

EL ROL DE LA GOBERNANZA TERRITORIAL Y DE LOS CONFLICTOS DE USO EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS¹

André Torre*

UMR SAD-APT. INRA – AgroParistech. University Paris Saclay, (torre@agroparistech.fr)

Publicación realizada en el contexto del proyecto ECOS-CONICYT 12CH02 “Análisis comparativo franco chileno de dos instrumentos de desarrollo territorial: PER (Francia) y Cluster (Chile)

RESUMEN

Los procesos de gobernanza, en las áreas donde se implementan, son muchas veces representados como hechos positivos. A partir de la cooperación, la innovación o la complementariedad, estos procesos tienen por objeto el desarrollo territorial. Sin embargo, la gobernanza también puede ser estudiada a través de sus aspectos conflictivos, los que no han sido suficientemente reconocidos como factores esenciales de la innovación territorial. Los conflictos muestran un cuestionamiento y una oposición a las dinámicas establecidas por los actores clásicos del poder, sean públicos o privados. Esta situación presenta el rol creciente de la sociedad civil y de los ciudadanos en la toma de decisión y en los proyectos territoriales. Centrándose en el caso francés, este artículo pretende definir la gobernanza territorial y sus instrumentos, antes de presentar el importante rol de los conflictos en los procesos de innovación territorial. En este trabajo se muestra cómo los conflictos y la gobernanza son necesarios para el desarrollo territorial.

Palabras clave: gobernanza territorial – conflictos – innovación - desarrollo territorial.

ABSTRACT

Governance processes, in their different areas of implementation, are often considered as positive effects. Through cooperation, innovation or complementarity, these processes are aimed to participate in the territorial development. Nevertheless, governance may be studied through its conflictive aspects, which are not enough recognized as prominent factors of the territorial innovation. Conflicts show questioning and opposition to the dynamics implemented by the typical power actors such as public authorities or global firms. This situation accounts for the increasing role of civil society to take decisions and participate in territorial projects. Focusing on the French case, this article intends to define territorial governance and its instruments, before presenting the relevant goal of conflicts in the territorial innovation processes. This contribution aims to explain how conflicts and governance are essential for the territorial development.

Key words: territorial governance – conflicts – innovation - territorial development.

INTRODUCCIÓN

La crisis económica y el crecimiento mundial, con las desigualdades que generan, permitieron actualizar la problemática del desarrollo, tanto en los países emergentes como en las zonas más avanzadas del planeta. No sólo se plantea la cuestión del aumento de las riquezas, sino también el incremento del bienestar de las poblaciones, o de las modificaciones de las estructuras sociales y económicas de las naciones y de las regiones. Al mismo tiempo, se agudiza la reflexión sobre los indicadores del desarrollo, que intentan superar el tradicional PIB *per cápita* por indicadores de cálculo del bienestar o de la felicidad de las poblaciones y de los individuos (Jany-Catrice y Marlier, 2013; OCDE, 2014)

Estas evoluciones rápidas y los cambios de percepción de los valores cuestionan el desarrollo de los territorios, y requieren nuevos modelos explicativos de las dinámicas territoriales, mientras se refuerzan las disparidades socio-espaciales. Abogan en favor de un desarrollo diferenciado, y de una especialización de los espacios, incluso al interior de las fronteras administrativas regionales, tanto más cuanto que se observa una profusión de acciones, de iniciativas y de nuevas prácticas originadas en los territorios, que dibujan las formas de nuevos modos de desarrollo. Se impone ahora la noción de desarrollo territorial que evoca la posibilidad de evoluciones más o menos autónomas o independientes de las naciones, o de las regiones.

De ese modo, las dinámicas presentes deben ser analizadas con atención, sin interpretar de manera excesivamente optimista su proliferación. No obstante, se precisa una revolución del desarrollo que proceda de los propios territorios y de sus integrantes, de los actores productivos y de las fuerzas de la sociedad civil. Sin ser limitada sólo a las zonas periféricas, se consolida profundamente en el corazón de las ciudades y de los espacios periféricos urbanos. Esta revolución, fundada en una serie de innovaciones tecnológicas, organizacionales, sociales e institucionales, se distingue en particular por la importancia creciente tomada por las poblaciones locales en la definición de su modos de vida y sus proyectos de territorios, así como en su implicación en los procesos de decisión, pasando por los principios de gobernanza territorial, de democracia participativa o de dispositivos de concertación, cuando no se trate de conflictividad intensa.

Este artículo propone describir el rol de los procesos de gobernanza, sean cooperativos o conflictivos, en la implementación de las dinámicas de desarrollo de los territorios. Empezamos con la descripción del proceso de gobernanza de los territorios, sus objetivos, sus componentes y sus mecanismos de funcionamiento, antes de presentar un área más desconocida que trata de la dimensión conflictiva. Estudiando el caso francés, mostramos cómo los conflictos son parte del proceso de gobernanza territorial, permitiendo un cuestionamiento y una evaluación de las propuestas de desarrollo y de innovaciones presentadas por las estructuras de poder, los organismos públicos o las grandes empresas. Al finalizar, terminamos con una evaluación de la posición de los conflictos y de la gobernanza en los procesos de desarrollo territorial, mostrando el rol que tienen estos elementos en la aplicación de las innovaciones territoriales.

I. ELEMENTOS DE LA GOBERNANZA DE LOS TERRITORIOS

Imponiéndose de forma progresiva y paralela al gobierno, símbolo del ejercicio del poder jerárquico del Estado sobre los ciudadanos, la noción de gobernanza territorial apareció con fuerza en la escena local (Dumont, 2012). Se debe comprender como el conjunto de los procesos y dispositivos por los cuales los integrantes o los actores de diferentes tipos (productivos, asociativos, particulares, representantes de los integrantes o de las colectividades locales...) contribuyen a la elaboración, tanto concertada como conflictiva, de proyectos comunes para el desarrollo futuro de los territorios (Leloup *et al.*, 2005; Torre y Traversac, 2011).

Se trata de comprender las problemáticas de la acción pública y las interacciones entre los actores, ya sea en un marco propuesto por el poder público o de manera más independiente, así como su contribución a la emergencia de decisiones, acciones o instituciones, en particular al nivel territorial (Lascoumes y Le Gales, 2010). Sin embargo, este objetivo operacional no puede ocultar la gran complejidad de un sistema de gestión que integra actores públicos y privados: es difícil asociar en las mismas dinámicas de consulta, de concertación, incluso de codecisión, unos participantes cuyas trayectorias, representaciones, formatos de acción, demandas o legitimidades son muchas veces distintas. La construcción de lenguajes comunes, de referencias y de vínculos aparece indispensable si esperamos que la gobernanza no sea una mera pantalla, y que integre realmente la diversidad de actores y de puntos de vista en las dinámicas de los proyectos colectivos y compartidos.

1.1. Los objetivos de la gobernanza de los territorios, al servicio del desarrollo

La noción de gobernanza territorial todavía es polisémica y borrosa (Pasquier *et al.*, 2007), en un contexto de diferenciación (y de autonomía) cada vez más reforzado de la sociedad (Pasquier, 2012) y de multiplicación de los integrantes. Después de las innovaciones institucionales generadas por la descentralización y la contractualización, los actores están experimentando nuevas formas de acción pública y de participación en las decisiones, y pasan de una organización piramidal o jerárquica, fundada en las instituciones públicas, a una organización en redes (Kooiman, 2000) que integra colaboraciones públicas-privadas (Wettenhal, 2003), concierne a actores de tipos diferentes (Pierre, 2000) y llama a niveles territoriales múltiples (Hooghe y Marks, 2001).

