

59

Revista
**Investigaciones
Geográficas**



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFÍA

REVISTA INVESTIGACIONES GEOGRÁFICAS
JULIO 2020 | N°59

Equipo editorial

Editor: Dr. Pablo Sarricolea Espinoza, Departamento de Geografía, Universidad de Chile, Chile

Co-editor: Dr. Hugo Romero Aravena, Departamento de Geografía, Universidad de Chile, Chile

Asistente editorial: Mg. Pedro Palma Calorio, Departamento de Geografía, Universidad de Chile, Chile

Secretaría técnica: Laura Olgún, Departamento de Geografía, Universidad de Chile, Chile

Edición OJS: Mg. Paulina Gatica, Dirección de Investigación y Creación, Universidad de Chile

Diseño editorial: Lic. Diego Salinas Flores, Dirección de Investigación y Creación, Universidad de Chile

Edición de textos: Lic. Luz María Astudillo, Dirección de Investigación y Creación, Universidad de Chile

Comité científico

Dra. Carmen Paz Castro Correa, Universidad de Chile, Chile

Dra. Ileana Espejel, Universidad Autónoma de Baja California, Mexico

Dra. Carolina Martínez, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

Dr. Francisco de Assis Mendonça, Universidade Federal do Paraná, Brasil

Dr. Rainer Wehrhahn, Universidad de Kiel, Alemania

Dra. Mercedes Di Virgilio, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dr. Severino Escolano Utrilla, Universidad de Zaragoza, España

Dr. Francisco Sabatini, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

Dra. Francoise Dureau, Universidad de Poitiers, Francia

Comité de evaluadores

Dr. Cristian Henríquez Ruiz, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

Dra. Luci Hidalgo Nunes, Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Dr. Alexis Vásquez, Universidad de Chile, Chile

Lic. Andrew Goudie, Universidad de Oxford, Inglaterra

Dr. Michael Märker, Universidad de Tübingen, Alemania

Dr. Jefferson Cardia Simões, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Dr. Fernando Peña Cortés, Universidad Católica de Temuco, Chile

Dr. Alejandro Schweitzer, Universidad Nacional de la Patagonia Austral, Argentina

Dr. Alain Musset, Ecole des Hautes Études en Science Sociales de Paris, France

Dr. Francisco de la Barrera, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

Dr. Lúcio José Sobral da Cunha, Universidad de Coimbra, Portugal

Dra. Ana Ramos Pereira, Universidad de Lisboa, Portugal

Dr. Alfonso Fernández, Universidad de Concepción, Chile

Dr. Luis Outeiro, Universidad de Santiago de Compostela, Spain

Dra. Edilia Jaque Castillo, Universidad de Concepción, Chile

Dr. Antonio Bellisario, Universidad de Denver, Estados Unidos

Dr. Oliver Meseguer-Ruiz, Universidad de Tarapacá, Chile

Dr. José Luis Peña-Monné, Universidad de Zaragoza, Spain

Dr. Sergio Sepúlveda, Universidad de Chile, Chile

Dra. Sonia Reyes, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

Dra. María Cristina Fragkou, Universidad de Chile, Chile

Dr. Jorge Ortiz Veliz, Universidad de Chile, Chile

Dr. Massimo Palme, Universidad Católica del Norte, Chile

Dra. Carolina Rojas, Universidad de Concepción, Chile

Dra. Yasna Contreras, Universidad de Chile, Chile

Dr. Haim Kutiel, Universidad de Haifa, Israel

Dra. María Estela Nadal-Romero, Universidad de Zaragoza, España

Dr. Juan Pablo Sarmiento Barletti, Florida International University, Estados Unidos

Dr. Xavier Úbeda Cartañá, Universidad de Barcelona, España

Editorial

Michael Lukas^a y Michael Handke^b

^a Departamento de Geografía, Universidad de Chile. Correo electrónico: mlukas@uchilefau.cl

