



***ENFOQUE TERRITORIAL: MATERIALIZACIÓN DE SU  
INCORPORACIÓN AL DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA.  
UN ESTUDIO DE CASO***

***Doctorante: Rodrigo Ahumada Cabello***

***Directora de Tesis: Dra. María Antonieta Urquieta A.***

***Co – Director: Dr. Alfredo Juan M. Carballeda***

***Santiago, Diciembre de 2020***

## AGRADECIMIENTOS

*A Pamela, mi esposa, por su amor, compromiso y apoyo irrestricto*  
*A mis hijos, Agustín y Renato, por su eterna pregunta, "¿Papá, terminaste la tesis?"*  
*A Antonieta, por sus profundas observaciones y rigurosidad académica*  
*A mi Familia, amigos por su apoyo y permanente empuje y ánimo*

## TAMBIÉN AGRADEZCO A

*Al Dr. Alfredo Carballeda, por su generosidad, disposición y apoyo*  
*Al Dr. Omar Ruz, por su amistad y compromiso con la investigación*  
*A Jéssica Vásquez y Camila Bustos, por su incansable trabajo de campo*

TESIS ADSCRITA A LOS SIGUIENTES PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN

*Esta Investigación ha sido posible gracias el apoyo del Programa FONDECYT DE INICIACIÓN N°11140551, “Operaciones de Inclusión/Exclusión en sistemas territoriales complejos. Marcos e instrumentos para la observación socioespacial”.*

*Investigadora responsable, María Antonieta Urquieta Á.*

*Esta Investigación contó con el apoyo del Programa U Inicia de Reforzamiento de inserción productiva de nuevos Académicos “Inclusión/exclusión espacial de la población migrada internacional en tres comunas del gran Santiago. Redistribución y Reconocimiento para el derecho a la Vivienda y a la ciudad”.*

*Investigadora responsable, M. Antonieta Urquieta A.*

## INDICE

AGRADECIMIENTOS.....	2
INTRODUCCIÓN.....	6
I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	11
1. Políticas Públicas e Intervención territorial: Razones y reflexiones en torno a una paradójica relación.....	12
2. Enfoque Territorial en la Política Pública: Estudio y análisis de caso.....	21
3. Programa Social “Más Territorio”: Contexto institucional y características programáticas.....	26
DISEÑO METODOLÓGICO.....	33
II. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN .....	34
1. Estrategia Metodológica.....	34
2. Preguntas y Objetivos de investigación.....	37
3. Diseño Metodológico.....	38
MARCO TEÓRICO .....	43
III. TERRITORIO .....	43
I. Epistemología del Territorio .....	44
II. Elementos constitutivos del Territorio.....	46
III. El Territorio sin Territorialidad: un factor disociativo en la Política Pública.....	50
IV. El territorio desde la Geografía Humana .....	68
V. Una nueva tipología territorial. Los territorios discursivos.....	75
VI. Complejidad territorial. Territorios vividos/territorios normados.....	83
IV. ENFOQUE TERRITORIAL .....	93
I. Aproximaciones preliminares al Enfoque Territorial .....	94
1.A La Multidimensionalidad en el Enfoque Territorial .....	98
II. Fundamentos del Enfoque Territorial.....	99
2.A Actores.....	104
2.B Dimensiones territoriales.....	111
2.C Escalas y sus niveles.....	118
III. La Multi - actoralidad en el diseño de la Política Pública .....	127
3.A La Política Pública como Instrumento de Intervención .....	133
3.B Actores en la Construcción de la Política Pública.....	135
V. ANÁLISIS PROGRAMA SOCIAL CON ENFOQUE TERRITORIAL “MÁS TERRITORIO” .....	145
I. Descripción del caso de estudio.....	146
II. Análisis de las bases Conceptuales en el diseño del PMT .....	150
2.A El Territorio desde la comprensión del PMT .....	150
2.B Más Territorio: Lo Multi - Escalar .....	157

2.C	Más Territorio: La Multi - Actoralidad .....	161
2.D	Más Territorio: Participación Sustantiva.....	163
2.E	Más Territorio: Capital Social.....	168
III.	Configuración Metodológica del Programa Más Territorio .....	173
IV.	Implicancias de la adopción del Enfoque Territorial al PMT .....	180
VI.	CONCLUSIONES.....	192
VII.	REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS Y ANEXOS .....	215
	Anexo nº1 .....	228
	Anexo nº2 .....	229
	Anexo nº3 .....	230
	Anexo nº4 .....	231
	Anexo nº5 .....	232
	Anexo nº 6 .....	233

## INTRODUCCIÓN

El desafío propuesto para esta investigación es realizar un análisis crítico respecto de la materialización del enfoque territorial en políticas públicas. Para ello se ha seleccionado como caso de estudio el Programa Social para la Superación de la Pobreza “Más Territorio”, aplicado en Chile en el período 2014 - 2019. La selección del caso radica en que en este programa se explicita la incorporación del Enfoque Territorial como propuesta innovadora al modo en que el Estado de Chile ha venido interviniendo aquellos territorios identificados como vulnerables, desde lo socio – económico, político y cultural, por lo cual resulta relevante examinar los fundamentos que sustentan su diseño y formulación. Para el cumplimiento de ese propósito, se realiza una exhaustiva revisión conceptual y metodológica de dos conceptos que permiten su comprensión analítica: Territorio y Enfoque Territorial.

Para efectos de este análisis se hace una revisión de la trayectoria del “Más Territorio” en su fase de implementación, verificando la forma cómo se materializa de manera operativa este Programa Social, cuya apuesta es replantear el “lugar” epistémico desde donde se diseña e implementa la acción del Estado: cambiando el foco desde una Política una política multi sectorial; de una política altamente institucionalizada a una política donde la participación de los actores del territorio es no sólo una posibilidad, sino una realidad. En este contexto, su desafío es mayor pues implica que los actores locales cambien su postura tradicional de destinatarios focalizados a sujetos activos en la construcción y toma de decisiones sobre su territorio.

En este sentido, la relevancia del territorio como categoría de análisis recobra importancia, pues el territorio ya no puede ser visto solo como un mero «contenedor» de los procesos sociales y la historia. Con la globalización, el territorio adquiere una relevancia aún mayor dada la excesiva abstracción de este elemento, pues en la discusión global sobre integración, mundialización, se produce lo que Precado (2004) denominó la “paradoja de la territorialización”. Esto es, frente a la abundancia de abstracción y deslocalización acarreado por la globalización, se requiere de mayor espacialidad y más territorio si efectivamente se quiere dar viabilidad y concreción a los procesos de integración mundial.

Para entender el territorio desde su complejidad, es necesario superar aquellas visiones reduccionistas que lo observan y explican apenas como producto de autoridades,

normas administrativas y discursos hegemónicos que no permiten ver más allá de lo obvio, de lo evidente o de lo superficial y, por tanto, no posibilitan conocer ni dar cuenta de esa configuración encubierta tras esos discursos o “centralidades”, como diría Saquet (2019). Por el contrario, desde el enfoque de la complejidad, es ineludible observar la concatenación de las múltiples variables que intervienen en ese espacio, generando una serie de relaciones e interacciones intersubjetivas, que van moviendo al territorio de un “lugar” a otro, según sea el tipo de intercambio que ocurra entre los múltiples actores, los que, a su vez, se vinculan multi escaladamente al interior de ese territorio. Es necesario superar las concepciones simplistas que comprenden los territorios sin sujetos, sin territorialidad. Por el contrario, aprender (aprehender) la complejidad desde la continua relación territorio/territorialidad como un solo concepto. Lo material y lo inmaterial en un solo sistema de interacciones (en el lugar y con el lugar).

En palabras de Saquet, el territorio significa “naturaleza y sociedad; economía, política y cultura; idea y materia; identidades y representaciones, apropiación, dominación y control; discontinuidades; conexión y redes; dominio y subordinación” (Ibid: 44). En definitiva, el territorio es y representa movimiento; espacialidad y relaciones de poder. Significa territorialización, es construcción social producto de una serie de procesos de intervención sociales, impulsadas tanto desde el Estado como desde los propios actores que viven, construyen y sufren el territorio.

Además del Territorio, este estudio también profundiza en la trayectoria conceptual del Enfoque Territorial, y aunque parezca extraño, el origen del concepto no es nuevo como pareciera ser, ni tampoco representa una novedad en su aplicación. En Europa el Enfoque ha sido aplicado desde la década de los ‘60 con la puesta en marcha de los planes de reordenamiento territorial y reestructuración de la producción rural. Es más, en Sudamérica, los fundamentos y principios del Enfoque fueron incluidos exitosamente en el acuerdo final de Paz entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) firmado el 12 de noviembre de 2016.

Muscará (2005) afirma que Jean Gottman es sin duda uno de los precursores del Enfoque Territorial y destaca que entre 1950 a 1980 tuvo una extensa influencia en los estudios urbanos, teórico-conceptuales, geopolíticos, etc. El propio Muscará, precisa que la amplitud de la contribución de Gottmann traspasa el papel del Estado-Nación y envuelve la construcción histórica, psicológica y social del territorio, mostrando su interdependencia y fluidez en la época moderna, tal como lo demostró en el desarrollo de sus textos.

Efectivamente hay registro de varios países que a partir de la década de los '70 en adelante, han incorporado el Enfoque Territorial en estrategias nacionales de superación de la pobreza y disminución de las brechas existentes entre lo urbano y lo rural. Carlos Montoya, profesor del centro de Estudios Superiores de la Universidad de Antioquia, Medellín, señala que entre las primeras experiencias exitosas de las que se tiene registro, se encuentran las impulsadas por la Unión Europea en el contexto del denominado Plan Mansholt, que a partir de la década de los sesenta busca instalar una política de desarrollo rural que a la fecha no existía en Europa. Delgado en el libro “El enfoque territorial del desarrollo rural” (2001), explica como este Plan, desde un Enfoque Territorial, se propuso priorizar las zonas con mayor índice de pobreza, invertir en la modernización de la agricultura, la reducción de la fuerza laboral empleada en ese sector y la conversión de las empresas agrícolas en empresas calificadas y bien informadas.

El citado autor afirma que, desde ese Plan, Europa tuvo dos épocas de cambios estructurales de gran relevancia que dieron fruto a una política de desarrollo rural de gran relevancia. La primera comprendida entre 1968 y 1988 y la otra entre 1988 y el 2000. En la primera fase, destacan que en 1972 se busca invertir en recursos tecnológicos para mejorar la agricultura, abolir algunas actividades agrícolas y mejorar la instrucción de la población rural que se dedica a la explotación agrícola y que a partir de 1975 el énfasis se sitúa en la prioridad al medio ambiente y al desarrollo territorial diferenciado. Durante el segundo período, el objetivo fue consolidar y profundizar estos avances en inversión tecnológica, favorecido y potenciado con el avance del desarrollo de la ciencia y la tecnología. En este mismo sentido, la diferenciación territorial fue un aspecto ya incorporado en plenitud en las planificaciones de desarrollo territorial.

México y Canadá, son otros dos países que muestran experiencias exitosas en la aplicación del Enfoque Territorial. El año 1981, México promovió la ley de desarrollo rural, antecedente directo de la actual Ley de Desarrollo Rural Sustentable promulgada en 2001. con el propósito de traer bienestar a los pobladores de zonas rurales, mediante la creación de Distritos de Desarrollo Rural, que funcionarían como base de la organización territorial y administrativa de las Dependencias de Administración Pública Federal, además cumplirían con la función de articulación multi escalar, promoviendo Programas sociales y económicos a nivel municipal y regional con la participación de los diferentes actores sociales ahí presentes (multi actores). Por otra parte, el Estado Canadiense cuenta desde la década de los '70 con el denominado “Canadian Rural Partner-Ships” que es la principal estructura



política diseñada por el Gobierno de la época para apoyar las transformaciones rurales desde la aplicación de los principios del Enfoque Territorial.

Cabe mencionar que el Enfoque Territorial no debe confundirse con la idea de “proceso” de desarrollo territorial, ni se le debe considerar un modelo de intervención. El Enfoque, desde el punto de vista de la complejidad, es una “perspectiva de análisis”, que explica y entiende el territorio y su intervención desde esa “complejidad”, de la cual este estudio se hará cargo. Asimismo, el Enfoque permite comprender la diversidad de variables, temas y dinámica permanente de los procesos territoriales y su vinculación con la dimensión ambiental externa. De esta manera, el Enfoque Territorial impele a los planificadores de la política pública, a los actores del territorio y a los equipos profesionales responsables de la intervención, a reflexionar y entender el territorio, desde la diversidad y simbolismo de las interacciones, de la interdisciplinariedad en el diseño e implementación y en el incesante movimiento.

La primera parte del documento propone la construcción del Problema Objeto de Estudio, a partir de los componentes centrales en la configuración de una complicada relación entre política pública y Enfoque Territorial. Se explica de qué manera en el contexto actual, Estados y Gobiernos diseñan política pública e intervienen territorios, sin ningún tipo de consideración a la opinión, experiencia y/o necesidades de la ciudadanía, sociedad civil organizada o actores que habitan esos territorios. Lo anterior, conduce a una política pública rígida, sectorizada, deslegitimada, la cual no se hace cargo de las reales necesidades o intereses de los actores del territorio, es decir, que sigue prevaleciendo la visión de las comunidades locales como objeto de programas estandarizados y no como sujetos activos de acción y de construcción de territorio y territorialidad.

Dicha sección incorpora además el Diseño Metodológico de la Investigación, donde se establece con claridad el tipo de estudio, las preguntas de investigación, objetivos generales y específicos, finalizando con una descripción de la unidad de análisis y técnicas para la recolección y análisis de la información.

La segunda parte del documento, Marco Teórico, plantea una acuciosa revisión teórica y conceptual de las principales miradas existentes sobre los conceptos fundantes de esta investigación: Territorio y Enfoque Territorial, relacionando siempre ambos conceptos con la política pública, como espacio de materialización y vinculación significativa. A través de esta revisión bibliográfica, se podrá dilucidar la predominancia de

determinados enfoques, la manera como cada uno de los conceptos son analizados por los investigadores de las Ciencias Sociales y otras disciplinas como la Geografía o la Ciencia Política. Además, nos permitirá realizar un análisis crítico en torno a los repertorios conceptuales de cada uno de ellos y la manera como se asimila la “complejidad” territorial y su aplicación en el Enfoque Territorial, con las respectivas implicancias que tiene su aplicación a las Políticas públicas

La tercera parte del documento, construye un análisis integrado de la forma como se materializa la aplicación del Enfoque Territorial, a partir de la experiencia concreta del Programa Social para la Superación de la Pobreza “Más Territorio”. Dicho análisis considera la trayectoria conceptual como metodológicos del Programa, y sus respectivas instancias de evaluación sumativa y formativa.

Finalmente, la cuarta sección de este documento presenta los antecedentes respecto de la extensa revisión bibliográfica realizada a lo largo de todo el proceso de investigación. Además, se incluye un acápite final con los Anexos de la Investigación, los cuales hacen referencia especialmente a las matrices y tablas de contenidos, elaborados a partir de la información obtenida.

**Capítulo I**  
**Planteamiento del Problema**

## ***1.- Políticas Públicas e Intervención territorial: Razones y reflexiones en torno a una paradójica relación.***

El territorio, como pocas veces, está siendo un atractivo y recurrente campo de estudio tanto en materia de investigación, conceptualización y comprensión de los fenómenos que allí ocurren, especialmente para quienes son responsables de planificar e implementar futuros procesos de intervención territorial. Tanto así, al igual que varios autores, Gurevich (2005) sostiene que el territorio “se ha convertido en los últimos años en asunto obligatorio de las Ciencias Sociales, pues es evidente que cuando pensamos en el territorio estamos pensando en la sociedad y viceversa. Es decir, no podemos entender la sociedad sin el territorio”.

El concepto de territorio se concibe como una parte de la superficie del mundo que pertenece a una nación; dentro de esa superficie se crea un país que es habitado por un pueblo que tiende a tener las mismas costumbres y hábitos, país que mediante el uso de fronteras o límites territoriales delimita su territorio respecto del de las naciones vecinas. (Banco de la República, Colombia 2010). Pero esta es sólo una de tantas conceptualizaciones posibles sobre territorio, las cuales están caracterizadas según el lugar teórico desde donde se escriben estas definiciones.

Además, dados los esfuerzos por descifrar la complejidad sistémica que ofrece un territorio y las múltiples dimensiones y variables ahí presentes, han ido “moviendo” al territorio en una dirección u otra, emergiendo como un atractivo desafiante para los científicos sociales, planificadores e interventores.

Una manifestación concreta de la afirmación anterior es la incorporación por parte del Estado Chileno, a principios de la década de los '90, de una matriz epistemológica que le permitió innovar en materia de política pública en general y de política Social en particular. En efecto, la incorporación del Enfoque Territorial” como perspectiva de análisis a la política pública, con todas las implicancias que esto conlleva, tanto a nivel conceptual como metodológico, fue una apuesta innovadora y radical, pero necesaria, dado el contexto de transición política que vivía el país, saliendo de una Dictadura Militar que duró 17 años.

Desde el punto de vista conceptual, implica que el Estado realiza un giro en materia de política pública, desde una perspectiva asistencialista, donde el objetivo principal era ejercer el máximo control social, a través de la ayuda que brindaba el Estado, hacia una

política pública cuyo objetivo transversal, es la promoción de la participación social y el fortalecimiento del tejido social organizacional existente en los territorios.

Desde el punto de vista metodológico, supone el surgimiento de una serie de dispositivos e instrumental, en concordancia con la promoción de la participación social y el fortalecimiento de las organizaciones sociales. Se trata de poner en el centro de los programas sociales Programas Sociales, las innumerables necesidades e intereses de una población abandonada y reprimida por casi dos décadas de Dictadura Militar.

En este contexto socio - político y económico se sitúa el diseño y puesta en marcha de una oferta programática diversa, con un foco muy centrado en los temas territoriales, en la participación y en todos aquellos componentes propios de la construcción cooperativa, solidaria y comunitaria. Una propuesta innovadora que, recoge la misión y visión institucional fundante. La oferta programática que marca el punto de partida del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), propone una estrategia de intervención social basada en la perspectiva del enfoque territorial.

Durante el primer período post dictadura, el diseño de la política pública y los programas sociales, contempla la incorporación de conceptos como, comunidad, participación social, organización social, entre otros. Los actores individuales y colectivos, debían ser los protagonistas y en ellos se debía depositar la confianza de la administración y ejecución de las iniciativas locales de desarrollo. Los procesos participativos, el fortalecimiento organizacional y la transferencia de poder real para la toma de decisiones a los actores del territorio, eran principios fundacionales de esos programas, donde trabajar con las organizaciones sociales, dirigentes y comunidades, era parte inherente de los objetivos del trabajo en el territorio.

En efecto los programas sociales implementados por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social - FOSIS durante esa primera etapa se caracterizaban por la incorporación de una perspectiva “comunitaria”, donde los objetivos de impacto estaban centrados en la promoción de la organización social y el fortalecimiento del escaso tejido social presente en los territorios, ambos aspectos profundamente debilitados y reprimidos durante el Régimen Militar. La excepción a esta situación la constituyen aquellos territorios donde la organización política y el movimiento poblacional se articuló para resistir a la acción de la Dictadura.

Los nombres empleados en los programas sociales diseñados e implementados por el Estado, a través del Gobierno de la época, hablan por sí solos respecto de la relevancia que se le daba al concepto de participación social, de tejido social, solidaridad, etc. Por citar algunos: “Entre Todos”, “Comprando Juntos”, “Programa Local de Desarrollo Juvenil”, etc.,

Sin embargo, lo que era un elemento propio de los programas sociales en la década de los '90, a partir de los 2000, se transforma en una excepción, pues se produce un cambio programático profundo en lo que a diseño de política pública se refiere. Específicamente a partir del 2002, con la incorporación del Programa “Puente”, hace su aparición pública la Matriz de Riesgo Social, como el eje articulador y base epistémica desde donde se diseñará la nueva política social del Estado de Chile. En este sentido, el Programa “Más Territorio”, viene a poner de manifiesto el viejo anhelo de retomar el enfoque propio de los Programas Sociales de los '90, los cuales, como ya se señaló, incorporaban con mucha fuerza conceptual y metodológica, la mirada o perspectiva territorial.

Con la incorporación de la Matriz de Riesgo Social al proceso de diseño y formulación de la política pública, a comienzos del siglo XXI, la perspectiva y objetivos de trabajo en el territorio, como era de esperar, cambia radicalmente de orientación, volcando los esfuerzos hacia la integración e incorporación de las familias más pobres al sistema social, y a la obtención de beneficios entregados por el Estado.

Un ejemplo paradigmático en este sentido lo constituye el Programa “Puente” implementado por el propio FOSIS a partir del año 2002.

El Programa nace bajo la presidencia de Ricardo Lagos (2000 – 2006) y el Ministerio responsable de su ejecución fue el desaparecido Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN), actualmente Ministerio de Desarrollo Social (MIDESOL). Este Ministerio continúa a cargo tanto del Programa “Puente” como del sistema Chile Solidario.

Este programa se constituyó en la puerta de entrada al sistema de protección social Chile Solidario, el cual fue implementado a través de un “operador social” – apoyo familiar domiciliario - que interviene a las familias indigentes “desde dentro” para conectarlas al sistema público de servicios sociales. El objetivo transversal de este Programa fue sacar a familias de la extrema pobreza a través de un trabajo psicosocial y una intervención sostenida sobre la base de 7 pilares o ejes temáticos, donde el objetivo es ir mejorando

cada uno de estos aspectos en cada familia intervenida. (MIDEPLAN, 2004). Los pilares del Programa fueron los siguientes:

- Identificación
- Dinámica Familiar
- Habitabilidad
- Trabajo
- Ingresos
- Educación
- Salud

A través de estos 7 pilares hay 53 condiciones mínimas que trabajar con la idea de ser cumplidos en los 2 años de acompañamiento a la familia, cuyo objetivo transversal fue mejorar su calidad de vida y erradicar la extrema pobreza de las familias “beneficiarias” del programa.

Este Programa fue definido por parte de la propia institución, FOSIS, como “una estrategia de intervención psicosocial que brinda un apoyo integral a familias que viven en condiciones de extrema pobreza para que ellas logren satisfacer sus necesidades básicas, a través de la generación de ingresos económicos superiores a la línea de indigencia, y activen las habilidades necesarias para su integración a las redes locales disponibles” (FOSIS, 2004: 13). Como se puede apreciar, la extrema focalización opera como principio transversal en el diseño de esta política pública.

Respecto de la estrategia implementada por el Programa Puente señala que, “se basa en el establecimiento de una relación personal y periódica entre un profesional o técnico, el Apoyo Familiar, y cada una de las familias participantes, durante un periodo de 24 meses. A través de un trabajo periódico en el domicilio de cada familia (cuya frecuencia va decreciendo a medida que se avanza en el proceso de intervención), el Apoyo Familiar, utilizando una metodología especialmente diseñada, el cual implementa una estrategia de promoción y apoyo que le permita a la propia familia desarrollar un proceso de mejoramiento de sus condiciones de vida.

Cada familia trabaja en conjunto con el Apoyo Familiar para dar cumplimiento a 53 condiciones mínimas de calidad de vida en las dimensiones de: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos” (FOSIS, 2004).

Cabe destacar que, para el Programa “Puente”, estas son las condiciones consideradas como los umbrales mínimos de satisfacción que el Programa se propone alcanzar con cada una de las familias participantes y son, por lo tanto, “los factores del éxito de su intervención, por cuanto se asume que una familia supera su condición de extrema pobreza al dar cumplimiento a la totalidad de dichas condiciones.” (FOSIS, 2004:14)

De acuerdo con lo anterior, es posible evidenciar, que este es un programa con un claro y explícito carácter psicosocial, centrado en la familia como unidad de intervención, donde el proceso se orienta fundamentalmente a la entrega de herramientas y beneficios que les permitan a las familias “usuarias” superar el umbral de pobreza extrema en la que se encuentran.

En este sentido, los objetivos y fundamentos del Programa “Puente” son una reafirmación del carácter psicosocial contenido en él.

El objetivo del Programa es hacer pasar una familia que vive en la indigencia a un nivel de vida superior pero que seguirá siendo modesto por las innumerables condiciones de vulnerabilidad que presenta. (FOSIS Avance de las Obras. 2004: 20)

Respecto de sus objetivos específicos propone:

- Entregar apoyo psicosocial a las familias en extrema pobreza para promover el desarrollo de sus propias potencialidades, transformándolos en sujetos autónomos capaces de crear eficaces estrategias para la satisfacción de sus necesidades.
- Vincular a las familias indigentes a los servicios y beneficios sociales, comunitarios e institucionales, públicos y privados, disponibles en la red territorial.
- Facilitar las condiciones mínimas de calidad de vida a los miembros más vulnerables de las familias que participan en el Programa Puente: niños, jóvenes, adultos mayores, mujeres, personas con discapacidad y personas que pertenecen a minorías étnicas.

A partir de la revisión y análisis, tanto del objetivo general, como de sus objetivos específicos, es posible constatar coherencia con la orientación psicosocial explícita en la definición del programa y el marcado carácter individual de este programa social. Brindar “apoyo psicosocial”, “vincular a las familias a los servicios y beneficios sociales” y “facilitar las condiciones mínimas de calidad de vida”, son una evidencia más de un programa



centrado exclusivamente en el sujeto y su entorno familiar, sin una consideración ni referencia hacia el contexto social, cultural ni geográfico en el cual se sitúa esta familia.

Entre los fundamentos del Programa, que tal vez podrían vincularse a conceptos que hacen referencia a la posibilidad de articulación, coordinación y existencia de recursos endógenos, podrían destacarse una mención específica a tres conceptos implícitos: el de capital social, el de red social y el tercero hace referencia a una noción de vulnerabilidad que justifica la intervención en crisis (FOSIS, 2004). Además, existe en el Programa “Puente” un postulado esencial que considera como foco de intervención a la familia como grupo y no al individuo aislado, es decir, el individuo y la familia, pero sin conexión con la comunidad o territorio. El grupo familiar es el núcleo esencial sobre el que se trabaja y apoya favoreciendo el desarrollo personal y social de sus integrantes.

Precisamente, la intervención social sin contexto es el punto que marca una distinción especialmente importante con el Enfoque Territorial, tanto desde la perspectiva de lo territorial como el contexto socio - cultural y territorial, son componentes claves al momento de pensar y diseñar cualquier plan de intervención. Como señala Teresa Matus (2002), ninguna intervención social podrá ser efectiva en tanto no considere la complejidad de los contextos en los cuales se sitúa el objeto de la intervención. En este sentido, no sería posible proyectar e impulsar procesos de intervención sin una adecuada interpretación de ese contexto social, cultural y territorial.

Posteriormente en Chile, durante los últimos tres períodos de Gobierno, desde Michelle Bachelet (2006 – 2010; 2014. 2018) y Sebastián Piñera (2010 – 2014), se ha incorporado el enfoque territorial al menos en dos sectores relevantes de la intervención pública: la Superación de la Pobreza y la Recuperación de Barrios. Lo que se tradujo en la generación de una oferta programática desde el Ministerio de Desarrollo Social, a través del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) en el diseño e implementación del Programa Social Más Territorio, y desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, con la implementación del Programa denominado “Quiero mi Barrio”, el cual comparte ejes de intervención con el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y la Subsecretaría de Prevención del Delito, a través del Programa denominado “Barrio Seguro”.

Estas constituyen experiencias relevantes de ser analizadas, pues se trata de una apuesta innovadora en lo programático, la cual debe ir acompañada de una apuesta innovadora en lo conceptual y especialmente en lo metodológico. La incorporación del

Enfoque Territorial al diseño de la política pública sugiere asumir una observación compleja del territorio y, en consecuencia, una perspectiva compleja de la intervención territorial.

Luego de revisadas ambas perspectivas u orientaciones bajo las cuales el Estado de Chile, diseñó e implementó la política pública de los años noventa y toda la década del 2000, bien vale la pena una reflexión en torno al escenario político – institucional en el cual se configura parte importante de la discusión programática, técnica y política.

La incorporación o no del Enfoque Territorial al diseño de la política pública, no se trata sólo de una discusión técnica – institucional o programática. Se trata de una decisión política y conceptual (también metodológica), con implicancias que podrían contribuir a la ocurrencia de importantes transformaciones en la manera como el estado diseña actualmente la política pública. En este sentido, podría significar el cambio de perspectiva en cómo se piensa y como se diseña la actual política pública, lo que en el fondo representa un cambio de perspectiva en la manera como se observa el territorio.

Incorporar el Enfoque Territorial, supone entender la existencia de un territorio normado y un territorio vivido, como diría Francisco Ther (2012), donde generalmente esa norma no logra incorporar la riqueza y complejidad de lo que en ese territorio se vive, se sufre y se acuerda. Ese territorio donde constantemente sus actores interactúan, se vinculan y disputan cada espacio de decisión. Pero también ese espacio de desidia e indiferencia propia de un sistema que potencia lo individual e invisibiliza lo colectivo como respuesta válida a la necesidad.

Así mismo, enmarcar los Programas Sociales en el contexto del Enfoque de Derechos implica asumir otras miradas con sentido y pertinencia a los contextos territoriales, comprendiendo las complejidades que las definen. Se incorpora el enfoque intercultural, desde la perspectiva de comprender y validar a los otros como sujetos de derecho, donde el reconocimiento mutuo de las diferencias y similitudes permite el reconocimiento por ejemplo de nuestras culturas originarias y otras culturas que conviven en un territorio, y a partir de ello comprender procesos territoriales (Manual PMT, 2017).

El territorio entendido desde la complejidad que propone la incorporación del Enfoque Territorial es definido como un espacio socialmente construido y (de) construido, con multiplicidad de actores que interactúan entre sí de manera continua y donde el intercambio de ideas, proyectos y decisiones son parte de la cotidianidad. Con esto, se

configura un escenario donde el territorio debe ser analizado, entre otras consideraciones, como un espacio de permanente pugna por el poder (Borja, 2000).

La incorporación del Enfoque Territorial al diseño de la política pública puede constituirse en un aporte significativo a la legitimación de los Programas Sociales en los territorios. Lo anterior, dada la flexibilidad que supone la elaboración desde esta perspectiva, especialmente cuando se trata de generar espacios de participación real y sustantiva, donde la ciudadanía plantea sus verdaderas necesidades, prioridades y/o intereses. Por otra parte, la incorporación de una serie de dispositivos que constituyen un instrumental metodológico que promueva y viabilice esta participación, donde el concepto de lo multi actoral (individual y colectivo), adquiere mayor relevancia, dada la lógica horizontal del Enfoque Territorial como perspectiva de análisis. Desde este diseño, la capacidad de incidencia, articulación y toma de decisiones por parte de los actores que habitan los territorios, deja de ser un anhelo nunca materializado por parte de la política pública de corte tradicional, para constituirse en una realidad donde la reivindicación de la experiencia, el reconocimiento del saber instalado en el territorio, opera como un principio de acción ineludible en la política pública de corte territorial.

Por otra parte, el Enfoque Territorial posee una relevancia conceptual fundamental, pues al ser comprendido como una “perspectiva de análisis” propone un desplazamiento del lugar desde el cual se observa tradicionalmente a los territorios. Este “giro” en la observación, supone que el territorio no se observará como un simple receptáculo o “sector” donde se implementa la política pública. Tampoco sus habitantes serán observados como sujetos vacíos sin historia, sin contexto, ni saber propio. Todo lo contrario. El Enfoque Territorial, propone una mirada compleja del territorio, donde la multidimensionalidad, la multilateralidad y la permanente interacción de sus actores, configura escenarios de intervención complejos, dinámicos y en permanente construcción, (de) construcción, lo que demanda entonces, una política pública capaz de comprender y analizar esa complejidad desde una perspectiva situacional, que permita luego, impulsar procesos de intervención social que asuman esa realidad y sean capaces de brindar o construir respuestas de manera participativa, deliberativa a través de instancias territoriales colectivas.

El Enfoque presenta una forma diferente de comprender la intervención en los territorios, por ello propone un análisis complejo y situacional del territorio. Otra cosa que no puede pasar desapercibida como beneficio máximo del Enfoque Territorial, es la posibilidad de promover el paso de un enfoque diferenciado de grupos prioritarios,

entiéndase, mujeres, jóvenes y grupos étnicos a un enfoque de transversalización de actores sociales en el que primen como ciudadanos o ciudadanas, con derechos y obligaciones, que habitan el territorio y tienen capacidad de deliberar y decidir” (Saquet, M. 2019), pues en ellos recae una responsabilidad contributiva porque permitirán que las zonas en las que habitan encuentren diferentes formas de explotación y utilización de recursos naturales y humanos. Ya es hora de dejar de pensar, que quienes habitan los territorios, sólo son meros receptores pasivos de la política pública y programas sociales.

En este difícil escenario social y político, es que el Estado debe intervenir en lo público, a través de su instrumento más reconocido que es la política pública. Sin embargo, la forma como se diseña y formulan la política pública, es un espacio de reflexión y decisión que, desde el punto de vista de esta investigación, debe ser revisado críticamente, toda vez que la ciudadanía reclama cada vez con más fuerza, su derecho a participar y ser incluido en los espacios de deliberación y decisión. Esta posición de tipo participacionista, contrasta violentamente con una forma tecnocrática de diseñar la respuesta por parte del Estado a las demandas de la sociedad civil, se observa claramente insuficiente, pues propone un tipo de respuesta, basada en criterios meramente economicistas, donde prima sólo la opinión del técnico “experto”, o en su defecto la visión reduccionista del actor político, que sólo busca la obtención de rédito político, ante cualquier forma de intervención estatal.

La mirada restrictiva del Estado, y la excesiva institucionalización administrativa, como diría Laclau, en el tipo de respuesta que se propone a la ciudadanía, sin un reconocimiento cabal de sus intereses y necesidades, configuran un escenario complejo, difícil de enfrentar, donde el desapego y la desconfianza de los ciudadanos hacia el Estado, se transforman en la manifestación concreta de una crisis institucional, que se instala transversalmente en todos los sectores de la sociedad, sin tener aún, rumbo definido y mucho menos, un desenlace conocido.

Tal vez llegó el momento de pensar y evaluar la posibilidad de avanzar decididamente en la incorporación de nuevas formas de comprender y observar la realidad por parte del Estado. En este sentido, la incorporación del Enfoque Territorial al diseño e implementación de la política pública podría contribuir en la búsqueda de respuestas a esta compleja y profunda crisis de legitimidad y desconfianza, por la que atraviesa el estado de Chile.

## **2.- Enfoque Territorial en la Política Pública: Estudio y análisis de caso.**

Es evidente que al momento de reflexionar respecto de las políticas públicas y la mejor estrategia posible que éstas pudieran utilizar en el marco de procesos de intervención territorial, lo primero sería incorporar un elemento central e ineludible desde el punto de vista del Enfoque Territorial, esto es, la participación social.

En efecto la participación social como dispositivo central en la legitimación de la política pública, y así dar prioridad a las necesidades sentidas por la comunidad y especialmente, para ser parte importante en los procesos de construcción y reconstrucción de la relación territorio / territorialidad. Así mismo, la consideración deconstructiva en la planificación de la política pública, contribuiría en el avance de un diseño de política flexible, situada y haciéndose cargo de las complejidades territoriales que, sin lugar a dudas, obliga a técnicos, planificadores, actores políticos y sociales, a “mirar” y “re mirar” el territorio, intentando asimilar lo más rápido como sea posible, las incesantes y profundas interacciones que “mueven al territorio en todas direcciones. Conflictos, pugnas por el poder, construcción y reconstrucción de identidad (es), fronteras confusas y dinámicas, redes que operan y articulan en el territorio, pero, sobre todo, en conjunto con todos los otros procesos, van configurando sucesivas relaciones asociativas / disociativas, lo que finalmente observamos como los territorios de intervención. Complejos, difusos, identitarios y en permanente construcción.

Por ello, el desafío de la intervención es enorme y requiere de una mirada integral, amplia y profunda del territorio. El Enfoque Territorial ha intentado ser una respuesta a este gran desafío y a continuación, se desarrollarán los aspectos considerados centrales de este enfoque con perspectiva o corte territorial.

En primer lugar, el Enfoque considera al territorio como un “sistema complejo de interacciones y fuerzas que intervienen al interior de este sistema, movilizándolo al territorio en una dirección u otra, dependiendo de cuales sean las fuerzas que en un momento determinado ejerce mayor capacidad de influir en las decisiones que afectan al territorio” (Boisier, 2003). En esta definición queda clara la visión sistémica del autor, misma visión sistémica que prevalece cuando se analiza el proceso de intervención y se vincula a éste con el Enfoque Territorial.

Pero esta definición no agota el debate sobre lo que se entiende por territorio. Para Samper, el territorio es un espacio socio – geográfico “construido social, cultural e

históricamente, por la interacción entre los seres humanos, y de éstos con la naturaleza, transformándola y de esta manera construir sus modos de vida” (Samper, Mario 2015). Es evidente entonces que, cuando hablemos de territorio y Enfoque Territorial, desde la perspectiva de este autor, se entenderá en dos ideas fuerza. La primera, es que el territorio es un “sistema” complejo, donde sus partes y componentes se encuentran entrelazados e interconectados entre sí, en una relación de influencia mutua. Lo segundo, es que el territorio, es una construcción social, cultural e histórica, donde el ser humano modifica el territorio de acuerdo sus intereses y propias necesidades.

Uno de los aspectos importantes que define el Enfoque, es entender el territorio constituido por una serie de dimensiones que entrelazadas e interdependientes entre sí le dan cuerpo y espíritu al territorio. Sintetizando la información, distingue cinco dimensiones: ambiental, política, social, cultural y, por último, institucional. Cabe destacar, que todas estas dimensiones son también consideradas como “dimensiones de la intervención”. (Wagen, Juan 2011).

Otro componente relevante para el Enfoque territorial dice relación con el “capital” instalado o presente en los territorios. Distingue al menos tres tipos de capitales. El primero se refiere al capital natural, es decir, a los recursos naturales presentes en el territorio, los cuales serán importantes al momento de definir cuáles serán las potenciales áreas susceptibles de ser desarrolladas en un mediano o largo plazo. Es lo que Albuquerque denominó la “vocación territorial” (2005). En segundo lugar, el capital de infraestructura, el cual considera todos aquellos avances realizados en materia de carreteras, puertos, puentes, etc. El capital económico, vinculado a la capacidad de inversión, producción, mercado, etc. Por último, el denominado capital social, que se caracteriza por la existencia de “relaciones de confianza, reciprocidad, asociatividad y ciudadanía que permite a las personas alcanzar sus objetivos en sociedad” (Putnam, Robert 1996).

En el territorio también es posible encontrar un capital humano, que se refiere al conocimiento, experiencia y sabiduría de las propias personas. Así como su educación y habilidades. Otro es la existencia de un capital cultural muy asociado a la identidad del territorio y, finalmente un capital cognoscitivo, es decir los conocimientos que regularmente son tácitos entre la comunidad y que representan las maneras en que las personas y los grupos han aprendido a relacionarse con la naturaleza y aprovechar al máximo sus recursos, pero con perspectiva sustentable. Por ejemplo, el conocimiento tecnológico local, asociado a la explotación de algún producto o actividad económica.

De acuerdo con los planteamientos de Samper, el propósito fundamental del Enfoque Territorial es “mejorar la calidad de vida en los territorios, a través de un desarrollo integral y sustentable, propiciando el logro de la felicidad de las personas las familias, grupos y comunidades que habitan ese territorio” (Samper, Mario 2012).

Un aspecto central en la definición y en el desarrollo del Enfoque, es la relación amigable del ser humano con los ecosistemas ambientales. El respeto a la naturaleza y sus recursos es clave para entender la profundidad de una mirada territorial integral. El desarrollo sostenible que abarca este enfoque comprende las diversas dimensiones que ya han sido mencionadas, lo que reafirma su vocación de integralidad y relación sistémica.

De acuerdo con el propio Samper, el Enfoque pretende construir territorios de calidad. Calidad en las relaciones sociales y en las relaciones con la naturaleza. Calidad en la producción y en las cadenas de valor. Calidad en la institucionalidad, calidad en la cultura y en la identidad territorial.

Tal vez uno de los paradigmas más importantes que se propone transformar el Enfoque Territorial es pasar de una mirada sectorial en la intervención a una perspectiva territorial. Poner en cuestión la clásica perspectiva sectorial del Estado, el cual interviene focalizando determinadas áreas o sectores específicos del territorio, ha significado en palabras de Quinteros, “pasar de una perspectiva sectorial y reducida, a una mirada compleja y sistémica del territorio que brinda una visualización general del espacio que se quiere intervenir” (Quinteros, Christian, 2016). Entonces, se puede afirmar que, desde el Enfoque Territorial, prevalece una perspectiva holística e integral por sobre la mirada particular y focalizada, la cual ha sido un sello del Estado, al menos las últimas décadas de gestión pública, especialmente en el diseño de los programas sociales.

Así mismo, para Mario Samper, el Enfoque Territorial ha propiciado de manera permanente y sostenida, la necesidad de trabajar en dos objetivos a nivel de territorio. El primero dice relación con un aspecto que la actual PP no se hace cargo, y es la incorporación de las organizaciones sociales, civiles y el propio Estado, en un esfuerzo mancomunado por magnetizar el desarrollo de los territorios, disminuyendo la brecha de desigualdad e inequidad que es posible apreciar en casi todas las dimensiones del territorio. Lo segundo - y estrechamente vinculado al primer objetivo - es contribuir a la cohesión social de los territorios, lo cual se logra entre otras cosas, disminuyendo y reduciendo las desigualdades e inequidades existentes hoy en día. Por ejemplo, eliminando las

exclusiones históricas de determinados grupos de la sociedad, en temas como servicios, acceso a la ciudad, vivienda, transporte, etc.

Respecto del enfoque territorial, también es importante identificar cuáles son los principios que debieran orientar el proceso de planificación y posterior implementación de las políticas públicas de corte territorial. Al respecto, una precisión inicial, en el sentido de recalcar o enfatizar en la perspectiva sistémica que tiene este enfoque, y en consecuencia todo el desarrollo conceptual se enmarca en esa línea de análisis e interpretación de la realidad.

En este sentido, uno de los objetivos que plantea el Enfoque Territorial, desde la visión de Samper, es potenciar el desarrollo integral de los territorios, insertándolos en el contexto local y global de la manera más competitiva posible, tanto en los ámbitos de la economía, como lo social, político y cultural. Coherente con lo anterior, el primer principio es el reconocimiento y comprensión de la multifuncionalidad de las actividades socioeconómicas. Es decir, se busca potenciar cada una de las actividades económicas y sociales que acontecen en el territorio fomentando la ocurrencia de todas las sinergias posibles entre las distintas actividades económicas presentes en el territorio, potenciando su inserción y competitividad tanto en la fase de producción como en la comercialización de sus productos. Lo mismo en las actividades económicas, donde el esfuerzo es “sinergiar” la actividad social y política de actores individuales y colectivos, contribuyendo a poner en la agenda pública (políticas sociales, por ejemplo), las demandas y necesidades del o los territorios. En este sentido la mirada estratégica del territorio es clave para no generar controversias infructuosas entre estos actores, sociales y económicos. (Ecadert, 2014)

El segundo principio se vincula directamente a la intervención derivada de la administración pública, y propone entender la acción pública desde el principio de la multi sectorialidad, pasando de la acción pública sectorizada a una acción donde se abordan de manera conjunta y simultánea distintos sectores como educación, salud, productividad, entre otros. Este cambio de paradigma en la intervención pública aportaría mucho en la construcción de territorios más homogéneos desde la perspectiva de su desarrollo económico y más cohesionados desde la perspectiva social. Además, la validación de la acción pública y la eficiencia de la política social seguramente resultaría muy beneficiada desde la evaluación ciudadana.



Complementario al principio anterior y en la misma línea de análisis, el tercer principio habla sobre la integralidad de la acción territorial. O sea, si la multi sectorialidad de la acción pública se materializa en el territorio, lo más probable es que esta intervención tenga una tendencia hacia un proceso de planificación integrada, una acción mancomunada entre instituciones y sociedad civil y una amplia participación social que actúe como dispositivo de sustentabilidad y legitimación territorial. Dicho de otra manera, en tanto los territorios vayan siendo intervenidos desde las distintas áreas de necesidad, incorporando las necesidades sentidas por la población, entonces la disposición concreta y simbólica de la comunidad a incorporarse en estos procesos de intervención, será positiva.

Finalmente, el reconocimiento de territorios diferenciados entre sí es entender que los territorios son espacios físicos y sociales construidas y reconstruidos por diferentes grupos sociales, los cuales están en permanente cambio e interacción. En coherencia con este dinamismo, la comprensión e intervención de los territorios debe hacerse atendiendo a las particularidades y singularidades propias de cada espacio e intentando descifrar la complejidad sistémica que cada una de estas unidades encierra. Por ejemplo, la diferencia entre territorios urbanos y rurales es evidente e insoslayable. Pero también la diferencia que es posible encontrar entre territorios urbanos dentro de una misma ciudad, con sectores más “acomodados” y sectores más “desposeídos”, Es decir, podríamos establecer claras diferencias entre territorios con acceso a servicios básicos, urbanización, transporte, áreas verdes, y territorios con deficiente o nulo acceso a estos servicios. Lo que Joan Subirats (2006) y otros autores han descrito como los procesos de inclusión – exclusión territorial.

De lo anterior, una precisión respecto del Enfoque, se debe recalcar o enfatizar la perspectiva sistémica que tiene y en consecuencia todo el desarrollo conceptual se enmarca en esa línea de análisis e interpretación de la realidad.

### **3.- Programa Social “Más Territorio”: Contexto institucional y características programáticas.**

En este capítulo se plantea como objetivo, presentar una detallada descripción de los antecedentes políticos y contextuales del país, que situaron el surgimiento del Programa “Más Territorio” que además de tratarse del caso de estudio para esta investigación, es el programa para la superación de la pobreza más emblemático en el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet, pues es este programa el que representa la apuesta más significativa en materia de incorporación de una perspectiva y matriz de análisis distinta a la que se había venido adoptando por parte del Estado hasta ese momento. El Programa se inserta en un contexto institucional muy particular, el cual viabilizó las condiciones necesarias de su aparición a principios del año 2014. En efecto, “Más Territorio” encarna la apuesta más osada en materia de diseño de política pública, pues es el único programa social en todo el abanico de propuesta de intervención pública que explicita la incorporación del Enfoque Territorial como base epistemológica y marco conceptual, tanto en el diseño y formulación, como en la fase de implementación del Programa. Precisamente, este será el punto central del trabajo de investigación.

Junto con lo anterior, se realizará una minuciosa revisión de la estructura metodológica del Programa, exhibiendo cada una de las fases, con sus respectivos objetivos, actividades y dispositivos metodológicos que le asignan a cada fase una especificidad en lo conceptual, lo metodológico y en los productos que cada fase aporta al cumplimiento general de los objetivos. Para el cumplimiento de esta tarea, se acudió a todo el repertorio encontrado del Programa “Más Territorio” que incluye documentos institucionales, manuales de funcionamiento, propuestas de diseño, informes de evaluación (formativa y sumativa), diagnósticos, entre otros antecedentes.

