



HAL
open science

(Des)articulación de actores en la planificación comunal, la regulación urbana y el ordenamiento territorial regional: mirada longitudinal desde la gobernanza territorial

Gerardo Ubilla-Bravo

► **To cite this version:**

Gerardo Ubilla-Bravo. (Des)articulación de actores en la planificación comunal, la regulación urbana y el ordenamiento territorial regional: mirada longitudinal desde la gobernanza territorial. *Persona y Sociedad*, 2023, 37 (1), pp.127-148. 10.53689/pys.v37i1.373 . halshs-04460236

HAL Id: halshs-04460236

<https://shs.hal.science/halshs-04460236>

Submitted on 15 Feb 2024

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 - NonCommercial 4.0 International License

Cita bibliográfica: Ubilla-Bravo, G. (2023). (Des)articulación de actores en la planificación comunal, la regulación urbana y el ordenamiento territorial regional: mirada longitudinal desde la gobernanza territorial. *Persona Y Sociedad*, 37(1), 127-148. <https://doi.org/10.53689/pys.v37i1.373>

(Des)articulación de actores en la planificación comunal, la regulación urbana y el ordenamiento territorial regional: mirada longitudinal desde la gobernanza territorial

Gerardo Ubilla-Bravo¹

Resumen: Comprender los procesos de articulación y coordinación de actores es de suma importancia a la hora de formular instrumentos que promuevan una planificación y un ordenamiento territorial. Sin embargo, estos procesos no necesariamente ven finalizados los productos comprometidos generándose situaciones donde finalmente se ven truncados los esfuerzos de la institucionalidad pública. Considerando estas ideas fuerza, la presente investigación se pregunta ¿cómo se articulan los actores en procesos de formulación de instrumentos asociados a la planificación comunal, la regulación urbana comunal y al ordenamiento territorial regional? En este sentido, el objetivo de este trabajo es identificar la dinámica de articulación o desarticulación de estos procesos de coordinación en la formulación de instrumentos de acción pública particularmente asociado a la planificación y al ordenamiento territorial. Para abordarlo se utiliza el enfoque cualitativo basado en la estrategia de investigación-acción con observación directa e indirecta considerando una mirada longitudinal de aproximadamente 20 años. Además, se ha utilizado dos grillas de análisis de la gobernanza aplicándolo a cuatro casos en la Región Metropolitana de Santiago. Los resultados revelan una diversidad de dinámicas de desarticulación de actores en mayor proporción y solo un caso donde se observó una coordinación en el cual el proceso de formulación del instrumento se cierra de manera formal. A modo de discusión y conclusión se observa el aporte de las grillas de análisis, la propuesta de una nueva categoría de análisis para la gobernanza territorial y la extensión de la aplicación de esta investigación a más casos de instrumentos de acción pública

Palabras clave: actor; articulación; gobernanza territorial; ordenamiento territorial; Región Metropolitana de Santiago.

¹ ORCID: [0000-0003-2716-5852](https://orcid.org/0000-0003-2716-5852). Departamento de Gestión e Innovación Rural - Facultad de Ciencias Agronómicas, Universidad de Chile, Santiago de Chile, Chile. gerardo.ubilla_bravo@yahoo.fr. Autor correspondiente.

Disassembling / Articulation of actors in communal planning, urban regulation and regional territorial planning: longitudinal research from territorial governance

Abstract: Understanding the processes of articulation and coordination of actors is of the utmost importance when formulating instruments that promote territorial planning. However, these processes do not necessarily see the end of the committed products, generating situations where the efforts of public institutions are finally truncated. Considering these key ideas, this research asks how the actors are articulated in the processes of formulating instruments associated with communal planning, urban communal regulation and regional territorial planning? In this sense, the objective of this work is to identify the dynamics of articulation or disarticulation of these coordination processes in the formulation of public action instruments, particularly associated with territorial and spatial planning. To address it, the qualitative approach based on the action-research strategy with direct and indirect observation is used, considering longitudinal research of approximately 20 years. In addition, two governance analysis frameworks have been used, applying it to four cases in the Santiago Metropolitan Region. The results reveal a diversity of dynamics of disarticulation of actors in a greater proportion and only one case where a coordination was observed where the process of formulation of the instrument is closed in a formal way. By way of discussion and conclusion, the contribution of the analysis frameworks is observed, the proposal of a new category of analysis for territorial governance and the extension of the application of this research to more cases of public action instruments are reported.

Key words: actor; articulation; territorial governance; territorial planning; Santiago Metropolitan Region.



1. INTRODUCCIÓN

Los estudios sobre gobernanza territorial en Iberoamérica son relativamente recientes y con influencia del norte global, donde destacan las obras “*Modern governance: new government-society interactions*” (Kooiman, 1993) y “*La Gobernanza Europea - Un libro blanco*” (CE, 2001) que sientan las bases de la visión actual de gobernanza. Durante el siglo XXI y más precisamente en la década de 2010 se dieron cuenta de estudios pioneros en materia de gobernanza territorial tanto en España (Benitez Morales, Campos Urribarri y Vidal Gandul, 2015; Freitas Caetano y del Canto Fresno, 2014; Lasa López, 2013) como en América Latina (Arias Arbeláez y Vargas, 2010; Diez, 2014; Martínez y Espejel, 2015; Molina Betancur *et al.*, 2015), donde Ubilla-Bravo (2016) reconoce la importancia y la vigencia que este tema tiene en las distintas sociedades.

Una de las formas de expresión de esta gobernanza territorial se vincula con la comprensión de los procesos de articulación y coordinación entre actores de diferentes niveles o escalas (Soulard *et al.*, 2018a, 2018b). Además dichos procesos son de suma importancia a la hora de formular instrumentos de acción pública (Halpern, Lascoumes y Le Galès, 2019) que promuevan una planificación comunal y un ordenamiento territorial. Sin embargo, estos procesos no necesariamente ven finalizados los productos comprometidos generándose situaciones donde finalmente se ven truncados los esfuerzos de la institucionalidad pública. En este sentido, es necesario identificar los puntos críticos de articulación o desarticulación de estos procesos de coordinación, ya que es una información relevante a considerar al

momento de tomar decisiones de impacto público sobre todo si ayuda a la resolución de conflictos (Dionnet y Guérin-Schneider, 2014). Desde el punto de vista académico se debe profundizar el conocimiento de la coordinación y articulación de actores con estudios que tengan como base y sustento el análisis de la gobernanza territorial.

Considerando que los instrumentos sobre los cuales se basa el estudio son de planificación y ordenamiento territorial, cabe precisar brevemente sus definiciones. En términos generales, la planificación es la puesta en coherencia de acciones de diversos actores basándose en objetivos y criterios para su aplicación, por un periodo determinado (Devisme, 2003; Vinuesa Angulo, 2015). A su vez, la planificación territorial implica una mirada global del territorio teniendo presente la coordinación de las políticas sectoriales (Hildenbrand, 1996; Ubilla-Bravo y Chia, 2021). Desde esta perspectiva, una política pública ya sea regional o comunal cumple con esa condición. El ordenamiento territorial cumple con las características mencionadas para la planificación y complementa siendo la expresión espacial de las distintas políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas (CE y CEMAT, 1983), integrando el ámbito socioeconómico con la zonificación física (Sánchez Ulloa, 2001). Un instrumento de ordenamiento territorial debe cumplir estas características como es el caso del Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) en Chile. En el caso de los Planes Reguladores Comunales (PRC), estos instrumentos no planifican al territorio en su conjunto de forma integral y no tienen una mirada transversal de distintas políticas públicas. Sin embargo, sí pueden ser considerados como Instrumentos de Regulación Urbana (IRU) en el espacio geográfico (Ubilla-Bravo y Chia, 2021), ya que sí reducen la complejidad y la incertidumbre (Berry, 1983) de la zonificación de uso de suelo y la distribución de la red vial intraurbana.

Teniendo en consideración los antecedentes planteados surge la pregunta de investigación sobre ¿cómo se articulan los actores en procesos de formulación de instrumentos asociados a la planificación comunal, la regulación urbana comunal y al ordenamiento territorial regional? En coherencia con la pregunta, el objetivo de este trabajo es identificar la dinámica de articulación o desarticulación de estos procesos de coordinación en la formulación de instrumentos de acción pública particularmente asociado a la planificación comunal, la regulación urbana comunal y al ordenamiento territorial regional. Para responder a la pregunta de investigación se ha decidido trabajar sobre cuatro casos privilegiando una mirada longitudinal de aproximadamente 20 años.

Los preceptos contribuyen a plantear la estructura del artículo. De este modo se realiza una revisión de la literatura donde se señalan aspectos clave de la gobernanza territorial y se desmenuzan las dos grillas de análisis que son el soporte teórico del trabajo considerando las categorías propuestas por Hirschman (1970) y aquellas planteadas por Fernández Tabales et al. (2015). Luego se da cuenta de la presentación de los casos, la recopilación, el análisis y la sistematización de los datos. En los resultados se presenta la dinámica de articulación y desarticulación de actores de los cuatro casos, a saber:

- (i) La fase 2 del Proyecto Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable (OTAS) (Contreras Alonso, Opazo, Núñez Pino y Ubilla Bravo, 2005), instrumento de ordenamiento territorial regional;
- (ii) El Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) (Ubilla Bravo, 2015; Ubilla-Bravo y Galdámez-Roco, 2019), instrumento de ordenamiento territorial regional, ambas de la Región Metropolitana de Santiago;

- (iii) La modificación del Plan Regulador Comunal de Melipilla (Ubilla-Bravo y Chia, 2017; Ubilla-Bravo, 2020), instrumento de regulación urbana comunal;
- (iv) La propuesta de Política Pública Ambiental Local de El Bosque (Sáez Barros, 2021), instrumento de planificación comunal.

