

**LA PRODUCCIÓN DE SENTIDO Y CONTEXTUALIZACIÓN  
DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN  
TERRITORIAL. LOS CASOS DE LUNELOIS (FRANCIA) Y  
QUILPUÉ (CHILE)**

**Eduardo Chia<sup>\*</sup>, Chloe Vitry<sup>\*\*</sup> y Jorge Negrete<sup>\*\*\*</sup>.**

<sup>\*</sup> UMR Innovación, INRA, Montpellier, France (chia@supagro.inra.fr)

<sup>\*\*</sup> UMR Innovación, INRA, Montpellier, France (chloe.vitry@supagro.inra.fr)

<sup>\*\*\*</sup> Centro de Investigación en Turismo y Patrimonio (CITYP) Los Andes, Chile (jorge.javier.negrete@gmail.com)

## RESUMEN

Los dispositivos e instrumentos han invadido la vida de las organizaciones y de los territorios. Ellos estructuran el comportamiento de los actores y cambian su sistema. Pero también generan aprendizajes. La comprensión de los aprendizajes y de cómo los actores se apropian y/o fabrican los instrumentos, y estos impactan en el territorio, se ha convertido en una temática de investigación para las ciencias sociales y en particular para las “ciencias de gestión” y la geografía. Cuando los actores de un territorio tienen que implementar los instrumentos de política pública, ellos deben producir nuevos conocimientos y generar nuevas prácticas para apropiarse de estos instrumentos. Este proceso es el que llamamos aprendizaje de gobernanza. Este es un tema particularmente importante en las zonas periurbanas, donde los cambios son rápidos y donde la agricultura tiene todavía un papel importante.

Nuestras investigaciones las realizamos en territorios periurbanos en Francia y en Chile. En Francia nuestro terreno de estudio fue el SCOT de la Comuna de Lunel. En Chile, nuestro terreno de estudio fue la comuna de Quilpué, en el Área Metropolitana de Valparaíso y, el instrumento el PREMVAL. Este trabajo nos permitió explorar, en primer lugar, un aspecto destacado por los trabajos recientes sobre la instrumentación de las políticas públicas, que hacen énfasis en la importancia de entender el aprendizaje colectivo. En segundo lugar, contribuye a la investigación sobre el papel de los instrumentos y dispositivos de gestión en los procesos de gobernanza de los territorios. En tercer lugar, este trabajo nos permite comparar los resultados entre un país desarrollado y otro emergente y, sus características de gobernanza territorial en el periurbano, los conflictos, y los aprendizajes a partir de los instrumentos aplicados.

**Palabras clave:** aprendizaje, gobernanza territorial, sentido de decisiones, instrumentos, dispositivos

## ABSTRACT

Devices and instruments have invaded organizations and territories' lives. They structure the actors' behavior and change their system – but also generate learning. The understanding of the learning and the way actors appropriate and / or manufacture instruments and its impacts on the territory, has become a topic of research for social sciences, particularly for "management sciences" and geography. When the actors of a territory have to implement public policy instruments, they have to produce new knowledge and generate new practices to appropriate these instruments. This process is what we call learning governance. This is a particularly important issue in peri-urban areas, where changes are fast and where agriculture still plays an important role.

Our investigations are conducted in peri-urban areas in France and Chile. In France our field study was the territorial coherence scheme (SCOT) of Lunel's municipality. In Chile our field study was Quilpué's municipality, Valparaíso in the Metropolitan Area and the PREMVAL the instrument. First, this work explores, a prominent by recent work on the implementation of public policy aspect, which emphasizes the importance of understanding collective learning. Second, it contributes to research on the role of management instruments and devices in the process of governance of the territories. Third, this work allows us to compare the results between a developed country and another emerging country. It also leads us to study the characteristics of territorial governance in the peri-urban areas, the conflicts, and to study the organisational learning from the instruments used.

**Keywords:** Learning, Organisationels Learning, Territorial Governance, Sensemaking, Instruments, Devices

## INTRODUCCIÓN

En estos últimos años los territorios se han convertido en lugares de decisión y de acción de las políticas públicas. Los territorios (lugares, comunas, regiones) han tomado una importancia particular en la gestión y el ordenamiento del espacio. Esta evolución se debe principalmente a la voluntad del Estado (Francia y Chile) por “descentralizar”. El Estado ha multiplicado el número de leyes aprobadas, las políticas públicas, los instrumentos de ordenamiento territorial propuestos, la creación de dispositivos de formación. Por otra parte, el Estado enfrenta una crisis importante de la manera de gobernar el propio Estado. Muchos científicos consideran que esta es una crisis de participación ciudadana. Los ciudadanos están cada día más informados y formados, pero también organizados y piden participar en la toma de decisiones a nivel local y nacional de manera más directa que eligiendo a los diputados y senadores (Callon et al. 2001). Esto ha tenido como principal resultado que los territorios sean transformados en verdaderas organizaciones.

El sistema de actores (Crozier y Fiederberg, 1989) ha sido modificado, los dispositivos e instrumentos, que han elaborado los actores locales o que el Estado ha propuesto, se han multiplicado. Los dispositivos e instrumentos han invadido la vida de los territorios y de las organizaciones en general. Ellos estructuran el comportamiento de los actores y cambian el sistema de actores y de decisiones.

La comprensión de como los actores se apropian o fabrican los instrumentos se ha convertido en un tema importante para la investigación en ciencias sociales. Así, los actores de un territorio frente a los instrumentos de política pública, deben no solamente producir nuevos conocimientos para apropiarse de esos instrumentos, sino que también elaborar nuevos lenguajes, nuevos proyectos territoriales, nuevas alianzas con otros territorios y con el Estado mismo. Este es un tema particularmente importante, en las zonas periurbanas, donde los cambios en la estructura y en el sistema de actores, son rápidos y requieren en la mayoría de los casos una co-construcción de una nueva visión compartida de su territorio, teniendo en cuenta de manera especial el rol de la agricultura. Este es el proceso que llamamos aprendizaje

de gobernanza, o de gobernabilidad. Si los trabajos sobre los aprendizajes organizacionales son numerosos, desde que Argiris et Schon (2001) mostraron el rol que estos juegan en el funcionamiento de las organizaciones y sobre todo en los momentos de cambio o transformaciones, los trabajos sobre los aprendizajes en los territorios son casi inexistentes (Chia, Eduardo, Michel Dulcire, and Marc Piroux, 2008, Coudel 2009, Vitry 2014).

Este artículo, exploratorio, tiene como objetivo contribuir a “rellenar” este vacío a partir de dos estudios de casos (Yin, Robert K., 2009; Dumez, Hervé, 2013) de territorios periurbanos, uno en la región de Languedoc-Rosellón (Francia) y otro en la región de Valparaíso (Chile).

Las zonas periurbanas se enfrentan a reconfiguraciones sociales rápidas y significativas (ver los artículos de Aillaud et al, y de Vidal et al., en este número). La peri-urbanización produce un nuevo espacio, una nueva reconfiguración geográfica, en donde los problemas sociales y económicos del territorio no reflejan una simple “invasión” de las localidades rurales por los habitantes urbanos. El desafío de los territorios periurbanos es de aprehender o capturar los cambios en curso para transformarlos en oportunidades para el desarrollo. En estos procesos de transformaciones ¿Qué lugar se le da a la agricultura? ¿La agricultura puede ser un “gatillador” del desarrollo? La peri-urbanización exige a los agricultores de (re)definir su lugar y su rol en el territorio. Sin olvidarse que hoy en día los agricultores deben tener en cuenta los problemas ambientales, los servicios ecosistémicos que puedan proporcionar, como, por ejemplo, manteniendo y creando paisaje, transformando los residuos, apostando por alimentos saludables, por el turismo rural y en particular por el agroturismo. En este contexto, los agricultores tienen un lugar privilegiado en estos nuevos territorios. La zona periurbana es un espacio donde los problemas de la agricultura sostenible son aún más importantes y necesitan del sector “tradicional” de la agricultura, el rural para asegurar lo que ha sido definido como el “buen vivir”.

Una de las dificultades de estos territorios periurbanos es el sistema de configuración de los actores, el encuentro, y la oposición entre los diferentes tipos de actores: rural y

urbano, antiguos habitantes y recién llegados, etc., pero también diferencias socioculturales, de intereses que pueden ser fuente de tensiones o conflictos (Torre et al. 2006). Sin embargo, estos actores deben cooperar, a pesar de sus diferencias, con el fin de construir juntos un desarrollo sostenible de su territorio, incluida la agricultura. El Estado busca involucrar a las "partes interesadas" (stakeholders) en las decisiones y su aplicación. Entendemos la gobernanza territorial como un "proceso de coordinación de actores, grupos sociales e instituciones para alcanzar los objetivos definidos y discutidos colectivamente" (Le Gales 2010, ver Chia et al. en este número). La gobernanza territorial constituye un nuevo paradigma de la gestión de la tierra y del desarrollo territorial en general. La gobernanza necesita también herramientas (cartas, contratos, entre otros), instrumentos (SCOT en Francia, PREMVAL en Chile), dispositivos (comités departamentales, comunidades, mesas público - privadas) para ser eficaz.

Pero la cooperación entre los actores no se decreta. Para que la cooperación sea posible, es necesario que los actores tengan, creen, elaboren, fabriquen un lenguaje común, normas comunes, aprendizajes que les permita realizar la acción colectiva (Chia, Rey-Valette y Torre 2009, Negrete, Jorrgge, 2015). Podemos entonces preguntarnos, ¿Cómo los actores locales producen: lenguaje y reglas comunes?, en definitiva ¿Cómo aprenden a cooperar para co-construir territorios periurbanos y funcionar en ellos? Pero también ¿Cuál es el rol de los instrumentos y dispositivos en los procesos de aprendizaje?

### **ESTADO DEL ARTE: INSTRUMENTOS Y APRENDIZAJES**

Varias disciplinas de ciencias sociales, como la economía, la sociología, ciencias políticas y más recientemente la geografía, han estudiado y desarrollado teorías sobre los aprendizajes. Fueron Argeris et Schön (2001) que popularizaron la noción de aprendizaje organizacional. Ellos estudiaron cómo se produce la adquisición de nuevos conocimientos y nuevas prácticas a nivel de grupo o de la organización y no sólo a nivel de los actores. En este artículo consideramos el territorio como una organización. Incluso, si el territorio es un concepto complejo por su estructura geográfica, social y

económica y sus dimensiones ambientales, institucionales, culturales (identitarias) e histórica, las situaciones de gobernanza se pueden asimilar a las que se producen en las organizaciones.

### **Aprendizaje organizacional**

Podemos definir el aprendizaje organizacional como un cambio cognitivo o de conducta producido en los individuos. Argyris y Schon (2001) proponen una tipología de ciclo. El primer ciclo de aprendizaje se refiere a un cambio en las prácticas, mientras que el segundo ciclo se refiere a un cambio en los objetivos, la estrategia o valores que dictan o guían la conducta. Otros investigadores, que estudian las innovaciones o los cambios en las organizaciones, se han centrado en el proceso de creación y transmisión de conocimientos generados por ellos. Nonaka y Takeuchi (1997), proponen un modelo de difusión del conocimiento en cuatro formas: la externalización (proceso de obtención de conocimiento implícito), combinación (transferencia de conocimiento explícito de un individuo a otro dentro de la organización), la socialización (transferencia implícita de los conocimientos de un individuo a otro) e internalización (conversión de conocimiento explícito en conocimiento tácito).

