regulado por decreto del gobierno provincial, bajo el amparo de la Ley de Planificación Espacial del Tirol de 2001 (Tiroler Raumordnungsgesetz, 2001).

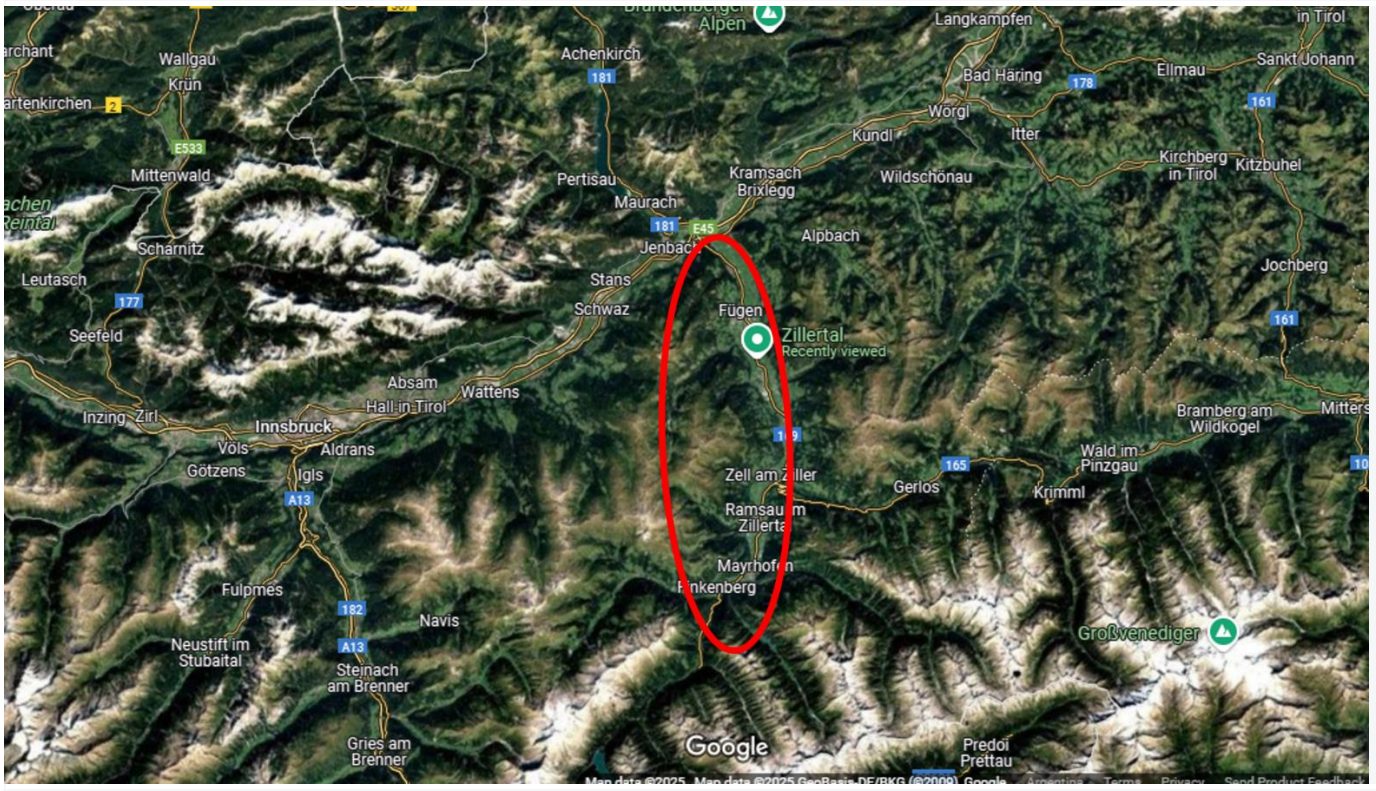
De acuerdo con este marco, las asociaciones de planificación constituyen la plataforma para la cooperación entre municipios en el ámbito de la ordenación del territorio regional y local. Esta base normativa obliga a las administraciones locales a coordinar sus planes de uso de suelo (*Flächenwidmungspläne*) con los objetivos de la cuenca geográfica común.