Finalmente, se discuten los resultados proponiendo puntos de debate en relación con la teoría y la metodología.

2. MARCO DE REFERENCIA: GOBERNANZA TERRITORIAL Y GRILLAS DE ANÁLISIS

2.1 Algunos aspectos clave de la gobernanza territorial hispanófono

Como se ha mencionado en la introducción, la práctica y el análisis de la gobernanza territorial es relativamente nuevo teniendo su apogeo en la década de 2010. Una de las críticas que posee al igual que la mayoría de conceptos en ciencias sociales es su carácter polisémico (Fernández-Tabales y Navarro-Jurado, 2022), con diferencias en su interpretación (Martínez y Espejel, 2015) y por ende complejo de comprender (Herrera Calvo y García Fernández, 2021). En este sentido se debe tener presente que las nociones se van adaptando a los momentos y a los lugares en los cuales se circunscriben. De manera sucinta se tratan algunas ideas clave de esta gobernanza territorial y su relevancia como marco general para este estudio.

Si bien en la literatura hispanófono ha descrito de varias formas la gobernanza territorial, hay algunas características clave que pueden guiar. En este sentido, la participación en todas sus expresiones es un aspecto fundamental (Caldas Jara, Castillo Santa María y Castillo Palacios, 2021) para la valoración (Fernández Tabales *et al.*, 2015) y legitimidad del proceso (Ubilla-Bravo, 2018). Otra arista complementaria a la anterior tiene relación con la toma de decisiones. De este modo la gobernanza puede verse como un proceso cuyos principios de acción se basan en la construcción de consensos entre actores (Martínez Salvador, 2022), donde la sociedad civil tiene un rol importante en la toma de decisiones que las afectan (Bautista-Perdomo, 2020; Fernández-Tabales y Navarro-Jurado, 2022). Lo cual tiene un impacto político directo, ya que puede ser una solución potencial a algunos de los desafíos democráticos que se enfrentan las sociedades actuales (Fung, 2015). Siguiendo esta línea, como parte de la autonomía del poder político, Porrás Nadales (2021) enfatiza que la descentralización se ve fortalecida por el proceso de gobernanza, lo que implica necesariamente la transferencia de responsabilidad entre los distintos niveles de administración. Todo lo anterior es consistente además con la meta 16.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que propone “garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades” (NU, 2022).

Teniendo estas ideas clave para seguir abordando el fenómeno de la gobernanza, una pista es examinar estudios de casos con grillas de análisis que permitan comprender de mejor forma esta dinámica. Ya se había adelantado que es necesario comprender la dinámica de la articulación de actores en instancias participativas de construcción de instrumentos de acción pública. A continuación, se trata de manera detallada dos grillas que guían este trabajo.

2.2 Las grillas de análisis

Junto con comprender las bases conceptuales y aspectos clave de la gobernanza territorial, en esta investigación se considera además dos líneas de investigación que sirven como herramientas teórico-metodológicas para entender los cuatro casos que se analizan en los resultados. Antes de ahondar en cada uno de esos dos casos, cabe señalar por qué se han escogido los trabajos de Hirschman (1970) y Fernández Tabales *et al.* (2015). Para ello se comienza señalando el trabajo de Hall (2011) quien desarrolló una investigación cuyo propósito fue generar una tipología que sirviera para comprender la gobernanza del turismo considerando como base una metodología previa expuesta por Collier *et al.* (2008). En ese sentido el autor se apoya en la reflexión de Steinberger (1980) quien destaca que las tipologías son herramientas útiles a la hora de proponer categorías que sirvan para el mejor entendimiento de políticas públicas. Otra palabra vinculada a la categorización es la clasificación, donde Lowi (1972) plantea que este concepto revela los significados ocultos de los fenómenos. Este es justamente la idea clave que moviliza a esta investigación, la utilización de tipologías o categorías, cuya clasificación permita comprender mejor el fenómeno de la gobernanza a través de los modos de articulación y coordinación de los actores en el territorio.

La primera línea es un trabajo cuya obra se plasmó en el libro "*Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states*" de Hirschman (1970) quien tomando como base experiencias previas en materia de organizaciones, sistemas políticos y económicos formula categorías para comprender la dinámica de actores. En un inicio comienza con una primera idea clave donde advierte que en los sistemas de interacción de tipo social debe haber una serie de presunciones ocultas de los actores. Esta es la hipótesis base sobre la cual se sostiene para indagar más allá sobre las relaciones que no llegan necesariamente a acuerdo común. Luego, desde un punto de investigativo, su objetivo fue perseguir esas presunciones a partir de los estudios de caso. Una vez que se sumergió en estos casos se vio en la necesidad de generar categorías conceptuales para enmarcar su estudio. De este modo Hirschman (1970) definió tres conceptos que guiaron su investigación, a saber: *loyalty* (lealtad), *exit* (salida) y *voice* (voz). Inicialmente, la *loyalty* (lealtad) es un comportamiento que se presenta por condiciones que favorecen la coexistencia de los actores. Posteriormente sostiene que *exit* (salida) se puede comprender como un abandono que realiza una persona o grupo a una organización o a un grupo mayor que lo contiene. Luego plantea que *voice* (voz) se traduce en una insatisfacción de un grupo hacia una autoridad, la que se puede expresar como una protesta. Esta puede entenderse también como: (i) un residuo de la salida y (ii) como una alternativa de la salida. De manera paralela también realiza lecturas acerca de *exit* (salida) y *voice* (voz), de las cuales se van a retener dos ideas centrales. La primera considera a la aplicación de ambas como un deterioro de la calidad de las relaciones dentro de un grupo dado. La segunda idea que se destaca aquí, es que ambas nociones pueden ser consideradas en conjunto como un mecanismo de recuperación del control mediante una reacción dominante.

En los años posteriores, otros autores tomaron como base el trabajo de Hirschman (1970) para utilizarlo en sus marcos de referencia. Por ejemplo Chia *et al.* (2008) lo utiliza para el análisis de los conflictos en procesos de desarrollo y de gobernanza, donde destacan las reacciones humanas en funciones de las tres categorías señaladas. Ellos plantean que en una situación o evento que deja

insatisfecho a una persona, podría provocar otras respuestas no deseadas que se asocian a las nociones de salida (abandono) y de voz (oposición). Por el contrario, si la situación es satisfactoria y de aceptación de las decisiones en curso, entonces se mantienen leales. Otro caso es el de Torre et al. (2015) quienes realizan una revisión de literatura y presentación de casos para la construcción de una metodología de análisis de conflictos. Aquí plantean definiciones sintéticas del trabajo de Hirschman (1970) destacando que los conflictos son oportunidades para alzar la palabra. Ellos definen la lealtad como una aceptación de las decisiones tomadas y “jugar en silencio”. La salida como el abandono del terreno (deslocalizarse) y la voz como oposición de manera legal o ilegal a la decisión tomada y contestar tomando la palabra, destacando que esta última es la vía del conflicto. Un tercer caso a resaltar es el artículo de Dowding *et al.* (2000) quienes descomponen los tres conceptos y luego dan cuenta de una revisión general de estudios que se basan en el marco propuesto por Hirschman (1970). Una reflexión que se puede subrayar es el reconocimiento del marco analítico y predictivo de Hirschman (1970) para examinar la insatisfacción en las relaciones sociales usado por la literatura psico-social (Dowding *et al.*, 2000).

Tal como se señaló al inicio de este acápite son dos las líneas de trabajo a considerar. Ya presentada las bases del trabajo de Hirschman (1970), ahora es el turno de Fernández Tabales *et al.* (2015). Si bien este artículo es producto de un trabajo más reciente, a diferencia de otras investigaciones, el estudio de Fernández Tabales *et al.* (2015) propone una mirada sintética de categorías para la gobernanza. Esto va en concordancia con uno de los objetivos que se propusieron “contribuir al debate teórico de la gobernanza territorial”, lo que aquí se está considerando como base. Después de una revisión teórica que tenía como fundamento la discusión acerca de la gobernanza territorial y del reconocimiento de la experiencia directa de los autores de la investigación, Fernández Tabales *et al.* (2015) proponen cinco tipologías de procesos de gobernanza territorial, a saber: (i) planificación de arriba abajo, gerenciales o sin gobernanza, (ii) gobernanza superficial, (iii) gobernanza desvirtuada, (iv) gobernanza truncada y (v) gobernanza plena. Estas categorías luego fueron citadas en un trabajo posterior de uno de los autores (Fernández-Tabales y Navarro-Jurado, 2022). A modo de ilustración sintético se señala los aspectos fundamentales de cada uno adaptados por el autor del presente artículo:

- Planificación de arriba abajo, gerenciales o sin gobernanza: es un proceso directivo cuyo flujo es el clásico *top-down*, donde se aprecian procedimientos formales indicados en la norma;
- Gobernanza superficial: existe un planteamiento inicial sincero y genuino por parte de las autoridades, donde se da cuenta de procedimientos formales. Sin embargo, después se modifica de manera intencionada y la participación queda condicionada a ideas preconcebidas;
- Gobernanza desvirtuada: se caracteriza por la acción del lobby de actores económicos externos con intereses en el área en cuestión, la utilización de la participación para una validación de una decisión externa (ya tomada) y una campaña de movilización de la opinión pública a favor de intereses privados (en general también externos);
- Gobernanza truncada: aquí el proceso de interacción y su desarrollo es normal hasta algún punto o evento, pero hay detención del proceso generalmente al final;
- Gobernanza plena: en esta se aprecia un empoderamiento legítimo de la ciudadanía, con una participación activa, donde hay cumplimiento del objetivo fijado inicialmente y un cierre formal del proceso.