Por otra parte, varios autores han conectado el aprendizaje y gobernanza de la organización, la tendencia es mirar la gobernanza como un medio para generar el aprendizaje y no a la inversa. (Berkes 2009; Lamari 2011; Newig, Günther y Pahl-Wostl 2010; Rey-Valette et al 2011; Young, 2010). Algunos autores consideran que la forma en que los aprendizajes se producen promovería ciertas formas de gobernabilidad y/o de gobernanza. Por ejemplo, el aprendizaje organizativo realizado por los actores en un proceso participativo será determinante en el interés, que tendrá el actor, en continuar su participación en el proceso de innovación o cambio (Innes y Booher 2003). Newig et al. (op.cit.). También estos autores muestran el papel del aprendizaje colectivo sobre las formas de gobernanza de la red. Según ellos, el aprendizaje colectivo puede conducir a una intensificación de los intercambios entre los actores, incluyendo las habilidades de los demás y por lo tanto la intensificación y la

centralización de la red. Esto puede conducir a una comunicación más eficaz en el futuro. Khan (2009) también propone el concepto de Grupo de Conocimiento (especie de "comunidad de práctica") en el contexto del sector público como medio para compartir las experiencias del pasado y mejorar la gobernanza. Sin embargo, esto sólo se menciona como una externalidad.

Es necesario tener en cuenta, que en los trabajos relativos a los aprendizajes, no se utiliza la noción de aprendizaje de gobernanza de manera implícita, encontramos otros términos para evocar la idea que existen aprendizajes necesarios a la coordinación entre los actores, como por ejemplo: el concepto de aprendizaje social que se utiliza a menudo en el campo de las "ciencias del medio ambiente" para hablar y/o realizar el análisis de la capacidad de los actores a trabajar juntos (Crona y Parker 2012; Pahl - Wostl 2009; Rist et al 2007). Sin embargo, esta noción de aprendizaje social, sigue siendo controvertida (Cundill y Rodela 2012) y los marcos conceptuales o teóricos relacionados a ella siguen siendo imprecisos o mal formulados en la literatura científica. A veces son traducidos como la "capacidad de aprender juntos a través de la cooperación" a veces como "la capacidad de cooperar " dos conceptos muy diferentes.

Según Chia et al. (2008), la gobernanza es un proceso de adaptación en el cual el aprendizaje es un elemento (dimensión-componente) clave. Esto lleva a la aparición de nuevas formas de coordinación y de toma de decisiones a nivel local. Como un proceso de adaptación, la gobernanza implica nuevas prácticas de los actores involucrados en el proceso para lo cual ellos deben aprender. Para Rey-Valette et al. (2011), "la gobernanza territorial requiere nuevas formas de trabajo en red, en común, la implementación de la participación ...", lo que implica desarrollar nuevos aprendizajes. Es en estos aprendizajes de gobernanza que nos vamos a focalizar en este artículo.

Llamamos aprendizaje de gobernanza y/o gobernabilidad, cualquier cambio cognitivo o de conducta, individual o colectivo, que promueve un desarrollo positivo o negativo de la gobernanza en un territorio determinado (y, por tanto, la cooperación, la participación de las partes interesadas en la definición de nuevas opciones en la

gestión de un territorio determinado). Identificaremos como aprendizaje de gobernanza aquellos aprendizajes que modifican los modelos mentales compartidos (Senge 1990; Dieleman 2013), la definición de una visión común del territorio, el establecimiento de la confianza (Rist et al., 2007; Sol et al., 2013), pero también la capacidad de organización tales como las habilidades de participación en reuniones, la capacidad de trabajar juntos (Duguid, Mündel y Schugurensky 2007).

### **Instrumentos de políticas públicas y contextualización**

En el lenguaje común los instrumentos y las herramientas son equivalentes. Esto se da también en la investigación y muchos autores los utilizan de manera intercambiable. Lo mismo se produce entre instrumentos y dispositivos. Para avanzar, podemos definir la herramienta como la "extensión de la mano, un "auxiliar "útil", que tiene un objetivo operacional (Aggeri y Labatut 2010). Su propósito, no está arraigado en su funcionamiento, sino en el uso que cada individuo hace. Así, el martillo puede servir para romper una ventana, como pisapapeles o para clavar un clavo. En este sentido, los instrumentos de gestión son todos los tableros de mando, las reuniones, entre otros. El instrumento, es algo más elaborado. Es "el producto de un proceso de pensamiento superior" (ibid.). Un instrumento está compuesto de tres dimensiones (componentes). Un substrato técnico o "diseño gerencial" (indicadores, gráficos...), una filosofía de gestión (que sirve, para donde queremos ir, que valores compartidos tiene la organización...) y un modelo simplificado de las relaciones organizacionales (entre obrero y patrones, entre la empresa y el Estado...). Por último, el instrumento está compuesto de una serie de otros instrumentos, que constituyen el "sustrato técnico" (Hatchuel y Weil 1992).

Algunos investigadores, incluyendo los sociólogos, dan al instrumento una dimensión objetivo social y política (Oiry 2003, Boussard y Maugeri 2003; Chiapello y Gilbert 2012) que no son necesariamente implícitas. Los instrumentos serían entonces dotados de un objetivo "político", estratégico. Esta definición, o ampliación de los instrumentos, es muy cercana a la definición de Foucault. El define el dispositivo como "un conjunto resueltamente heterogéneo que compone los discursos, las instituciones,

las habilitaciones arquitectónicas, las decisiones reglamentarias, las leyes, las medidas administrativas, los enunciados científicos, las proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas. Los elementos del dispositivo corresponden a lo dicho y a lo no dicho.

El dispositivo es entonces la red que se forma entre estos elementos. [...] Por dispositivo entiendo una especie, diríamos, de formación que, en un momento dado (época), ha tenido por función principal responder a una urgencia. De este modo, el dispositivo tiene una función estratégica dominante [...]. El dispositivo es de naturaleza esencialmente estratégica. Esto implica que se efectúen ciertas manipulaciones de relaciones de fuerza, ya sea para desarrollarlos en tal o cual dirección, ya sea para bloquearlos, o para estabilizarlos, utilizarlos. Así, el dispositivo está siempre inscrito en un juego de poder, pero también ligado al conocimiento, que le da nacimiento, pero, ante todo, los saberes, lo condicionan. Esto es el dispositivo: estrategias de relaciones de fuerza sosteniendo tipos de conocimientos, y sustentado *por ellos* (Foucault, 2001).

Los instrumentos y dispositivos en sí mismos tienen a veces límites no muy precisos para que puedan ser objetos científicos. Algunos investigadores hablan de proyecto para caracterizar la situación en las cuales estos dispositivos funcionan y puedan ser analizados. Según Boltanski y Chiapello, "el proyecto reúne temporalmente personas diversas y se presenta como un extremo de la red movilizada de manera importante durante un tiempo relativamente corto, pero que permite fabricar vínculos duraderos que luego se ponen en "hibernación" pero siguen disponibles (Boltanski y Chiapello, 1999).

Sin embargo, cada situación, generada por el instrumento, no está necesariamente dentro de la dimensión del proyecto. Nosotros preferimos utilizar el concepto de "situación de la gestión" (SG) (Girin 1990) para estudiar los procesos de contextualización de los instrumentos y los aprendizajes que van a producirse. Este concepto de "situación de la gestión", muestra bastantes similitudes con la definición del proyecto de Boltanski y Chiapello. Según Girin "una situación de la gestión se da cuando los participantes se reúnen y deben realizar en un plazo determinado una

acción colectiva y, que los resultados obtenidos, puedan ser objeto de un juicio exterior" (Girin 1990).

Las situaciones de la gestión son momentos que implican la participación de un cierto número de actores del entorno en dispositivos e instrumentos. Por otra parte, estas situaciones de la gestión tienen una dimensión territorial (Raulet Croset-2008), ya que las situaciones de la gestión se definen a partir de tres componentes: los participantes, una dimensión temporal (un principio y un final) y una dimensión espacial. Así nos encontramos con el concepto del territorio, tanto como determinante de la situación (territorio prescrito: el espacio entero se tiene en cuenta en la situación), porque el espacio existe (es considerado como un todo), y también como determinando los actores (territorio construido: los actores intervienen en la situación de la gestión porque son parte del territorio). Entra a estudiar la gobernanza territorial a través de las situaciones de la gestión y nos ofrece un marco concreto para poder definir la unidad de análisis del caso.

Consideramos que los aprendizajes de gobernanza son "activados" por los instrumentos, y dispositivos (Moisdon 2007) durante el proceso de contextualización (Rouquet 2011). Es decir, es relevante estudiar, cómo los individuos dentro de una organización van a adoptar una herramienta o un instrumento de gestión y modificarlos para que sean sus propios instrumentos o dispositivos, que les sirva para resolver los problemas y, hacer funcionar la organización. Pero también es importante entender cómo estos (herramienta, instrumento, dispositivo) van a provocar reconfiguraciones, cambios, en una palabra, aprendizaje en la organización. La originalidad de esta propuesta es doble. Se explora, en primer lugar, un aspecto destacado por los trabajos recientes sobre la instrumentación de las políticas públicas, que hacen énfasis en la importancia de entender el aprendizaje colectivo (Halpern, Lascoumes y Gales 2014). En segundo lugar, contribuir a las investigaciones que tienen como objetivo comprender el rol de las herramientas, instrumentos y/o dispositivos de gestión en el funcionamiento de las organizaciones.

El análisis de los instrumentos es particularmente pertinente en el caso de la gobernanza territorial, ya que esta es un fenómeno complejo, con muchas interacciones entre los diferentes actores y diferentes niveles de decisión (local/regional/nacional) y el análisis de los instrumentos (sus roles, su utilización) permite identificar, caracterizar las relaciones de poder, las estrategias y los objetivos de los actores. En efecto, centrarse en el análisis de las "intenciones" de los actores requería demasiado trabajo y tiempo para separar "teorías de la acción" y "teorías de uso" (Argyris y Schön, op. Cit.). Mientras que el análisis de los procesos e instrumentos permiten un acceso directo a los hechos (Aggeri Labatut 2010; Vitry 2014).