4. 2. Caracterización geográfica, demográfica y económica

El valle del Zillertal es una microrregión de montaña definida por una longitud lineal de 40 kilómetros y una superficie total de 1097,2 km². Los datos demográficos consolidados por Statistik Austria al 1 de enero de 2023 certifican una población de 37.841 habitantes. Su estructura económica integra una actividad secundaria y terciaria vinculada a la industria maderera de exportación y a un sector turístico que opera 180 remontes mecánicos y 544 kilómetros de pistas de esquí catalogadas.

Figura 3

Mapa cartográfico de delimitación y nodos municipales del Valle del Zillertal



Nota. Google Earth / Registro de Campo

La gestión del territorio está articulada por los 25 municipios de la cuenca bajo la figura de la Asociación de Planificación del Zillertal. Esta organización influye en el uso del suelo, dado que el 10 % de la superficie total del valle está designada legalmente como zona de asentamiento permanente (*Dauersiedlungsraum*). Los municipios pertenecen al distrito judicial de Zell am Ziller, con la excepción de Strass y Schlitters.

Socioeconómicamente, las comunidades se estructuran en torno a polos jerárquicos: Fügen (4315 habitantes) y Mayrhofen (3954 habitantes) operan como las centralidades demográficas mayores, mientras que Zell am Ziller (1757 habitantes) es el nodo económico, administrativo y educativo central, concentrando el tribunal de distrito y las sedes de las instituciones públicas microrregionales.

La planificación estratégica de la Asociación se formalizó en 2022 con la codificación del *Manual para la Planificación Espacial en el Zillertal*. Para ejecutar las líneas de acción de forma sectorial, la Asociación distribuye sus funciones en cinco grupos de trabajo, entre los que se encuentran las comisiones de Planificación Espacial y Uso de la Tierra y la de Agricultura, Silvicultura, Medio Ambiente y Recursos.

4. 3. Sistematización de los mecanismos operativos de coordinación bajo el manual territorial

Para ilustrar en este caso el cumplimiento de los requerimientos de la escala de Metcalfe, el análisis del funcionamiento operativo del Zillertal exige desglosar la articulación entre las competencias locales y supralocales establecidas en su instrumento normativo (Planungsverband Zillertal, 2023). Este manual define las reglas de juego institucionales para homogeneizar las decisiones de la Asociación a través de un marco de actuación unificado.

El sistema de gobernanza opera bajo una división escalar estricta:

- **Planificación espacial supralocal:** Rige el desarrollo ordenado más allá de los límites de cada ejido municipal, sirviendo como la base jurídica de los programas regionales y estatales dictados por la Ley del Tirol de 2001.
- **Planificación espacial local:** Ampara la esfera de influencia garantizada constitucionalmente a los municipios para decidir sobre el uso de sus zonas habitables. No obstante, el estado federado del Tirol actúa como autoridad supervisora vinculante, comprobando si las decisiones locales se ajustan a las directrices regionales de la cuenca.

El manual articula la competencia intermunicipal y unifica los criterios mediante un mecanismo de vinculación y cumplimiento basado en el diálogo y el consenso (*soft law*). Aunque no constituye una obligación legal formal, su observancia se asegura mediante un protocolo de información y consulta colegiada. Antes de iniciar cualquier medida de ordenación local o aprobación de proyectos de gran envergadura, el municipio de origen tiene la obligación técnica de remitir el expediente completo en una fase de examen preliminar a la dirección de la Asociación. Este expediente debe contener la descripción, ubicación, solicitud de cambios, planos y compromisos de financiamiento del proyecto.

El proceso de deliberación y votación del comité de la Asociación sigue reglas fijas para neutralizar sesgos políticos:

1. **Convocatoria y asesoramiento:** La junta convoca al comité responsable y cita a los alcaldes de las comunidades afectadas para ser escuchados.
2. **Régimen de mayorías:** Las modificaciones de fondo del manual exigen la aprobación de una mayoría calificada de dos tercios de la asamblea general, garantizando el consenso de largo plazo. Por su parte, la emisión de dictámenes ordinarios se decide por mayoría simple.
3. **Cláusula de recusación por sesgo:** Si los intereses del municipio de un alcalde miembro de la junta están bajo deliberación directa, dicho funcionario queda inhabilitado por sesgo para votar. En su lugar, participan los representantes electos sustitutos.