^b Geographisches Institut, Universität Heidelberg, Heidelberg, Alemania. Correo electrónico: handke@uni-heidelberg.de

La profunda crisis sanitaria, social, económica y política que en los últimos meses ha golpeado a los países de América Latina, ha develado la vulnerabilidad de la población de la región a todo tipo de shocks. Aún después de varias décadas "en vías de desarrollo", en gran parte de América Latina no existen sistemas de seguridad social y empleos de calidad y cantidad suficiente para asegurar el bienestar social y económico de la población; no existen en tiempos regulares y menos en tiempos de crisis como la actual, donde se profundiza la extrema desigualdad social. Aparte de los factores sociales y económicos, lo que también se ha develado en los últimos meses ha sido la baja capacidad de gestión y gobernanza de crisis en la región, en particular, en países donde gobierna la derecha. En Chile, por ejemplo, un gobierno de derecha ya cuestionado severamente en el estallido social y con muy baja legitimidad en la ciudadanía, manejó la crisis sanitaria con tintes autoritarios. Ha habido poca transparencia en el manejo de los datos epidemiológicos y una insuficiente coordinación con alcaldes, expertos y ciudadanía, lo que, en combinación con la ideología neoliberal de austeridad, profundizó y prolongó la crisis de forma inédita.

Frente a este escenario de crisis múltiple y galopante –la cual está en su fase más aguda por el Covid19, pero que de facto tiene un largo tiempo de gestación, como entre otras cosas, mostró el estallido social en Chile– parece pertinente una discusión conceptual y empírica sobre la gobernanza en sus dimensiones territoriales, como lo propone el presente número semi temático de *Investigaciones Geográficas*. Una de las preguntas centrales, tanto de la coyuntura sociopolítica actual, como del debate conceptual sobre la gobernanza, es cómo coordinar la acción colectiva para asuntos de interés público en escenarios de alta complejidad y fragmentación institucional. Sin embargo, más allá de este denominador común, lo que complica la discusión sobre el concepto y la práctica de la gobernanza es el carácter polisémico del concepto, por un lado, y su evaluación en términos estratégico-políticos por el otro.

En consideración al carácter polisémico de la gobernanza, es decir, que la gobernanza tiene muchos significados distintos dependiendo de las tradiciones teóricas y los enfoques empíricos, podemos destacar que tradicionalmente la coordinación de la acción colectiva se ha estudiado de forma sectorial-temática y a diferentes escalas: gobernanza ambiental, gobernanza del riesgo, gobernanza corporativa, gobernanza urbana, gobernanza global, regional o local etc. No obstante, desde hace algún tiempo, la gobernanza se ha valorado específicamente desde el punto de vista de la disciplina de la geografía. El enfoque geográfico revela que la acción

colectiva no es neutral en términos espaciales y escalares: la gobernanza –entendida en modo muy general como las formas de coordinación, negociación o conflicto entre distintos grupos de actores– no solo tiene consecuencias territoriales, sino que crea territorialidades. En este contexto, la geografía de la gobernanza toma en cuenta la diversidad de las relaciones interdependientes de los miembros de la sociedad y las relaciones entre los espacios como resultado de una acción colectiva.

Aparte de la perspectiva analítica, la gobernanza tiene también una fuerte connotación normativa-prescriptiva y por ende política. En este contexto, por un lado, académicos, políticos y organismos internacionales, entre otros, ven y proponen la gobernanza colaborativa y participativa (o la buena gobernanza) como un imperativo en nuestros tiempos. Aquí la gobernanza se refiere a la producción de bienestar público y la solución de problemas colectivos y territoriales de modo cooperativo (Glückler, Rehner & Handke, 2019). Por otro lado, también existe una comunidad de autores que ve en la gobernanza, principalmente, un discurso legitimador de dispositivos que organizan el gobierno de la población, el territorio y las disidencias a través de la ilusión de la inclusión y participación. Ahí la gobernanza se expone como instrumento de la producción y reproducción territorial de las relaciones de poder (Bustos Gallardo, Lukas, Stamm & Torre, 2019).