Si los instrumentos de gestión son a menudo de "tecnologías invisibles" (Berry 1983), tienen sin embargo efectos importantes a nivel de la "estructuración de la realidad" y del comportamiento de los actores. La evolución de la estructuración de la realidad y del comportamiento, escapan, seguido, a la voluntad del poder. Por lo tanto, si queremos acceder a los comportamientos reales de los actores, a sus estrategias, debemos analizar los instrumentos (Berry 1983; Moisdon 1981) en lugar de interesarnos en las intenciones o en el discurso del poder<sup>1</sup>

Algunos autores utilizan la noción de adopción (que limita la integración de la innovación o del instrumento en la organización a una decisión binaria: adopción o rechazo) o de apropiación (que limita la naturaleza transformadora del proceso en un cambio solo del instrumento por los actores que se lo apropian). Para estudiar la evolución de los instrumentos en las organizaciones preferimos usar el concepto de contextualización (David 1998), que tiene en cuenta tanto la capacidad de los actores para modificar y apropiarse del instrumento, como también la manera en la cual el instrumento, porque tiene una "visión simplificada" de las relaciones y una "filosofía gestiona", puede cambiar el comportamiento y los conocimientos que los actores tienen de la situación y de ellos mismos: en definitiva, generar aprendizajes. Así Rouquet (2011) propone una extensión de la noción de contextualización considerando

además de la contextualización interna a la organización (o en nuestro caso a la situación de gestión) la contextualización externa, que depende de la forma en que el instrumento se ha contextualizado, ha sido "desviado", sino también de lo que él ha producido en otras organizaciones similares o no.

## MATERIALES Y MÉTODOS

### PRESENTACIÓN DE LA SITUACIÓN DE GESTIÓN (SdG) Y METODOLOGÍA

#### Presentación de La Situación de Gestión del "Pays" de Lunelois (CCPL) y del instrumento SCOT.

En 2002, el Consejo de la Comunidad de Comunas del "Pays" de Lunelois (CCPL) decidió crear un Esquema de Coherencia Territorial (SCOT, Schème de Coherence Territorial). Este instrumento de política pública ha sido diseñado con el fin de orientar a los actores públicos locales en la organización del territorio, respetando los principios de la gobernanza. Su objetivo principal es asegurar la consistencia de Planes de Urbanismo Local (PLU) a la escala de intercomunal o más. El proceso de creación del SCOT debe llevarse a cabo con la participación de los representantes del Estado a nivel local, también con la participación de los ciudadanos y otras partes interesadas (stakeholders). SCOT es un instrumento de política pública típico que requiere la producción de nuevos conocimientos y por lo tanto aprendizajes (Danet, 2010).

En el lanzamiento del proceso para realizar el SCOT, la CCPL fue una de las primeras en iniciar el proceso. Ningún otro SCOT existía en ese momento y por lo tanto no se tenían referencias de otras experiencias. También fue la primera vez que los concejales fueron invitados a trabajar juntos para reflexionar, a nivel del territorio de la CCPL, sobre su futuro. Así, este instrumento constituye una verdadera primera experiencia, en términos de participación, de gobernanza territorial para ellos. El proceso se inicia, en particular, por la voluntad de la CCPL de proponer una política agrícola para su territorio. Durante la realización del SCOT, y en particular de las encuestas a la población, y las reuniones con los agricultores, revelaron un fuerte

<sup>1</sup> Foucault, en su libro sobre el territorio sugiere esta perspectiva de investigación. Foucault M., 2004. *Sécurité, territoire, population: Cours au Collège de France (1977-1978)*. Le Seuil, Hautes études, 435 p.

interés de parte de los consumidores y agricultores por los circuitos cortos. Al término del ejercicio de elaboración del SCOT la CCPL propuso implementar acciones para promover y desarrollar este tipo de comercialización.

### **Presentación de La Situación de Gestión de la Región de Valparaíso, Chile, y del instrumento Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso (PREMVAL)<sup>2</sup>**

El Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso (PREMVAL), es un Instrumento de Planificación y Ordenamiento Territorial Urbano y Rural para 8 comunas de la Región de Valparaíso. Ellas son las comunas de Valparaíso, Viña del Mar, Concón, Quilpué, Villa Alemana, Casablanca, Quintero y Puchuncaví.

El PREMVAL y su proceso de formulación y diseño se inician en 1995, luego que se aprobara la Estrategia Regional de Desarrollo de la Región de Valparaíso, que reconocía como una limitante estratégica, el que la región no contase con instrumentos normativos de planificación urbana y ordenamiento territorial actualizados.

De acuerdo a la legislación chilena, es el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a nivel nacional, y las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, a nivel de las regiones, las instituciones que deben liderar este proceso. Complementariamente, a nivel de las regiones, y con la profundización del proceso de descentralización, son los Gobiernos Regionales (GORES) y especialmente los Consejos Regionales (CORES), los que juegan un importante rol evaluador y consultivo previo a la aprobación de la propuesta del Plan.

Los procedimientos de Instrumentos como el PREMVAL, de escala intermedia (intercomunal), no aseguran la participación de los actores comunales como lo hacen

---

<sup>2</sup> Antecedentes complementarios podrán encontrar en el artículo «De la participación a la gobernanza conflictos y aprendizajes desde la escala local a la regional. El caso del área norte de la Comuna de Quilpué», publicado en este número.

los instrumentos de planificación a escala menor como es el caso del Plan de Desarrollo Comunal (Pladeco) o el Plano Regulador Urbano Comunal. Este es un aspecto muy diferente del rol que juega la participación y mecanismos de consultas en la creación de un Esquema de Coherencia Territorial (SCOT) como es el caso de la Comuna de la Comunidad “Pays de Lunel” en Francia, que estamos analizando.

El PREMVAL, al ser un instrumento de carácter normativo, fija las condiciones de uso del suelo o «reglas del juego» para el desarrollo de ocho comunas de la Región de Valparaíso por los próximos treinta años. Involucra 242.000.000 ha. de lo que se define como “Área Metropolitana de Valparaíso”, y que no se actualizaban desde 1965 y, tiene por lo tanto un gran impacto en la vida de diversas comunidades.

### **METODOLOGÍA**

Elegimos, como metodología el estudio de caso, para responder, o por lo menos avanzar en la respuesta a nuestras preguntas de investigación e hipótesis de trabajo. En efecto, el estudio de caso (Yin, 2009; Hatchuel y David, 2001; Dumez 2004) aparece como la metodología más adecuada para la investigación y la comprensión de un problema (por qué / cómo y dónde). Se trata de explorar nuevas problemáticas (o recientes). En un enfoque de investigación abductivo (David, 1999; Dumez, 2013), es importante combinar el estudio de la documentación existente (los números de la revista de CCPL, página web, estudios e investigaciones pasadas, los documentos oficiales, los informes y actas de las reuniones...), con encuestas exploratorias a productores, asociaciones, técnicos. Las entrevistas fueron de tipo semi-estructuradas y los principales temas eran las políticas de desarrollo urbano, agrícola y ambiental y las acciones colectivas. También se realizaron entrevistas semi-estructuradas a los actores públicos y privados de cada comuna (alcaldes, concejales, agricultores, empresarios, industriales, entre otros), así como Talleres de trabajo para generar la observación participante (restitución de los resultados y el método de discusión).

Para el análisis de los datos cualitativos se aplicaron dos métodos. En primer lugar, realizamos el análisis secuencial de eventos en cada uno de los instrumentos,

elaborando un "crónica" del dispositivo (Rey-Valette et al. 2011), que permite visualizar las relaciones entre los diferentes eventos importantes en el proceso de construcción, facilitando de esta manera el análisis (Dumez, 2013) y la identificación de momentos "claves". Posteriormente procedimos a la codificación multi-temática de las entrevistas con la ayuda de un software. Estos temas venían de parte de las teorías generales que se consideraron, pero también del mismo material acumulado, lo que permite limitar el riesgo de circularidad en el proceso de codificación (Dumez, 2013).

Finalmente, realizamos un análisis de las similitudes y diferencias para identificar las principales relaciones que interpretamos a la luz de las teorías del aprendizaje organizacional. El análisis en el caso de la comuna de Quilpué es más preliminar, dada la reciente aprobación del instrumento de planificación PREMVAL.

**Figura 1:**  
Mapa del territorio de la CCPL



Fuente: Elaboración Propia

### Área de Estudio: El caso de la Comuna de la Comunidad "Pays de Lunel"

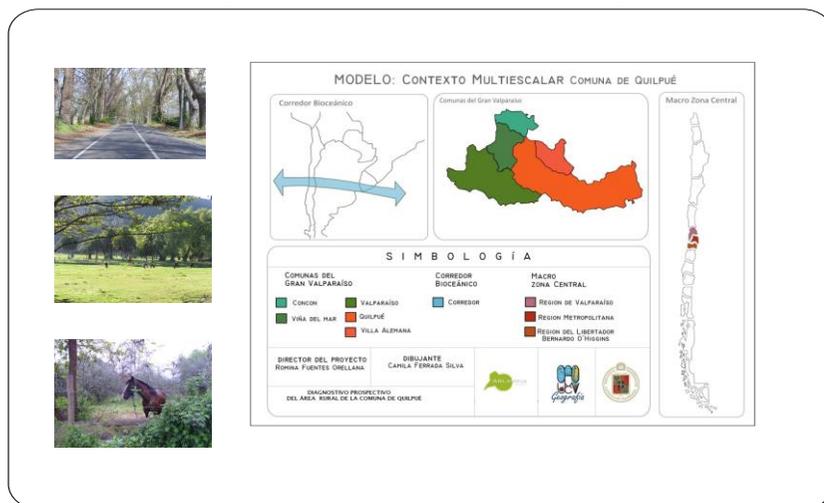
La Comuna de la Comunidad "Pays de Lunel" es un territorio típicamente periurbano. Su tasa media de crecimiento anual (1999-2005) es de 2,51%, una de las más altas de Francia (INSEE). Esto se debe, principalmente a la afluencia de nuevos residentes de las dos áreas urbanas adyacentes (Montpellier y Nîmes). Este territorio es muy heterogéneo, tanto en términos de urbanización (contraste entre las comunas altamente urbanizada y más rurales) y el tipo de producción agrícola (producción de vinos en el norte, en el centro los huertos y la cría de caballos y toros en el Sur).

### El caso de La comuna de Quilpué, provincia de Marga Marga.

De acuerdo al Censo del 2012, Quilpué es una de las tres comunas que concentran el mayor número de habitantes de la región de Valparaíso y que son Viña del Mar (286.931 habitantes), Valparaíso (275.982 habitantes) y Quilpué (128.578 habitantes).

La función residencial en Quilpué y Villa Alemana se refleja en sus altos índices de crecimiento intercensal. En los últimos 20 años, especialmente en Quilpué, se nota un incremento de la función industrial que se traduce en la ocupación del suelo rural conformando el periurbano comunal especialmente notorio en las localidades de Lo Valencia, Los Aromos, El Belloto y Lo Orozco.

**Figura 2:**  
Mapa de contexto territorial comuna de Quilpué.



Fuente: Taller 3. Instituto de Geografía. PUCV. 2013.

Este dinamismo en el cambio de uso de suelo se realiza también por las tendencias neurales constituidas por nuevos residentes rurales permanentes o estacionarios por intermedio de las «parcelas de agrado».

## RESULTADOS

### LOS APRENDIZAJES DE GOBERNANZA

#### Presentación del SCOT

El objetivo de esta sección es presentar la “trayectoria” del SCOT, desde que apareció la idea en el consejo de la CCPL, pasando varios proyectos para la agricultura que nacen con el proceso de construcción del SCOT.

