



HAL
open science

Aprendizaje en la gobernanza para el ordenamiento territorial y el desarrollo regional

Gerardo Ubilla-Bravo

► **To cite this version:**

Gerardo Ubilla-Bravo. Aprendizaje en la gobernanza para el ordenamiento territorial y el desarrollo regional. Seminario de gestión ambiental y territorial, Universidad Tecnológica de Chile INACAP. CHL., Sep 2017, Copiapó, Chile. 17 p., 10.5281/zenodo.1111416 . halshs-01648572

HAL Id: halshs-01648572

<https://shs.hal.science/halshs-01648572>

Submitted on 26 Nov 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License



Aprendizaje en la gobernanza para el ordenamiento territorial y el desarrollo regional

Gerardo UBILLA-BRAVO ⁽¹⁾

Doctorante en geografía y ordenamiento territorial
Geógrafo

(1) UMR Innovation INRA-SAD, École Doctorale 60 Université Paul-Valéry, Montpellier III
gerardo.ubilla_bravo@yahoo.fr

Resumen

El presente artículo de conferencia apunta a discutir de forma sucinta sobre el aprendizaje en la gobernanza y los vínculos con el ordenamiento territorial y el desarrollo regional. Primero contextualizamos este trabajo en el marco del proyecto de investigación señalando conclusiones y alcances de otras publicaciones. Luego desarrollamos un breve marco conceptual acerca de la gobernanza, del aprendizaje y establecemos el vínculo entre ambas. Posteriormente analizamos distintas nociones del ordenamiento territorial y tres enfoques del desarrollo en América Latina. Finalmente sintetizamos y destacamos las ideas fuerza de este artículo.

Palabras clave: aprendizaje, desarrollo regional, geo-gobernanza, gobernanza territorial, ordenamiento territorial.

1. Introducción: breve contexto de la investigación

El marco de este trabajo es una investigación sobre el comportamiento de los diferentes actores de la gobernanza territorial y los impactos que estos han tenido en el espacio geográfico. Los límites de la investigación abarcan a las áreas periurbanas de ciudades de tamaño intermedio subregional en Chile debido a la amplitud del tema. La justificación para llevar a cabo este proyecto es que si bien existen investigaciones sobre la incidencia del poder y de los conflictos en el territorio, en Chile no existen estudios sobre la gobernanza territorial de áreas periurbanas como fue indicado en una comunicación anterior (Ubilla-Bravo, 2016b).

De este modo el primer análisis que realizamos fue definir qué es el periurbano y proponer un modelo de periurbanización aplicado a ciudades chilenas de tamaño intermedio (Ubilla Bravo, 2015b). En este modelo identificamos y determinamos el espacio periurbano a partir de los fenómenos que convergen en él. Otro paso de este proyecto de investigación lo constituye el análisis de las relaciones entre actores del periurbano tomando como caso de estudio el Plan Regulador Comunal de Melipilla que fue formulado entre noviembre de 2013 y diciembre de 2015 (Ubilla-Bravo & Chia, 2017).

En paralelo investigamos sobre las relaciones y los impactos de los instrumentos urbanos y rurales en las áreas periurbanas. En ambos casos observamos que un grupo de poder centralizado a nivel nacional son quienes toman las decisiones para normar (en el caso urbano) o no regular (en el caso rural) el espacio geográfico entorno a áreas perirubanas.

A modo de cierre de esta introducción definimos el plan del presente artículo¹. En un primer momento desarrollamos un breve marco conceptual acerca de la gobernanza, del aprendizaje y luego establecemos el vínculo entre ambas. En un segundo momento analizamos algunas nociones del ordenamiento territorial y describimos tres enfoques del desarrollo resaltando algunos ejemplos de América Latina. Este análisis fue planteado a partir de la demanda de los organizadores del seminario, quienes se encuentran en una etapa de construcción de un marco conceptual. En último lugar, en las reflexiones finales sintetizamos y destacamos las ideas fuerza de este trabajo.

¹ Esta comunicación o artículo de conferencia plasma las ideas expuestas y discutidas en el seminario de gestión ambiental y territorial, organizada por la Universidad Tecnológica de Chile, INACAP, sede Copiapó.