Los dispositivos que se implementan tienen por objetivo facilitar la participación de los integrantes o de los grupos de interés, cada vez más diversificados, en los procesos de decisión continuamente fragmentados y distribuidos, pero también inseguros y móviles. Así se manifiesta, por una parte, la ruptura con los enfoques del gobierno de la cosa pública por dispositivos administrativos y políticos resistentes, y, por otro lado, se observa la irrupción de las cuestiones democráticas de proximidad en los procedimientos de gestión de los individuos y de las organizaciones, igual que en la gestión de los territorios. La gobernanza aparece de ese modo como un punto focal, y da lugar a la cristalización de los aportes recientes en los temas de interacción y de acción colectiva, de "empowerment" y de aprendizajes... en los cuales se desarrollan las nociones centrales de participación y de concertación, de conocimiento y de acción pública, de interés general y de cuestionamiento de las políticas públicas, y tal vez de proximidad y de subsidiaridad. Que sea mundial, europea, urbana, ambiental, rural... la gobernanza permite especializaciones particulares según las áreas y los niveles.

La gobernanza territorial (Bertrand y Moquay, 2004; Leloup *et al.*, 2005; Leroux, 2006; Torre y Traversac, 2011) se plantea en la evolución de los trabajos de investigación analizando los territorios como lugares de proyectos colectivos y de articulación de las relaciones global/local (Simard y Chiasson, 2008). Los trabajos que interrogaron este tema mostraron la necesidad de una territorialización de la norma y la inadaptación de los territorios administrativos (Torre, 2014a; Cans, 2006). Se dividen

entre dos categorías no necesariamente conciliables: por un lado, la evaluación ex post de los dispositivos o de las políticas públicas, que se interesa sobretudo en la parte instrumental de la gobernanza y en las modalidades de su funcionamiento, y, por otro lado, las investigaciones sobre la gobernanza que se está desarrollando, y que se centran en los modos de construcción de una representación o de un proyecto común. En este caso, nos encontramos menos en el lado del Estado o de la norma pública, y más en una lógica de fortalecimiento de los procesos de democracia y de transición hacia la democracia deliberativa, incluso cooperativa (Beuret y Cadoret, 2010). Hablar de la gobernanza de los territorios significa considerar los procesos como los lugares de construcción de proyectos colectivos de articulación de las relaciones global/local (Chia *et al.*, 2008; Rey-Valette *et al.*, 2014).

La idea por la cual el desarrollo no se puede reducir a cuestiones económicas y que las decisiones deben ser compartidas con las poblaciones locales es bastante reciente, y se enfoca sobre la idea de que un proceso de desarrollo se pilota y se negocia, por eso es necesario implicar a las diferentes partes interesadas en los procesos de toma de decisión. Para gestionar una alquimia frágil y asegurar el desarrollo de los territorios, es necesario realizar un acuerdo sobre las maneras de funcionar y sobre los proyectos futuros, en una óptica de desarrollo. El proceso de gobernanza debe responder a la pregunta: ¿Cómo construir los objetivos futuros, los modos y las prácticas de desarrollo? ¿En una palabra, cual(es) proyecto(s) de desarrollo se debe(n) implementar para un territorio o una región? ¿Cuál es la alianza, provisoria o de largo plazo, entre integrantes diversos, como las empresas, el poder público, las colectividades locales, las asociaciones de ciudadanos y los representantes de la sociedad civil?

Al servicio del desarrollo, los procesos de gobernanza territorial siguen unos objetivos simples para implementar los caminos al desarrollo:

- Contribuir a la elaboración o favorecer la aplicación de los proyectos de desarrollo territorial;
- Facilitar la coordinación entre los actores heterogéneos en los territorios;
- Evitar la salida de ciertos actores de los territorios (proceso de desertificación o de abandono);
- Evitar las confrontaciones que bloquean;
- Decidir los caminos al desarrollo;

1.2. Los componentes de la gobernanza territorial: multinivel, multiactores, público, privado

Para entender la gobernanza de los territorios en su complejidad, se debe considerar primero a los componentes de la acción pública, que contribuyen a la toma de decisión de los poderes públicos locales o extra locales.

Se trata en particular:

- De las leyes, elaboradas al nivel nacional (Código Civil, Código Penal, Ley De Urbanismo, Ley Del Ambiente...) y que se aplican en los territorios (leyes de la montaña, del litoral, solidaridad y renovación urbana...) como en el conjunto de los territorios institucionales representativos de una nación (Ley de Libertades y Responsabilidades Locales...);
- De los reglamentos, que sean reglamentos nacionales, en los temas de seguridad, social, de etiquetados... o los reglamentos y directivas europeas, que proceden de la Unión Europea y que se aplican en las diferentes zonas de la Unión;
- De las políticas públicas, nacionales o descentralizadas al nivel de las grandes regiones francesas: políticas económicas, en los temas de desarrollo industrial, de servicios, de agricultura o de energía, por ejemplo..., políticas sociales relacionadas con el trabajo, las viviendas, la salud, la educación..., o las políticas de planificación del territorio, que estén relacionadas a la cuestión de infraestructuras o a las dimensiones de las propiedades;
- De los instrumentos financieros (ayudas, tasas, impuestos, contribuciones de los usuarios...), que contribuyen a orientar las políticas y los proyectos iniciados por los integrantes de los territorios.

La gobernanza también se implementa en multinivel, e implica cada vez más las intervenciones proviniendo del Estado central como de los niveles supranacionales (en nuestro estudio, sobretudo la Unión Europea) e infranacionales (esencialmente las regiones). Muy presente en la literatura en ciencias políticas (Bache y Flinders, 2004), la palabra emergió a mediados de los años 1990 para conceptualizar las relaciones complejas en la Unión Europea, entre los actores estatales e internacionales, públicos y privados, transnacionales y supranacionales, a dentro de redes diversificadas de relaciones horizontales y verticales. Al nivel territorial, hace referencia al hecho de que las decisiones dependen no sólo de los órdenes del poder público, sino, también, de la

Unión Europea, de los servicios desconcentrados del Estado y de las colectividades territoriales.

La combinación de los programas que se benefician de los fondos *Leader*¹, asociados a operaciones estructurantes locales de tipo *Pôle d'Excellence Rurale*² en Francia, da un ejemplo de los mecanismos híbridos, en parte de tipo descendente como los financiamientos europeos o nacionales, y de otra parte locales (High y Nemes, 2007), donde los medios logísticos y financieros de niveles nacionales o comunitarios se efectúan con los recursos locales y las capacidades de innovación de los territorios. La hibridación se observa hasta en los reglamentos europeos, con el reconocimiento de los sistemas interprofesionales en ciertas organizaciones comunes de los mercados (OCM de la Unión Europea) o los modelos de protección de las Indicaciones Geográficas (IGP).

No obstante, la gobernanza también se encarna a un nivel más local, usando instrumentos concretos de ordenación de los espacios. Se trata del conjunto de los documentos de urbanismo que determinan las posibilidades de vivir o de planificar los espacios, con los Planes locales de urbanismo (PLUs), los Esquemas de Coherencia Territorial (SCoTs), los esquemas directores y los planes de desarrollo regionales... E incluso, al nivel francés, los diferentes tipos de zonificación procediendo de la acción pública, las zonificaciones territoriales y su diversidad que da lugar a la multiplicación de las políticas y los soportes de la gobernanza multinivel (Comunidades de Comunas y de Aglomeraciones, Parques Naturales Regionales, proyectos territoriales...), o las zonificaciones ambientales (Natura 2000, Directivas Aves, Viviendas, Znieff, corredores ecológicos...)³, con sus exclusiones y sus espacios de recuperación y de *concernement*⁴ complejos.

¹ Los programas Leader (traducción: Enlace Entre Acciones y Desarrollo de la Economía Rural) fueron implementados por la Unión Europea para apoyar las acciones de innovación en los territorios rurales.

² La política de los "Polos de Excelencia Rural" fue ejecutada por el Gobierno francés a principio de los años 2010, para promover las operaciones de desarrollo localizadas en las zonas rurales o lejanas. Más de 300 operaciones recibieron un apoyo para su realización.

³ Se presentan aquí diferentes tipos de zonificaciones, elaboradas por la Unión Europea, y cuyo objetivo es preservar el hábitat natural de los aves, la biodiversidad de la fauna y de la flora, las zonas de interés turístico, o permitir la circulación de especies animales, incluso en lugares urbanizados.