Además de las cinco categorías planteadas, aquí se agrega una sexta categoría que se adapta mejor a una parte de los resultados de esta investigación.

- Gobernanza equilibrada y formal: contiene las mismas características iniciales de la gobernanza plena (empoderamiento y participación activa), con la diferencia que en el desarrollo del proceso todavía no se vislumbra aún el cierre. Por lo tanto, aquí no se infiere todavía si el proceso de gobernanza finalizará de manera completa o no.

3. MÉTODO DE LA INVESTIGACIÓN

El enfoque de la investigación es de tipo cualitativo y tiene un alcance exploratorio y descriptivo considerando las dos grillas de análisis precedentes. Este método se estructura en dos puntos, una breve presentación de los cuatro casos para luego detallar la recopilación, el análisis y la sistematización de los datos.

3.1 Breve presentación de los cuatro casos

La presente investigación se basa en los cuatro casos ya enunciados en la introducción y que se pueden apreciar de manera sintética en la Figura 1. A continuación, se describe de modo general cada uno.

El primer caso corresponde a la fase 2 del Proyecto Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable (OTAS) para la Región Metropolitana de Santiago, desarrollado entre los años 2001 y 2005, el que finaliza con un informe final que da cuenta de los principales hitos del proceso así como de dos productos: un diagnóstico territorial y una propuesta de ordenamiento territorial (Contreras Alonso *et al.*, 2005). El propósito de este trabajo era realizar una propuesta a partir de un Marco Orientador Territorial (MOT). La gobernanza de esta segunda fase del proyecto OTAS estaba compuesta por un equipo de trabajo permanente constituido por el Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile (UCH) como parte del equipo ejecutivo de la investigación. Luego estaba el Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (GORE RMS) quien actuaba como contraparte mandante de los contenidos a través de su departamento de Ordenamiento Territorial y generaban el puente con las autoridades políticas regionales de la época, vale decir el Intendente y los Consejeros Regionales. Por último, también participaba en este equipo de trabajo la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (en ese tiempo GTZ, actualmente GIZ), cuya contribución fue la estructura metodológica para aplicar el ordenamiento territorial. Como segundo núcleo contaban con un comité técnico donde participaban otras instituciones de nivel técnico regional donde destacan las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) y las Direcciones Regionales, todas ellas instituciones desconcentradas dependientes del nivel central (Contreras Alonso *et al.*, 2005).

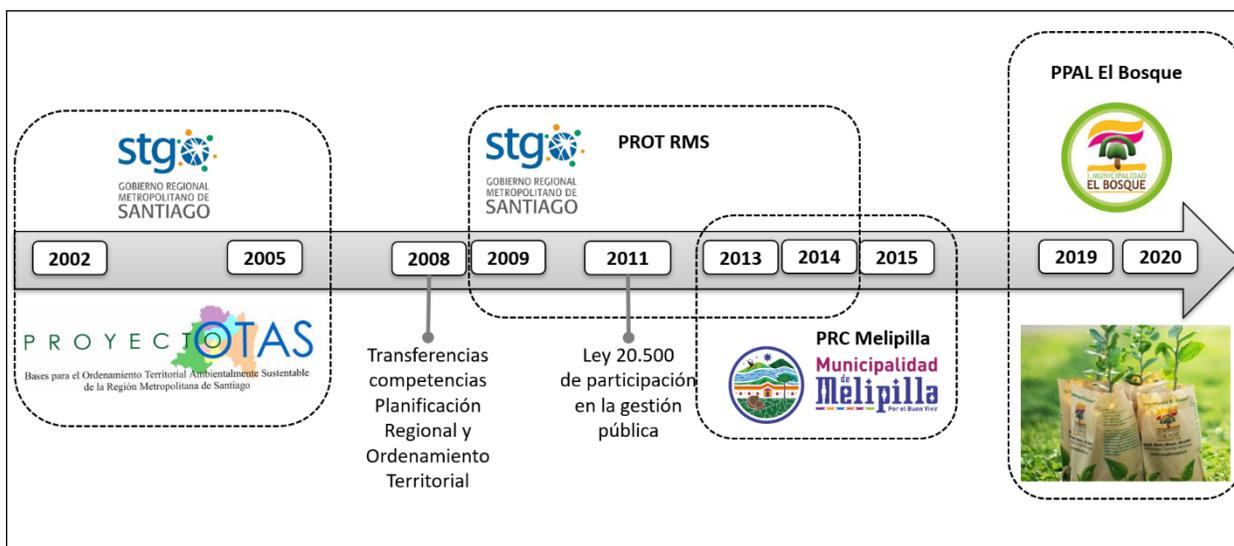
El segundo caso es una herencia directa del trabajo del proyecto OTAS que se plasmó en el proceso de formulación técnica del Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) de la Región Metropolitana de Santiago que se desarrolló entre los años 2009 y 2014. Este proceso con cada una de sus tres etapas quedó registrado *in extenso* en el trabajo de Ubilla Bravo (2015). En este caso, el GORE RMS a través de su departamento de Planificación Regional se hizo cargo de la formulación técnica y metodológica para tener más autonomía en su dirección. Sin perjuicio de lo anterior se llevó a cabo un trabajo de gobernanza técnica regional con un comité y además se realizaron eventos de participación en diversas instancias, con actores de distintas escalas (regional y comunal) y de diversas procedencias: comunidades locales,

autoridades comunales y regionales, profesionales de diferentes instituciones públicas y actores privados donde se encuentran empresarios y organizaciones no gubernamentales de la región (Ubilla-Bravo y Galdámez-Roco, 2019).

El tercer caso es la modificación del Plan Regulador Comunal de la comuna de Melipilla que comprendió desde octubre de 2013 hasta diciembre de 2015. Aquí la dinámica de actores consideró una variedad de participantes, donde los actores nacionales y regionales se localizan principalmente en la comuna de Santiago, mientras que los actores locales se ubican en la ciudad y el periurbano de Melipilla (Ubilla-Bravo y Chia, 2017; Ubilla-Bravo, 2020). El objetivo de este trabajo consistió en modificar la extensión del límite urbano y sus usos de suelo para otros asentamientos en la comuna de Melipilla.

El último caso trata sobre una propuesta de Política Pública Ambiental Local para la comuna de El Bosque, el cual se planteó desde fines de 2019 y se desarrolló durante el primer semestre de 2020 (Sáez Barros, 2021). A diferencia de los casos anteriores, la realización de este trabajo tuvo un fuerte componente profesional técnico debido a los plazos puestos por las jefaturas municipales. De este modo, el trabajo de la participación tuvo como base fundamental otras fuentes, donde se destaca el Plan Comunal de Desarrollo aprobado con anterioridad.

Figura 1. Presentación secuencial de los cuatro casos situados en la Región Metropolitana de Santiago y comunas de Melipilla y El Bosque



Fuente: Elaboración propia.

3.2 Recopilación, análisis y sistematización de los datos

La recopilación de los datos para la realización de esta investigación está basada fundamentalmente en diversas fuentes documentales (Ogborn, 2010) que registraron los procesos de los cuatro casos presentados (Contreras Alonso *et al.*, 2005; Sáez Barros, 2021; Ubilla Bravo, 2015; Ubilla-Bravo, 2020; Ubilla-Bravo y Chia, 2017; Ubilla-Bravo y Galdámez-Roco, 2019). Dichas fuentes documentales dan cuenta de las interacciones de los actores que se desarrollaron en cada uno de los cuatro casos. Además, esta

revisión se complementa con otras dos estrategias metodológicas adicionales. La primera consiste en la aplicación de entrevistas no estructuradas o abiertas a actores clave de cada proceso para verificar los modos de articulación entre actores. El criterio de definición de estos actores clave se basa en su rol de coordinación dentro de la dinámica de la gobernanza territorial. En la segunda estrategia se reconoce la experiencia previa del autor de esta investigación y se desarrolló una observación participante directa (Guber, 2011; Hernández Sampieri *et al.*, 2010; Taylor y Bogdan, 1994). En este sentido cabe señalar que la participación estuvo involucrada con el rol de responsabilidad técnica y coordinación de tareas tanto de gabinete como de participación en terreno en dos de los cuatro casos (proyecto OTAS fase 2 y PROT RMS). También se aplicó observación participante indirecta en los otros dos (PRC de Melipilla y PPAL de El Bosque). Este tipo de involucramiento es válido en investigaciones de tipo cualitativo según advierten varios autores (Guber, 2011; Hernández Sampieri *et al.*, 2010; Taylor y Bogdan, 1994).