En materia de desarrollo y crecimiento, Chile representa una de las economías que más se ha posicionado en el escenario internacional durante las últimas décadas, evidenciando un importante crecimiento “sostenido en el largo plazo, lo que ha permitido que el país pase de un ingreso per-cápita de aproximadamente US\$ 3.900 en 1990, a uno de US\$ 9.070 en 2011 (CEPAL 2013), donde el impacto de este crecimiento se ha manifestado en el desarrollo de la infraestructura nacional, en avances notables en materia de acceso a la salud, educación y vivienda, y en un mejoramiento global de las condiciones de vida de la población, aún persisten problemas propios de una sociedad en desarrollo,

que – entre otros – se manifiestan en los altos niveles de inequidad que exhibe el país, comparado con otros países latinoamericanos y con los promedios de la OCDE” (Fernández, Ramírez, y Trivelli, 2013).

Por otra parte, según el Banco Mundial (2014), el país ha registrado un crecimiento anual mayor al 5% entre los años 2010 - 2013: 5,8%, 5,9% y 5,6%, respectivamente. Más específico aún, en el ámbito de la superación de la pobreza, según datos del Programa de Naciones Unidas, en una década el país logró reducir de un 38% de personas pobres y un 12% en situación de indigencia, a un 14,4% y 2,8% respectivamente.

Sin embargo, lo paradójico es que la evidencia muestra en Chile la existencia de territorios con baja participación social, disímiles capacidades de los municipios para responder a las necesidades de sus comunidades y una oferta pública desarticulada y poco pertinente a las demandas locales son todos componentes constitutivos de escenarios con excesiva concentración de pobreza y generación de brechas de oportunidades entre quienes habitan un territorio respecto a otro.

De acuerdo con el informe anual del Boston Consulting Group (BCG), la riqueza privada en Chile llegó a US\$393 mil millones en 2016, lo que es un aumento de 7,7% comparado con 2015. El informe de BCG precisa que 115 familias chilenas manejan el 12,7% de la fortuna del país, lo que supone US\$50.018 millones.

“La concentración de la riqueza total es muy grande en Chile, donde el porcentaje es más alto que el promedio de la región, comparable a otros dos países con mucha concentración, como México y Brasil “, señaló el socio de Boston Consulting Group, Jorge Becerra. Para una economía relativamente pequeña como la chilena, el tamaño de estos grupos es extraordinariamente mayúsculo. Diversos informes muestran que en Chile hay alrededor de 11 mil familias con más de US\$ 1 millón de patrimonio.

Es posible afirmar, desde el punto de vista territorial, que las regiones de Chile son muy desiguales entre sí y, además, en cada región se manifiesta un nivel de desigualdad intra regional muy importante.

De acuerdo con los datos entregados por el documento del Congreso Nacional “Retrato de la Desigualdad en Chile” (2013), la evolución regional del Coeficiente de Gini entre 1990 y 2009, según las respectivas encuestas CASEN<sup>1</sup>, donde se mide el coeficiente de Gini en cada región sobre la base de los ingresos autónomos personales.

**Figura N°1.1.1**

**Gran Santiago incrementa niveles de segregación en la última década por crecimiento económico**



<sup>1</sup> Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)

Las regiones ordenadas de manera decreciente según el valor del Coeficiente de Gini muestran que, para dicho año, la región Metropolitana fue la más desigual, seguida de La Araucanía, Magallanes, Maule y Aysén.

Ahora, considerando el Coeficiente de Gini promedio del período para cada región se tiene que, en orden decreciente, luego de la Metropolitana y La Araucanía, es la región del Biobío la que prosigue, seguida por Maule, la antigua región de Los Lagos (actualmente, Los Lagos y Los Ríos) y Magallanes. En conclusión, la región Metropolitana, es entonces la región más rica del país, pero también la más desigual.

De ahí, que hoy vuelva a la agenda pública la preocupación por generar políticas sociales con un enfoque territorial, comunitario y de mayor participación de la ciudadanía, lo que significa para muchos/as especialistas una vuelta a la política de los '90, pues entre la década de los '90 y los 2000 se produce un cambio sustantivo en lo que respecta a la prioridad asignada por la política social a los enfoques territorial y comunitario en la superación de la pobreza.

En coherencia a esta línea de trabajo e intervención, las nociones de territorio, comunidad y participación social son conceptos que guían la gestión social de los '90. El propio Fernández (2013), sostiene que, con la introducción de los enfoques de protección y manejo sociales del riesgo en los 2000 “se produce un giro desde el territorio y la comunidad hacia las familias, como sujeto preferente de la acción pública”. Dicha afirmación tiene sustento en el posterior lanzamiento del Programa “Puente”, el cual se posiciona como una especie de “buque insignia” de la agenda social del Presidente Ricardo Lagos, a principios de siglo.

El ejemplo paradigmático de la afirmación anterior, lo representa el Programa “Puente”, cuya atención prioritaria y exclusiva, estaba focalizada en la atención del sujeto y su familia. De acuerdo con sus bases programáticas de este “es un programa del Gobierno de Chile, parte del sistema Chile Solidario, para sacar a familias de la extrema pobreza a través de un trabajo psicosocial que realiza un profesional denominado apoyo familiar y en el cual se trabaja con 7 pilares con el objetivo de ir mejorando cada uno de ellos. Su objetivo general es atender a familias en situación de vulnerabilidad social, promoviendo su incorporación a las redes y su acceso a mejores condiciones de vida. Y su objetivo específico es realizar acciones y prestaciones a las familias intervenidas, consistente en apoyo psicosocial, acceso a los subsidios, a pensiones y otras que se implementen o

coordinen a través de Chile Solidario”. (Ministerio de Desarrollo Social. Documento oficial Programa Puente, 2001).

En esta discusión política, académica y social se sitúa el diseño y puesta en marcha del Programa “Más Territorio” desde el año 2015: una propuesta innovadora que recoge aprendizajes institucionales y programáticos de la génesis del FOSIS, y que actualmente proporciona una estrategia de intervención social con enfoque territorial, que viene a complementar el desarrollo de una oferta integral para personas, familias y comunidades en el país.

En este marco institucional, de acuerdo al Manual del Programa “Más Territorio” se señala que “destaca la convicción de que la superación de la pobreza, en tanto fenómeno multi-dimensional, requiere de políticas sociales integrales y pertinentes a las necesidades y capacidades regionales. Bajo esta mirada, la integralidad de las políticas, a la vez de constituirse en uno de los desafíos en los cuales se debe avanzar en este período de Gobierno, implica la revisión (y/o actualización) de los programas sociales para identificar cuánto de sus diseños contribuyen efectivamente a superar la pobreza a través de estrategias inclusivas, de largo plazo, orientadas a la disminución de brechas, donde las variables territoriales, la descentralización de las inversiones sociales, y la participación ciudadana sustantiva, complementan el enfoque de ingresos” (Manual PMT 2018).

Ahora bien, el FOSIS tiene como misión institucional “liderar estrategias de superación de las distintas formas de pobreza y vulnerabilidad de personas, familias y comunidades, contribuyendo a disminuir la desigualdad de manera innovadora y participativa”. Define cinco objetivos estratégicos: (I) diseñar, implementar y evaluar estrategias con perspectiva territorial, para la superación de la pobreza y vulnerabilidad; (II) promover la participación ciudadana en las estrategias de intervención del FOSIS; (III) instalar un enfoque integral de derechos en el quehacer de la Institución; (IV) promover el desarrollo del capital humano, social y físico mediante estrategias Intersectoriales de intervención; (V) fortalecer la calidad de atención de nuestros/as usuarios/as y grupos. (Documento Institucional FOSIS. s/f).

En este contexto institucional y en el marco de esta discusión programática, es que el Programa Social “Más Territorio”, se encuadra tanto en lo dispuesto en el Programa de Gobierno 2014 – 2018, en materia de la superación de la pobreza y la desigualdad social en Chile, como en las orientaciones estratégicas del Ministerio de Desarrollo Social (MDS),

y en el proceso de planificación estratégica del FOSIS realizado durante el año 2014. Todas estas definiciones se encuentran plasmadas en el diverso instrumental elaborado por los equipos profesionales de la institución.

Según consta en el Manual del PMT, el Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet para la gestión 2014 – 2018, propone en el Capítulo Derechos ciudadanos, sección Superación de la pobreza: “la creación en FOSIS de “Fondo para el Fortalecimiento de Comunidades en situación de pobreza y el financiamiento del diseño y ejecución de Planes Locales de Desarrollo Social”, en el marco de una priorización de territorios donde la pobreza tiene mayor incidencia, concentración y profundidad.(Manual PMT, 2014)

Ahondando en materias relacionadas al PMT propiamente tal, es posible afirmar que la estrategia del Programa, implica una innovación en materia de enfoques, pues como lo señala el primer documento de trabajo elaborado desde la institución, implica “combinar – efectivamente - el enfoque comunitario con un enfoque multi-escalar del desarrollo local, que hoy propone el trabajo colaborativo entre distintas escalas territoriales (Intra-comunal, comunal, intercomunal, provincial, etc.) y los niveles de gobierno, para un desarrollo inclusivo y sostenible” (Manual PMT, 2018). Esta idea explica la relevancia que tiene para el Programa promover la gobernanza local como una acción que da sostenibilidad a las intervenciones sociales, en el entendido que la participación social sustantiva y la colectivización de los procesos de resolución de conflictos, se asume como principio fundamental en materia de construcción de proyecto societario.

Asimismo, las orientaciones programáticas del PMT declaran que para enfrentar de manera efectiva la pobreza existente en los territorios a intervenir, es fundamental la implementación de una metodología que potencie todos aquellos elementos que resultan claves en la configuración conceptual del PMT. A saber, el fortalecimiento del capital social comunitario, la participación sustantiva y el trabajo en redes. Además de una intervención que incorpore dimensiones propias del Enfoque Territorial como la incorporación de un trabajo territorial multi escalar y una eficiente coordinación intersectorial de la política pública, nacional, regional, comunal e intra comunal.

La ejecución de la metodología participativa y flexible, implica desarrollar una serie de técnicas territoriales que están preestablecidas como importantes en el desarrollo y ejecución de las distintas fases del PMT. Sin embargo, existe un amplio campo que el propio

Programa define como una “invitación a los equipos a introducirse en una aplicación creativa, proactiva y lúdica de la metodología”, lo que significa la posibilidad de incorporar nuevo conocimiento al objeto de complementar y perfeccionar una metodología que deja espacios abiertos como oportunidades de mejora.

El Programa cuenta con un fondo “no concursable, si conversable”, para aportar al financiamiento de iniciativas de corto plazo y alto impacto, pero la real contribución está en apoyar la creación y fortalecimiento de redes colaborativas en el territorio.

Parte de las complejidades de una estrategia de intervención social para la superación de la pobreza con Enfoque Territorial es recoger la heterogeneidad de las regiones, de sus comunas, y más, de sus espacios intra-comunal.

El Programa “Más Territorio” es una propuesta de intervención innovadora, que incorpora el Enfoque Territorial como perspectiva de análisis y con una metodología flexible, diversa, con la posibilidad real para los equipos ejecutores de complementar, mejorar y generar nuevos repertorios metodológicos, que construyan una mejor política pública.

De acuerdo con lo establecido en el Manual del Programa Social “Más Territorio” (2017) elaborado por la unidad de programas del FOSIS Central, las fases contempladas las siguientes:

- Fase I Instalación, Articulación y Diagnóstico Territorial.
- Fase II: Planificación Estratégica Participativa.
- Fase III: Implementación de Iniciativas Locales y Estrategias de Proyección del PLDS.

Conforme a lo anterior, este estudio se propone analizar la forma como se materializa el enfoque territorial en el diseño e implementación en la política pública, particularmente en el Programa Social para la Superación de la Pobreza “Más Territorio” y como este programa explicita la incorporación del Enfoque Territorial como perspectiva de análisis en su diseño conceptual y en consecuencia, el repertorio metodológico es construido sobre la base de esta misma perspectiva.



En esta misma línea, cabe preguntarse entonces:

¿Cómo se materializa el Enfoque Territorial en el proceso de diseño e implementación del Programa de Superación de la Pobreza “Más Territorio”, en sus componentes conceptuales y repertorios metodológicos?

¿Cuáles son las bases conceptuales que adopta en su diseño el Programa Social “Más Territorio”?

¿Cuáles son los repertorios metodológicos implicados en el diseño e implementación del Programa Social “Más Territorio”?

¿Qué implicancias tiene la adopción del Enfoque Territorial para las políticas públicas de superación de la pobreza?

## **DISEÑO METODOLÓGICO**

## **CAPÍTULO II**

### **DISEÑO DE INVESTIGACIÓN**

#### **1. Estrategia Metodológica**

La estrategia metodológica diseñada para esta investigación se construye desde una matriz cualitativa, en el entendido que los objetivos contenidos propuestos para la investigación pretenden recoger aspectos relativos a la opinión y sentido, que los actores del territorio y los equipos técnicos, manifiestan respecto de los componentes del programa y su proceso de ejecución.

El caso seleccionado para nuestro estudio es el Programa Social para la Superación de la Pobreza “Más Territorio”. La selección de dicho programa como materia de estudio, radica no solo en su carácter innovativo sino porque representa, dentro del segundo Gobierno de la Presidenta Bachelet, la apuesta más significativa en materia de incorporación de una perspectiva y matriz de análisis distinta a la que se venía adoptando por parte del Estado hasta ese momento.

En efecto, el Programa “Más Territorio” corresponde la postura más osada en materia de diseño de política pública, pues es el único programa social en todo el abanico de propuesta de intervención pública que explicita la incorporación del Enfoque Territorial como base epistemológica y marco conceptual, tanto en el diseño y formulación como en la fase de implementación del Programa. Precisamente, este será el punto central de análisis de este trabajo de investigación, además, de revisar cómo se materializa la incorporación de dicho Enfoque a la política pública.

Cabe mencionar la perspectiva desde donde la investigación aborda el territorio. El Territorio se entiende como una construcción social sistémica, compleja, en la cual todos sus componentes están estrechamente relacionados, interactuando entre sí de manera permanente, generando relaciones de influencia recíproca, que “mueven” al territorio en distintas direcciones, dando como resultado un espacio social con particularidades socio-culturales, económicas y políticas. Corresponde a una unidad sistémica (de)construida, dinámica, flexible y muchas veces confusa.

En palabras de Boisier, territorio es “[...]una estructura sistémica compleja y dinámica, caracterizada por la alta interdependencia de sus componentes y la permanente

relación de poder y jerarquía que es posible observar al interior de este sistema". (Boisier, S. 2002)

El Enfoque Territorial se considera una perspectiva de análisis que comprende al Territorio como el escenario socialmente construido donde ocurre y transcurre la vida. EL término de este enfoque debe considerar que, si bien el territorio se delimita geográficamente en lo físico, éste debe ser explicado como un espacio donde el territorio habla y se expresa a través de sus actores, y que existe antes de una intervención social.

De esta manera, el estudio busca analizar la forma como se materializa el Enfoque Territorial en el diseño e implementación en la política pública, particularmente en el Programa Social para la Superación de la Pobreza "Más Territorio".

Ahora bien, dado que el Programa explicita la incorporación del Enfoque como perspectiva de análisis en su diseño conceptual y en consecuencia, permite el repertorio metodológico sea construido sobre la base de esta misma perspectiva.

La investigación es de carácter cualitativo pues permite comprender los fenómenos de una manera holística, es decir, como un "todo, sin reducirlo al estudio de sus partes" (Sampieri, 2003: 10). Esta condición favorece desarrollar una investigación, desde diversas aristas para lograr una interpretación más acabada de la realidad. Se considera esta aproximación como la más apropiada de acuerdo con el alcance investigativo de los objetivos propuestos y la complejidad propia de trabajar con procesos dinámicos como son los que se pueden observar en los territorios y su relación con la política pública.

En relación a la investigación cualitativa señala que "[...] el análisis cualitativo busca conocer el significado que está inmerso en la trama tejida por el texto o discurso de los sujetos entrevistados. Entonces, se hace necesario situarse desde el punto de mirada del otro, para trabajar de manera inductiva a partir de los datos recogidos." (Echeverría, 2005: 6). Dichas investigaciones intentan conocer a los sujetos de forma inductiva, es decir, desarrollando una metodología de forma tal que favorezca el hallazgo o descubrimiento, de alguna temática específica. (Sandoval, 2002). Asimismo, lo cualitativo tiene potencial y capacidad para *"indagar en descripciones detalladas de situaciones, eventos como personas, interacciones y comportamientos que son observables. Además, incorpora lo que los participantes dicen, sus experiencias, aptitudes, creencias,*

*pensamientos y reflexiones, tal y como son expresadas por ellos mismos". (Pérez, 2008)*

La investigación de corte cualitativo lo que modela es un "[...] proceso inductivo contextualizado en un ambiente natural, esto se debe a que en la recolección de datos se establece una estrecha relación entre los participantes de la investigación sustrayendo sus experiencias e ideologías en detrimento del empleo de un instrumento de medición predeterminado". (Hernández Sampieri, 2001)

En la matriz cualitativa construida las variables no se definen con la finalidad de manipularse experimentalmente, y esto nos indica que se analiza una realidad subjetiva además de tener una investigación sin potencial de réplica y sin fundamentos estadísticos. Los estudios cualitativos, se caracterizan también, por no reducir el sentido y alcance de las preguntas de investigación y por la no reducción a números de las conclusiones sustraídas de los datos e información. Además, busca sobre todo la dispersión de la información en contraste con el método cuantitativo que busca delimitarla a números y estadísticas. Sampieri sostiene que con la aproximación cualitativa se tiene una gran amplitud de ideas e interpretaciones que enriquecen el fin de la investigación. El alcance final del estudio cualitativo consiste en comprender un fenómeno social complejo, más allá de medir las variables involucradas, se busca entenderlo. (Sampieri, Ibid.)

Adicionalmente, Miguel S. Valles plantea que la investigación cualitativa está "sometida a un proceso de desarrollo básicamente idéntico al de cualquier otra investigación de naturaleza cuantitativa. Proceso que se desenvuelve en cinco fases de trabajo. Definición del Problema, Diseño de Trabajo, Recogida de Datos, Análisis de los Datos, Validación e informe. Cada una de estas fases, incorpora técnicas cualitativas (la observación participante, la entrevista personal, la historia de vida, el estudio de casos,) e imprime un sello particular a cada una de las cinco fases, mismo efecto que hace el experimento en las masas. Aun así, es posible establecer un estilo cualitativo propio, como resultado de aplicar a todo el proceso, en cada una de sus fases, una serie de criterios o principios orientadores [...]". (S. Valles, Miguel. 1999).

Criterios orientadores como la aplicación de técnica cualitativas que obtengan información más allá del dato (entrevistas en profundidad, seguimientos, historias de vida) y la definición de un diseño de investigación que incorpore este “sello particular”, facilitando y promoviendo procesos de proximidad y profundidad en la búsqueda de información.

Respecto de la búsqueda de información cualitativa, específicamente, esta se orienta a la descripción de los significados que se encuentran en los discursos de los sujetos entrevistados, quienes interpretarán una realidad determinada. Los sujetos están definidos de acuerdo con las características que el estudio determinará para estos efectos, los cuales serán señalados más adelante, en el ítem unidad de análisis.

## **2. a. Preguntas de investigación**

A continuación, se detallan las preguntas en relación con el Enfoque Territorial y el Programa “Mas Territorio” que la investigación busca dar respuesta mediante la metodología cualitativa antes descrita.

¿Cómo se materializa el Enfoque Territorial en el proceso de diseño e implementación del Programa de Superación de la Pobreza “Más Territorio” en sus componentes conceptuales y repertorios metodológicos?

¿Cuáles son las bases conceptuales que adopta en su diseño el Programa Social “Más Territorio”?

¿Cuáles son los repertorios metodológicos implicados en el diseño e implementación del Programa Social “Más Territorio”?

¿Qué implicancias tiene la adopción del Enfoque Territorial para las políticas públicas de Superación de la Pobreza?

## **2. b. Objetivos de Investigación.**

La interrogante que surge al plantearse la relación entre política pública y Enfoque Territorial es conocer cuál ha sido la forma como se materializa el Enfoque Territorial en el proceso de diseño e implementación del Programa de Superación de la Pobreza “Más

Territorio”. Es esta inquietud la que motiva el estudio para el cual se establecen los siguientes objetivos de investigación.

### 1. Objetivo General

Analizar la materialización del Enfoque Territorial en el diseño e implementación del Programa Social de Superación de la Pobreza “Más Territorio”, durante los años 2014 y 2018, a partir de la revisión de sus componentes conceptuales y repertorios metodológicos.

### 2. Objetivos Específicos

- a. Analizar críticamente las bases conceptuales que adopta en su diseño el Programa Social Más Territorio.
- b. Analizar críticamente los repertorios metodológicos implicados en el diseño e implementación del Programa Social Más Territorio.
- c. Discutir las implicancias de la adopción del Enfoque Territorial en las Políticas de Superación de la Pobreza.

## **3. Diseño Metodológico**

### **3. a. Tipo de estudio**

Como ya se mencionó anteriormente, el tipo de estudio es de carácter cualitativo, porque se requiere de diseño investigativo que sea flexible y abarque parámetros de forma dinámica, posibilitando su apertura de acuerdo con las condiciones de cómo se vaya desarrollando el estudio. De acuerdo con Echeverría (2005), “son los propios sujetos los que van indicando, cual es el camino de la investigación y es responsabilidad del investigador ir considerando las diversas complejidades que aparecerán en el transcurso de cada investigación”.

En consideración a las características del fenómeno a investigar, el tipo de estudio será de carácter descriptivo, Esta tipología de investigación es apropiada, pues permitirá identificar y describir los aspectos más relevantes del Programa “Más Territorio”. Conforme a lo anterior, se ha afirmado que “En esta clase de estudios el investigador debe ser capaz de definir qué se va a medir y cómo se va a lograr precisión en esa medición. Asimismo, debe ser capaz de especificar quién o quiénes tienen que incluirse en la medición.” (Selltiz, 1965 citado en Sampieri, 2001: 46)

### **3. b. Unidad de Análisis**

Como ya se ha señalado, la Unidad de Análisis desde la cual se obtendrá la información necesaria para el cumplimiento de los objetivos propuestos para esta investigación es el Programa Social para la Superación de la Pobreza “Más Territorio”.

Respecto a la determinación de los criterios muestrales para la selección de informantes claves en la investigación. Se les consideró informantes claves a aquellos actores relevantes en materia de gestión pública, quienes, desde su condición de expertos, pero también desde su posición como actores políticos con poder real de decisión y capacidad de influir directamente en los procesos de diseño, formulación e implementación de la política pública, aportarán desde su visión privilegiada, respecto de la gestión social y política del Programa Social “Más Territorio”, diseñado e implementado desde el Fondo de Solidaridad e Inversión Asocial (FOSIS).

Los criterios empleados para la selección de los informantes, guarda relación con:

- El rol directivo o técnico que desempeñan al interior de la Institución.
- La participación en el proceso de diseño y formulación del Programa
- El rol desempeñado en torno al proceso de ejecución y implementación del Programa

Una vez aplicados estos criterios, el resultado de la selección de los sujetos es la siguiente:

- Director Nacional (FOSIS)
- Subdirector Nacional de Programas (FOSIS)
- Asesor Programático y Técnico (FOSIS Central)



- Encargada Nacional del Programa
- Dos profesionales encargados de la implementación local del Programa

### **3. c. Técnicas de recolección de la información**

Las técnicas de recolección de la información se dividirán en dos instrumentos. De esta forma se pretende recoger información suficiente para responder a las preguntas y objetivos de investigación.

Autores como Hernández y Sampieri plantean que “La recolección de datos ocurre en los ambientes naturales y cotidianos de los participantes o unidades de análisis. En el caso de los seres humanos, en su vida diaria: cómo hablan, en qué creen, qué sienten, cómo piensan, cómo interactúan, etcétera”. (Hernández y Sampieri, 2010: 409)

La información será levantada mediante entrevistas semiestructuradas a informantes claves seleccionados de acuerdo con las características ya establecidas para efectos de esta investigación.

Además, se elaborará un instrumento estandarizado tipo Pauta de Observación Estructurada en base a un conjunto de indicadores por cada uno de los sistemas observados. El diseño del instrumento es una tarea propia de la investigación y su construcción y validación serán definidas a partir de procedimientos específicos para el cumplimiento de estos objetivos.

El instrumento que se aplicará en las entrevistas semiestructuradas, que se caracterizan por la indagación mediante preguntas basadas en una guía establecida, pero donde el entrevistador puede introducir preguntas adicionales para obtener una mayor información. También se utilizará una pauta de observación socioespacial para indagar aspectos del territorio abordado.

La entrevista semiestructurada permitirá conocer las opiniones que los informantes claves tienen respecto de la materialización del diseño y ejecución del Programa “Más Territorio”, particularmente en sus componentes teóricos y dispositivos metodológicos del mismo.

### **3. d. Técnica de análisis de la información**

Para el procesamiento de los datos cualitativos, se construirá una matriz de análisis de contenidos, incorporando el análisis de discurso, relacionando y vinculando esta información con unidades de significados, de este modo, permite configurar un marco de análisis crítico respecto del Programa y las implicancias que supone la incorporación del Enfoque Territorial al diseño e implementación de esta política pública.

Los criterios empleados en la construcción de la matriz de análisis se consideran los siguientes.

- Dimensión conceptual de Territorio
- Dimensión conceptual Enfoque Territorial
- Componentes del Enfoque Territorial (multi escalar, multi dimensional; multi actoral; articulación y coordinación territorial; participación social).
- Dimensión Intervención territorial
- Dimensión Complejidad

# **MARCO TEÓRICO**

## **Capítulo III**

### **Territorio**

## **I. Epistemología del Territorio**

El concepto de territorio, en el marco de las Ciencias Sociales y particularmente de la Geografía, ha promovido la dinamización de su construcción teórica y práctica, a partir de los análisis de la interrelación de los factores biofísicos y humano culturales. Para Rodríguez, hablar de territorio implica “articular la sociedad porque su relación directa se expresa a través del concepto de territorialidad como pertenencia territorial supeditada a procesos de identificación y de representación colectiva e individual que generalmente desconoce las fronteras políticas o administrativas y no aduce exclusivamente la apropiación espacial estatal o ligada a un grupo de poder” (Rodríguez, Darío 2014). En base a lo anterior, haremos una revisión teórica del Territorio y Territorialidad, como dos elementos que se identifican conceptualmente para apoyar los procesos de aprendizaje y comprensión de esta unidad compleja y situada socioculturalmente hablando.

En este sentido, los procesos de globalización, con sus lógicas productivas deslocalizadas geográficamente hablando, así como la irrupción de los medios de comunicación y la permanente presión hacia la homogeneidad sociocultural, económica y política, como diría García Canclini, que pretende imponerse a nivel mundial, generan una serie de movimientos sobre los territorios y, muy particularmente, sobre aquellos territorios con un amplio y rico repertorio de vocaciones territoriales (recursos naturales, biodiversidad) los cuales son presionados para “abrirse y negociar productos, patrimonios, experiencias y significados.

Desde un punto de vista sociocultural, “dicha apertura vivida en lo local implica que los territorios pongan en juego diferentes esquemas adaptativos, los cuales tenderían a diferenciarse entre sí, dadas las particularidades territoriales existentes, pero manteniendo siempre un elemento común a nivel global” (Ther, Francisco 208). En palabras de García Canclini, “lo que suele llamarse Globalización se presenta como un conjunto de procesos de homogeneización y, a la vez, de fraccionamiento articulado del mundo que reordenan las diferencias y las desigualdades sin suprimirlas” (García Canclini, N. 2001:83).

Así mismo, y vinculado a lo global, la crisis de la modernidad ha llevado a cuestionar y ampliar las interpretaciones sobre los territorios y la territorialidad, dejando a un lado las premisas reduccionistas que señalaban relaciones unilineales, rígidas y fragmentarias, avanzando hacia una comprensión de co-determinación donde los “productos y los efectos

son, al mismo tiempo, causas y productores de aquello que los produce” (Morin, E. 1996:67).

A partir de este marco general, se considerará como tradición al “pensamiento moderno, principalmente positivista, en su interés de justificación de la simplicidad, y como pensamientos complejos a las corrientes actuales de la reflexión crítica latinoamericana guiada preferentemente por el pensamiento fronterizo (Ther, F. 2008).

En una concepción tradicional y dominante, el territorio ha sido considerado como el espacio de hábitat de los seres vivos, el cual, de acuerdo con su geografía y posicionamiento en el planeta se delimita por fronteras, y sobre el mismo se crean naciones, entendidas como conjuntos de personas con origen, idioma y tradición común que se organizan mediante órganos públicos representativos; cada país es dueño y soberano de ese espacio territorial limítrofe entre ellas y del cual deben cuidar y salvaguardar, ejercer derecho y deber frente a él, por medio de normas, políticas y legislaciones (Real Academia Española, 2012; citado en Rodríguez 2012). Además, en esta misma dirección el concepto de territorio geográfico involucra múltiples aspectos naturales, tal como lo considera (Rebeca, R. 2007).

Sin embargo, el objetivo propuesto para este estudio es configurar un marco de análisis en base a elementos teóricos que nos permita profundizar y ampliar la perspectiva epistémica del territorio y la territorialidad.

En palabras de Villanueva (2019), a causa del colonialismo normativo, se nos impone una forma de observar y entender el territorio, hegemónica, la cual no permite la existencia de otras formas de conocimientos ni comprensión. Para la autora, tanto el territorio como la territorialidad han sido conceptos tratados teóricamente desde sus dimensiones materiales y simbólicas, sin embargo, parece existir un mayor acercamiento a comprender y dilucidar culturalmente a la territorialidad que al propio territorio. En otros términos, “...se visualiza la tendencia a entender que la apropiación de los espacios y lugares contempla distintas y múltiples relaciones bajo una misma concepción epistemológica” (Villanueva, S. 2019).

Lo anterior se relaciona con uno de los aspectos que la corriente decolonial denomina “*colonialidad del saber*”, esto es, lo que Walsh describió como “el posicionamiento del eurocentrismo como la perspectiva única del conocimiento, la que descarta la existencia y

viabilidad de otras racionalidades epistémicas y otros conocimientos que no sean los de los hombres blancos europeos o europeizados” (Walsh 2008:137).

En este sentido, un postulado desde el cual se trabaja el abordaje de este capítulo del Marco Teórico se basa en el reconocimiento que dicha “colonialidad del saber” también afecta al entendimiento de los territorios, En consecuencia, la búsqueda de aquellos elementos “fronterizos del saber” es un imperativo en este trabajo. Dicho de otro modo, **el objetivo propuesto, es explicar cómo se entiende y analiza el Territorio y Territorialidad, a través de la revisión teórica del concepto, en concordancia a un corpus discursivo vinculado a la complejidad territorial, contribuyendo a la elucidación de los incesantes y permanentes movimientos y procesos de ocurren al interior de este sistema, los cuales determinan finalmente las complejidades propias de los Territorio y su Territorialidad.**

En efecto, la comprensión y entendimiento del territorio ha sido realizada bajo categorías analíticas apartadas de los procesos de conformación social del territorio. Entonces, Villanueva sostiene que para entenderlos “se ha construido un discurso que da cuenta de las características de un territorio o un territorio que, para ser capturado, debe dar cuenta de los discursos y de las prácticas cotidianas asociadas a los sujetos que lo habitan” (Villanueva, Ibid.). Por tanto, ha sido infrecuentemente tratada esta relación desde una mirada epistemológica que “los vincule como elementos recursivos en tanto construcciones sociales que son”. Entonces, el pensamiento en primer término (y actualmente el discurso) será determinante para la realidad del territorio. Es en este sentido de la conceptualización, donde surge otras conceptualizaciones como los “territorios de poder” o los “territorios discursivos”, los cuales serán abordados más adelante.

## **II. Elementos constitutivos del Territorio**

### **Como entendemos el territorio es, finalmente, como lo intervenimos.**

El territorio ha sido materia de estudio e investigación desde las más diversas ciencias y disciplinas, tanto ciencias exactas como desde las ciencias sociales. Pero al territorio también se le suma el concepto de Espacio, como dos elementos que son parte de una misma idea. Ther plantea que ambas ideas, Espacio y Territorio, son conceptos que han sido trabajados tanto desde “disciplinas científicas muy deterministas y que suponen

sofisticados métodos y técnicas, como es el caso de la Geografía y la Astronomía, como también por disciplinas humanistas y filosóficas” (Ther, F. 2012). En efecto, desde lugares tan diversos como la “Geografía, la NASA, la Astronomía, hablan sobre el “espacio, pero ya en la Grecia antigua se hablaban del “espacio filosófico” y los latinoamericanistas desde la literatura y estudios culturales investigan algo que denominan “espacio latinoamericano”. (Ther, F. Ibid.)

En este sentido, el territorio no se conforma únicamente a partir de determinadas porciones de tierra, pues del territorio hacen parte también varios otros subsistemas presentes, como el espacio aéreo, los mares, infraestructura vial, instituciones públicas y privadas, entre otros. Todo lo que se encuentra en un país. El territorio se constituye, en palabras de Rodríguez, “en una unidad dinámica y homogénea en relación con la población que lo habita, y como fruto de las interacciones entre los habitantes y su entorno físico, económico y social se desarrolla una cultura y se logran diversos grados de bienestar”. (Rodríguez, F. 2012).

Las interacciones sociales de la población en su territorio construyen cultura, la cual se expresa en normas, conductas y hábitos de los individuos, pero también en la conformación y el funcionamiento de instituciones formales e informales organizadas para dar respuesta a las necesidades de la población, con el fin de lograr mejores condiciones de bienestar de todos y cada uno de los individuos que la conforman. Las necesidades humanas tienen componentes sociales y culturales ligados fuertemente a esta relación del territorio con los seres humanos:

El territorio se inscribe y relaciona con los procesos de descentralización, regionalización y democratización; estos procesos suponen la existencia de lógicas u orientaciones subyacentes que las articulan. Una lógica u orientación no siempre se deja ver explícitamente, más bien se resiste a ello.

Esquemáticamente, se reconocen a lo menos dos orientaciones teóricas (Ther, F. 2008) cuando se habla y discute sobre el territorio y su planificación: se trata de la perspectiva teórica neoliberalista y la de los teóricos del desarrollo (y la planificación regional). Según Amtmann (1997), mientras que, para la primera, la descentralización se refiere a un modo de organización política administrativa del territorio donde se busca poner fin al centralismo decisorio; para los segundos, en cambio, la descentralización se refiere esencialmente a la búsqueda de estrategias tendientes a lograr la transferencia del poder,

no sólo administrativamente, sino que por medio de la ampliación de los derechos y libertades. Con leves diferencias, estas orientaciones teóricas están dominadas por las especializaciones sectoriales que carecen de visión de conjunto y resultan ser incapaces de hacer síntesis de los análisis. Ambas también se rigen por fórmulas reductoras del campo analítico, pues en la práctica, estas orientaciones se expresan a través de manifestaciones economicistas que reducen y subordinan los territorios a intereses de tipo económico.

Sin embargo, en el espacio de lo local, el concepto de territorio estará estrechamente ligado al proceso de apropiación territorial, el cual implica “fortalecer las relaciones existentes entre las comunidades y sus ecosistemas, basadas en las instituciones, los líderes y actores sociales de las organizaciones no gubernamentales; de las relaciones urbano-rurales, de la cobertura vegetal y del conocimiento e interacción con la biodiversidad. Pero también de las relaciones político-administrativas regionales, de su importancia a nivel nacional y del grado de globalización en que se encuentre la comunidad como tal. Es decir, “se requiere un mundo donde la comprensión de una nueva geografía involucre los mundos naturales, humanos y artificiales creados para construir nuevos pasos fundadores de la evolución” (Enrique, 2003)

Las visiones y gestiones simplistas del fenómeno complejo de la descentralización-regionalización-democratización resultan ser una reducción del territorio y de lo sociocultural, acabando por esconder y agravar los problemas que se pretenden intervenir. En definitiva, ambas orientaciones son fenómenos secundarios de la cultura disciplinaria, racionalizadora, fragmentada y parcial que crea y mantiene certidumbres.

Desde esta perspectiva, el aspecto del ordenamiento territorial desarrollado por Gross (1998) señala que las escalas territoriales introducen las nociones de región como otras escalas o formas territoriales. La relación entre el territorio y la satisfacción de las necesidades de la población que lo habita, es objeto de estudio de la geografía física, humana, social y económica, la cual ve el territorio desde lo físico, espacialista y arquitectónico como el medio natural para modelarlo y darle forma física, para que de una manera organizada dé respuesta al mejoramiento de la calidad de vida a través de la satisfacción de las necesidades urbanísticas contempladas en los procesos de planificación urbana-regional y flexible (Orozco, 2011).



Los primeros estudiosos en tratar de definirlo expusieron que el territorio era una mera referencia del Estado, y que era un conjunto de tierras apropiadas por grupos humanos, sin embargo, para la década de los '70, el concepto vuelve a entrar en debate y busca ser redefinido por Gottmann que argumenta que el territorio es “una parte del espacio definido por límites, con leyes y un gobierno encargado de fijar la divisiones territoriales en el mundo, añadiendo además una característica, y esa era la de capacidad de complementariedad entre las sociedades y su accesibilidad”. Por otra parte, Raffestin entiende el territorio como una manifestación de poder como resultado de las diferentes construcciones sociales. Otro estudioso en la materia, Robert Sack se atreve a estudiar el territorio desde otra perspectiva, esto es, desde las motivaciones humanas, y lo define como una estrategia de control para los grupos de personas que lo habitan. En este contexto, se observa como los distintos ejercicios de definición son complementarios entre sí, aun cuando es posible observar también, diferencias conceptuales en los énfasis que cada uno de los autores le imprime a su propia visión de territorio.

En otra línea argumentativa, pero complementaria, la relación sociedad-naturaleza (el territorio) puede ser entendido como el espacio de interacción de los subsistemas natural y social, subsistemas que componen el medio ambiente nacional, regional y local, estableciéndose una relación entre los conceptos de territorio y medio ambiente. El “territorio no se entiende solamente como el entorno físico donde se enmarca la vida humana, animal y vegetal y donde están contenidos los recursos naturales, sino que comprende también la actividad del hombre que modifica este espacio” (Rodríguez, Freddy 2012).

Una definición de territorio que aporta una perspectiva innovadora a las ya descritas la realizan Schejtman y Berdegué, quienes sostienen que “el territorio es mucho más que espacio físico o geográfico; es una “construcción social”, un conjunto de relaciones sociales que dan origen, y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósitos compartidos por múltiples agentes públicos y privados (Schejtman y Berdegué, 2004).

Esto significa que tanto las áreas estructurales (físicas o materiales), como las dimensiones subjetivas o culturales, que caracterizan a un territorio determinado (y en un momento histórico dado), son producto de diversas interacciones sociales e históricas que producen, reproducen y transforman lugares específicos, así como su vinculación o interacción con otros lugares del contexto (Massey, 1994; Paasi, 2002; Martin y Sunley, 2007 y Riffo, 2013).

Por otra parte, Robe (2004) a los elementos sociedad/naturaleza le incorpora la noción de Estado como instancia de administración, cuando manifiesta que “como consecuencia, hoy se cuenta con una necesidad de unidad territorial que permita organizar la intervención del Estado con fines de evolución y progreso”. También Ramírez (2007) expresa que “esa es la razón por la cual se toma la región como el territorio necesario y preferido para que allí se materialicen las acciones de intervención del Estado y de los empresarios”. Complementariamente, Sosa sostiene que el territorio es el elemento fundamental del Estado, pues sin territorio no hay Estado (Sosa, F. 2011).

Desde la geografía política, el territorio es una parte de la superficie del mundo que pertenece a una nación; dentro de esa superficie se crea un país que es habitado por un pueblo que tiende a tener las mismas costumbres y hábitos, país que mediante el uso de fronteras o límites territoriales delimita su territorio respecto del de las naciones vecinas.

De esta manera, el territorio se entiende como “el espacio geográfico constitutivo del Estado, en donde coexisten subsistemas naturales y sociales, donde se organizan múltiples grupos sociales con diversas culturas y hábitos que modifican el ambiente físico y social, los cuales participan en la construcción de una estructura cultural que varía de acuerdo con la participación institucional y el grado de desarrollo económico” (Sosa, F. 2011: 152).

Sin embargo, en la relación precedentemente sugerida, entre Estado y necesidades de la población, aun cuando son factores de una misma ecuación, en la perspectiva de autores como Bustamante (2011) refieren más bien a procesos que “vistos desde la antropología o la sociología, el territorio se aborda como construcción social que sirve a las lógicas del capital para su valorización y en el marco de modos cambiantes de la producción”. Definición que abordaremos en detalle más adelante.

### **III. El Territorio sin Territorialidad: un factor disociativo en la Política Pública**

En las páginas precedentes, se enfatizó sobre las implicancias que acarrea para la política pública carecer de espacios de participación “reales” donde la incidencia de la ciudadanía se exprese de manera sólida y concreta. Ahora bien, la superación de estos nudos críticos es, sin duda, una larga y difícil tarea que demanda por parte del Estado asumir una posición política y administrativa que plantee decididamente, la búsqueda de esas instancias participativas que acerquen posiciones en lo institucional y la sociedad civil.

Pero más allá de las rigideces propias del actuar público, la burocracia, de la dificultad que observa para asumir e incorporar nuevas prácticas que tiendan a perfeccionar y consolidar la política pública como instrumentos de acción legitimado por la ciudadanía, habría que preguntarse cuál o cuáles son las alternativas para avanzar en el entendimiento y superación de lo que aquí se ha denominado como “la compleja relación entre la política pública y el territorio”.

Un camino posible, por cierto, siempre insuficiente en sí mismo, es la búsqueda de aquellos elementos teóricos y/o conceptuales que estableciendo diferencias en la manera cómo se entiende, explica y finalmente se interviene el territorio, pues no habrá duda cómo se entiende el objeto, más bien en cómo definitivamente se interviene.

Dos conceptos que juegan un rol clave en la comprensión más profunda de la complejidad sistémica del territorio son las fronteras o límites y la identidad.

### **1.3. a. Límites – Fronteras**

Los límites o fronteras siempre evocan una idea de materialidad natural o no (pared, puerta, montaña, río, etc.), que para efectos del análisis de territorio no siempre se ajustará a lo que realmente ocurre y se configura en la realidad cotidiana del día a día. La relevancia fundamental del límite o frontera se considera pues en general, cuando hablando de Territorio y Territorialidad, generalmente hay una referencia a los límites, a veces rígidos, a menudo, definidos por instancias de poder (administrativo local), o por el Estado (administrativo nacional). Esto puede conducir a una apariencia sesgada, superficial, por la simple razón de que no tienen en cuenta el componente simbólico que el concepto incorpora.

Lo que muy bien representa Pasavento cuando señala que “[...] las fronteras, antes de ser puntos de referencia físicos o naturales, son principalmente simbólicas. Son hitos, sí, pero, sobre todo, de referencia mental que guían la percepción de la realidad. [...]”, son productos de esta habilidad mágica para representar el mundo a través de un mundo paralelo de signos por el cual los hombres se perciben y califican a sí mismos, el cuerpo social, el espacio y el tiempo. (Pasavento, Sandra. 2002, p. 35).

Y continúa, “...a partir de esta indicación, se hace posible pensar que las fronteras tienen un carácter móvil y trascendente o como "un límite sin límites, que apunta a un más allá". Es un concepto impregnado de movilidad”. (Pasavento, Sandra. Ibid. p. 35).

Por esta misma razón, se convierten en un espacio de transición, donde convergen, interactúan, viven y confrontan diferentes intereses, donde los sujetos sociales se refieren, a través de sus experiencias "valores, significados contenidos en cosas, palabras, gestos, ritos, comportamientos e ideas". (Pasavento, Sandra. Ibid. p. 36).

Más que establecer límites, las fronteras también plantean la posibilidad de encuentros, confrontaciones, intercambios, "contaminación". Los límites se revelan, emergen desde esos intercambios. Nunes señala sobre esto: "[...] la frontera, como metáfora, tiene una ansiedad de contaminación [...] es una zona de articulación entre diferentes culturas, etnias, pueblos y formas de vida que se deforma y conduce al contacto y transculturación. Su riqueza consiste en hacer posible los procesos de intercambios entre hombres, y entre hombres y el entorno en el que se encuentran". (Nunes, 1996, p.35).

Por otra parte, Martins habla de límites y sostiene que éstos no necesariamente se configuran como un espacio delimitado administrativamente, sino simbólico, "los límites que deben cruzarse no siempre están configurados en forma de límites; persisten, precisamente, dentro de lo que está demarcado, a pesar de que su percepción como límites efectivos no siempre es obvia" (Martins, 2000, p.18). El autor también sostiene que las fronteras tienen el poder de moverse, reinventarse en otro lugar, incluso si no logran una gran (o la misma) visibilidad en su reconstitución.

Martins establece la asociación entre fronteras en el caso de la ciudad, determinando un matiz en su significado. En efecto, cuando hablamos de frontera en la ciudad, "[...] debemos referirnos a la fluidez que, en cierta medida, existe entre el espacio público y el privado, entre la casa y la calle, haciéndolos permeables entre sí, afectando directamente el sentimiento de protección, o incluso la privacidad, ya que hay lagunas que se cruzan [ellos] [...], por ejemplo: cuando los sonidos "se escapan" de una casa, o las personas que oyen invaden las casas de otros." (Martins, 2000, p.306). No obstante, la fluidez y permeabilidad de los sujetos a los espacios considerados como fronteras, y que en la ciudad son aún más recurrentes que en otros tipos de territorios, no se debe perder de vista, que este tipo de relaciones dicotómicas, público – privado, casa – calle, etc., configuran espacios de asociación – disociación, que caracterizan un tipo de relaciones dinámicas, complejas y muy a menudo confusas. De algún modo es lo que representa y caracteriza el tipo de vida y el tipo de interacción en la ciudad moderna contemporánea.

Pero hay un último elemento que debe ser incorporado a este análisis, que contribuirá a la delimitación de espacios donde las relaciones asociativas – disociativas están muy presentes en la ciudad (lo público y lo privado, lo interno y lo externo, la separación entre una comunidad y otra, entre un grupo y otro, etc. Este elemento es lo que Simmel señala como “la puerta”. En su artículo “El puente y la puerta” discute como a través de ella, es posible “[...] ilustrar de una manera más clara en qué medida la separación y la reaproximación no son más que aspectos del mismo acto” (Simmel, 1996, p.12). Es decir, la puerta es el instrumento a través del cual el individuo tiene la posibilidad de crear y administrar el espacio, construir perspectivas asociativas - disociativas. Puede definir de acuerdo con sus propios intereses y necesidades, todo aquello que está dentro o fuera de ese espacio.

“Este último guarda silencio mientras la puerta habla. Para el sujeto es esencial, en el nivel más profundo, establecer límites, pero libremente, es decir, de una manera que pueda llegar a suprimir esos límites y ponerse fuera de ellos. Santos en grafica esta situación en una frase que sintetiza con mucha lucidez el fenómeno que aquí ocurre. “El hombre es el ser que conecta y desconecta y no puede volver a conectarse sin haberse separado previamente. El hombre es una frontera que no tiene frontera”. (Simmel, 1996).