⁴ *Concernment*: En las ciencias sociales, es un proceso dinámico que integra las experiencias de los individuos con una situación problemática de introducción de un objeto "exterior" en su

Se pueden añadir los procesos de coordinación y los proyectos de acción ejecutados en común por las diferentes categorías de actores territoriales, de carácter privado o semipúblico. Se plantea aquí la cuestión de la democracia participativa y de la implicación de varios integrantes locales en un proceso de decisión que no pertenece simplemente al Estado. Estos actores actúan de común acuerdo, como complemento o en oposición al poder público, y con la ambición de completar, de corregir o de inspirar su acción. Se manifiestan particularmente en las fases intermedias entre dos opciones, pensando que la delegación del poder concedido a los representantes elegidos no es suficiente para entregar, a ellos o al Estado, una jurisdicción universal y una capacidad para responder a todas las preguntas, o para plantear nuevos temas con conocimiento.

En la esfera de la producción, se trata de actores que dirigen los proyectos de territorios y que estructuran las relaciones locales, con diferentes niveles de representatividad. Estos actores son, por ejemplo, las cooperativas y las reagrupaciones de productores agrícolas y de la agroindustria, que hacen parte de un sistema de lobbies antiguo y muy bien consagrados. O de redes de innovación y de transferencia de tecnologías y de conocimientos, que intervienen en el área de los sistemas locales de producción o de innovación. Podemos citar los Polos de diversos orígenes, y sus dispositivos de acción: SPL, Polos de competitividad, Polos de Excelencia Rural... Organismos de Defensa y de Gestión de los AOC⁵, sindicatos de gestión de las Cuencas hidrográficas.

En fin, y en un registro más cercano de la planificación territorial y del bien común, precisamos el rol creciente de las asociaciones, lo que presenta la irrupción de los ciudadanos en los procesos de decisión y su implicación cada vez mayor que pretenden tomar al nivel local, que sea para defender proyectos o impugnarlos. Nos representamos sobre todo las asociaciones de protección de la naturaleza, que pueden fortalecer sus acciones al nivel nacional (o más), y a las asociaciones de

entorno directo. La noción de *concernment* puede ser definida como el vínculo emocional y los recursos morales que usan los individuos cuando están (in)directamente involucrados en una problemática o en un objeto común. Concepto que viene originalmente de la psiquiatría y que designa a un individuo que cae en la demencia, con la impresión de estar en el centro de la atención hasta llegar a un sentimiento de persecución constante.

⁵ Denominaciones de Origen Controlada, que deben garantizar y proteger el origen de algunos productos alimentarios.

vecinos que actúan a un nivel más micro-local. Si estuvieron durante un largo tiempo concentradas en la oposición a la decisión pública, estas asociaciones se volvieron integrantes del debate público, y particularmente en elaboración concertada de normas al nivel local (Lascoumes, 1995), así como en la construcción y la creación de protocolos de negociación.

1.3. Los mecanismos y herramientas de la gobernanza territorial

Los mecanismos de gobernanza de los territorios, aunque hicieron nacer estas últimas décadas, invenciones e intervenciones de todo tipo destinados a facilitar la implementación del paradigma de la concertación, no han sido totalmente estabilizados y todavía generan debates y controversias relacionados a sus utilidades respectivas (Blatrix, 2002; Mermet, 2007; La Branche, 2009). Sin embargo, un consenso relativo se establece para admitir que la aplicación de diferentes formas de participación de los actores privados o semi-públicos en los debates o en la decisión pública permite avanzar hacia procesos de gobernanza armoniosos y democráticos.

Los mecanismos y las herramientas de gobernanza de los territorios actúan para asociar a los procesos de acción pública y de construcción de las decisiones de varios actores, representativos de los intereses, de los usos y de las esperanzas relacionadas a los objetos discutidos, o invitados para participar porque viven en este territorio y/o tienen un vínculo específico. Beuret (2010) identifica diferentes tipos de operaciones movilizables dentro de los enfoques participativos, caracterizados por un aumento de la participación de estos grupos. El objetivo de la comunicación es transmitir un mensaje y obtener la adhesión del público a una propuesta: puede hacer parte de enfoques participativos, por ejemplo cuando se trata de convencer a ciertos grupos que tienen interés en colaborar más que usar la confrontación; la información debe transmitir datos que permitirán a los individuos o a los grupos mencionados desarrollar una opinión y participar en los debates; la consulta trata de coleccionar las visiones de los actores, sin garantizar la utilización de estas visiones; el diálogo tiene por objeto permitir la construcción de lenguajes y referencias comunes y el acercamiento entre las partes integrantes; la concertación pretende establecer una implementación colectiva de las visiones, de los objetivos y de los proyectos comunes para actuar y decidir juntos; en fin, la negociación busca la obtención de una decisión aceptada por todos los integrantes.

II. EL ROL DE LOS CONFLICTOS EN LA GOBERNANZA DE LOS TERRITORIOS

Si es difícil afirmar con seguridad que estamos hoy día en una fase de aumento de los conflictos relacionados con el uso de los espacios, se debe constatar la persistencia y el carácter recurrente de los conflictos. El nivel de los conflictos de uso y de proximidad tiene tendencia a mantenerse importante aunque existe un conjunto de medidas a favor de la concertación. El número de asociaciones de defensa del ambiente o de la vecindad es importante, como la utilización de los tribunales administrativos para las demandas de anulaciones de los proyectos de infraestructuras o de construcción. Por otro lado, se puede observar que es cada vez más complicado implementar proyectos industriales o de construcción de infraestructuras complementarias, aeropuertos, complejos portuarios, infraestructuras de transporte.

También, se observa que las evoluciones de las poblaciones y de la demografía, las mutaciones económicas y los trastornos en los territorios renuevan profundamente los contornos de los conflictos de uso. Estos cambios, asociados al mejoramiento de la accesibilidad de los espacios, conducen al fortalecimiento de la competencia entre el acceso a los recursos (agua, espacios protegidos o no, propiedad agrícola...), así como conflictos vinculados a la planificación (implementación de unidades de producción y de tratamiento de los residuos, de viviendas, de infraestructuras de transporte y de producción de energías, de parques turísticos), o relacionados a la contaminación (de agua o de aire), o a los diversos tipos de perturbaciones (acústicas, olfativas, visuales). Estas preocupaciones también tienen relación con la baja receptividad de las poblaciones, receptividad entendida como la comprensión de la autoridad, de las argumentaciones técnicas o de la expresión de un interés general. En efecto, se multiplican los proyectos que se quedan bloqueados, aunque las delimitaciones de los perímetros de los parques naturales o de las zonas de actividades sean debatidas durante largos tiempos, y de manera violenta. En fin, se constata una demanda creciente de las poblaciones para estar implicadas de forma precoz en el proceso de decisión pública, y no sólo considerados o consultados después de los proyectos.

Más que las tensiones entre los individuos o grupos restringidos, los conflictos de uso cuestionan la compatibilidad entre los intereses individuales y el

interés general. Este último interés es frecuentemente utilizado por el poder público para defender sus proyectos y afirmar sus objetivos de desarrollo de los territorios, objetivos que deben supuestamente responder a los intereses de la mayoría. No obstante, nos podemos preguntar, por un lado, sobre la complementariedad de estos objetivos (en términos de desarrollo económico, de preservación del ambiente, de diversidad y equilibrio entre las actividades de los territorios...), y por otro lado, de su compatibilidad con los intereses de las partes interesadas y las maneras que pueden utilizar para influenciar las operaciones y así hacer prevalecer sus derechos.

li.1. Las características de los conflictos en los territorios rurales y periurbanos franceses

¿Los conflictos de uso son obstáculos para el desarrollo de la gobernanza de los territorios? ¿Un freno a la "buena gobernanza"? ¿Una simple peripecia? Las investigaciones que hemos hecho desde hace diez años permiten establecer un primer mapa de la conflictividad y identificar los aprendizajes de carácter general (ver anexo). Se aplican particularmente a las zonas rurales y periurbanas francesas, el tema central de nuestro estudio, a través de varios trabajos (por ejemplo Darly y Torre, 2008; Jeanneaux y Perrier Cornet, 2009; Pham *et al.*, 2003; Kirat y Torre, 2008; Torre, 2014b; Torre *et al.*, 2010), mientras otros estudios se interesaron en espacios específicos como el litoral (Cadoret, 2011; Plante *et al.*, 2006), el portuario (Foulquier, 2009) o el urbano (Pelletier *et al.*, 2010). Los resultados permiten una comprensión de las características esenciales de los conflictos, en sus diferentes dimensiones y evoluciones. Constituyen igualmente una superación del enfoque *Nimby*⁶, sin estigmatizar los tipos de comportamiento, pero poniendo de relieve las objeciones, sus orígenes y los argumentos desarrollados por los integrantes de los conflictos.