Génesis: La SdG empieza el 20 diciembre de 2001, cuando se decide oficialmente iniciar la construcción del SCOT. Terminó el 11 de julio 2006, fecha de la aprobación, por votación en el Consejo de la CCPL que valida la proposición de SCOT.

La delimitación espacial de la SdG se determinó oficialmente el 24 de julio 2002, cuando el Intendente aprobó el perímetro del SCOT (idéntico al perímetro de la CCPL). Esta delimitación espacial define los principales actores involucrados en la SdG: los 13 municipios, sus concejales, los alcaldes, los técnicos de los diferentes servicios desconcentrados del Estado..., de la CCPL que están efectivamente involucrados en el proceso y todos los municipios están representados en el servicio de la comunidad de la comuna a cargo de la implementación del SCOT.

Los otros actores (agricultores, residentes) participan en el desarrollo del SCOT a través de los procesos participativos (reuniones, consultas, animaciones, encuestas), pero no participan de manera directa en las decisiones finales.

**Figura 3:**  
Actores del SCOT



Fuente: Elaboración propia. 2015

Es importante señalar que los actores externos al territorio pueden ser parte de la SdG (por ejemplo, un experto o consultor que acompaña a los actores locales, los

investigadores y de manera general los técnicos de los servicios desconcentrados del Estado) y que algunas veces juegan un papel importante, pero aquí no nos detendremos en el análisis del rol de los "actores externos" en la evolución de la SdG

### **El SCOT: instrumento de política pública en materia de ordenamiento territorial**

Cuando los concejales y empleados de CCPL empezaron con la idea de establecer un SCOT en 2001, la mayoría de las discusiones se centraron en torno a la cuestión de la utilidad del instrumento. La mayoría de los concejales pensaron en ese momento que el SCOT, de reciente creación, era un instrumento inútil porque ya existían otros instrumentos de planeamiento urbano a nivel municipal como los POS (Programa de Ocupación de las Tierras) y PLU (Plan de Urbanismo Local). Para ellos, estos instrumentos eran suficientes para la planificación de la urbanización y el SCOT tenía, a sus ojos, dos inconvenientes: i) pérdida de tiempo y recursos; ii) una amenaza, disminución, supresión de la prerrogativa de los concejales para decidir los objetivos de la planificación comunitaria. Los concejales interesados en el SCOT eran muy pocos. El presidente de la CCPL, el vicepresidente a cargo de desarrollar del SCOT y un alcalde "joven", que estaban fuertemente interesados en el proceso. Dos técnicos de la CCPL fueron encargados de crear el SCOT: el director de la CCPL, y un animador territorial que fue contratado especialmente para formalizar la idea del SCOT.

Como explican los técnicos de la CCPL, la primera tarea era, de convencer a los demás miembros de la CCPL de la utilidad de crear para el conjunto de las comunas de la CCPL un plan urbanístico coherente: SCOT. Por lo cual, se movilizó una serie de instrumentos. Se invitó a un abogado especialista de urbanización para que presentara los límites del PLU para crear proyectos territoriales. Entonces, el responsable administrativo de la CCPL realizó entrevistas individuales con cada uno de los concejales y otros funcionarios municipales con el objetivo de identificar la identidad (visión) que los concejales tenían de su territorio y en la intercomunalidad (territorio de la CCPL). Estas entrevistas individuales fueron seguidas de discusiones de grupos, en las cuales se utilizaron fotografías aéreas de la zona para diferenciar las zonas de urbanización del territorio (área urbana / áreas cultivadas / zonas en barbecho). Esta

etapa coincidió con el diagnóstico territorial, llamado "estado inicial del medio ambiente". En lugar de delegar este diagnóstico a una consultora, la CCPL decidió producir los documentos internamente y contrato, por 6 meses, a un ingeniera-territorial. Esta ingeniera siguió y se hizo cargo de la implementación del SCOT.

Otras acciones, incluyendo un cuestionario a la población, se realizaron para iniciar el proceso de consulta, necesario para el "lanzamiento" del SCOT: ¡democracia participativa obliga! Esta forma de concertación fue elegida para evitar, al comienzo del proceso, un "enfrentamiento" directo entre los concejales y los ciudadanos. Este enfrentamiento podía afectar la estrategia de "convencimiento" o de compromiso con el SCOT, asustando a los concejales más indecisos o críticos. La consulta se organizó en torno a un concurso de fotografía llamado "fotografiar una imagen" cuyo objetivo era fotografiar el territorio de los ciudadanos y conocer cuáles eran los puntos de vista (las representaciones) y la manera en que ellos se representaban o definían su identidad.

La primera controversia proviene del perímetro (fronteras) previsto por el SCOT. Como se podía imaginar en el momento del voto, para validar el perímetro, se vieron varias posiciones: dos concejales influyentes votaron en contra; varios concejales se interesaron o protestaron de manera menos dura y en definitiva estuvieron dispuestos a participar en el desarrollo del SCOT, sobre todo tras las deliberaciones y debates sobre la identidad territorial, en torno a una visión compartida del territorio rural con la cual la mayoría estaban a favor.

Después de dos reuniones públicas, incluyendo la restitución del concurso de fotografía (que dio lugar a una exposición de fotografías, además de la reunión), la CCPL organizó un "consejo de habitantes" voluntarios que se reuniría cinco veces. Conflictos importantes surgieron entonces entre Marsillargue (cuyo alcalde es también responsable del SCOT) y Lunel y Villetelle. Estos conflictos se hicieron sentir en el ámbito de los debates sobre el SCOT, dos alcaldes se oponen, oralmente por lo menos, al SCOT en ese momento, con diferentes estrategias. Al mismo tiempo, el alcalde de Montpellier, de esa época, entonces presidente de la Comunidad Urbana de Montpellier, anunció públicamente la intención de crear una "megalópolis" de

Marseillan (oeste de la ciudad de Sète) en Gard, incluyendo de facto el territorio de la CCPL en su visión. Esta declaración, que se lleva a cabo sin consulta previa con los territorios considerados, provoca fuertes reacciones de oposición, rechazo incluso en la prensa: "Para [un alcalde de una comuna de la CCPL], no puede haber ningún "casamiento" ni cohabitación posible. Cada uno se queda en su casa "(artículo du Midi Libre, 7 de abril de 2005).

El SCOT, en construcción, fue utilizado en esa ocasión, por los concejales de la CCPL, para elaborar una respuesta política al alcalde de Montpellier y Presidente de la Comunidad de Comunas de Montpellier. Si la fecha de creación y el primer uso de la expresión "espacio de respiración" para describir el territorio sigue siendo imprecisa (en construcción), varios concejales entrevistados se refieren a la declaración del presidente de la Comunidad de Comunas de Montpellier, como el evento gatillador, que los llevó a usar el término de "espacio de respiración" en los discursos de los concejales de la CCPL. El SCOT ya no era solo un instrumento de acción pública, sino que se transforma en un dispositivo político (en el sentido de Foucault). Es este proceso que llamaremos "la contextualización", la transición de un instrumento relativamente neutro (al menos para los actores del territorio de la CCPL en nuestro estudio) en un dispositivo que se integra en la lógica de la acción de la CCPL y que es casi "desviado" de su objetivo inicial.

Mientras tanto, el tema de la agricultura en la CCPL se consolida con la creación de un Comité de Gestión de la Agricultura, la realización de encuestas a los agricultores y al público en general, la conformación de un grupo de reflexión sobre circuitos cortos, y acciones de los mismos productores

### Los aprendizajes en la SdG

La contextualización del SCOT al territorio de la CCPL se ilustra por la transformación del SCOT como instrumento, en un dispositivo político. Este proceso es a la vez productor de los aprendizajes ("sensemaking") y también es el resultado de los aprendizajes.

### **La creación de sentido ("sensemaking")**

En la primera etapa de desarrollo del SCOT, se movilizaron diferentes tipos de instrumentos (reuniones, encuestas, comités, exposiciones de fotografías y foros), especialmente por la Ingeniera-territorial con el objetivo de "interesar" a los concejales y convencerlos del interés de un SCOT. Se discutió principalmente sobre la identidad del territorio y cómo cada uno de los concejales la definía. Al discutir colectivamente las representaciones de cada uno de los concejales, lo que en realidad se hizo fue compartir los modelos mentales (las representaciones), lo que los ayudó a establecer (elaborar) una definición común del territorio de la CCPL. Le dio sentido a la acción colectiva y elaboro las bases de un lenguaje común. La definición colectiva de la identidad territorial está encarnada en la expresión "**espacio de respiración**" que se inventó en esta etapa y que después fue usado por muchos actores y aparece en varios documentos. Esto constituye, lo que Cyert y March (1963), llaman un **mito organizacional**.

Este proceso de construcción de sentido común de la acción colectiva es similar a lo que Weick llama sensemaking, que es "transformar las circunstancias de la situación que se formula de manera explícita y que sirve como trampolín a la acción." (Weick et al. 2005). Según estos autores, este proceso está fuertemente ligado al proceso de creación de la identidad, que es una característica de la creación de sentido. En el caso de la CCPL está relacionado, en parte, con la incertidumbre que genera la administración exigiéndole a la CCPL de elaborar un proyecto común o, al menos, un instrumento colectivo de ordenamiento. Los concejales dan sentido a la SdG, construyendo un proyecto y definiendo más precisamente la identidad del territorio "espacio de respiración". La construcción de la identidad se traduce por afirmaciones: "bueno, aquí es donde estamos", pero "por eso es que trabajamos juntos<sup>3</sup>."

Este aprendizaje ha producido nuevos conocimientos (en el sentido de la innovación), ya que fue la primera experiencia de reflexión colectiva sobre la identidad territorial. El

<sup>3</sup> Las frases entre comillas corresponden a citación de los entrevistados

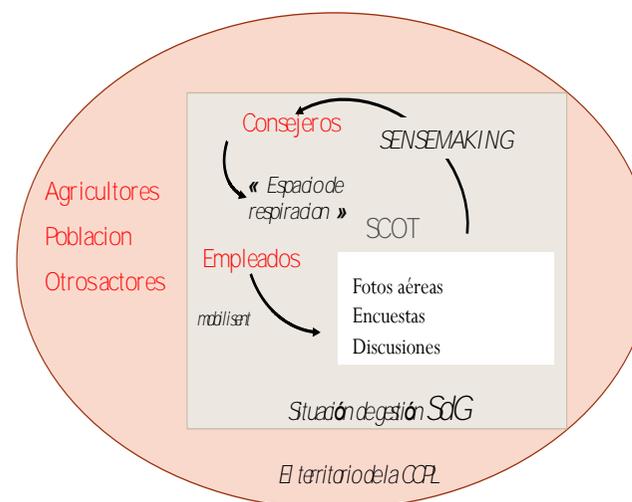
aprendizaje es organizacional y colectivo, de tipo segundo y tercer "ciclo" (Argeris & Schön), ya que es co-desarrollado por los concejales e institucionalizado en el mito organizacional "espacio de respiración". Fueron desencadenados por los instrumentos aplicados por la ingeniera-territorial y particularmente las reuniones de discusión a partir de las fotografías aéreas: "Cuando hablábamos de la concepción de sus comunas en relación a Montpellier y Nimes, ahí inmediatamente ellos manifestaban sus diferencias y cada vez que era la identidad rural se avanzaba". Este aprendizaje, saber trabajar juntos, saber exponer, saber escuchar, pero también aumentar las capacidades de movilizar a otros actores y comunicar, les permitió que la acción saliera adelante. El efecto del aprendizaje es la creación de un sentido de cohesión y coherencia en la delimitación del territorio, mientras que este había sido un tema de controversia a principios de la situación de la gestión: "Cuando hicimos las primeras reuniones (con los técnicos) realizamos un seminario y cuando respondíamos sobre las visiones que teníamos de nuestros territorios, todos íbamos en la misma dirección. Fue este encuentro que nos permitió avanzar. Lo más duro después fue ponerse de acuerdo sobre los pequeños detalles, pero en la visión del territorio estábamos todos de acuerdo".

