

INTRODUCCIÓN AL NÚMERO ESPECIAL
GOBERNANZA TERRITORIAL, CONFLICTOS Y APRENDIZAJES

Rodrigo Figueroa*, Eduardo Chia**

*Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, (rodrigo.figueroa@pucv.cl)

** INRA, Montpellier (chia@supagro.inra.fr)

Este número especial es el producto de un trabajo de cooperación entre académicos e investigadores chilenos y franceses. Primero, a través de un proyecto de investigación-acción ANR entre 2009-2014 que tenía como objetivo comprender y acompañar la reintroducción de la quínoa en Chile. En segundo lugar, un proyecto ECOS-CONICYT 12CH02 (2012-2014) cuyo objetivo era realizar un análisis comparativo de dos instrumentos de desarrollo territorial de Francia (PER) y Chile (cluster) y, para terminar, un proyecto CONICYT MEC 2014 -80140100 que tenía por objetivo *transferir* la competencia de investigación de la problemática de la gobernanza territorial en el Instituto de Geografía de la PUCV.

Los problemas de coordinación, de conflicto entre actores privados, entre actores públicos y privados y los problemas de participación de los “profanos”¹ en las decisiones, son problemas que, desde hace mucho tiempo han interesado las ciencias sociales, en particular a la economía, a las ciencias políticas, a la geografía y a la sociología. Estos últimos años, los fenómenos de coordinación, de conflictos, de participación y negociación, han tomado una relevancia particular en dominios como el medio ambiente, la salud y, sobre todo, el desarrollo de los territorios, debido a las dificultades de los Estados para aplicar las políticas públicas y para gobernar. La gobernanza territorial se interesa en los problemas de coordinación, de conflictos y, sobre todo, de participación de los actores en las decisiones y en su implementación.

La gobernanza no es sólo un fenómeno de moda, sino que también es un desafío político y científico. Un desafío político que traduce las crisis de “gobierno”, de las prácticas desarrolladas por los poderes públicos para

“gobernar”. Estas crisis se traducen en un rechazo de los “profanos” hacia las políticas públicas y, en particular, de los instrumentos propuestos. Una primera respuesta de los poderes públicos ha sido la “multiplicación” de herramientas, de instrumentos y de dispositivos para hacer efectiva la participación. Si esto constituye un gran paso, no es suficiente para que los ciudadanos participen, tal como lo muestran los estudios realizados en Chile (Delgado y al., 2007; Heinrichs *et al.* 2009; Barrows, 2010; De La Maza y Ochsenius, 2010; Pino y Porras, 2012). Efectivamente, el problema no parece ser sólo instrumental, sino que, también, cognitivo. Se debe “educar” a los ciudadanos para que participen.

La gobernanza, se impuso poco a poco en el paisaje político y científico, como lo explica Calame (2015:59), a propósito de la gobernanza territorial. “Hace quince años en el mundo intelectual francés, el término era “tabú” considerado como el caballo de Troya del neoliberalismo y de las instituciones internacionales como el Banco Mundial, deseosa, se decía, de hacer desaparecer el concepto mismo de política en beneficio de un enfoque gerencial, si es posible dominado por las empresas privadas. En cuanto al territorio, concepto relativamente vago ¿No era el medio, en ese caso, también, de escamotear a las instituciones políticas la gestión del espacio?”

Pero la gobernanza es también un desafío científico, que se traduce en una nueva tensión metodológica y epistemológica para las diferentes disciplinas de las ciencias sociales en particular (sociología, ciencias de gestión, economía, geografía, entre otras). Y podemos preguntarnos si ¿Estamos armados para estudiar estas nuevas situaciones? ¿Cómo podemos traducirla en preguntas de investigación, disciplinarias y/o interdisciplinarias? ¿Podemos utilizar nuestros marcos conceptuales y metodológicos actuales para estudiarlas?