⁶ *Not in My Backyard*: proceso que consiste a oponerse a una decisión por un comportamiento oportunista, sin preocupaciones para el interés general (no en mi jardín o en mi patio).

El objeto principal de los conflictos está relacionado, en las zonas rurales y periurbanas, al control del suelo y al desarrollo residencial, ya se trate de cuestiones de usos de los suelos y de competencia territorial, de procesos de constructibilidad pasando por el permiso de construcción, o de definición y de contestación de zonificación como el POS o el PLUs⁷. Esto se revela particularmente potente en las zonas de alta presión predial, como el periurbano o las zonas litorales. Después vienen las objeciones relacionadas a la construcción de infraestructuras, privadas o públicas. Si las objeciones a los proyectos de aeropuertos están muy mediatizadas, una gran parte de los conflictos conciernen a la construcción o la ejecución de instalaciones tipificadas como los tratamientos de los residuos, producción de energías, carreteras... o la instalación y la extensión de industrias con riesgos de contaminación ambiental. Pero se encuentran también conflictos vinculados a la construcción de cárceles o la edificación de centros industriales.

En tercer lugar, se observa la importancia de los conflictos relacionados con las actividades de caza, con las objeciones a las modalidades del ejercicio, la gestión de las poblaciones de animales salvajes y la cohabitación con los usos rivales como el turismo o el uso residencial. La caza todavía es una actividad de ocio muy presente en los espacios rurales, y los cazadores se organizan muchas veces en asociaciones eficaces. Los conflictos, debido a las externalidades negativas de las actividades productivas, también aparecen como numerosos. Resultan de la percepción de las perturbaciones diversas (contaminación, riesgos, contaminación acústica y olfativas,...) por los residentes cercanos de actividades contaminantes, y son muchas veces ejecutados por actores organizados dentro de asociaciones de defensa de la vecindad o del ambiente. En fin, el tema del agua (ríos, bordes costeros, zonas húmedas, acuíferos) ocupa una posición cada vez más fuerte en el área de la conflictividad: los recursos hídricos, raros, están en competencia para las actividades productivas, residenciales o recreativas, pero también son una posibilidad de riesgo, con las inundaciones o las crecidas.

Además, los conflictos de uso del espacio aparecen muchas veces como conflictos de anticipación. Contrario a la idea de que constituyen el resultado último de un largo proceso de gradación de las objeciones y de las degradaciones de las relaciones, que conduce finalmente a la entrada de unos o de todos los integrantes en

la lucha abierta, este resultado se opone igualmente a la visión de que podríamos fácilmente resolver este proceso, pacificando o terminando los conflictos utilizando compensaciones monetarias o hedónicas, v.g. una solución a la insatisfacción, provocada por la instalación de un edificio o por la destrucción de un bosque, con una indemnización financiera o la creación de otra parcela en otro lugar. Se observa en efecto que la mayoría de los conflictos ocurren, en nuestras sociedades, antes de la activación de una acción, y generalmente para intentar evitar la realización de un proyecto. Un ejemplo notable es el recurso a los tribunales después de las declaraciones o de las encuestas de utilidad pública. Los actores locales (sobre todo las asociaciones) prefieren tomar la iniciativa y plantear el problema, ante la justicia o los medios de comunicación, y antes del comienzo del proceso de construcción o de producción, para impedir la concretización del proyecto o, a lo menos, de introducir unas modificaciones explícitas en este proceso.

Este factor está relacionado con el fuerte nivel de información, de educación y de conciencia de la población, y también con las dimensiones de prueba y de error de los procesos conflictivos. La multiplicación de las fuentes de información, de las encuestas públicas, de los documentos disponibles en las municipalidades, de las oficinas de quejas y de las reuniones públicas permite difundir una información en base a los proyectos establecidos y a sus especificidades en los temas de planificación o de riesgos y perturbaciones potenciales. Además, los opositores tienen muchas veces un buen nivel de educación e importantes redes de relaciones, lo que les permite recurrir a recursos intelectuales y sociales en la lucha. En fin, pueden aprovechar de sus experiencias pasadas y son conscientes de la necesidad de desarrollar rápidamente los proyectos, evitando empezar con acciones judiciales y sobre todo ante los tribunales administrativos, porque las acciones de compensación son menos adecuadas y más aleatorias.

⁷ Plan de Ocupación de los Suelos que se transformaron en los Planes Locales de Urbanismo.

II.2. El vínculo entre los conflictos y las innovaciones territoriales

Disociando las etapas de desarrollo, los conflictos de uso representan a la vez los periodos de progresos fuertes y de innovación, y así hacen surgir objeciones importantes, pero también las fases de bloqueos y de recesión que pueden conducir a la atonía como a nuevos impulsos. Como integrantes de los procesos de gobernanza, no pueden ser establecidos sin referencia a los periodos y a las estructuras de negociación o de concertación. Así los conflictos son, y sobre todo los más importantes, reveladores de las mutaciones y de los cambios que se producen en los territorios. Resuenan en las evoluciones sociales, técnicas y económicas, a la novedad y a las innovaciones, y fortalecen las oposiciones contra nuevos proyectos de planificación (como en las objeciones a los PLUs o a las carreteras), nuevas reglamentaciones como los periodos legales de caza o las normas ambientales, nuevas técnicas (aerogeneradores, extracción de gas de esquisto), o a los cambios económicos mayores que implican todas estas dimensiones.

Muestran igualmente las reacciones y las manifestaciones de diferentes tipos que generan estas innovaciones, discusiones sobre su ejecución, su proceso de aceptabilidad o los rechazos eventuales conseguidos después de la fase conflictiva. Sin embargo, revelan las opiniones de las poblaciones en relación a la validez o a los riesgos visibles de los procesos de desarrollo y del procedimiento de decisión. Cualquier cambio provoca oposiciones o formas de resistencia, más o menos desarrolladas o pertinentes, objeciones que pueden transformarse en conflictos.

Las fases conflictivas son caracterizadas por recomposiciones sociales o de grupos de interés y por cambios de tipo técnico o jurídico: hay posibilidad de probar nuevas alianzas, defender varias posiciones y confrontar diferentes puntos de vista, así como rectificar la lista de los integrantes y/o de sus representantes en la mesa de negociación. Además, puede oponerse a la toma del poder o al control eventual de un grupo o de una persona en el proceso en marcha, o eliminar un grupo dominante en el inicio del proceso para integrar grupos emergentes o recomponer las alianzas. Después del conflicto se mantienen los nuevos acuerdos al nivel local, los nuevos modos de gobernanza, las nuevas configuraciones de las mesas y los actos técnicos (cambios de las carreteras, planificaciones paisajísticas o técnicas, modificaciones de los Planes de Ocupación de los Suelos...), lo que resulta de las negociaciones anteriores.