La producción de este sentido común, que se traduce en la expresión de "espacio de respiración", produjo interés en este instrumento, y que no se convirtiera en una figura impuesta, pero si en una oportunidad de reflexionar sobre el futuro: territorio "deseado". Esta creación de sentido común no es de ninguna manera una construcción artificial de la definición de territorio. Según la ingeniera-territorial, debatir de la visión común permitió solo "revelar" un sentimiento de identidad territorial ya común, pero no compartido: "De hecho, fue en realidad un consenso de partida: lo rural está en la mentalidad, en la forma de vivir el territorio".

Este aprendizaje se define como colectivo. El Presidente de la CCPL afirma, aún hoy, que "en la actualidad con una excepción todos van en la misma dirección". Esto no quiere decir que para todo el mundo tiene la misma significación, e incluso puede ser puesta en duda por algunos concejales. El alcalde de una comuna, por ejemplo, que se opuso inicialmente a la idea de crear un SCOT, fue "convencido" de la idea de la

producción colectiva de una identidad común (a pesar del fuerte carácter urbano de su comuna, lejos de la idea de la "zona rural") mediante la aplicación de otros instrumentos (concurso de fotografía, encuesta a los habitantes...). La primera encuesta a la población el 2003, que recibió más de mil respuestas, mostró que la idea de "espacio de respiración" también estaba presente en la mente de la población. La encuesta sirvió entonces de "argumento de peso" para convencer al alcalde de la comuna. En efecto, si él tenía una cierta legitimidad para oponerse a otros concejales, la tenía menos para oponerse a los ciudadanos que lo habían elegido: "[El alcalde...] entendió que no podía hacer otra cosa que realmente sumarse a [la idea de espacio de respiración] cuando vio la respuesta de la población encuestada . [...] Es cierto que el efecto de masa es importante: más de mil cuestionarios realizados.

**Figura 4:**  
Sistema de Aprendizaje



Fuente: Elaboración propia. 2015

Este aprendizaje, tiene sin embargo límites. La producción de sentido es un aprendizaje que crea una "rampla – palanca- para la acción", pero esto está depende, en gran parte, de la legitimidad de la organización. En el caso de la CCPL, la legitimidad proviene de las competencias delegadas a la CCPL por los municipios que lo conforman. El producto es, por tanto, limitado a esas competencias y el SCOT produce en ese territorio un deseo o una acción para ir más allá de este marco dado por las competencias: "Ahora todo el mundo está trabajando un poco en su rincón; cada uno hace su política, que es más o menos la misma, pero algunos concejales sugieren tener acciones y reflexiones más transversales. Que se considere el hecho de que este sector está relacionado con aquel, que aquí no se hará la línea de tren de alta velocidad, pero pasara la "duplicación" de la autopista, y lo que hacemos con nuestros agricultores aquí tendrá efecto en otras comunas... Creo que no tengo una visión de largo plazo. Finalmente creo que no estoy seguro. La noción de creación de sentido como aprendizaje que consolida la SdG y que lo puede "echar a andar ", es un producto aprendizaje realizado a través de instrumentos (entrevistas individuales, reunión, la encuesta de residentes, exposición fotográfica) por los concejales.

### ***Instrumento de transferencia***

Otro aprendizaje producido en la SdG y que también participa en la consolidación del mito "espacio de respiración" es la transformación del SCOT como instrumento de acción pública en un SCOT como dispositivo político. El SCOT pasa de un instrumento que tiene como objetivo estandarizar las prácticas de la planificación urbana (ordenamiento territorial) en el territorio de la CCPL a dispositivo político permitiendo elaborar (fabricar) un modelo de desarrollo territorial (el territorio "espacio de respiración", promovido por CCPL) y oponerse a otro modelo (megalópolis urbanas, promovido por la Comunidad Urbana de Montpellier) promovido por el presidente de la comunidad de comunas de Montpellier.

Este proceso es una etapa en la contextualización del instrumento de política pública que se refleja en el momento que los concejales se "apropiaron" del instrumento para

transformar su rol en la organización. Llamamos a ese aprendizaje instrumento de transferencia.

Estos dos tipos de aprendizajes son colectivos y organizacionales por el carácter compartido, institucionalizado y co-producido por los concejales dentro de la SdG. Produce efectos tanto en el proceso cognitivo (la manera que los concejales vieron y se apropiaron del instrumento y construyeron la SdG) como en el comportamiento (cómo los concejales actúan en la gestión de la situación). Este aprendizaje se genera a partir de la reacción a un evento externo de la SdG, la declaración del presidente de la Comunidad de Comunas de Montpellier. Los concejales, por ejemplo, empezaron a hablar del SCOT y la expresión aparece en los artículos de prensa, y fue utilizada en la justificación de gastos (proyecto de protección de las tierras agrícolas, y proyectos de la política agrícola en general).

Este proceso es un aprendizaje de gobernanza, ya que también permitió a los participantes de la SdG incorporar nuevos aspectos de la gobernanza territorial en su funcionamiento. Mientras que los métodos participativos son impuestos por el Estado en la aplicación de la SCOT (procedimientos de consulta ciudadana), los políticos han aprendido a usar este diálogo con la población y los agricultores para alimentar su forma de pensar y construir nuevas estrategias que ilustren un objetivo común. Los efectos de este aprendizaje son varios: muchos de los nuevos espacios de diálogo se han creado justo después de la SdG (y por lo tanto fuera de las imposiciones del estado inutilizando la participación como principal herramienta en la situación de la gestión). Por lo tanto, la inclusión de otros actores en el proceso de construcción de una política local ya no es una obligación, sino que una herramienta para lograr un objetivo. Sin embargo este aprendizaje tiene sus límites y en particular sobre la manera que es movilizada la gobernanza participativa por los miembros de la CCPL como por ejemplo en las relaciones con los ciudadanos.

Otros concejales participaron de este aprendizaje porque estaban "convencidos" del interés para posicionarse políticamente en contra de la aglomeración Montpellier. Así como algunos concejales han adoptado o participado en la *sensemaking* de manera

secundaria, por otros instrumentos que los hicieron "cambiar de opinión", algunos concejales participaron también del instrumento de transferencia de manera secundaria: "En algún momento, los concejales más duros, chocaron con el sentido común y la voluntad de la mayoría de los concejales de la CCPL".

La naturaleza colectiva del aprendizaje de gobernanza en la SdG está fuertemente influenciada por el peso del grupo. Trabajar juntos a la dinámica de grupo, necesariamente de manera simétrica, que van a influenciar de una u otra forma visión particular (y por lo tanto un aprendizaje particular). Por lo tanto, el aprendizaje de gobernanza tiene, mínimo, una dimensión organizacional y, tal vez, impuesta en el marco de esta dinámica de la acción colectiva.

La transformación del SCOT en dispositivo político, en respuesta al modelo de desarrollo de la aglomeración Comunidad Montpellier se ilustra, como se mencionó anteriormente, a través de los instrumentos de comunicación en su lugar durante y después de la situación de la gestión. Estos instrumentos son la "hoja de resumen" herramienta de comunicación interna para los animadores y consejeros de la SG; el SCOT escrito (que está estructurado en cuatro documentos oficiales), aprobado por la prefectura y publicado en el sitio web del CCPL; el proyecto territorial, documento publicado en 2013 (en el sitio web del CCPL) muestra la voluntad del CCPL para transformarse en Comunidad de Aglomeración (Midi Libre, 2005 – 2014).

**Más allá de la SdG: transmisión de los conocimientos y durabilidad de los aprendizajes:**

#### ***Adoptar y revisar el mito***

La SdG de ir iniciando la creación del mito de "espacio de respiración" permitió a los nuevos actores entrar en una situación de aprender también: apropiarse del mito, hacer parte del sistema de actores... Pero también los aprendizajes y las prácticas fueron exportadas fuera de la SdG. Este carácter "fuera de" se define tanto desde el punto de vista espacial (aprendizaje de los actores fuera del territorio), temporal

(después de aprender el manejo de la SdG), y como actores (actores no territoriales directamente involucrados en la gestión de la ubicación).

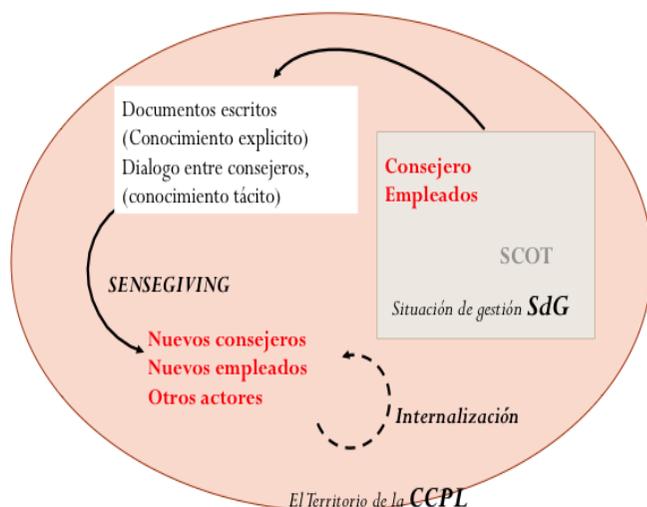
La transmisión de creación de sentido "sensemaking", aprendizaje que responde a la pregunta "¿Por qué trabajamos juntos?", fuera de la SdG corresponde en realidad a una transferencia de conocimiento (como lo definen Nonaka y Takeuchi). La adopción por parte de actores externos a la SdG pasa primero por la transmisión de conocimientos, saberes (escritos, documentos de transmisión, artículos de prensa, resúmenes, incluyendo el SCOT), pero pasa también por la socialización (por ejemplo a través del diálogo entre los concejales que estaban al inicio en "la situación de la gestión" y de los concejales que entraron después). Es innegable que este conocimiento, el mito, debe entonces ser internalizado (apropiado) por esos individuos después.

Así este aprendizaje, a través de la transferencia de conocimientos, es similar al concepto de "sensegiving" que describen, particularmente, Gioia y Chittipeddi (1991) como el proceso por el cual los líderes proporcionan una "interpretación maleable a aquellos que se verán afectados por su acción". En nuestro caso, la transmisión del mito "espacio de respiración", es también un proceso de dar sentido en la forma en que se proporciona una explicación, justificación a los recién llegados del razonamiento que está en el origen del SCOT (pero también actores que evalúan los resultados de la acción en la situación de la gestión), y al mismo tiempo les da los medios de integrar la acción colectiva sin redefinir las fronteras (es decir, sin tener que reconstruir un nuevo aprendizaje cada nueva elección).