El manual estipula que este proceso de revisión preliminar y emisión de dictámenes es de aplicación para todo proyecto que genere efectos sobre nueve ámbitos del desarrollo regional: 1) Tránsito regional, 2) Infraestructura regional, 3) Suministros locales, 4) Desarrollo económico, 5) Desarrollo turístico, 6) Desarrollo agrícola, 7) Paisaje urbano y paisajístico, 8) Naturaleza,

medio ambiente y energía, y 9) Servicios públicos, juventud y seguridad. Todas las declaraciones emitidas por la Asociación de Planificación deben ser presentadas ante la autoridad supervisora provincial para su consideración en el proceso final de aprobación de uso del suelo.

5. Prioridades estratégicas y resultados empíricos: movilidad, energía e infraestructura común

El despliegue operativo del Plan Estratégico del Zillertal y la verificación efectuada en las campañas de campo de 2024 y 2025 registran los siguientes resultados en la gestión de recursos e infraestructura común:

5. 1. Gobernanza de la movilidad y propiedad del Zillerbahn

La organización de los servicios de la microrregión se asocia al control público de la infraestructura de transporte. Los municipios integrantes de la Asociación de Planificación poseen la propiedad mayoritaria del 51 % de las acciones de la compañía ferroviaria del valle, el *Zillertalbahn*. Esta estructura de propiedad pública intermunicipal define la capacidad de regulación de los gobiernos locales.

El *Zillertalbahn* opera como el eje de conectividad que permite compartir los recursos urbanos, educativos, sanitarios y recreativos a lo largo del valle, regulando la accesibilidad de la población residente hacia los centros de mayor jerarquía (Zell am Ziller) y modificando la participación del transporte motorizado privado en la movilidad local.

5. 2. Debate técnico-energético y modernización de la línea ferroviaria

Durante el trabajo de campo de 2024 y 2025 se registró el debate técnico en el seno de la Asociación respecto a la mejora energética de este medio de transporte. Inicialmente, se evaluó un proyecto para la implantación de trenes propulsados por hidrógeno verde. No obstante, la microrregión rechazó la iniciativa debido al consumo de agua requerido para los procesos de electrólisis, al evaluar el impacto potencial sobre los balances hídricos locales.

La planificación técnica se ha redirigido hacia el proyecto de electrificación aérea convencional, utilizando las fuentes de energía disponibles en el propio valle:

- **Infraestructura hidroeléctrica coordinada:** El valle dispone de un sistema de represas articuladas que generan electricidad y ejercen una función de regulación de caudales para la prevención de inundaciones en las áreas urbanizadas bajas.
- **Regulación fotovoltaica:** De acuerdo con las restricciones del Eje Estratégico 6.2.2, se establece la instalación de sistemas fotovoltaicos

exclusivamente integrados en las cubiertas y fachadas de los edificios, prohibiendo su implantación en superficies agrícolas útiles.

- **Integración de energía eólica:** Los desarrollos eólicos se limitan a una escala y localización específicas para evitar modificaciones en la integridad visual del paisaje alpino, el cual sostiene la actividad turística y la identidad regional.

Figura 4

Indicadores de resultado de la Planificación Espacial: Integración del paisaje alpino construido (Baukultur)] y equipamiento multigeneracional (hogar de ancianos y jardín de Infantes en Zell am Ziller)



6. Conclusiones

El análisis de la Asociación de Planificación del Zillertal demuestra que la implementación de los principios de gobernanza territorial y la aplicación de los niveles superiores de la Escala de Coordinación de Políticas de Metcalfe inciden en la gestión de las externalidades del desarrollo sectorial. Al operar en el nivel 9 de dicha escala (Estrategia Unificada), bajo el marco de la Ley de Planificación Espacial del Tirol de 2001 y los procedimientos del *Manual Territorial*, los 25 municipios coordinan el control público de los servicios (51 % del *Zillertalbahn*) y la selección de las alternativas tecnológicas y energéticas aplicadas a su territorio.