¹ Utilizamos el término profano, en el mismo sentido que Callon *et al.* (2001), para referirnos a las personas que están fuera del sistema de decisiones y que, además, se piensa que ellos no tienen los conocimientos como para hacer parte del sistema de decisiones.

Tratar la gobernanza es, quizás, una nueva oportunidad para trabajar de manera pluridisciplinaria un fenómeno complejo que mezcla historia, poder, territorio, tecnologías de gestión, entre otras, y, también, una oportunidad para (re)pensar las relaciones entre ciencia y sociedad. El problema de la gobernanza tiene también una multitud de implicaciones sociales, medio ambientales y económicas. La Gobernanza es considerada como la cuarta dimensión del desarrollo sostenible. Las investigaciones sobre la gobernanza y, en particular, los resultados deberían armarnos para tratar el problema de la sustentabilidad del desarrollo.

La ambición de este número es contribuir a responder –parcialmente y abriendo nuevas pistas de reflexión y trabajo- a las preguntas de la coordinación, del rol de los instrumentos y de las proximidades en los modos de gobernanza. Algunos preferirán la noción de gobernabilidad, que podemos entender más bien como el análisis de las prácticas de los gobiernos para elaborar e implementar las políticas públicas, sin embargo, la gobernanza se interesa más por la participación de los actores (y sus mecanismos) en la elaboración de las políticas públicas. Esto es en sí una controversia que deberá ser instruida en los próximos trabajos y seminarios trimestrales que se realizan en el Instituto de Geografía de la PUCV. Los trabajos presentados, 8 artículos sobre la gobernanza y un artículo sobre la innovación, en este número especial constituyen una primera contribución al estudio de la gobernanza territorial.

- El rol de la gobernanza territorial y de los conflictos de uso en los procesos de desarrollo de los territorios.
- Proposición metodológica para el análisis de la gobernanza territorial, a partir de una experiencia francesa
- Los aprendizajes de gobernanza territorial. Los casos del SCOT de Lunelois (Francia) y del PREMVAl de Quilpué (Chile)

- Los Consejos de Coordinación Ciudad Puerto ¿Un instrumento de gobernanza territorial?
- Aprendizajes de la utilización de los SIG en los procesos de construcción de gobernanza territorial: el caso de la re-introducción de la producción de quinua en la Región del Libertador B. O'Higgins.
- De la participación a la gobernanza. Conflictos y aprendizajes desde la escala local a la regional. El caso del área norte de la comuna de Quilpué.
- Estudio del cluster como instrumento de gobernanza territorial en Chile: El caso de la palta.
- Microzonificaciones de Borde Costero en la región de Los Lagos, Chile: experiencias de participación de actores en el proceso de planificación territorial para el desarrollo local.
- La distribución territorial de políticas públicas de apoyo a la innovación. El caso de Innova Chile en la Región de Valparaíso, 1993-2013: Oportunidades y desafíos hacia la Economía del Conocimiento.

En el primer artículo de André Torre “El rol de la gobernanza territorial y de los conflictos de uso en los procesos de desarrollo de los territorios” se describe el rol de los procesos de gobernanza, sean cooperativos o conflictivos, en la implementación de las dinámicas de desarrollo de los territorios. Presenta el proceso de gobernanza de los territorios, sus objetivos, sus componentes y sus mecanismos de funcionamiento. El artículo se centra, sobre todo, sobre las situaciones conflictivas, que, según el autor, son aquellas menos conocidas. Los conflictos obligan a los actores a desarrollar estrategias de alianzas, de argumentos y aprendizajes. De esta manera participan de la emergencia o crean nuevas prácticas, nuevos instrumentos de gobernanza y permiten un cuestionamiento y una evaluación de las propuestas, como así también, de las innovaciones.