Todos los aspectos discuten torno a los límites o fronteras, apuntan en síntesis a la necesidad de entender por parte de la política pública, que estos límites o fronteras, presentes en los territorios, no pueden ser graficadas como paredes inertes, rígidas y desprovistas de 'alma'. Los límites o fronteras son el resultado de significados atribuidos por los actores al espacio social y a las acciones que en éste se despliegan. En consecuencia, las fronteras y límites, se guían por “el principio de reconocimiento” (Pesavento, 2002) que los sujetos sociales establecen entre ellos y el espacio en el que viven. Y en la medida que opera ese principio de reconocimiento, delimitan ese “espacio social” como “propio” como “suyo”, diferenciando y muchas veces disputando este espacio con el de “otros”.

De esta forma, cualquier propuesta de política pública que tenga un corte territorial como perspectiva debe observar y considerar estos procesos asociativos – disociativos, los aspectos culturales y el imaginario que se incorporan en ellos, que los constituyen, que los conforman, produciendo innumerables límites y produciendo al mismo tiempo Territorios y Territorialidades entrelazados, difusos y superpuestos. Territorios marcados por la temporalidad y diversidad.

En resumen, el territorio no es campo fértil para cualquier intento de homogeneización, aplicación de fórmulas como si fuesen recetas, ni tampoco acciones que tengan como objetivo enmarcar y estandarizar la vida y las prácticas sociales de los individuos y grupos sociales. Es un tema que sin duda está en la agenda actual de la política pública.

### **1.3. b. Identidad**

Tal como los límites y fronteras son un factor importante al momento de diseñar y planificar cualquier intervención del Estado a través de la política pública, la Identidad es también un elemento a tener en cuenta pues de ella depende, en gran medida, poder medir el nivel de integración, cohesión y pertenencia que un grupo social, comunidad o familias, podría tener respecto del territorio que habitan. Moreland utiliza el concepto de integración afectiva e integración cognitiva, al referirse a la existencia de sentimientos, afectos, simpatía, pero además de otros rasgos importantes en la conformación de la personalidad, valores, objetivos políticos, sociales. La presencia de sentimientos mutuos entre los sujetos y entre estos y el territorio, configuran el concepto de integración afectiva y cognitiva. (Moreland, 1987).

Siguiendo la línea psicosocial de Moreland, Turner propone un concepto de identidad que integra de manera muy sólida la perspectiva individual y grupal en la que se mueven los distintos actores sociales dentro del territorio y complementaria a la perspectiva con que se analizó el concepto de límite-frontera, es decir, con una perspectiva dinámica, de permanente construcción y deconstrucción, fijando por sobre relaciones asociativas - disociativas, entre individual / grupal; pertenencia / desarraigo; inclusión / exclusión. Para Turner la Identidad "se va construyendo a partir de proceso de autocategorización y hetero categorización, por los cuales interiorizamos como propios los atributos, actitudes, opiniones, creencias, conductas, entre otros elementos, que definen a nuestro grupo de pertenencia (Turner, 1991). Sin embargo, en ocasiones, este proceso podría resultar dañino para la relación territorio / identidad, en tanto las imágenes que existen resultan ser imágenes sociales valoradas de forma negativa, activando dispositivos de rechazo o exclusión hacia el grupo y/o territorio.

Por otra parte, en los territorios se observa el surgimiento de una infinidad de prácticas de identidad, de procesos de identificación que terminan materializándose en segregación, en desigualdades, en acciones individuales y colectivas, que dinamizan, pero a la vez vuelven difusa la búsqueda e identificación de los aspectos identitarios. Se están

tejiendo 'otras' diferencias objetivas y subjetivas, lo que lleva a los sujetos sociales a reclamar el derecho a la identidad. En este sentido, Arocena sostiene que la identidad surge a partir de la coexistencia de dos componentes: la Historia y el Territorio. La Historia entendida como el conjunto de hechos sociales, ritos, mitos costumbres que mantienen viva la tradición de un pueblo, transmitiéndola de generación en generación, ya sea de manera escrita, oral o cualquier otra vía de comunicación (conmemoraciones, fiestas). El Territorio como aquel espacio físico y luego simbólico donde "ocurre la vida", donde todos estos acontecimientos se plasman y quedan como recuerdo y testigo de la construcción de territorialidad. (Arocena, José. 2002).

En cambio, para Bauman, la pertenencia y la identidad no son sólidas (en relación asociativa - disociativa con lo líquido), no están garantizadas de por vida, son altamente negociables y revocables, y que las decisiones que toma el individuo, los caminos que toma, la forma en que actúa, y la determinación de mantenerse firme ante todo esto, son factores cruciales tanto para la pertenencia como para la identidad. En otras palabras, la idea de "tener una identidad no se les ocurrirá a las personas mientras" pertenecer "siga siendo su destino, una condición sin alternativa. Solo comenzarán a tener esta idea en forma de una tarea que se realizará, y se realizará una y otra vez, y no de un solo golpe" (Bauman, 2005, p.18). En este sentido, la condición de una identidad "negociable y revocable" va a discutir la lógica de una identidad estática y simplemente traspasadas de generaciones anteriores. Ya no bastará entonces con habitar un territorio determinado para ser parte de esa cultura, de esa tradición, de ese grupo social. Tal vez una de las tesis centrales que luego discutirá como parte central de la globalización es precisamente la "liquidez" que existe prácticamente en todas las esferas y ámbitos de la vida social y la interacción humana (amor, seguridad, política, identidad).

Por esta razón es que Bauman, en lugar de referirse a identidades heredadas o adquiridas habla de identificación en vista de la naturaleza de las relaciones que marcan el mundo globalizado. Para el autor, la identificación es una actividad incesante, incompleta e interminable y que no se cierra a nuevas influencias y construcciones, ya que todos están comprometidos, ya sea por necesidad o por elección (identidad / identificación).

Entonces, de acuerdo con lo planteado por Bauman, no hay forma de suponer en la existencia de identidad como una sola, en singular, por el contrario, son plurales, y como tales son identificaciones continuas/de proceso, cuyas (re)construcciones constantes se

producen a partir de prácticas sociales, económicas, culturales, disputas políticas, étnico-raciales, cuestiones de género, que conducen a afirmación o negación de diferencias.

Los procesos de identificación son temáticos, politizados, ubicados en el tiempo y el espacio y no pueden pasarse por alto al pensar en el diseño de la política pública. Esto se debe principalmente a que, en la misma medida en que hay un crecimiento espectacular en el discurso de la identidad también aumenta el deseo de reconocimiento por parte de los grupos minoritarios, que ahora demandan derechos, luchan por la igualdad, pero también aumenta la demanda y lucha en temas de actualidad. Como justicia, negociación y afirmación. (Bauman, 2001).

La identidad en tiempos de globalización se construye en relación con el otro, "la otredad" como lo define Agier (2006). En consecuencia, la búsqueda de identidad no puede realizarse en sí mismo, por el contrario, es una construcción social, situada y contextualizada. En palabras del autor "[...] tiene un carácter contextual, relacional, constructivista y situacional" (Agier 2001, p. 9). Entonces de vuelta al lugar de los límites, de las fronteras, lo que no hace nada fácil la tarea de búsqueda, pues los constantes desplazamientos de las fronteras y la rapidez de sus movimientos, imprime una sensación de pérdida de identidad, por un lado, pero la incorporación de nuevos discursos identitarios por el otro, como una forma de compensación (Agier, *Ibid.*). En síntesis, la búsqueda de identidad individual o colectiva, siempre se hace en relación con el otro. La identidad forjada en la otredad, es una condición inherente para la definición de territorio y la manifestación de territorialidades.

En la relación y la convivencia entre diferentes personas y en la búsqueda de la afirmación / manifestación de estas diferencias, así como a través de las negociaciones y conflictos resultantes de ellas, los sujetos sociales se colocan en un campo de fuerzas, en una disputa por un espacio que pretenden "hacer suyo". Por lo tanto, está claro que los procesos de identidad están impregnados, según Ennes y Marcon, por una "dimensión política, ya que estos, al mismo tiempo, producen la diferencia como una expresión de derechos, pero también (re) crean desigualdades y relaciones subordinadas y dominación" (Ennes y Marcon, 2014, p. 289). La dimensión política y el poder como dispositivo articulador, por un lado, pero, por otro lado, fuente de tensiones y conflictos al interior del sistema territorial.



Cuando se piensa en política pública con Enfoque Territorial, resulta casi inimaginable la formulación un instrumento que, teniendo como objetivo la intervención de éste, no considere al menos la existencia de estos procesos propios del territorio, los que caracterizan y dan forma a este sistema complejo, confuso y siempre en movimiento. Como se ha señalado con anterioridad, el territorio es un entrelazado de permanentes relaciones de asociación – disociación. Santos, profundiza en esta idea, señalando que ambos procesos son reflejo de “[...] caras diferentes y del signo opuesto, que muy bien pueden asumir el carácter de agresión o coexistencia, aislamiento o hibridación, cristalización o inventiva, sincretismo o reformulación”. Ante una situación como esta, es cierto que, debido a tal pluralidad, surge el problema de la constitución de meta-regulaciones institucionales, que permiten la [...] convivencia entre ciudadanos, más actual y decisivo que nunca. portadores del derecho a las opciones de identidad culturalmente plural. Esto, debe notarse, en una situación que ya no es la de un confinamiento previo relativo, sino el de la inscripción de tendencias dentro de un marco de urbanidad integral e interdependencias globalizadas, en sí mismo un escenario reconfigurado de interpelaciones de identidad recíproca.” (Costa, 2002, p. 21-22).

Las políticas sociales/urbanas pueden usarse como mecanismos para la meta-regulación institucional. Si es para este propósito, puede asumir un carácter autoritario, vertical e imponente, más bien como resultado de confrontaciones y negociaciones entre estos ciudadanos cuyas identidades se destacan por su pluralidad. Sin embargo, es importante enfatizar que, según Costa (2002), debemos considerar que dentro del alcance de la manifestación de identidades hay tres formas principales que se entrelazan:

1. Identidades experimentadas o vividas, referidas directamente a diferentes dimensiones de orden “categórico, institucional, grupal, territorial u otros”, basado en representaciones cognitivas y sentimientos compartidos de pertenencia, como resultado de “sus experiencias de vida y situaciones de existencia social”. (Costa, 2002, p.27)
2. Identidades designadas, o atribuidas, que generalmente resultan de “construcciones discursivas o icónicas de entidades colectivas, con las cuales quienes las producen no tienen una relación subjetiva de pertenencia”. Costa argumenta que, aquí, pesa el papel de “enfoques técnicos, artísticos, didácticos, periodísticos o turísticos; o, aún, las

imputaciones de un personaje emblemático hechas [...] por los discursos políticos y mediáticos". (Costa, 2002, p.27)

Parece ser que, observando la forma en que se elaboran las políticas públicas de corte territorial, este es el concepto de identidad que más se utiliza por parte del poder dominante.

3. Identidades tematizadas (o políticas de identidad), que "son estrategias liberadas y reflexivas para la colocación pública de cualquier situación social bajo los auspicios explícitos del problema de identidad, en general con vistas a la constitución o potenciación de las dinámicas de acción social." (Costa, 2002, p.27-28)

Con un claro potencial político, las identidades temáticas tienen la capacidad de proporcionar a los sujetos sociales una mayor visibilidad, mayor protagonismo social, mejorando su acción colectiva.

Dado lo anterior, no hay forma de negar la necesidad de referencia a la identidad cuando se trata del Territorio y Territorialidad, ni en relación con su papel en la construcción de políticas sociales de corte territorial.

#### **1.4. c. Redes**

La investigación sobre redes no solo ofrece métodos útiles para caracterizar los patrones de relaciones entre conjuntos de actores. También ofrece valiosas teorías sobre cómo las posiciones específicas dentro de una red y las formaciones específicas de redes facilitan ciertos resultados sociales como la innovación, el apoyo social y la solidaridad. (Kilduff y Tsai, 2003; Knoke, 2012).

La investigación reciente sobre las redes sociales pone especial énfasis en dos aspectos (Glückler y Doreian, 2016; Glückler et al., 2017). En primer lugar, niega el determinismo estructural y destaca la relación contingente entre la estructura de la red y los resultados sociales dependiendo del contexto geográfico - territorial. Tal contextualidad requiere un conocimiento adicional, sensible al caso y al lugar sobre el entorno físico, el entorno cultural y el contexto institucional para tener en cuenta el significado de las redes sociales y sus potenciales efectos. En segundo lugar, los métodos de análisis de redes sociales no son fuentes autosuficientes de conocimiento empírico, sino que deben considerarse instrumentos para el desarrollo de teorías sociales.

Como se puede apreciar, hoy la red también se teoriza, problematiza y experimenta como una forma de expresión u organización de la sociedad, el Estado, la economía, la cultura, las ciudades. Para Castells, las redes son “estructuras abiertas capaces de expandirse de manera ilimitada, integrando nuevos nodos siempre que puedan comunicarse dentro de la red, es decir, siempre que puedan compartir los mismos códigos de comunicación (por ejemplo, valores u objetivos de rendimiento). Una estructura social basada en redes es un sistema abierto altamente dinámico susceptible a la innovación sin amenazas a su equilibrio” (Castells, 2003, p. 556). Conforme a esta definición, al menos dos aspectos que son fundamentales al momento de vincular la red al territorio y la importancia que esta tiene en la confirmación de éste. En primer lugar, la posibilidad de “expansión ilimitada” que Castells le atribuye a la red como cualidad, en la medida que se compartan ciertos atributos, valores, creencias, entre otros. La posibilidad de crear y recrear identidad en el territorio será entonces también ilimitada, en tanto en los territorios hay un incesante proceso de relaciones e interacciones que construyen y reconstruyen identidad (es). En segundo término, la red como estructura social “altamente dinámico y susceptible a la innovación”. Esta es una característica totalmente coherente con la lógica de los territorios, dado su dinamismo y constante movimiento, por lo que la red podría constituirse en un dispositivo de anclaje y equilibrio necesario para los momentos de crisis e inestabilidad territorial.

Hablando de la posible articulación entre territorio y red, Haesbaert y Limonad van más allá al afirmar que los territorios pueden expresarse a través de las redes, y pueden ser constituidos por ellas, a pesar de que consideran que es controvertido el vínculo entre ambos: los enfoques van desde aquellos que los distinguen claramente, contrastando las dos concepciones y, de una manera más matizada, Jacques Lévy (1993), a aquellos que ven una simbiosis prácticamente total entre ellos, haciendo desaparecer la especificidad de las redes dentro de los territorios (Haesbaert y Limonad, 2007, p. 43)

Obviamente, cuanto más complejas se han vuelto las redes, más tecnología ha llegado a imponerse en las relaciones desarrolladas por sujetos e instituciones sociales, como lo demuestra Castells (2005, p.17), quien ve en la tecnología “una condición necesaria, pero no suficiente para la aparición de una nueva forma de organización social basada en redes”. Tal como lo hemos visto en relación con el territorio, la red también ha adquirido los más diversos, imprecisos y difusos significados. Por un lado, puede convertirse en un concepto y, de esta manera, transformarse en una 'clave' que abre

posibilidades para el análisis de la realidad social por diversas disciplinas. Por otro, Santos sostiene que “puede verse como un modo de organización espacio-temporal, de carácter técnico y/o empírico/utilitario, capaz de interconectar personas, grupos, instituciones, territorios y, en cierta medida, acompañar la dinámica de la sociedad contemporáneo, sostenido por información, flujos, fluidez, velocidad” (Santos, R 2004). Para efectos de este estudio serán consideradas ambas dimensiones de la red, es decir, tanto unidad de análisis como modo de organización.

Haesbaert (1997, p.4), esperando contribuir al debate, afirma: “El territorio siempre ha estado formado por redes. Incluso podríamos decir que pasaron de un elemento constitutivo, en la territorialidad más tradicional y cerrada, a un elemento constituyente, una malla cada vez más globalizadora dentro de la cual los territorios pueden convertirse en meros puntos, es decir, momentos o porciones elementales de la red”. En este análisis, el territorio sólo sería el medio, el espacio a través del cual la red se transforma en la clave para entender los procesos sociales y la dinámica de ese espacio específico.

Muchos territorios tienen control interno e identidad garantizados por redes jerárquicas (generalmente de dominación) o complementarias (a menudo "solidarias"). Y viceversa, los territorios pueden servir como plataforma para la articulación de redes que cooptan jerárquicamente otros territorios. Lo que distingue una dinámica de la otra es fundamentalmente la extroversión y la introversión dominante en cada proceso constitutivo o, en otras palabras, el dominio de la dinámica centrífuga o centrípeta. Cohesión o dispersión territorial (Haesbaert. Ibid.).

En este sentido, la discusión sobre las redes es fundamental en la medida que existe una tendencia a considerar su papel en la construcción y/o destrucción de territorios, Como una forma espacial aumentada a partir de la revolución informacional, las redes podrían contribuir al desarraigo, así como a "la destrucción de lo que tradicionalmente caracterizaron los territorios: el diseño de fronteras y una identidad interna, garantías de una relativa estabilidad” (Haesbaert, 1997, p. 96). La estabilidad, como se ha ido comprobando, con fronteras e identidades habitualmente confusas, superpuestas y en constante movimiento, es escasa y una característica cada vez más ausente en los territorios modernos, especialmente urbanos.

Sin embargo, visto desde otra perspectiva, tendrían el potencial de dar lugar a nuevas formas de solidaridad, nuevas posibilidades para relaciones más básicas centradas

en una interacción cara a cara. Rosemerie Santos habla de nuevas estrategias asociativas y de cooperación, nuevas formas de socializar el conocimiento.

El análisis de las redes que se presentan en un contexto dado puede contribuir, en gran medida, en la entrega de información relevante a los formuladores, especialistas e implementadores de políticas públicas sobre los recursos existentes, las conexiones establecidas entre grupos/instituciones/ movimientos sociales, las formas de difusión, de mensajes, las estrategias de poder empleadas por ciertos grupos (ya sean segmentos políticos, grupos económicos, organizaciones sociales, organizaciones culturales y de medios e incluso grupos que actúan en el territorio fuera de la ley), todas sin excepción, presentes en los territorios.

De todos modos, es posible afirmar que cuando se trata de políticas de corte territorial lo ideal es tener en cuenta lo que Haesbaert (2004, p. 294) llamó una red territorial para "enfatar el papel de las redes en los procesos de "(re)territorialización", es decir, en la construcción de territorios en su sentido de control o dominio material y/o apropiación simbólica", que también está totalmente en línea con el debate sobre identidad(es), ya realizado con anterioridad.

### **1.3. d. Territorialidad y Apropiación territorial**

#### **1.4.**

Territorio y territorialidad conforman un binomio, como un elemento central no solo de las relaciones establecido entre sujetos sociales sino principalmente como un elemento ausente en la relación políticas públicas y sus más variadas intervenciones. Santos afirma que la novedad radica más en la forma en que muchas de estas territorialidades "[...] inmersas bajo el yugo de la construcción de identidad estándar de los Estados-nación, reaparecen y causan una redefinición (o incluso indefinición) de los límites político-territoriales, cambiando la cara geográfica del mundo en este extremo" (Santos, R. 2013). Esta definición o "indefinición" en la reconfiguración del territorio no supone una nueva construcción de identidad, ni tampoco una nueva territorialidad. Lo realmente interesante es verificar como esta identidad-territorialidad reaparece de igual forma entre los estándares clásicos de construcción de identidad. Un ejemplo claro de nuestros tiempos, dice relación en la influencia que ejercen los procesos migratorios en la redefinición de identidades a nivel global-nacional y local-barrial.

En relación con la noción de "espacio", para Santos, el Enfoque de Territorio incorpora relaciones de poder a las distintas dimensiones de apropiación territorial, e

incorpora y da un peso mucho mayor a las dimensiones políticas y culturales. En Arreola en cambio, el espacio es la condición y fundamento del Territorio, la transformación de uno en otro está mediada por la representación que hace del espacio un actor o grupo social: “el espacio, una vez representado, ya no es espacio sino territorio, resultado de un proceso de apropiación” (Arreola, 1993). La territorialidad es una propiedad emergente de un espacio que está sujeta a causas y condiciones sociales.

Estas lógicas de apropiación territorial no dialogan de manera fluida y clara con las lógicas de territorios definidos por la ley. Ambas se oponen o superponen en la práctica, al momento de la delimitación territorial, poniendo a prueba la legitimidad de las Instituciones y el Estado, dejando en claro que la realidad social es mucho más compleja, rica y controvertida que cualquier intento de enmarcar y demarcar los límites que pueden surgir de los decretos, planes y proyectos elaborados en las oficinas de técnicos o especialistas guiados por intereses específicos de grupos políticos o económicos que buscan definir sus propios “territorios de poder”. (Suanzes, Pablo. 2018)

Entendiendo los “territorios de poder” como aquellos espacios físicos, geográficos y simbólicos, donde determinados actores políticos, económicos y sociales, públicos y privados, disputan permanentemente poder, es decir, la capacidad de ejercer la mayor influencia posible en ese territorio (Suanzes, Ibid.). Transformando ese espacio en verdaderos “nichos” de poder donde se toman decisiones que afectarán positiva o negativamente a toda la población que habita ese territorio. Por eso, Suanzes afirma que el poder y el territorio son dos conceptos fundamentales para conocer la génesis y anatomía de las leyes, respondiendo a dos preguntas esenciales ¿Desde dónde se hacen? ¿A quiénes afectan?

La apropiación del territorio es una propiedad emergente cotidiana, continua y diferenciada de las distintas partes del sistema social en respuesta a los desafíos del entorno; los sistemas sociales precisan apropiarse del territorio para sostenerse, perpetuarse y dotarse de sentido en un espacio geográfico y temporal. Según Weber y Revert (en Arreola, 1993) existen tres dimensiones de apropiación territorial:

- Dimensión subjetiva, corresponde al proceso mediante el cual un grupo humano ejerce control, posesión y hace suyo una porción del espacio geográfico dotándolo de un sentido y una serie de símbolos.

- Dimensión concreta, se refiere al acceso y aprovechamiento de sus recursos (naturales y socialmente transformados) para su sustento y reproducción.
- Dimensión abstracta, constituye el establecimiento de una serie de reglas, normas e instituciones que regulan el acceso a esos mismos recursos (Arreola, Ibid).

Seguramente no es solo poder lo que se disputa en el territorio, pero es evidente que la pugna por el poder y la confrontación generada a partir del interés por ocupar un lugar de influencia, configuran un escenario de constante conflicto, explícito o no, entre actores conectados entre sí. La cultura, la tradición, las nuevas categorías que surgen con gran dinamismo y rapidez en el contexto de esta la sociedad moderna, son todos factores que día a día construyen y reconstruyen identidad, pertenencia, en síntesis, territorialidad.

También por la cultura, la identidad/identificación, el miedo, la tecnología y los afectos. Por ello, impregnadas o determinadas no exclusivamente por el poder, sino las calles y plazas, en las inscripciones en las paredes, debajo de los viaductos, en los condominios o en los barrios marginales, en los espacios domésticos, en las redes sociales, en el transporte público, en los cuerpos y donde hay más contactos/confrontaciones entre sujetos sociales, los territorios están siendo delimitado, disputado, construido. (Fortuna, 2018).

### **1.3. e. La materialidad e inmaterialidad en movimiento**

#### **1.4.**

¿Cómo entender los nuevos contextos territoriales? Una pregunta difícil de responder de manera simple, pues son demasiado los elementos y perspectivas desde donde iniciar un intento de respuesta. El “lugar” como construcción histórica, lo que determina la existencia de un “no lugar”, pues no poseen necesariamente esta condición de historicidad. Las ciudades cada vez más segmentadas y territorios que cada vez contribuyen más a la exclusión de la población, Son, entre otros factores, los que deben ser considerados al momento de entender y explicar al territorio como categoría y unidad de intervención.

Bozzano (citado en Rodríguez D. 2010. 5) señala que “Nuestros territorios son a la vez reales, vívidos, pensados y posibles porque nuestras vidas transcurren, atraviesan y percolan nuestros lugares desde nuestros sentidos, significaciones e intereses generando un sinnúmero de procesos que nuestro conocimiento se encarga de entender y explicar”. El mismo autor señala que etimológicamente Territorio proviene del vocablo latín terra

torium, utilizado para señalar “la tierra que pertenece a alguien” y que se ha complementado con stlocus que significa “lugar, sitio”.

En geografía el territorio designa, en primera instancia, “un espacio geográfico calificado por una pertenencia jurídica” (George, 1994), es decir, es un espacio político donde se ejerce la autoridad de un Estado (como el territorio nacional) o de una entidad administrativa de menor escala (territorio regional, provincial, municipal o indígena). La palabra posteriormente evolucionó al concepto de “espacio apropiado”, con una conciencia implícita de apropiación (Brunet, 1992). De allí la territorialidad corresponde al modo de apropiación y a la relación establecida entre el hombre, la sociedad y el espacio terrestre. En este sentido, Montañez (2001) afirma que el territorio es “un concepto relacional que insinúa un conjunto de vínculos de dominio, de poder, de pertenencia o de apropiación entre una porción o la totalidad del espacio geográfico y un determinado sujeto individual y colectivo. Es el espacio geográfico revestido de dimensiones políticas, afectivas y de identidad, o de su sumatoria”.

Para Geiger (citado en Rodríguez, D. op. cit) el territorio es una extensión terrestre que incluye una relación de poder o de posesión por parte de un individuo o de un grupo social, que contiene límites de soberanía, propiedad, apropiación, disciplina, vigilancia y jurisdicción, y transmite la idea de cerramiento.

De este modo, si se incorpora al análisis la categoría de territorialidad, autores como Claval en una perspectiva que el propio autor define como e postmoderna, señala que la

***” territorialidad no es solamente una cuestión de apropiación de un espacio por un Estado o por cualquier grupo de poder, sino también de pertenencia a un territorio a través de un proceso de identificación y de representación, bien sea colectivo o individual, que muchas veces desconoce las fronteras políticas o administrativas clásicas”. (citado en Rodríguez, D. ibid.)***

Por otra parte, Di Meo analiza el territorio a partir de una definición marxista clásica, concibiéndolo como un

***“fragmento espacial donde se fusionan tres tipos de estructuras: la infraestructura, espacio físico que incluye el componente humano y la esfera de las actividades económicas; la superestructura representada por los campos político, ideológico y simbólico, y la metaestructura, relación establecida entre el individuo y el espacio. Esta noción hace eco en la perspectiva conceptual del “espacio vivido”. (Di Meo, citado en Rodríguez D. Ibid)***



La dinámica de un territorio está integrada por un conjunto de elementos objetivos y subjetivos materiales e inmateriales construidos por los organismos sociales a partir de proyecciones colectivas e individuales. Estos elementos definen el territorio a partir de la existencia de un espacio geográfico en el cual un sujeto o un grupo social ejerce cierto dominio, una relación de poder, una calidad de poseedor o una facultad de apropiación, como afirma Montañez (2001), que a su vez crea un ejercicio de soberanía y el surgimiento de relaciones de identidad con dicho espacio.

En este sentido, Francisco Ther señala que las “territorialidades se refieren a comportamientos desplegados en el territorio que se relacionan con la idea de cómo (con qué medios, elementos y motivaciones) se llega a habitar y permanecer en un espacio sobre el cual se impone ritmos de vida y formas de vivir, en armonía con lo ambiental y con otros, más o menos distintos, más o menos similares”.

Montañez define que la “territorialidad es el grado de control de una determinada porción de espacio geográfico por una persona, un grupo social, un grupo étnico, una compañía multinacional, un estado o un bloque de estados” (Montañez, 1997). Este concepto se complementa con el análisis de Lobato Correa (1996), quien hace referencia al conjunto de prácticas y a sus expresiones materiales y simbólicas capaces de garantizar la apropiación y permanencia de un determinado territorio por un determinado agente social o Estado, los diferentes grupos sociales y las empresas. Posteriormente, Montañez (1998) complementa la definición al señalar que la territorialidad es una definición derivada del concepto de territorio y unida a la de Estado. Es la acción que consolida la pertenencia y el desarrollo de identidad de un Estado o de una persona sobre un espacio, es el nivel de dominio y de poder que es posible ejercer sobre el mismo, “se asocia con apropiación, [...] con identidad y afectividad espacial, [...] se combina definiendo territorios apropiados: de derecho, de hecho y afectivamente”.

En Tizon (1996) el territorio se asocia a las apropiaciones de grupos determinados, lo que en definitiva implica tanto inclusión como exclusión de unos sobre otros. En este sentido, la territorialidad humana estaría en el vértice de un gran número de acciones humanas que implican entre otros, poder, redistribuciones, funcionalidad, dependencia, abrigo y conflicto

Montañez y Delgado, analizan el territorio a partir de las siguientes consideraciones, resumiendo el planteamiento central de lo aquí expuesto.

1. Toda relación social tiene ocurrencia en el territorio y se expresa como territorialidad. El territorio es el escenario de las relaciones sociales y no solamente el marco espacial que delimita el dominio soberano de un Estado.
2. El territorio es un espacio de poder, de gestión y de dominio del Estado, de individuos, de grupos y de organizaciones y de empresas locales, nacionales y multinacionales.
3. El territorio es una construcción social y nuestro conocimiento de este implica el conocimiento del proceso de producción.
4. La actividad espacial de los actores es diferencial y por lo tanto, su capacidad real y potencial de crear, recrear y apropiarse territorio, es desigual.
5. En el espacio ocurren y se superponen distintas territorialidades locales, regionales, nacionales y mundiales, con intereses distintos, con percepciones, valoraciones y actitudes territoriales diferentes que generan relaciones de complementación, de cooperación y de conflicto.
6. El territorio no es fijo, sino móvil, mutable y desequilibrado. La realidad geosocial es cambiante y requiere permanentemente nuevas formas de organización territorial.
7. El sentido de pertenencia e identidad, el de conciencia regional, al igual que el ejercicio de la ciudadanía y de la acción ciudadana sólo adquieren existencia real a partir de su expresión de territorialidad. En un mismo espacio se superponen múltiples territorialidades y múltiples lealtades. (Montañez y Delgado, citado en Rodríguez, D. 2010: 7).

En el mismo texto de Rodríguez, investigadores como Andrés Precedo Ledo, el mismo autor que trabaja la categoría de “apropiación” y sus distintas dimensiones operativas en el territorio, invita al análisis de las nuevas realidades territoriales del siglo XXI a partir de las relaciones existentes entre lo local y lo global y entre los territorios locales y los sistemas globales. Lo mismo con Bozzano (2009), quien piensa los territorios posibles desde el lugar, sus procesos, sus actores y sus transformaciones en escalas locales, municipales, provinciales y hasta regionales, no centrando su atención en el análisis generalizado a gran escala.

Aunque el sistema territorial es cada vez más complejo y camina hacia un sistema global, la escala local concita cada vez mayor interés al ofrecer nuevas y mayores

oportunidades unidas al creciente conjunto de problemas de variada naturaleza, que generan importantes tensiones en el territorio y demandan nuevas respuestas.

Sin embargo, como anticipó Harvey (1989) “en la transición del fordismo al postfordismo se da una interesante paradoja espaciotemporal [...] en este proceso de transición, el espacio y el tiempo se han comprimido, las distancias se han relativizado y las barreras espaciales se han suavizado. Sin embargo [...] es realmente paradójico que el espacio –o más específicamente el territorio–, no solo haya perdido importancia, sino que haya aumentado su influencia y su peso específico”.

Autores como Lecoquierre y Steck, (citado por Giménez, G. 2004), trabajando con los conceptos de territorio y territorialidad han señalado que estas nociones remiten a una representación social del espacio que une al interior y separa del exterior a los habitantes de una localidad. Estos autores complementan dicha noción atribuyendo al territorio una construcción colectiva, de grupo y ethos, referida a un “espacio apropiado” por un grupo social para garantizar su sobrevivencia y reproducción. De manera que el estudio del territorio - el espacio biofísico cargado de actividades humanas, de historia e imaginarios - es materia de interés político, económico y sociocultural.

En efecto, la geografía de los lugares ha recobrado su importancia para generar nuevas interpretaciones dialécticas del espacio y para apuntar nuevas realidades compensatorias. Si al principio parecía que lo global había anulado lo local, en la actualidad lo global y lo local son dos posiciones complementarias más que sustitutorias. El valor de lo local incluye desde la reafirmación de la identidad territorial de los lugares, como antídoto al desarraigo y a la homogeneización de los procesos culturales, sociales y psicológicos derivados de la globalización, hasta lo que Precedo (2004) denomina, el factor de compensación de los procesos de concentración espacial, haciendo que los lugares hayan encontrado en las nuevas tecnologías nuevas oportunidades para construir una geografía mundial más equilibrada espacialmente y un sistema de habitabilidad y de convivencia más humanista

El territorio no es únicamente un objeto dado, ni un resultado de procesos. También es un objeto por hacer: un objetivo histórico y político y, en tal, objeto de gestión. Entender el territorio implica según Pérez (2009), su descripción, su explicación y el hallazgo de sus qué y sus por qué. Entender el territorio y la “inteligencia territorial” es, de acuerdo a Pérez (2009), una tarea colectiva que de alguna manera supone el esfuerzo de abarcar de forma

rigurosa la realidad desde el conocimiento y la acción. De allí que el análisis y la prescripción o normatividad tengan su lugar claro en el proceso de conocer y de transformar.

Los lugares, los procesos y los actores como conceptos fundamentales y organizados, facilitarán la consolidación de un esquema de pensamiento que integre los múltiples aportes provenientes del conjunto de las Ciencias Sociales con las aplicaciones a los estudios territoriales.

#### **IV. El Territorio desde la Geografía Humana**

El espacio geográfico, sinónimo de territorio, (Rodríguez, D. 2014), ha sido entendido como el sistema en donde interactúan los factores físico-bióticos y humano-culturales, expresados en el objeto de estudio de la ciencia geográfica. Territorio y Territorialidad son vistos como una de las nuevas fronteras de desarrollo de los contenidos geográficos. Al profundizar y desarrollar un marco conceptual explícito e interdisciplinario se posibilita un ejercicio teórico y práctico al momento de diseñar y formular política pública.

Es pertinente reflexionar sobre el papel que ha cumplido, está cumpliendo y debe cumplir la geografía en este proceso formativo de científicos y de ciudadanos con conciencia espacial, ética y moral. El propio Danilo Rodríguez, propone un análisis en torno al rol del espacio/territorio. Planteando que,

***“La historia del espacio es la historia de la sociedad humana. En consecuencia, el objeto de estudiar el territorio por parte de la geografía humana será el estudio del espacio humanizado, soportado en la apropiación y en la organización del territorio, resultante de la actuación diacrónica de los grupos humanos, transformando la superficie terrestre en un espacio cultural (Méndez, 1988). Mientras, Smith (1980:22) afirma que los geógrafos “continuamos siendo los únicos estudiosos que damos preferencia al espacio y a la localización” y que “la geografía conserva todavía la capacidad de ofrecer una visión amplia y sinóptica de las relaciones espaciales en los asuntos humanos, trascendiendo la subdivisión convencional de fenómenos en económicos, sociales y políticos”. (Rodríguez, D. 2010: 9)***

Y continúa su reflexión señalando que,

***“el análisis de los factores biofísicos y humano-culturales que intervienen en la configuración del territorio ha contribuido con el cuerpo científico que permitió dar un salto cualitativo y cuantitativo y que se completa cuando se reconoce su capacidad de “explicación o de interpretación” de los resultados. Como la geografía tiene una función social le permite generar una “visión crítica” –de denuncia– ante las desigualdades y los desequilibrios sociales, económicos, políticos, naturales y culturales resultantes de dicha interpretación. También plantea la posibilidad de intervenir los territorios a través de la planificación, ofreciendo***

**escenarios alternativos de organización espacial que favorecen las transformaciones de lugares, regiones, ciudades y áreas rurales a partir de “criterios de justicia social distributiva” como lo define Albert. Así se corrobora su validez científica y académica y se hace patente su carácter aplicado y su compromiso social. (Rodríguez, D. Ibid)**

Para que sea comprendido el carácter explicativo del territorio, se requiere el conocimiento de los principios geográficos regidores que la fundamentan científicamente y que la diferencian de otros sistemas afines, desarrollados por Emmanuel de Martonne en 1909:

**Figura N°1.4.1**  
**Principios Geográficos**

Localización	+ extensión (Distribución)	+ Relación (conexión)	+ Globalidad (generalidad)	+ evolución histórica
--------------	-------------------------------	--------------------------	-------------------------------	--------------------------

Fuente: Vila Valenti, J. (1983). Diseño del autor (2010: 64)

Los principios geográficos van concatenados al concepto de espacio geográfico, que varía constantemente porque depende de las tendencias epistemológicas de la evolución del pensamiento geográfico.

Sack (citado en Rodríguez, D. ibid.) enfatiza que los

***“humanos son seres geográficos que transforman la tierra para convertirla en su casa, pero al hacerlo también son transformados, no solo a través de la acción que implica esta transformación sino por los efectos que esta tierra trasformada produce sobre la especie humana y sobre su sociedad. Nuestra naturaleza geográfica nos mueve a darle forma espacial al mundo, este mundo moldeado nos transforma de muchas maneras, sin que seamos conscientes de ello. En su trabajo sobre espacio geográfico, Bonnemaïson (1981) afirma que “los grupos, las etnias y los pueblos existen por su referencia a un territorio real o soñado, habitado o perdido”.***

El espacio geográfico se forma y evoluciona a partir de un conjunto de relaciones soportadas en cinco caracteres fundamentales: localizable y concreto, cartografiable, diferenciado, cambiante y homogéneo. Complementario a los caracteres señalados por Dollfus, Méndez (1988) identifica una serie de características que fortalecen teóricamente la dinámica del espacio geográfico y que son identificables con el concepto de territorio

como objeto de estudio de la geografía: no ser neutral, estar originado en la iniciativa humana, ser una construcción social, ser objeto de consumo, ser funcional, ser dinámico y ser heterogéneo.

El espacio geográfico es un producto social, Méndez sostiene que “no hay sociedad que no cuente con un territorio, parte esencial de su patrimonio y reflejo de su evolución histórica, del que resulta inseparable”. A propósito de esta argumentación, Isnard (1978) corrobora la afirmación señalando que, a diferencia del ecosistema, resultado de interacciones biológicas, el espacio geográfico nace de la iniciativa humana y expresa el proyecto propio de cada sociedad. Como producto social resulta del trabajo que la sociedad organiza para alcanzar sus objetivos y también es objeto de consumo, que “localizado en el seno de un sistema económico (como el capitalista) se convierte en mercancía, por cuyo uso se paga un precio y del que pueden obtenerse unos beneficios. De este modo, su apropiación pública o privada y la distinta rentabilidad económica y social que puede obtenerse en función de su uso son aspectos fundamentales a tener en cuenta en la comprensión plena de las estructuras territoriales y de su transformación en el tiempo” (Méndez, citado en Rodríguez, D. 2010).

El espacio geográfico según Méndez (1988) es esencialmente dinámico, actúa a partir de dos vertientes diferenciadas: diacrónica y dinámica. La primera asume toda realidad presente como una instantánea dentro de una secuencia evolutiva en donde se observan los desajustes entre los cambios acelerados que afectan a ciertos elementos o estructuras en periodos concretos y la existencia de otros fenómenos de inercia que posibilitan la supervivencia de rasgos espaciales heredados, carentes hoy de funcionalidad. La segunda, el carácter dinámico del espacio insiste en la importancia de las redes de flujos materiales e inmateriales que de forma cada vez más densa y en áreas cada más extensas tienden a relacionar sus diversos componentes, haciéndolos interdependientes.

A partir de la yuxtaposición de estas características, Méndez (Ibid:15) definió el espacio geográfico como un “conjunto ordenado de elementos heterogéneos, naturales y artificiales o físicos y humanos; cuya distribución y organización están sometidas a cierta lógica que los interrelaciona funcionalmente entre sí a diversas escalas, que formalizan estructuras agrarias, urbanas e industriales determinadas, resultado directo de la acción conjunta ejercida por una serie de fuerzas y del sometimiento a cambios no sincrónicos en el tiempo”.

Este orden puede comprobarse en sociedades primitivas y en las más evolucionadas y complejas. Rodríguez (2014) señala que es el resultado de una práctica material desarrollada diacrónicamente, que le asigna racionalidad y que le permite descubrir leyes generales explicativas o al menos, generalizaciones empíricas con alto grado de probabilidad, condición necesaria para realizar intervenciones de los poderes públicos, tendientes a la reorganización del espacio.

En esta dinámica evolutiva del concepto de espacio geográfico, Milton Santos, citado por Danilo Rodríguez, define como

***un conjunto indisociable en donde convergen objetos geográficos, objetos naturales y objetos sociales y la vida que los colma y anima, es decir, es la “sociedad en movimiento”. La sociedad no es independiente de los objetos geográficos y cada forma encierra una fracción del contenido (sociedad). El autor complementa la definición en 1997, analizando el espacio como un conjunto de formas constituidas por fracciones de la sociedad: un conjunto indisociable, solidario y contradictorio de sistemas de objetos, cada vez más artificiales, y de sistemas de acciones igualmente imbuidos en artificialidad, que no es caos ni colección porque su esencia está puesta en la interacción, la complejidad y el cambio. El espacio es históricamente construido. (Santos, m. citado en Rodríguez, D, op, cit.)***

En relación al Enfoque Territorial de desarrollo, en un texto publicado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria de Argentina (INTA) en 2007 aparece la siguiente definición: “[Un] territorio es un espacio geográfico caracterizado por: la existencia de una base de recursos naturales específica; una identidad (entendida como historia y cultura locales) particular; relaciones sociales, instituciones y formas de organización propias, conformando un tejido o entramado socio institucional (resultado de las diversas interacciones entre los actores e instituciones) característico de ese lugar; y determinadas formas de producción, intercambio y distribución del ingreso. Todas estas características imprimen al territorio una identidad, como una huella digital, que lo hace único, poniendo de relieve que el territorio no es un mero soporte geográfico de recursos y actividades económicas sino una construcción social producto de las interrelaciones y decisiones de los actores locales en torno a un proyecto de desarrollo concertado entre todos ellos” (INTA, 2007: 3).

El enunciado de “espacio geográfico” ha sido empleado por distintos autores como el propio Instituto Agropecuario Argentino, Morales y también Echeverri y Echeverri (2009), por citar algunos. Lo interesante de analizar en esta discusión, dice relación con la profundidad y sentido que se le asigna en la denominación del territorio. Precisamente, el

uso y sentido asignado al “espacio geográfico” determina diferencias sustanciales entre las miradas epistémicas que asume cada autor en su descripción.

En el caso de Echeverri y Echeverri, el sentido asignado en la definición de territorio se orienta en la misma línea argumentativa de Buzai y Baxendale (2011), quienes le asignan a este componente una idea de “superficie socialmente apropiada”. Para Echeverri y Echeverri, el espacio geográfico como componente del territorio es entendido como “[...] el conjunto interactuante de dimensiones, entre las que se cuenta el medio físico natural o construido y la sociedad que lo apropia a través de procesos económicos, estructuras y redes sociales, construcciones institucionales, valores, reglas de juego, acuerdos normativos, intereses, conflictos y expresiones culturales que los representan y expresan. (Echeverri y Echeverri, 2009: 55)

Se evidencia a partir de la definición, que el territorio es para los autores un espacio geográfico en el que el grado de apropiación social se expresa en un proyecto colectivo, donde la apropiación vislumbra como un proceso que involucra tanto una dimensión material (física) del espacio - construcción, organización del territorio, entre otros - como una dimensión inmaterial (simbólica) de la cual deriva la futura generación de significados, historias comunes, simbolismo, etc. Es decir, la construcción de territorialidad.

De esta forma el espacio - y sus componentes - “adquiere expresión territorial en cuanto permite que la pertenencia, la apropiación, el empoderamiento y la adscripción social a ese espacio se convierta en una movilización concreta, frente a finalidades concretas, que constituye un territorio identificable en su dimensión política e institucional. Un territorio se constituye en tanto acción o expresión política”. (Echeverri y Echeverri, Ibid: 60).

Las posiciones del INTA y los Echeverri, coinciden al señalar que la existencia del territorio supone la presencia de un proyecto común. Entonces, si no hay proyecto común no hay territorio. Se puede inferir de esta afirmación que la existencia de un proyecto revelaría, más bien, grados de cohesión territorial, la existencia de interacción al interior de este territorio, lo que a su vez configuraría la existencia de un espacio de intercambio subjetivo, construcción de simbología y experiencias propias. Por lo tanto, la puesta en marcha de un proceso de construcción social que transforma el “espacio” en “territorio”. Dicho de otra forma, es el proceso de construcción social, independientemente de su naturaleza y grados, lo que confiere a la superficie del planeta su carácter de territorio.



Ahora bien, más allá del análisis planteado por el INTA y los Echeverri en torno a la importancia del espacio geográfico “apropiado” y “construido socialmente”, hay un segundo componente que a juicio de esta investigación resulta crucial en el análisis conceptual del territorio.

Se trata de identificar las dimensiones territoriales a partir de las perspectivas declaradas de los actores que se vinculan a los problemas del territorio.

Aquellos actores que habitan y construyen el territorio desde la cotidianeidad, desde las relaciones sociales y desde las relaciones de poder que construyen al interior del territorio. En efecto, el poder como componente fundamental en la construcción del territorio, en tanto, la capacidad deliberativa e incidente de la ciudadanía, transforma, se apropia y construye socialmente el territorio y lo dirige en un sentido u otro según sean las necesidades o intereses de quienes lo habitan.

Sin embargo, es en este proceso de deliberación y decisión, donde también se presenta una serie de problemas o conflictos muy propio de la dinámica en que fluye la interacción al interior de este sistema social. La construcción social del territorio supone negociación, decisión y conflicto de sujetos posicionados socialmente. La construcción social del territorio y la forma como se apropian de él se expresa en como los actores involucrados en los asuntos del territorio, identifican y definen los conflictos o problemas al interior del territorio. En todo este entramado de relaciones sociales, el poder está siempre presente. Autores como Manzanal (2007) y Moscoso (2013) subrayan este aspecto con claridad, “[El] territorio sintetiza relaciones de poder espacializadas, relaciones entre capacidades diferenciales para transformar, producir e imponer acciones y voluntades, sea bajo resistencia o no, bajo conflicto o no. Y esto no es más que reconocer que la producción social del espacio es un resultado del ejercicio de relaciones de poder”. (Manzanal, 2007:33).

En este contexto de construcción y apropiación colectiva, se entenderá al conflicto desde una lógica de la oportunidad y no desde una mirada restrictiva o reduccionista, que entiende al conflicto como un problema. En este sentido, autores como Urbal definen al conflicto como “una condición de movimiento, una pregunta, una ruptura de equilibrio que requiere el logro de un equilibrio nuevo y diferente” (Urbal, 2012: 34). O bien, “el conflicto constituye una oportunidad de cambio en la sociedad y una guía para alcanzar un desarrollo

equilibrado, donde exista cohesión en términos sociales y territoriales”. (Urbal, 2012; Massey, 2009 y Moscoso, 2013: 8).