En relación con el análisis y la sistematización de los datos, aquí se revisa la dinámica de articulación de actores de los cuatro casos considerando las categorías propuestas por los autores analizados en el marco de referencia. De este modo, la grilla de evaluación está compuesta por la aplicación de los tres conceptos ya presentados, a saber: *loyalty* (lealtad), *exit* (salida) y *voice* (voz) de Hirschman (1970), las cinco tipologías sobre procesos de gobernanza territorial de Fernández Tabales *et al.* (2015) y la nueva categoría propuesta que se añade a las anteriores. Junto con lo anterior, la presente investigación apunta a tener una mirada longitudinal de aproximadamente 20 años en distintas escalas y situaciones de gestión. El análisis longitudinal implica la observación y registro de un fenómeno a lo largo del tiempo (Flick, 2015). En general aborda varios años y su práctica se ha utilizado en medicina, psicología, sociología y demografía (Domínguez Mújica, 2015). Sin perjuicio de la anterior, en las últimas décadas ha habido un mayor interés de la ocupación de este tipo de análisis por parte de la geografía humana (Withers, 2009). En el ámbito de la gobernanza también se ha encontrado varias investigaciones en el siglo XXI que la han utilizado ampliamente en Francia (Cihuelo, 2009; Michaux, 2018; Le Ber y Brassac, 2008; Voyant y Bonnet, 2016) y otros países en el marco de la gobernanza colaborativa entre actores (Baird, Plummer y Bodin, 2016; Vandenbussche, 2018). Desde el punto de vista del alcance, cabe señalar que el análisis longitudinal de este estudio tiene una aproximación descriptiva (Campbell, 2000) relacionado con el sistema de acción (Crozier y Friedberg, 2014) de los actores en cada uno de los cuatro casos como situaciones de gestión (Girin, 1990). Las unidades de medida son los eventos de interacción ocurridos en etapas (Withers, 2009) que son los intervalos que componen al proceso de formulación de los instrumentos de acción pública (Halpern *et al.*, 2019).

4. RESULTADOS

4.1 Dinámica de (des)articulación de actores, según la mirada de Hirschman

En la Tabla 1 se aprecia la dinámica de articulación (categoría lealtad), así como también la dinámica de desarticulación de actores (salida y voz) en los cuatro casos (columnas siguientes) analizados según el enfoque de las categorías de Hirschman (1970). Respecto de la primera categoría asociada a la lealtad, en todos los casos se presenta una cohesión de los equipos técnicos tanto regionales (casos OTAS y PROT) como municipales (casos Melipilla y El Bosque), los que se mantienen en lealtad con el proceso. En general este patrón se advierte considerando dos ámbitos. El primero se debe al tipo de vínculo con la institución,

ya que son actores que tienen una relación contractual con las respectivas instituciones públicas. Entonces aquí puede haber actores que se mantuvieron leales por contrato y otros porque además tenían una vocación pública (Troncoso Pantoja, Garay Lara y Sanhueza Muñoz, 2016) para el cumplimiento del proceso. El segundo caso de actores que en general se mantuvieron en lealtad son comunidades locales y regionales que participaron de las diversas instancias (para mayor detalle véase Ubilla-Bravo y Galdámez-Roco, 2019; Ubilla-Bravo, 2020). A diferencia del caso anterior, aquí no hay un contrato de por medio y se puede suponer que esta es una lealtad basada en un espíritu de colaboración con el proceso, ya que no le generaba ningún otro tipo de beneficio personal.

En relación con la segunda categoría establecida por Hirschman (1970), en la salida se aprecia también un grupo de actor bien definido, asociado principalmente a las autoridades políticas tanto regionales como locales (ver Tabla 1). En el caso del proyecto OTAS se puede comprender porque en ese entonces los Intendentes regionales no duraban más allá de un año en sus puestos, ya que eran removidos de sus cargos por el Ministerio del Interior al cual debían obediencia política. Caso diferente de los Consejeros Regionales (CORE) quienes en esa época duraban cuatro años en ejercicio y eran electos por los concejales de las comunas que estos representaban. Los que optaban por esta vía de la salida, en general se debía al poco interés en materia de planificación regional y ordenamiento territorial a pesar de su mandato en la Ley de los GORE o LOCGAR (DFL N° 1-19.175, 2005). En relación con el PROT RMS, se aprecia la salida tanto de jefaturas administrativas como por parte de las autoridades regionales quienes participan de algunas actividades como instancias de participación con la ciudadanía (Ubilla-Bravo y Galdámez-Roco, 2019) pero no se involucraron a la hora de generar un debate en el espacio político, siendo descartado para su discusión y votación (Ubilla Bravo, 2015; Ubilla-Bravo, 2018). En el caso de la modificación del PRC de Melipilla además hubo habitantes del territorio comunal quienes no continuaron debido a que el proceso aumentó en un año los plazos establecidos al inicio, focalizando así la participación de otros actores que presionaron por cambios a la modificación (Ubilla-Bravo, 2020). Para el caso de la PPAL de El Bosque ni siquiera alcanzó la discusión política ya que fue descartada por las jefaturas administrativas debido a un cambio de prioridades de la máxima autoridad política comunal. De este modo existe un documento de propuesta técnica que está listo para ser sometido a discusión cuando tenga prioridad.

La última categoría a revisar es la voz. En tres de los cuatro casos los actores que se repiten en esta situación son autoridades políticas y jefaturas administrativas, pero más acentuado en el nivel regional (ver Tabla 1). Tal como se vio en el marco de referencia esto implicó una oposición (Chia *et al.*, 2008; Hirschman, 1970; Torre *et al.*, 2015) hacia el proceso de formulación de los instrumentos en planificación regional y ordenamiento territorial. De todas maneras, hay que distinguir los tipos de oposición para que quede claro. En primer lugar, la oposición de las jefaturas administrativas consiste simplemente en una obediencia a su respectiva autoridad superior, por lo tanto, es una oposición a la continuidad para la discusión política, pero no necesariamente una oposición a sus ideas o contenidos. Aunque también se podría profundizar en otro estudio si tenían un interés genuino de mantener este trabajo para pasar del plano técnico-profesional al político. En un segundo lugar se tiene a la oposición de las autoridades políticas, ya sea las autoridades máximas (alcaldes e intendentes de la época) o del cuerpo colegiado que integran consejeros regionales y concejales comunales. Estos actores son los que toman las decisiones

finales en torno a la validación y publicación de los instrumentos en materia de planificación comunal, regulación urbana y ordenamiento territorial.

Mirando los cuatro casos se puede ver que, si bien en el proyecto OTAS hubo una oposición parcial, esta no provocó su término anticipado y pudo cerrar de buena forma. En el caso del PROT RMS hubo oposición para su discusión política porque no era tema de interés prioritario para el intendente de la época (Ubilla Bravo, 2015), caso un tanto similar al PPAL de El Bosque que al final no le otorgó una prioridad política para discutirse dentro del concejo. El caso del PRC de Melipilla tiene una naturaleza distinta y aquí los actores de la oposición fueron algunos habitantes que mostraron esta actitud al proceso desde una fase más temprana (Ubilla-Bravo, 2020) debido a que no estaban de acuerdo con los cambios que se proponían para sus predios imperando una visión más individualista.

Tabla 1. Síntesis de los modos de (des)articulación de actores en el marco de la planificación comunal, la regulación urbana y el ordenamiento territorial. Mirada de la gobernanza territorial desde Hirschman

Casos de estudio Grilla Hirschman	Caso OTAS RMS, fase 2 (2002-2005)	Caso PROT RMS (2009-2014)	Caso PRC Melipilla (2013-2015)	Caso PPAL El Bosque (2019-2020)
<i>Loyalty</i> (lealtad)	- Equipo técnico y académico (UCH, GORE RMS, GTZ). - Algunos CORE e Intendentes. - Habitantes del territorio participantes del proceso.	- Equipo técnico (GORE RMS). - Equipos técnicos municipales y regionales. - Habitantes del territorio participantes del proceso.	- Equipo técnico municipal. - Equipo consultor. - Habitantes del territorio participantes del proceso, a excepción de los opositores.	- Equipo técnico municipal. - Habitantes del territorio (recopilación de datos de forma indirecta mediante su PLADECOS).
<i>Exit</i> (salida)	- Autoridades políticas (algunos CORE e intendentes).	- Algunas jefaturas administrativas. - Autoridades políticas (algunos CORE).	- Habitantes del territorio a excepción de los opositores. - Autoridades políticas (alcalde y concejo).	- Algunas jefaturas administrativas.
<i>Voice</i> (voz)	- Si bien hubo oposición por parte de autoridades políticas (algunos CORE), no se evitó su cierre.	- Autoridad política (intendentes). - Jefaturas administrativas.	- Habitantes opositores al proyecto de modificación del PRC.	- Autoridad política (alcalde). - Jefaturas administrativas.

Fuente: Elaboración propia.