Podríamos resumir que los proponentes de la buena gobernanza articulan la heterarquía o la horizontalidad en redes, y hacen énfasis en reestructurar las redes existentes o construir nuevas redes para el abordaje de problemas colectivos. Así los críticos, a menudo ignoran las condiciones contextuales y estructurales, tanto como los antecedentes institucionales y territoriales. En otras palabras, se ignoran las relaciones de poder que originalmente establecen la territorialidad. Es precisamente por eso que la geografía y el territorio son elementos cruciales en la concepción, análisis y diseño de la gobernanza. "Si utilizamos el término gobernanza, nos enfrentamos a la tarea de especificar sus características de manera contextualizada [...]. Esta es la única manera de obtener declaraciones que son relevantes para la práctica" (Benz & Dose, 2010, p.33). Aquí los estudios de casos son esenciales en un mundo cambiante, pero que también se caracteriza por las prácticas institucionalmente heredadas de las relaciones de poder territoriales. Los estudios de casos individuales comparativos sirven para poner de manifiesto las controversias en la aplicación normativa y el análisis crítico de la idea y práctica de la gobernanza.

Las siguientes contribuciones vienen de distintos ángulos teóricos y campos empíricos. Lo que tienen en común es que someten el concepto y los procesos de gobernanza a un análisis crítico. Álvaro Román y Cecilia Campero, discuten la asignación y distribución de los derechos de propiedad en una sociedad como espejo de las relaciones entre sociedad y espacio. Los derechos de propiedad privada son la base de una gobernanza que coordina la acción colectiva por medio del mercado y que sirve sobre todo para la explotación y apropiación de los valores económicos de los recursos naturales. Los autores revelan que los nuevos arreglos institucionales demandados por sectores económicos replican las relaciones de poder ejercido territorialmente. En este sentido, la demanda por propiedad sugiere que la gobernanza no cumple un rol en la mediación de controversias. Al contrario: la asignación de derechos, la definición de grupos prioritarios y las decisiones de carácter político se enfrentan a una acción cada vez más fragmentada, extendiendo la exclusión a grupos cada vez más marginados, además de arriesgar la disponibilidad de los recursos así distribuidos.

Jessica Budds coincide con esta interpretación crítica y la confirma con su análisis de la gobernanza del agua en Chile. Esta gobernanza se refleja en las estructuras institucionales, los procesos y las prácticas de toma de decisiones en torno al agua. El Código de Aguas que fundamenta la gobernanza en Chile, es cada vez más cuestionado por su asociación con la sobreexplotación de las masas de agua para obtener un beneficio económico a expensas de las necesidades humanas y ambientales. La autora revela cómo las relaciones sociales de control sobre agua en Chile configuran el orden político-económico más amplio del país. Las relaciones de poder en el diseño, la implementación y la defensa del Código de Aguas en Chile, privilegian la acumulación capitalista del agua y limitan las propuestas de cambio existentes hacia vías de transformación hidrosocial.

Johanna Höhl dirige su análisis de los procesos de gobernanza hacia las diferentes interpretaciones sobre espacio, territorio y el uso de recursos naturales que coinciden en una sociedad. Sorprendentemente son un elemento muy descuidado en los debates sobre gobernanza, aunque claramente, determinan el éxito de la coordinación de las acciones colectivas. Su análisis empírico de la llamada consulta indígena en Chile, creada como parte de la institucionalidad ambiental del país en el año 2013, a modo de espacio de articulación y negociación con el objetivo de empoderar las posturas y demandas indígena, revela cómo las diferentes visiones de la naturaleza complejizan el desarrollo de la evaluación de impacto ambiental en territorios indígenas. Asimismo, el mecanismo no considera la heterogeneidad dentro y entre las comunidades indígenas en un mismo territorio. Mediante el análisis de la consulta indígena como parte de la Evaluación de Impacto Ambiental del proyecto hidroeléctrico Añihuerraqui, la autora evidencia la división de las comunidades indígenas afectadas, así como la limitación de su participación en el proceso de toma de decisión generando incertidumbre entre los actores involucrados.