Se analiza así la idea de Hirschman (1970), de las tres formas de posicionamiento de los actores de los territorios:

- La lealtad, que consiste a aceptar la decisión tomada y “jugar el juego” en silencio. Es la aceptación de las decisiones en marcha, con una participación en las dinámicas y en los proyectos implementados, y sin oposición pública;
- La salida, *exit*, que aparece como el “voto con los pies”⁸ o al abandono de la escena de la gobernanza. Esta solución no está practicable siempre, por razones financieras o por el precio del suelo. Por ejemplo, es difícil revender a un buen precio terrenos contaminados, como lo muestra el caso de las industrias Metaleurop en el Norte de la ciudad de Calais (Letombe y Zuideau, 2005);
- El uso de la palabra, o *voice*, que consiste en oponerse, de manera legal o ilegal, a la decisión tomada y a cuestionarla participando.

Utilizados como plataformas de uso de la palabra por grupos de actores descuidados por las estructuras de gobernanza o en los arbitrajes de los tribunales o del poder público, los conflictos de uso hacen parte claramente del *voice*. *Voice* individual que es más bien reservado a los pequeños conflictos, o *voice* colectivo, que representa un aumento del espacio de *concernment*, y la movilización contra proyectos de dimensión importante o implicando una reconfiguración fuerte de las modalidades locales de gobernanza (Dowding *et al.*, 2000). En este caso, la oposición se hace muchas veces contra el poder público con la voluntad de cuestionar las decisiones y de influenciar el proceso de gobernanza. Entonces el objetivo busca, o llegar a la renuncia de la parte adversa en la participación de proyectos en marcha, o de influenciar la decisión incorporando una parte de los argumentos y de las expectativas de los opositores, o de modificar la composición de los integrantes de la decisión integrando nuevos actores, justamente los que se oponen al conflicto como medio. El impacto sobre el proceso de gobernanza, que puede ser considerable, está muchas veces relacionado con la escala del conflicto y la movilización de las personas.

Los conflictos de uso del espacio constituyen los fermentos del vínculo social, sin conducir, y este punto es esencial, a la interrupción del diálogo entre las partes

⁸ Votar con los pies: expresión relacionada con el tema político y electoral, que demuestra el desacuerdo de una parte de los integrantes con una decisión o una situación. Votar con los pies significa irse voluntariamente del espacio político para demostrar un desacuerdo u oposición. Implica un desplazamiento físico hacia el lugar que si ofrece una política acorde a su interés.

opuestas. Solidarizan los actores locales y contribuyen a la constitución de redes de actores en cuestiones e intereses comunes, mantienen la comunicación entre los usuarios que se oponen entre ellos y preservan, en caso extremo, el futuro y la vida en comunidad. En fin, construyen una defensa contra la atonía social y protegen, con su expresión, del peligro de explosiones más profundas o de la huida hacia los territorios considerados como más atractivos.

li.3. Conflictos y procesos de gobernanza

Los conflictos de uso son raramente destructores o muy violentos. Al contrario, se impulsan generalmente oposiciones entre personas que comparten un objetivo de desarrollo común y que desean convivir dentro de un mismo territorio, pero que tienen visiones diferentes sobre los medios y las técnicas que se deben utilizar para llegar a este objetivo. Animados por un conjunto complejo de causas de origen social y técnica, que van desde las cuestiones sobre el uso del espacio hasta los procesos de exclusión social, pasando por los debates relacionados con las normas o las decisiones técnicas, los conflictos manifiestan la posibilidad de un intercambio *a minima* y de una conversación abierta sobre los medios necesarios para un desarrollo común, incluyendo también los objetivos de este desarrollo, que sea sostenible o industrial, por ejemplo. No es sorprendente que la oposición a los PLUs o los permisos de construcción sean tan importantes, porque vienen a dar cuerpo a diversas decisiones de ordenamiento.

De manera general, la oposición se centra en la cuestión: “¿cuáles espacios, y entonces qué territorios, queremos para el futuro? Así las personas físicas o jurídicas deben encontrar los medios para ponerse de acuerdo sobre su funcionamiento, y por eso las negociaciones siempre se acompañan de conflictos, que se hagan de manera abierta o a través de redes de actores. Muchas veces, el nivel máximo de los conflictos precede por poco las fases de negociación intensas, con el objetivo de defender posiciones y de popularizarlas, antes de la fase necesaria de la discusión, o la obtención de acuerdos, en gran parte desiguales, y que pueden conducir a la exclusión de grupos más o menos importantes durante el proceso de decisión.

¿Qué posición ocupan los conflictos en el proceso de gobernanza? ¿Por qué no buscar su supresión o su erradicación de manera sistemática? Porque constituyen

una forma de resistencia, y de expresiones de las objeciones, a las decisiones del poder público o de operadores privados que no satisfacen a una parte de la población local. Representan una alternativa al “voto con los pies” y mantienen el intercambio y el diálogo, incluso durante las fases de disputas más tensas. La situación conflictiva dentro de los espacios rurales o periurbanos aparece sobretodo como un revelador de las evoluciones profundas de estos territorios y de la dificultad de implementación de procesos de coordinación que implican actores cuyas diferencias e intereses se fortalecen cada vez más.

Los conflictos aportan sus contribuciones a los procesos de desarrollo. Demuestran las resistencias a las novedades y a las innovaciones, y traducen las decisiones a menudo difíciles en términos de crecimiento y de gobernanza. Además permiten probar nuevas soluciones y rechazarlas si están consideradas como inapropiadas por una parte importante de la población. Tiempos de innovación, pero a veces de pausas donde se decide el futuro común de los territorios, los conflictos traducen así que la situación actual no se puede cambiar por la importancia o la variedad de visiones y de objeciones, y por eso es mejor suspender para esperar un acuerdo o una redefinición de las partes interesadas.

Así los conflictos constituyen una manera de entrar en la discusión sobre los desafíos y los caminos del desarrollo territorial, o de influenciar las decisiones participando del proceso en marcha, mientras existía una exclusión de tal proceso. Es por eso que tratan o de las decisiones que fueron tomadas en términos de planificación (negociación arbitrada), o de las composiciones y la representatividad de las instancias encargadas de la decisión (negociación arbitral). El conflicto permite una expresión de la democracia local, así como la reintegración de los integrantes que habían sido olvidados o perjudicados en una fase anterior de la elaboración de los proyectos.

III. LA POSICIÓN DE LOS CONFLICTOS Y DE LA GOBERNANZA EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS

La expresión de desarrollo territorial es más bien reciente, y durante un largo tiempo los autores prefirieron hablar de desarrollo local (Aydalot, 1986) o por abajo (Stohr y Taylor, 1981), que traduce la voluntad de implicación de las poblaciones y de consideración de las particularidades locales, que se oponen a las políticas macro-económicas decididas por el Estado e inspirados de los medios que posean los recursos y un pensamiento bastante diverso (Campagne y Pecqueur, 2014). Diferentes políticas descentralizadas fueron implementadas para favorecer en este sentido el desarrollo económico de las ciudades o de los campos, ya se traten de iniciativas a favor del desarrollo de los sistemas productivos locales o de los polos tecnológicos o de operaciones de planificación del territorio como la creación de los Parques Naturales Regionales o de los Países, incluso los programas *Leader* al nivel europeo (Alvergne y Taulelle, 2002).

Producciones colectivas, que resultan de las acciones de un grupo de individuos, con ciudadanos, sus dispositivos de gobernanza y su organización, ya que los territorios no sólo son entidades geográficas. En construcción permanente, se elaboran con las objeciones y compromisos entre actores locales y exteriores y se inscriben en el largo plazo, con una historia y preocupaciones arraigadas en las culturas y las costumbres locales, la percepción de un sentimiento de pertenencia, así como formas de autoridades políticas, reglas de organización y de funcionamiento específico. Con los enriquecimientos sucesivos se impuso la noción de desarrollo territorial que definiremos primero de una manera razonada antes de iniciar el cuestionamiento sobre la innovación territorial, a través de sus dimensiones cooperativas y conflictivas.