4.2 Dinámica de (des)articulación de actores, según la mirada de Fernández Tabales *et al*

En la Tabla 2 se aprecia la dinámica de desarticulación, así como también la dinámica de articulación de actores con su respectiva descripción clave en los cuatro casos analizados, según el enfoque de las categorías de Fernández Tabales *et al.* (2015). Los dos casos comunales (PRC Melipilla y PPAL El Bosque) están presentes en la primera categoría sobre planificación de arriba abajo, gerenciales o sin gobernanza. Se aprecia como patrón común que este tipo de articulación se desarrolla en la primera etapa de cada caso, donde las autoridades que toman las decisiones indican las directrices que bajan en un sentido directivo *top down* a los profesionales que ejecutan sus órdenes. Esta situación difiere en relación con la extensión temporal de la gobernanza superficial (segunda categoría) ya que se desarrolla a lo largo de

varias etapas en tres de los cuatro casos, sumándose aquí el proyecto OTAS. El planteamiento inicial en cada caso persigue la correcta formulación de los instrumentos considerando también la estructura y los modos de participación, los que fueron validados por los tomadores de decisiones. La tercera categoría propuesta por Fernández Tabales et al. (2015) se refiere a la gobernanza desvirtuada, la que se aprecia aplicada para el PRC de Melipilla como único caso de este estudio. Aquí se constata la interacción entre actores privados del mundo inmobiliario con actores políticos de forma paralela a la participación oficial para incidir en la modificación del límite urbano del PRC (Ubilla-Bravo, 2020; Ubilla-Bravo y Chia, 2017).

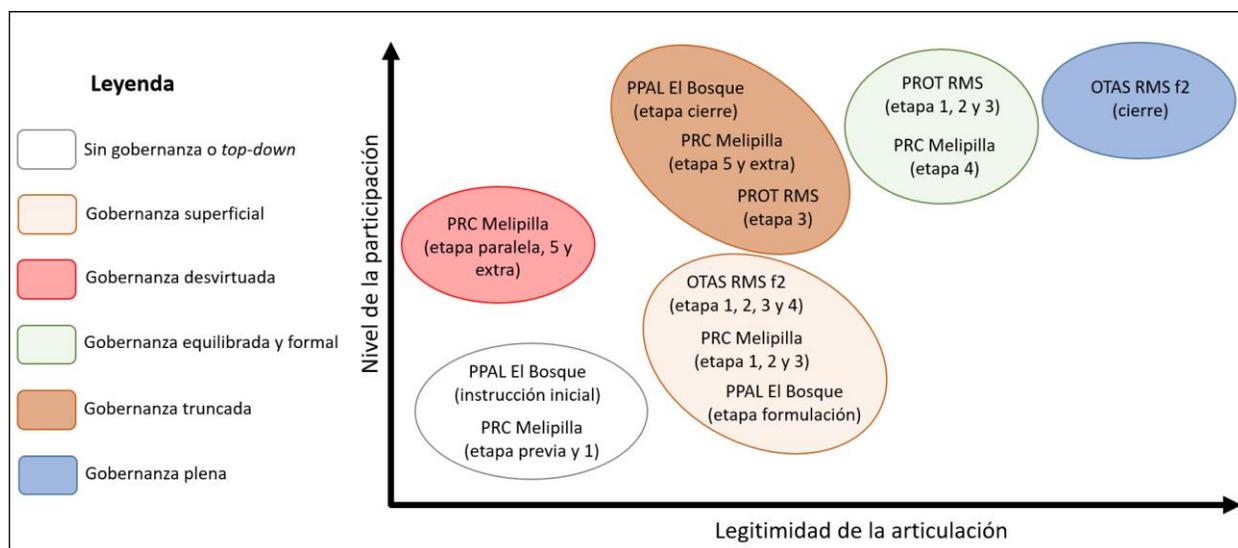
Tabla 2. Síntesis de los modos de (des)articulación de actores en el marco de la planificación comunal, la regulación urbana y el ordenamiento territorial. Mirada de la gobernanza territorial desde Fernández Tabales et al

Grilla Fernández Tabales et al	Definición de la categoría asociada a la grilla	Aplicación a casos de estudio	Etapas al interior del caso
Planificación de arriba abajo, gerenciales o sin gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> - Proceso directivo [<i>top-down</i>]. - Procedimientos formales. 	- PRC Melipilla (2013-2015).	<ul style="list-style-type: none"> - etapa previa. - etapa 1 (diagnóstico).
		- PPAL El Bosque (2019-2020).	- etapa de instrucción inicial.
Gobernanza superficial	<ul style="list-style-type: none"> - Planteamiento inicial sincero [genuino]. - Procedimientos formales. - Participación condicionada a ideas preconcebidas. 	- OTAS RMS, fase 2 (2002-2005).	- etapas 1, 2, 3 y 4.
		- PRC Melipilla (2013-2015)	<ul style="list-style-type: none"> - etapa 1 (diagnóstico). - etapa 2 (revisión del diagnóstico). - etapa 3 (evaluación de alternativas).
		- PPAL El Bosque (2019-2020).	- etapa de formulación.
Gobernanza desvirtuada	<ul style="list-style-type: none"> - Lobby de actores económicos. - Validación de una decisión externa. - Campaña movilización opinión pública a favor [intereses privados]. 	- PRC Melipilla (2013-2015).	<ul style="list-style-type: none"> - etapa paralela (informal). - etapa 5 (proyecto). - etapa extra.
Gobernanza equilibrada y formal (nueva categoría)	<ul style="list-style-type: none"> - Empoderamiento ciudadanía. - Participación activa. - Desarrollo del proceso sin vislumbrar aún el cierre. 	- PROT RMS (2009-2014).	<ul style="list-style-type: none"> - etapa 1 (línea base regional). - etapa 2 (diagnóstico prospectivo territorial). - etapa 3 (propuesta PROT).
		- PRC Melipilla (2013-2015).	- etapa 4 (anteproyecto).
Gobernanza truncada	<ul style="list-style-type: none"> - El desarrollo es normal hasta un punto. - Detención del proceso al final sin cierre completo. 	- PROT RMS (2009-2014).	- etapa 3 (propuesta PROT).
		- PRC Melipilla (2013-2015).	<ul style="list-style-type: none"> - etapa 5 (proyecto). - etapa extra.
		- PPAL El Bosque (2019-2020).	- etapa de cierre.
Gobernanza plena	<ul style="list-style-type: none"> - Empoderamiento ciudadanía. - Participación activa. - Cumplimiento objetivo. - Cierre formal del proceso. 	- OTAS RMS, fase 2 (2002-2005).	- etapa de cierre.

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, también se advierte esta categoría si la aplicamos a la etapa extra de la modificación del PRC, donde los actores opositores a las etapas formales del proyecto presionaron a las autoridades comunales y a otros profesionales para que los cambios favorecieran sus intereses personales. En contraste con lo anterior, también se observaron casos donde la gobernanza fue equilibrada y formal (nueva categoría), lo que implicó un empoderamiento en el proceso participativo por parte de los diversos actores. Esta categoría se centra en el desarrollo de la formulación del instrumento en cuestión, sin vislumbrar aun el cierre del proceso. De esta manera tanto las tres etapas del PROT RMS como la etapa 4 del PRC de Melipilla se adaptan a las características de este tipo de gobernanza. Pasando a la gobernanza truncada (quinta categoría) se aprecia que tres de los cuatro casos cumplen con sus características, ya que todos ellos no lograron cerrar o finalizar de manera formal sus procesos incluyendo la validación política. Sin embargo, cabe destacar que todos estos procesos sí terminaron desde un punto de vista técnico-profesional, a través de documentos que dan cuenta con el proceso. Entonces tienen la categoría de “truncada” porque el último eslabón correspondía a la validación política del alcalde (PPAL El Bosque), del concejo comunal en pleno (PRC de Melipilla) y del intendente de la época (PROT RMS). La última categoría analizada es la gobernanza plena. El único de los cuatro casos revisados que cumple los requisitos puestos es el proyecto OTAS, el que finaliza de manera formal su desarrollo. Si bien su cierre estaba previsto para 2004, en 2005 se planteó una extensión para su cierre completo con su respectivo informe final (Contreras Alonso et al., 2005), lo cual se llevó a cabo sin percances. Ahora bien, la propuesta sugerida por el proyecto OTAS para generar un ordenamiento territorial ambientalmente sustentable para la Región Metropolitana de Santiago fue parcialmente cumplido por el GORE RMS, pero ese tema puede ser debatido con profundidad en otro estudio.

Figura 2. Síntesis de los modos de (des)articulación de actores en el marco de la planificación comunal, la regulación urbana y el ordenamiento territorial. Mirada de la gobernanza territorial desde Fernández Tabales et al



Fuente: Elaboración propia.

La Figura 2 complementa el análisis realizado anteriormente con el apoyo de la Tabla 2. Este complemento permite destacar un aporte original de este trabajo en relación con dos ejes establecidos para los niveles de la participación y de la legitimidad de la articulación. De este modo se puede ubicar a la primera categoría de gobernanza de arriba hacia abajo con un bajo nivel de participación y una baja legitimidad de la articulación donde se aprecia el caso de la etapa previa y 1 (diagnóstico) del PRC de Melipilla y la etapa de instrucción inicial del PPAL de El Bosque. En el otro extremo, la gobernanza equilibrada y formal y la gobernanza plena tiene un alto nivel de participación y un alto nivel de legitimidad, cuyas etapas ya fueron descritas en el párrafo anterior. Los resultados aquí expuestos abren varias líneas de discusión las que se detallan a continuación.