El artículo de Eduardo Chia *et al.*, es una propuesta metodológica para estudiar y analizar los procesos de gobernanza territorial. La metodología es global y trata de pasar revista a las diferentes dimensiones de la gobernanza. En la medida que existe una infinidad de definiciones de la gobernanza (según el objetivo y el ángulo de abordaje), los autores construyeron una de carácter operacional, partiendo de la bibliografía existente y de sus propias experiencias. La metodología es la declinación de la definición a través de fases y preguntas. La metodología está ilustrada a partir del trabajo realizado en tres estudios de caso en la región de Languedoc-Rosellón, Francia. La aplicación de la metodología a estas situaciones hace aparecer el hecho que los instrumentos son contextuales, que la gobernanza es plural y que los actores desarrollan estrategias de “exploración” y de “explotación”.

El artículo sobre los aprendizajes de gobernanza territorial (Eduardo Chia *et al.*), ilustra, a partir del análisis del SCOT de Lunelois (Francia) y del PREMVAL, en el periurbano metropolitano de la comuna de Quilpué, tres tipos de aprendizajes que se producen con ocasión de la apropiación y adaptación de instrumentos de ordenamiento territorial: “sensemaking”, “sensegiving” e “instrument-seizing”. Los autores muestran, también, cómo estructuran el comportamiento de los actores, haciendo evolucionar el sistema de actores, las alianzas y, en algún caso, generan conflictos. El rol de los instrumentos en la conducta de las organizaciones es una temática que toma cada día más importancia, tanto en Chile (descentralización), como en Francia (reforma territorial), en particular, en los territorios. Los instrumentos y dispositivos aparecen, efectivamente, como los principales auxiliares de la gobernanza territorial.

En el artículo “De la participación a la gobernanza. Conflictos y aprendizajes desde la escala local a la regional. El caso del área norte de la comuna de Quilpué” Alejandra Vidal *et al.* muestran cómo el cambio en la normativa, como consecuencia de la aprobación del Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso (PREMVAL), en el área norte de la comuna de Quilpué, generó una situación donde los actores públicos locales, regionales, nacionales y la ciudadanía se encontraron para discutir acerca de la evolución del territorio. La zona norte es un área donde los desafíos de la urbanización son importantes y donde el sistema de actores se recompone rápidamente. A pesar que los encuentros y reuniones se multiplicaron durante el PREMVAL esta dinámica no permitió generar proyectos comunes entre los actores públicos y privados mostrando así que la participación no se decreta, que la producción de confianza es importante y se necesita tiempo e instrumentos y dispositivos ad-hoc.

Sabah Zrari, en su artículo “Los Consejos de Coordinación Ciudad Puerto ¿Un instrumento de gobernanza territorial?” presenta una reflexión, sobre la apropiación de los instrumentos elaborados y propuestos por el Estado para coordinar las acciones de los puertos en Chile. Si bien, hasta hoy, la apropiación ha sido muy poca o muy lenta, la situación política y económica actual parece favorable a una mayor apropiación de la parte de los actores, una participación más amplia y dinámica que podría generar otras innovaciones organizacionales.

Si los instrumentos son los principales auxiliares en la coordinación entre los actores, el artículo de Camilo Veas *et al.*, dan un ejemplo de cómo un sistema de información geográfica (SIG), instrumento utilizado en el ordenamiento territorial para producir reglas y normas, fue utilizado por un grupo de investigadores, productores agrícolas y técnicos

para identificar “zonas” agroecológicas, instalar parcelas de experimentación participativa de quinua y hacer un seguimiento de las acciones y de la producción (por INDAP). Los resultados desarrollados en el artículo “Aprendizajes de la utilización de los SIG en los procesos de construcción de gobernanza territorial: el caso de la re-introducción de la producción de quinua en la Región del Libertador B. O’Higgins”, muestran bien que un instrumento normativo puede ser utilizado para crear sentido como lo demuestran los trabajos de Weick (1995). Los autores exponen que un SIG hace parte de los “objetos intermediarios”, aquellos que Vinck (1996) dice que facilitan el trabajo de co-construcción.