III. 1. Definición del desarrollo territorial

La problemática del desarrollo territorial concierne ante todo a las áreas geográficas de tamaño más bien restringido. La noción de territorio contiene una realidad biofísica (una cuenca hidrográfica) o institucional (los territorios de la biodiversidad como las Zonas Natura 2000 en Europa), pero es esencialmente un precedente y una construcción social, resultado de las acciones de los actores (Jean, 2008; Courlet y Pecqueur, 2013).

Su finalidad es la misma que en todo tipo de desarrollo: mejorar el bienestar y eventualmente la riqueza de las poblaciones, con la posibilidad de un interés extendido hacia los territorios con funciones industriales reducidas, por predilección o falta de recursos. Sin embargo, su análisis impone tres lineamientos de fractura importantes con respecto al estudio del desarrollo regional⁹:

1. los procesos de desarrollo territorial no se pueden reducir a los únicos comportamientos de los actores productivos y de las instituciones a cargo de la políticas de desarrollo, sino que se extienden a otros integrantes del territorio: colectividades locales o territoriales, servicios desconcentrados del Estado, organismos consulares, dispositivos locales de gobernanza (Parques Naturales Regionales, Países...) y el mundo asociativo;
2. los procesos de cooperación o de construcción social deben ser integrados a los análisis de las dinámicas de desarrollo (Baudelle *et al.*, 2011). Lejos de ser anecdóticas, las nuevas prácticas sociales e institucionales se encuentran en el corazón de los procesos de innovación territorial, sin olvidar la voluntad de las redes de actores locales para pilotar su propio modelo de desarrollo, que sean acciones colectivas u objeciones manifiestas contra la voluntad de los Estados o de la grandes empresas;
3. las problemáticas contemporáneas de escasez y de competencia de las tierras, el deterioro de los suelos y el *acaparamiento* de los Estados en búsqueda de tierras fértiles posicionan las dimensiones de los usos del espacio al centro de los procesos y de los proyectos de desarrollo. La introducción de las cuestiones de uso de los suelos y de selección de los

⁹ Evaluaremos también un enriquecimiento de las problemáticas con respecto a los análisis del desarrollo local, centrandose sobre tres enfoques: la referencia a la noción de territorio, la introducción de varios integrantes de los territorios, y la toma en cuenta sistemática de las problemáticas de uso de los suelos.

modos de planificación contribuye a reconciliar las disciplinas del “*land use*” con aquellas de la ciencia regional.

Por estas razones, el desarrollo territorial escapa a la esfera única de la economía y de la geografía, para integrar las dimensiones sociales hacia los aportes de las disciplinas como ecología o las ciencias agrícolas. Anotaremos que al lado de la noción de competitividad de los territorios clásicos (Capello, 2009) se agregan dos otras preocupaciones: las cuestiones de atractividad, primero (Bourdeau-Lepage y Gollain, 2012), que destacan la capacidad de atraer no sólo las actividades productivas sino también a los turistas o a la economía residencial, y las problemáticas de resiliencia después (Depret *et al.*, 2012), que deben permitir a los territorios sobrevivir, perpetuarse y evitar la huida de las poblaciones o de las cualificaciones más importantes.

III.2. Dinámicas del proceso de desarrollo

Después de la caracterización del desarrollo territorial, es posible pasar a la comprensión de la dinámica que conduce estos procesos, e interesándose en las trayectorias de desarrollo, sus orígenes y sus evoluciones. Los diferentes caminos posibles de desarrollo son en efecto llevados por los proyectos de los actores de los territorios que tratan de obtener colectivamente sus propias finalidades auto-determinadas (para recuperar la expresión de Pirrone y Erwan, 2011), y así superan los simples criterios del crecimiento económico (PIB *per cápita*). De la realización más o menos difícil de estos proyectos, así como de los obstáculos y de los fracasos encontrados van a depender los procesos de desarrollo de los territorios y su transformación, en términos económicos, sociales o culturales (Kahn, 2010). Regresamos entonces a las innovaciones, iniciadoras del desarrollo, cooperativas o conflictivas, pero en el origen de las bifurcaciones y de nuevos estados de desarrollo¹⁰.

¹⁰ Esta posición se aplica tanto a los países y regiones de tradición centralizada, con una decisión viniendo de arriba, lo que no prohíbe las iniciativas locales, como a los territorios más descentralizados o federales, donde los procesos de gobernanza multinivel vienen para ejecutarse, con la intervención del Estado federal o de los gobiernos locales, cuando no se trate de proyectos de grandes empresas supra locales o multinacionales.

En origen del proyecto se encuentra la innovación que moviliza los recursos locales o importados, que se vuelven absorbidas o adaptadas de nuevo localmente. Se debe pensar en la distinción de Schumpeter entre idea, invención o experimentación por un lado, e innovación probada por el otro lado, abriéndola a las problemáticas de la acción colectiva. Simplemente las novedades adoptadas por la sociedad, la esfera económica privada o el poder público pueden ser considerados como innovaciones reales, capaces de contribuir al desarrollo territorial, pero también de constituir modelos que se pueden transmitir a otros territorios. Las otras novedades que no alcanzaron la prueba final se quedarán al estado de invención o de prototipos nunca establecidos.

La innovación endógena depende de los proyectos de los actores locales y de su éxito. Viene de la movilización y de la creación de recursos locales, de la implementación de colaboraciones y de cooperaciones productores de bienes, de servicios o de innovaciones organizacionales, sociales o institucionales (Hugues *et al.*, 2013). Las innovaciones territoriales (v.g. tecnológicas, organizacionales, sociales e institucionales en el territorio) son la base, con su diversidad, de un funcionamiento más centrado en el territorio, con el aumento de la economía circular y de los enfoques del metabolismo territorial, donde se debe pensar esencialmente en sus propios recursos, consumirlos y fortalecerlos localmente. Sostienen y mantienen el vínculo social, punto central de la resiliencia de los territorios, permitiéndoles desarrollarse y a veces quedarse y continuar funcionando sin conocer la implosión. Se presentan con la forma de “racimos de innovaciones”, muchas veces modestas, cuya complementariedad tiene sentido y contribuye al desarrollo de los territorios.

No obstante, mientras el mercado caracteriza y determina la adopción de la innovación tecnológica, es la respuesta de la sociedad que contribuye a la aceptación de la innovación social e institucional, a veces haciendo modificaciones substanciales del modelo inicial, o con una nueva orientación. Se implementa entonces, en caso de aceptación, un proceso virtuoso que conduce a la difusión de la innovación dentro del territorio o del sistema local, incluso al exterior cuando está replicada. No parece útil hablar de nuevo del proceso de innovación tecnológica y de sus dimensiones territoriales, considerablemente documentado y con una validación no refutada.

III.3. Los caminos del desarrollo

Los caminos utilizados por los procesos de desarrollo territorial dependen ante todo de las innovaciones y de los proyectos llevados por los actores (locales o exteriores al territorio) y de su adopción por las poblaciones locales. Planteamos aquí las innovaciones territoriales amplias, lo que incluye obviamente la innovación tecnológica, como se practica en las empresas o los clusters *high-tech*, por ejemplo. Cada nueva trayectoria proviene de una bifurcación que va a definir durante un tiempo el desarrollo de un proyecto de territorio, antes de la llegada de otra innovación con una nueva dinámica. Gracias a estas dinámicas entrecruzadas, de los diferentes caminos e innovaciones, va a nacer el conjunto de los procesos de desarrollo territorial, su dinámica y su resiliencia.

Los nuevos procesos de desarrollo territorial están así relacionados con las innovaciones tecnológicas, económicas, sociales, institucionales y organizacionales, en ruptura con los comportamientos cotidianos, que reproducen las prácticas anteriores, muchas veces con éxito pero sin ofrecer nuevas perspectivas. A veces negociadas duramente por los actores locales, las innovaciones inician cambios de trayectorias productivas, sociales o institucionales, y permiten establecer nuevos caminos y construir futuras rutinas. Se pueden dividir en dos categorías, que se trate de innovaciones de origen cooperativas (llevados por las acciones de grupos o de integrantes locales), o de origen conflictivas (resultantes de oposiciones o de conflictos que condujeron a modificar los proyectos iniciales).