2. La gobernanza y el aprendizaje

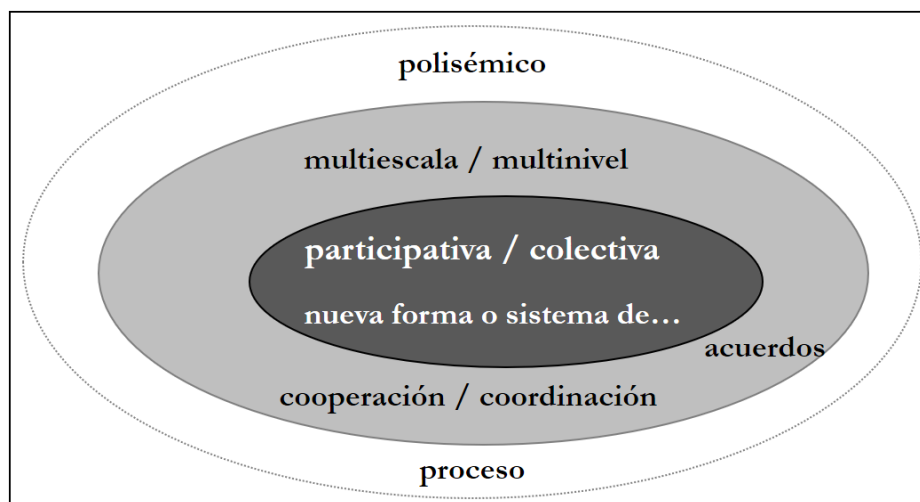
2.1. Concepto de gobernanza

En un artículo anterior (Ubilla-Bravo, 2016a) ya habíamos examinado los principales alcances del concepto de gobernanza. En este caso nuevamente tenemos como referencia la obra de Centelles Portella (2006) quien propone los siguientes elementos que guían nuestro trabajo: (i) es una estructura de relaciones entre los diferentes actores, (ii) está formada por un conjunto articulado de reglas y procedimientos institucionalizados, (iii) es de tipo compleja, porque involucra a actores de los diferentes sectores: público, privado y social, (iv) a menudo lo hacen con interdependencias multinivel y (v) abarca a mecanismos relacionales mediante los cuales diversos actores intervienen en la toma de decisiones públicas.

Retomando dicho artículo (Ubilla-Bravo, 2016a) también propusimos un primer esquema sobre las principales características de la gobernanza territorial, las que se observan en la Figura 1. Este esquema fue construido a partir de una revisión bibliográfica de artículos científicos en lengua española. El trabajo consistió en recoger los conceptos que más se repetían de las definiciones de gobernanza territorial realizada por los distintos autores. Hacia el centro de la Figura 1 tenemos las características que más se repiten: participativa / colectiva y nueva forma o sistema de... [gobierno]. Hacia afuera se encuentran los términos que tienen menos repeticiones: proceso y polisémico.

Otra noción que nos interesa destacar es la geo-gobernanza. Tras un proyecto de investigación desarrollado en Francia, los trabajos de Dubus, Helle & Masson-Vincent (2010); Masson-Vincent *et al.* (2011) y Masson-Vincent & Dubus (2013) proponen trabajar con la noción de geo-gobernanza. Esta noción consiste en la inclusión de las herramientas del análisis espacial que usan los geógrafos [...] para apoyar las decisiones y a la gobernanza como modelo de toma de decisiones. En todos sus trabajos ponderan el rol de la geografía como disciplina que ayuda con la dimensión espacial al análisis de las relaciones entre actores. Esto es parte de las bases por las cuales se desarrolla este trabajo de investigación.

Figura 1. Principales características de la gobernanza territorial a partir de la revisión de autores hispanoamericanos (primera versión de análisis)



Fuente: Ubilla-Bravo, 2016a.

2.2. Aprendizaje: noción, niveles y procesos

Comenzamos estableciendo la definición de aprendizaje como un sistema de adquisición de conocimiento y de conductas. Estos implican el desarrollo y la modificación del comportamiento, de la percepción del entorno y del desarrollo cognitivo (definición propia a partir de Rivas Navarro, 2008). Aquí nos enfocaremos en el cambio que implica esta adquisición de conocimiento y conductas apoyándonos en los trabajos de Fiol & Lyles (1985) y Crossan, Lane & White (1999).

Fiol & Lyles (1985) establecen una diferencia entre cognición y comportamiento indicando que el aprendizaje es cognitivo. Un cambio en el comportamiento no implica necesariamente un desarrollo cognitivo y el aumento del conocimiento puede efectuarse sin un cambio en el comportamiento. La Figura 2a muestra un esquema con dos ejes: uno sobre el desarrollo cognitivo o nivel de aprendizaje y el otro corresponde al desarrollo del comportamiento o nivel de cambio. La interpretación que hacen los autores (Fiol & Lyles, 1985) de esta imagen se basa en cuatro puntos. Esto difiere de nuestra interpretación donde consideramos a este esquema como una trayectoria en el aprendizaje.

En la interpretación de Fiol & Lyles (1985) el punto A (Figura 2a) representa a una organización estancada, que no genera ningún tipo de cambio o movimiento. El punto B es un cambio muy fuerte en el comportamiento medido en las acciones. Esto puede representar