Bajo un marco teórico que considera las características de la gobernanza urbana neoliberal en Chile, Alex Paulsen analiza la política de vivienda y sus pretensiones de transformar los sectores sociales más vulnerados de la sociedad en sujetos beneficiarios. El autor revela cómo las Entidades de Gestión Inmobiliaria –asesores y consultores privados que han sido establecidos como intermediarios técnicos en la política de la vivienda– han limitado y maquillado la participación de los pobladores y han llevado a una despolitización de la población movilizadora. Asimismo, este estudio analiza el Movimiento Ukamau y las estrategias llevadas a cabo por las familias de pobladores para enfrentarse a estos nuevos agentes de la política de vivienda y revela la naturaleza conflictiva de la gobernanza urbana provocada por el modelo neoliberal.

A partir de una interpretación más positiva de los fenómenos ya mencionados, los investigadores Juan Pablo Sarmiento, Carmen Paz Castro Correa, Vicente Sandoval y Gabriela Hoberman, analizan la acción colectiva coordinada en la informalidad urbana chilena y el rol que juega la cohesión social en la gobernanza. En los asentamientos informales, en donde, por definición, los actores gubernamentales están prácticamente ausentes, mecanismos de gobernanza participativa, que se desarrollan de forma espontánea y orgánica, fundamentan las decisiones urbanas. Los autores revelan que iniciativas como “Quiero mi Barrio” de Chile y “Enfoque de Barrio” de USAID, permiten comprobar cómo el fortalecimiento de la cohesión social es fundamental para disminuir la vulnerabilidad y el riesgo, aumentar la resiliencia y contribuir

a la sostenibilidad de las mejoras físicas llevadas a cabo, incrementando el capital social de la comunidad y empoderándola, constituyéndose en un actor con capacidad de interacción con autoridades locales y mayor participación e injerencia en la toma de decisiones.

Gregorio Castejón analiza de forma comparativo la génesis y evolución de las infraestructuras de encauzamiento en las ciudades de Santiago de Chile (Chile) y Murcia (España). Ambas ciudades históricamente estaban subordinadas al agua. Los ríos fueron, tanto una condición para la fundación de las ciudades, como un elemento de destrucción debido a las recurrentes inundaciones. Hoy en día, tanto en un caso como en otro, existe una normativa vigente en materia de protección patrimonial de los elementos hidráulicos resultantes de esta interrelación. En Chile la Ley nacional vela por la salvaguarda de todos aquellos bienes existentes en el país por el simple hecho de tener una relevancia histórica. Por el contrario, para Murcia, la normativa vigente hace necesaria la lenta intervención y evaluación de los órganos nacionales y regionales competentes para la designación de una figura de protección que permita la preservación de cualquier elemento. Sorprendentemente en Murcia son mucho más relevantes y numerosas las acciones enfocadas en la conservación del patrimonio. Con esta observación, el autor deja claro que, además de las leyes, también se trata de una cuestión de voluntad de actuar, de si el patrimonio histórico debe ser protegido y valorado para el turismo a fin de preservar las huellas del pasado.