5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

En este apartado se debate en torno a seis temas emergentes de esta investigación, a saber: (i) retomando la pregunta de investigación; (ii) aporte de las grillas de análisis; (iii) propuesta de una nueva categoría de análisis para la gobernanza territorial; (iv) una especial mirada sobre la gobernanza desvirtuada y truncada; (v) la observación directa e indirecta y su contribución a la mirada longitudinal; (vi) extensión de la aplicación de la metodología a más casos.

La pregunta realizada al inicio de este artículo fue ¿cómo se articulan los actores en procesos de formulación de instrumentos asociados a la planificación comunal, a la regulación urbana y al ordenamiento territorial regional? Los resultados mostraron una diversidad de coordinación entre actores y de situaciones tanto de articulación como de desarticulación a la hora de formular instrumentos de acción pública considerando los cuatro casos revisados. En esta diversidad, en general se aprecia patrones de articulación destacando la categoría de lealtad de Hirschman (1970) en su mayoría por parte de los equipos técnico-profesionales y algunos habitantes que participaron de los procesos; así como también las categorías gobernanza equilibrada y formal (nueva categoría propuesta) y la gobernanza plena de Fernández Tabales et al. (2015) donde se aprecian algunas etapas del proyecto OTAS (Contreras Alonso et al., 2005) y del PROT RMS (Ubilla Bravo, 2015; Ubilla-Bravo y Galdámez-Roco, 2019) ilustradas en la Figura 2 de los resultados. Todo el resto de categorías muestran situaciones de desarticulación destacándose las categorías de salida y voz de Hirschman (1970) con algunas autoridades políticas y jefaturas administrativas, lo que podría comprenderse como un deterioro de la calidad de las relaciones y/o como un mecanismo de recuperación del control. En otros estudios anteriores (Ubilla-Bravo, 2018, 2020) ya se había dado cuenta de las interacciones de actores tomadores de decisión asociándolo a fenómenos de clientelismo político (Corzo Fernández, 2006). Si bien en la presente investigación no se constata necesariamente que esto se debe a clientelismo político, la desarticulación sí se ratifica con el resto de los actores según se observó gracias al uso de las grillas de análisis utilizadas. También el uso de las categorías de Fernández Tabales et al. (2015) gobernanza superficial, desvirtuada y truncada dan cuenta de la desarticulación desde un punto de vista del conjunto de los actores, lo que revela que también la temporalidad es otro factor en los modos de articulación del sistema de acción.

También cabe destacar la utilidad práctica del análisis realizado en este estudio, la que consistió en una mirada longitudinal a los procesos de articulación de actores con diversos tipos de instrumentos (formalizados y no formalizados en la norma) a lo largo de varios años. A pesar que no se encuentra

formalizado en la LOCGAR (DFL N° 1-19.175, 2005), la consideración de la fase 2 del proyecto OTAS (Contreras Alonso et al., 2005) ha sido relevante dentro de este estudio porque sienta las bases de los PROT, de hecho este proyecto contribuye a la discusión política y parte de su legado fueron las transferencias de competencias sobre ordenamiento territorial en 2008 desde la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) a los GORE (Ubilla-Bravo y Escares Díaz, 2019). En este sentido, cabe recordar que el único PROT aprobado políticamente en Chile es el de la región de Tarapacá (GORE Tarapacá, 2013). Asimismo, el valor de incluir el proyecto OTAS en el estudio permite conocer la articulación de actores del proyecto en torno a una gobernanza que se puede replicar a los demás instrumentos formalizados, aunque el proyecto no esté consagrado en la norma como tal. De todas formas, teniendo presente el proceso de varios años de trabajo junto con su aporte metodológico, el proyecto OTAS puede ser considerado como el primer “PROT” que se desarrolló en la Región Metropolitana de Santiago y en Chile, junto con el caso de Aysén (SERPLAC Aysén, GTZ y GORE Aysén, 2005).

Continuando con la reflexión, el presente estudio tuvo como base para interpretar los resultados a dos grillas de análisis extensamente mencionadas a lo largo del texto. En el inicio del marco de referencia se menciona la relevancia del uso de tipologías o categorías (Steinberger, 1980) para comprender mejor los fenómenos, en este caso de tipo político (Collier et al., 2008). La apuesta en este caso fue utilizar una grilla más tradicional y anglosajona (Hirschman, 1970) que ha sido descrita, revisada y aplicada en otros estudios a lo largo de varios años y distintos idiomas (Chia et al., 2008; Dowding et al., 2000; Navarro Yáñez y Ramírez Pérez, 2006; Torre et al., 2015; Vitry y Chia, 2017) y otra más reciente y tomando la experiencia iberoamericana (Fernández Tabales et al., 2015), de la cual solo un par de trabajos destacan su categorización (Fernández-Tabales y Navarro-Jurado, 2022; Hernández Ramírez, 2017) pero no lo aplican en profundidad. Desde una mirada general se puede destacar que las grillas fueron de gran utilidad para el objetivo que persiguió este trabajo: identificar los puntos críticos de articulación o desarticulación de estos procesos de coordinación en la formulación de instrumentos de acción pública. Junto con las reflexiones anteriores también se puede establecer de manera global una relación con tres arquetipos de la gobernanza (Hall, 2009): “*top-down rational*” (racionalidad de arriba para abajo), “*bottom-up*” (flujo de abajo para arriba) y el “*interactional network*” (red interactiva). Respecto de las semejanzas con las categorías utilizadas en este estudio se establece que la lealtad (Hirschman, 1970), la gobernanza equilibrada y formal (nueva categoría propuesta) y la gobernanza plena (Fernández Tabales et al., 2015) son equivalentes a esta red (de actores) interactiva; mientras que la clásica racionalidad *top-down* se aprecia directamente en la primera categoría de Fernández Tabales et al. (2015) con la gobernanza de arriba abajo.

Otro ámbito a debatir que se deriva del punto anterior, es la puesta en valor de la propuesta de una nueva categoría de análisis para la gobernanza territorial. En el marco de referencia, ya se había mencionado que Fernández Tabales et al. (2015) tenía un flanco no cubierto que correspondía a aquellos procesos que durante su desarrollo si alcanzan un empoderamiento ciudadanía y una participación activa, pero sin saber necesariamente que al final el proceso llegará a un cierre formal. De esta manera, en este estudio se propuso considerar la gobernanza equilibrada y formal que tuvo sentido en su aplicación para dos de los cuatro casos: las etapas 1, 2 y 3 del PROT RMS (2009-2014) y la etapa 4 del PRC Melipilla (2013-

2015). En estos casos se dio cuenta de un proceso participativo activo, correcto, que siguió y respetó la opinión de los participantes, pero sin saber que posteriormente ambos casos terminarían sin su cierre oficial por parte de los actores políticos dando paso a la gobernanza trunca.

Junto con la categoría propuesta también es necesario prestar una especial atención a la gobernanza desvirtuada y trunca. En cuanto a la gobernanza desvirtuada se advierte en este estudio que se presenta solo para el caso de la modificación del PRC de Melipilla, particularmente en una etapa paralela que fue informal, ya que no siguió la estructura ni la pauta dada; en la etapa 5 asociada a la presentación del proyecto de modificación; y en la etapa extra que fue un arreglo entre las autoridades comunales y habitantes opositores al proyecto. Este caso puede deberse al propósito que tiene el instrumento PRC. A diferencia de los otros instrumentos este es un IRU (Ubilla-Bravo y Chia, 2021) e incide directamente sobre el cambio de uso de suelo y es de tipo vinculante, a diferencia de los otros tres casos revisados que son indicativos. En este sentido se sugiere conducir otros estudios sobre PRC para constatar si es un fenómeno recurrente o no. Respecto de la gobernanza trunca este se vincula en tres de los cuatro casos, todos ellos instrumentos de acción pública, a diferencia del proyecto OTAS fase 2 que es un insumo para instrumentos formales en las distintas normas. Aquí se pone de relieve una reflexión que efectivamente advierte sobre la materia, al indicar que uno de los desafíos del ordenamiento territorial en Chile es superar las dicotomías tradicionales entre lo político y técnico e involucrar de manera activa a las autoridades políticas y las jefaturas técnicas (Ubilla-Bravo y Escares Díaz, 2019) para que no se opongan a la discusión política del instrumento.

Desde un punto de vista metodológico, se destaca la inclusión de la investigación-acción mediante la observación participante directa e indirecta y su contribución a la mirada longitudinal. Si bien ya se había aplicado esta estrategia metodológica en estudios en el extranjero como se indicó en el método (Cihuelo, 2009; Michaux, 2018; Le Ber y Brassac, 2008; Voyant y Bonnet, 2016; Baird, Plummer y Bodin, 2016; Vandebussche, 2018), en Chile todavía es incipiente y se considera interesante ver más estudios de gobernanza desde esta perspectiva. En ese sentido se destaca nuevamente el rol de coordinación y articulación ya que tiene una mirada completa de la dinámica de gobernanza de los actores clave en el territorio. Por supuesto que el complemento con entrevistas abiertas o semiestructuradas a otros actores es valiosa para definir la triangulación y la saturación que demanda las investigaciones con enfoque cualitativo (Guber, 2011; Hernández Sampieri *et al.*, 2010; Taylor y Bogdan, 1994).