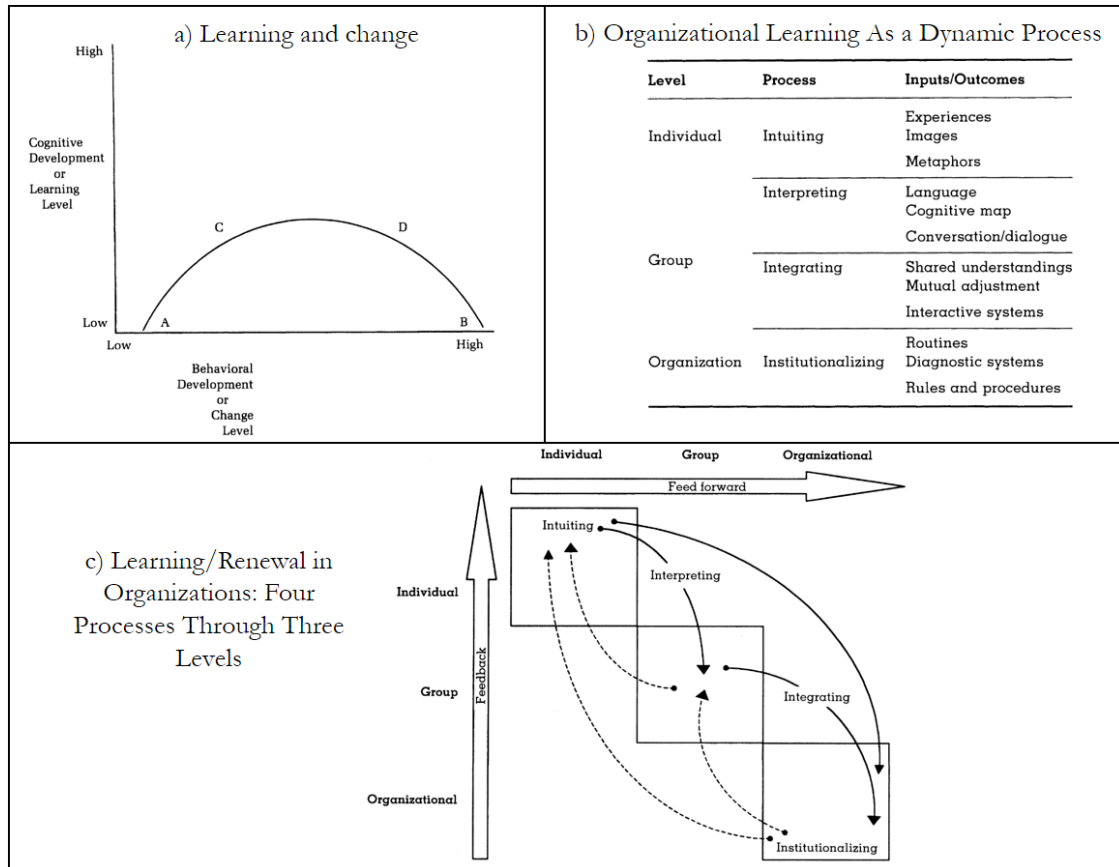
una adaptación pero sin un proceso cognitivo que lo acompañe. El punto C muestra algunos cambios en el comportamiento que se realizan gracias a un aumento en el nivel de aprendizaje. Estos cambios ocurren gracias a modificaciones cognitivas de la organización. El punto D considera cambios importantes tanto en el comportamiento como a nivel cognitivo donde el ambiente en el que se inserta la organización es muy dinámico y complejo y tienen un bajo nivel de normas y/o de rutinas.

Como ya señalamos, nuestra interpretación difiere de la expuesta por Fiol & Lyles (1985) y la situamos en un enfoque de trayectoria de aprendizaje. De esta manera, el punto A o paso 1 representa la decisión y el inicio de un nuevo aprendizaje donde todavía no hemos cambiado el comportamiento ni hemos cambiado nuestro desarrollo cognitivo. La letra C o paso 2 constituye el comienzo de los cambios en el comportamiento gracias a un aumento en el nivel de aprendizaje de la materia en cuestión. El punto D o paso 3 es la mantención de un alto nivel de aprendizaje que implica un cambio en nuestras acciones, conducta o comportamiento del sujeto u organización. El punto B o paso 4 representa el cierre del proceso de aprendizaje ya que baja el nivel cognitivo, sin embargo esto ha implicado un importante cambio en el desarrollo del comportamiento del individuo.

Crossan *et al.* (1999) proponen un marco para comprender el proceso de aprendizaje en organizaciones. El valor de su trabajo radica en el enfoque global de su análisis considerando la interacción de niveles y procesos. En su trabajo incorporan cuatro premisas: (i) el aprendizaje implica una tensión entre la asimilación del aprendizaje y el uso de lo aprendido, (ii) el aprendizaje es multinivel, (iii) los tres niveles [individual, grupal, organizacional] se relacionan con procesos de aprendizaje psico-sociales y (iv) la cognición afecta a la acción y viceversa. Junto con las premisas indicadas, Crossan *et al.* (1999) definen los cuatro procesos (véase Figura 2b) como siguen. La **intuición** es un reconocimiento subconsciente de patrones o de posibilidades basado en experiencias del sujeto (Weick, 2009). La **interpretación** es la explicación de una idea o percepción personal de otros a través de palabras y acción. La **integración** es el desarrollo de un proceso de comprensión compartida entre individuos a través de la acción coordinada considerando el diálogo. La **institucionalización** es el proceso que asegura que las acciones se transformen en rutinas definiéndose tareas, acciones y creándose mecanismos para el control. La Figura 2c esquematiza las interrelaciones entre los tres niveles (individual, grupal, organizacional) y los cuatro procesos antes definidos. El proceso lógico (*feed forward*) va desde la intuición individual, pasando por la integración grupal hasta la institucionalización organizacional del aprendizaje. Sin embargo Crossan *et al.* (1999) también proponen que existen flujos recíprocos y de retroalimentación

(feedback) desde la institución y de los grupos a los individuos que afecta en su aprendizaje. En organizaciones que tiene más tiempo funcionando es difícil definir dónde comienza o terminan estos flujos porque los procesos son dinámicos hacia adelante y hacia atrás.