Al existir una multiplicidad y diversidad de actores presentes en el territorio, sea que lo habitan o intervienen al interior de éste, los conflictos se hacen presentes en la gestión de la actividad. De hecho, es posible afirmar que el territorio desde una dimensión política puede ser entendido como un espacio de permanente pugna por el poder, lo que se evidencia día a día en la multiplicidad de relaciones e interacciones sociales que suceden en este espacio.

## **V. Una nueva tipología territorial. Los territorios discursivos.**

Uno de los objetivos propuestos en este capítulo del estudio es configurar un marco teórico y epistemológico, suficientemente robusto, de modo que permita entender y explicar la dinámica territorial de manera profunda, lo más completa y certera como sea posible.

Para ello es necesario incorporar al análisis, lo que el filósofo francés E. Morin llamó “pensamiento complejo” (1990). En efecto, la complejidad asociada a la forma como se construyen y co-construyen los territorios impone esta exigencia cognitiva y teórica.

Esta parte del trabajo se centrará en dar cuenta sobre la existencia de otra tipología, un territorio discursivo, de acuerdo a Villanueva-Gallardo uno “invisibilizado por el logocentrismo y la historiografía tradicional del occidente moderno. Este territorio otro que denominamos territorios discursivos es una realidad que situamos en los discursos territoriales y que, dada su dimensión discursiva, puede ser develada mediante el análisis hermenéutico”. (Villanueva-Gallardo, S. 2019).

Uno de los supuestos es que el territorio discursivo “actúa como el lugar desde el cual el discurso territorial llega a ser el que es, a indicar una dirección y explicitar un sentido específico, en cualquiera de las formas institucionalizadas por una colectividad (poesía, religión, política, economía, cultura, etc.) pero sin que se tenga plena conciencia o evidencia de éste”. (Ibid.).

Dicho de otra forma, el “territorio otro” o TD sería aquel territorio invisibilizado por la lógica de la razón (logos) o la lógica de la idea central (dominante) que describe el territorio de una manera determinada, sin admitir otra forma de comprensión. El territorio discursivo sería algo así como la idea periférica, no central (secundaria), pero presente en los territorios aun cuando no legitimada por el discurso oficial.

En este contexto la relación territorio - discurso, son centrales en el intento por descifrar y explicar los principios que propone la autora como ejes centrales de los territorios discursivos. Los enunciados claves para la comprensión y estudio de los discursos territoriales que se propone. Esta relación territorio – discurso, permitirá entre otras cosas, dilucidar cuáles son los principios de los territorios discursivos (TDs) como condicionantes del sentido que los territorios tienen para los sujetos sociales y que aparecen expresados en sus discursos territoriales.

El territorio como categoría analítica del discurso es una de las perspectivas donde es posible visibilizar diversos trabajos de investigación, empleando el enfoque metodológico del análisis hermenéutico del discurso, donde los conceptos de territorio y discurso no aparecen necesariamente como elementos explícitos, sino como alusiones teóricas. Villanueva sostiene que, estas dimensiones, el territorio está en una relación de subordinación del discurso o viceversa, dependiendo de la óptica que adopte el hermeneuta. De esta manera, figuran las coordenadas de Vergara (2009:239) que plantea “interpretar el territorio es entonces indagar en lo profundo de esas significaciones inscritas en el decir y posibilidades por el decir”, siendo este uno de los puntos teóricos de partida y además una de las consideraciones metodológicas fundamentales en el estudio de la autora.

Entonces el discurso se vincula al territorio como unidad de análisis, donde éste último es posible de caracterizar y de ser interpretado. Sin embargo, se visualizan como elementos distintos en su materialidad, es decir, el discurso como el factor intangible que da cuenta de aspectos materiales del territorio. En cambio, desde la perspectiva de los TDs, se señala que las nociones colectivas del territorio “están imbricadas al discurso y, por tanto, se está erigiendo no solo un discurso territorial como lo señala esta vertiente, sino un territorio discursivo socialmente conformado”. (Villanueva-Gallardo, S. 2019).

Tal vez la diferencia sutil, pero no menos importante, entre ambos planteamientos, es que el discurso no sólo da cuenta de un territorio “material o concreto” sino que el discurso formulado sobre la base de una unidad territorial, es también una construcción simbólica, subjetivas e interpretativa. Es decir, del discurso de lo sujetos, podrían emerger “otras categorías” o “nuevas categorías” de territorio, además de la expresada en el discurso dominante. Estas “otras nuevas categorías” no necesariamente se contradicen o se oponen a la “oficial”, aunque sería esperable que algo de esto ocurriera. También podrán aparecer como categoría o discursos complementarios, diversos, como expresión propia de la diversidad y singularidad del territorio.

De acuerdo con lo señalado por Villanueva-Gallardo, en los estudios de los últimos años referidos a la relación territorio - discurso, se encuentran resultados que presentan vínculos de correspondencia, donde las identidades se transforman en un concepto clave, pues se alude a la comprensión del territorio por medio de los discursos emitidos por sujetos sociales. En este sentido, el surgimiento de la identidad como eje discursivo central, es

coherente con la idea de simbolismo, subjetividad y pertenencia que el territorio representa para los sujetos, como construcción social, espacial y temporal.

A partir de la revisión anterior, la centralidad del análisis está puesta en los TDs y en la propuesta de una realidad territorial latente en los discursos, pero ¿porqué de los “territorios otros”?

En este contexto, señala Villanueva-Gallardo, se debe precisar que el concepto no alude a los mismos territorios actualmente reconocibles, sino a territorios distintos con una “naturaleza emergente desde una postura epistemológica específica, la que hemos denominado territorios otros. Este último concepto se encuentra invertido en el orden tradicional de la frase, justamente porque no añadimos solo otro espacio territorial, sino que proponemos una realidad hologramática distinta e invisibilizada por el logocentrismo y la historiografía tradicional del occidente moderno”. (Villanueva-Gallardo, S. 2019).

Dada la relevancia y originalidad de los planteamientos epistémicos vinculados a “territorio otro”, es que a continuación se presentan los principios teóricos epistemológicos que darán, posteriormente, origen a los TDs. Todo esto en el marco de los planeamientos teóricos desarrollados por Villanueva-Gallardo.

#### 1. Los territorios discursivos desde las epistemologías del Sur

La epistemología en la que se enmarca la definición del concepto de TDs corresponde a las Epistemologías del Sur (ES) desarrollada principalmente por Buenaventura de Sousa Santos. Esto porque, a partir del posicionamiento político y lugar de enunciación desde el cual se pretende dar cuenta de una alternativa territorial distinta y negada por las condiciones de inferioridad normativa planteadas por occidente, permite comprender que la racionalidad a la que se apela es proveniente desde una perspectiva crítica y descolonizadora.

El abordaje epistemológico que se plantea es requerimiento fundamental para lograr dar cuenta de los TDs en su categoría de realidad territorial, con formas, relieves y fronteras y no así, sean situados exclusivamente en el ámbito imaginario.

Este marco de conocimiento plantea la autora, “se conjuga con los enfoques provenientes desde la corriente decolonial y los estudios subalternos, donde abordamos principalmente las nociones de pensamiento fronterizo de G. Anzaldúa, la sociología de las imágenes de S. Rivera Cusicanqui y la colonialidad del saber de E. Lander, conjunto teórico que permite abordar la relación territorio y discurso desde un análisis coherente con la búsqueda de rasgos territoriales invisibilizados. Esta es una definición de TDS”. (Villanueva-Gallardo, S. 2019).

## 2. Los territorios discursivos como proceso hermenéutico

El empleo de las ES conlleva a la exploración de metodologías afines y en este contexto surge la hermenéutica diatópica como herramienta interpretativa para analizar los discursos territoriales. Esta elección metodológica refiere a una opción vinculada con los objetivos planteados en cuanto a la ampliación teórica del tratamiento de territorio como categoría analítica y concepto asociado a las distintas maneras de ser y habitar de los seres humanos. Lo anterior quiere decir que los TDs son susceptibles de ser analizados por otras hermenéuticas enmarcadas en otras epistemologías, sin embargo, esta elección, a juicio de la autora, permite avanzar con mayor precisión, aunque nunca con garantías absolutas, sobre la descripción y comprensión de territorios ocultos a la mirada más racional, empírica y moderna.

El trabajo de intelección que se propone para la elucidación de los TDs “involucra, ciertamente, un análisis hermenéutico de los discursos territoriales, entendidos estos últimos como todas aquellas manifestaciones orales, escritas e iconográficas que entregan información o refieren sobre los distintos espacios y lugares. De esta manera, planteamos que lo que se dice respecto del territorio aborda diferentes dimensiones narrativas que van desde el relato oral, pasando por el texto escrito y llegando a las expresiones icónicas mediante dibujos o imágenes de los territorios. Por ende, consideramos relevante abarcar estas tres dimensiones para la elucidación territorial-discursiva que formulamos”. (Villanueva, Gallardo, S. Ibid.).

Un aspecto que emerge como relevante en la caracterización de los TDs, dice relación con el reconocimiento de los sujetos como actores relevantes con capacidad de deliberación y decisión que los convierte en algo más que sólo fuente de información al momento de interpretar y reconocer la existencia de los TDs, “el carácter epistémico de nuestra investigación consiste en el reconocimiento del otro en su categoría de sujeto de conocimiento, es decir, no un objeto de estudio que entrega información al investigador, si no a la propensión del diálogo horizontal y valorativo tanto de la información como del proceso de interpretación del cual también es parte relevante. La declaración ética política realizada por la hermenéutica diatópica actúa como principio metodológico que vigila la inclusión y respeto por las distintas maneras de entender los territorios”. (Villanueva-Gallardo, S. Ibid.).

Aquello está relacionado con las ideas más actuales del pensamiento crítico latinoamericano que estimulan investigaciones y metodologías efectivamente descolonizadas, lo que se ve materializado en esta hermenéutica en el posicionamiento horizontal entre los actores que participan de la interpretación y la búsqueda de los lugares comunes en los discursos para el establecimiento de un diálogo intercultural.

### 3. Recursividad entre territorio y discurso

Para situarnos en la comprensión de los TDs hay que posicionarse críticamente frente a la modernidad, específicamente, frente a las formas binarias concebidas por polos opuestos, para acceder a los distintos conocimientos y buscar desde una postura que permita la recursividad entre los conceptos de territorio y discurso.

De acuerdo a lo sostenido por Villanueva-Gallardo, el proceso de construcción de los TDs se presenta anclado en los discursos territoriales de sujetos sociales. En ellos es posible distinguir elementos descritos por las distintas líneas de la geografía humana, como son ciertas conexiones temporales con el espacio o intersticios con las fronteras físicas, sin

embargo, existen elementos que aparecen en los discursos que no concuerdan con la descripción física de éste, figurando como elementos de carácter ficticio o únicamente imaginarios. En esta contradicción nos situamos para la interpretación de los TDs, pues la discrepancia entre el discurso territorial y la práctica material del territorio como evidencia física de qué es y cómo está constituido, no niega la condición de realidad. (Villanueva-Gallardo, S. *ibid.*)

El planteamiento de los TDs se centra en destacar el hecho que puedan existir ciertas características o predisposiciones discursivas que son repetidas por sujetos, grupos o comunidades respecto de sus territorios, las cuales podrían no tener correspondencia con las descripciones oficiales que realizan de ese mismo territorio, documentos institucionales o actores políticos. Frente a esta discrepancia discursiva, dada una eventual posición de poder e influencia de lo oficial, transforma a la narrativa discursiva oficialista en el discurso dominante del territorio, relegando a una posición secundaria el relato de los actores que habitan ese territorio. Esto habla de una “realidad territorial que devela características invisibilizadas por la imposición epistemológica occidental que coloca al discurso en subordinación a los territorios. La subordinación del discurso al territorio, desde la perspectiva oficial colonialista, la imagen del territorio siempre estará invisibilizando los discursos que parecen ser periféricos, no centrales. En estos consiste la recursividad, repetición del discurso y territorio. (Villanueva-Gallardo, S. *Ibid.*).

Desde las Epistemologías del Sur, los discursos se plantean como “fuente de interpretación de la realidad territorial porque dejan de manifiesto imágenes hologramáticas, con tiempos específicos, espacios particulares, límites y emociones compartidas colectivamente, todo lo cual conecta esta geografía con la identidad territorial de los sujetos que expresan estos discursos, porque las características contenidas en estos relatos hablan de un sitio en particular, en consecuencia, lo que allí se devela son características de un lugar entendido como propio, expresándose la territorialidad y la identidad comunitaria del espacio.



## Carácter plural de los territorios discursivos

Dado que ninguna cultura es en extremo singular, sino más bien son sus características heterogéneas las que componen sus identidades, así como sucede con las distintas maneras de percibir y enunciar los territorios, convendría albergar la concepción plural de los territorios discursivos para que den cuenta de las diversidades de posibilidades, incluyendo potenciales TDs distintos o contrapuestos, operando en un mismo discurso territorial. Ello expone las posibles controversias, donde ciertos discursos hegemónicos se impondrán sobre otros, aproximándonos a TDs dominantes y emergentes, dependiendo de la situación sociohistórica de la colectividad expresada.

### 4. Los territorios discursivos en sus contextos de producción

Las imágenes presentes en los TDs están relacionadas con la noción de tiempo. En ellas, plantea Villanueva-Gallardo, se habla de un territorio concebido en la memoria, de un pasado que se rememora con las diferentes emociones que ello puede acarrear. Este pasado puede estar concebido desde los recuerdos de la infancia a proyecciones utópicas de lo que a los sujetos sociales les hubiese gustado que fuere. Por otra parte, pueden atraer visiones ideales y/o no deseadas del futuro, un territorio que camina hacia una transformación imaginaria basada en los deseos o frustraciones colectivas, planteando una realidad territorial temporalmente presente que puede ser el resultado de la combinación de todas o de una de las situaciones pasadas o futuras anteriores.

### 5. Sentido de identidad territorial en los discursos

Desde el punto de vista de los TDs, se establece que la relevancia que tienen las descripciones discursivas en el esclarecimiento de las diferencias existentes entre los discursos, se sitúa sobre la base de dos líneas de significación que denomina “puntos de fuga en los discursos”, esto es, una manifestación del relato oral, escrito o iconográfico que se escapan del discurso predominante.

De esta manera, “se encuentra con 1) marcas afectivas en torno a los territorios (nostalgia, amor, odio, desprecio, indiferencia) que indiquen conexión o desconexión con un determinado lugar, 2) memoria colectiva traducida a elementos discursivos que contengan aspectos recurrentes y de alta carga significativa con respecto al territorio, esto es, que se repitan en el relato y/o que simbolicen algo para la propia cultura, 3) mapas mentales del territorio, imágenes que sean plasmadas por los sujetos que definen a un territorio en particular”. (Villanueva-Gallardo, S. Ibid.).

#### 6. Los territorios discursivos son una realidad imaginaria

Una vez comprendidos los TDs es posible plantearlos como “realidades imaginarias estamos señalando, por una parte, que son reales para los sujetos colectivos que se identifican con un territorio específico, y, por otra que el ámbito en que estas realidades se materializan no es del orden de lo tangible, ni de lo conceptual, sino del mundo de lo imaginario en tanto constitutivo de la condición humana. Por ello, los TDs se encuentran en permanente construcción por sujetos sociales, al tiempo que éstos son, socio históricamente, contruidos por ellos”. (Villanueva-Gallardo, S. 2019). Es claro que esta co-construcción socio histórica se realiza, la mayoría de las veces, de manera no consciente, por lo que tampoco opera conscientemente su discursividad.

Esta perspectiva analítica da cuenta de cómo la narratividad, la memoria contenida en los discursos sobre los territorios, en conjunto con las afectividades territoriales, son interpretables hermenéuticamente, no por cualquier hermenéutica, sino por una en particular que sitúa el diálogo intercultural desde un posicionamiento epistemológico que busca el respeto y valoración de los sujetos de conocimientos (Villanueva-Gallardo, S. 2019). Dicha interpretación no queda en un análisis del discurso territorial, sino que avanza a la imagen que los registros discursivos (orales, escritos e iconográficos) configuran, aunando de esta manera dos aspectos centrales de la teoría de los imaginarios: los discursos y las imágenes.

La búsqueda central para la autora es el “establecimiento de las bases epistemológicas de un territorio que parte de definiciones territoriales no impuestas y preestablecidas, donde la inmaterialidad de la palabra es cuestionada como categoría intangible, siendo el discurso comprendido como un elemento indisociable de los territorios”. (Villanueva Gallardo, 2019).

Los TDs son una co-construcción entre los sujetos portadores de identidades territoriales y la investigación, los que procuran dar cuenta de la “intersubjetividad que fluye en la heterogeneidad presente en los territorios y que se manifiesta por medio de los discursos”. (Ibid.)

De esta manera, el territorio visto desde la perspectiva de la identidad - entendiendo las multiplicidades de identidades y la complejidad de éstas en términos individuales, colectivos e intersubjetivos - es un concepto que plantea formas, relieves y profundidades que no han sido todas develadas. Para Villanueva-Gallardo el territorio “está en aspectos físicos e inmateriales. ¿Quién determina cuáles son los mecanismos en que lo material prima ante lo intangible? Volcar o equiparar la importancia de los aspectos simbólicos frente a los elementos concretos del territorio es una alternativa a lo ya existente y es la propuesta de los territorios discursivos”.

## **VI. Complejidad territorial. Territorios vividos/territorios normados**

Hay un elemento que resulta fundamental, reconocer la complejidad existente entre las tendencias-desafíos al interior de los territorios. Al mismo tiempo y en coherencia con lo anterior, es prioritario dejar de tratarlas de manera inconexa para proponer una visión de conjunto que otorgue respuesta a la complejidad territorial. Francisco Ther afirma que “[...] el cartesianismo tradicionalmente ha partido de los conocimientos y competencias disciplinares, cuestión que ha redundado en una verdadera crisis del desarrollo, nuestra propuesta parte con el reconocimiento (develamiento) esencial de las redes de coordinaciones. Es decir, se trabaja intentando hacer inteligible un conjunto de emergencias a partir de la relación entre discursos, hechos y poderes que tratan sobre los territorios locales y su desarrollo, avanzando hacia una potenciación de ellos en el sistema-mundo” (Ther, F 2012). De manera implícita, el análisis de estos procesos exige la aplicación de nuevos enfoques y métodos interdisciplinarios, junto a la existencia de modelizaciones que contengan el doble desafío: primero, estar abiertas a la reflexión, y, segundo, ser posibles de aplicar a la realidad local inmediata.

La mención al territorio como objeto de estudio también es tomada por distintas disciplinas, tanto exactas, como es el caso de la Ecología, como por las Ciencias Sociales. Entre estas últimas, el territorio resulta ser un concepto regularmente utilizado en Economía o Ecología Política, como también en algunas escuelas teóricas y corrientes antropológicas. También se escucha hablar de “territorio nacional” desde la gobernabilidad de un país.

Para Trabajo Social en particular, el territorio ha sido considerado siempre como una unidad de intervención, abordada desde lo que se denominó tradicionalmente como la “intervención con Comunidades”. En la actualidad, el territorio podría constituirse precisamente en una de esas tendencias/desafíos disciplinares, que permitan cambiar el foco de la intervención, hacia la unidad territorial “compleja, situada y diversa”. (Urquieta, Antonieta. 2015)

Espacio y territorio son conceptos que permanecen relacionados de distinta manera de acuerdo con determinadas disciplinas. Ya sea que hablemos de espacio o de territorio, estos dos conceptos lejos de ser entidades por sí mismas, no le pertenece a ninguna disciplina de manera única y exclusiva. Ninguna disciplina puede reclamarlas como parte de sus dominios conceptuales.

Desde la óptica del tiempo, el espacio sirve de contenedor a múltiples actividades, una Región, una Comuna, un sitio arqueológico, un conjunto de unidades habitacionales, son manifestaciones de actividades que se han realizado en el tiempo, y cuya presencia denota esferas de acción y vínculos diversos. Autores como Zago afirman que “el territorio es un espacio construido por y en el tiempo; es decir, la construcción de territorialidad”. De esta manera, cualquier espacio habitado por el hombre es producto del tiempo de la naturaleza, del tiempo de los humanos, de las distintas formas de organización, y de la concepción cosmogónica del tiempo. Complementario a lo anterior, en palabras de Ther, “el territorio viene a ser producto del conjunto de relaciones que a diario el hombre entretejió entre todos los suyos con la naturaleza y con los otros”. (Ther, F. 2012).

Esta noción de territorio resulta interesante, pues aporta al análisis una dimensión política del territorio, la cual no siempre es considerada por otras conceptualizaciones. Dicho de otro modo, “en la relación con lo ambiental y con su alteridad el hombre se apropia de espacios, determina rutas, hace señalamientos y escribe en la naturaleza su firma. Influye, afecta y controla acciones mediante el establecimiento de un dominio en un área geográfica específica. Se construye un sentido de la identidad espacial que guarda

exclusividad y supone división en la interacción humana” (Ther, F. Ibid.). La implicación de todo esto es un modo de comportamiento al interior del contenedor que, en extensión desencadenará necesariamente, en conflicto por el espacio limitado y encuentro con otros distintos quienes también marcan y dejan huellas en la apropiación sociocultural del espacio. Entonces el territorio es “más que el espacio; son varios los territorios posibles de encontrar en un espacio geográfico común. El comportamiento humano genera ritmos interiores que chocan unos con otros. En los territorios fluyen los acontecimientos internos significativos a cada colectividad. Como complemento no menor, el comportamiento humano genera también ritmos particulares. Intensidades. De manera que al hablar de territorio siempre estaremos hablando implícitamente también de dinámicas y conflictos. El pequeño pedazo de terruño conquistado deviene entonces en metamorfosis que implican a quienes viven (o han vivido ahí)”. (Ther, F. 2012)

Asociado al concepto previo, la idea de espacialidad se refiere a las características genéricas de todo aquello que existe materialmente, es decir, “tamaño, forma, posición, dirección y movimiento. No obstante, el hecho de que los procesos sociales ocurran sobre la base de objetos físicos, éstos no tienen necesariamente un soporte material, no significa que la espacialidad de los primeros se explique por completo mediante las leyes que rigen los segundos. La espacialidad de los procesos y objetos sociales sólo podrá ser entendida a partir de las leyes que los gobiernan socialmente, aun cuando allí esté implícita la espacialidad física de los mismos”. (Palacios, 1983: 58).

La cita anterior, da cuenta de la limitación que expresan aquellas posturas conceptuales que explican la espacialidad sobre la base de acepciones dicotómicas o binarias, que intentan explicar la construcción de la espacialidad y los procesos sociales, únicamente sobre la exclusiva influencia del espacio físico en las características del proceso de construcción social. Surge entonces la noción de “espacio absoluto” y “espacio relativo”, los cuales son parte de esta tradición.

Asuad es uno de los autores que más desarrolla los conceptos de espacio absoluto y espacio relativo. Él entiende por espacio absoluto como “[...] una colección de puntos, cada uno sin estructura y como componentes del mundo físico”. (Asuad, 2016: 99)

Mientras que la noción de espacio relativo lo entiende “como un campo de fuerzas cuyas relaciones e intensidades están dadas por las actividades y objetos del espacio, las cuales a su vez se caracterizan por las funciones que realizan. El comportamiento del

espacio está determinado por la influencia de las actividades y objetos que forman parte de él. De ahí su carácter relativo”. (Asuad, 2016: 101)

El punto que trata de establecer el autor es que el espacio se configura como un campo de fuerza que está determinado por las características de las actividades u objetos que son parte constitutiva de este espacio. Aún más, el tipo de “espacio social” que ahí se construya va a estar determinado por la naturaleza de las actividades u objetos presentes en el territorio.

En correspondencia con la última definición, Asuad plantea que “una región relativa es una unidad espacial generalmente una abstracción, que sintetiza los elementos más representativos de un conjunto complejo de fenómenos, los cuales tienen un grado de asociación interna, lo que permite su observación y estudio —y deduce— el espacio relativo es fundamental para comprender la estructura espacial de la economía y su comportamiento, ya que considera el funcionamiento económico y las fuerzas que lo determinan. En este sentido, el espacio [económico] es el resultado de los procesos y actividad económica”. (Asuad, 2016:102)

Otros autores, como Palacios, contraargumentan señalando que “el espacio no puede producirse como si fuera un objeto físico, como sugiere Asuad, ya que es una dimensión. Afirmar que el espacio económico se produce mediante procesos y actividades de esa índole significaría que las entidades que lo generan habitan en una dimensión extra espacial, lo cual resulta un sinsentido”. (Palacios, 1983:61)

A juicio de Asuad, se hace evidente que las territorialidades que emergen de esta relación del sujeto con los territorios, espacio y tiempo, se caracterizarán por el sentido identitario, la exclusividad y la compartimentación de la interacción humana.

En la actualidad, a los estudios del territorio se les exige evidenciar sistemáticamente las relaciones entre distintos elementos próximos, pero también entre estos y otros elementos más lejanos. La exigencia incluye representar las distintas disposiciones de tipo contextual que ligan y separan al mismo tiempo distintas escalas y niveles territoriales, así como también explicitar las potencias de los territorios a nivel intra local, interterritorial y local/global.

En este sentido, la aproximación a los territorios se fundamenta en las concepciones y valoraciones que hacen de ellos sus propios habitantes, pero también los territorios son

el resultado de la construcción de conocimientos. Para el abordaje y conocimiento de los territorios, Claval sostiene que “en cierta manera el espacio se asemeja a un texto, puesto que está cargado de mensajes que, en ocasiones, le confieren un sentido. Quienes lo modelan, intentan plasmar en su realidad sus perspectivas, sus sueños y esperanzas” (Claval, P. 2002). En otras palabras, quienes los moldean son quienes “lo norman”, por supuesto, a partir de su particular perspectiva, necesidad o interés.

Junto a estos últimos trabajos, lo de mayor importancia para hacer inteligibles las dinámicas y transformaciones territoriales es el concepto de modelización de Le Moigne, el cual considera parte de una “epistemología constructivista para especificar una epistemología proyectiva constructivista caracterizada por incorporar fuertemente lo inesperado, procesual e irreversible y otorgar especial relevancia a la acción de un sistema tanto en su dimensión sincrónica como diacrónica”. (Le Moigne, Jean L. 2001)

De este modo, la modelización o representación de las acciones u operaciones (y no de los objetos o cosas) implica también considerar en el centro del análisis al tiempo creador. En este caso, Ther señala que la acción es entendida como acción de distintas racionalidades que actúan sobre el territorio por medio de prácticas concretas. La “modelización implicará entonces representar/diseñar intencionalmente símbolos sobre los usos y apropiaciones territoriales, en tanto formas (sintaxis) que a la vez informan (semántica) y transforman (pragmática) los territorios; todo con el fin de comprender con pertinencia la trama de relaciones que construyen las prácticas y saberes en territorios específicos”. (Ther, F. 2012)

Hoy en día, tenemos quizás más que nunca la necesidad de situar, reflexionar y volverse a interrogar sobre el conocimiento, es decir, “conocer las condiciones, posibilidades y límites de sus aptitudes para alcanzar la verdad a la que tiende” (Morin 1994:18). Como señala Ribeiro, se hace necesario –pero en gran medida también impropio- ir más allá de las certidumbres, atravesar los miedos y avanzar en la comprensión de los procesos. Específicamente constata que “el miedo de lo que podamos descubrir nos impele a rechazar un examen cuidadoso de nuestras creencias más profundas, pero tal examen es ineludible si queremos alcanzar a comprender el mundo de nuestros días”. (Ribeiro, Darcy. 1976)

Adentrarse en el conocimiento que supere las certezas, desuniones y reducciones deterministas, implica investigar apuntando hacia los sentidos relacionales de “la realidad”.

Considerando que “la génesis cognitiva muestra que el pensamiento científico es un pensamiento que relaciona, que funciona por metáfora” (Le Moigne 2001), se tendrá como consecuencia la posibilidad de abrir la investigación hacia campos de interpretación y comprensión de los fenómenos y sus fronteras.

En el caso de las actividades humanas –todas ellas-, poseen niveles de correspondencia que fragmentan las realidades en unidades de espacio y tiempo con intersticios permeables hacia procesos abiertos, continuos y discretos. Francisco Ther señala que en “el intersticio –puntos que simultáneamente pertenecen al espacio interior y al espacio exterior, y donde se produce el intercambio de información y energía-, el dinamismo, la imaginación y el juego fluyen para hablar de la vida, de la integralidad, y del devenir de lo homogéneo/heterogéneo. Ubicarnos ahí, en la frontera permeable –movible y penetrable-, nos identifica de nueva cuenta con asociaciones de ideas, creencias y conceptos que dialogan, a fin de constituir miradas nuevas, perspectivas oxigenadas, acerca del territorio”. (Ther, F. 2012)

La territorialización significa vínculos de variadas conexiones y, como tal, es proceso, es acontecer. El “territorio es tiempo. Varios tiempos depositados. Entremezclados. Vividos. Es coordinación de relaciones. La trasgresión de los límites del conocimiento y los tiempos vividos confluyen en una Ciencia dedicada al territorio. Se trata de una “antropología del territorio” (Ther, F. 2012), la cual devela al espacio – en tanto soporte biofísico de las actividades humanas -, no como una entidad perteneciente al orden de la yuxtaposición, sino más bien como una forma-proceso de estratos imbricados. Es decir, la Antropología del Territorio “resemantiza” el espacio, proyectándolo a dimensiones temporales entretrejidas. Con esta antropología, el territorio no sólo tiene sentido, sino que también adquiere significados y significa. Entonces, el territorio se presenta como una unidad que debe ser analizada, pensada de manera “situado” y con un pensamiento abierto. En palabras del autor, un pensamiento situado para conocer la profundidad del tiempo de las memorias territoriales; pensamiento abierto a los imaginarios del tiempo de las transformaciones del territorio.

La imagen de los territorios construida a través de la Antropología del Territorio deviene en hipertexto de tiempos, memorias, imaginarios territoriales, relaciones de poder y conflicto. Esta intensidad acumulada remite así a memorias, tradiciones, usos y costumbres, pero también remite e incluye a lo nuevo, a lo emergente. Por otro lado, los territorios evidenciados por medio de la Antropología del Territorio se expresan también en



extensión, abarcando espacialidades comunes, de tal suerte que se hacen inteligibles encuentros/ desencuentros en territorialidades comunes con usos y costumbres variadas

Contrariamente a lo que se ha señalado tradicionalmente, la norma aquí ha sido desplegada a posteriori; citando a Le Blanc “sólo una vez que el acontecimiento se extiende/sucede, y resulta social y valorativamente insuficiente para un sector, surge la norma (Le Blanc, 2004). De manera que la pluriculturalidad y el tiempo oficial único que promueve la norma van incitado un hipertexto de espesor distinto en el cual se congregan tantas potencialidades para la región/territorio. Pero también, quiebres y debilidades que amenazan con un “no siempre deseado equilibrio desequilibrado” (Le Blanc, *Ibid.*). En este sistema de vida se ponen en juego distintas manifestaciones de interacción no exentas de conflicto.

Pero también, como siempre, emergen verdaderas adaptaciones a causa de la misma instauración de nuevas normas. Quedamos en presencia de la configuración de una economía política en esta región-territorio, esto es, la arbitrariedad política, productora de normatividad y con ausencia de vínculos con la vida sociocultural, según Ther, “una vez que afecta a los territorios vividos, se imbrica con ellos y genera nuevas formas de individuación en los territorios. Siendo la normalización un intento de racionalización de la región-territorio, aparece como regulación y disciplinamiento”. Para el autor, puesto en una perspectiva diacrónica, viene a señalar al territorio como la confrontación entre principios estructurantes (normas) y la historia de su problematización y tiempos entrelazados (vividos).

Siguiendo con el análisis propuesto por Ther, las dos construcciones planteadas – captura de territorio y territorios vividos/territorios normados - evidencian al territorio en tanto acontecimiento y transformación. Las relaciones que suceden en el territorio “[...] así como los efectos y retroacciones de estas mismas relaciones, construyen los territorios en armonía/desarmonía, cuanto sucede en el territorio es trazado tanto libre como controladamente. Mientras que lo primero remite a múltiples experiencias de apropiaciones que se dan en el tiempo y cuyo transcurrir orienta variadas formas de vivir y habitar, y cuyas regulaciones se basan principalmente en las costumbres; el control por su parte, básicamente de tipo político, busca producir encuadres convenientes, eliminando la multiplicidad a través de una única mirada”. (Ther, F. *ibid*)

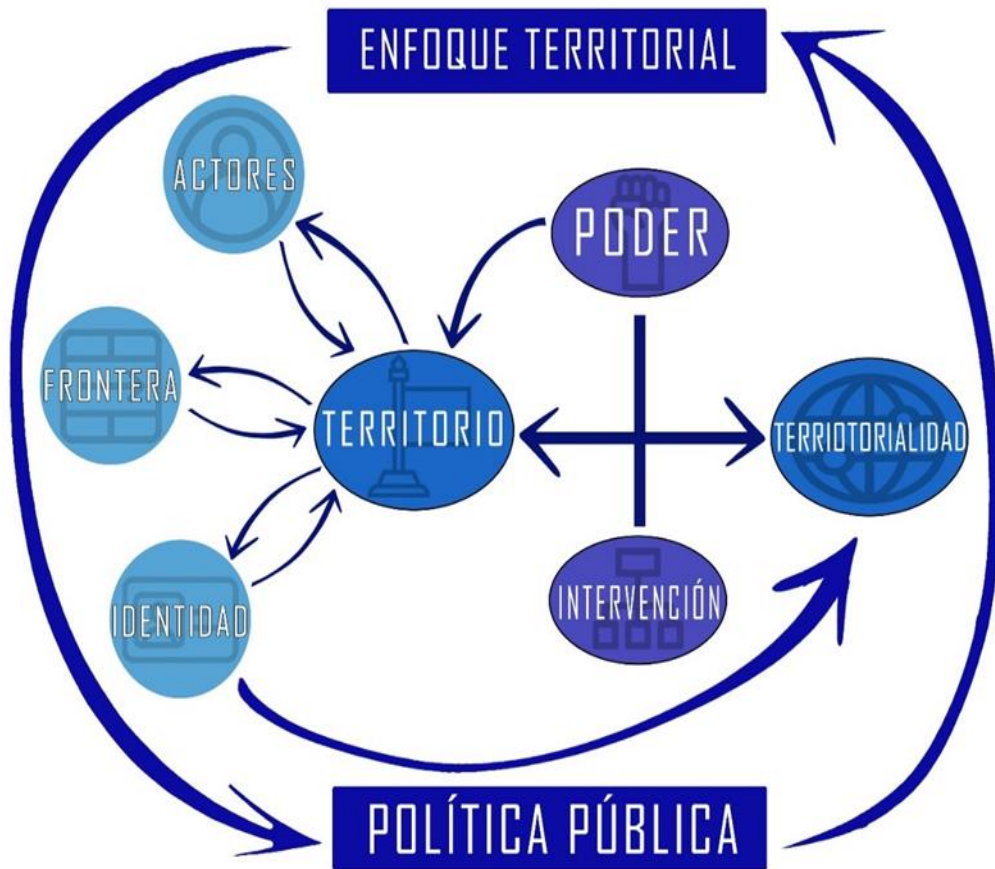
La cotidianeidad del territorio, en tanto acontecimiento, deviene en territorios vividos, múltiples y locales. Cada uno de los territorios con sus propias temporalidades. Son justamente los sistemas locales, situados y al mismo tiempo mucho más amplios que un espacio físico, los que son vividos por los sujetos y actores que lo han construido.

A partir de lo anterior, es importante subrayar que la relación (posible de evidenciar) entre territorios locales, entre sí mismos y la globalidad, es tan significativa como la relación local/global (Ther, F. 2012). En este sentido, el desarrollo de los territorios es más bien un proceso del tipo local/global/local que acontece desorganizándose y reorganizándose continuamente. Tener como meta el estudio de los territorios considerando esta orientación implica, por tanto, ajustar tanto el corpus discursivo como la estrategia metodológica a un verdadero tratamiento hermenéutico del territorio, cuya operatoria, en última instancia, visibiliza interacciones entre sistemas locales de signos de lo “vivido” y “normado”. (Ther, F. 2012).

Definitivamente el territorio vivido en tanto se transforma en un territorio normado, es una señal inequívoca de la apropiación del territorio por parte de actores políticos que lo modelan en razón de sus intereses y necesidades, siendo ésta una manifestación concreta y clara de aquella dimensión más política del territorio que lo caracteriza como un espacio de permanente pugna por el poder.

A continuación, se presenta el siguiente esquema donde es sintetizada de manera gráfica la multiplicidad de conceptos y elementos presentes en la relación entre Territorio, Enfoque Territorial y Política Pública. La multiplicidad de relaciones e interacciones que configuran un escenario que debe ser analizado desde la complejidad, la interdisciplina y la apertura al nuevo conocimiento.

**Figura N°1**  
**Marco Conceptual del Territorio / Enfoque Territorial**



Fuente: Elaboración propia

**Matriz N°1**  
**Matriz Conceptual del Territorio**

	<b>EPISTEMOLOGÍAS DEL SUR</b>	<b>ENFOQUE SISTÉMICO CONSTRUCTIVISTA</b>	<b>ENFOQUE MARXISTA</b>
	El territorio es acontecer, es tiempo entremezclado con otros tiempos. Es construcción de territorios en armonía/desarmonía.	El territorio es "tiempo espacializado de las actividades humanas cuya expresión viene a estar dada por imbricaciones contextualizadas".	El espacio es una construcción social, sobre la cual actuamos los seres humanos, una construcción que moldea nuestras posibilidades de acción, al mismo tiempo que esas acciones nuestras, condicionadas por tal espacio, lo van reconfigurando (manteniendo/modificando). (Lefevre, 1974)
<b>DIMENSIÓN CONCEPTUAL</b>	Vividos; múltiples experiencias de apropiación.  Normados; control y normas básicamente de tipo político, busca producir encuadres, eliminando la diversidad por medio de una mirada única (Ther, F. 2012)	"[...] el reconocimiento de estas imbricaciones contextualizadas posibilita analíticamente visualizar al territorio" (Urquieta A. 2020)	Fragmento espacial con tres tipos de estructuras: la infraestructura, espacio físico que incluye el componente humano y la esfera de las actividades económicas; la súper estructura representada por los campos político, ideológico y simbólico y la meta estructura, relación establecida entre el individuo y el espacio. (Di Melo, Guy 1993); (Santos, Rosemarie 2012)
<b>FORMA DE OBSERVACIÓN</b>	Enfoques y modelos Interdisciplinarios, abiertos a la reflexión y posibilidad cierta de ser aplicados a la realidad territorial inmediata.	Es necesario identificar la selección desde la cual se observa.  Reconoce tres formas de observación: Física, Restrictiva; Compleja.  Quien observa siempre lo hace desde una distinción comunicativa. Es por esto por lo que la observación del territorio desde esta perspectiva exige reconocer dichas distinciones y los recortes que estas suponen. (Urquieta, A. 2020)	Observación crítica del espacio.  El Espacio ya no puede concebirse como pasivo, vacío, como no teniendo más sentido que —al igual que sucede con los otros «productos»— ser intercambiado, consumido o suprimido. En tanto que producto, mediante interacción o retroacción, el espacio interviene en la producción misma (Lefebvre, 1974). La espacialidad ontológica del ser (todos somos seres tanto sociales y temporales como espaciales).
<b>DIMENSIÓN INTERVENCIÓN</b>	Reivindicación de la experiencia. Rescate de lo local, de la experiencia y saber de la gente (Ther, F. 2012)	Comunicaciones originadas desde un punto de observación de la realidad desde la cual se interpreta para transformarla (Urquieta, A. 2019)  La intervención social sólo es posible como una invitación e incentivo a la autorregulación de los sistemas autónomos, operativamente clausurados y abiertos a su entorno sobre la base de sus propias distinciones.  La intervención social así definida connota siempre un lugar conceptual sea que este sea expreso o no	"Los actores conforman un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza" (Arocena, J. 2002)  La espacialidad ontológica del ser (todos somos seres tanto sociales y temporales como espaciales).

Fuente: Elaboración propia

## **Capítulo IV**

### **Enfoque Territorial**

## **I. Aproximaciones preliminares al Enfoque Territorial**

Para iniciar la aproximación al Enfoque Territorial, sus fundamentos y los alcances que éste tiene en el proceso de intervención con los territorios, es preciso retomar el concepto de territorio y configurar una definición que nos entregue el marco conceptual teórico desde donde se entenderá a esta unidad de análisis. Para ello se utilizará la propuesta conceptual de Rosemarie Santos, quien establece para el territorio, tres factores no excluyentes, sino complementarios: natural, individual y espacial. El factor natural es el encargado de justificar las guerras con finalidades de conquista como imperativo funcional; el factor individual explica su concepción desde un punto de vista cultural; y el factor espacial lo ve como un conjunto de relaciones sociales proyectadas en el espacio. (Santos, R. 2012)

Cuando se habla de enfoque o perspectiva territorial lo que se hace es “aludir a una “estrategia que posibilite el tratamiento de fenómenos o procesos, de diferente índole, que pueden darse en el espacio cultural, físico, natural o político donde se producen” (Scheneider, 2006 en Viro, 2015). Esta perspectiva puede ser transversal a cualquier enfoque teórico.

Ahora bien, para facilitar el entendimiento de lo que es el territorio, por un lado, y de lo que es el enfoque territorial por el otro, resultará más sencillo si partimos de sus diferencias, pues así se hará más simple la tarea de identificarlos con plenitud sin incurrir en dudas innecesarias.

Entonces, al objeto de añadir algunos otros elementos de análisis, el Territorio es el responsable de explicar dinámicas económicas, históricas, culturales y socioeconómicas, que sirve como componente esencial y permanente del desarrollo. Mientras, el denominado Enfoque Territorial es, en palabras de Morales y Jiménez, permeable a nociones de gobernabilidad, permitiendo que la participación adquiriera un estatus, un rol primordial para determinar el nuevo papel de las organizaciones sociales e instituciones locales.

Así las cosas, es de anotar, que el Enfoque Territorial está centrado directamente en el tema del desarrollo, que solo se puede lograr mediante acciones articuladas con miras a producir cambios socioeconómicos, ambientales y la redirección de las políticas públicas (Morales y Jiménez, 2018).

El Territorio cuenta con una serie de características que logran exponer de forma acertada su individualidad conceptual, así tenemos que:

- i. Es un escenario para la ejecución de relaciones sociales,
- ii. Es un espacio para imponer poder sobre los colectivos que lo habitan,
- iii. Es cambiante, pues obedece a las nuevas interacciones sociales, y
- iv. Es capaz de crear un sentido de pertenencia en sus habitantes. (Morales, F; Jiménez F, 2018)

El Enfoque Territorial presenta una forma diferente de percibir el desarrollo, y propone una utilización eficiente e inteligente de administrar el territorio, para marginar los distintos males que lo aquejan, eso sí, sin dejar a un lado la conciencia de que las variables pueden ser diferentes para cada ciudad o municipio, pero que también en muchas ocasiones presentan puntos en común como génesis de sus inconvenientes para hallar esa pieza faltante del rompecabezas que no les permite dar el paso hacia el desarrollo.

Entonces, se hace necesario señalar las características de este concepto ilustradas en el documento “El Enfoque Territorial en las Políticas Públicas” de Jorge Calvo (2005), el que se resumen en:

- i. La multidimensionalidad, que se debe entender como la capacidad de interacción entre lo político, lo ambiental, lo económico, lo social y lo institucional en el territorio;
- ii. La multiculturalidad como un conjunto de zonas en donde la población desarrolla distintas actividades que definen su estilo de vida. (agricultores, pescadores, comerciantes, etc.);
- iii. La capitalización humana, natural y social que tiene en cuenta tres cosas; la capacidad de las personas, las relaciones que facilitan la gobernabilidad y el capital natural, léase recursos naturales;
- iv. La articulación entre lo urbano y lo rural, que expone la necesidad de articular culturas, enfocándose en las políticas de ordenamiento territorial y en el fortalecimiento de la autonomía y la autogestión como complemento de políticas de descentralización y de participación ciudadana;
- v. El valor agregado territorial que resalta la importancia de una economía multisectorial para alcanzar múltiples objetivos propuestos para reformar el territorio; y

- vi. La diferenciación territorial que permite identificar los recursos con los que cuenta cada territorio para su producción, proceso en el cual interactúan las instituciones públicas y privadas.

En base a lo anterior, es posible afirmar que el potencial de una población no se mide simplemente con la evaluación de características territoriales como la localización o la riqueza en distintos recursos naturales, sino principalmente en la capacidad de la población para construir y movilizar los recursos.

Entre los beneficios del Enfoque Territorial se encuentra la “visión holística del territorio, lo que constituye a la vez una visión sistemática planeada para corto, mediano y largo plazo. Así, la planificación es un término esencial para comprender y expresar la mayoría de los beneficios posibles del concepto de enfoque, ya que a través de esta es posible medir la potencialidad económica de los territorios y adicionalmente permite incrementar la atención en temas sociales, culturales y ambientales”. (Carvajal, Mauricio. 2017)

Adicionalmente, el Enfoque Territorial, presenta implicaciones directas a los modelos de políticas públicas que se intentan poner en marcha por zona, pues permite pensar en la construcción de zonas con desarrollo sostenible y la construcción de una institucionalidad que favorezca los consensos, así, da cabida a la eliminación de esas talas concepciones mentales que fomentan una visión sectorial del territorio, para hacer transición a una multidimensionalidad. El Enfoque, busca desplazar el eje articulador de las estrategias de desarrollo territorial, en el marco de procesos productivos en su mismo ámbito del territorio para cumplir con el objetivo de dar paso a la multidimensionalidad, lo que implica un modelo en el que se observen de forma conjunta los espacios económicos, sociales, políticos, ambientales y culturales “con el objetivo de dar paso a la multidimensionalidad, lo que implica un modelo en el que se observen de forma conjunta los espacios económicos, sociales, políticos, ambientales y culturales”. (Carvajal, M. *ibid.*).

Con la aplicación del Enfoque, Samper señala que se “busca contribuir a la solución para la pobreza y el camino hacia el desarrollo, porque con él se pretende dar reconocimiento a la agricultura ejecutada por los habitantes de lo rural y posicionarla en la nueva economía de la información y el conocimiento, de la globalización y la integración”. (Samper, M. 2012). Para el autor el Enfoque es una forma de acometer contra los problemas de la ruralidad y dar prosperidad a la mayor parte de la población.



Ahora, para cumplir con el propósito de cambiar de visión, según Calvo (2005), es necesario crear una diferenciación de las políticas públicas, fomentar la participación ciudadana con conciencia de cooperación, dar espacio para la provisión de bienes públicos, crear políticas económicas que permitan la ampliación al acceso de información y al conocimiento, y permitir la construcción de democracia y de institucionalidad. Es de recordar que las políticas públicas son el medio por el que el Enfoque Territorial pueda entrar a jugar un rol en la realidad, y para lograrlo debe plantear un esquema que dé paso a la cohesión social y la cohesión territorial. Respecto a lo primero, busca plantear un escenario de equidad, solidaridad y justicia social; en a lo segundo, pretende crear multiplicidad de espacios aprovechables para la generación y explotación concienzuda de recursos.