Este aprendizaje es en primer lugar observable en los concejales que llegaron después de las elecciones del año 2008. Si pocos de estos concejales entrevistados mencionan el término "espacio de respiración", ellos evocan conceptos que están en la base del mito: protección de espacios naturales ("verde" o "agrícola"), limitación de la expansión urbana, etc.

El proceso de transferencia es a menudo reinterpretado y apropiado por los nuevos concejales mediante un proceso de internalización. Al adoptar el mito, se redefinen y dan su propia interpretación al significado de "espacio de respiración". Por ejemplo, cuando se les preguntó acerca de la naturaleza de su territorio, muchos concejales atribuyen un valor al "espacio de respiración" asociado al "paisaje", y la agricultura es vista como la producción de paisaje visualmente estético para los habitantes del territorio. Esta interpretación del mito tiene una fuerte contradicción con la interpretación dada por los documentos oficiales, entre ellos el propio SCOT.

**Figura 5:**  
Adoptar y revisar el Mito



Fuente: Elaboración propia 2015

Por último, el conocimiento generado en la SdG se transfiere fuera del territorio.

El modelo de desarrollo propuesto por el SCOT y transferido por el mito del "espacio de respiración" se transmite en otros espacios de discusión (incluyendo espacio de reflexión "entre SCOT" en todo el departamento). Así, la Comunidad Aglomeración de Montpellier influenciada por la experiencia del SCOT de la CCPL reintrodujo en su propio SCOT el tema de los espacios naturales y la agricultura: "Se les hizo cambiar de punto de vista, oigo decir "ah" es interesante la política agrícola de Lunel' [...] Esto también hizo reaccionar al SCOT Montpellier... que además fueron más allá que nosotros elaborando una verdadera política agrícola... aparecen comprando tierras, haciendo reservas".

*Revisión y reinterpretación del mito: aprendizaje de exploración (?)*

Las internalizaciones e interpretaciones del mito también evolucionan en los individuos con el correr del tiempo. Esta reinterpretación está particularmente ilustrada por la elaboración y la publicación del "proyecto de territorio" en 2013, en la cual el mito pasa de una "protección de los espacios naturales" a la "relación armoniosa entre lo urbano y rural" "[El proyecto de territorio fue en última instancia, una introducción de la realidad, diciendo "¡hey! no podemos rechazar lo urbano pero si podemos conciliar los dos en un desarrollo armonioso].

Esta evolución del mito también se ve en los documentos y discursos de los políticos locales, que van de una oposición "fuerte", en contra de la Comunidad Urbana de Montpellier, a una visión de "complementariedad".

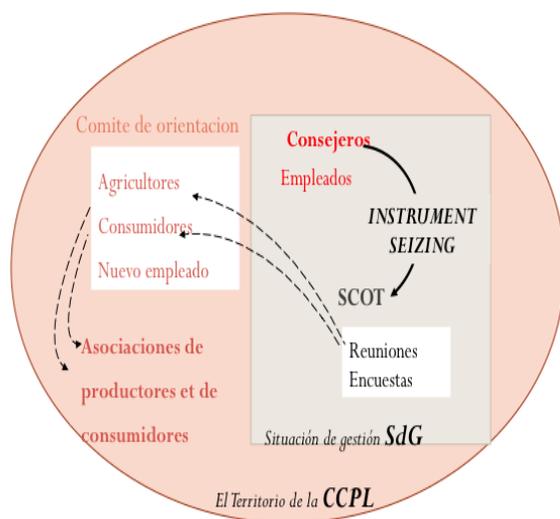
Otros concejales incluso cuestionan hoy la idea de la protección de los espacios en comparación con otras cuestiones territoriales que a sus ojos son más "urgentes": "Desde el año 2008, me acuerdo que hablamos de " espacio de respiración". Ahora el desempleo se ha generalizado, y se habla un poco menos. Así que cada vez que ellos hablan yo les digo: "¡Atención!". Hablemos del 17% de desempleo".

Al igual que el mito espacio respiración, la contextualización del proceso SCOT es revisado y transferido fuera de la SdG. La revisión por lo general resulta en una "distanciación" sobre la situación, pero algunas veces por un proceso de reinterpretación de los acontecimientos (eventos) de la SG.

*Contextualización de la situación de la gestión: revisión y transferencia*

Esta revisión de la contextualización es diferente en los empleados de CCPL y en los concejales. La SdG fue vivida como 'impuesta' por la ingeniera-territorial, sentimiento compartido por unos pocos concejales. Si el SCOT no fuera un instrumento obligatorio de acción pública, la adopción, que se vivió como "inevitable", no hubiese sido tan rápida.

**Figura 6:**  
*Revisión y reinterpretación del mito*



Fuente: Elaboración propia 2015

Dos concejales, destacan el carácter pionero de la CCPL en esta SdG: el SCOT en 2002 era un instrumento reciente, y solo algunas inter-comunalidades habían iniciado el proceso en Francia, pero ningún SCOT había sido implementado. Las consultoras que podían acompañar a las inter-comunalidades no tenían experiencia y los empleados (técnicos) encargados de implementarlo no podían aprovechar, apoyarse en la experiencia de otros territorios. En este sentido, esta SdG pone en discusión el modelo propuesto por Rouquet (2011) de contextualización interna y externa de un instrumento de gestión. Al principio de la SdG, el instrumento no se contextualiza internamente (instrumento inédito) o externamente (ningún SCOT se había implementado en Francia); Sin embargo, existe una "presión institucional", o al menos que se percibe como tal por el CCPL. Si la elaboración del SCOT por la CCPL ha creado una situación innovadora a través de su posición "pionera", no obstante, no puede afirmar que el SCOT fue una "innovación" de la CCPL. Al contrario, el aprendizaje de instrumentos-*seizing* puede entenderse como una innovación en la medida que los actores de la SdG lo "desviaron" para proponer una forma de desarrollo urbano innovadora.

SCOT ha sido sobre todo eficaz en su primer rol: regulación de la urbanización; también es considerado eficaz por un concejal en su rol, segundo, "desviado": servir de mensaje político fuerte. Por último, la ingeniera-territorial cree que el SCOT podría haber sido más restrictivo, pero lo explica por el carácter pionero de la SdG: "Fue un primer SCOT, que tenía que ser evaluado. Las decisiones no eran lo suficientemente "valientes" o limitantes. Nada podía ser irreversible en el tiempo".

La forma en que los concejales evalúan la eficiencia del dispositivo depende en gran medida de la representación que ellos se hacen del SCOT, particularmente en términos de límites. En términos de urbanización (el límite), uno de los concejales que había considerado el SCOT limitante, lo evaluó eficaz. Los dos otros que habían evaluado el SCOT como no suficiente limitante lo evaluaron como eficiente en términos de urbanización.

Por lo tanto, la SdG ha sido vivida de manera contrastada por los técnicos y concejales. Si bien hubo contextualización del instrumento, este proceso no ha tenido los mismos impactos entre todos los interesados en la situación. Esto es a la vez una

opinión personal (deseos de tener un SCOT más o menos limitante), sino también interpretaciones divergentes de los acontecimientos, algunos jugadores diciendo que el SCOT ha sido "adoptado" por todos, mientras que para otros el SCOT no interesó a nadie.

El proceso de contextualización también produjo aprendizajes que fueron transferidos fuera de la SdG. Los principios y conceptos transmitidos por el SCOT, particularmente la visión transversal del desarrollo territorial, son utilizados en otras situaciones por parte de algunos actores. Un alcalde joven declara que el SCOT le ha "enseñado" a tener una visión transversal del desarrollo en su comuna: "Lo que hemos aprendido del SCOT es de no trabajar de manera fragmentaria, sino que por proyectos. Creo que la cultura de los alcaldes antes era diferente. Antes, elaborábamos documentos de planificación de la ciudad, en respuesta a los proyectos. Mientras que no eran desafíos directos, eso nos permitía tomar una cierta distancia y reflexionar. [...] Creo que mi visión (mi estrategia) sobre mi comuna no sería la misma, eso (el SCOT) me permitió tomar "altura".

Otros concejales han mantenido un "gusto" por la acción colectiva después de esta primera experiencia. Este aprendizaje de "tercer ciclo", en el que algunos concejales modifican la manera de considerar su rol en el territorio, se ve en el ejemplo del concejal que no era concejal al momento que se inició el SCOT y que declara "No sabía nada del SCOT ni de su componente agrícola, yo no era concejal en ese momento, pero ahora sé que debo ser no solamente concejal sino también animador en el territorio".

## LOS APRENDIZAJES DE GOBERNANZA

### **Presentación del PREMVAL: instrumento de política pública en materia de ordenamiento territorial**

El PREMVAL regula a todo el territorio continental de la Provincia de Valparaíso y las comunas de Quilpué y Villa Alemana de la Provincia de Marga Marga, y se enmarca en el proceso de actualización de los instrumentos de regulación física de la Región, que se pretende asociar a una estructura territorial que reconozca la inserción de la región en la Macro Zona Central del País y fortalezca su rol de Región Turística, portuaria, urbana, de servicios y productiva. (Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, 2013)

Los dos componentes principales del estudio son el diagnóstico y la propuesta de plan. El diagnóstico y análisis urbano a nivel intercomunal, está orientado a una propuesta de actualización del Plan Intercomunal de Valparaíso, respondiendo a las directrices nacionales en desarrollo urbano y la Planificación Urbana intercomunal establecida en el artículo 34 del DFL N° 458/75, ley general de Urbanismo y Construcción. Junto con ello, se demanda el manejo de la problemática ambiental, consecuente con las perspectivas de desarrollo urbano asociados al borde costero y el territorio interior de la intercomuna considerándolos, de este modo en un contexto de desarrollo urbano ambientalmente sustentable y de carácter permanente, con incrementos estacionales, de población importantes, los que demanda una adecuada solución de la estructura urbana y de la oferta del suelo para su armónico desarrollo.

Por otra parte, la Propuesta de un Instrumento de Planificación Territorial con un carácter dinámico, que regule el crecimiento urbano y el uso eficiente del suelo en la intercomuna, se orienta a ofrecer las condiciones necesarias para el crecimiento físico futuro de las áreas urbanas del Área Metropolitana de Valparaíso y Satélite Borde Costero Quintero – Puchuncaví, coherente con el desarrollo económico y social esperado y objetivo, a partir de un marco general definido por las estrategias de desarrollo regional y nacional, por los objetivos de desarrollo comunales, expresados

en las propuestas de los planos reguladores locales; y ciertamente por las necesidades actuales y demandas futuras de uso de suelo, infraestructura, equipamiento y vivienda de cada comuna integrante de la provincia .

El documento citado contiene los fundamentos y lineamientos principales que originan la propuesta territorial de formulación del Plan, considerando para ello, la dinámica de crecimiento urbano experimentada por las comunas que integran el territorio intercomunal.