Figura 2. Procesos, niveles y cambios en el aprendizaje



Fuente: a) Fiol & Lyles, 1985; b) y c) Crossan, Lane & White, 1999.

2.3. El aprendizaje en la gobernanza

Dentro de nuestra investigación situamos a la gobernanza territorial del periurbano en una interrelación desde el nivel individual con la intuición hasta el nivel grupal con la integración. Asociamos la noción de **acuerdos** con el momento donde se produce la formalización de la integración siguiendo las ideas de Crossan *et al.* (1999). La gobernanza implica necesariamente un trabajo de grupos donde debe haber una relación entre los diferentes actores cuyo marco o arena de acción política² va a estar definido por un instrumento. Aquí

² Para este trabajo, la **arena de acción política** es una situación donde varios actores (de diversos objetivos e intereses) interactúan (afrentándose, ejerciendo poder y resistiéndose) para llegar a acuerdos sobre un tema en particular (Faure, 2013). Según Dartigues (2001) se utiliza en el campo de la antropología política orientado al

establecemos que el aprendizaje mediante el proceso de integración será más difícil de alcanzar debido a que los individuos que forman parte de estos grupos tienen diferencias en conocimientos y sobre todo en intereses. Esta diferencia de intereses conlleva una resistencia para ceder a la hora de llegar a acuerdos.

Establecemos tres etapas de aprendizaje teniendo en consideración que estudiamos el caso de la gobernanza territorial del periurbano a través del instrumento Plan Regulador Comunal. La primera etapa es la resistencia inicial de cada uno de los participantes en relación con el instrumento y con los otros actores de este proceso de gobernanza. La segunda etapa consiste en la creación de un vocabulario y de sentido común (Weick, 2009) lo que ayuda a establecer relaciones más simétricas tanto del punto de vista del conocimiento como del poder para influir. La última etapa implica una integración del conocimiento para llegar a acuerdos lo que se traduce en la creación de uno o varios objetivos en común. En esta última etapa los actores logran adaptarse a las reglas del instrumento, pero a la vez los participantes crean un sistema de acción (Crozier & Friedberg, 2014) para relacionarse dentro del instrumento.

3. Ordenamiento territorial y desarrollo regional

3.1. La polisemia del ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial es un tema complejo que ha sido abordado en distintos periodos y de diferentes formas. En la producción académica de lengua española, el ordenamiento territorial tiene varias definiciones, lo que se traduce en una polisemia de este concepto (Ubilla Bravo, 2015a). Sin embargo, dada la aplicación técnica que tiene este concepto en el desarrollo del territorio, todavía no se ha creado una teoría al respecto porque su fin no es explicar fenómenos si no resolver problemas asociados al territorio.

A pesar de este carácter polisémico del ordenamiento territorial, a continuación damos a conocer algunas definiciones que nos ayudan a comprender de mejor manera esta noción. Uno de los conceptos más difundidos y compartidos sobre ordenamiento territorial es el propuesto por la CE & CEMAT (1983) quienes lo definieron como la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas. Aquí se imprime el sentido político del ordenamiento territorial considerando los cuatro componentes del desarrollo

análisis de actores. Otro artículo donde trabajan con este concepto está aplicado a conflictos asociados a la conservación de la naturaleza (Ferrero, 2013).

sustentable. En relación con los vínculos entre escalas, otra definición apunta a la coordinación de los aspectos territoriales de las políticas sectoriales y la coordinación del planeamiento urbanístico municipal (Hildenbrand, 1996). Otro tipo de relación se asocia con la integración de la planificación socioeconómica con la planificación física, siempre en el mencionado intento por generar estructuras espaciales acordes con los intereses de la sociedad (Sánchez Ulloa, 2001). La noción propuesta por Zoido (1998) está imbricada con algunas de nuestras ideas señaladas con anterioridad ya que el ordenamiento territorial es sobre todo un instrumento y no un fin en sí mismo. Otra definición plantea que el ordenamiento territorial debe ser abordado de manera interdisciplinaria y la escala óptima de planificación es la regional (Sáenz de Buruaga, 1969). Además siempre apunta a la óptima utilización de los recursos que existen tanto dentro del territorio como los que provienen del exterior (Ladorrea, 1983). Finalizamos indicando una definición propuesta en una publicación anterior que recoge varios de los aspectos ya señalados: “En primer lugar, establecer que se vincula fuertemente con el concepto de desarrollo sustentable, ya que corresponde a la expresión espacial de esta. En segundo lugar, indicar que esta noción es de carácter complejo y considera como base una sociedad democráticamente inclusiva. En tercer lugar, este instrumento de carácter multidisciplinario y enfoque transdisciplinario, representa el deseo para plasmar mediante políticas públicas un orden o arreglo de las transformaciones humanas (asentamientos humanos e infraestructura de todo tipo) sobre el entorno natural de su territorio o región, de manera que sea armónica con su cultura y los ecosistemas. Finalmente, este dispositivo propende a la eficiencia en el uso de recursos, y debe sostenerse bajo los principios de la equidad y el equilibrio espacial” (Ubilla Bravo, 2015a, pp. 33–34).