Otra cosa que no puede pasar desapercibida como beneficio máximo del Enfoque Territorial, es la posibilidad de “promover el paso de un enfoque diferenciado de grupos prioritarios, entiéndase, mujeres, jóvenes y grupos étnicos a “un enfoque de transversalización de actores sociales en el que primen como ciudadanos o ciudadanas, con derechos y obligaciones, que habitan el territorio y tienen capacidad de deliberar y decidir” (Saquet, M. 2019), pues en ellos recae una responsabilidad contributiva porque permitirán que las zonas en las que habitan encuentren diferentes formas de explotación y utilización de recursos naturales y humanos. Ya es hora de dejar de pensar, que quienes habitan los territorios, sólo son meros receptores pasivos de la política pública y programas sociales.

Una característica muy singular del Enfoque Territorial dice relación con su carácter multidimensional. En efecto la multidimensionalidad significa, simplemente, que transita de una visión sectorial de un territorio, por ejemplo, el económico productivo, hacia una visión multisectorial, incorporando entre otras las dimensiones política, social, ambiental. Esto quiere decir, en palabras de Calvo, “que lo ambiental, lo económico, lo social, lo cultural y lo político institucional interactúan sobre el territorio. Asimismo, la economía territorial incorpora elementos de otras actividades económicas no agrícolas”. (Calvo, J. 2005)

Si bien la orientación territorial tampoco es nueva, por primera vez en un Plan Nacional de Desarrollo en Colombia se transita de un enfoque de corte tradicional a un enfoque cuya perspectiva de análisis es el territorio comprendido desde la propia complejidad que la contiene. Esto implica hacer explícitas las estrategias nacionales en lineamientos y cursos de acción para cada una de las regiones de la geografía nacional

(Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2014). Lo anterior adquiere relevancia en tanto representa un avance en la incorporación del Enfoque Territorial a un plan de corte nacional y así declarado por la autoridad central colombiana, como es el caso de su Plan Nacional de Desarrollo Territorial 2014 – 2018.

### **1.A. La Multidimensionalidad en el Enfoque Territorial**

Con el propósito de identificar el nivel de “multidimensionalidad” utilizado en el diseño de la estrategia para la región Pacífico, diseñó un contraste con la definición del IICA del Enfoque Territorial donde sostuvo las siguientes categorías: “[...] da cuenta de los diversos componentes que conforman un sistema territorial, a saber: la dimensión económica, en la que destaca el elemento de competitividad; la dimensión social, en la que destaca el elemento de equidad; la dimensión ambiental, en la que destaca el concepto de administración y gestión de la base de recursos naturales; y la dimensión político institucional, en la que destaca el elemento de gobernabilidad democrática” estableciendo estas variables como parte de la mecánica para el análisis, respecto al nivel de coherencia teórica y configuración conceptual del Enfoque Territorial.

Con el propósito de identificar el nivel de “multidimensionalidad” utilizado en el diseño de la estrategia para la región Pacífico, se propone realizar un contraste con la definición proporcionada por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura en el documento sobre Enfoque Territorial para el desarrollo rural sostenible (IICA 2003) en el cual se sostienen las siguientes categorías: “[...] da cuenta de los diversos componentes que conforman un sistema territorial, a saber: la dimensión económica, en la que destaca el elemento de competitividad; la dimensión social, en la que destaca el elemento de equidad; la dimensión ambiental, en la que destaca el concepto de administración y gestión de la base de recursos naturales; y la dimensión político institucional, en la que destaca el elemento de gobernabilidad democrática” estableciendo estas variables como parte de la mecánica para el análisis, respecto al nivel de coherencia teórica y configuración conceptual del Enfoque Territorial.

Otros autores, como Carlos Montoya, definieron la multidimensionalidad del enfoque en base a las mismas categorías, pero con distintos énfasis en la caracterización de cada una de ellas. Por ejemplo, “la dimensión social y cultural representan la diversidad y la

equidad. Son estos los ejes en que se apoya la dimensión social y cultural. Paralelamente pone énfasis en la formación de capacidades para la gestión de procesos de desarrollo sostenible a nivel territorial”. (Montoya, C. 2017)

La dimensión ambiental gira en torno a los conceptos de gestión de la base de los recursos naturales y la gestión de la calidad ambiental. Por otra parte, la dimensión político institucional tiene como prioridad, la gobernabilidad democrática.

Otro aspecto siempre presente en los análisis de la multidimensionalidad del Enfoque Territorial dice relación con la dimensión económica. Para Montoya, corresponde a la existencia clara de instrumentos que aportaran a la reducción de la pobreza rural, la identificación de acciones que condujeran al fomento de la competitividad y de la eficiencia productiva, la provisión de oportunidades de acceso a activos productivos, la promoción de estrategias para el fomento de la actividad laboral rural y por último la identificación de factores claves para el logro de la articulación con el mundo.

La dimensión social referida a los territorios radica en la construcción y movilización de los recursos territoriales, es decir, en el desarrollo de las capacidades de la población y en la articulación de éstas en procesos innovadores con una orientación sustentable. El “potencial de desarrollo de un territorio no sólo se establece con base en su localización o su disponibilidad de recursos naturales sino, principalmente, en la capacidad de su población para construir y movilizar sus recursos”. (Calvo, Jorge. 2005)

Lo anterior significa que el potencial de desarrollo no es una situación predeterminada sino un proceso dinámico en el cual el concurso de los actores y las políticas públicas juegan un papel fundamental. La sustentabilidad alude en su acepción más general, a la posibilidad de reproducir dicho potencial mediante la actividad innovadora.

## **II. Fundamentos del Enfoque Territorial**

Al revisar los fundamentos del Enfoque Territorial habría que realizar un par de precisiones respecto a qué es o pretende ser en su definición teórico – metodológico más inherente.

En primer lugar, una de las características más importante es señalar que el Enfoque Territorial es comprendido bajo dos acepciones principalmente:

- i. Autores como Samper y Montoya que conciben al Enfoque como un modelo o proceso de intervención, donde lo central es “mejorar las condiciones de vida de la población” (Samper, M 2012).
- ii. Autores como Rodríguez, Calvo, entre otros, entienden al Enfoque como una “perspectiva de análisis” (Morales-Barragán F. y Jiménez F. 2018) donde lo fundamental es asumir la comprensión del territorio bajo una lógica de complejidad territorial sistémica, diferenciando epistemológica y conceptualmente lo que es perspectiva de análisis/proceso.

Cabe señalar que, para efectos de esta investigación, es esta segunda acepción la empleada al momento de realizar los análisis y construcciones teóricas y metodológicas del Enfoque Territorial.

Segundo, se debe tener claridad respecto de las implicancias que acarrea consigo la incorporación del Enfoque al diseño y formulación de la política pública en general. Una de esas implicancias, es que este enfoque en particular plantea una forma diferente, profunda y situada de visualizar y abordar el desarrollo en el territorio. Autores como Morales y Jiménez (2018), Calvo, J. (2005) y Sepúlveda, S. (2003) han escrito y formulado afirmaciones en este sentido.

Por tanto, se puede afirmar que el Enfoque Territorial constituye una visión sistémica, holística e integral de un territorio determinado en el corto, mediano y largo plazo, donde el horizonte temporal puede significar cinco, quince y veinticinco años, respectivamente. El horizonte de tiempo es fundamental, sin embargo, el de mayor relevancia es el de largo plazo, ya que tanto el corto como mediano se desarrollan a partir de aquel.”

También podría decirse que el Enfoque constituye una planificación del territorio tomando en cuenta su potencialidad económica y “la atención a los temas sociales, culturales y ambientales y que para ello integra espacios, actores, la producción de bienes y servicios, así como las políticas públicas de intervención”. (Sepúlveda, Sergio. 2003)

En la medida que el Enfoque Territorial constituye un cambio fundamental o “paradigmático” en la forma de percibir la realidad e intervenir sobre ella, entonces es necesario pensar en las implicaciones que éste tiene para las políticas públicas y la institucionalidad.

Por definición, los enfoques territoriales se centran en la compleja red de vínculos e interacciones entre los factores ambientales, económicos, sociales y culturales que delimitan, determinan y orientan el desarrollo territorial. En palabras de Cleary, esto “comprende los vínculos y las interacciones que se registran dentro de un territorio y en relación con los territorios vecinos, la economía nacional, la sociedad, la cultura y los mercados mundiales [...] Esta concepción holístico-sistémica y dinámico histórica del desarrollo territorial da lugar a modelos analíticos muy complejos, caracterizados por un sinnúmero de variables e indicadores [...] Por esta razón, uno de los desafíos más importantes con respecto a los enfoques territoriales consiste en controlar la posible proliferación de factores que deben tenerse en cuenta en los análisis, sin que pierdan por ello su orientación holístico-sistémica y dinámico-histórica”. (Cleary 2003: 35 y 36)

Según Morales Barragán (2004) “las políticas públicas pueden contribuir a la construcción del desarrollo sostenible en la medida que promuevan tales capacidades de construcción y movilización de los recursos territoriales”. Las políticas públicas juegan un papel muy importante en la transformación de las capacidades en ventajas, no solamente mediante el desarrollo de marcos jurídicos, sino mediante el establecimiento de una institucionalidad que favorezca la construcción de consensos.

Como se puntualizó en el capítulo anterior, las políticas públicas deben promover la creación y desarrollo de mecanismos que posibiliten el intercambio de opiniones y experiencias entre las organizaciones productivas, entre éstas y las instituciones de educación e investigación y también con los diferentes órdenes de gobierno. Calvo sostiene que el fortalecimiento de las relaciones entre los actores de un territorio no resulta de la simple acción de las fuerzas del mercado. Estos espacios de intercambio constituyen un mecanismo que favorece la apropiación colectiva de los saberes particulares de la población y con ello el establecimiento de consensos para la construcción de las ventajas territoriales con una orientación sustentable.

Ahora bien, una vez establecido el punto respecto de la precisión conceptual con que se debe abordar la descripción y análisis del Enfoque Territorial, así como algunas de las implicancias que conlleva la incorporación de éste al proceso de diseño y formulación de la política pública, cabe ocuparse de los otros componentes, que a juicio de Federico Morales-Barragán y Fredy Jiménez constituyen sus fundamentos. Esto es, la manera como los actores construyen y se relacionan con las distintas dimensiones territoriales, las cuales

se conciben como las perspectivas a partir de las que los propios actores construyen su vinculación con cualquier proceso y los niveles de distintas escalas espaciales.

En efecto, el lugar espacial de los actores desde donde se relacionan con los procesos señalados condiciona y determinan la forma en como los actores observan y establecen sus propias formas de relación con las dimensiones territoriales y los niveles de las escalas. Dicho de otra forma, la ubicación que el actor ocupe en la estructura de relaciones al interior del territorio determina su posición (estatus), y por lo tanto su rol, aparejado de las expectativas propias de esta posición y la inherente cuota de poder que se le asigna.

Cabe señalar que, en opinión de Morales y Jiménez, “dichos fundamentos se corresponden con una concepción de territorio, distinta de la acepción habitual de contenedor material de los procesos humanos, que se identifica con una porción cualquiera de la superficie del Planeta”. (Morales, F. y Jiménez, F. 2018).

La acepción de territorio que los autores acuñan dice relación con el concepto del “espacio como dimensión donde el territorio constituye su expresión histórica configurada a partir de las relaciones entre los seres humanos y las que existen entre estos y el resto de los componentes biofísicos del planeta”. Territorio no es, por lo tanto, un sinónimo de la superficie del planeta Tierra.

De acuerdo con lo planteado por Baxendale, territorio y espacio, no son meros contenedores genéricos, desprovistos de sentido, significados y sentido propio. De hecho, la noción de “apropiación” del territorio, rompe con esa idea restringida y muy limitada. Todo lo contrario, cada territorio se configura a partir de las relaciones sociales, “los territorios no preexisten a ellas. El significado de territorio como construcción social es similar al de espacio geográfico, definido como superficie del planeta apropiada socialmente”. (Buzai y Baxendale, 2011)

En esta misma línea argumentativa, Morales y Jiménez afirman que los territorios constituyen, por lo tanto, “la expresión histórica de las dimensiones espacio y tiempo; se estructuran a partir de las relaciones entre seres humanos y entre estos y los demás elementos biofísicos del planeta. No hay acción humana que ocurra fuera de los territorios, pues la primera es constitutiva de los segundos. Los territorios son pues construcciones sociales manifiestas en múltiples niveles de escalas espaciales” (Morales F, Jiménez F

2018). Esta noción de territorio pone en cuestionamiento la denominación empleada para referirse al “territorio nacional”, pues estaría connotando la idea de tamaño, magnitud y niveles, aplicando un sentido restrictivo al concepto “territorio”. Lo mismo ocurriría con otras expresiones como “bajar al territorio” o “bajar recursos al territorio”.

En consecuencia, y siguiendo la línea argumentativa, los territorios son construcciones sociales manifiestas en múltiples niveles de escalas espaciales (lo nacional, lo regional, lo provincial, lo comunal, lo intra comunal). Por otra parte, es común observar que se otorga a las políticas territoriales una acepción restringida, circunscrita en un nivel subnacional. La política territorial se reduce así a las políticas regionales, es decir, se repite la errónea identificación de territorio con demarcación relativamente pequeña. Esta visión limitada no contempla, por ejemplo, posiciones establecidas desde hace décadas respecto a la política de ordenamiento del territorio. La Carta Europea de Ordenación del Territorio (20 de mayo de 1983) establece: “La ordenación del territorio es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad [...] Encuentra su expresión política en los niveles local, regional, nacional y europeo”. (Galiana y Vinuesa, 2010: 24)

Las imprecisiones señaladas surgen de ignorar que cualquier acción humana no puede disociarse de los territorios, independientemente de las escalas y niveles que se consideren, por lo tanto, para Morales y Jiménez la globalización es “un proceso transterritorial; involucra territorios de diferentes niveles que corresponden a distintas escalas espaciales, no es un proceso desterritorializado, como erróneamente suele decirse”. (Morales y Jiménez, et al.)

Finalmente, el elemento innovador se “refiere al acervo social y cultural que se construye en un territorio particular y se vincula, además, con el desarrollo de los sistemas productivos territoriales” (Maillat y Grosjean, 1999, citado por Morales, 2009: 25).

En conclusión, las definiciones anteriores ponen de relieve que el centro de atención del análisis territorial son las relaciones entre actores, no las relaciones entre variables cuyos datos están vinculados a un mapa, como es el caso del análisis espacial. El análisis espacial exige georreferenciación de los datos y no es suficiente que se asocien a la ocurrencia de un lugar específico. El ejercicio de la georreferenciación permite relacionar la existencia de ciertas variables con la ubicación espacial de estos mismos, configurando una estructura de relaciones y dimensiones situadas espacialmente.

## 2.A. Actores

La presencia de diversos actores interactuando en los territorios, es una evidencia incuestionable de la tensión permanente que existe en estos espacios, donde los límites físicos, subjetivos y simbólicos, están siendo objeto de constante movimiento, ya sea en una dirección u otra. Tanto los límites del territorio como los actores que lo habitan, están en permanente movimiento, se contraen y expanden, de acuerdo con la intensidad de las fuerzas que constituyen y dan origen al territorio. Las opciones de campo de fuerza y movimiento surgen nuevamente como conceptos centrales en la configuración del territorio.

Por otra parte, el Territorio como construcción social se manifiesta en múltiples niveles de escalas espaciales distintas, la centralidad e importancia de los actores en el Enfoque Territorial, dada su condición natural de interacción, construcción y deliberación. “Su objeto de atención son las relaciones sociales que configuran los territorios, las relaciones que han convertido la superficie del planeta en territorio y lo modifican continuamente. Los atributos territoriales expresados en variables, como las relacionadas con el bienestar de la población, la estructura productiva y su funcionamiento, los resultados de la gestión de los asuntos públicos o la degradación ambiental, no son en sí mismos el objeto de estudio del análisis territorial; su atención se dirige hacia las relaciones sociales que configuran aquellos atributos e involucran múltiples actores, residentes o no del territorio bajo estudio”. (Morales y Jiménez, et al.)

El criterio de inclusión de los actores se basa, según Morales y Jiménez (2018), en sus “vínculos con los procesos de los territorios, no en su carácter de habitante de estos”. Esta afirmación resulta muy interesante de analizar, porque al relevar la importancia del “vínculo” que los actores establecen con los procesos de los territorios, se está diciendo que la condición de actor no se adquiere por el sólo hecho de vivir o habitar un territorio, sino por el contrario, la condición de actor supone un despliegue de esfuerzos, acciones y ocupaciones en torno a los asuntos del territorio.

La justificación de este criterio se relaciona estrechamente con otro de los fundamentos del Enfoque Territorial que se refiere al carácter multi nivel del mismo. Dicho carácter multinivel propone dos aspectos claramente diferenciables. Por un lado, la expresión de distintos niveles en los territorios con escalas espaciales diversas (local,



nacional, regional, intra local, etc.) y, especialmente, que todo proceso de corte territorial involucra la presencia de actores que operan desde distintos niveles.

Cuando se plantea el concepto de actor (territorial o local) es pertinente incorporar la visión de autores como Arocena (2001), quien plantea que la condición de actor (local) no se adquiere con la sola condición de habitar un territorio, sino la de “participar activamente en los procesos de índole local”, formando parte de las instancias de decisión territorial. Entonces, un actor local para Arocena es aquel que desarrolla acciones concretas en pro de la comunidad. En este mismo sentido, Barreiro (2000) señala que actor local es aquel que “es simultáneamente motor y expresión del desarrollo local”, en específico, es “todo aquel agente que, en el campo de lo político, económico social y cultural son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las capacidades y potencialidades locales” (Barreiro, F. 2000). Es decir, aquellos que buscan un mayor aprovechamiento de los recursos, pero destacando la calidad de los procesos en términos de equilibrios naturales y sociales.

El rol de los actores, también denominados agentes, no se limita al ámbito de su nivel particular, de hecho, los agentes locales influyen y son influidos por los agentes nacionales. De acuerdo con Gutiérrez (2001: 95 y 96), “[...] para explicar los impactos locales es necesario considerar las estrategias globales y los intereses nacionales y, a la inversa, al analizar las estrategias globales no deben olvidarse los intereses nacionales ni los impactos locales”.

Sin embargo, para Morales y Jiménez, es un error incorporar el tema de la participación social a la definición de actor/agente, “pues esta discusión revela otra faceta de los equívocos que surgen cuando no se distingue el desarrollo territorial del enfoque que lo sustenta, esto es, cuando se “confunde un proceso con una perspectiva de análisis”. Tal imprecisión ha resultado, en que “cuando se aborda el tema de los actores y se incluye la participación social como uno de los fundamentos del desarrollo territorial, resulta en una aproximación limitada para entender la evolución de los territorios”. (Morales, F. y Jiménez, F. 2018)

Por otra parte, autores como Boisier plantean que respecto de la participación existen otras maneras de entender o explicar el origen del interés por participar, pues “al amparo principalmente del pensamiento socialcristiano de los años sesenta, un verdadero paradigma participativo se instaló en las propuestas de cambio social en América Latina.

Fue la era de la “participación popular”, una creencia en la participación social masiva, que a diferencia de la participación macro política (en procesos electorales), tendría el carácter de permanente y no esporádica y abriría paso a una democracia igualmente participativa, complementaria a la democracia por delegación”. (Boisier, S. 2002)

El propio Boisier ubica los desafíos que encara esta posición:

- i. La imposibilidad práctica de hacer participar efectivamente en cuestiones complejas a poblaciones de gran tamaño;
- ii. La necesidad de crear, en muchos casos, simultáneamente la propia sociedad civil;
- iii. La necesidad de hacer vigorosos esfuerzos para elevar el nivel de entendimiento popular en relación con temas complejos”. (Boisier, S. 2002)

Por ello, sugiere la necesidad de “plantear convocatorias específicas dirigidas a quienes tienen efectivamente el poder, en una sociedad local, lo que significa estrictamente identificar a quienes forman parte de la elite regional o local” (Boisier, Ibid.). Desde esta perspectiva, que centra su atención en la presencia y capacidad que tenga los actores residentes del territorio para impulsar procesos de desarrollo territorial, cobra mayor relevancia la idea de los actores y su vinculación con los procesos del territorio. Muy especialmente aquellos actores que manifiestan cierta orientación y se involucran de manera activa, consciente e intencionada en los asuntos públicos del lugar donde habitan y, por ello, contribuyen a la construcción de un proyecto colectivo de desarrollo.

Esta posición en torno a los actores residentes y no residentes ha generado una serie de controversias y confrontaciones argumentales, pues uno de los resultados más polémicos ha sido la exclusión de aquellos actores no residentes de un territorio determinado, bajo el argumento de que a ellos no compete el hacerse cargo de los procesos de desarrollo y construcción de un territorio en el cual no residen. Un ejemplo de esta discusión es la que ocurre en cada elección de autoridades comunales, donde una de las explicaciones más esgrimidas, es su condición de residente o no de la comuna a la cual se postula. Es decir, aplicaría un criterio de exclusión para aquellos candidatos que “no son de la comuna” que aspiran conducir.

El Enfoque Territorial, en cambio, ofrece una perspectiva centrada en el estudio de las relaciones sociales que configuran los territorios. Los actores, independiente de su orientación, residencia, y sus relaciones, están necesariamente presentes en el análisis basado en dicho enfoque. Todo actor involucrado en un proceso que atañe a un territorio

no importa si es o no residente de este, debe ser considerado en la tarea de explicar la trama de relaciones que lo configura. Los actores importan porque a través de sus relaciones estructuran los territorios, no solo porque sus acciones expresen cierta orientación o intencionalidad.

Los resultados que genera el análisis de las relaciones entre los actores, residentes y no residentes, ofrecen información valiosa para entender la evolución de los territorios y promover procesos de gestión asociada, por lo tanto, de desarrollo territorial.

De acuerdo a los planteamientos de Morales y Jiménez, se comete un error epistémico/conceptual grave, porque “subsumir el enfoque en el proceso, práctica que aún existe, genera confusiones y carencias significativas, particularmente porque ha auspiciado valoraciones exclusivamente normativas en torno al desarrollo territorial; se opina sobre este únicamente en términos de lo que debería ser, un proyecto deseable, y se dejan de lado las explicaciones acerca de cómo y por qué funciona un territorio de cierta forma. Lo anterior, fruto del traslape entre proceso y enfoque, ha limitado la capacidad de comprender la evolución de los territorios y ha incidido negativamente en las posibilidades de construir su desarrollo”. (Morales, F. y Jiménez, F. 2018)

El tema de los actores se ha “asociado invariablemente a la promoción del desarrollo territorial, se ha ligado fundamentalmente a la construcción de un proceso, no a una perspectiva de análisis. Destaca que algunos autores usan la expresión “el enfoque del desarrollo territorial” (INTA, 2007). O como señala Albuquerque, el enfoque del desarrollo económico también ha sido utilizado para “referirse a la faceta económica del proceso de desarrollo, sin comprender a cabalidad la profundidad ni perspectiva que ofrece el enfoque territorial”. En síntesis, ambos planteamientos proponen hablar de actores situados en una perspectiva territorial compleja y profunda, como la que ofrece el Enfoque Territorial y no una perspectiva de proceso de desarrollo territorial.

El fundamento del Enfoque Territorial se vincula a la “toma de conciencia creciente del papel de los recursos endógenos en la búsqueda de un desarrollo duradero originado en las fuerzas vivas locales y destinado a estas” (Comunidad Europea, 1999). Es decir, plantea el desarrollo como “un proceso endógeno, cuyos ejes centrales son la movilización del potencial de desarrollo del territorio y la capacidad de la comunidad de liderar el proceso (en el sentido de poder decidir sobre cómo llevarlo a cabo), y controlar los cambios que se van produciendo”. (INTA, 2007: 4)

En la posición del INTA el énfasis radica en “la transformación del actor en agente, del mero residente que se convierte en promotor de un proyecto colectivo al valorizar y movilizar los recursos endógenos” (INTA, et al. ). Por su parte, Albuquerque sostiene el mismo principio, pero muestra un énfasis centrado en la dimensión económica dado el interés particular que “la especificidad de los procesos de desarrollo económico en niveles locales no proviene de la simple desagregación de un proyecto nacional, de su particularización, sino de la forma en que los actores locales se asocian para construir uno propio que, sin duda, contempla las directrices nacionales”. (Albuquerque, F. 2015)

Para Boisier en cambio, los actores que se involucran en la construcción del proyecto de desarrollo territorial son los verdaderos actores del territorio. La pregunta es entonces, ¿La asociatividad como valor, entre quienes? ¿Qué actores?

La respuesta empírica parece ser: entre la sociedad civil y la sociedad política local, esto es, entre los actores e instituciones de ellas. Además, refrenda como análisis concluyente de su argumentación, lo siguiente; “para superar las deficiencias de los procedimientos inductores del desarrollo de carácter centralizado, vertical e inconsulto, propios del pasado, habrá que inventar procedimientos que hagan de la propia comunidad territorial el agente endógeno de cambio, transformándola en un sujeto colectivo regional”. (Boisier, S. 2002)

Los textos recién citados subrayan el protagonismo de los actores locales en la construcción del desarrollo de los territorios que habitan. Ello constituye un principio necesario del desarrollo territorial. Sin embargo, el contenido del principio no es equivalente a lo que se plantea en el Enfoque en relación con los actores, que se les considera un fundamento clave.

Tanto el principio como el fundamento, a juicio de Gutiérrez (2001), “otorgan un papel central a los actores, pues ambos descansan en la concepción de territorio como construcción social”.

Sin embargo, la distinción entre aquellos no solo se limita entre entienden el Enfoque como “principio” - orienta un proceso - de los que lo comprenden como “fundamento” - orienta una perspectiva de análisis -, Morales y Jiménez (2018) afirman que: “La diferencia central radica en que “el principio se ocupa nada más de los actores residentes, mientras que la inclusión de los actores como fundamento del enfoque territorial, significa contemplar

a todos aquellos que se vinculan con la vida de un territorio, residentes o no, puesto que sus relaciones lo configuran. Se aprecia que cuando se traslapan proceso y perspectiva, el resultado es la imposición de una restricción a la última, al enfoque, pues se excluye del análisis a los actores no residentes”.

En última instancia, la concepción del Enfoque como principio, arroja en una comprensión limitada de la evolución de los territorios, lo que reduce las posibilidades de construir su desarrollo.

Una excepción a este sesgo se encuentra en Arocena (2001: 218) quien al plantear una estrategia de análisis de los procesos de desarrollo local que incorpora el estudio de la interacción entre actores locales y actores no locales: “los procesos de desarrollo local no son autárquicos. Esto quiere decir que una de las dimensiones que debe ser analizada en ellos es la relación actor local - actor global. El sistema local de actores está constituido en buena medida en torno a esta interacción”. Adicionalmente señala que estas interacciones pueden ser “en términos generales, de negociación o subordinación. La primera supone un actor local fuertemente constituido que ha arribado a esa posición a través de diversos caminos y prácticas, muchas de ellas con tiempos de consolidación muy prolongados. En el segundo caso, los grupos de dirigentes locales suelen estar fragmentados y normalmente no cuentan con el reconocimiento por parte del resto de la población que les otorgue la legitimidad necesaria para apuntalar una posición negociadora con los actores no residentes”. (Arocena, J. et al.).

La posición de Arocena de incluir las relaciones con los actores - que llama “extralocales” - dice relación con la discusión que él realiza en torno a los temas de participación ciudadana y capacidad de auto determinación de los territorios. En otros términos, del desarrollo de “gobernanza” en los territorios. El autor establece que la “Gobernanza multiniveles se refiere, en última instancia, a la gestión de los asuntos públicos de un territorio que involucra actores ubicados en distintos niveles de diferentes escalas, no solo las referidas a órdenes de gobierno. Consolidar una gestión de tal índole constituye una exigencia para construir el desarrollo territorial, pues los procesos de desarrollo local no son autárquicos”. (Arocena, J. 2001: 72)

Al mismo tiempo la gobernanza multiniveles no niega el protagonismo de los actores locales o residentes en tal proceso, por el contrario, la considera un desafío consolidar

también esa posición que, en los términos del mismo Arocena, “les permitiría desplegar una relación negociadora y no de subordinación”. (Arocena, J. Ibid)

Finalmente, la posibilidad de estudiar la forma en que se estructura y modifica aquella gobernanza es una tarea claramente abordable desde el Enfoque Territorial.

Sin embargo, para Morales y Jiménez (2018), “es necesario tener presente que dicho enfoque no se limita a estudiar solamente los procesos de construcción del desarrollo territorial, su tarea es más amplia. Dar cuenta de cómo se configuran y evolucionan los territorios a partir de las relaciones que establecen múltiples actores, residentes y no residentes de esos territorios, aunque estas no apunten a construir su desarrollo”.

Habiendo discutido la centralidad de los actores en el Enfoque Territorial, en las páginas siguientes se aborda lo que a juicio de este estudio, constituyen dos condicionantes fundamentales de las relaciones entre los actores y, por ello, también son considerados fundamentos del Enfoque: las perspectivas desde donde actúan y dan lugar a las dimensiones territoriales y los niveles de las escalas espaciales desde donde se vinculan a los procesos de cualquier territorio.

En relación con ese debate aquí interesa señalar que la acepción general otorgada a la gobernanza, según Evans (2007), “[primero] está estrechamente relacionada con la “caracterización del desarrollo territorial como gestión asociada; en segundo lugar, que la construcción de este tiene que ver en buena medida con los avances que existan en la gestión multinivel de los asuntos públicos, léase de la gobernanza multinivel”. En ambos casos queda en evidencia la contribución que hace la inclusión del análisis de las relaciones entre actores residentes y no residentes en el estudio de la configuración de los territorios y su evolución.

El desarrollo en palabras de Madoery, “será resultado de un continuo conjunto de interacciones, negociaciones, coaliciones y contratos entre individuos y organizaciones que compiten para lograr sus objetivos; de tomas de posición y de intereses no necesariamente armónicos, aunque sí factibles de ser integrados en un proyecto político local. Por tanto, el gran desafío de los gobiernos locales será encontrar el modo de expresar, regular y resolver los conflictos para permitir un desarrollo humano, eficiente, pero también equitativo y sustentable”. (Madoery, s/f)

El proceso descrito por Madoery establece el vínculo entre desarrollo territorial y gobernanza. Esta, entendida en palabras de Porras como “una manera de conducir los asuntos públicos que involucra a múltiples actores, más que una forma de gobierno se convierte en el cauce para construir aquel”. (Porras, 2007)

En congruencia con la diversidad de situaciones y rutas que pueden promover el desarrollo territorial, Romero y Farinos destacan la inexistencia de “un modelo único de gobernanza; las variantes dependen de cada contexto institucional y cultural. Los actores se relacionan de manera diferente, porque procesan de modo distinto los mecanismos que dan cauce a sus relaciones”. Subrayan además que aun cuando teóricamente la gobernanza se identifica con formas de gobierno en red, “la realidad demuestra que los gobiernos nacionales, regionales y locales siguen jugando el papel principal, y las relaciones jerárquicas todavía determinan muchas de las precondiciones y parámetros de la toma de decisiones, la solución de problemas y la gestión y resolución de conflictos”. En otras palabras, el Estado sigue teniendo el papel más importante de “articular marcos coherentes de desarrollo, en términos de políticas y de procedimientos, y de favorecer estrategias de desarrollo regionales y trasnacionales [...] La gobernanza del territorio reclama la vuelta de la política, no tanto para controlar los procesos, sino para poder conducirlos de forma consensuada”. (Romero y Farinos, 2011)

## **2.B. Dimensiones territoriales**

En esta sección se plantea una aproximación al tema de las dimensiones territoriales con el objeto de contribuir a la discusión en torno a uno de los componentes centrales en la discusión sobre Enfoque Territorial.

La mirada tradicional, para Morales y Jiménez es la “perspectiva sectorial, o aquella centrada en poblaciones objetivo (infantil, adultos mayores, indígena, en situación de pobreza, entre otras)”. En cambio, la aproximación territorial ha subrayado las ventajas de una aproximación integral, situacional, en palabras de los mismos autores, “justificada por el propósito de entender los territorios como un conjunto en el que convergen distintas facetas. Esta posición enfrenta, sin embargo, el desafío de construir valoraciones articuladas, no solo yuxtapuestas, de tales facetas”. (Morales, F. y Jiménez, F. 2018)

El análisis y tratamiento de las múltiples dimensiones que se reconocen existentes en los territorios, de acuerdo a los planteamientos de Sedatu (2014), “se ha limitado a identificar problemas y luego clasificarlos mediante delimitaciones temáticas generales, cuyos criterios de elección normalmente no se explicitan, si bien es más o menos evidente su vínculo con la tradición centrada en la identificación de recursos genéricos de los territorios”. Esta visión se ha expresado en la conocida estructura capitular de los diagnósticos, insertos en “planes de desarrollo de diferente nivel de agregación, que organiza los asuntos del territorio en económicos, ambientales, demográficos, culturales, de infraestructura, por citar las divisiones temáticas más comunes”. Cada uno de estos grupos recibe un tratamiento particular normalmente desarticulado de los demás.

Esta práctica obedece a una concepción que no es estrictamente territorial aunque así se haya denominado. En esta tradición, Santos señala que “lo territorial no significa solamente la referencia a una demarcación de cualquier nivel (municipal, estatal, departamental, provincial) situada en una escala espacial normalmente político administrativa, o una referencia que establece relaciones funcionales al interior del sistema de asentamientos humanos, por citar los casos más comunes”. (Santos, R. 2012).

Con la intención de avanzar en la formulación de valoraciones multidimensionales articuladas y coherentes con la concepción de territorio como construcción social, se propone que las dimensiones no se refieran a una clasificación de los problemas territoriales, más o menos justificada, sino que correspondan a la perspectiva general que los actores asumen explícitamente al vincularse a aquellos. Las “dimensiones expresan, de esa forma, rasgos observables provenientes de las perspectivas asumidas por los actores. Una vez que estas se declaran y vinculan a un problema, le confieren a este su carácter general. Lo que se observa no son problemas que intrínsecamente sean económicos, sociales, ambientales o de cualquier índole, sino problemas denominados así porque los actores se acercan a ellos bajo esa perspectiva, y al hacerlo los dotan de ese carácter” (Morales F, Jiménez F, 2018). La argumentación presentada sostiene y explica el carácter multidimensional del Enfoque Territorial y plantea con claridad el desafío de la visión integral y situacional del territorio, especialmente cuando se implementarán procesos de intervención.

Por otra parte, autores como Sepúlveda argumentan que



***“concebir los problemas territoriales como generadores de interacciones, pues en torno a ellos convergen distintos actores, trae como resultado, que el perfil multidimensional de los asuntos del territorio se modifique al menos por dos razones generales. Una depende de los actores involucrados, que no necesariamente son los mismos todo el tiempo; si cambian los actores, cambian las perspectivas vinculadas a los problemas y también se modifica su perfil multidimensional. La otra razón se refiere al curso que tomen las discrepancias y acuerdos respecto de la perspectiva que debe prevalecer o cómo se deben articular las distintas visiones. En ambas situaciones, no excluyentes, las formas que asume la multidimensionalidad de los problemas expresan cómo se construyen los territorios a partir de las interacciones que condicionan la denominación de sus asuntos”. (Sepúlveda, S. 2013)***

Desde esta perspectiva, cada problema conforma un ensamble multidimensional. Así el desafío para el Enfoque Territorial, según Jorge Calvo (2005) es “explicar cómo se estructura y modifica dicho ensamble”. El autor continúa señalando que en un “momento determinado puede prevalecer la perspectiva cultural o la ambiental sostenida por algunos actores, pero, en otro, la mirada privilegiada puede ser la económica, la política, o la que reconoce la presencia articulada de varias dimensiones”. (Calvo, J. Ibid)

Lo anterior no significa una variabilidad extrema en la denominación general de los problemas territoriales. Sus nombres pueden prevalecer durante tiempos prolongados, continuar inercialmente hasta que una nueva trama de relaciones traiga consigo cambios en la forma de nombrar los problemas. En todo caso, la configuración del perfil multidimensional de estos y su evolución constituyen un asunto relevante de indagación para el Enfoque.

Entonces, el Enfoque Territorial implica un cambio de perspectiva, de lo sectorial a lo multisectorial, promoviendo el análisis multidimensional (elementos económicos, políticos, sociales y ambientales, entre otros), de este modo, contempla al territorio como el escenario donde todas estas dimensiones suceden y se articulan, por ende, no se busca desarrollar un sector, sino al territorio y sus actores en conjunto.

Referir las dimensiones territoriales a las perspectivas generales de los actores articulados en torno a los problemas, en lugar de hacerlo con base en clasificaciones exógenas a estos, revela un aspecto de la construcción social de los territorios normalmente no considerado: las interacciones que explican cómo se nombran sus asuntos. Para Saquet, ello da la pauta para “construirlos de manera multidimensional y explicar la evolución de ese carácter con base en las interacciones que lo definen. Este es el sentido estricto de considerar al Enfoque Territorial como una perspectiva holística; el conjunto se

entiende a través de las interacciones de sus componentes, en este caso, las perspectivas que se convierten en clasificadores de los problemas territoriales”. (Saquet, M. 2019).

También muestra por qué las dimensiones constituyen uno de los fundamentos del Enfoque Territorial, “cada actor se vincula a los problemas del territorio y a otros actores sujeto a este condicionamiento general, desde su perspectiva que asume y declara. La importancia de ese condicionamiento es tal que justo a través de este cada actor nombra los asuntos del territorio y, al mismo tiempo, establece la posición desde la cual se relaciona con los demás actores en el ámbito particular del problema en cuestión”. (Morales, F. y Jiménez. F. 2018)

Identificar los distintos problemas territoriales de cierta forma revela una manera de concebirlos, de interpretarlos, lo cual establece un evidente condicionamiento o sesgo al momento de la interacción e intervención de estos asuntos. Por ejemplo, al afirmar que un determinado problema es ambiental, cultural o de cualquier tipo se acotan los términos en que debe ser discutido. Siguiendo a Villanueva-Gallardo, la existencia de los territorios discursivos se encuentra presente en aquellos relatos y descripciones que vienen desde los propios actores. En la medida que existen estos relatos particulares, que develan una percepción específica y singular del territorio, entonces existirán los actores y su percepción de los problemas que los aquejan.

Por otra parte, Arocena sostiene que cada actor “aporta a la construcción social de los territorios desde el momento en que declara cómo nombrar sus problemas; a su vez, su relación con otros actores depende de esa perspectiva general que asume y manifiesta”. (Arocena J. 2000)

Las dimensiones territoriales encarnan las perspectivas que condicionan las interacciones sociales, por ello Morales y Jiménez (2014) señalan que “constituyen un fundamento del Enfoque Territorial, pues aportan una clave general para comprender la configuración y cauce de aquellas interacciones”. La construcción social del territorio, es una forma de concebir y entender el territorio, la cual es coherente con la noción de “construcción social de los problemas”, pues la configuración de éstos son parte importante de lo que determina y caracteriza la configuración del territorio.

Kingdon (2003) hace referencia a uno de ellos, el modelo de las tres vertientes, por la “centralidad que otorga a las interacciones sociales en la definición de los problemas.

Este modelo considera tres ámbitos en el diseño de las políticas públicas (problemas, soluciones y contexto político), en ellos los actores juegan un papel central”.

El diseño de las políticas para Kingdon no es una “cuestión solamente técnica, también lo es de naturaleza política”. En este sentido su propuesta se distancia de la aproximación convencional del ciclo de las políticas donde los actores no aparecen explícitamente en ningún momento. En la propuesta las “interacciones en los ámbitos de los problemas, soluciones y contexto político pueden desenvolverse de tal forma que generan condiciones propicias para que la cuestión objeto de la política sea considerada en la agenda de los asuntos públicos e incluso, que la política planteada pueda llevarse a cabo”. En lo que aquí concierne, el paralelismo con el modelo de Kingdon se ubica estrictamente en el ámbito de los problemas, de su concepción y caracterización.

En su propuesta, “un primer acuerdo para formular una política radica en la construcción de consensos en torno a la relevancia de un problema, ello exige, en primer lugar, una definición acerca de cómo se concibe este. Los problemas son nombrados y caracterizados por los actores, al hacerlo los construyen”. Lo interesante en el modelo de Kingdon, es la reivindicación de la opinión local, es decir, existe una consideración hacia la opinión de como los actores nombran y definen los problemas que los aquejan. Y aunque esto suene elemental u obvio, en materia de diseño y formulación de política pública, sabemos que no es así, pues al momento de pensarlas, el espacio que se otorga a la opinión de la ciudadanía es escasa o definitivamente nula.

Frente a la afirmación anterior, no existe una construcción social de los problemas, pues no se comparte la opinión o sentir de los propios actores en el problema. “La gente verá un problema de manera muy diferente si este es puesto en una u otra categoría. Gran parte del debate en torno a la definición de un problema se centra sobre las categorías y la forma en que serán usadas. Tú no puedes ser capaz de juzgar un problema por su categoría, pero su categoría estructura en muchos sentidos la percepción de las personas acerca del problema”. (Kingdon, 2003)

Una postura que suscita confusiones adicionales corresponde a la distinción ambigua entre dimensiones y sectores.

En un texto del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria de Argentina, INTA se habla, por un lado, de las

***“dimensiones económico-productiva, sociocultural, ambiental y político-institucional. Al referirse a los sectores se consideran los mismos aspectos y se agregan temas específicos dentro de estos como la complementariedad entre actividades económicas y la provisión de servicios de distinta índole. Se aprecia que el segundo grupo es un subconjunto del primero, por lo que resulta innecesaria una denominación distinta en la que prevalece la postura estrictamente sectorial, esto es, la organización de los asuntos del territorio mediante clasificaciones temáticas referidas a ciertas disciplinas”. Desde esta perspectiva los territorios albergan recursos genéricos o presentan problemas cuya comprensión inicial parte de ubicarlos en compartimentos disciplinarios”. (INTA, 2007)***

Acorde con la definición de Cleary, el Enfoque Territorial se “centra en la compleja red de vínculos e interacciones entre los factores ambientales, económicos, sociales y culturales que delimitan, determinan y orientan el desarrollo territorial. Esto comprende los vínculos y las interacciones que se registran dentro de un territorio y en relación con los territorios vecinos, la economía nacional, la sociedad, la cultura y los mercados mundiales”. Esta concepción “holístico-sistémica y dinámico histórica del desarrollo territorial da lugar a modelos analíticos muy complejos, caracterizados por un sinnúmero de variables e indicadores [...] Por esta razón, uno de los desafíos más importantes con respecto a los enfoques territoriales consiste en controlar la posible proliferación de factores que deben tenerse en cuenta en los análisis, sin que pierdan por ello su orientación holístico-sistémica y dinámico-histórica”. (Cleary, s/f).

Al margen de la justa consideración de contemplar varios niveles en distintas escalas espaciales, la cita previa revela a juicio de Morales y Jiménez, el “desafío que enfrentan las posiciones que dicen formar parte del enfoque territorial, pero en rigor mantienen una aproximación sectorial en sus análisis”. Desde el punto de vista de los autores el problema central “radica en la elección de los aspectos, léase sectores, a ser considerados en un diagnóstico y en cómo pueden construirse valoraciones articuladas entre ellos. Contemplar muchos o pocos sectores no cambia el problema de fondo, pues no plantea una estrategia para trascender la yuxtaposición de aquellos. Esta posición ha influido en el diseño de políticas consideradas como territoriales, carácter que parece construirse a partir del concepto de concurrencia”. (Morales, F. y Jiménez, F. 2018)

La articulación de las políticas, llamada “concurrencia” por Echeverri, “se define como una estrategia de coordinación de las estrategias y acciones de todas las políticas sectoriales que convergen en un territorio determinado. La búsqueda de “sinergias, la congruencia de objetivos y mecanismos de implementación, así como la posibilidad de

lograr resonancia en el logro de objetivos e impactos de política, se convierten en una necesidad imperiosa de la gestión territorial”. (Echeverri, 2013)

De esta manera, lo territorial queda acotado simplemente a la coordinación de iniciativas sectoriales referidas a algún sitio. La “conurrencia” en Echeverri, así concebida mantiene una lógica de adición de componentes, en este caso de políticas sectoriales.

La perspectiva integral de la política basada estrictamente en el Enfoque Territorial significa, según Klein, “[...] que la lógica de construcción de esa política busca “trascender la habitual yuxtaposición de componentes que caracteriza la acción pública emanada de un enfoque sectorial y avanzar hacia una lógica de inter - dimensión. Incluso podría sugerirse el término “Inter dimensionalidad, aplicando el paralelismo con los términos multidisciplina e interdisciplina, para subrayar el afán de articular las dimensiones en torno a problemas, más que agregarlas como componentes tratados de manera independiente”. El autor concluye que “Multidisciplinariedad significa la yuxtaposición de las disciplinas. Es esencialmente aditiva no integrativa”. (Klein, 1990: 56)

Sin ánimo de agotar la discusión, en síntesis, podría decirse que para autores como Klein, Saquet y Echeverri, el Enfoque Territorial “comprende ámbitos institucionales y condiciones materiales de distinta índole que inciden en el desenvolvimiento de las actividades económicas. Cada uno de esos ámbitos y condiciones son valorados a partir del soporte que brindan al funcionamiento de las actividades económicas, o bien, de la forma en que lo inhiben. Con ello establecen explícitamente una forma de interrelación entre los componentes del entorno territorial y la esfera de las actividades económicas”. (Morales y Jiménez, et al).

Esta posición forma parte de las distintas corrientes, ancladas en una perspectiva territorial, que han hecho uso de conceptos como medio innovador, espacio activo, dispositivo regulador territorial. Sin embargo, el común denominador de todas ellas se encuentra en su carácter relacional. Morales y Jiménez señalan que las “relaciones entre actores diversos, ubicados en distintos ámbitos, explican la evolución de los territorios”.

La propuesta central de los autores aquí analizados también comparte ese carácter relacional y constructivista del Enfoque Territorial. No obstante, la diferencia radica en que las dimensiones territoriales no se construyen a partir de ámbitos institucionales

observados, como lo sugieren Alburquerque y Pérez, sino de las perspectivas de los actores cuando se vinculan a un proceso cualquiera, y que por ello operan como un condicionamiento fundamental de sus relaciones.

## **2.C. Escalas y niveles del Enfoque Territorial**

El tema de las “escalas espaciales y sus niveles ha merecido una consideración limitada en su relación con el enfoque territorial”. (Sepúlveda, S. 2013)

El propio autor agrega que “esta atención marginal ha impedido trascender la práctica de elaborar análisis que solo contemplan las relaciones en un nivel de una escala espacial; los análisis multiniveles son escasos y lo son todavía más los que encaran las relaciones entre niveles de escalas espaciales distintas. Lo anterior refleja que la perspectiva sistémica, no obstante que se declara frecuentemente su importancia, aún tiene una contribución precaria en los debates sobre el enfoque territorial”. (Sepúlveda, S. Ibid)

Otra secuela de la escasa atención que la investigación ha dado al tema de las escalas espaciales y los niveles que la componen, se observa en que la expresión del Enfoque Territorial en el ámbito de la intervención pública sólo se considera pertinente cuando se hace referencia a los niveles u subnacionales. De ahí entonces a las distinciones inconsistentes de las que hace referencia Sepúlveda, cuando señala que la noción de “política nacional, referida a todo el país, y política territorial, correspondiente a las unidades subnacionales; como si no pudiera existir una política territorial para el conjunto de un país”. (Sepúlveda, S. Ibid)

La gestión pública organiza su quehacer en base a la definición de jurisprudencia socio espacial, en distintas escalas de administración - nacional, regional, provincial y comunal -. En las distintas escalas conviven multiplicidad de actores, organismos e instituciones que definen diferentes objetivos de manera aislada, en consecuencia, sus actuaciones generalmente se superponen, creando dificultades de coordinación y articulación al intentar relacionarlos. Este desacople institucional que se produce al interior de cada escala se complejiza aún más al observar la relación entre escalas.