CONCLUSIÓN: CONFLICTOS Y GOBERNANZA, AL SERVICIO DEL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS

Tendemos muchas veces a oponer relaciones conflictivas y relaciones de cooperación, que serían antinómicas, las primeras tienen como efecto de separar los habitantes de los territorios, mientras que las segundas presentarían la virtud de acercarlos y de permitirles funcionar juntos. Es importante modificar la visión negativa de los conflictos, que poseen causas tangibles y detienen a veces un interés real en términos de dinámicas de los territorios. Si la negociación es positiva y si los compromisos locales se implementan fácilmente, entonces nos dirigimos hacia las relaciones de cooperación, o de confianza y de sinergia. Si, al contrario, los actores entran en una relación de oposición, los conflictos se desarrollan y estructuran las

relaciones locales. Sin embargo, la mayoría del tiempo nos encontramos en una situación mixta, caracterizada por la existencia conjunta de relaciones conflictivas y de negociación. La gobernanza de los territorios no se limita entonces a una visión idílica de las relaciones económicas y sociales, v.g. a la formas de cooperación y de construcción comunes. Se trata igualmente de una interacción entre las fuerzas que conducen a la cooperación y de otras que presionan hacia el conflicto. El proceso de gobernanza de los territorios presenta así dos fases complementarias, cuya importancia reciproca puede ser variable según los periodos y las situaciones. Se nutre de estas tendencias opuestas (Glazer y Konrad 2005).

Los procesos de desarrollo territorial y su desarrollo en el tiempo no se parecen, en ningún caso, a un camino tranquilo. Están hechos con fases de negociación, de colaboración o de apaciguamiento, pero también de periodos mucho más animados o conflictivos, en el curso de los cuales ciertos grupos o categorías de actores se oponen, a veces con violencia, para definir el procedimiento y las opciones necesarias. El proceso de desarrollo territorial releva ante todo una mutación de las mentes, de un cambio de estructuras económicas y sociales y de la implementación de nuevos proyectos. Resultante de compromisos muchas veces laboriosos, a menudo largos y raramente igualitarios, depende de la calidad del proceso de gobernanza territorial, que permite seleccionar las innovaciones – consensuales o conflictivas – y de ejecutar los proyectos para el futuro. En ese sentido se debe comprender el desarrollo territorial, porque cualquier otra conducta lleva a un *exit*, lo que concluirá la salida del territorio o el fin de las interacciones locales.

AGRADECIMIENTOS

El autor agradece el apoyo del proyecto ECOS-CONICYT 12CH02 que hizo posible participar de una misión de investigación la cual permitió realizar un seminario de investigación de difusión de las investigaciones ya realizadas en relación con la gobernanza territorial y el conflicto en Chile y coordinar esta publicación. También se agradece al Instituto de Geografía de la PUCV y a Arnaud Szkutnicki por apoyar y realizar la traducción del original en francés.

ANEXO: METODOLOGÍA DE ANÁLISIS DE LOS CONFLICTOS DE USO DEL ESPACIO

El análisis de los conflictos necesita disponer de informaciones. Sin embargo, los datos concernientes al estado de la situación conflictiva son pocos y muchas veces limitados, por dos razones principales: hay poco interés por esta línea de investigación hasta los años 2000, y, además, por la forma compleja tomada por los conflictos, los cuales utilizan expresiones diversas (tribunales, mediatización, manifestaciones...), prohíben toda representación simple y conducen a mezclar varias disciplinas en su definición. El conflicto analizado es una construcción que se desarrolla muchas veces con informaciones encontradas de diferentes fuentes.

En Francia como en otros países, ningún sistema estadístico está dedicado a los conflictos de uso de los espacios y de los recursos de los territorios (paisajes, etc.). Para enfrentar esta necesidad, implementamos un método de análisis de los conflictos y una base de datos dedicada a los conflictos de uso en los territorios de Francia (Torre *et al.*, 2010 y 2014). Original y respondiendo a un problema de exhaustividad en el censo de los conflictos, está alimentada por tres tipos de fuentes: el análisis de la prensa regional cotidiana, el estudio del contencioso relacionado con los conflictos de uso del espacio, y las investigaciones cualitativas, en particular con la participación de expertos de los territorios. Los datos viniendo de las dos primeras fuentes se hacen compatibles a través de una nomenclatura y de variables comunes, las cuales son asociadas a datos de contexto socio-económico.

Los datos encontrados sobre los conflictos fueron censados en trece territorios franceses, elegidos por su diversidad: zonas planas, costeras y de montaña, periurbanas o situadas en el Norte, el Sur, el Este y el Oeste. Se trata de los estuarios de la *Seine* y de la *Loire*, del Parque Natural Regional de los *Montes de Ardeche*, del *País Voironnais* en *Isère*, de la Comunidad de Comunas de *Montrevel* en el departamento del *Ain*, del *Cortenais* y de la *Balagne* en *Corsica*, de las montañas de los *Puys* en *Auvergne*, de la Isla de la *Reunion*, del *Gran Paris*, de la cuenca hidrográfica de la *Charente*, del litoral de *Montpellier* y de la bahía de *Arcachon*.

La definición de los conflictos de uso y de vecindad se establece con tres elementos:

- La distinción entre conflictos y tensiones. Contrario a la tensión, el conflicto de uso caracteriza el paso de una parte que se enrola en la relación conflictiva, que tiene como objetivo dar credibilidad a sus posiciones. La participación implica un costo, monetario o hedónico, y puede tener diferentes formas: el uso de la justicia, el recurso administrativo (diferendo llevado hacia las instancias públicas o los servicios del Estado), la mediatización (oposición llevada hacia los medios de comunicación), las confrontaciones verbales o las acciones de hecho (la destrucción de bienes o de infraestructuras), la producción de signos (prohibición de acceso, barreras...).
- La inscripción en el territorio. Los conflictos de uso del espacio se establecen sobre una base física, ocurren entre vecinos y se desarrollan alrededor de bienes soportes materiales o inmateriales localizados. Se inscriben en un espacio institucional determinado por los juegos y las reglas de las instancias supra-locales.
- La materialidad. Los conflictos que nos interesan están relacionados con una materialidad de actos alcanzados o anticipados. Las objeciones de personas o de grupos se refieren a objetos concretos, a actos técnicos en marcha o futuros, y se traducen con acciones concretas.