3.2. Algunos enfoques de desarrollo

El desarrollo es un término que a lo largo de la historia ha tenido varias definiciones y enfoques (Ubilla-Bravo, 2017b) al igual que el ordenamiento territorial. Sin embargo, el concepto de desarrollo ha tenido una mayor cantidad de interpretaciones debido a que más disciplinas se han ocupado de definirlo.

Consideramos pertinente aclarar que el desarrollo no es igual al crecimiento. Una de sus diferencias es que el desarrollo es de tipo multidimensional o multivariable mientras que el crecimiento es unidimensional o univariable. Ambas implican un aumento pero de manera diferente ya que el crecimiento abarca sólo una parte de un campo de análisis mientras que el desarrollo implica un examen más complejo de un fenómeno dado. De esta forma nos

posicionamos indicando que el desarrollo no es igual al crecimiento económico tal como señala Sen (1999, 2000).

Teniendo en consideración estos antecedentes, señalamos que ha habido distintos paradigmas para comprender y abordar qué es el desarrollo. En el caso de América Latina y Chile en particular, mencionamos tres enfoques que han influido en la academia y en la administración pública: (i) desarrollo con equidad, (ii) desarrollo sustentable y (iii) desarrollo humano. A continuación indicamos brevemente sus principales alcances y supuestos.

El **desarrollo con equidad** es un enfoque basado en la teoría de la dependencia, la que identifica los diversos factores que limitan el desarrollo de los países del tercer mundo (Prebisch, 1948, 1949). Entre otros aspectos, sostiene que el comercio internacional merma la pobreza de los países periféricos de diversas maneras, principalmente mediante los términos de intercambio desiguales. La superación de esta desigualdad implica tres lineamientos para los países de América Latina: (i) la industrialización de los países y por consiguiente la sustitución de importaciones, (ii) la creación de un mercado interno con incremento de salarios y políticas distributivas y (iii) el desarrollo de un sistema de seguro social para mejorar las condiciones de vida de los marginados. Cabe recordar que este concepto y teoría se desarrollan luego de la segunda guerra mundial y antes de la crisis del petróleo de 1973 que trajo consigo la imposición del neoliberalismo económico.

Si bien la discusión sobre la sustentabilidad es de larga data, el **desarrollo sustentable** se formaliza desde un punto de vista político mediante el informe “nuestro futuro común” encargado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Aquí se define al desarrollo sustentable como “un desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias” (Brundtland, 1987). Desde un punto de vista operativo, este enfoque sirve de estrategia para que las comunidades continúen con el crecimiento económico pero que a la vez este sea beneficioso con el medio ambiente y propenda a la calidad de vida de los habitantes.

La noción de **desarrollo humano** surge en 1990. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lo define como: “un proceso de ampliación de oportunidades para que las personas construyan permanente su proyecto de vida, en un marco de valoración y respeto por las generaciones futuras” (PNUD, 1990, p. 34). Una crítica a este concepto es que sólo mantenía un discurso pero no existía estructura alguna para materializarse en una estrategia o un plan. Sin embargo, en un trabajo del PNUD Chile en conjunto con el Gobierno Regional

Metropolitano de Santiago (GORE RMS) se avanza en la propuesta de tres ámbitos para abordar el desarrollo humano (Pertuzé *et al.*, 2012): (i) barreras, (ii) capacidades y habilidades y (iii) proyecto de vida.

Las **barreras** constituyen los elementos a superar, las que deben transformarse en oportunidades. Las dimensiones de estas barreras son: inequidad, discriminación, segregación, insustentabilidad, bajo crecimiento e inseguridad. La transformación en oportunidades significa que estas dimensiones se cambian en un sentido positivo quedando como: equidad, inclusión, integración, sustentabilidad, crecimiento y seguridad. Las **capacidades** y **habilidades** se desarrollan con las comunidades e implica la adquisición de nuevos hábitos y conocimientos para actuar en favor de su propio desarrollo. Los medios para desarrollar estas capacidades y habilidades son: educación, alimentación y nutrición, expresión cultural, trabajo, participación, asociatividad y competitividad. El **proyecto de vida** implica los deseos y aspiraciones de las personas, comunidades y sociedades para vivir bien de manera tranquila y sana. Los fines de este proyecto de vida son: conocimiento, libertad, salud, valoración, descanso y disfrute (Pertuzé *et al.*, 2012).

El uso de este enfoque de desarrollo humano y la estructura resumida del trabajo de Pertuzé *et al.* (2012) fueron las bases que permitieron construir la Estrategia Regional de Desarrollo de la Región Metropolitana de Santiago (Ubilla Bravo *et al.*, 2014).