El último tema a desarrollar tiene relación con la extensión de la aplicación de la metodología a otros casos. Ambas grillas permitieron llevar a cabo de forma satisfactoria el objetivo de investigación y se aprecia que es factible de expandir el conocimiento de los modos de articulación de actores a casos tanto del pasado como algún otro que se lleve en curso. Algunos de los casos del pasado que podrían abordarse son el proyecto OTAS fase 1, que se enfocó en el desarrollo de una planificación ecológica del territorio y que cierra con una publicación metodológica del proceso (Salas, 2002), también se podría abordar alguna política pública regional de la Región Metropolitana de Santiago o de otra región para ver si el fenómeno presenta diferencias en relación con su localización geográfica. Entre otros casos del pasado o también en ejecución, podría considerarse la formulación de la modificación de algún PRC, lo que sería interesante para contrastar con el caso aquí analizado y finalmente también podría replicarse a nivel intercomunal con

un Plan Regulador Intercomunal (PRI). Estos estudios pueden ser abordados como proyectos de investigación, pero también complementarios con procesos formativos de cierre profesional como por ejemplo memorias de título y también tesis o actividades de formación equivalente en los magister y master. Con esta proyección, se espera seguir contribuyendo desde la academia con conocimiento e información útil para el desarrollo complejo de las sociedades en el siglo XXI.

Agradecimientos

El autor agradece a los pares evaluadores que permitieron profundizar la reflexión sobre algunos aspectos críticos para el análisis de este artículo.

6. REFERENCIAS

- Arias Arbeláez, F. y Vargas, G. M. (2010). Instituciones, gobernanza y sustentabilidad en la política colombiana de ordenamiento territorial municipal. *Sociedad y Economía*, (19), 279–304. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99618007014>
- Baird, J., Plummer, R. y Bodin, Ö. (2016). Collaborative governance for climate change adaptation in Canada: Experimenting with adaptive co-management. *Regional Environmental Change*, 16(3), 747–758. <https://doi.org/10.1007/s10113-015-0790-5>
- Bautista-Perdomo, J. (2020). Gobernanza territorial, oportunidades para el desarrollo y sostenibilidad en Santa Rosa de Copán, Honduras. *Revista Ciencia y Tecnología*, 13(25), Article 25. <https://doi.org/10.5377/rct.v13i25.10413>
- Benitez Morales, C., Campos Urribarri, M. L. y Vidal Gandul, J. M. (2015). Responsabilidad Social Territorial: Ejemplo de gobernanza innovadora y competitiva en Alcalá de Guadaíra. *Atlantic Review of Economics*, 01–2015(06). Recuperado de http://www.unagaliciamoderna.com/eawp/coldata/upload/Vol1_2015_RST_Alcala_Guadaira.pdf
- Berry, M. (1983). *Une technologie invisible? L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains* (p. 60). Paris, France: Centre de Recherche en Gestion. Recuperado de Centre de Recherche en Gestion website: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00263141>
- Caldas Jara, R., Castillo Santa María, B. y Castillo Palacios, F. W. (2021). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible de Perú. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 4(3), Article 3. <http://remca.umet.edu.ec/index.php/REMCA/article/view/438>
- Campbell, R. T. (2000). Longitudinal Research. En E. F. Borgatta y R. J. V. Montgomery (Eds.), *Encyclopedia of Sociology*. Volume 3 (2ª ed., pp. 1683–1696). Macmillan Reference USA.
- CE (Comisión Europea). (2001). *La Gobernanza Europea—Un libro blanco* (2001/C 287; p. 29). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=ES>
- CE (Comisión Europea) y CEMAT (Comisión de Ministros para el Ordenamiento Territorial). (1983). *Charte européenne de l'aménagement du territoire*.
- Chia, E., Torre, A. y Rey-Valette, H. (2008). Conclusion: Vers une « technologie » de la gouvernance territoriale ! Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires. *Norois. Environnement, aménagement, société*, 209, 167-177. <https://doi.org/10.4000/norois.2603>

- Cihuelo, J. (2009). Les contingences organisationnelles d'une recherche longitudinale en entreprise. *Sociologies pratiques*, 19(2), 111–124. <https://doi.org/10.3917/sopr.019.0111>
- Collier, D., Laporte, J. y Seawright, J. (2008). Chapter 7. Typologies: Forming Concepts and Creating Categorical Variables. En J. M. Box-Steffensmeier, H. E. Brady y D. Collier (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Methodology* (pp. 152–173). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199286546.003.0007>
- Contreras Alonso, M., Opazo, D., Núñez Pino, C. y Ubilla Bravo, G. (2005). *Informe Final del Proyecto «Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable» (OTAS)* (M. Contreras Alonso, Ed.). Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, Universidad de Chile y Agencia Técnica Alemana. <https://doi.org/10.13140/2.1.1393.2801>
- Corzo Fernández, S. (2006). El clientelismo político como intercambio. *Ecuador Debate*, 69, 103–148. <http://hdl.handle.net/10469/3839>
- Crozier, M. y Friedberg, E. (2014). *L'acteur et le système: Les contraintes de l'action collective*. Éditions Points.
- Devisme, L. (2003). Planification. En J. Lévy y M. Lussault (Eds.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés* (pp. 720–721). Paris, France: Belin.
- DFL N° 1-19.175. (2005). *Fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobiernos y Administración Regional*.
- Diez, J. I. (2014). Estrategias de gobernanza e innovación socioinstitucional para el desarrollo territorial: Análisis del caso Coprodesu (Argentina). *Economía, Sociedad y Territorio*, 14(44), 79–117. <https://doi.org/10.22136/est00201431>
- Dionnet, M. y Guérin-Schneider, L. (2014). La coordination inter-organisationnelle, levier de la gouvernance territoriale: Quelles leçons tirer de la gestion de l'eau interbassin ? *Géographie, économie, société*, 16(4), 399–420. <https://doi.org/10.3166/ges.16.399-420>
- Domínguez Mújica, J. (2015). Análisis transversal y longitudinal. En L. López Trigal, J. A. V. Rio Fernandes, E. S. Sposito y D. Trinca Figuera (Eds.), *Diccionario de geografía aplicada y profesional: Terminología de análisis, planificación y gestión del territorio* (pp. 44–45). Universidad de León.
- Dowding, K., John, P., Mergoupis, T. y Van Vugt, M. (2000). Exit, voice and loyalty: Analytic and empirical developments. *European Journal of Political Research*, 37(4), 469-495. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00522>
- Fernández Tabales, A., Mercado Alonso, I., Villar Lama, A., Estévez, B. y Victoria, M. (2015). Gobernanza territorial y gestión de espacios turísticos en contextos de fuerte presión inmobiliaria: Análisis de buenas prácticas locales en la costa de Cádiz (España). *Revista de geografía Norte Grande*, 60, 173-194. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022015000100010>
- Fernández-Tabales, A. y Navarro-Jurado, E. (2022). Nuevos enfoques en la geografía del turismo: Gobernanza e inteligencia territorial como últimas fases en la evolución de la gestión turística del litoral. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 68(3), 519–531. <https://doi.org/10.5565/rev/dag.747>
- Flick, U. (2015). *El diseño de investigación cualitativa*. Ediciones Morata S.L.

- Freitas Caetano, S. y del Canto Fresno, C. (2014). Desarrollo territorial, gobernanza y Denominaciones de Origen: El estudio de las “DOs” vitivinícolas de Mérida, Mondéjar y Uclés. *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, 34(2), 65–95. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4907764>
- Fung, A. (2015). Poniendo al público de nuevo en la gobernanza: Los desafíos de la participación ciudadana y su futuro. *Acta Republicana*, (14), 29–43. <http://148.202.248.171/republicana/index.php/AR/article/view/123>
- Girin, J. (1990). L’analyse empirique des situations de gestion: Éléments de théorie et de méthode. En A. C. Martinet y Y. Pesqueur, *Épistémologies et sciences de gestion* (1ª ed., pp. 141–182). Economica.
- GORE Tarapacá. (2013). *Memoria Explicativa Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) Región de Tarapacá: Informe Propuesta Modelo Plan Regional de Ordenamiento Territorial* (p. 95). Iquique, Chile.
- Guber, R. (2011). Capítulo 3. La observación participante. En *La etnografía: Método, campo y reflexividad* (2ª ed., pp. 51–68). Siglo XXI Editores S.A.
- Hall, C. M. (2011). A typology of governance and its implications for tourism policy analysis. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4–5), 437–457. <https://doi.org/10.1080/09669582.2011.570346>
- Halpern, C., Lascoumes, P. y Le Galès, P. (2019). Instrument. En *Dictionnaire des politiques publiques* (5.ª ed., pp. 321-330). Presses de Sciences Po. <https://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724625110-page-321.htm>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la investigación* (5.ª ed.). McGraw-Hill.
- Herrera Calvo, P. M. y García Fernández, J. (2021). Iniciativas de diálogo, participación e innovación social para mejorar la gobernanza territorial en el medio rural. *Ciudades*, 24, 45–64. <https://doi.org/10.24197/ciudades.24.2021.45-64>
- Hildenbrand, A. (1996). *Política de ordenación del territorio en Europa*. Sevilla, España: Universidad de Sevilla, y Consejería de Obras Públicas y Transporte.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*. Harvard University Press.
- Kooiman, J. (Ed.). (1993). *Modern governance: New government-society interactions*. Sage.
- Lasa López, A. (2013). Gobernanza económica europea y modelo territorial de distribución del poder. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, (96), 153–192. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4573752>
- Le Ber, F. y Brassac, C. (2008). Étude longitudinale d’une procédure de modélisation de connaissances en matière d’organisation du territoire agricole. *Revue d’anthropologie des connaissances*, 2, 2(2), 151–168. <https://doi.org/10.3917/rac.004.0151>
- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298–310. <https://doi.org/10.2307/974990>
- Martínez, N. y Espejel, I. (2015). La investigación de la gobernanza en México y su aplicabilidad ambiental. *Economía, sociedad y territorio*, 15(47), 153–183. <https://doi.org/10.22136/est002015557>