José Muñoz nos lleva a Ecuador donde analiza la demanda de agua para riego en la cuenca del río Vinces y la contrasta con las concesiones de agua otorgadas por la autoridad gubernamental con competencia en la cuenca. Elaborando un análisis geoinformático combinado con datos estadísticos sobre el riego y el uso de las tierras agrícolas entre 1990 y 2014, el autor constata que las concesiones históricas de agua para el riego en la cuenca del río Vinces no reflejan la cantidad real consumida por el sector agrícola, en particular durante el período de verano. En un contexto de un rápido crecimiento demográfico y la creciente demanda internacional de productos agrícolas tropicales se hacen evidentes las dificultades para alcanzar regionalmente un equilibrio entre los procesos naturales y sociales. Si bien, por ejemplo, existe una regulación de la ampliación de la siembra de cultivo de banano en la cuenca del río Vinces con un único objetivo económico (frenar la sobreproducción de la fruta para mantener su precio), no existe un contexto de protección ambiental. El gran consumo de agua de las plantas de banano no se aborda en el reglamento.

Javier Arancibia, Juan Araya y Daniel Zunino analizan y cuantifican los parámetros de diversidad vegetacional del bosque esclerófilo de Colliguay en una región mediterránea de la zona central de Chile con el fin de dar a conocer su patrimonio natural, y construir un marco referencial y conceptual para futuros planes de conservación de especies nativas. Los resultados de un análisis geoinformático indican un alto grado de endemismo, así como la presencia de especies en peligro de extinción. A pesar de la fragmentación existente, los parches de bosque esclerófilo continúan manteniendo su identidad con especies con marcada afinidad a la luminosidad y la sombra, lo cual es un indicio de la resiliencia existente de la naturaleza. La metodología usada permite la recopilación de información precisa y cuantificable (que sirve como indicador de la estructura y funcionamiento del ecosistema), lo cual ayuda a sustentar que

la zona conserva componentes florísticos remanentes de la vegetación original. Este resultado cobra relevancia debido a que es un parámetro cuantitativo que no deja de ser significativo al momento de la toma de decisiones en el manejo y conservación de la flora local.

Florencia Vergara reseña la reedición del libro de Rodrigo Hidalgo *La vivienda social en Chile. Y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*, originalmente publicado en 2005. Vergara, llega a la conclusión que esta reedición ocurre en un momento crucial, ya que invita a mirar lo contingente de la cuestión de la vivienda desde una perspectiva histórica. La pandemia actual y el llamado a “quedarse en la casa” señala una vez más la importancia de la cuestión de la vivienda en las mega urbanizaciones.

Las diversas contribuciones de este número semi temático dejan claro que la gobernanza no es geográficamente neutra, sino que está imbricada en la (re) producción social de los territorios, incluyendo sus patrimonios institucionales y relaciones de poder. Varios de los artículos mencionados también revelan que la gobernanza –en el sentido de coordinar la acción colectiva que aborda los problemas colectivos– es un proceso que requiere información detallada como base para la adopción de decisiones. Esta información siempre está relacionada con el contexto y debe poder interpretarse de esa manera. Por otro lado, el contexto en el que se organiza o se lleva a cabo la gobernanza, está configurado institucionalmente. Es difícil hacer declaraciones sobre la posible eficacia de la gobernanza sin descubrir también las relaciones de poder territorial entre los actores. Son los estudios de casos comparativos los que revelan el patrimonio institucional de la gobernanza en contextos específicos, y dejan claro que la coordinación dirigida de la acción colectiva a menudo fracasa si no se rompen las constelaciones de poder existentes que atraviesan el patrimonio institucional.

Finalmente, como revista Investigaciones Geográficas dedicamos este número a dos amigos recientemente fallecidos, los cuales han sido muy importantes para el Departamento de Geografía y la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile. Ellos son Alfredo Apey Guzmán y Edgardo "El Gato" González Forges.

Referencias bibliográficas

- Benz, A. & Dose, N. (Eds.). (2010). *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS.
- Bustos Gallardo, B., Lukas, M., Stamm, C. y Torre, A. (2019). Neoliberalismo y gobernanza territorial: propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, 73, 161-183.
- Glückler, J., Rehner, J., & Handke, M. (2019). Gobernanza, redes y territorio: editorial. *Revista de Geografía Norte Grande*, 74, 5-20.