3.3. El ordenamiento territorial y su vínculo con el desarrollo regional

Proponemos que el ordenamiento territorial se vincula con el desarrollo regional mediante la noción de **eficiencia espacial**. Esto quiere decir que en el momento de ordenar el territorio, los planificadores y la comunidad³ contribuyen a localizar las actividades y asentamientos de forma que reduzcan el gasto de energía. Esto permitirá entonces consumir menos recursos y generar una menor cantidad de externalidades negativas en su medio. Este argumento se asocia al uso óptimo de los recursos territoriales como señalaba Sáenz de Buruaga (1969).

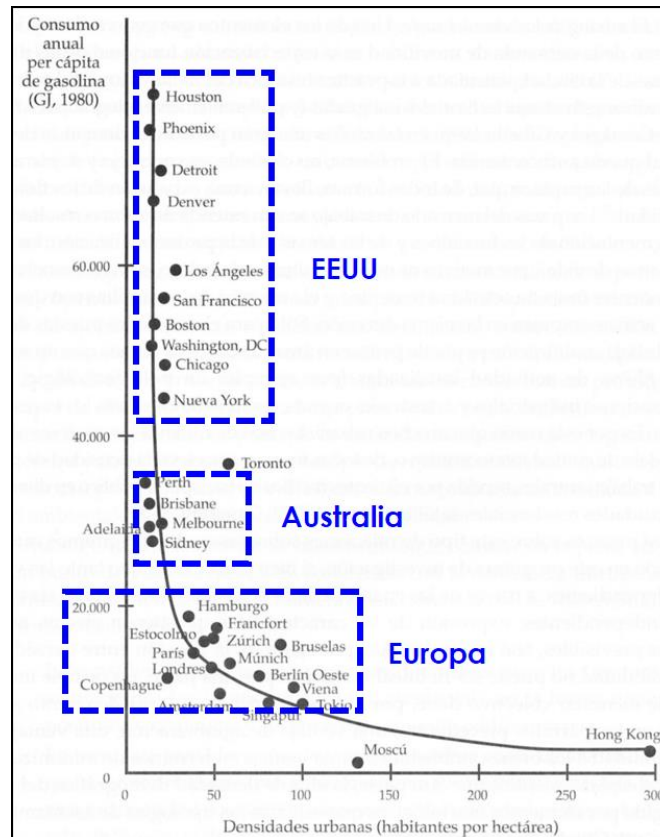
A continuación ilustraremos este argumento con un ejemplo. Newman & Kenworthy (1989) analizan varias ciudades en el mundo mediante dos variables: la densidad demográfica (habitantes por hectáreas) y el consumo anual de gasolina por persona hacia 1980. Parte de sus resultados se reflejan en la Figura 3 donde observamos un patrón que hemos clasificado

³ Partimos del supuesto que la planificación tiene una clase o grupo de técnicos y estos se involucran activamente con la comunidad afectada a través de la participación.

en tres grupos según su localización geográfica. Las ciudades de Estados Unidos son las que tienen menor densidad demográfica y mayor consumo de gasolina, luego vienen las ciudades de Australia y el tercero la constituyen las ciudades de diferentes países de Europa.

Desde el punto de vista del ordenamiento territorial con el desarrollo regional, vemos que el primero aporta al segundo introduciendo la noción de eficiencia espacial. Recordemos que los países de Europa occidental son los que incorporan al ordenamiento territorial como política de Estado y sus resultados se reflejan en la Figura 3. En consecuencia, proponemos que el ordenamiento territorial es la expresión espacial del desarrollo sustentable siendo la escala regional la más adecuada para su intervención.

Figura 3. Consumo de gasolina per cápita en relación con la densidad demográfica



Fuente: modificación propia, a partir de Newman & Kenworthy, 1989.

4. Reflexiones finales

El primer punto que queremos destacar es la necesidad de avanzar en la comprensión de la gobernanza territorial en Chile (Ubilla-Bravo, 2016a) a través de las relaciones entre actores (Ubilla-Bravo & Chia, 2017) y del aprendizaje colectivo. El desarrollo de modelos metodológico-conceptuales es necesario para llegar a comprender estas dinámicas de gobernanza con un énfasis en sus causas. En este sentido, consideramos al aprendizaje como una estrategia metodológico-conceptual para abordar la gobernanza. El aprendizaje implica la manera de cómo los distintos actores se aproximan y se apropian de un tema. En el caso de la gobernanza, el aprendizaje de cada actor es fundamental para ver quiénes se mantienen o se retiran, y quiénes desean imponer sus intereses o no.

También sostenemos que el aprendizaje de la gobernanza es un marco de análisis para el ordenamiento territorial y el desarrollo regional. Toda acción sobre el territorio que implique planificación requiere de una gobernanza, de esta red de actores que interactúan para tomar decisiones. En la mayoría de los casos existen actores que tienen más poder que otros e influyen en las acciones a seguir para llegar a tomar dichas decisiones. El aprendizaje en la gobernanza nos dará nuevas líneas de análisis para comprender cómo se comportarán los actores dentro del ordenamiento territorial y el desarrollo regional. El caso del Sistema Regional de Planificación de la Región Metropolitana de Santiago (Ubilla-Bravo, 2017a) permite ilustrarnos las dinámicas de cooperación entre actores a distintas escalas. Gracias a un sistema de varios instrumentos, distintos agentes lograron llegar a acuerdos y co-construir instrumentos mediante un aprendizaje en dicho proceso de gobernanza.