Frente a las observaciones de la revisión externa de este estudio, el caso analizado aporta variables institucionales y aprendizajes específicos transferibles para los diseñadores de políticas públicas y gestores microrregionales en la provincia de Entre Ríos:

1. **Tránsito de la voluntariedad a la institucionalización:** La experiencia del Tirol indica que el asociativismo informal basado en la afinidad promocional es insuficiente para resolver asimetrías estructurales. La sustentabilidad microrregional requiere de un anclaje normativo legal que obligue a los gobiernos locales a someter sus planes de ordenamiento urbano a una validación compartida, respaldada por una autoridad supervisora provincial independiente que cubra los vacíos actuales de planificación a escala departamental y provincial.

2. **Tránsito de microrregiones turísticas a microrregiones de planificación:** Para ello es necesario que la provincia adopte un modelo integrado de planificación que enmarque la planificación regional y microrregional.

3. **Sistemas compartidos de información territorial:** El ascenso en la escala de coordinación exige unificar las bases de datos de catastro y uso del suelo de los municipios entrerrianos dentro de una misma plataforma técnica interactiva regional. Sin este diagnóstico unificado, el manejo de conflictos territoriales y productivos resulta inviable.

4. **Gobernanza común de infraestructuras y servicios de movilidad:** El aprendizaje derivado de la propiedad pública del *Zillertalbahn* demuestra que para revertir el deterioro de las inversiones de desarrollo local (como el caso de Irazusta), la conectividad ferroviaria y automotriz no puede quedar subordinada a las fuerzas del mercado privado o a la demanda comercial de corta duración. La formalización institucionalizada de las microrregiones bajo la figura de asociaciones de planificación dotadas de personería jurídica constituye la escala idónea para contratar y coordinar de forma unificada servicios de transporte público intermunicipal, garantizar la articulación de

recursos locales y provinciales en beneficio de la accesibilidad y el arraigo de los habitantes rurales.

7. Referencias

El turismo y la red, motores de tres proyectos para reconvertir pueblos rurales en peligro de extinción (2003, 26 de mayo). *Clarín*. https://www.clarin.com/ediciones-anteriores/turismo-red-motores-proyectos-reconvertir-pueblos-rurales-peligro-extincion_0_HyX2Ubg0Kl.html

Ente Mixto de Turismo de Entre Ríos (EMTURER) (2025). *Microrregiones turísticas de la provincia de Entre Ríos*. Secretaría General de la Gobernación. https://www.entrerios.tur.ar/microrregiones

Arrejoría, G. E., Falivene, G. M., Hilt, B., & Treise, N. (2024). Colaboración con comunidades rurales para diseñar escenarios prospectivos sostenibles: El caso de las comunas de Irazusta y Aldea San Juan. *Investigación + Acción*, (25), 224-262. https://revistasfaud.mdp.edu.ar/ia/es/article/view/647

Metcalfe, L. (1994). International Policy Co-ordination and Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences*, *60*(2), 271-290. https://doi.org/10.1177/002085239406000020

Metcalfe, L. (1996). The Weakest Link: Executive Leadership and International Policy Coordination. En J. J. Hesse & T. A. J. Toonen (Eds.) *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration* (pp. 315-345). Oxford University Press.

OECD (2017). *The Governance of Land Use in Austria: Country Assessment*. OECD.

ÖROK (Österreichische Raumordnungskonferenz) (2021). *ÖREK 2030: Austrian Spatial Development Concept*. Oficina de la Conferencia Austriaca de Ordenación del Territorio. oerok-atlas.at

Planungsverband Zillertal (2023). *Handbuch "Raumordnung im Zillertal": Richtlinien, Verfahren und regionale Auswirkungen für die Zusammenarbeit der 25 Gemeinden*. planungsverband-zillertal.at

Plumtre, T., & Graham, J. (1999). *Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives*. Institute on Governance.

Tiroler Raumordnungsgesetz (2001). *Landesgesetzblatt für Tirol, Nr. 93/2001*. State of Tyrol.