En este sentido, si en el nivel comunal las instituciones se encuentran desarticuladas, esto es aún mayor cuando se observa el (des) acople entre esa escala y la

intra-comunal o esa escala con la provincial/regional. Para para autores como Moncayo esta no conexión “genera complejidades y tensiones de temporalidades, dado que no se conectan las escalas, desarrollándose múltiples dificultades para compatibilizar objetivos de corto, mediano y largo plazo que persiguen los diversos actores, de las distintas escalas”. (Moncayo, E. 2001)

Precisamente, uno de los objetivos que se propone el Enfoque Territorial como perspectiva de análisis, es viabilizar un tipo de observación territorial que integra todos los componentes, escalas y niveles, para un posterior proceso de ordenamiento territorial, inserto todo este trabajo en una línea de observación compleja, entrelazando una diversidad de objetivos respecto del desarrollo social, económico y ambiental, a diferentes escalas.

Ya ha sido tratado críticamente la posición adherida en una concepción errónea del territorio. Para abordar la cuestión de las escalas espaciales y sus niveles como uno de los fundamentos del Enfoque Territorial es necesario recuperar, primero, las distintas acepciones dadas a las escalas, los niveles y en particular a las escalas espaciales.

Para Cash, la escala en “su sentido más amplio es, la dimensión espacial, temporal, cuantitativa o analítica utilizada para medir y estudiar cualquier fenómeno. Los niveles corresponden a las unidades de análisis localizadas en diferentes posiciones de una escala”. (Cash, 2006)

Respecto de las “escalas espaciales”, Gutiérrez (2001: 90) plantea una primera distinción afirmando “como categoría ontológica, la escala ofrece una perspectiva para aprender la realidad, un marco de referencia para entender el mundo. Como categoría epistemológica, la escala espacial aparece como “una realidad geográfica, como una estructura que existe en el mundo real”. Así, regiones, comunas, provincias, son todas expresiones que corresponden a esta última acepción de escala.

Este mismo autor recupera discusiones que otorgan cuatro significados a las escalas espaciales: tamaño, nivel, red y relación.

En primeros términos, la “escala como tamaño corresponde a la perspectiva cartográfica que representa conjuntos espaciales según sus órdenes de magnitud. El significado de escala como nivel se asocia a una jerarquía. Local, nacional, global, son términos que ubican las escalas como niveles”. (Gutiérrez, 2001: 92)

Luego, en relación a la visión de escala como nivel no es independiente de la escala como tamaño, el autor sostiene que “los niveles tienden —aunque no siempre— a corresponderse con tamaños dentro de un mismo país (lo local, lo regional), pero no entre los distintos países”. Adicionalmente afirma “la adscripción de un espacio a un nivel u otro es variable con el tiempo, aunque su tamaño siga siendo el mismo: regiones de un Estado que se desmiembra, se convierten en nuevos Estados nacionales, como sucedió en el caso de la antigua Yugoslavia”. (Gutiérrez, 2001: 93 y 94)

Por otra parte, las posiciones que otorgan a las escalas el significado de redes y relaciones incurren, en opinión de Morales y Jiménez (2018), en un “exceso en el uso del término. En ambos casos señalan situaciones que involucran a las escalas, pero esto no significa que deban identificarse con ellas, denominarse con ese nombre”.

Según Gutiérrez (2001), específicamente “las redes se refieren a relaciones entre actores ubicados en distintas escalas (niveles). Evidentemente cada uno de esos actores no tiene por qué ceñir sus intervenciones al ámbito (nivel) en que se ubica, pueden ser actores que inciden en problemas situados en varios niveles; sin embargo, estos hechos no justifican que a ese sistema de relaciones se le denomine escala”. En efecto, la explicación a este punto, es que, tal relación sistémica correspondería más bien a las relaciones de actores ubicados en distintos niveles de una o varias escalas espaciales.

En cuanto a la escala como relación, el propio Gutiérrez plantea que es el “cambio de perspectiva respecto de una situación cualquiera cuando se cambia de escala (nivel), las relaciones entre los componentes presentan otras facetas cuando se modifica la escala (nivel) desde donde se valoran aquellas”. Se afirma también, que todas esas perspectivas son complementarias para entender los procesos bajo estudio. Esta posición expone un hecho relevante, pero advierte que “no debe conducir a utilizar el término escala para referirse a las múltiples miradas que se registran desde distintos niveles de alguna escala espacial y que revelan relaciones distintas entre los componentes ubicados en diferentes niveles”. (Gutiérrez, *Ibid.*)

Un ejemplo que grafica de manera clara el significado de “escala como relación” y la crítica planteada a esta acepción, es lo propuesto por Morales y Jiménez, quienes describen que “los elementos son los mismos: para explicar los impactos locales es necesario considerar las estrategias globales y los intereses nacionales y, a la inversa, al analizar las estrategias globales no deben olvidarse los intereses nacionales ni los impactos



locales; lo que cambia es el lugar que ocupan unos y otros elementos, lo que se destaca en una y otra escala, es decir, las relaciones”. (Morales, F. y Jiménez., F 2018)

En efecto, denominar escala a las relaciones parece un exceso. Para Jorge Calvo, “el cambio de nivel dentro de una escala es clave para comprender distintas facetas de un proceso cualquiera. Las relaciones entre los componentes bajo estudio son distintas al cambiar los niveles desde donde se analizan. Llevar a cabo valoraciones multiniveles y multi escalas es, sin duda, una exigencia; sin embargo, resulta excesivo denominar escalas a la reconfiguración de relaciones entre componentes, reconfiguración que resulta del cambio de perspectiva dado por el cambio de nivel desde donde se estudia un proceso cualquiera”. (Calvo, J. 2012: 75)

Las críticas anteriores atañen a denominar escalas a los sistemas de relaciones que las involucran, así como a los cambios de perspectiva fruto de las modificaciones de nivel dentro de una escala. Morales y Jiménez cuestionan “la denominación, no los aspectos que se mencionan”. De hecho, la posición que aquí se sostiene acerca de las escalas espaciales y sus niveles como fundamento del Enfoque Territorial está estrechamente vinculada con esos aspectos. La terminología aquí empleada es parte de lo establecido por Cash, señalando que “las escalas espaciales se refieren a una dimensión que puede adoptar distintas formas, político-administrativa, funcional, hidrográfica, entre otras; los niveles corresponden a las unidades de esas escalas”. (Cash, 2006)

Considerar a las escalas espaciales y sus niveles como uno de los fundamentos del Enfoque Territorial pone de relieve el carácter multiniveles y multiescalar del enfoque. Morales y Jiménez, sostienen que esta caracterización “presenta dos facetas que la justifican. Primero, un problema cualquiera se manifiesta en algún nivel de una escala espacial, sus causas y efectos no se ubican necesariamente en el mismo nivel. Segundo, la comprensión de un problema resulta más amplia y profunda en la medida que se contemplan las relaciones articuladas a este que involucran distintos niveles y escalas espaciales”. (Morales, F. y Jiménez, F. 2018)

De acuerdo con Diana Montoya (2019), la pertinencia de una perspectiva multiniveles y multiescalar resulta evidente al considerar esta “faceta que subraya la presencia de causalidades múltiples referidas a distintos niveles y escalas espaciales; además, existe otro componente que pone de relieve por qué tal mirada aporta uno de los fundamentos del enfoque territorial. Cualquier actor, individual o colectivo, se vincula a un

problema desde algún nivel de una escala espacial, esta posición condiciona la forma como aprecia los problemas y también cómo se relaciona con otros actores”. Lo anterior está en sintonía con el señalamiento de Gutiérrez (2001) en cuanto a que “las escalas albergan redes y relaciones, pero no con la denominación de estas como escalas”.

Para el Enfoque Territorial, las relaciones se establecen entre actores que operan desde diferentes niveles de una o varias escalas espaciales. “Las relaciones ocurren entre esos actores, no entre los niveles. El enfoque territorial se ocupa de esas relaciones que involucran actores que operan desde distintos niveles y escalas espaciales. En torno a cada problema se configuran sistemas de relaciones multiniveles y multiescalas”. (Gutiérrez, 2001)

La relevancia de este hecho para Morales y Jiménez (2018) radica en que la “configuración de las relaciones sociales justifica considerar las escalas espaciales y sus niveles como uno de los fundamentos del enfoque territorial”. Como se ha dicho, el análisis territorial se ocupa de las relaciones entre actores y estas no pueden entenderse si no se contempla el condicionamiento ejercido por las escalas espaciales y sus niveles. Por ejemplo, la perspectiva de un funcionario público situado en el nivel nacional, respecto de la entrega de un permiso para la instalación de una empresa forestal, será distinta a la de quien convive con esa empresa en el territorio. Aunque ambos están relacionados con una empresa forestal, el sesgo del nivel desde donde actúan condiciona tanto lo que ven como las relaciones que establecen con los demás.

La importancia ejercida por las escalas espaciales y sus niveles en las relaciones están asociadas a un problema y de ahí al proceso de construcción de los territorios, por lo cual “no debe conducir a la creencia de que aquellas están dadas, que son ajenas a ese proceso constructivo, tampoco que los condicionamientos que ejercen tienen un carácter genérico”. Perkmann (2007)

Respecto a lo primero, Perkmann (2007) ha insistido en que “los niveles de las escalas espaciales se ’construyen y organizan mediante relaciones sociales específicas’”. Habrá que recordar lo sugerido por Gutiérrez (2001) en cuanto a que las “escalas espaciales como categorías epistemológicas correspondientes a estructuras que existen en el mundo real. Las demarcaciones municipales tienen una historia de construcción, lo mismo que los niveles referidos a estructuras supranacionales como la Unión Europea, ninguno de los dos está dado, se construyen socialmente”.

En un sentido opuesto, pero basados en la misma lógica de la presencia de condicionamientos genéricos entre niveles, se critica a quienes plantean la necesidad de fortalecer la institucionalidad local como un contrapeso a la tendencia antes señalada. “En ambos casos se asume que los condicionamientos tienen un carácter genérico, posición que se deriva de lo que algunos autores denominan la “ontologización de las escalas” (Jessop, Brenner y Jones, 2008). Esa perspectiva no da cabida a la acción individual y colectiva e ignora los mecanismos institucionales que median las relaciones entre actores. Morales y Jiménez sostienen que, por el contrario, que “los vínculos entre niveles no son invariables, dependen precisamente de los rasgos de aquellos mecanismos y de la forma como los actores articulados mediante ellos los procesan y recrean. En última instancia, se trata de recuperar la historicidad de los condicionamientos que se ejercen desde distintos niveles de las escalas espaciales” (Morales y Jiménez, et al).

Siempre es necesario recordar que los niveles de una escala espacial cualquiera, no se identifica necesariamente con los órdenes de gobierno federal, estatal, municipal. Para Montoya (2019), “el nivel regional es muy relevante y corresponde a unidades territoriales que tienen cierto grado de cohesión debido a la presencia de flujos o vínculos socioeconómicos y culturales, o que forman unidades biofísicas claramente definidas. Esta escala regional puede comprender porciones de distintos municipios y entidades federativas. La consideración explícita de las escalas espaciales y sus niveles obliga a trascender la referencia a las demarcaciones político-administrativas, pues como lo revelan los ejemplos anteriores, no son las únicas a considerar”.

Finalmente, es necesario ubicar otra práctica, que a juicio de autores ya citados (como Morales, Jiménez, Gutiérrez, Cash) son errónea y recurrente, “la superposición entre niveles espaciales y de análisis”. Este es un tema que sobre pasa por mucho los alcances de este capítulo y de esta investigación, solamente se identifica el problema y se advierte su relevancia para la comprensión del Enfoque Territorial.

Es común el uso del término macro para referirse a cuestiones de índole nacional o supranacional, de igual forma el empleo del término micro se asocia con procesos locales. Esta práctica omite la diferencia entre los niveles de las escalas espaciales con los niveles de análisis. Para Arocena un “análisis macro, por ejemplo, puede referirse a distintos niveles espaciales, supranacional, nacional, regional, local. Lo mismo puede decirse del análisis micro. El primer tipo de análisis estudia, por ejemplo, patrones o condiciones generales, el

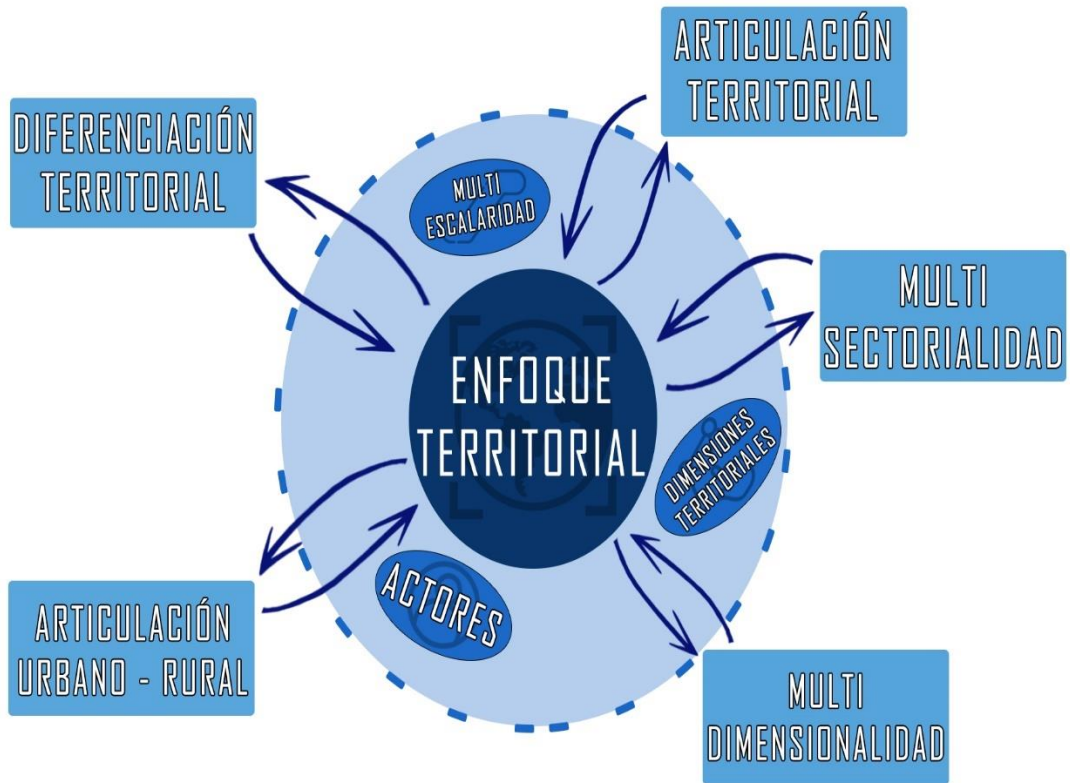
segundo, las interacciones entre actores, individuales y colectivos; ambos se pueden valorar en distintos niveles espaciales”. (Arocena, J. 2001: 81)

Para ilustrar lo anterior es útil recordar de manera sucinta el enfoque de la competitividad sistémica, el cual ofrece un marco de referencia para analizar factores que afectan la construcción de la competitividad. Para Meyer-Stanner la competitividad sistémica “distingue cuatro niveles de análisis: (i) el nivel micro se ocupa de las empresas y las redes de empresas; (ii) el nivel meso atiende las políticas y las instituciones específicas; (iii) el nivel macro considera las condiciones económicas generales, por último, (iv) el nivel meta contempla aspectos como las estructuras socioculturales, la orientación general de la economía y la capacidad de los actores para formular estrategias”. (Meyer-Stamer, 1998, citado por Morales, 2007: 85)

A modo de síntesis general de todo lo analizado en esta sección del documento, para el Enfoque Territorial la distinción entre niveles de análisis y niveles de escalas espaciales es clave, pues evidencia que su contribución no se reduce al estudio de procesos en un nivel desagregado de una escala espacial, lo que comúnmente se llama el nivel local o acaso el regional. Mas aún, al estudiar los procesos de construcción territorial, el análisis multi nivel y multi escala permite entender cómo se configuran distintos niveles de escalas espaciales. Ya lo señala Perkmann (2007), cuando afirma que “el enfoque territorial, con base en su perspectiva multiniveles y multiescalas puede dar cuenta de los procesos de construcción de unidades territoriales agregadas”.

El siguiente esquema busca sintetizar de manera sencilla la idea de complejidad, asumiendo que es este concepto explicita el lugar o la forma como el Enfoque Territorial observa y analiza el Territorio. La presencia de concepciones como multidimensionalidad, multi actoralidad, multi escolaridad, multi sectorialidad y multi nivel, entre otros, representan la diversidad de variables que deben ser consideradas cuando se observa, analiza e intenta comprender las lógicas propias de la interacción al interior de los territorios.

**Figura N°2**  
**Esquema Enfoque Territorial: Principios y Fundamentos**



Fuente: Elaboración Propia

**Matriz N°2**  
**Matriz Integrada del Enfoque Territorial**

	<b>ENFOQUE TERRITORIAL DESARROLLISTA</b>	<b>ENFOQUE DE LA COMPLEJIDAD TERRITORIAL</b>
	El Enfoque Territorial es visto como proceso.	El Enfoque Territorial es visto como "perspectiva de análisis". Es una concepción "holístico-sistémica" y "dinámico histórica" del desarrollo territorial. (Cleary, Dervla. 2003)
<b>DIMENSIÓN CONCEPTUAL</b>	El Enfoque presenta una forma diferente de percibir el desarrollo; propone una utilización eficiente e inteligente de administrar el territorio.	Esto significa que, el Enfoque como perspectiva de análisis, se distingue de conceptos como "proceso" o "desarrollo territorial".
	Propone contribuir a que los territorios "hallen la pieza faltante del rompecabezas, que no les permite dar el paso hacia el desarrollo" (Samper, M. 2014)	Lo fundamental es asumir la comprensión del Territorio bajo una perspectiva que asume la complejidad territorial sistémica, diferenciando epistemológica y conceptualmente de modelo o proceso de intervención. (Morales, Federico y Jiménez, Freddy 2018)
<b>FORMA DE OBSERVACIÓN</b>	El Enfoque Territorial está centrado directamente en el tema del desarrollo, tendiente a mejorar la calidad de vida de la población. (Montoya, C. 2017)	Concepción "holístico-sistémica" y "dinámico histórica" del desarrollo territorial. Da lugar a modelos analíticos complejos, caracterizados por un sinnúmero de variables e indicadores.  Es una concepción "holístico-sistémica" y "dinámico histórica" del desarrollo territorial.  Da lugar a modelos analíticos muy complejos, caracterizados por un sinnúmero de variables e indicadores. (Cleary, Dervla. 2003)
<b>DIMENSION INTERVENCIÓN</b>	Busca contribuir a la solución para la pobreza y posicionar a los territorios en el marco de la nueva economía, de la información y el conocimiento, de la globalización y la integración. (Samper, Mario. 2014)	El Enfoque se resume en los siguientes componentes, todos partes de la complejidad (i) la multidimensionalidad; (ii) la multiculturalidad; (iii) la capitalización humana, natural y social; (iv) la articulación entre lo urbano y lo rural (ordenamiento territorial, autonomía y autogestión); (v) el valor agregado territorial; (vi) diferenciación territorial
	Desarrollo que solo se puede lograr mediante acciones articuladas con miras a producir cambios socioeconómicos, ambientales y la redirección de las políticas públicas.	Uno de los desafíos más importantes al Enfoque, consiste en controlar la posible proliferación de factores que deben tenerse en cuenta en los análisis, sin que pierdan por ello su orientación holístico-sistémica y dinámico-histórica"

Fuente: Elaboración propia

### **III. La Multi - actoralidad en el diseño de la Política Pública**

Las teorías sobre el desarrollo surgidas a partir de la década de los '50 y '60, partieron de la premisa de que el aparato del Estado podría emplearse para fomentar el cambio estructural. En palabras de Evans (2007), se suponía que la principal responsabilidad del Estado era acelerar la industrialización, pero también que cumpliría un papel en la modernización de la agricultura y que suministraría la infraestructura indispensable para la urbanización. La experiencia de las décadas posteriores socavó esta imagen del Estado como agente preeminente del cambio, generando por contrapartida otra imagen en la que el Estado aparecía como obstáculo fundamental del desarrollo. Ni siquiera los observadores más indulgentes pudieron ignorar que en la mayoría de los países el Estado representaba una cruel parodia de las esperanzas poscoloniales. (Dutkiewicz y Williams, 1987).

Para los latinoamericanos que procuraban comprender las raíces de la crisis y el estancamiento que enfrentaban sus naciones no era menos obvio que el Estado debía posicionarse como un actor central en el procesamiento de desarrollo e industrialización. Sin embargo, el camino hacia la instalación del Estado como actor central en las economías nacionales, no ha sido nada fácil, y prueba de ello, es que desde la década del '50 a nuestros días, aún no ha sido posible una discusión que defina con claridad cuál es el rol que el estado va a desempeñar en los respectivos países de la región. (Mann, 2007)

Ahora bien, un área en la que el Estado ha sido permanentemente exigido en su definición política, social y conceptual, dice relación con la implementación de políticas públicas asumiendo que no importando la época ni el contexto socio-económico, constituye, tal vez, una de las funciones principales del Estado y según Evans (2007), “resulta ser la cara visible de la acción estatal, en tanto las política pública se establecen como uno de los instrumentos más importantes que éste tiene para vincularse con la ciudadanía y finalmente una de las áreas más sensibles en materia de evaluación final respecto de esta misma acción”.

Desde sus más tempranos inicios en la década de 1920, el análisis de políticas públicas ha ido perfilando aproximaciones – o modos de abordar el estudio – que tienden a identificarse con tradiciones disciplinarias y/o profesionales.

Respecto a ello William Ascher sostiene que “el surgimiento del Análisis de Política Pública se ubica en las décadas de 1920 y 1930 en Estados Unidos, en el contexto de una creciente crítica a los estudios sociales de la época, los que eran caracterizados como excesivamente formalistas y legalistas. La crítica también señalaba que era necesario abordar el mundo real, tal cual era, y que había que prestar apoyo al gobierno en sus procesos de toma de decisiones”. (Ascher, W. 1994: 34)

Es a partir de este tipo de juicios y reflexiones que los futuros estudios y análisis de política pública se han desarrollado desde dos perspectivas o enfoques, “una aproximación que asume que los actores relevantes de las políticas públicas desarrollan conductas racionales y, por otro lado, una aproximación que enfatiza una visión de las políticas públicas como el resultado de un proceso político”. (Ascher, W. Ibid.)

Es precisamente desde esta segunda perspectiva, desde la cual el diseño y formulación de la política pública con Enfoque Territorial adquiere una especial relevancia.

La aproximación racional – llamada inicialmente conductismo; resurgida como neoconductismo, y después denominada por Lindblom como corriente sinóptica –, según Olavarría (2007) “se centra en el análisis de la conducta humana y asume que las decisiones públicas o colectivas pueden ser analizadas asumiendo la misma racionalidad que desarrollan las personas al tomar decisiones individuales”.

La lógica de la “elección pública”, es el principio que representa con mayor claridad este enfoque racional de la política pública, en la cual estas son “vistas como “decisiones colectivas de individuos egoístas, y la teoría de juegos, donde las políticas públicas son vistas como una decisión racional en situaciones competitivas” (Ascher, W. et al). Desde la racionalidad económica de esta perspectiva y su carácter universalista, este tipo de construcción de política pública no necesita ningún tipo de adaptaciones a la realidad a intervenir, pues supone un principio de objetividad de la materialidad.

Por otra parte, de acuerdo con la denominación de Lindblom, se define la “aproximación política – llamada inicialmente pluralista, luego neopluralista y, más tarde, antisinóptica” (citado en Olavarría, 2007). No obstante, la reacción de los neopluralistas no



se hace esperar, contraargumentando que existe una “imposibilidad que el conocimiento racional pueda abordar sistemas completos de acción, que los valores juegan un rol central en el proceso de la política pública, que las políticas públicas no son intervenciones neutras, pues ellas surgen en un proceso político y se deciden políticamente, y que las decisiones de política pública son más bien incrementales y responden a factores críticos de la contingencia política”. (Lindblom citado en Olavarría, Ibid.)

A partir de ello, el enfoque neopluralista identifica el marco conceptual del pluralismo y el análisis de casos como método de análisis y establece el criterio de la racionalidad social como factor clave en la decisión de la política pública, además de otorgarle una capacidad de integrar los diversos intereses en juego.

En forma paralela y a partir de estas dos concepciones se desarrolla una tercera corriente alternativa, caracterizada por comprender la coexistencia de diversos intereses y necesidades en la sociedad, lo cual origina una tendencia a la confrontación, pero también oportunidad de acuerdos y complementariedades, que antes no se visualizan de esta manera. Es lo que posteriormente se denominó el uso del análisis contextual y el análisis de casos como metodología, sumado al uso de la racionalidad social, reforzando la noción de “integración de intereses”.

Para esta corriente, según Ives Meney, “los valores en el proceso de elaboración de políticas públicas son “una cuestión central, por lo que buscar evaluaciones científicas y valorativamente neutras de las políticas públicas es un intento desorientado por evadir cuestiones más fundamentales de los valores societales” (Meney, I. 1992). De este modo, las decisiones en política pública estarían en consonancia con situaciones propias de la coyuntura social y política, lo que contribuirá a la transformación en el modo como se orienta y diseña la política pública.

En este contexto se identifican tres aproximaciones conceptuales a la política pública que son analizadas a continuación.

#### i. Aproximación Formal – Institucional

Esta aproximación a la noción de política pública se centra en aspectos institucionales. Así, por política pública se entenderá que ella es una “decisión de una autoridad legítima, adoptada en su área de competencia, conforme a los

procedimientos establecidos, vinculante para los ciudadanos bajo el imperio de esa autoridad y que se expresa en la forma de leyes, decretos, actos administrativos y similares” (Aguilar 1994). La idea de “autoridad legítima” hace referencia a quienes ocupan cargos de responsabilidad y representación popular y en consecuencia, han sido elegidos a través de votación directa y popular u otro mecanismo que establezca la normativa vigente.

El criterio elemental sobre el cual se basa esta aproximación conceptual se refiere al hecho que, los actores que participan del proceso de diseño y formulación de la política pública, enmarquen su actuar en un contexto institucional claro y bien definido, donde los roles y procedimientos empleados en la elaboración de la política pública, se encuentren formalizados y protocolizados institucionalmente y que sean de conocimiento público.

Es evidente la preocupación por evitar cualquier tipo de interferencia o influencia indebida, que altere el resultado final del proceso.

Un aspecto del cual no se hace cargo esta aproximación, dice relación con la existencia de heterogeneidad de intereses existentes en una sociedad, tampoco del contenido que debe abordar la política pública. Lo anterior, dado su exceso celo por la formalidad y la institucionalidad.

## ii. Aproximación Técnico – Racional

En la aproximación racional el análisis se orienta a “identificar aquella alternativa que maximice el bienestar social. Así, el Análisis de Política Pública se enfoca al estudio, usando la racionalidad económica, de las decisiones que se dan fuera del Mercado”. (Mueller 1989)

En esta aproximación el principio de la universalidad aparece claramente definida, aun cuando el criterio económico empleado es también muy claro, especialmente cuando señala que se debe identificar aquella opción que “maximice el bienestar social”. No se aprecia en esta definición una asociación a un determinado sistema político, aunque la expresión “decisiones fuera del Mercado”, supone la existencia

de una construcción social basada en principios capitalistas y mercantil. La variable “sistema político”, no está presente, lo cual no representa mayor relevancia para el autor, o quizás, entiende que la política pública no requiere ningún tipo de adaptación especial, al estar fundado en una lógica economicista.

Como fue señalado precedentemente, la teoría de la “elección pública” (Public Choice) y la Teoría de Juegos, serían las expresiones conceptuales más propias de esta aproximación. En simple, la “Teoría de la elección pública ve a las políticas públicas como decisiones colectivas de individuos egoístas y desde la teoría de juegos las políticas públicas son vistas como una decisión racional en situaciones competitivas”. (Olavarría, J. et al).

En Birkland (2008) se argumenta que el “Análisis de Política Pública es enseñado en muchos libros de textos desde una mirada fuertemente ligada a la literatura sobre teoría económica y modelos racionales de toma de decisiones, pero que el estudio de las políticas públicas, como proceso, va mucho más allá de lo que se denomina estudio racional de las políticas públicas”.

Resumiendo, podría afirmarse que algunos de los principios o nociones que surgen en las definiciones y diversos análisis realizados por algunos de los autores citados se repiten - con bastante frecuencia - conceptos como “racionalidad”, “proceso científico” y lo “económico”. Adicionalmente, se aprecia que opera como una evidencia más de las nociones empleadas por los actores que se mueven en el espacio de la política pública.

### iii. Aproximación Política

Para esta aproximación la política real, en tanto lucha por el poder, evidencia la disputa por la prevalencia de intereses y visiones propias, por sobre los intereses y visiones de otros.

Para autores como Aguilar, esta pugna o lucha, “se expresa y realiza en el proceso de elaboración de políticas. De esta manera, el estudio de las políticas públicas muestra como surgen las demandas por intervenciones de la autoridad, a partir de

los intereses de diversos grupos, y como estos suman o restan sus intereses, extienden o restringen sus alianzas, endurecen o flexibilizan sus posiciones, se enfrentan sin tregua o negocian sus ventajas”. (Aguilar 1994)

La aproximación política muestra como el proceso de discusión, diseño, formulación e implementación de la política pública es una fuente de conflicto permanente, pues confronta distintos intereses, necesidades y prioridades que cada uno de los actores políticos, intenta hacer prevalecer por sobre otros ajenos a los propios.

Las necesidades son muchas y los recursos escasos. Esta frase refleja con exactitud lo que sucede, pues, cuando se opta por un tipo de acción pública, se deja de lado otra, que seguramente proponía priorizar intervenir otra área o necesidad. Así, los actores que toman parte en el proceso pugnan por esas cuotas de poder, que les permita una posición privilegiada al momento de decidir sobre cual opción es la mejor, evidentemente, desde su particular punto de vista. En este sentido, las decisiones de Estado, a través del Gobierno que administra y decide, son un ejemplo claro de esta pugna o disputa.

El resultado final arrojará ganadores y perdedores del proceso derivado de la puesta en marcha de la política pública. Olavarría (2007) afirma que “Ganadores serán aquellos cuyos intereses fueron satisfechos – en todo o en parte – por la política pública, en tanto que perdedores serán aquellos que fueron perjudicados por la política pública”, entonces, quienes se sientan postergados reivindicarán su derecho a compensación, lo que a su vez generará otro espacio de conflicto, acrecentando las movilizaciones sociales de acuerdo con el tipo y magnitud de la confrontación que ocurra.

Esta aproximación ve a las políticas públicas como parte del proceso político, el que, a su vez, tendría las siguientes etapas, de acuerdo con lo presentado por el propio Aguilar, “la primera se da la lucha política por alcanzar los cargos de poder. La segunda corresponde al proceso propio de la política pública, en el que se identifican los problemas que serán abordados, se desarrolla el proceso técnico y político de construcción de la política pública y quienes triunfaron en la lucha

política por el poder tomarán las decisiones que ordenan la implementación de la política seleccionada. La tercera, de la gestión pública, corresponde a la implementación de las intervenciones de política pública decididas por los actores de poder”. (Aguilar, 1994)

Esta aproximación política a la política pública, está directamente relacionada con las nociones de poder, política y actor, todos componentes fundamentales en la construcción social del territorio. La noción de “pugna permanente por el poder” se ajusta de manera perfecta a la idea de construcción de proyecto político colectivo, a partir de la interacción y disputa permanente de intereses y/o necesidades entre los actores involucrados en los asuntos del territorio.

### **3.A. La Política Pública como Instrumento de Intervención**

En la sección anterior se ha establecido la identificación de tres aproximaciones conceptuales a la política pública. Asimismo, se ha incorporado al análisis a los actores que pugnan por el poder a fin de tener la posibilidad de decidir sobre qué tipo de política pública se implementará y cuáles serán los problemas públicos para intervenir. El paso siguiente entonces, es definir qué es la política pública y cuáles son sus principales características en materia de su diseño e implementación.

Diversos autores ofrecen definiciones sobre lo que es una política pública. Algunos enfatizan la finalidad de la decisión, otros, si la intervención se orienta a alterar o no un estado de cosas o situaciones vigentes. Al respecto, Kraft y Furlong señalan que “una política pública es “un curso de acción (o inacción) que el Estado toma en respuesta a problemas sociales. Según estos autores las políticas públicas reflejan no solo los valores más importantes en la sociedad, sino que también muestran el conflicto entre los valores y cuáles de esos valores reciben las mayores prioridades en una determinada decisión” (Kraft y Furlong, 2004).

Por otra parte, David Easton sostiene que la política pública contiene ya la escala valórica de una sociedad, en este contexto, para él política pública es “la distribución autoritativa de valores de la sociedad”, en consecuencia, estos valores estarían representados en la decisión tomada entorno al tipo de intervención que el Estado realiza.

Tomando una perspectiva similar, Davis señala que “una política pública es “cualquier cosa que el Estado elige hacer o no hacer”. Añade que, “Los Estados regulan conflictos en la sociedad y la organizan para enfrentar conflictos con otras sociedades, distribuyen una gran variedad de recompensas simbólicas y servicios materiales a los miembros de la sociedad, para lo cual obtienen recursos de ella, normalmente bajo la forma de impuestos. Así, las políticas públicas pueden regular la conducta, organizar burocracias, recaudar impuestos y distribuir beneficios, todo a la vez”. (Davis, R. 2005)

En la misma perspectiva se ubican Howlett y Ramesh (2003) al definir las políticas públicas como el “resultado de decisiones del gobierno que pueden estar orientadas a mantener o alterar el statu quo”.

En cambio, Jenkins (1978:41) centra su atención en la decisión misma que hace surgir una política pública. Para él, una política pública “hace referencia a un conjunto de decisiones interrelacionadas, tomadas por un actor o grupo de actores respecto de la selección de metas y medios para alcanzarlas en una situación específica, y donde aquellas decisiones están dentro del ámbito de autoridad de esos actores”. En otras palabras, raramente un gobierno aborda un problema con una sola decisión. La mayoría de las políticas públicas involucran un conjunto de acciones y decisiones, las cuales pueden ser invisibles antes de su aparición pública, pero tanto estas acciones previas inadvertidas como las de mayor visibilidad pública, todas constituyen la política pública.

Otros autores centran su atención en la dimensión del poder. En esta línea Meny y Thoenig (1992) enfatizan el rol de la autoridad pública, señalando que una “política pública es el resultado de la acción de alguien investido de poder público”.

De modo similar, Eugenia Lahera (2002) afirma que el concepto habitual de política pública “corresponde al Programa de acción de una autoridad o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”. La autora también sostiene que “de modo más amplio, puede definirse a las políticas públicas como

“cursos de acción y flujos de información en relación con un objetivo público – desarrollados por el sector público, la comunidad y el sector privado –, lo que incluye orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, y definiciones o modificaciones institucionales. la influencia negativa del hipertrófico aparato estatal”. (Lahera, Ibid; 125)

Desde el punto de vista de los intereses en juego, Low clasifica a las políticas públicas según los impactos en costos y beneficios que los grupos de interés esperan de una política determinada, en específico afirma que “Habría políticas distributivas, regulatorias y redistributivas. Las primeras representan el ámbito menos controversial, dado que se refieren a áreas de actividad o problemas sobre los cuales hay consenso que deben ser abordados con recursos públicos. Ejemplo en este ámbito serían las políticas de educación y salud”. (Low, 1995).

El propio Low en relación a la política con orientación redistributiva, afirma que “es la más audaz y radical, pues aborda cuestiones de propiedad, poder y prestigio social y es, por tanto, la cara más tensa y conflictiva. Los efectos de estas políticas afectarán a numerosas personas y grupos. Los liderazgos tienden a ser permanentes y cuentan con asociaciones civiles y organizaciones poderosas en la defensa de intereses vitales. Un ejemplo clásico de este tipo son las políticas de reforma agraria, que consideran redistribución de la propiedad agrícola, desde los grandes propietarios a pequeños agricultores y trabajadores del campo”. (Low, 1995)

La política con orientación regulatoria conlleva un espacio de negociación y lobby muy relevante, dados los diversos intereses muchas veces contrapuestos, que están siempre en juego. Hay intereses contrapuestos, hay intereses creados y oír supuesta, hay también conflicto de intereses, frente a los temas regulatorios y de ordenamiento. Ejemplo de esto hay muchos tanto a nivel local y global, en una diversidad de áreas y temas, como son ordenamiento territorial, transporte público y privado, obras públicas, regulación ambiental, entre muchos otros temas.

### **3.B. Actores en la Construcción de la Política Pública**

La idea de actor de la política pública, para Miguel Olavarría, “hace referencia a quienes participan o están involucrados en alguna etapa del proceso que sigue la política pública, desde sus etapas más tempranas – de reconocimiento de un problema – hasta las de decisión e implementación de la intervención. Los actores involucrados en la política pública pueden ser individuales – líderes políticos o de opinión, o personas influyentes – o colectivos, como agrupaciones de ciudadanos u otros grupos de interés”. (Olavarría, M. 2007)

En este marco surgen las siguientes preguntas, que estas notas abordarán: ¿Quiénes son los actores que intervienen en el proceso de elaboración de una política pública? ¿Cómo intervienen? ¿Son todos los actores igualmente importantes en la elaboración de la política pública?

La importancia de las instituciones en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas es un hecho innegable. Ya lo señalaba Ordoñez-Matamoros, cuando planteaba que “ellas proveen los incentivos – o desincentivos – para que los actores actúen de una forma o de otra en la persecución de sus intereses. Las políticas públicas son el resultado de acciones y transacciones desarrolladas por actores de poder en un cierto contexto institucional. Así, aunque pueden identificarse ciertos aspectos comunes, en lo concreto las respuestas a las preguntas señaladas variarán dependiendo del régimen político de que se trate y de la organización de cada sistema político”. (Ordoñez-Matamoros, G. 2013)

Por otra parte, siguiendo a Lindblom (1991), “la elaboración de políticas públicas es más complicada en los sistemas democráticos, respecto de los regímenes no democráticos, simplemente por el mayor número de actores que intervienen en las democracias. Adicionalmente, en las democracias los intereses se expresan con libertad, lo que hace que la variedad e intensidad de influencias a que están sujetos los tomadores de decisiones de políticas públicas difiera de lo que ocurre en las dictaduras, donde los intereses que se expresan – y satisfacen – son los del grupo gobernante”.

Adicionalmente, el sistema político es el responsable de regular las negociaciones e interacciones que ocurre entre los actores, lo que, a su vez, afecta el desarrollo del proceso de la política pública.



Desde un punto de vista más concreto, los roles y funciones que cumple el poder legislativo y el ejecutivo y las sucesivas influencias recíprocas que ocurren, diferirán en un sistema parlamentario respecto de un sistema presidencial. El propio Ordoñez-Matamoros planteó la idea que “en los sistemas presidenciales puede haber distinciones: por ejemplo, el rol del Congreso en Estados Unidos tiene atribuciones de gasto, lo que no ocurre en Chile, donde toda iniciativa de ley que genere compromisos al presupuesto público debe ser patrocinada por el Presidente de la República. Esta ilustración muestra que las definiciones institucionales determinan a los roles desempeñados por los actores de la política pública”. (Ordoñez-Matamoros, G. 2013)

Howlet y Ramesh (2003) agregan que los actores “se diferencian entre aquellos que están más íntimamente involucrados en el proceso de la política pública y aquellos que son marginales a él. Los primeros serán aquellos cuyos intereses aparecen más directamente involucrados con la política pública, denominados actores que pertenecen a las redes de interés”. De este modo, los actores marginales son aquellos que están excluidos o lejanos de las redes de interés y por ello su involucramiento en el proceso es de muy baja intensidad.

Kingdon (1995) ofrece una caracterización de los actores que participan en el proceso según su ubicación formal, distinguiendo entre “actores dentro del Estado y fuera del Estado”. Autores como Birkland o Stein proponen una clasificación similar al “identificar actores oficiales y no oficiales – el primero – y actores formales e informales – el segundo – en el proceso de política pública. El uso de estos criterios institucionales permite que los actores sean fácilmente identificables y, por esa razón, esta será la tipología que se usará en este documento”. (Birkland 2005; Stein et al. 2006).

Como ha sido reseñado los actores que participan en el proceso de la política pública lo hacen desde posiciones formales o institucionales, o desde una posición informal o no institucional. En ellas podrán ser actores centrales o marginales, dependiendo de su mayor o menor proximidad a la “red de intereses de la política”, como se señala en Stein et al (2006). Los actores institucionales son aquellos que desempeñan cargos formales de poder dentro de la estructura del Estado y cuyas atribuciones, competencias, facultades y relaciones están señaladas en la Constitución (al menos así debiera ser), las leyes y otras normas del Estado. Mientras, los actores informales o no institucionales, “se involucran al proceso en consideración a si los intereses que ellos representan serán afectados – positiva o negativamente – por la política pública en discusión” (Olavarría, J. 2007), Ellos surgen

desde la propia sociedad civil, son actores “de base”, cuya posición y respaldo lo obtienen desde las organizaciones sociales o sociedad civil organizada. Ese es precisamente su potencial y respaldo político.

La literatura anglosajona reconoce un rol relevante en el proceso de la política pública al poder judicial, para el caso latinoamericano Stein et al. (2006: 87) señalan que éste estaría “adquiriendo una importancia creciente tanto para la política como para las políticas públicas. El modo como el poder judicial afectaría a las políticas públicas sería a través de sus fallos e interpretaciones”. Aunque esta es una afirmación posible, es difícil encontrar evidencia que la respalde.

De acuerdo con la descripción anterior, a continuación, se desarrollará de manera sintética y resumida, algunos de las características que presentan parte de los actores formales e informales que participan en el proceso de elaboración, y formulación de política pública, aun cuando esta participación se refiere más a la capacidad que tengan los actores, de influir o “mover” la decisión en una dirección u otra, según sus intereses.

#### i. Actores Formales

Como ya se ha señalado, estos actores desempeñan cargos dentro de la estructura del Estado. En estas páginas se agruparán y analizarán dependiendo de si ellos desempeñan roles propiamente políticos, si ejercen un rol de asesoría técnica o política directa a quien ocupa el cargo de decisión final o si su labor es de tipo administrativo en el aparato burocrático.

En relación a los cargos políticos, “estos son tanto los cargos de elección popular como aquellas altas posiciones de autoridad formal en la estructura del poder Ejecutivo”. (Meny, I. y Thoenig, J. 1992)

#### - Presidente de la República.

Las facultades que la Constitución le otorga al Presidente le hace ser el actor más influyente en el proceso. En varios países es el Presidente quien debe otorgar patrocinio a las iniciativas que generen compromisos al presupuesto público, para que la iniciativa pueda seguir el trámite parlamentario. Este es el caso de Chile, tiene también iniciativa de ley, capacidad de veto y una gran influencia en el establecimiento de la agenda legislativa. En síntesis, en un régimen

extremadamente presidencialista como del sistema político chileno, el Presidente de la República concentra una parte muy significativa de poder, lo que le otorga facultades, en todos los ámbitos de decisión, asignación de recursos, de urgencias e incluso de veto a proyectos de ley consideradas como inapropiadas o contraria a la agenda programática del Presidente de turno.

- Cargos de confianza política.

Aunque el Presidente puede establecer los temas, Lahera (2015) sostiene que los “énfasis y las prioridades que se abordarán en su administración y tomará las decisiones finales, para que los enunciados que él ha señalado se transformen en acción, es necesario que él delegue en un conjunto de colaboradores los aspectos prácticos y operativos del proceso”. En un primer nivel están los miembros del gabinete (Ministros o Secretarios de Estado, Subsecretarios o Vice – Ministros, para quienes su fuente de legitimidad y autoridad deriva de ser nominados por el Presidente a cargo de un área o programa específico en su administración.

- Parlamentarios.

Son un actor importante en el proceso de definición política. En aquellas políticas públicas que requieren de la aprobación de un proyecto ley, “ellos, con sus votos, son los que deciden. De este modo, se abre un proceso de negociación con el poder ejecutivo para incorporar los intereses, aspiraciones y expectativas que ellos representan”. (Olavarría, J. 2007)

En el caso de Chile, el Congreso no es tan determinante en el proceso de propuestas de ley, dado el excesivo presidencialismo, del que ya dimos cuenta en el párrafo anterior, lo que muchas veces baja el nivel de participación del Congreso en la propuesta de proyectos de ley y manejo de la Agenda Pública. Sin embargo, desde el punto de vista de la representación de intereses y representación política de la ciudadanía, si adquiere relevancia, cuestión que ha quedado de manifiesto en esta época de crisis social y salud que aqueja a Chile y el mundo.

Un ejemplo claro de la afirmación anterior, lo constituye el proceso vivido por el proyecto de Ley denominado “del 10%”, el cual consiste en que los trabajadores que cotizan en el actual sistema previsional chileno con las Administradoras de

Fondos de Pensión (AFP), puedan sacar el 10% de sus ahorros previsionales, a objeto de paliar en parte los severos estragos económicos producidos a causa de la actual crisis de salud (económica, social y política) por la que atraviesa el país.

- Personal profesional de carrera en la Administración Pública.

La influencia del personal de carrera se da más bien en la consideración de alternativas y en la implementación. En términos de Lindblom (1991), la influencia de la burocracia deriva del hecho que los cargos políticos hacen una especificación incompleta de la política. Luego que los cargos políticos han establecido el problema que se debe abordar y la finalidad de la intervención, el personal de carrera es el que realiza los estudios, escribe los documentos y lleva a la práctica, ejecuta y administra las políticas decididas por los cargos políticos.

Aun cuando todo esto podría sugerir una fuerte influencia y la capacidad de “capturar” – como argumentan varios autores – a sus superiores en cargos políticos, la investigación de Kingdon (1995), para el caso estadounidense, concluye que la influencia de ellos es menor. El autor señala que el Presidente es capaz de dominar a su personal de confianza y estos dominan al personal de carrera.

¿Ocurre lo mismo en el resto del continente? ¿Cuáles son los recursos del personal profesional de carrera para influir en el proceso de la política pública?

Los recursos de influencia que la literatura especializada reconoce al personal de carrera serían los siguientes, por ejemplo: Kingdon (1995), Lindblom (1991), Bikland (2005) y Stein et al. (2006).

ii. Actores Informales

Estos son actores que se ubican fuera de la estructura del Estado y el desempeño de sus roles en el proceso de política pública no está reglado al modo como lo está el de los actores formales. Los actores que se abordan a continuación son los “grupos de presión o interés” y los partidos políticos, los cuales a nuestro juicio, son

los más influyentes en materia de decisión y diseño de política pública, al menos desde la perspectiva de la ciudadanía y sociedad civil.