Este artículo ha sido realizado gracias a la invitación del seminario gestión ambiental y territorial. A modo de reflexión proponemos esbozar algunas ideas en torno a los temas de ordenamiento territorial y desarrollo regional. Nuestra estrategia se basa en dos preguntas iniciales relacionadas y enseguida discutir una tercera. Las primeras interrogantes son: ¿Qué tipo de desarrollo regional se desea para Atacama? Y ¿Cuál enfoque de desarrollo vamos a elegir? Ambas preguntas promueven extensas reflexiones y sólo una respuesta no basta para resolver dichas inquietudes. Aquí proponemos en primer lugar analizar en qué fase de desarrollo se encuentra la región de Atacama y luego ver la relación de fuerzas de poder entre políticos, empresarios y la comunidad. Una posible respuesta a las preguntas planteadas surgirá de la discusión por parte de los actores claves, tanto de la región como del nivel nacional e internacional. Como señalamos anteriormente existen varios enfoques de

desarrollo y aquí hemos resumido tres. La alternativa más plausible es no cerrarse a sólo un enfoque, examinar las características de todas y extraer los elementos que sean más relevantes.

Una tercera pregunta, de tipo más arriesgado es plantearse ¿Es posible aplicar un ordenamiento territorial basado sólo en actividades productivas extractivas para Atacama? En primer lugar, discutimos si el concepto ordenamiento territorial es el más indicado de usar en este caso. A nuestro juicio es más conveniente usar el concepto de planificación territorial sectorial o de acciones que intervienen el territorio. Aquí adherimos a la definición holística del ordenamiento territorial propuesta entre otros por Sánchez Ulloa (2001). Por lo tanto, basarse sólo en actividades extractivas no implica hacer ordenamiento territorial. En segundo lugar, si se quiere avanzar hacia un ordenamiento territorial es necesario la diversificación de actividades y de usos de suelo ligado a uno o varios enfoques de desarrollo. Consideramos que el modelo territorial actual de Atacama no responde a un ordenamiento territorial ni a un desarrollo regional compartido.

Agradecimientos

Agradezco a David Videla, organizador de este evento, por la posibilidad de exponer este artículo de conferencia en la Universidad Tecnológica de Chile, INACAP, sede Copiapó. También agradezco a Max Elmes por la lectura y los comentarios a una versión anterior del artículo.

5. Referencias bibliográficas

Brundtland, G. (1987). *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*. World Commission on Environment and Development. Recuperado a partir de <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>.

CE, & CEMAT. (1983, mayo 20). Charte européenne de l'aménagement du territoire. Charte. Recuperado a partir de <http://www.nasuvinsa.es/es/charte-europ%C3%A9enne-de-lam%C3%A9nagement-du-territoire-charte-de-torremolinos-adopt%C3%A9e-le-20-mai-1983-%C3%A0>.

- Centelles Portella, J. (2006). *El Buen gobierno de la ciudad: estrategias urbanas y política relacional*. Madrid, España; La Paz, Bolivia: Instituto Nacional de Administración Pública ; Plural Editores.
- Crossan, M. M., Lane, H. W., & White, R. E. (1999). An Organizational Learning Framework: From Intuition to Institution. *Academy of Management Review*, 24(3), 522–537. <https://doi.org/10.5465/AMR.1999.2202135>.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (2014). *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*. Paris, France: Éditions Points.
- Dartigues, L. (2001). La notion d'arène. Intérêts pour la recherche en anthropologie politique. Recuperado a partir de <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00634920/document>.
- Dubus, N., Helle, C., & Masson-Vincent, M. (2010). De la gouvernance à la géogouvernance : de nouveaux outils pour une démocratie LOCALE renouvelée. *L'Espace Politique*, (10). <https://doi.org/10.4000/espacepolitique.1574>.
- Faure, A. (2013). Arène. I. Casillo, R. Barbier, L. Blondiaux, F. Chateauraynaud, J.-M. Fourniau, R. Lefèbvre, ... D. Salles (Eds.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation* (p. 5). Paris, France: GIS Démocratie et Participation. Recuperado a partir de <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00991781>.
- Ferrero, B. G. (2013). La conservación de la naturaleza como arena de acción política. Dos conflictos en la provincia de Misiones. *PUBLICAR-En Antropología y Ciencias Sociales*, (15), 33–54.
- Fiol, C. M., & Lyles, M. A. (1985). Organizational Learning. *The Academy of Management Review*, 10(4), 803–813. <https://doi.org/10.2307/258048>.
- Hildenbrand, A. (1996). *Política de ordenación del territorio en Europa*. Sevilla, España: Universidad de Sevilla, y Consejería de Obras Públicas y Transporte. Recuperado a partir de <http://hdl.handle.net/10326/855>.