BIBLIOGRAFÍA

- ALVERGNE C., TAULELLE F., 2002, *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, PUF, Paris, 301p.
- AYDALOT P. et GREMI, 1986, *Milieux innovateurs en Europe*, Gremi, Paris, 361p.
- BACHE I., FLINDERS M. (eds.), 2004, *Multi-level governance*, Oxford University Press, New York.
- BAUDELLE G., Guy C., MERENNE-SCHOUMAKER B., 2011, *Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats*, coll. Didact Géographie, Presses Universitaires de Rennes, 281p.
- BERTRAND N., MOQUAY P., 2004. « La gouvernance locale, retour à la Proximité », *Economie Rurale*, 280, 77-95.
- BEURET J.E. 2010. « De la négociation conflictuelle à la négociation concertative : un point de passage transactionnel », *Négociations*, 1, pp 45-60.
- BEURET J.E., CADORET A., 2010. *Gérer ensemble les territoires : vers une démocratie coopérative*. Editions Charles Leopold Mayer, Paris, 225p.
- BLATRIX C., 2002, « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, 79-102.
- BOURDEAU-LEPAGE L., GOLLAIN V. (eds.), 2015, *Attractivité et Compétitivité des territoires. Théories et Pratiques*, CNER, 205 p.
- CADORET A., 2011, « Quelle durabilité des formes de régulation des conflits littoraux ? », *VertigO*, Juillet, Numéro hors-série 9.
- CAMPAGNE P., PECQUEUR B., 2014, *Le développement territorial. Une réponse émergente à la mondialisation*, Editions Charles Léopold Mayer, Paris, 268p.
- CANS C., 2006, « Les territoires pertinents de l'administration de l'environnement : critères et variables », in Foucher K. et Romi R. (eds.), *La décentralisation de l'environnement : Territoires et gouvernance*, Presses Universitaires d'Aix Marseille.
- CAPELLO R., 2009, "Space, Growth and Development", in Capello R., Nijkamp P. (eds), *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, Edward Elgar, p. 33-52.
- CHIA E., TORRE A. & REY-VALETTE H., 2008, « Vers une «technologie» de la gouvernance territoriale ! Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires », *Noroi*, Vol. 209, n°4, 167-177.
- COURLET C., PECQUEUR B., 2014, *L'Economie territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, 142 p.
- DARLY S., TORRE A., 2008, « Conflits liés aux espaces agricoles et périmètres de gouvernance en Ile-de-France (résultats à partir d'analyses de la presse quotidienne régionale et d'enquêtes de terrain) », *Geocarrefour*, vol. 83, n°4, 307-319.
- DEPRET M.H., HAMDOUCH A., TANGUY C., 2012, *Mondialisation et résilience des territoires - Trajectoires, dynamiques d'acteurs et expériences*, Presses de l'Université du Québec, 320 p.
- DOWDING K. John P. MERGOUPIIS T. & VAN VUGT M. 2000. "Exit, voice and loyalty: Analytic and empirical developments", *European Journal of Political Research*, 37, 469-495.
- DUMONT G.F., 2012, *Diagnostic et gouvernance des territoires*, Armand Colin, Collection U, 343 p.
- FOULQUIER E., 2009, « Tensions, conflits et gouvernance dans les ports de commerce français (2004-2007) », in Damien M.M., Marcadon J. (eds.), *Les ports européens et la mondialisation. La réforme française*, L'Harmattan, 178p.
- GLAZER A., Konrad K.A., (eds), 2005, *Conflict and Governance*, Springer Verlag, 201 p.
- HIGH C., NEMES G., 2007, "Social learning in LEADER: Exogeneous, endogeneous and hybrid evaluation in rural development", *Sociologia Ruralis*, 47, no. 2, 103-119.
- HIRSCHMAN A.O., 1970, *Exit, Voice and Loyalty - Responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge (MA), Harvard University Press. 176 p. traduction française (1995): *Défection et Prise de Parole*. Paris, Fayard. 212 p.
- HOOGE L., MARKS G., 2001, *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- HUGUES F. HIRCZAK M., SENIL N., 2013, « De la ressource à la trajectoire : quelles stratégies de développement territorial ? », *Géographie, Economie, Société*, 3, 15, p. 267-284.
- JEAN B., 2008, « Le développement territorial : une discipline scientifique émergente », in Massicotte G. (ed.), *Sciences des territoires, Perspectives québécoises*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- JEANNEAUX P., PERRIER-CORNET P., 2009, « La contestation locale des décisions publiques et les conflits d'usage dans les espaces ruraux et périurbains français », *Economie Appliquée*, vol. LXII, n° 4, 157-182.

- KAHN R., 2010, « La dimension culturelle du développement territorial », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 4, Octobre, p. 625-650.
- KIRAT Th., TORRE A. (eds), 2008, *Territoires de Conflits. Analyses des mutations de l'occupation de l'espace*, L'Harmattan, Paris.
- KOOIMAN J., 2000, "Societal governance: levels, modes, and orders of social-political interaction", in Pierre J. (ed), *Debating Governance. Authority, steering and democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- LA BRANCHE S., 2009. "L'insoutenable légèreté environnementale de la participation : une problématisation », *VertigO*, Vol. 9, n°1, mai 2009.
- LASCOUMES P., 1995, Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement, *Revue française de science politique*, 396-419.
- LASCOUMES P., LE GALES P., 2010, *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, Paris.
- LELOUP F., MOYART L. & Pecqueur B., 2005, « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? », *Géographie, Économie, Société* 2005/4, Vol.7, 321-332.
- LETOMBE G., ZUINDEAU B., 2005, « Impact d'un établissement industriel polluant sur les valeurs immobilières de Proximité : le cas de Metal Europe-Nord », *Économie Appliquée*, tome LVIII, No.4, pp. 161-191.
- LEROUX I., 2006, « Gouvernance territoriale et jeux de négociation. Pour une grille d'analyse fondée sur le paradigme stratégique », *Négociations*, 2, 83-98.
- MERMET L., 2007, « Débattre sans savoir pourquoi : la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs », in Revel, M., Blatrix, C., Blondiaux, L., Fourniau, J. M., Dubreuil, B. H., & Lefebvre, R. *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, 369-380.
- PASQUIER R., 2012, *Le Pouvoir Régional*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 379 p.
- PASQUIER R., SIMOULIN V. & WIESBENS J., *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*. Droit et Société vol 44, L.G.D.J. Ed., pp. 13-32.
- PELLETIER M., JOERIN F., KESTENS Y. & VILLENEUVE P., 2010, "Conflict Activity in the Neighborhoods of Quebec City (Canada), 1989-2000", *Applied Spatial Analysis and Policy*, Volume 4, Number 3, 173-199
- PIERRE J. (ed.), 2000, *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, 251 p.
- PIRRONE C., ERWAN C., 2011, « L'espace de liberté comme mesure synthétique du développement territorial durable », *Revue Tiers Monde*, 3 n°207, 61-77.
- PHAM H.V., KIRAT Th., TORRE A., 2013, « Les conflits d'infrastructures en Ile de France. Des révélateurs des imperfections de la décision publique dans les espaces ruraux et périurbains », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n°1, 223 – 229.
- PLANTE S., BOISJOLY J. & GULLEMOT J., 2006, « Gestion intégrée des îles habitées de l'estuaire du Saint-Laurent (Québec) et développement territorial : l'expérience de la mise en œuvre d'un comité de gestion intégrée à l'Isle-aux-Coudres », *VertigO*, Vol.7, n°3
- REY-VALETTE H., CHIA E., MATHE S., MICHEL L., NOUGAREDES B., SOULARD C.T., MAUREL P., JARRIGE F., BARBE E., GUIHENEUF P.Y., 2014, « Comment analyser la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture », *Géographie, Économie, Société*, 16, 1, 66-89.
- SIMARD J.F., CHIASSEON G., 2008, « La gouvernance territoriale, un nouveau regard sur le développement », *Canadian Journal of Regional Science*, XXXI, pp. 455 - 471.
- STOHR W.B., TAYLOR F. (eds.), 1981, *Development from Above or Below? The dialectics of Regional Planning in Developing Countries*, John Wiley, N. York.
- TORRE A., 2014a, « Développement territorial : quoi de neuf ? », *Pouvoirs Locaux, La revue de la décentralisation*, N° 101, II, (juin), 35- 38.
- TORRE A., 2014b, « L'agriculture de proximité face aux enjeux fonciers. Quelques réflexions à partir du cas francilien », *Espaces et sociétés*, 3, 158, 31-48.
- TORRE A., MELOT M., BOSSUET L., CADORET A., CARON A., DARLY S., JEANNEAUX Ph., KIRAT Th., PHAM H.V., 2010, « Comment évaluer et mesurer la conflictualité liée aux usages de l'espace ? Éléments de méthode et de repérage », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 10 Numéro 1, avril.
- TORRE A., MELOT R., MAGSI H., BOSSUET L., CADORET A., CARON A., DARLY S., JEANNEAUX P., KIRAT T., PHAM H.V. and KOOKOURIS O., 2014, "Identifying and measuring land-use and proximity conflicts: methods and identification", *SpringerPlus*, 3, 1, 85.
- TORRE A., TRAVERSAC J.B. (eds), 2011, *Territorial Governance. Local Development, Rural Areas and Agrofood Systems*, Springer Verlag, Heidelberg & N. York.
- WETTENHALL R., 2003, "The rhetoric and reality of public-private partnerships", *Public Organization Review*, 3, 1, 77-107.