- Grupos de interés.

Esta expresión alude a los grupos organizados que tienen conciencia que serán afectados o beneficiados por la aplicación de una política pública y que, a raíz de ello, realizan esfuerzos conscientes por alterar los resultados de la política en su favor.

Los típicos grupos de interés son las asociaciones empresariales o patronales, de trabajadores, de profesionales (como los Colegios Profesionales, asociaciones gremiales, agrupaciones que surgen en torno a una causa (Green Peace, Médicos sin Frontera y similares).

Los intereses de un grupo pueden ser contradictorios con los de otro grupo, aunque ellos pueden ubicarse en el mismo sector de actividad. En los territorios, por ejemplo, a la existencia de múltiples actores y en consecuencia la existencia de múltiples interés y demandas hace que éstas se confronten a diario en los espacios de relación e interacción que se configuran en el territorio local. De ahí, la dimensión política (poder) siempre presente en estos territorios.

La actividad de los grupos de interés es variada, alguno de ellos afectan la agenda, otros las alternativas consideradas, otros promueven nuevas iniciativas y otros se movilizan para bloquear cambios de política o el surgimiento de iniciativas que estiman que les afectará negativamente.

Los grupos de interés, según Bonelli (2007), “movilizan apoyo, escriben cartas, envían delegaciones, hacen asambleas, hacen lobby, llaman la atención de medios de comunicación, se alían con grupos que serán similarmente afectados o beneficiados por la iniciativa de política pública”. Estos grupos, se movilizan a objeto de llamar la atención de los cargos políticos y sean estas autoridades quienes modifiquen sus decisiones o incorporen las demandas y reivindicaciones de cada organización, favoreciendo los intereses de estas agrupaciones. Según Kingdon (1995), los grupos de interés “más bien afectan las alternativas que son

consideradas en un determinado tema sobre el que se establecerá una política pública, pero raramente hacen surgir una iniciativa de política pública”. Incluso si ellos levantan un nuevo interés o demanda, no necesariamente controlan el debate sobre ese tema ni menos los resultados.

Los grupos poseen y disponen de una serie de recursos que son empleados en el trabajo orientado a influir en la definición de la política pública. A continuación, de acuerdo con la investigación de Kingdon (1995), se describen algunos de ellos:

(i) Dada la dispersión y concentración geográfica de algunos grupos, pueden llegar a afectar los resultados electorales – especialmente en aquellos distritos donde tienen mayores fortalezas – a través de la movilización de sus miembros y simpatizantes.

(ii) Cohesión. Dado que los grupos surgen y se mantienen en torno a la defensa de intereses concretos, las acciones que emprenden son percibidas con, comparativamente, alta consistencia. Por ello, su mensaje es más claramente percibido y la presión que ejercen es por intereses concretos y sentidos por sus miembros.

(iii) Dinero. Los grupos también alcanzan influencia en los resultados de política a través del financiamiento de campañas de candidatos que pueden influir – en beneficio de sus intereses – en los resultados de la política pública. También pueden influir en el financiamiento de campañas comunicacionales, de sostenimiento de activistas, mantenimiento de medios de comunicación y toda la gama de influencias que produce el dinero.

(iv) Red de relaciones. La red de relaciones de los grupos de interés es diversa y amplia, lo que se transforma en un vehículo que ellos utilizan para alcanzar persuasión. Cada uno de los integrantes se inserta en diversos círculos lo que les permite difundir sus ideas y proclamas en diversos círculos sociales.

-

- Partidos Políticos.

Los partidos son actores protagónicos del proceso político que se da alrededor de toda política pública y desde ahí influyen en su formulación. Los partidos políticos

son “máquinas de poder: organizan y articulan las demandas ciudadanas hacia el sistema político, representan y expresan intereses coincidentes con sus definiciones doctrinarias e ideológicas, reclutan líderes y personas que potencialmente pueden llegar a desempeñar cargos y funciones en el aparato de gobierno, seleccionan postulantes y definen las listas de candidatos que presentarán a las elecciones que determinarán a quienes ocupan los cargos formales de poder”. (Olavarría, M. 2007)

Visto desde la perspectiva contraria, las personas que ocupan los cargos formales de poder, que tomarán las decisiones sobre política pública, llegan a esas posiciones a través o con apoyo de los partidos políticos.

Los partidos políticos aportan recursos de poder en el debate de la política pública. Para Stein et al.(2006), “los partidos políticos aportan los apoyos – u oposiciones – políticos que determinarán si la propuesta en discusión finalmente se transforma en política pública o a las iniciativas de reforma de alguna política en curso”. En este contexto, el apoyo parlamentario que brinde el partido o la coalición de Gobierno, será fundamental en el producto final de la iniciativa en discusión.

Entonces, la institucionalización de los partidos y la estructuración de coaliciones estables, que otorguen el apoyo político necesario a los gobiernos para las políticas públicas que ellos impulsan, es un asunto de máxima relevancia para la efectividad que alcancen las intervenciones. Asimismo, para Lahera, este “hecho hace necesario que se establezcan y mantengan relaciones fluidas entre el gobierno y el Congreso – incluida la oposición –, pues el intercambio permite establecer si hay posibilidades reales, esto es que la propuesta alcance el apoyo básico que se requiere o si es necesario optar por otra alternativa que integre intereses de más amplio espectro y que, por lo mismo, alcance mayores grados de apoyo político”. (Lahera, E. 2004)

A modo de síntesis, es posible señalar entonces que, los actores formales son parte de una estructura institucional, que los reconoce como parte de un engranaje orientado a la decisión y posterior diseño de política pública. Ocupan cargos de poder, el cual está se mueve e intercambia, pues como diría Foucault, el poder no es estático, no se posee, sino se ejerce. Los actores formales, representados en los cargos de la administración pública

y los equipos técnicos responsables de plasmar en el diseño de estos instrumentos, la decisión política del poder, habitualmente, el Gobierno de turno, responsable de la administración del Estado.

Por otra parte, entre los actores informales, Olavarría señala que los “grupos de interés influyen en el proceso a través de la presión que ejercen sobre el sistema político por los intereses que ellos representan. Los partidos políticos aportan los recursos de poder necesarios para transformar las iniciativas en políticas públicas. La academia aporta los recursos de conocimiento sobre los cuales se funda el reconocimiento de un problema y la construcción de alternativas para abordarlo. Los medios de comunicación influyen en el proceso de la política pública al hacer visible un cierto problema, acelerar su desarrollo o influir sobre los tomadores de decisiones”. (Olavarría, M. 2007)

El punto es que son los actores informales los llamados poner sobre la mesa la agenda política, esto es, la necesidad de mayor participación de los actores informales, pero organizadas, deliberativas y con deseos de incidir en las decisiones que los involucran directamente, pues finalmente, es de sus necesidades sobre las cuales se focaliza la política pública.

El desafío central en esta materia, es que el proceso de diseño de la política pública considere la apertura de espacios a la participación ciudadana, sociedad civil organizada, organizaciones sociales, entre otras. Este puede ser un aspecto irrelevante para amplios sectores de la gestión pública, pero es evidente que la ausencia de estos espacios de participación ha significado muchas veces la formulación de políticas y programas sociales, con formatos rígidos, escasa pertinencia territorial y deslegitimadas, pues no responden a las necesidades prioritarias de la población. En palabras de Rosemarie Santos, una “política pública que negligencia y deslegitima las prioridades de la población”. (Santos, R. 2010)

Precisamente, este es un aspecto en el cual la incorporación del Enfoque Territorial podría aportar significativamente, dada su propuesta innovadora en materia de intervención.



## **Capítulo IV**

# **Análisis Programa Social con Enfoque Territorial: Más Territorio**

## **I. Descripción del caso de estudio**

En este capítulo se analizará la experiencia desarrollada por el Programa “Mas Territorio” diseñado e implementado desde el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) entre los años 2014 – 2018.

El desafío institucional asumido por el FOSIS en el proceso de implementación del Programa “Mas Territorio” dice relación directa con la incorporación explícita del Enfoque Territorial como matriz de análisis desde donde piensa e interviene el Territorio. Con esta decisión la institución asume los riesgos evidentes que supone innovar en materia de diseño, formulación e implementación de política pública, tradicionalmente conservadora y limitada en cuanto a posibilidades de innovar.

Para el cumplimiento de los objetivos propuestos para este capítulo, se utilizarán diversas fuentes de información, como documentos institucionales, manuales metodológicos, sistematizaciones de talleres de capacitación a los equipos ejecutores, cursos de evaluación general del Programa “Más Territorio” (PMT) y otros documentos de circulación interna, generados desde el propio FOSIS. Todo este esfuerzo, tendiente a contribuir en materia de aprendizajes, incorporación de medidas correctivas a la metodología del programa, llevar a cabo continuos talleres de capacitación conceptuales y metodológicos de los equipos profesionales, entre otros. Es importante de destacar el elemento anterior, pues resulta ser un indicador / verificador de la materialización del criterio de flexibilidad y co-construcción metodológica del Programa. Adicionalmente, se incluye una serie de entrevistas realizadas a informantes claves<sup>2</sup>, quienes, desde sus respectivos roles técnico y/o político, introdujeron información y reflexión relevante en torno al contexto (político – institucional), en el cual se desarrolló y concretó el proceso de ejecución del “Más Territorio”.

Respecto al contexto institucional, el Programa se “enmarca tanto en lo dispuesto en el Programa de Gobierno 2014 – 2018, en materia de superación de la pobreza y la desigualdad social en Chile, como en las orientaciones estratégicas del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), y en el proceso de planificación estratégica del FOSIS realizado durante el año 2014”. Asimismo, según documentos de la propia institución, “el Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, para la gestión 2014 – 2018, propone en

---

<sup>2</sup> Para más detalle de las entrevistas a los informantes clave, remitirse al Capítulo II acerca del Diseño Metodológico del estudio.

el Capítulo “Derechos ciudadanos”, sección “Superación de la pobreza”, la creación en FOSIS del Fondo para el Fortalecimiento de comunidades en situación de pobreza y el financiamiento del diseño y ejecución de Planes Locales de Desarrollo Social, en el marco de una priorización de territorios donde la pobreza tiene mayor incidencia, concentración y profundidad”. (Manual PMT, 2017)

De acuerdo a los documentos del FOSIS, la misión de la institución es “liderar estrategias de superación de las distintas formas de pobreza y vulnerabilidad de personas, familias y comunidades, contribuyendo a disminuir la desigualdad de manera innovadora y participativa”. (Misión FOSIS, 2014)

También son detallados los cinco objetivos estratégicos definidos:

- i. Diseñar, implementar y evaluar estrategias con perspectiva territorial, para la superación de la pobreza y vulnerabilidad;
- ii. Promover la participación ciudadana en las estrategias de intervención del FOSIS;
- iii. Instalar un enfoque integral de derechos en el quehacer de la Institución;
- iv. Promover el desarrollo del capital humano, social y físico mediante estrategias Intersectoriales de intervención;
- v. Fortalecer la calidad de atención de nuestros/as usuarios/as y grupos.

El ex Subdirector Nacional de Programas del FOSIS, Cristian Troncoso, reflexiona respecto este contexto institucional: “Nosotros tenemos un diagnóstico en relación con como ha venido disminuyendo la pobreza en Chile. En el año 1990 cuando se crea el FOSIS había casi un 40% de población en situación de pobreza... un 38,6%. Después de 25 años de política pública, de gobiernos de la Concertación, un gobierno de la Alianza también entre medio... ha disminuido dramáticamente la pobreza en Chile de un 38,6% a hoy en día un 13 – 14% si mantenemos la misma lógica de medición”.

De acuerdo con lo señalado en el Manual Metodológico del Programa “Más Territorio”, éste se enmarca en el enfoque de derechos, es decir, promueve una forma de intervenir la pobreza desde el fortalecimiento del capital social comunitario, la participación sustantiva y la gobernanza local, reconociendo a cada persona como sujeto de derechos y actor central en su proceso de desarrollo. De esta manera, pretende contribuir al Sistema

de Protección Social en Chile desde la incorporación del Enfoque Territorial en su estrategia de intervención.

Adoptar el Enfoque Territorial implica, entonces, asumir y entender al Territorio desde una perspectiva epistémica situada, integral compleja y absolutamente dinámica. En permanente construcción y deconstrucción, donde sus actores van y vienen, como sujetos activos, conscientes y comprometidos con el destino de su “lugar”. Este aspecto corresponde a un elemento diferenciador que se instala en la oferta de programas sociales por parte del Estado y, posteriormente del FOSIS, como respuesta a la constatación de una concentración socioespacial de la pobreza en el país, que ha generado rezago sostenido de algunos territorios sobre otros, a la vez de segregación y mayores complejidades sociales.

La incorporación del Enfoque Territorial al proceso de diseño e implementación es el sello distintivo del “Más Territorio” y sin duda, es el elemento diferenciador que podría ser considerado en un análisis de doble lectura. Por una parte, se constituye como el elemento distintivo y fortaleza del Programa, pero a la vez, en aquel factor disruptivo cuestionado e incomprendido por aquellas instancias de planificación y decisión presentes en el aparato público.

En consecuencia, se trata de situar al PMT en una definición de enfoque de derechos, el cual se materializa y refleja en decisiones metodológicas específicas, que buscan explicar los conceptos claves del trabajo a desarrollar por el programa en el Territorio, tanto unidad de análisis como unidad de intervención del Programa. Además, el Enfoque Territorial y la incorporación de la matriz intercultural definen la estrategia que posibilita el tratamiento de los fenómenos sociales desde una perspectiva integral y compleja.

En este marco, se revela la idea que la superación de la pobreza, entendida como un fenómeno multi–dimensional, requiere de políticas sociales integrales y pertinentes a las necesidades y capacidades regionales. Bajo esta mirada, la integralidad de las políticas, a la vez de constituirse en uno de los desafíos en los cuales se debe avanzar en este período de intervención, implica la revisión (y/o actualización) de los programas sociales para identificar cuánto de sus diseños contribuyen efectivamente a superar la pobreza a través de estrategias inclusivas, de mediano y largo plazo, orientadas a la disminución de brechas,

donde las variables territoriales, la descentralización del presupuesto público social y la participación ciudadana sustantiva, complementan el enfoque de ingresos.

En este sentido, Mauricio Rodríguez, Asesor Programático del FOSIS, destaca la misión institucional y convicción en la incorporación de programas sociales de corte territorial, opina que “hay un mandato que es súper claro en el programa de gobierno, y para abordar la expresión territorial de la desigualdad estructural de Chile, se mandará la creación de un fondo de superación de la pobreza en comunidades vulnerables, y para que ese fondo exista se mandata una profunda estructuración de las reformas del FOSIS, ó sea se designa al FOSIS como el organismo que debe cumplir con la desigualdad territorial en lo que respecta la situación de pobreza y vulnerabilidad de la población”.

Si bien es cierto, Chile es una de las economías que, al menos en las cifras macroestructurales, mejor se ha posicionado en el escenario internacional, especialmente en las dos últimas décadas, como uno de los países más desarrollados de la región. También es cierto que desde un tiempo a la fecha, el país transita en un período de mucho movimiento político y social, donde el cuestionamiento a las bases del modelo construido en el país es transversal y profundo, al menos para un amplio sector de la población. Esto ha quedado demostrado con mucha fuerza a partir del denominado “estallido social” del 18 de octubre de 2019. La ratificación de este cuestionamiento y rechazo de la población a la actual situación socio económica y política, se evidencia en los resultados del plebiscito realizado el 25 de octubre de 2020, donde la ciudadanía vota de manera contundente por la opción “apruebo” (a la redacción de una nueva Constitución para el país). Dicha situación de crisis además se profundiza con la llegada del Coronavirus y las nefastas consecuencias por todos conocidas no sólo a nivel país, sino a nivel mundial. El cuestionamiento a la imagen de “país desarrollado” se ha instalado junto a la indiscutible fragilidad del modelo chileno. Por cierto, la respuesta del Estado a toda esta “avalancha” de problemas y necesidades ha sido evaluada por la opinión pública, como escasa, parcial y absolutamente extemporánea, ha contribuido a la agudización de la crisis del modelo.

Aun así, es un hecho que “el crecimiento sostenido en el largo plazo ha permitido que el país pase de un ingreso per-cápita de aproximadamente US\$ 3.900 en 1990, a uno de US\$ 9.070 en 2011 (CEPAL), donde el impacto de este crecimiento se ha manifestado en el desarrollo de una infraestructura nacional, en avances notables en materia de acceso a la educación y vivienda, y en un mejoramiento global de las condiciones de vida de la población” (Fernández, Ramírez, y Trivelli, 2013).

No obstante, estas cifras presentan una realidad parcial, un promedio macroestructural, sin embargo, aún persisten problemas propios de una sociedad en vías de desarrollo, que – entre otros aspectos – se manifiestan en los altos niveles de inequidad social y alta concentración económica y política.

## **II. Análisis de las bases Conceptuales en el diseño del Programa Más Territorio**

### **2.A. El Territorio desde la comprensión del PMT**

La forma como se entiende y explica una realidad, es finalmente la forma como se va a intervenir esa realidad. Por ello, para el Programa “Más Territorio” (PMT) en particular, pero para todos los programas con Enfoque Territorial en general, resulta muy importante develar la perspectiva teórica desde donde se conceptualiza el Territorio. Para ello se introducirá al análisis los conceptos desarrollados en el Marco Teórico de la investigación<sup>3</sup>.

Desde la perspectiva de este estudio, se considera que Territorio “es mucho más que espacio físico o geográfico; define al territorio como una “construcción social, un conjunto de relaciones sociales que dan origen, y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósitos compartidos por múltiples agentes públicos y privados”. (Schejtman y Berdegué, 2004)

Dicha definición pone de relieve una mirada sistémica, en una lógica de construcción social en permanente interacción, donde se realzan conceptos como “identidad” (dimensión cultural); agentes públicos y privados (dimensión institucional), con la presencia de un conjunto de relaciones sociales, donde evidentemente son los distintos actores presentes en el territorio, los que configuran este entrelazado relacional (dimensión social), con perspectiva psicosocial.

Dicho de otro modo, las áreas estructurales, “como las dimensiones subjetivas o culturales, que caracterizan a un territorio determinado, son producto de diversas interacciones sociales e históricas que producen, reproducen y transforman lugares

---

<sup>3</sup> Para mayor profundidad de los conceptos abordados, remitirse al Capítulo III acerca del Marco Teórico del estudio.

específicos, así como su vinculación o interacción con otros lugares del contexto”. (Massey, 1994; Paasi, 2002; Martin y Sunley, 2007 citado en Riffo, 2013)

Para el Programa entonces, Territorio “alude a la conjugación de tres elementos:

- i. Un espacio acotado, apropiado por grupos y sujetos sociales;
- ii. Sentimientos de pertenencia y,
- iii. Existencia de autoridades políticas y reglas de organización y funcionamiento”. (Brunner, 1992. Citado en Manual PMT, 2018)

Como diría Arreola, un espacio apropiado por los actores el cual puede clasificarse en tres tipos distinta de apropiación; los que clasifica de acuerdo a la materialidad que éstas tienen; la dimensión subjetiva que corresponde al proceso mediante el cual, un grupo humano ejerce control, posesión y hace suyo una porción del espacio geográfico dotándolo de un sentido y una serie de símbolos; la dimensión concreta se refiere al acceso y aprovechamiento de sus recursos (naturales y socialmente transformados) para su sustento y reproducción; por último la dimensión abstracta constituye el establecimiento de una serie de reglas, normas e instituciones que regulan el acceso a esos mismos recursos. En el caso del PMT se entiende una apropiación territorial transversal a las tres dimensiones.

La perspectiva conceptual del Programa sobre el Territorio corresponde a un espacio socio-geográfico apropiado por los vínculos e interacciones sociales que producen, reproducen o transforman un conjunto de actores que comparten condiciones de vida, recursos políticos, sociales, económicos y culturales, y factores contextuales que posibilitan o limitan sus posibilidades de desarrollo. Debido a ello, desde los lineamientos conceptuales del PMT se agregan a su definición, elementos complementarios como los siguientes, “entendemos el territorio como un espacio en construcción y disputa, cuyos límites sociales y físicos se amplían o restringen en función de los proyectos colectivos y/o conflictos que los caracterizan en un momento determinado”. (Manual PMT, 2017)

La idea de poder y “territorios de poder” aparece claramente señalada en esta última argumentación. En este sentido, Suazes planteó la necesidad de entender los “territorios de poder” como aquellos espacios físicos, geográficos y simbólicos, donde determinados actores políticos, económicos y sociales, públicos y privados, pugnan e intercambian a diario poder, es decir, la capacidad de “influir” en ese territorio, transformando ese espacio en verdaderos “nichos” de poder, donde se decide y en consecuencia se determina el

destino próximo del territorio. Ya se ha mencionado a lo largo del estudio que una definición posible de Territorio es considerarlo como un espacio de permanente pugna por el poder, entre los actores individuales y colectivos que interactúan y disputan poder.

Hay un aspecto que llama la atención a partir de la lectura de las Bases programáticas del PMT, estas señalan que “lo territorial no se atribuye a una definición única, ni a una escala específica que pueda ser estandarizada a nivel nacional, por el contrario, desde el Programa Más Territorio se orienta al reconocimiento de las realidades regionales, definiendo con los equipos regionales del FOSIS, en conjunto con los gobiernos locales, los barrios o localidades donde se implementará el Programa”. (Rimisp, 2012. Citado en Manual 2017). Si bien es cierto, no existe una definición única de territorio, pues como se ha señalado en reiteradas ocasiones, las miradas y definiciones existentes en la actualidad son tan diversas como difíciles de clasificar.

Sin embargo, a pesar de esa heterogeneidad conceptual, es preciso establecer con claridad que las diferencias, ya sean sustanciales o no, pueden determinar un origen epistemológico y teórico radicalmente opuestos, lo que podría generar interpretaciones erradas y expectativas frustradas - por ejemplo, respecto de lo que puede ser “esperable” o no de una política pública o programa social -.

Aun cuando, no son necesariamente opuestos desde el punto de vista epistemológico, sí poseen un matiz o énfasis que marca diferencias al señalar que el territorio es entendido como “una construcción social” con énfasis en la apropiación territorial de Arreola (dimensión cultural), o cuando se define el territorio como una “construcción social” con énfasis en la permanente pugna por el poder de Suanzes (dimensión política).

Ciertamente que es posible asumir una opción teórica por el Territorio, pero también es posible comprobar una cierta imprecisión o ambigüedad al momento de operacionalizar el concepto, puesto que no fue posible encontrar ningún tipo de registro institucional, donde se explicitara las implicancias metodológicas y/o teóricas de esta perspectiva territorial.

De algún modo, esta misma situación se observó en el punto anterior, cuando se analizó la forma en como el diseño del Programa se hacía cargo de la incorporación del Enfoque Territorial. Este hecho, puede transformarse en un problema desde el punto de vista del diseño e implementación, porque al no existir claridad teórica – metodológica,



difícilmente podrá asumirse una postura coherente con ella a los equipos técnicos y profesionales responsables de la implementación.

Esta situación es aún más confusa cuando se busca esta misma opción conceptual del Territorio a nivel interinstitucional, entre los distintos estamentos públicos. En este caso simplemente no existe una definición de territorio conocida y asumida conceptual y metodológicamente por la institución. Lo anterior se refrenda en la afirmación que realiza la ex Directora Nacional del PMT cuando, al ser consultada sobre este tema, señala lo siguiente: “Al Programa le costó mucho llegar a la definición, es decir, le costó mucho operacionalizar el Enfoque Territorial y le costó mucho la definición de territorio. Finalmente, para el “Más Territorio”, como programa, un territorio es un territorio vulnerable que es la unidad, es un territorio inter – comunal o una comuna que ha sido priorizada por niveles de vulnerabilidad y pobreza altos en Chile”. (Neida Colmenares. Ex Encargada Nacional del Programa “Más Territorio”).

A partir de esta afirmación queda en evidencia la falta de correlación conceptual y escasa información de la ex Encargada Nacional en torno a la apropiación conceptual desarrollada en el diseño programático del “Más Territorio”. Lo inquietante de esta situación radica en el hecho que, si antigua responsable del PMT, no tiene claridad de cuál es la perspectiva teórica que éste asume en su diseño y por ende su postura discursiva hacia el conjunto de instituciones, actores y los propios equipos técnicos, entonces la interrogante obvia es, ¿quién sino ella debiera conocer y estar empoderada de la opción teórica del PMT? Además, ¿qué información se transmite a los equipos profesionales? y, ¿cómo se enfrenta el proceso de intervención?

Por otra parte, como se afirmó recientemente, la escasa claridad e indefinición conceptual, no es privativo del PMT, sino que es una realidad posible de observar en casi la totalidad de la institucionalidad pública, al menos lo que respecta a los programas de corte territorial. Así lo expresa el Asesor del Programa en el siguiente comentario: “Uno de los principales problemas que tuvimos al momento de iniciar las conversaciones sobre el Programa “Mas Territorio” y la forma concreta de estructurar el Programa, sus conceptos, su definición teórica, etcétera, fue el ponernos de acuerdo en cómo vamos a entender el Territorio. Que significa el territorio para cada Institución y como lo intervenimos desde nuestros particulares Programas y políticas [...] Y la conclusión fue que, todos entendemos cosas distintas por territorio y que es muy difícil ponernos de acuerdo en un solo concepto o mirada [...]” (Mauricio Rodríguez. Ex Asesor de Programas FOSIS Central)

Respecto a la gestión del PMT, éste cuenta un con dispositivo metodológico basado en un principio clave en el Enfoque Territorial; la capacidad de articulación y coordinación con los distintos actores a nivel nacional, regional y sobre todo local.

Por ende, la respuesta del Asesor Programático del FOSIS abre una tremenda incertidumbre respecto a la capacidad real que tiene las instituciones del sector público para coordinarse y articular entre sí y con otros actores del ámbito de la gestión pública. Sin duda, la articulación interinstitucional a nivel público es un aspecto que debe ser abordado y trabajado a objeto de avanzar en esta materia. Para ello es clave que los equipos técnicos de los distintos servicios públicos abandonen su lógica clásica, cuyo único horizonte válido es la planificación, y avanzar hacia lógicas innovadoras, más flexibles y multi-sectoriales, tal como lo plantea entre sus principios el Enfoque Territorial. De hecho, avanzar en la territorialización de la política pública nacional, es anhelo y desafío transversal para los profesionales del ámbito público y privado), para los académicos y para quienes creen en la incorporación de lo territorial, como perspectiva de análisis.

Otro aspecto que bien vale la pena destacar en este momento del análisis, dice relación con una de las principales condicionantes observadas en el proceso de selección de los territorios a intervenir. Esta se refiere a la falta de información específica del territorio a nivel intra-comunal, es decir, ausencia casi total de estadísticas por sector, barrio o población dentro de la propia comuna<sup>4</sup>. En este sentido, es sabido que los gobiernos locales no siempre cuentan con información específica de cada sector o ésta no se encuentra actualizada. Un ejemplo gráfico de aquello, lo representa el listado de organizaciones sociales – territoriales y funcionales - que poseen los municipios, generalmente son informes incompletos y desactualizados, lo que redundo en un bajo nivel de confianza en su uso o simplemente se descarta como insumo para la toma de decisiones.

Esto fue lo que precisamente sucedió con la llegada del “Más Territorio” a las comunas. La falta de datos confiables respecto de cada territorio demoró la decisión y obligó al levantamiento de información paralela, cuestión que no estaba planificada en el diseño original. Este hecho demuestra, una vez más, la importancia de flexibilización de los procesos de ejecución y sobre todo la buena disposición que debe existir para enfrentar y resolver los imponderables de la intervención territorial. En este sentido la ex Encargada

---

<sup>4</sup> En la actualizada la división política administrativa de Chile está dividida 346 comunas o municipios, las cuales conforman 54 provincias, y estas 15 regiones. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Nacional del PMT señala lo siguiente: “Una vez que la Institución logró con mucho esfuerzo, definir el concepto de Territorio, tuvo que especificar los territorios a los cuales el Programa iba a llegar. Esto tampoco fue nada fácil, ya que la información estadística existente solo llega a niveles comunales, no a nivel de territorios intra comunales. Lo que ocurre en este punto es que finalmente no existen datos nacionales intra-comunales, o sea no existen datos actuales de pobreza o de vulnerabilidad en las poblaciones, entonces tampoco hay indicadores socioeconómicos que den cuenta de las necesidades o capacidades a nivel local – comunal”. (Neida Colmenares. Ex Encargada Nacional PMT).

De lo expuesto por la profesional a cargo, se desprenden varias observaciones y reflexiones que son importantes de puntualizar. Se aprecia la incapacidad del Estado por generar una intervención territorial sobre la base de procesos de encadenamiento y complementariedad de la oferta pública programática. Esto representa un problema importante y transversal en materia de gestión pública y muy particularmente de los programas sociales configurando un escenario que, como se señaló en párrafos anteriores, desencadena en una “sobre intervención” y “duplicidad” en el uso de recursos públicos. Todo lo anteriormente descrito, se resume en la ausencia del cumplimiento de dos principios claves del Enfoque Territorial, la multi–sectorialidad y la articulación.

Por otra parte, la escasa o nula información específica de los territorios o poblaciones localizadas dentro de los límites comunales, a nivel gobierno central y gobierno local, es también una manifestación clara de desconexión y distanciamiento con los espacios locales (poblaciones, villas, barrios, etc.).

La diferenciación territorial como principio del Enfoque Territorial, parte con poder identificar y caracterizar en detalle la realidad de cada “lugar” o territorio, esto implica identificar sus necesidades y potencialidades, sus formas de vida, las redes sociales existentes, los tipos de actores presentes en el territorio, redes productivas, costumbres, ritos o hitos que comparten, en definitiva, todo aquello que permite singularizar el territorio, para una adecuada comprensión y entendimiento de su realidad.

### Matriz N°3

#### Análisis Conceptual del Territorio aplicado al PMT

EPISTEMOLOGÍAS DEL SUR	ENFOQUE SISTÉMICO CONSTRUCTIVISTA	ENFOQUE MARXISTA
<p><b>DIMENSIÓN CONCEPTUAL</b></p> <p>El PMT propone un tipo de definición no explícitamente vinculada a este enfoque. Sin embargo, se aprecia una conceptualización, comprensión y construcción del territorio, a partir del propio discurso y vivencia de quienes habitan, construyen y sufren los territorios (territorios discursivos, territorios vividos).</p>	<p>El PMT no conceptualiza al Territorio desde una perspectiva que pueda ser “anclada” a un enfoque teórico específico. No obstante, parte de su repertorio conceptual dialoga con la idea de territorio como “complejidad sistémica” con “límites sociales y físicos”, propios de una perspectiva sistémica constructivista. La idea de interacción, interdependencia y construcción intersubjetiva, también dan cuenta de esta “cercanía” con el enfoque sistémico.</p>	<p>El PMT incorpora referencias al territorio como “espacio en construcción social”, muy propio del concepto acuñado por Henry Lefevre, quien desde una perspectiva marxista intenta la comprensión del territorio. (construcción histórica y social del espacio).</p>
<p><b>DIMENSIÓN FORMA DE OBSERVACIÓN</b></p> <p>El PMT se define como un programa que aborda la observación del territorio desde enfoques y modelos Interdisciplinarios, abiertos a la reflexión y posibilidad de ser aplicados a la realidad territorial inmediata.</p> <p>Asume una perspectiva de la complejidad en todas las fases y componentes del Programa</p>	<p>Desde una perspectiva sistémica constructivista, se afirma la necesidad de evidenciar el lugar desde el cual se observa una realidad que luego pretende ser intervenida.</p> <p>En este sentido, el PMT no cumple explícitamente con esta condición, pues no fue posible encontrar evidencia que demostrara una posición clara al respecto.</p>	<p>Desde las definiciones del PMT, si es posible encontrar un tipo de observación crítica del espacio, que se construye y reconstruye así mismo, como parte de la propia relación socio – espacial.</p> <p>Así mismo, cuando el PMT incorpora temas como la reivindicación de la experiencia y saber local, hay un reconocimiento explícito, de entender el territorio como una construcción social y no como un espacio pasivo, vacío, sin sentido ni pertenencia.</p>
<p><b>DIMENSIÓN INTERVENCIÓN</b></p> <p>Se define como principios de la intervención, el rescate del conocimiento y saber de los actores. Reivindicación de la experiencia y saber de la gente, se materializa por medio de la participación social sustantiva, deliberativa y decisional.</p> <p>La capacidad de deliberación e incidencia en los asuntos propios del territorio, se evidencian en la implementación de dispositivos metodológicos como la construcción de diagnósticos territoriales participativos y situacionales.</p>	<p>Desde la perspectiva sistémica la intervención puede ser visto como una invitación e incentivo a la autorregulación de sistemas autónomos, operativamente clausurados y cognitivamente abiertos a su entorno sobre la base de sus propias distinciones.</p> <p>En otras palabras, la idea de “invitación” que en este caso realiza el sistema institucional a los sistemas territoriales, para construir desde ahí los procesos de intervención, es una idea que bien vale la pena destacar, pues desde la perspectiva del PMT, el proceso de implementación tiene un origen en la voluntariedad a participar y validación de las necesidades e intereses territoriales locales.</p>	<p>Los actores relacionados dialécticamente, en procesos de construcción social, donde territorio/territorialidad son parte de un mismo concepto.</p> <p>Las relaciones de poder y capacidad de decisión por parte de las organizaciones y actores individuales y colectivos.</p> <p>La producción social de la espacialidad, el espacio se produce socialmente y, por lo tanto, puede cambiarse socialmente.</p> <p>El Programa Más Territorio, desde la dimensión Intervención, expresa un especial interés por construcción de un proyecto común, fundado sobre la base de la existencia de condiciones de vida común, recursos culturales, políticos y contextuales comunes, que posibilitan o limitan sus posibilidades de construcción.</p>

Fuente: Elaboración propia

## **2.B. Más Territorio: Lo Multi-Escalar**

La gestión pública organiza su quehacer en base a la definición de jurisprudencia socio espacial, en distintas escalas de administración, a saber: nacional, regional, provincial, comunal e intra comunal. En las distintas escalas conviven, “multiplicidad de actores, organismos e instituciones, que definen diferentes objetivos de manera aislada, por lo tanto, sus actuaciones generalmente se superponen, generando dificultades de coordinación y articulación al intentar relacionarlos”. (Manual PMT, 2017)

En dicho contexto, el PMT no ha estado exento de este tipo de problemas de coordinación y desacoples evidentes que ocurren en la gestión programática y de la cual ya se ha hecho mención en párrafos anteriores. Al respecto, el ex Director Nacional del FOSIS, planteó las dificultades que la Institución tuvo para impulsar un programa social con las particularidades que el “Más Territorio” propone en materia de intervención territorial. La incompreensión y desconocimiento de actores políticos y técnicos hacia los temas vinculados al territorio y el Enfoque Territorial, como así mismo, la resistencia a las innovaciones metodológicas que propone el Programa, como por ejemplo la existencia de” fondos conversables” y no “fondos concursables”, se constituían en impedimentos de muy difícil resolución. Tanto así, que la aprobación y gestión del Programa, pendió de un hilo cada vez que debía ser aprobado por instancias como la Dirección de Presupuesto o el Ministerios de Desarrollo Social.

Al respecto, la antigua autoridad sostuvo que “Lo que nosotros apuntamos es a generar una política pública con Enfoque Territorial y que esté instalada en los Gobiernos Regionales para que tenga continuidad incluso más allá de un determinado Gobierno. Sin embargo, es una tarea muy difícil, pues la coordinación con los Directores de otros Servicios y la instalación de un Programa que incluya la incorporación de una lógica distinta no es fácil. Acá, en el Estado, todavía se trabaja mucho sobre la base de lo sectorial y se mira con distancia y suspicacia cualquier propuesta que intente modificar ese status quo”. (Andrés Santander. Ex Director Nacional FOSIS)

Esta desconexión genera complejidades y tensiones de temporalidades, ejecuciones presupuestarias fuera de plazo y recursos no asignados. Todo esto como señala Gutiérrez, dado que no se conectan las escalas, no se sincronizan los objetivos de

corto, mediano y largo plazo y el “desacople” en la consideración de los tiempos y ritmos de trabajo con los actores del territorio es total.

Son estos actores quienes se mantienen como observadores de una realidad que los sobrepasa y deja sin muchas opciones de acción. Este desacople institucional que se produce al interior de cada escala y se complejiza aún más cuando se observa la relación entre escalas. En este sentido si en el nivel comunal las instituciones se encuentran desarticuladas, esto es aún mayor cuando se observa el (des) acople entre esa escala y la intra-comunal o esa escala con la provincial/regional.

En relación al anterior fenómeno, la ex Encargada Nacional del Programa señala: “Entonces el problema ahí pareciera que no era cuanta oferta del Estado está presente, sino que el Estado no es capaz de generar un encadenamiento y complementariedad de la acción pública, a través de su oferta programática, y de esta manera realizar una verdadera intervención más integral y articulada con los otros niveles de la estructura estatal”. (Neida Colmenares. Ex Encargada Nacional del PMT)

Al respecto, lo fundamental en el trabajo planteado por el PMT tiene que ver con generar instancias de articulación coordinación multi-escalar, tanto a nivel nacional como local, pasando por todos los niveles intermedios posibles. Aunque la Incorporación de lo multi-escalar a los diseños de intervenciones sociales, como es el caso de este Programa, aumenta el nivel de dificultad y exigencia a los propios equipos responsables de la ejecución y gestión socio - política de éste, pues implica llegar a los territorios con un discurso nuevo, distinto a lo que están “acostumbrados” los actores locales. Además, adiciona la complejidad en el flujo de la gestión y negociación política en las altas esferas del poder y decisión del Estado. Por último, la acción coordinada con otras instituciones siempre significará un esfuerzo mayor en materia de apropiación, complementariedad y sustentabilidad de las intervenciones. Pareciera ser que se comprueba la tesis de Sergio Sepúlveda, cuando afirmaba que el tema de las escalas y sus respectivos niveles en la estructura estatal, era uno de los temas menos tratados u desarrollados, tanto desde el ámbito de la gestión pública, como de la implementación de la política pública.

Por el contrario, la relación que el Programa sostuvo con los gobiernos locales corresponde a un tipo de coordinación multi-escalar que podría ser evaluada positivamente a lo largo del proceso de implantación del PMT.

En efecto, una de las principales razones que se esgrimen, radica en la conformación de un vínculo con los municipios desde un inicio por parte del Programa; que comenzó con la selección final de los territorios a intervenir y se mantuvo con la participación activa y permanente de los equipos profesionales locales. En este sentido, se entiende que el Programa busca alcanzar un acuerdo con la municipalidad, fundado en una lógica de trabajo mancomunada, manteniendo un dialogo fluido y directo, con productos claramente establecidos para la intervención. Se destaca especialmente, el rol desempeñado por los alcaldes en materia de incorporación y compromiso de recursos profesionales y en ocasiones incluso de algunos recursos económicos.

Asimismo, la relación con los municipios no es la única articulación positiva significativa en materia multi-escalar. También es posible destacar en este sentido, la relación establecida con el nivel regional, específicamente, algunas Secretarías Regionales ministeriales y Gobiernos Regionales que creyeron en la propuesta del PMT y su Enfoque Territorial, estando dispuestos a desplegar esfuerzos mancomunadamente con el Programa.

Así lo refleja el ex Subdirector Nacional del FOSIS: “muy importante era transparentar los ejes programáticos del “Más Territorio”, desde sus líneas de intervención hasta los profesionales que actúan como entes facilitadores, incluso se dio mucha participación a través de la generación de mecanismos de trabajo más horizontales dentro del FOSIS, lo que forjó mayor cohesión con las contras partes municipales. Me ha llamado la atención, la mirada que tiene sobre el Programa el resto de los servicios, particularmente los que depende del Ministerio de Desarrollo Social, o sea las Seremias (Secretarías Regionales Ministeriales) han participado de varios gabinetes sociales ampliados en las regiones y con el seremi del Biobío, es decir, hay muchos pendientes del proceso y los lleva a vincularse con la comunidad de manera distinta que la gente sienta que estamos haciendo política pública de una manera diferente, que los estamos involucrando y decidiendo con que programas llegamos”. (Cristián Troncoso. Ex Subdirector Nacional FOSIS)

Desde ahí, cobra notoria relevancia el hecho que cuando se implementan los distintos dispositivos metodológicos del Programa, éstos actúan en la escala intra-comunal (barrios o poblaciones), los cuales, en la realidad político - administrativa del país, se sitúan en un espacio local por excelencia.

Cabe destacar, que estas mismas localidades son objeto de intervención (en forma paralela o superpuestas), de distintas políticas públicas e intervenciones privadas financiadas por el Estado, inversiones sectoriales, fondos regionales, de escalas y dimensiones inconexas (fondos concursables; políticas de focalización, empleo de emergencia, interculturalidad, salud, etc.), entre otras distinciones. Todo lo anterior, reinstala el desafío y necesidad de involucramiento por parte de los múltiples actores situados en los distintos niveles y escala de la administración pública. Es decir, lo multi-escalar y multi-nivel en su expresión más concreta de articulación.

De lo contrario, uno de los riesgos más evidentes de no materializar estas coordinaciones multi-escala, es a juicio de la ex Encargada Nacional del PMT: “Además el más territorio se inscribió en un intento que hizo el FOSIS por desarrollar una estrategia nacional de intervención territorial. Ese fue su contexto, y sin embargo esa intención de desarrollar una estrategia nacional con Enfoque Territorial se fue diluyendo en el tiempo y terminó concretándose en la idea de un programa”. (Neida Colmenares. Ex Encargada Nacional del PMT)

No obstante lo anterior, el PMT posee conceptualizaciones teóricas y metodológicas que podrían avanzar en la dirección correcta de la coordinación multi-escalar y multi-nivel, especialmente a partir de su propuesta de intervención desde el Enfoque Territorial, que no sólo promueve este tipo de acciones, sino sostiene la necesidad de la multi dimensionalidad, multi-escalaridad y articulación entre todos quienes actúan en el territorio. A pesar de su relación con el Enfoque y algunas características propias de su diseño, los profesionales del Programa igualmente manifiestan que se ha disminuido el concepto de Enfoque Territorial al implementarlo en algunas comunas, ya que está enlazando la idea de que solo quede como un programa de intervención local para los sujetos y no tanto asociado a los territorios.

En esta línea, el ex Director Nacional agrega que hubo momentos en que el Programa funcionaba aislado al interior de la Institución dada la “lógica singular” que éste tiene para gestionar su intervención, al respecto sostiene que: “Entonces el “Más Territorio” es como una isla dentro del FOSIS porque contrata directamente, porque hace diseño, hace sistematización, porque no es la forma en que viene operando, no aplicó la forma en que decía el Ministerio, entonces ha sido cuestionado por el Ministerio, porque tiene una focalización distinta y una forma singular de gestión”. (Andrés Santander. Ex Director Nacional FOSIS).



Pese a estas y otras adversidades institucionales y de coordinación que aparecen en el transcurso de su ejecución, el Programa “Más Territorio” adquiere cada vez más fuerza y notoriedad en aquellas comunas donde focaliza e instala sus propias formas de intervención y logra sortear con éxito los primeros años de plan piloto, para luego obtener financiamiento permanente en los próximos dos años. Sin embargo, el desafío es claro y complejo, ¿cómo lograr que el PMT logre transversalizar su propuesta metodológica e instalar la perspectiva territorial en el diseño y formulación de las políticas públicas a nivel multi-escalar?

### **2.C. Más Territorio: La Multi-Actoralidad**

De la misma manera en que se decodifican las dinámicas territoriales desde una perspectiva escalar, comprendiendo la complejidad e interdependencia, el Programa “Más Territorio” incorpora lo multi-actor como un elemento clave del efecto desprendido de lo multi-escalar.

La presencia de diversos actores interactuando en los territorios “es una evidencia irrefutable de la tensión constitutiva de estos espacios, donde los márgenes (físicos y subjetivos) están en permanente estado de elasticidad. Se contraen y expanden de acuerdo con el desarrollo de los conflictos, comunitarios e institucionales, inherentes a la propia naturaleza del territorio”. (Manual PMT, 2017)

Lo interesante en la propuesta establecida por el Manual del PMT es que asume la permanente conflictividad que pudiera surgir de la interacción ente los distintos actores presentes en el Territorio.

Ahora bien, la posibilidad de converger en instancias participativas instaladas por un programa social proveniente desde el Gobierno suele tener un “atractivo” especial, dada la incertidumbre en la respuesta de los actores (van desde la curiosidad a la desconfianza), muchas veces provocada por frustrantes experiencias anteriores. En este sentido, la opinión del ex Subdirector Nacional señala lo siguiente: “[...] por esto que el “Más Territorio” puede ser considerado un programa “madre”, en el sentido que articula y mete a la

comunidad, a los actores locales, a las empresas, a los profesionales, a todos en el plan local de desarrollo social y nuestros programas actúan condicionadamente a partir de esto". (Cristián Troncoso. Ex - Sub Director Nacional FOSIS)

En palabras de Fernando Barreiro (2001, los actores locales son simultáneamente motor y expresión del desarrollo local, en consecuencia, la acción que despliegan los actores en el territorio resulta fundamental en la apropiación de ese estatus como actor. Actor es aquel que despliega esfuerzos en el campo de lo político, económico social o cultural, son portadores de ideas e intentan potenciar al máximo las capacidades de su territorio.

En el espacio de la acción multi-actor se evidencia la pugna por el poder en el territorio. Esto se debe a la importancia que asignan los actores locales, individuales o colectivos, y los actores institucionales al poder como instancia de influencia. Por ello, decidir sobre cómo se ejecuta y que se hace con cada programa social en el territorio, siempre será un buen momento para influir y decidir sobre cuáles serán los destinos del lugar donde ocurre la vida de cada uno de estos actores locales.

El actor como principio fundamental de la intervención territorial, es un aspecto que Morales y Jiménez reivindican con fuerza, pues el criterio de inclusión de los actores que ellos proponen se cumpliría en el PMT. Lo realmente importante en la asignación del rótulo de actor se basa en los vínculos que las personas establecen con los procesos de los territorios, no en su carácter de habitante de estos. La justificación de este criterio se relaciona estrechamente con el carácter multi-nivel en que se desenvuelve la acción de los actores.

En la denominación de Olavarría, podríamos afirmar que los actores que predominan en los espacios del PMT son los "actores informales" y "actores formales".

Los actores informales representados en aquellos grupos organizados que tienen conciencia que podrían ser beneficiados por la aplicación de una política pública y que, a raíz de ello, realizan esfuerzos conscientes por alterar los resultados de la política en su favor. Los típicos grupos de interés son en el caso específico del "Más Territorio" son las organizaciones sociales de carácter territorial como juntas de vecinos, organizaciones funcionales como clubes deportivos, clubes de adulto mayor, colectivos populares y en general actores individuales del territorio.