- Ladorrea, E. (1983). *Curso de ordenación del territorio*. (Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, Ed.). Madrid, España: Servicio de Publicaciones del Colegio Oficial de Arquitectos.
- Masson-Vincent, M., & Dubus, N. (2013). Introduction : Vers un nouveau concept, la géogouvernance : position de recherche. En Laboratoire Espace (Nice), M. Masson-Vincent, & N. Dubus (Eds.), *Géogouvernance : utilité sociale de l'analyse spatiale* (pp. 5–12). Versailles, France: Éditions Quae.
- Masson-Vincent, M., Dubus-Viossat, N., Helle, C., Jacob, F., Lampin-Maillet, C., & Voiron-Canicio, C. (2011). Information géographique, analyse spatiale et géogouvernance. *L'Espace géographique*, 40(2), 127–132.
- Newman, P. W. G., & Kenworthy, J. R. (1989). Gasoline Consumption and Cities. *Journal of the American Planning Association*, 55(1), 24–37. <https://doi.org/10.1080/01944368908975398>.
- Pertuzé, C., Ortiz, V., Fuentes Flores, P., Ubilla Bravo, G., Sepúlveda Miranda, N., Robles Vargas, R., ... Martínez, L. (2012). *Diagnóstico de la Región Metropolitana de Santiago*. Santiago, Chile: Gobierno Regional Metropolitano de Santiago y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://doi.org/10.5281/zenodo.46613>.
- PNUD. (1990). *Desarrollo humano informe 1990*. (M. ul Haq, Ed., A. García, Trad.). Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores S.A. Recuperado a partir de http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf.
- Prebisch, R. (1948). *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas* (p. 64). Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado a partir de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40010-desarrollo-economico-la-america-latina-algunos-sus-principales-problemas>.
- Prebisch, R. (1949). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *El Trimestre Económico*, 16(63(3)), 347–431.

Rivas Navarro, M. (2008). *Procesos cognitivos y aprendizaje significativo*. Madrid, España: Comunidad de Madrid, Consejería de Educación. Recuperado a partir de <http://www.madrid.org/bvirtual/BVCM001796.pdf>.

Sáenz de Buruaga, G. (1969). *Ordenación del Territorio. El Caso del País Vasco y su Zona de Influencia*. Madrid, España: Guadiana de Publicaciones.

Sánchez Ulloa, R. (2001). *Ordenamiento Territorial*. Santiago, Chile: Agencia de Cooperación del IICA en Chile.

Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Sen, A. (2000). El desarrollo como libertad. *Gaceta Ecológica*, (55), 14–20.

Ubilla Bravo, G. (2015a). *Hacia una propuesta de Ordenamiento Territorial para Melipilla, Chile*. Santiago, Chile; Montpellier, France: Editorial Académica Española. Recuperado a partir de <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01265073>.

Ubilla Bravo, G. (2015b, junio). *Outils de régulation urbaine et dynamiques spatiales des zones périurbaines. Étude de cas : Buin, Melipilla et Talagante de la Région Métropolitaine de Santiago, Chili* (Mémoire de master 2 recherche). Université Paul-Valéry, Montpellier III, Montpellier, France. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.2362.9843>.

Ubilla Bravo, G., Mombiela Garrido, M., Sepúlveda Miranda, N., Robles Vargas, R., & Díaz Seguel, A. (2014). *Estrategia Regional de Desarrollo 2012-2021. Región Metropolitana de Santiago*. (P. Fuentes Flores, Ed.). Santiago, Chile: Gobierno Regional Metropolitano de Santiago. <https://doi.org/10.13140/2.1.4161.9844>.

Ubilla-Bravo, G. (2016a). Gobernanza territorial: bases, características y la necesidad de su estudio en Chile (p. 15). Presentado en Seminario Sustentabilidad y Gobernanza, Santiago, Chile. <https://doi.org/10.5281/zenodo.164823>.

Ubilla-Bravo, G. (2016b). Gobernanza territorial en áreas periurbanas de ciudades intermedias subregionales: hacia una investigación en Chile (p. 18). Presentado en

Coloquio de planificación regional, Santiago, Chile.
<https://doi.org/10.5281/zenodo.167730>.

Ubilla-Bravo, G. (2017a). Construyendo la gobernanza territorial: experiencias de trabajo intermunicipal mediante un sistema regional de planificación y de ordenamiento territorial. *Políticas Públicas (Santiago)*, 10(2).

Ubilla-Bravo, G. (2017b). Evolución y reflexiones sobre el desarrollo y su relación con el territorio. *SSRN Electronic Journal*, 1–22. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2922589>.

Ubilla-Bravo, G., & Chia, E. (2017). Rôle du Plan Régulateur Communal dans les relations entre les acteurs du périurbain de Melipilla (Chili) : leçons sur la gouvernance territoriale (p. 18). Presentado en 54ème Colloque de l’Association de Science Régionale de Langue Française (ASRDLF), Athènes, Grèce: Association de Science Régionale de Langue Française (ASRDLF). <https://doi.org/10.5281/zenodo.832007>.

Weick, K. E. (2009). *Sensemaking in organizations* (2ª ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Zoido, F. (1998). Geografía y ordenación del territorio. *Iber: Didáctica de las ciencias sociales, geografía e historia*, (16), 19–31.