- Martínez Salvador, L. E. (2022). Arreglos de gobernanza para la conservación del patrimonio cultural alimentario. El caso del 'Mercado el 100' en la Ciudad de México. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 31(2), Article 2. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v31n2.94189>
- Michaux, V. (2018). Stratégie territoriale: Les impacts et les limites d'un cadre participatif « incitatif-coercitif ». *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, Janvier(1), 33–60. <https://doi.org/10.3917/reru.181.0033>
- Molina Betancur, C. M., López De Mesa, J. A. P. y Montes Hincapié, J. M. (2015). Bases para la gobernanza del distrito de ciencia, tecnología e innovación en Medellín, Colombia. *Semestre Económico*, 18(38), 191–214. <http://revistas.udem.edu.co/index.php/economico/article/view/1625>
- Navarro Yáñez, C. J. y Ramírez Pérez, A. (2006). Servicios municipales y ciudadanía “exit, voice and loyalty” en una ciudad española. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 38(147), 113–125. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75664>
- NU (Naciones Unidas). (2022). Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas. *Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>
- Ogborn, M. (2010). Chapter 7. Finding Historical Sources. En N. J. Clifford, S. French y G. Valentine (Eds.), *Key methods in geography* (2ª ed., pp. 89–102). Sage Publications.
- Sáez Barros, R. (2021). *Propuesta para la construcción de la Política Pública Ambiental de la comuna de El Bosque* [Memoria para obtención título Ingeniero en Recursos Naturales Renovables, Universidad de Chile].
- Salas, E. (2002). *Planificación Ecológica del Territorio, Guía Metodológica* (M. P. Rossetti Gallardo y L. Drewski, Eds.). Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, Universidad de Chile y Agencia Técnica Alemana.
- Sánchez Ulloa, R. (2001). *Ordenamiento Territorial*. Santiago, Chile: Agencia de Cooperación del IICA en Chile. Recuperado de <https://repositorio.iica.int/handle/11324/9139>
- SERPLAC Aysén, GTZ y GORE Aysén. (2005). *Plan Regional de Ordenamiento Territorial. Región de Aysén 2005* (L. Fuentes Lagos, M. Ramírez Muñoz, G. Saldivia Pérez y C. Venegas Diez, Eds.). Coyhaique, Chile.
- Soulard, C.-T., Perrin, C., Jarrige, F., Laurens, L., Nougaredes, B., Scheromm, P., Chia, E., Clément, C., Michel, L., Hasnaoui Amri, N., Duffaud-Prévoist, M.-L. y Ubilla-Bravo, G. (2018a). Chapitre 7. Les relations entre ville et agriculture au prisme de l'innovation territoriale. En G. Faure, Y. Chiffolleau, F. Goulet, L. Temple y J.-M. Touzard (Eds.), *Innovation et développement dans les systèmes agricoles et alimentaires* (pp. 109–119). Quae éditions. <https://books.openedition.org/quae/25386>
- Soulard, C.-T., Perrin, C., Jarrige, F., Laurens, L., Nougaredes, B., Scheromm, P., Chia, E., Clément, C., Michel, L., Hasnaoui Amri, N., Duffaud-Prévoist, M.-L. y Ubilla-Bravo, G. (2018b). Chapter 7. Territorial innovation in the relationships between agriculture and the city. En G. Faure, Y. Chiffolleau, F. Goulet, L. Temple y J.-M. Touzard (Eds.), *Innovation and development in agricultural and food systems* (France; pp. 146–163). Éditions Quae. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02263274>
- Steinberger, P. J. (1980). Typologies of Public Policy: Meaning Construction and the Policy Process. *Social Science Quarterly*, 61(2), 185–197. <https://www.jstor.org/stable/42860711>
- Taylor, S. J. y Bogdan, R. (1994). Capítulo 3. La observación participante en el campo. En J. Piatigorsky (Trad.), *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: La búsqueda de significados* (pp. 50–99). Ediciones Paidós Ibérica.

- Torre, A., Melot, R., Bossuet, L. L., Cadoret, A., Caron, A., Darly, S., Jeanneaux, P., Kirat, T. y Vu Pham, H. (2015). Méthodologie d'évaluation et d'analyse des conflits dans les espaces ruraux et périurbains. *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, 65(65), 37-48.
- Troncoso Pantoja, C. T., Garay Lara, B. y Sanhueza Muñoz, P. (2016). Percepción de las motivaciones en el ingreso a una carrera del área de la salud. *Horizonte Médico (Lima)*, 16(1), 55–61. <https://doi.org/10.24265/horizmed.2016.v16n1.07>
- Ubilla Bravo, G. (2015). *Proceso de formulación del Plan Regional de Ordenamiento Territorial de la Región Metropolitana de Santiago* (Plan Regional de Ordenamiento Territorial de la Región Metropolitana de Santiago, p. 18) [Informe técnico]. Gobierno Regional Metropolitano de Santiago. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.3478.6324>
- Ubilla-Bravo, G. (2016). *Gobernanza territorial: Bases, características y la necesidad de su estudio en Chile*. 15. <https://doi.org/10.5281/zenodo.164823>
- Ubilla-Bravo, G. (2018). Construyendo la Gobernanza Territorial: Experiencias de Trabajo Intermunicipal Mediante un Sistema Regional de Planificación y Ordenamiento Territorial. *Políticas Públicas*, 11(2), 73-92. <http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/view/2975>
- Ubilla-Bravo, G. (2020). Relaciones de poder entre los actores del periurbano en torno al Plan Regulador Comunal: Analizando la gobernanza territorial. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 29(2), 455-472. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v29n2.75249>
- Ubilla-Bravo, G. y Chia, E. (2017). *Rôle du Plan Régulateur Communal dans les relations entre les acteurs du périurbain de Melipilla (Chili) : Leçons sur la gouvernance territoriale*. 18. <https://doi.org/10.5281/zenodo.832007>
- Ubilla-Bravo, G. y Chia, E. (2021). Construcción del periurbano mediante instrumentos de regulación urbana: Caso de ciudades intermedias en la Región Metropolitana de Santiago-Chile. *Cuadernos Geográficos*, 60(2), 275–296. <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v60i2.8701>
- Ubilla-Bravo, G. y Escares Díaz, I. (2019). *Estado de avance del ordenamiento territorial en Chile: Una mirada sobre las instituciones. Casos de la Región de Tarapacá y la Región Metropolitana de Santiago*. 24. <https://doi.org/10.5281/zenodo.3545942>
- Ubilla-Bravo, G. y Galdámez-Roco, E. (2019). Demandas territoriales de la Región Metropolitana de Santiago en el marco de la planificación regional y ordenamiento territorial. *Cardinalis*, 7(13), 6–31. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cardi/article/view/27141>
- Vandenbussche, L. (2018). Mapping Stakeholders' Relating Pathways in Collaborative Planning Processes; A Longitudinal Case Study of an Urban Regeneration Partnership. *Planning Theory & Practice*, 19(4), 534–557. <https://doi.org/10.1080/14649357.2018.1508737>
- Vinuesa Angulo, J. (2015). Planificación, planeamiento, planeación. En L. López Trigal, J. A. V. Rio Fernandes, E. S. Sposito y D. Trinca Figuera (Eds.), *Diccionario de geografía aplicada y profesional: Terminología de análisis, planificación y gestión del territorio* (pp. 475–476). León, España: Universidad de León.
- Vitry, C. y Chia, E. (2017). Stratégies d'opposition des acteurs à l'enrôlement. *Management & Avenir*, 97, 149–167. <https://doi.org/10.3917/mav.097.0149>

- Voyant, O. y Bonnet, M. (2016). Mobilisation des acteurs internes et prospective stratégique : Cas d'expérimentation dans une PME d'ingénierie. *Management & Avenir*, 89(7), 15–34. <https://doi.org/10.3917/mav.089.0015>
- Withers, S. D. (2009). Longitudinal Methods; Cohort Analysis, Life Tables. En A. Kobayashi (Ed.), *International Encyclopedia of Human Geography (Second Edition)* (pp. 245–252). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-102295-5.10402-0>

Siglas

CORE: Consejo Regional.

GTZ: Agencia de Cooperación Técnica Alemana.

GORE RMS: Gobierno Regional Metropolitano de Santiago.

IRU: Instrumento de Regulación Urbana.

LOGGAR: Ley Orgánica Constitucional sobre Gobiernos y Administración Regional.

MOT: Marco Orientador Territorial.

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible.

OTAS: Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable.

PLADECO: Planes de Desarrollo Comunal.

PPAL: Política Pública Ambiental Local.

PRC: Plan Regulador Comunal.

PRI: Plan Regulador Intercomunal.

PROT: Plan Regional de Ordenamiento Territorial.

SEREMI: Secretaría Regional Ministerial.

SUBDERE: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

UCH: Universidad de Chile.