En el artículo “Estudio del cluster como instrumento de gobernanza territorial en Chile: El caso de la palta en la Región de Valparaíso” Rodrigo Figueroa *et al.*, muestran la importancia de analizar las diferentes formas o tipos de proximidad para entender mejor las razones que llevan a los actores a trabajar juntos. Si la proximidad geográfica o espacial es importante, esta no es suficiente para crear un sentido común, un lenguaje común que permita a los actores construir visiones y proyectos comunes. Los cluster desarrollados en Chile, a partir de la política pública, no permitieron, salvo casos raros donde había ya un pasado de trabajo conjunto, crear una proximidad organizacional. La proximidad organizacional permite a los actores de compartir prácticas y valores comunes.

Catalina Molina *et al.*, en el artículo “Microzonificaciones de Borde Costero en la región de Los Lagos, Chile: experiencias de participación de actores en el proceso de planificación territorial para el desarrollo local” muestran que el proceso de microzonificación y las mesas público - privada, no obstante ser instrumentos de planificación indicativa

propuestas por el Estado, propician la construcción de proyectos comunes con identidad local y la apropiación por parte de la ciudadanía y facilitan las alianzas entre diversos actores y la municipalidad, que juega un rol de liderazgo muy importante. La experiencia acumulada en zonificación costera y los resultados de esta investigación, son un aporte al proceso que profundiza la descentralización en Chile y avanza en crear instrumentos de ordenamiento territorial.

Finalmente, en el artículo sobre las inversiones regionales “La distribución territorial de políticas públicas de apoyo a la innovación. El caso de Innova Chile en la Región de Valparaíso, 1993-2013: Oportunidades y desafíos hacia la Economía del Conocimiento”, Gustavo De La Barra *et al.*, analizan los efectos y la evolución de algunos instrumentos que el Estado imaginó para fomentar la innovación en las empresas. Los resultados muestran que son aquellas localidades, con buena dotación inicial en capital y buena dinámica industrial, las que se benefician más de la ayuda del Estado. Eso tiene como efecto, tanto mantener las desigualdades regionales como, también, acentuarlas.

BIBLIOGRAFÍA

BARROWS A. 2010. Transformaciones socio-territoriales en la periferia metropolitana: la ciudad periurbana, estrategias locales y la gobernanza en Santiago de Chile. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, (14), 47.

CALAME P. 2015. La gouvernance territoriale, clé de la transition vers des sociétés durables », *L'Économie politique* N° 68, p. 59-70.

CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., 2001, Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique, Paris, *Le Seuil*, collection "La couleur des idées", 358 pages.

DELAHAZA G. Y OCHSENIUS, C. 2010. Redes de participación institucional y gobernanza democrática local. El caso de los Presupuestos Participativos en Chile. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, no 46, p. 213-246.

DELGADO L., BACHMANN P., Y OÑATE B. 2007. Gobernanza ambiental: una estrategia orientada al desarrollo sustentable local a través de la participación ciudadana. *Revista Ambiente y Desarrollo* de CIPMA. 23 (3): 68 - 73.

HEINRICHS D., NUISSL H. Y RODRÍGUEZ SEEGER C. 2009. Dispersión urbana y nuevos desafíos para la gobernanza (metropolitana) en América Latina: el caso de Santiago de Chile. *EURE (Santiago)*, 35(104), 29-46.

PINO R. Y PORRAS J. 2012. La construcción de la gobernanza multinivel en Chile. Una aproximación desde el enfoque del análisis de redes políticas. *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa*, p. 393-426.

VINCK D. Y LAUREILLARD P. 1996. « Coordination par les objets dans les processus de conception ». Centre de Sociologie de l'Innovation, Ecole des Mines de Paris. *Représenter, Attribuer, Coordonner*, May, Paris, France. pp.289-295,

WEICK K.E. 1995. *Sensemaking in Organizations*, Thousand Oaks, Ca : Sage Publications.