Metodología empleada en la formulación del Plan

Para la realización del estudio básico, en sus etapa de diagnóstico del Sistema Intercomunal, alternativas de desarrollo y estructuración física y formulación de la propuesta intercomunal se planteó como método estructurante de él, una concepción estratégica, Sistémica, Económica y Ambiental, en el análisis y modelo, que permite identificar los componentes fundamentales de la propuesta y entender la situación de diagnóstico de la formulación del Plan en su Área Metropolitana de Valparaíso y el satélite Borde Costero Quintero – Puchuncaví sobre la cual se basa la normativa propuesta.

Desde una concepción estratégica mira el territorio desde la perspectiva de las restricciones y oportunidades principales, en función de la concreción de un proyecto territorial y urbano e intercomunal, apoyado en una hipótesis de estructuración inserta en un contexto macro regional, en donde se asume un rol consecuente con las capacidades del territorio en el cual se asienta, así como los objetivos de desarrollo regional y nacional.

Es consecuente con un enfoque sistémico que hace un análisis del dinamismo y complejidad del desarrollo territorial y urbano en particular, asociado a procesos globales de crecimiento por factores económicos o sociales. Los cuatro sistemas que se identifican en el territorio del área en estudio para su diagnóstico son: Sistema

Natural y Medio ambiente; Sistema Urbano; Sistema Económico y Sistema Socio-demográfico

La concepción económica se relaciona con la visión dinámica que se quiere contener en la elaboración del nuevo marco regulatorio, del Área Metropolitana de Valparaíso y Satélite Borde Costero Quintero – Puchuncaví, relacionado principalmente con aquellas variables relevantes que explican la demanda y ocupación del suelo de las principales actividades económicas emplazadas en este territorio. Para este efecto se consideran actividades económicas de relevancia para la intercomuna como la Portuaria, Residencial, de Comercio, y Servicios, Turística, Productiva, Agrícola, Forestal y Minera.

Para estas actividades se estima el consumo de suelo y las preferencias de localización en relación a dos o más escenarios de desarrollo económico posibles.

#### **Datos relevantes del PREMVAL:**

Se estableció una extensión urbana de 26 mil hectáreas que eran rurales, para nuevos proyectos inmobiliarios, industriales y la consolidación de parques interurbanos, 11 % del total regulado. De estas 15.000 ha. se asignan a uso residencial.

Con relación a suelos para localización de fuentes contaminantes se plantea una reducción de 575 ha de industria molesta en las comunas de Quintero – Puchuncaví y se destinan a Áreas de parques. Por otra parte, 17.000 ha. del territorio se les da condición de uso para reservas forestales, parques inter-comunales y áreas verdes. Finalmente, el PREMVAL establece una nueva vialidad por intermedio de vías expresas y troncales

#### **Los aprendizajes en el SdG**

La contextualización del PREMVAL al territorio del Área Metropolitana de Valparaíso se ilustra en la práctica por la transformación del PREMVAL de un instrumento técnico

a un dispositivo político de controversias, conflictos, descalificaciones, negociaciones y acuerdos. Este proceso es a la vez creador de los aprendizajes (sensemaking) y también es el resultado de los aprendizajes.

### ***La creación de sentido.***

El proceso de actualización del PREMVAL en una primera instancia correspondió a una fase técnica de diagnóstico y propuesta realizada por la Secretaría Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la región de Valparaíso (SEREMI MINVU), y que, luego aplicando diferentes tipos de dispositivos, especialmente reuniones y exposiciones, informaron al Concejo Municipal de Quilpué.

Las principales reacciones al Instrumento de planificación PREMVAL vinieron de las organizaciones sociales, especialmente de carácter ambiental y territorial. Las principales críticas de las organizaciones sociales se focalizaron en las zonas periurbanas inmediatas y visibles desde la ciudad, que el nuevo instrumento modificaba sus condiciones de uso de suelo. En efecto, las áreas propuestas de extensión urbanas afectaban por cambio de uso de suelo, zonas rurales y de áreas verdes y la zona que el instrumento vigente definía como parque intercomunal. (Área norte de la ciudad)

El Alcalde y Concejales de Quilpué, de diferentes corrientes político partidarias, compartieron las representaciones que las organizaciones sociales tenían del área norte de la ciudad, como una zona de conservación ambiental y de parque para la ciudad. Este planteamiento elaboro las bases de un lenguaje común que facilito encontrar el mito organizacional en la defensa de la conservación ambiental y la conformación de un Parque Metropolitano, en el cual todos los actores de la comuna estaban de acuerdo. Un aspecto importante de mencionar para entender el planteamiento señalado dice relación con el mito identificado, el cual tiene que ver con la puesta en valor de una antigua reivindicación de la población de Quilpué respecto del fundo El Carmen que habría sido donado por su propietario a la comunidad.

### ***Instrumento de transferencia***

Otro aprendizaje producido en la SdG y que también participa en la consolidación del mito “defensa de la conservación ambiental” a través de la conformación de un Parque Metropolitano, es la transformación del PREMVAL como instrumento de acción pública en un Plan como dispositivo político. El PREMVAL es un instrumento que tiene como objetivo darle condición y regular el uso del suelo, en el marco de prácticas para la planificación urbana y ordenamiento territorial de la comuna de Quilpué.

El Plan como dispositivo político permite elaborar el mito organizacional del territorio, el territorio como defensa de la “conservación ambiental” y la conformación de un Parque Metropolitano, promovido por el Municipio de Quilpué, luego de escuchar y hacerse parte del clamor de la ciudadanía, y oponerse al otro modelo de extensión urbana, promovido por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.

Este proceso es una etapa en la contextualización del instrumento de política pública que se refleja en el momento que los concejales se “apropiaron” del instrumento para transformar su rol en la organización. Estos dos aprendizajes son de carácter colectivo y organizacional al ser compartido, institucionalizado y co-producido por el Concejo Municipal de Quilpué dentro de la SdG. Produce tanto efectos en el proceso cognitivo (la manera que los concejales vieron y se apropiaron del instrumento y construyeron la SdG) como en el comportamiento (cómo los concejales actúan en la gestión de la situación). Este aprendizaje se genera a partir de las reacciones que las distintas organizaciones sociales, especialmente ambientales, desarrollaron y difundieron por las redes sociales en contra del Instrumento PREMVAL. El Alcalde y los Concejales, se reunieron con las distintas organizaciones sociales que lideraban el conflicto con el PREMVAL y concordaron algunos aspectos que pasaron a ser compartidos en cuanto a las críticas en contra del PREMVAL. Estas apreciaciones críticas de Alcalde y los Concejales aparecen en los artículos de prensa de la época.

El instrumento de transferencia es en realidad parte de un proceso más amplio, que va más allá de la SdG. Por una parte se trata “desviar” el instrumento utilizándolo para dar

una respuesta a la política de desarrollo territorial de la SEREMI MINVU y crear un proyecto alternativo. Este proceso es un aprendizaje de gobernanza, ya que también permitió a los participantes de la SdG incorporar nuevos aspectos de la gobernanza territorial en su funcionamiento. Se ampliaron los espacios de participación y de diálogo en la formulación de PREMVAL, los políticos usaron este diálogo con los actores sociales para alimentar su forma de pensar y construir nuevas estrategias que ilustren un objetivo común de conservación.

La naturaleza colectiva del aprendizaje de gobernanza en la SdG fue fuertemente influenciada por el peso del grupo.

#### **Visiones y declaraciones que marcan la controversia:**

Dado que los responsables técnicos y políticos del instrumento PREMVAL, no acogieron los planteamientos políticos y técnicos de los representantes de la comuna de Quilpué, el instrumento finalmente aprobado provocó que se hicieran explícitas las controversias políticas que subyacían al proceso de actualización del instrumento de planificación territorial

El Alcalde de Quilpué, por ejemplo, en el acto de aprobación del instrumento, dejó entrever presiones de las inmobiliarias en las zonas de extensión urbana y acudió a la Contraloría General de la República. También lo hicieron diversas organizaciones sociales y ambientales. Ellos querían mayores resguardos para el territorio desde donde se construía el mito organizacional en la defensa de los “espacios de conservación ambiental” y la posibilidad de diseñar un “Parque Metropolitano”.

Por su parte, el Intendente Regional consideraba que la promulgación del PREMVAL era “Un gigantesco salto para el desarrollo regional, que incorporaba 15 mil ha de extensión urbana para la construcción de viviendas sociales.” El Presidente de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Consejo Regional (CORE), reconocía públicamente uno de las falencias del PREMVAL, que fue no tener estudios más profundos del territorio que se sometería a regulación. “Tenemos un compromiso de

trabajar prontamente los Santuarios que más nos preocupan como son Ritoque y Sector Norte de Quilpué.” Territorios que la comunidad de Quilpué asumía como áreas de conservación ambiental y también para la conformación de un Parque Metropolitano. El Presidente de la Comisión continuaba planteando que...”El PREMVAL tiene un sello ambiental y un rostro social”.

El compromiso planteado por el CORE se cumplió en un posterior llamado a licitación por el Ministerio de Medio Ambiente, para realizar diversos diagnósticos de sitios de alto valor para la conservación en la región de Valparaíso. Estos estudios fueron financiados por el Fondo Nacional para el Desarrollo Regional. (FNDR)

La transformación del PREMVAL en un instrumento político, es en respuesta al modelo implementado por la Secretaría Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la región de Valparaíso (SEREMI MINVU).

#### **CONCLUSIONES**

A partir del análisis de la implementación del SCOT en el territorio de la CCPL, y del PREMVAL en la comuna de Quilpué, y ser dos instrumentos que se aplican en contextos de descentralización diferentes, aseguran mucho más participación y gobernanza en la situación de gestión del SCOT que del PREMVAL. A pesar de esta situación, el proceso de actualización del PREMVAL, permitió a los concejales del Concejo Municipal de Quilpué, aprovechar el instrumento y convertirlo en un dispositivo político de transferencia como un proyecto territorial específico y original. La implementación, produjo también aprendizajes entre los actores (técnicos, concejales, representantes del Estado, organizaciones sociales), incluyendo las prácticas básicas para la gobernanza territorial: la creación de sentido territorial, generando así un lenguaje común y un modelo mental compartido.

Los procesos de contextualización de ambos instrumentos dan finalmente origen al mito "espacio para respirar" en el caso del SCOT en el territorio de la CCPL y

“espacios de conservación ambiental”, en el caso del PREMVAL en Quilpué. Es notable como en el caso de Quilpué, la reacción de los actores, es acogida transversalmente por el Concejo Municipal y si bien no logra modificar radicalmente la propuesta del PREMVAL, si logra “negociar” con el Consejo Regional (CORE), estudios de “Diagnóstico de Sitios de Alto Valor para la conservación en la Región de Valparaíso”, que serían licitados por el Ministerio de Medio Ambiente en el 2014. En la misma línea, a escala comunal, el municipio de Quilpué inicia un proceso para la realización de un Plan de Desarrollo Rural (2016), asumiendo que los problemas del periurbano no comprometen solo al territorio del Mito que es el periurbano inmediato y visible de la ciudad. Si el mito se revisa, cuestiona, reinterpreta, no deja de ser una guía para la acción colectiva, generando un aprendizaje de gobernanza que permite a los actores locales enfrentar nuevos desafíos de desarrollo y especialmente nuevas situaciones de ordenamiento territorial, que en la mirada de la ciencia geográfica, se facilita con mecanismos que hacen de la participación de la sociedad civil organizada, actores claves en el proceso de definir espacios de vida socialmente construidos. (Negrete 2014 -2015)

Mirando el territorio, a través del prisma de la ciencia de gestión, nos permite comprender los procesos subyacentes particulares a los proyectos territoriales "la fábrica", los mecanismos de gobernanza y el papel de los instrumentos, y los instrumentos en el funcionamiento del territorio. Contribuimos, con esta investigación, a aclarar el papel de las tecnologías invisibles (Berry 1983; Chia y al. 2009) en el territorio y hacerlas más visibles.

Al centrarse en la contextualización, también podríamos incluir las condiciones de aplicación de los instrumentos de gobernanza organizando este proceso. La investigación futura se focalizará en examinar las diferencias en la contextualización interna de acuerdo con la contextualización externa. Este análisis permitirá entender por ejemplo, el vínculo entre los productos de aprendizaje en la situación de la gestión (por contextualización interna), productos importados de aprendizaje fuera del territorio (por contextualización externa) y la naturaleza del enlace entre los dos.

Por último, no hemos explorado en este trabajo la naturaleza del aprendizaje individual producido por el proceso de contextualización. Sin embargo, es claro que el aprendizaje colectivo producido por la polémica de la situación de la gestión es en realidad el resultado de las estrategias individuales de los actores de esta gestión.

## AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen el apoyo de los proyectos ECOS-CONICYT 12CH02 y Atracción de Capital Humano Avanzado del Extranjero – Modalidad Estancias Cortas –MEC 2014. Folio 80140100, Financiado por CONICYT. Proyecto CONICYT de Fortalecimiento del Centro Regional de Investigación en Turismo y Patrimonio (CITYP), Código PRFVI0010, que hicieron posible realizar misiones de investigación y participar en seminarios de investigación en relación con la gobernanza territorial, que permitieron investigar y publicar este artículo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aggeri, Franck, and Julie Labatut, 2010. La Gestion Au Prisme de Ses Instruments. Une Analyse Généalogique Des Approches Théoriques Fondées Sur Les Instruments de Gestion. *Finance Contrôle Stratégie* 13(3): 5–37.
- Argyris, Chris, and Donald A. Schön, 2001. Apprentissage organisationnel: théorie, méthode, pratique. De Boeck Supérieur.
- Berkes, Fikret, 2009. Evolution of Co-Management: Role of Knowledge Generation, Bridging Organizations and Social Learning. *Journal of Environmental Management* 90(5): 1692–1702.
- Berrebi-Hoffmann, Isabelle, and Valérie Boussard. 2005 . Avant-Propos. *Sociologies Pratiques* 10(1): 1.
- Berry, Michel, 1983. Une Technologie Invisible-L'impact Des Instruments de Gestion Sur L'évolution Des Systèmes Humains.
- Boltanski Luc y Chiapello Eve, *Le nouvel esprit du capitalisme*, ed. Gallimard, Paris 1999: 157
- Boussard, Valérie, and Salvatore Maugeri, 2003. Du Politique Dans Les Organisations: Sociologies Des Dispositifs de Gestion. Editions L'Harmattan.
- Callon M., Lascoumes P., Barthe Y., 2001, Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique, Paris, Le Seuil (collection "La couleur des idées"), 358 p.
- Chia, Eduardo, Michel Dulcire, and Marc Piraux, 2008. Le développement d'une agriculture durable a-t-il besoin de nouveaux apprentissages? *Études caribéennes*(11).
- Chia, Eduardo, Hélène Rey-Valette, and André Torre, 2009. 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*(209): 167–177.
- Chia, Eduardo, André Torre. 1999, Règles et Confiance Dans Un Système Localisé. Le Cas de La Production de Comté AOC. *Sciences de La Société* 48: 49–68.
- Chiapello, Ève, and Patrick Gilbert. 2012. Les Outils de Gestion: Producteurs Ou Régulateurs de La Violence Psychique Au Travail? *Le Travail Humain* 75(1): 1–18.
- Coudel E., 2009. Formation et apprentissages pour le développement territorial : regards croisés entre économie de la connaissance et sciences de gestion. Thèse de doctorat, Montpellier, Montpellier SupAgro, 375 p.
- Crona, Beatrice I., and John N. Parker, 2012. Learning in Support of Governance: Theories, Methods, and a Framework to Assess How Bridging Organizations Contribute to Adaptive Resource Governance. *Ecology and Society* 17(1).
- Crozier, Michel, and Erhard Friedberg, 1977. *L'acteur et Le Système*.
- Cundill, G., and R. Rodela, 2012. A Review of Assertions about the Processes and Outcomes of Social Learning in Natural Resource Management. *Journal of Environmental Management* 113: 7–14.
- Danet, Antoine, 2010. SCOT : Un Nouvel Instrument Pour Quelle Action Publique ? Mémoire de 4ième année d'I.E.P., Institut d'études politiques de Strasbourg.
- David, Albert, 1998. *Outils de Gestion et Dynamique Du Changement*.
- Dieleman, Hans, 2013. Organizational Learning for Resilient Cities, through Realizing Eco-Cultural Innovations. *Journal of Cleaner Production* 50: 171–180.
- Duguid, Fiona, Karsten Mündel, and Daniel Schugurensky, 2007. Volunteer Work, Informal Learning, and the Quest for Sustainable Communities in Canada. *Canadian Journal for the Study of Adult Education* 20(2): 41–56.

- Dumez, Hervé, 2013. *Méthodologie de la recherche qualitative: les 10 questions clés de la démarche compréhensive*. Paris: Vuibert.
- Foucault, Michel, 2001. *Dits et Écrits II, 1976-1988*. Paris: Gallimard.
- Le Galès, Patrick, 2010. *Gouvernance*. Dictionnaire des politiques publiques. Gouvernance.
- Girin, Jacques, 1990. L'analyse Empirique Des Situations de Gestion: Éléments de Théorie et de Méthode. *Epistémologies et Sciences de Gestion, Economica*: 141–182.
- Halpern, Charlotte, Pierre Lascoumes, and Patrick Le Galès, 2014. L'instrumentation de l'action publique: Controverses, résistance, effets. *Les Presses de Sciences Po*.
- Hatchuel, Armand, and Benoît Weil, 1992. L'expert et Le Système: Gestion Des Savoirs et Métamorphose Des Acteurs Dans L'entreprise Industrielle; Suivi de Quatre Histoires de Systèmes-Experts. *Economica*.
- Innes, Judith E., and David E. Booher, 2003. Collaborative Policymaking: Governance through Dialogue. *In Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society* Pp. 33–59.
- Khan, Iram A., 2009. Knowledge Groups: A Model for Creating Synergy Across the Public Sector. *Public Organization Review* 10(2): 139–152.
- Lamari, Moktar, 2011. Le Transfert Intergénérationnel Des Connaissances Tacites. *In La Gouvernance. Frontières, Dispositifs et Agents*. Presses de l'Université du Québec. Pp. 397–433.
- Moison, Jean-Claude, 2007. Comment apprend-on par les outils de gestion? *Recherches*: 239–250.
- Newig, Jens, Dirk Günther, and Claudia Pahl-Wostl, 2010. Synapses in the Network: Learning in Governance Networks in the Context of Environmental Management. *Ecology and Society* 15(4): 24.
- Negrete, Jorge. *Simposium de Turismo y Desarrollo de Valparaíso. Plan de Desarrollo Comunal de Valparaíso*, DUOC-UC, septiembre 2015.
- Nonaka, Ikujiro, Hirotaka Takeuchi, Marc Ingham, and Gérard Koenig, 1997. *La connaissance créatrice: la dynamique de l'entreprise apprenante*. Paris; Bruxelles: De Boeck Université.
- Oiry, Ewan, 2003. *La Construction Des Dispositifs de Gestion : Une Analyse Par Le Concept de Traduction*. *In Du Politique Dans Les Organisations: Sociologies Des Dispositifs de Gestion*. Editions L'Harmattan.
- Pahl-Wostl, Claudia, 2009. A Conceptual Framework for Analysing Adaptive Capacity and Multi-Level Learning Processes in Resource Governance Regimes. *Global Environmental Change* 19(3): 354–365.
- Raulet-Croset, Nathalie. 2008. La Dimension Territoriale Des Situations de Gestion. *Revue Française de Gestion* 34(184): 137–150.
- Rey-Valette, Hélène, M Pinto, P Maurel, et al. 2011. *Guide Pour La Mise En Oeuvre de La Gouvernance En Appui Au Développement Durable Des Territoires*. Cemagref, CNRS, Geysier, Inra, SupAgro, Université Montpellier 1,.
- Rist, Stephan, Mani Chidambaranathan, Cesar Escobar, Urs Wiesmann, and Anne Zimmermann. 2007. Moving from Sustainable Management to Sustainable Governance of Natural Resources: The Role of Social Learning Processes in Rural India, Bolivia and Mali. *Journal of Rural Studies* 23(1): 23–37.
- Rouquet, Aurélien. 2011. Contextualisation Interne et Externe Des Outils de Gestion : Une "Expansion" Des Travaux d'Albert David. *In Valeurs et Outils de Gestion : De La Dynamique D'appropriation Au Pilotage*. Hermès Science Publications. Paris.

Senge, Peter, 1990. The Fifth Discipline: The Art and Science of the Learning Organization. New York: Currency Doubleday.

Seremi Minvu, Región de Valparaíso. Texto Resolutivo, Ordenanza y Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso (PREMVAL) 2013

Sol, Jifke, Pieter J. Beers, and Arjen E.J. Wals., 2013. Social Learning in Regional Innovation Networks: Trust, Commitment and Reframing as Emergent Properties of Interaction. *Journal of Cleaner Production* 49: 35–43.

Tobar, Manuel. El Gobierno Regional en mutación. Centro de Estudios de la Región de Valparaíso, año 5, Diciembre 2013, p.147-186.

Torre, André, Olivier Aznar, M. Bonin, et al., 2006. Conflits et Tensions Autour Des Usages de L'espace Dans Les Territoires Ruraux et Périurbains. Le Cas de Six Zones Géographiques Françaises. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* août(3): 415.

Weick, Karl E., Kathleen M. Sutcliffe, and David Obstfeld., 2005. Organizing and the Process of Sensemaking. *Organization Science* 16(4): 409–421.

Yin, Robert K., 2009. *Case Study Research: Design and Methods*, vol.5. sage.

Young, Robert F., 2010. The Greening of Chicago: Environmental Leaders and Organisational Learning in the Transition toward a Sustainable Metropolitan Region. *Journal of Environmental Planning and Management* 53(8): 1051–1068.

Vitry C. (2014), « Vers une théorie des apprentissages de gouvernance : une exploration en territoire périurbain », Thèse de doctorat, Montpellier, Montpellier SupAgro, 482 p.