Los actores formales, como plantea el propio Olavarría, son aquellos que ocupan determinados puestos de poder en la estructura pública o privada, en cualquiera de los multi-niveles que constituyen el territorio. En este caso, actores formales asociados el PMT, contamos en el ámbito local, alcaldes y equipos profesionales y técnicos del municipio, al igual que las autoridades institucionales como los equipos técnicos del FOSIS.

Finalmente, no es posible cerrar esta identificación de los actores del territorio, sin mencionar a los “actores políticos”, que es otra clasificación del autor, y en este punto podemos mencionar a los alcaldes, diputados y senadores, y, por supuesto, a dirigentes sociales que siempre definen con su presencia e impronta local, el quehacer y movimiento de territorio.

## **2.D. Más Territorio: Participación Sustantiva**

Es evidente que un programa social que declara estar diseñado desde una perspectiva territorial, reconociendo la complejidad de los territorios y la diversidad multi-escalar y multi-actor, no es sostenible si el proceso de participación ciudadana está ausente en su configuración conceptual.

En efecto, el PMT comprende en su diseño de intervención, estrategias que promuevan y/o fortalezcan la participación ciudadana como un aspecto central para el desarrollo local. En este sentido, se declara, como parte de su diseño, la intención de potenciar y profundizar procesos de “participación sustantiva” en todas las instancias de decisión y deliberación colectiva presente en cada uno de los territorios intervenidos.

Un aspecto relevante de la “participación sustantiva” como la denomina el Programa, es el esfuerzo decidido que representa la propuesta de éste por encarnar de manera concreta y prioritaria los reales intereses y necesidades de la ciudadanía.

Como señala Rosemerie Santos, la crítica hacia la política pública de corte tradicional, es la escasa o nula relevancia que se le otorga a la participación social por parte de los “tecnócratas de la administración”. Para Santos, dejar fuera a los ciudadanos/actores del territorio, deslegitima la intervención del Estado, pues son ellos quienes viven, sufren y construyen de manera cotidiana ese territorio. Por lo tanto, la acción del Gobierno en su intento por intervenir ciertos “problemas públicos”, como diría Olavarría, es un intento con

escasa sustentabilidad desde la base social, lo que augura muy inciertos resultados. Dicho de otro modo, la no consideración de la participación como fundamento de la intervención, configuran una lógica de trabajo por parte de los Estados/Gobiernos, poco permeable a los intereses de la sociedad civil, además de “negligenciar” sus legítimas demandas, contribuyendo de este modo a la profundización de los procesos de segregación y atomización de la población.

Una aproximación inicial al concepto de participación del “Más Territorio” se sostiene en la definición propuesta por Diego Palma, quien plantea que la participación es una “práctica” cuyos propósitos se ubican, fundamentalmente, en la línea del “desarrollo de las personas que participan”. (Palma, D. 1999. Citado en Manual PMT, 2017). Por lo tanto, se explicita de manera clara y contundente una preocupación especial por las personas que participen de las actividades del Programa, en potenciar experiencias de desarrollo integral, alejado de una práctica asistencialista y funcional a prácticas instrumentalizadoras de la participación social.

Desde esta perspectiva entonces, el Programa define la Participación Sustantiva como una “participación que tiene que ver con un enfoque promocional del trabajo socio comunitario, y reconocida como un derecho fundamental de los/as ciudadanos/as. Constituye un medio y un fin al mismo tiempo, a la vez de un indicador por excelencia de la calidad de la democracia y la posibilidad de hacer verdaderamente sostenibles los procesos sociales que buscan promover desarrollo y calidad de vida de las personas que habitan en contextos vulnerados y empobrecidos”. (Manual PMT, 2018)

Respecto de cómo esta Participación Sustantiva se intenta plasmar en los dispositivos metodológicos empleados por el PMT, podría señalarse que hay una cierta “declaración de principios” en la cual ninguna herramienta dispuesta para la intervención puede ser instrumentalizada en el trabajo con los actores del territorio. Un ejemplo analizado en este sentido dice relación con los “fondos concursables” de los que dispondría el Programa para trabajar las iniciativas de desarrollo social que saldrían priorizadas desde las organizaciones participantes.

Los equipos técnico-profesionales le llamaron “fondos conversables”, como una forma de expresar la intención de conversar, deliberar y luego decidir colectivamente, sobre cuáles serían las áreas de trabajo priorizadas, a propósito de un previo proceso de reflexión y análisis, donde el tiempo de ejecución no era un obstáculo al cumplimiento de estos

objetivos. Los equipos profesionales debían favorecer y posibilitar procesos de negociación con una agenda pública referida a lo local, representada por los gobiernos locales, con una disponibilidad de recursos monetarios para el legítimo financiamiento de proyecto de desarrollo local en el territorio.

No se debe olvidar que la participación social de la ciudadanía es fundamento esencial para el Enfoque Territorial, pues la incorporación de la sociedad civil a los procesos de diseño y ejecución de la política pública contribuye a garantizar la coherencia y pertinencia de las medidas que tome la administración pública de turno. Como diría Laclau, sin participación social, hay un riesgo evidente de no apuntar a las reales necesidades de la población transformando a las sociedades modernas en sociedades “institucionalizadas y administrativas”, que resuelven las demandas de la población a través de soluciones elaboradas por técnicos y equipos profesionales, que no toman en cuenta el saber “popular”. Tampoco les interesa necesariamente, conocer y valorar la experiencia de los ciudadanos/actores que habita los territorios donde se focaliza la “solución” del Estado.

De este modo, la dinámica generada a partir de las actividades del Programa contenía procesos de desarrollo y fortalecimiento del Capital Social y donde la participación era considerada como un principio inalienable de los ciudadanos, en todas las instancias. Así entonces, se instala el Plan Local de Desarrollo Social (PLDS) como un hito constitutivo y fundante de la “participación sustantiva” pues se apropian de este plan y se transforman en actores co-responsables no sólo de su formulación, sino también de su ejecución y posterior evaluación. Además, con una perspectiva multi-escalar, se exige la incorporación de una mirada regional y nacional a través de los componentes de la oferta pública local.

El financiamiento es responsabilidad de la Institución y para ello se transparentaba la información desde el inicio del trabajo, en palabras del ex Subdirector de Programas, quien afirma que “es una especie de obra de confianza que la gente vea que lo que estamos haciendo es en serio y que hay recursos. El Programa entrega confianza a la comunidad para que definan sus problemáticas y para eso poseen un fondo que va entre 30 a 50 millones de pesos, dependiendo del territorio y su vulnerabilidad. Se financia ciertas iniciativas propias para ir generando el Plan Local de Desarrollo Social, donde el Gobierno Local sea uno de los principales actores, incorporando al territorio dentro de la región y del país”. (Cristián Troncoso. Subdirector Nacional FOSIS)

Por otra parte, el PMT posee tres líneas o ejes de gestión programática, las cuales se trabajan de manera simultánea y en conjunto con las estrategias participativas de cada territorio, siendo estas:

- i. Habitabilidad comunitaria,
- ii. Huertos comunitarios, y
- iii. Fortalecimiento de la participación comunitaria.

La última línea o eje era considerada a priori por el equipo profesional, la que seguramente tendrá mayor demanda y uso por parte de los distintos actores, dada la directa relación de esta temática con la acción de las organizaciones. Sin embargo, se presentaron sorpresas interesantes al momento de la ejecución, lo anterior a juicio de la ex Encargada Nacional del PMT, tiene la siguiente explicación: “Lo Espejo es un ejemplo claro de deliberación y apropiación de los sustentos del Programa. Ellos nos dijeron que querían saber si les podíamos financiar un estudio que cuesta catorce millones, porque tenemos un problema con el agua y el subsuelo y nadie respondía. Entonces nosotros le preguntamos: ¿se van a gastar todos los recursos sólo en eso?, y ellos nos dijeron sí, porque tenían años con problemas de suelo y como nadie les responde sabemos quién es irresponsable, entonces para nosotros es relevante, ya que con ese estudio podemos salir a postular a otros fondos”. (Neida Colmenares. Ex Encargada del PMT)

En este sentido, se comprende otro tipo de proyecto vinculado a la madurez de la comunidad, quienes dan muestra clara de saber cuáles son sus necesidades, y reconocido este conocimiento y experiencia gracias al apoyo implementado por el PMT, a través de los equipos profesionales que entregan las capacitaciones necesarias para los Comités y organizaciones sociales participantes. Todo lo anterior se viabiliza por el uso de una metodología de trabajo flexible, participativa y especialmente respetuosa de los procesos y decisiones de los sujetos participantes.

Ahora bien, la incorporación del Enfoque Territorial a la política pública, como es el caso del PMT, si bien no resuelve la clásica discusión entre aquellos que Arocena denominaría “participacionistas” y “no participacionistas”, sin duda ha sido un importante aporte a la reflexión con sus experiencias, aciertos y errores, propios del proceso. Aun así, es un continuo permanente la crítica históricamente planteada a la política pública, respecto de la escasas o nulas instancias de participación que se generan hacia las organizaciones

sociales, dirigentes, comunidades y sociedad civil en general, para que puedan expresar su opinión y contribuir desde sus propias experiencias a la formulación y diseño de la política pública y política social. Este es un nudo crítico donde el Enfoque Territorial podría contribuir a “desatar”.

En otras palabras, se cuestiona y discute la legitimidad que tiene la política pública desde su formulación poco participativa y permeable a las demandas de las organizaciones sociales de base.

La construcción de la política pública es una construcción positivista, de escritorio donde la respuesta a las demandas de la población se funda a través de programas y políticas, que como se ha dicho, no considera la opinión de la ciudadanía. Sin embargo, una de las contribuciones o aportes más significativos que es posible concluir desde el análisis de la experiencia del PMT, es precisamente su contribución a un diseño y formulación de la política pública más flexible, participativa y con dispositivos metodológicos pensados para que sean los actores del territorio, quienes a partir de procesos deliberativos, decidan sobre el quehacer y destino de su espacio habitado.

Ante la emergencia de dispositivos institucionales que contribuyan a la generación de espacios de participación, no sólo debiera estar en el discurso e interés político de quien administra el Estado, sino la participación se instala como un pilar fundamental en el proceso de legitimación de la política pública, en oposición a la mirada positivista y tecnócrata que suelen tener muchos de los equipos profesionales y actores políticos que constituyen las instancias de poder, tanto en lo público como en lo privado.

La participación social como dispositivo de legitimación de la política pública, no sólo contribuirá a la validación de planes y programas sociales en el territorio como es el caso del PMT, sino además profundiza y fortalece el tejido social existente en la ciudadanía, potenciando el surgimiento de liderazgos locales que aporten a la disminución de las brechas sociales, manifiestas en exclusión territorial que viven a diario muchas de las poblaciones intervenidas por los diversos programas sociales..

Si se invierte el argumento central, lo que implica no o incorporar la opinión, experiencia y saber de las comunidades locales, supone no sólo postergar una vez más las necesidades e intereses de los individuos y colectivos del territorio. Además, conlleva observar el territorio como una unidad de intervención rígida y vacía de significados, donde

las multi-dimensionalidad y complejidad del territorio no son considerados como variables claves, relevantes de la planificación. Es decir, la relación del binomio territorio/territorialidad simplemente no es considerada, lo que evidencia una falta de interés y/o rigurosidad en la construcción de un instrumento que responda adecuadamente a las particularidades de los territorios a intervenir.

La metodología del Programa “Más Territorio” posee una centralidad basada en la Participación Sustantiva de la comunidad, dentro de un espacio determinado, donde lo esencial es la superación de la pobreza, asumiendo como objetivo primordial, fundar de manera participativa y lo más autogestionada posible, procesos de desarrollo multi-dimensional y multi-sectorial en el territorio, con programas sociales auténticamente legitimados y viabilizado por las/os actores locales.

## **2.E. Más Territorio: Capital Social**

Fue James Coleman quien sostuvo la difundida idea de que el capital social consiste en recursos insertos en la estructura de las relaciones sociales. En esta idea radica el núcleo de su tesis sobre el capital social. Para hacerla comprensible, resulta conveniente reproducir aquí una cita que Putnam (1995) construye para sintetizar los planteamientos de Coleman, al igual que otras “formas de capital, el capital social es productivo y hace posible el logro de ciertos fines que serían inalcanzables en su ausencia. Por ejemplo, un grupo cuyos miembros manifiestan confiabilidad, y confían ampliamente unos en otros, estará en capacidad de lograr mucho más en comparación con un grupo donde no existe la confiabilidad ni la confianza”.

Esta cita supone lo que el mismo Putnam advierte, el capital social favorece la cooperación. En rigor, la cita alude a ese y otros elementos que pueden ser identificados y caracterizados como, por ejemplo, que la interacción se conforma como un recurso porque la estructura de esa interacción obliga a la reciprocidad y conduce al intercambio.

Entre otros fines propuestos por el PMT, es posible señalar el fortalecimiento de las capacidades locales bajo el enfoque del desarrollo territorial, siendo el capital social uno de los conceptos anclados en estructura.



El Programa entiende el Capital Social como “la capacidad efectiva de movilizar, productivamente y en beneficio del conjunto, los recursos asociativos que radican en las distintas redes sociales a las que tienen acceso los miembros del grupo”. (Arriagada, 2003). Luego de analizar las definiciones de varios autores (donde destacan Bordieu, Coleman y Putnam) se establece que “el capital social es el contenido de ciertas relaciones sociales: las que combinan actitudes de confianza con conductas de reciprocidad y cooperación, que proporciona mayores beneficios para aquellos que lo poseen, que lo que podría lograrse sin este activo”. (Durstun, citado en MIDEPLAN 2002)

Desde una perspectiva estructural el PMT asume como principio la existencia de Capital Social en los territorios, siendo este uno de los pilares fundamentales en la sostenibilidad territorial dentro de la dimensión social. Asimismo, enfatiza el carácter endógeno del capital social en el territorio y sus actores, destacando el proceso de permanente interacción entre estos actores y redes sociales existentes, tanto externas como internas.

Las propiedades del Capital Social se generan a partir de la estructura de relaciones sociales que existen en todo grupo o colectivo hasta los aspectos que los mismos individuos crean de sus relaciones interpersonales.

El Capital Social, en consecuencia, es parte integrante de los territorios, de las instituciones públicas y privadas ahí presentes y de las organizaciones colectivas. Es, por tanto, un atributo de los grupos y las organizaciones sociales en donde existe confianza y compromiso con las normas que marcan el funcionamiento de esas redes (Aguirre y Pinto, 2006).

Para el “Más Territorio” es importante este concepto, pues supone la presencia de este potencial y lo susceptible de ser desarrollado. En efecto, el Capital Social estaría compuesto por los recursos enraizados en una estructura social a los que se accede y se movilizan a través de acciones intencionadas, como son las ejecutadas desde la aplicación de técnicas y metodologías con perspectiva centrada en el proceso educativo de los sujetos.

Estos recursos no están distribuidos de manera uniforme en los territorios, por consiguiente, se pueden leer como una parte de la estratificación social. El capital social queda de esta forma constituido por la totalidad de los recursos actuales o potenciales

asociados a la posesión de una red duradera de relaciones, más o menos, institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuo.

En síntesis, se podría decir que el Capital Social, en el contexto del “Más Territorio”, se trata de la totalidad de recursos a los que se accede por la pertenencia a un grupo, red o territorio, esto es, desde el punto de vista estructural, y teniendo en cuenta el marco contextual – institucional -. (Manual PMT. 2017).

Esta perspectiva, podría enmarcarse en lo que el PMT instala y denomina conceptualmente como “Capital Social Comunitario” el cual se diferenciaría en este sentido estricto de lo que Coleman denominó “Capital Social Individual”.

Desde una perspectiva crítica, habría que consignar que el concepto capital social, es un elemento conceptual mayormente desarrollado o trabajado desde la perspectiva desarrollista del Enfoque Territorial y, está ausente del análisis en aquella perspectiva que asume la complejidad territorial. Estamos en presencia entonces, de lo que podría ser una contradicción desde el punto de vista conceptual y epistemológico, porque hasta lo que hemos revisado en este apartado, el PMT declara la incorporación del Enfoque Territorial bajo una perspectiva de derechos y asumiendo la complejidad territorial con lo que ello implica. Coherente con lo anterior, el diseño de PMT introduce conceptos como multiculturalidad, participación y otros que ya hemos revisado y analizado.

Cuando el Programa define “Capital Social Comunitario”, lo que declara es más que la simple suma de redes sociales que componen la malla de relaciones interpersonales existente entre los habitantes de un territorio. Alude más bien a la “conformación de redes institucionales colectivas que reproducen modelos de comportamiento”. De esta manera, “el logro de objetivos y metas en común pasan a ser un componente central en la apuesta de intervención del Programa, proponiendo el diseño de estrategias e Iniciativas Locales de manera participativa”. (Manual PMT, 2018). En otras palabras, no es obvio que quienes formen parte de procesos participativos tengan las habilidades necesarias para poder ser y sentirse parte legítima de ellos. Así, la capacidad de relacionarse con otros y ser parte de un proceso deliberativo y construcción colectiva es lo que se puede llamar Capital Social.

Por toda esta configuración conceptual identificada y analizada desde su especificidad, es posible afirmar que el Programa “Más Territorio”, no es un programa más dentro del amplio espectro de programas sociales con los que cuenta el Estado. Por el

contrario, el PMT puede ser considerado una propuesta concreta de innovación en materia de intervención social, en contextos de complejidad territorial, cuyo objetivo transversal, apunta a constituirse en una alternativa de mediano y largo plazo. En efecto, se propone entonces, erigirse como un modelo en materia de diseño y ejecución de la política pública, participando no sólo del gobierno de turno o partido político.

El fin principal del PMT como ejemplo de programa social, es la incorporación del Enfoque Territorial como perspectiva de análisis en los procesos de intervención territorial y, de este modo, contribuir a la superación de la pobreza desde la perspectiva propia de la territorialización. Todo lo anterior, a pesar de ciertas contradicciones teórico/metodológicas que son posible de apreciar en ciertas configuraciones conceptuales como las ya identificadas.

No obstante, el interés y anhelo de quienes conforman los equipos técnicos y políticos de la Institución y el Programa, la realidad es difícil y el escenario económico muy complejo. De hí la reflexión planteada por el ex Director Nacional de la institución cuando señala: “lo ideal será que la lógica territorial no se acabe dentro de este Gobierno, sino que se potencie y establezca relaciones sinérgicas con otros programas de corte territorial como el “Quiero mi Barrio”. Esto es muy importante para la consolidación de la perspectiva territorial y muy necesario para su perfeccionamiento conceptual y metodológico. Además, debemos capacitar a más profesionales que sepan y entiendan este tipo de temas de modo de ir asegurando la sustentabilidad de estos Programas”. (Andrés Santander. Ex Director Nacional FOSIS)

Ahora bien, incorporar gente del mundo de lo social, pero especialmente del mundo de las ciencias exactas es otro desafío que se presenta para enfrentar de buena manera este desafío de la sustentabilidad programática en lo territorial. Como diría Ther y las Epistemologías del Sur, existe la necesidad de asumir el desafío de la complejidad territorial desde la interdisciplina. Actualmente no es posible pensar, ni siquiera imaginar una intervención territorial que declare asumir la perspectiva de complejidad, en una propuesta de intervención no piense y planifique desde la interdisciplina, la multi-dimensionalidad y lo multi-sectorial, por mencionar algunos de los fundamentos más importantes.

Así las cosas, el PMT presenta una evidente fragilidad en este sentido y queda así de manifiesto de acuerdo a uno de los Asesores Programáticos del nivel central del FOSIS, quien reflexiona: “[...] en estos momentos, el equipo no está completo, pues la falta de

profesionales de la ingeniería ha sido una ausencia que se nota al momento de la modelación y uso de las tecnologías en el trabajo del PMT. Ahora somos la Facultad de Ciencias Sociales, pero falta la otra parte que operacionalice y modele en números, estadísticas, uso de TICs, etc. Sin eso será difícil asegurar la solidez del Programa en todas las dimensiones”. (Mauricio Rodríguez. Ex Asesor Programático FOSIS Central)

El 2015 el Programa pasó primero una fase piloto y luego de ser aprobada su continuidad pasó a una segunda fase de expansión, lo que significaba una inyección fuerte de recursos públicos, los cuales no son simples de obtener, pues deben ser aprobados en primera instancia por el Ministerio de Desarrollo Social y posteriormente por la Dirección de Presupuesto, dependiente del Ministerio de Hacienda. Así lo graficaba la ex Encargada Nacional del PMT en ese momento: “El “Más Territorio”, ya pasó de una fase piloto con 6 comunas a una fase en la que hoy se focaliza en veintiuna comunas. Casi triplicó su cobertura, pero también su presupuesto. Desde un principio eran setecientos cincuenta millones de pesos, pero ahora se realizó una modificación con otros programas piloto y se logró llegar a mil seiscientos millones de pesos, es decir debido al crecimiento del número de comunas la inversión presupuestaria también aumentó, lo que implica un desafío mayor de ejecución a nivel nacional y presupuestario”. (Neida Colmenares. Ex Encargada Nacional del PMT)

Sin embargo, el escenario económico y político cambió y el PMT debió enfrentar una serie de modificaciones en su diseño, así como una serie de recortes presupuestarios que debilitó el accionar del equipo profesional y, por supuesto, esta situación se vio reflejada claramente en los territorios donde el Programa intervenía. De esta manera el PMT se fue reduciendo poco a poco, pasando de ser un programa social con recursos y equipos profesionales propios, donde existía además un nivel de autonomía en las decisiones que ningún otro programa tenía, a constituirse en una forma de intervención muy específica a demandas específicas, abordando problemas sociales con ausencia absoluta de la multi-dimensionalidad, multi-escalaridad y una participación centrada en el cumplimiento del producto más que en el proceso.

### **III. Configuración Metodológica del Programa Más Territorio.**

A continuación, se realizará una descripción metodológica del Programa “Más Territorio”, incorporando elementos de análisis a los ejes, componentes y etapas de trabajo que propone, relacionándolos con los temas abordados en los distintos capítulos del Planteamiento del Problema y Marco Teórico.

La información del Programa se obtuvo de los documentos institucionales que el FOSIS proporcionó directamente, ante los requerimientos de esta investigación, y la información obtenida a través de las entrevistas con las autoridades responsables de la conducción institucional y del equipo técnico profesional a cargo del diseño, formulación e implementación del PMT a nivel nacional.

La segunda y tercera versión del Manual del PMT (2017- 2018) se estructuran sobre la base de tres secciones. La primera sección, aborda y desarrolla las claves conceptuales que sustentan la intervención del PMT. Precisamente es en ese apartado donde se señala que una de las claves de la intervención, dice relación con un principio siempre presente de manera transversal y en todas las acciones que el Programa debe desplegar a nivel territorial. Este principio es el de la Participación Sustantiva de los actores territoriales, que se entiende como la “práctica cuyos propósitos se ubican, fundamentalmente, en la línea del “desarrollo de las personas que participan” (Manual PMT, 2017). Más adelante, se desarrollará en profundidad este concepto y otros considerados por el PMT como sustanciales en su configuración conceptual.

De acuerdo con lo planteado en el Manual del PMT (2017), el fin del Programa “Más Territorio” es contribuir a la disminución de la pobreza y la desigualdad en territorios prioritarios, y en coherencia con esto se plantea como objetivo, “aumentar las capacidades locales (socio-comunitarias e institucionales) de la población que habita los territorios vulnerables”. Señala, además, que entre sus objetivos específicos se propone “contribuir al fortalecimiento de la gobernanza local de los territorios vulnerables; fortalecer el tejido social de los territorios vulnerables; y finalmente, elaborar e implementar participativamente Planes Locales de Desarrollo Social en los territorios vulnerables”. Todo esto, a través de una oferta pública local pertinente, validada y sustentada en un capital social comunitario consolidado, generando espacios de participación sustantiva, y de esta manera asegurar que esas iniciativas locales, contengan iniciativas (proyectos) con enfoque de desarrollo local.

Desde el punto de vista metodológico, el Programa “Más Territorio” propone la realización de un trabajo planificado en un plazo de 24 meses, constituida por tres fases. Estas fases permiten trabajar un proceso comunitario y de gestión de redes en un mediano plazo, sin embargo, dos años es un tiempo que aún resulta insuficiente para instalar y/o fortalecer capacidades, de ahí, la relevancia de la participación del gobierno local desde el momento inicial de la instalación del Programa y la articulación de la oferta general del FOSIS según el diagnóstico levantado.

Al respecto hay que señalar que, el anhelo casi imperativo de incorporar a los Gobiernos Locales desde el principio de la intervención resultó ser muy disímil dependiendo de la comuna o territorio donde se instaló el PMT. En este sentido, la explicación más recurrente informada por los equipos técnicos dice relación con la voluntad política expresada exclusivamente por el alcalde de la comuna seleccionada. Es decir, el éxito o fracaso en las gestiones de coordinación o articulación multi-actoral y multi-institucional dependía principalmente de la disposición política y/o personal de la máxima autoridad local. Este hecho, a juicio de la investigación, una demostración de la debilidad institucional y la escasa capacidad de articulación y coordinación que observan cotidianamente las instituciones públicas en todos los niveles de gestión.

Las Fases del Programa “Más Territorio” son las siguientes:

i. Fase I: Instalación, Articulación y Diagnóstico Territorial

Esta primera fase permite generar las condiciones para la implementación del Programa en cada barrio o localidad seleccionada. La instalación de los equipos y las estrategias de articulación con los actores socio-comunitarios e institucionales, constituyen las bases del proceso que se desarrollaran a lo largo de las fases I, II y III.

Su objetivo central es implementar una estrategia de acercamiento y trabajo colaborativo entre el equipo y los actores comunitarios e institucionales que se integren al trabajo del Programa.

El producto final de esta Fase es la elaboración de un Diagnóstico Territorial donde los diversos actores comunitarios e institucionales dan cuenta de la realidad actual del territorio, desde una perspectiva multi-dimensional. Este diagnóstico, será la base el ejercicio de planificación estratégica territorial a implementar en la Fase II.

ii. Fase II: Planificación Estratégica Participativa

Esta fase tiene por objetivo ejecutar un proceso de planificación participativa que traduzca el Diagnóstico Territorial en un plan de desarrollo local.

El resultado del proceso de planificación es el Plan Local de Desarrollo Social. El PLDS está compuesto por una Imagen Objetivo que orienta las transformaciones necesarias que potencien el desarrollo del territorio. La Imagen Objetivo claramente caracterizada y una cartera de Iniciativas Locales, son el resultado de este proceso que corresponden a proyectos específicos priorizados por la comunidad para contribuir a la resolución de una serie de problemas visualizados por los actores del territorio.

iii. Fase III: Implementación de Iniciativas Locales y Estrategias de Proyección del PLDS

En esta fase se consolida el Plan Local de Desarrollo Social, como instrumento sociopolítico que establece el marco de referencia estratégico para determinar un conjunto de iniciativas, proyectos y acciones que permiten fortalecer las capacidades del territorio.

El objetivo es implementar un proceso deliberativo multi-actoral que permita priorizar las Iniciativas Locales a ser ejecutadas con el apoyo del Programa. La ejecución de estas Iniciativas priorizadas y acompañar un proceso de fortalecimiento de las capacidades socio-comunitarias, es el objetivo de esta etapa, las cuales, además estarán orientadas a dar continuidad y sostenibilidad al PLDS.

De acuerdo a la línea metodológica descrita en los párrafos anteriores, la primera fase de levantamiento de la información se debe realizar de manera participativa, priorizando las demandas locales, para luego incorporarla a un proceso de planificación que mediante un ejercicio participativo “transforma esta demanda, en un conjunto de acciones estratégicas que permita avanzar a la comunidad e instituciones juntas, en un proyecto común. Este ejercicio deliberativo, desde la estrategia del Programa Más Territorio, implica

combinar – efectivamente - el enfoque comunitario con un enfoque multi-escalar del desarrollo local”. (Manual PMT, 2017)

La opción metodológica por priorizar procesos participativos y la incorporación conceptual de la Participación Sustantiva, se entiende y es coherente en el contexto del diseño y planificación de un programa social, cuyo supuesto epistemológico (el Enfoque Territorial), concibe al territorio como una unidad de intervención y estudio, desde una mirada situada, compleja y multi–dimensional. Lo que llama la atención del Manual PMT, se la alusión a la combinación de un “enfoque comunitario con un enfoque multi–escalar”, lo que a primera vista se observa como un error conceptual y metodológico, porque la incorporación del Enfoque Territorial supone la presencia de ambos componentes, lo comunitario y lo multi–escalar, los cuales subyacen precisamente en las bases del Enfoque.

Sin embargo, sobre lo que no existe duda alguna respecto del PMT, es que su propuesta de trabajo colaborativo se traduce concretamente en el compromiso existente entre distintas escalas territoriales (intra-comunal, comunal, intercomunal, provincial, etc.) y distintos niveles de Gobierno en lo territorial (nivel nacional, regional y local), todo lo cual es conducente a un desarrollo inclusivo y sostenible.

La vinculación entre escalas y niveles a nivel territorial refleja la relevancia que tiene para el Programa promover la “gobernanza local” como una acción que da sostenibilidad a las intervenciones sociales. Para el PMT la gobernanza local es entendida como, una lógica de complementariedad, específicamente, “cuando se generan vínculos sinérgicos con la promoción de participación sustantiva y el fortalecimiento del capital social comunitario en el marco del desarrollo territorial; el concepto de gobernanza es hoy por hoy lo suficientemente versátil como para permitir que se considere como un rasgo de la misma, la inclusión de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos”. (Gómez, 2002. Citado en Manual PMT, 2017)

Además de lo anterior, como se estableció en el Marco Teórico, Olavarría sostiene la importancia que tiene la política pública en materia de fortalecimiento de la seguridad y participación ciudadana, como factores centrales en la construcción y consolidación de escenarios sociales como éste. De esta manera el diseño del PMT, considera la existencia de instancias participativas, lo que implica la toma de decisiones respecto de temas que no están previamente definidas en el Programa. El objetivo de aquello, es favorecer la deliberación y decisión por parte de los actores involucrados en el proceso.



Respecto a las lógicas de complementariedad propuestas por la gobernanza, la articulación de la ciudadanía con las instituciones públicas y privadas y sus respectivas autoridades, es otro ámbito del diseño programático que se explicita y potencia a través de una serie de hitos que deben ser cumplidos por el equipo ejecutor en apoyo a la Mesa Ciudadana, constituida para efectos de dar conducción y liderazgo al proceso de manera articulada, participativa y priorizando por sobre todo, los reales intereses y necesidades de los actores del territorio.

Desde el punto de vista Metodológico, el PMT ha desarrollado una estrategia de intervención orientada a la superación de la pobreza como parte de la misión institucional, pero a la vez establece muy claramente tres pilares fundamentales que sostienen no solamente la definición metodológica, sino constituyen el cimiento basal del Programa en cuanto a lo conceptual. Desde estos tres conceptos se construye el diálogo teórico/metodológico que el Programa establece con las diversas instituciones públicas y privadas en el ámbito de la articulación y coordinación, siendo estos:

- El fortalecimiento del capital social comunitario;
- La participación sustantiva, y
- La gobernanza local.

Tal como se planteó con anterioridad, dada su relevancia conceptual, éstos serán analizados en detalle más adelante.

El “Más Territorio” interviene los barrios o localidades que concentran pobreza y vulnerabilidades, al objeto de adicionar trabajo socio comunitario, de generar y articular instancias de coordinación intersectorial de la política pública a nivel, nacional, regional y comunal. Además, el PMT tiene un fondo “no concursable, si conversable, que permita aportar al financiamiento de iniciativas de corto plazo y alto impacto, pero la real contribución está en apoyar la creación y fortalecimiento de redes colaborativas en el territorio” conforme al Manual PMT (2017). En otras palabras, aportar a la activación de dinámicas socio productivas y comunitarias en lógicas de diálogo político y cohesión social territorial.

En otro aspecto del Programa, vinculado con la ejecución o implementación de la Metodología, es claro que este es un esfuerzo y un desafío que implica el uso adecuado y oportuno de una serie de técnicas de reconocimiento territorial que el Programa denomina

“Técnicas Basales”, las cuales son obligatorias y deben ser implementadas en las fases del Programa

Sin embargo, es una posibilidad en este diseño, que los equipos puedan introducir cambios o innovaciones metodológicas en su aplicación. Estas modificaciones se denominan “aplicación creativa, proactiva y lúdica de la metodología”. En este sentido, “la posibilidad de innovar e incorporar nuevas experiencias a los dispositivos metodológicos, posibilita crear instancias de trabajo donde surjan nuevos conocimientos, nuevas oportunidades de enseñanza – aprendizaje y por, sobre todo, contribuir a nuevos procesos de revisión y ajuste metodológico, a partir de estas nuevas técnicas y prácticas”. (Manual PMT, 2017)

Parte de las complejidades de una estrategia de intervención social para la superación de la pobreza con Enfoque Territorial, es reconocer la heterogeneidad y particularidad territorial y luego generar estrategias de intervención que viabilicen, en primer lugar, la correcta priorización de esas necesidades, y en segundo, la posibilidad de ir abordando cada una de esas necesidades o intereses, mediante planes de corto y mediano plazo, siempre respetando la incorporación protagónica de las y los actores del territorio.

Un aspecto interesante de resaltar en lo metodológico dice relación con el constante proceso de revisión y retroalimentación que se realiza a la metodología del PMT. En efecto, es posible constatar que se trata de un programa social implementado desde el Estado Central, con un presupuesto inicial más que aceptable y en una experiencia de programa piloto, se permita ir construyendo y reconstruyendo la metodología de manera flexible, donde los propios procesos de implementación retroalimentan el diseño programático del Programa, materializando aquello, en lo autodenominado una aplicación “creativa, proactiva y lúdica de la metodología”.

El diálogo entre etapa de diseño – ejecución / ejecución – diseño, en una posibilidad cierta de modificación a las estructuras de un programa social con financiamiento público, es una arista que bien vale la pena destacar. Este es un elemento poco habitual de verificar en materia de diseño y formulación de la política pública. De hecho, el propio Programa señala lo siguiente “[...] el PMT pone a disposición de la Institución una metodología flexible, simple, que abre posibilidades a la generación de nuevos conocimientos desde la pertinencia de la intervención social respecto a la realidad y práctica local. Una metodología aún en construcción, pero que hoy es el resultado de un intenso trabajo de diseño

colaborativo entre el nivel central y los equipos regionales y locales, este sería el sello del proceso”. (Manual PMT, 2018)

Por ello, la puesta en marcha de un trabajo colaborativo y flexible, propio y muy coherente con la apropiación de un enfoque que pretende intervenir e impactar unidades dinámicas y en permanente construcción, como establece el Enfoque Territorial. Sin embargo, se desprende del párrafo anterior, que el trabajo colaborativo y de permanente construcción, ocurre sólo entre los niveles nacional y regional del FOSIS, sin lograr aún permear las lógicas de trabajo parcelado y poco articulado presentes en una importante cantidad de otras instituciones del aparato público. Entonces, se puede afirmar que, la articulación como condición central de una perspectiva integral y situada, sólo fue posible observar con claridad a nivel intra institucional (FOSIS central y regional) y a nivel intra comunal en los territorios intervenidos. Por ende, el desafío es claro en materia de articulación interinstitucional, intercomunal, regional y nacional.

Este hecho, sin duda es grave, si se piensa que eran estos profesionales quienes eran los responsables últimos de concretar toda la apuesta conceptual y metodológica del PMT. Ellos mismos son los responsables de explicar y motivar a la comunidad, con la propuesta que el “Más Territorio” tenía para ellos y sus territorios. Cabe señalar, que esta desinformación y poco conocimiento del Programa es una situación que fue superándose a medida que transcurrió el tiempo y se fueron sucediendo distintas nuevas instancias de formación, capacitación e inducción organizadas por la institución.

En resumen y sin pretender agotar la discusión, se podría afirmar que, si bien el PMT incorpora el Enfoque Territorial, como perspectiva de análisis resulta muchas veces confusa y contradictoria su aplicación, pues si bien es cierto, el diseño del Programa así lo refrenda explícitamente, hay ciertas áreas de opacidad que obstaculizan su adecuada puesta en marcha.

En primer término, el desconocimiento generalizado que demuestran las autoridades políticas respecto del Programa “Más Territorio”, como de su propuesta conceptual y metodológica. Esta situación ha sido muy difícil de enfrentar, pues la resistencia a la innovación y el cambio por parte de alcaldes, directores de servicio públicos y otras autoridades regionales y locales, han entrampado el avance de convenios entre instituciones y la capacidad de articulación local – regional, local – nacional, ha sido muy poco productivo. Salvo aquellas regiones y municipalidades, donde las autoridades políticas

(intendentes y alcaldes) han manifestado un apoyo irrestricto al Programa, logrando importantes avances en tanto en coordinación como implementación del mismo.

Esta es una demostración más, de la importancia que tiene para el ámbito de la gestión pública, la existencia de voluntad política, pues para innovar en el ámbito de los programas sociales, debe existir la decisión de querer hacerlo. Especialmente, si se trata de innovaciones metodológicas que promueven la generación de espacios participativos a los actores locales existentes en el territorio, como a realizar acciones de coordinación y articulación institucional que retal vez requieren de un mayor esfuerzo y tiempo del que se asigna habitualmente a estas materias.

Un segundo aspecto que podría ser considerado como un área de difícil resolución para el PMT, dice relación con el bajo nivel de formación técnica y profesional de los equipos ejecutores. Efectivamente, los profesionales que conforman los equipos profesionales del “Más Territorio” tampoco contaban con un vasto nivel de conocimiento e información acerca de las propuestas e innovaciones que ofrecería el programa. Esta situación se evidenció específicamente en el nivel de manejo técnico que los profesionales demostraban respecto del instrumental metodológico e incluso la secuencia de actividades que contemplaban los respectivos Manuales Metodológicos creados por el FOSIS.

#### **IV. Implicancias de la adopción del Enfoque Territorial al Programa Más Territorio**

Cuando se habla de enfoque o perspectiva territorial, de acuerdo con lo señalado por el PMT, lo que se hace es “aludir a una estrategia que posibilite el tratamiento de fenómenos o procesos, de diferente índole, que pueden darse en el espacio cultural, físico, natural o político donde se producen”. (Schneider, 2006. Citado en Manual PMT, 2017)

De esta definición de Enfoque Territorial que se plantea por parte del Programa, es preciso revisar una afirmación conceptual y epistémica. Se señala que bajo esta perspectiva de Enfoque Territorial “puede ser transversal a cualquier enfoque teórico” (Manual PMT, 2018:10). Sin embargo, esta afirmación parece cuestionable en tanto existe perspectivas teóricas que observan la realidad desde una mirada bastante restrictiva y lineal, donde los fenómenos sociales no son comprendidos desde la multi–dimensionalidad, ni mucho menos desde la complejidad que implica el abordaje e intervención de territorios con características tan diversos y heterogéneos desde su configuración particular.

En el capítulo del Marco Teórico, pudimos apreciar como la conceptualización del Enfoque, puede clasificarse en dos grandes “visiones”.

Aquellas que poseen un “enfoque desarrollista” del concepto, donde autores como Samper y Montoya lo entienden como un “proceso” o como “modelo de intervención”. Y que el énfasis está puesto en mejorar las condiciones de vida de la población, a través del apalancamiento de recursos a los territorios y de esta forma impulsar procesos de desarrollo territorial, que les permita integrarse a la economía mundial de manera más competitiva a los mercados nacionales e internacionales.

Por otra parte, están aquellos autores como Calvo, Cleary, Morales y Jiménez, quienes sostienen la tesis fundada en un Enfoque Territorial no como proceso ni como modelo, sino como una “perspectiva de análisis”. En perspectiva se entiende y explica al territorio como una construcción social sistémica, compleja, altamente interconectada y en permanente movimiento. A este esquema se le denominó “enfoque desde la complejidad”, puesto que asumen una mirada del territorio de manera compleja, con una serie de componentes que interactúan entre sí, con una fuerte carga subjetiva fruto de las constantes interacciones entre los sujetos que la habitan, con presencia de rasgos identitarios en permanente construcción y deconstrucción, lo que redundaría en la conformación de una denominada “territorialidad” singular y específica para cada territorio. Por lo tanto, asumir el Enfoque Territorial desde la complejidad, supone entender que la política pública debe considerar la existencia de una serie de principios y fundamentos inherentes a cualquier intervención que pretenda llevarse a cabo en un territorio. A saber, multi-dimensionalidad, multi-sectorialidad, articulación, singularidad territorial, entre otros.

Precisamente un impedimento sustancial en la incorporación del Enfoque Territorial al proceso de diseño y formulación de las políticas públicas dice relación con la rigidez que caracteriza su proceso de planificación y las inexistentes instancias de participación para los actores sociales, individuales o colectivos, que constituyen un elemento clave en la comprensión y entendimiento de los procesos y dinámicas territoriales. Asimismo, la distancia que existe actualmente entre los equipos técnicos y los territorios hace prácticamente imposible que la actual forma en cómo se formula la política pública incorpore una visión compleja y flexible, con la incorporación de conceptos que resultan de las interacciones constantes que ocurren en los territorios. Por ejemplo, parafraseando a Rosemerie Santos, entender al territorio como una “frontera”, en la idea de movimiento, cambio y permanente construcción. La identidad, como sostenedora de proyectos socio –

políticos y culturales comunes y al actor, como aquel o aquellos que interactúan, dinamizan y finalmente dan sentido y simbolismo (por cierto, diverso), a cada uno de los territorios que habitan.

Basado en una concepción del territorio como construcción social, concepción aceptada por el PMT, el Enfoque Territorial tiene como fundamentos a los actores, a las dimensiones territoriales que emanan de las perspectivas generales asumidas y declaradas por los actores y las escalas espaciales y sus niveles desde donde dichos actores se articulan con los problemas de los territorios. El Enfoque, por tanto, tiene una perspectiva “multi-actores, multi-dimensiones y multi-escalas”. Toda la diversidad y riqueza de estos contenidos, es lo que debe recoger aquella perspectiva teórica que incorpore la perspectiva territorial.

A objeto de profundizar el análisis en un aspecto que resulta determinante en la forma como se concibe el Enfoque Territorial, es necesario retomar lo señalado en el Marco Teórico, en orden a distinguir el Enfoque como “perspectiva de análisis” de lo que sería éste como proceso (de desarrollo territorial). La relevancia de esta diferenciación radica en puntualizar el significado de cada uno de estos enfoques o miradas, y así contribuir a dilucidar una serie de equívocos que aún existen y obstaculizan, por una parte, la comprensión de la configuración de los territorios y sus procesos de cambio y, por otra, la construcción de su desarrollo.

Los principios que caracterizan al desarrollo territorial no pueden confundirse con los fundamentos del Enfoque. Esta confusión ha propiciado imponer a la perspectiva de análisis, al Enfoque, una carga normativa, es decir, se generan explicaciones dictadas por los lineamientos de un proyecto deseable.

El uso y aplicación de estos principios del Enfoque Territorial con enfoque desde la complejidad (perspectiva de análisis), puede observarse cuando se explicita que el Programa se enmarca en un Enfoque de Derechos o cuando, explicita la forma de como observa y entiende el Territorio desde una perspectiva compleja, sistémica y en permanente construcción (social). El proceso, es decir, el desarrollo regional, lo constituye el ejercicio de planificación y complementación del Programa en los territorios con todas las acciones y articulaciones que son necesarias de realizar, en los distintos niveles y escalas del plano nacional, regional y local.

Desde un ejercicio de análisis aplicado al PMT, sobre la base conceptual desarrollada en el Marco Teórico de esta investigación y contrastando la reflexión con la información obtenida de su etapa de ejecución, podríamos destacar entre sus fortalezas las siguientes características:

i. Multi–dimensionalidad

Transita de una visión unidimensional hacia una concepción multidimensional. Esto quiere decir que lo ambiental, lo económico, lo social, lo cultural y lo político institucional interactúan en el territorio y el PMT intenta hacerse cargo de esta condición, aplicando un criterio de flexibilidad y apertura en su diseño inicial de intervención.

En términos concretos, se puede destacar la existencia de experiencias exitosas como Lo Espejo (Región Metropolitana) y Canela (Región de Coquimbo), donde la Mesa de Trabajo Comunal, logró impulsar un proceso muy participativo con distintas organizaciones sociales y actores representativos de diversos sectores del Territorio.

Producto de este trabajo mancomunado, los Planes de Desarrollo Local, consideraron la presentación de proyectos que representaban a cabalidad los intereses y necesidades de la comunidad. Por ejemplo, en Lo espejo, el único proyecto presentado por las organizaciones sociales fue un estudio de suelo de su sector (población), que al no poder financiar por sí mismo, no podían presentar ningún otro tipo de iniciativa a fondos públicos, pues no cumplían con ese requisito de factibilidad técnica que se les exigía.

ii. Multi–sectorialidad

Las políticas públicas tienden a tener un sesgo muy sectorial, donde cada servicio o institución pública interviene el territorio desde su particular interés (sector). Esto ha traído como consecuencia, territorios “sobre intervenidos” y “duplicidad” de la intervención, con evidentes consecuencias de ineficacia en el uso de recursos, saturación del territorio y sus actores y muy bajos índices en el cumplimiento de los objetivos. El PMT, muestra como uno de sus principios orientadores, la articulación y coordinación con actores públicos, privados, ubicados en distintos niveles del ámbito territorial.

Aunque como se señaló previamente, hay un componente intrainstitucional, a nivel FOSIS, que fue muy bien logrado, en tanto la coordinación entre el nivel central y las distintas oficinas regionales, se mantuvo muy bien conectada y la institución completa en sintonía con el Programa. Si bien a nivel nacional, la evaluación no fue la mejor en términos de articulación, se pueden rescatar las experiencias de la región del Biobío y La Araucanía, donde si fue posible impulsar una articulación intersectorial en la aplicación del PMT. En ambas regiones, el factor determinante lo constituyó la Intendencia Regional, específicamente personalizado en la figura de los Intendentes regionales, quienes comprendieron la importancia de esta apuesta programática, comprometiendo los recursos institucionales disponibles, así como las redes de influencia necesarias, para sumar a otros sectores e instituciones de la región.

A nivel comunal, en general la experiencia fue evaluada como positiva, pues los alcaldes de las comunas seleccionadas para recibir el PMT, vieron con “buenos ojos” la llegada a sus respectivas comunas, de un Programa Social que se comprometía a innovar en materia de intervención pública, abriendo espacios reales de participación a la ciudadanía. (Presentación Hallazgos Curso Internacional “Planificación Multi–escalar para el Desarrollo con Igualdad”, 2018)

iii. Capitalización humana y social

Toma en cuenta el capital humano (capacidad de las personas), el capital social (relaciones y redes que facilitan la gobernabilidad) y el capital comunitario (base de la organización social).

Cabe destacar que este es un concepto que aparece poco relevante en las evaluaciones del PMT. Además, desde el punto de vista de esta investigación, es posible afirmar que este concepto no está muy presente en los lineamientos conceptuales de los autores que trabajan el Enfoque Territorial.



Aún más la capitalización humana y el capital social aparecen vinculados a autores que refieren una mirada desarrollista del enfoque y muy en la línea del proceso y desarrollo territorial. Por esta razón, es que se observa aquí un segundo elemento contradictorio desde el punto de vista conceptual.

iv. Valor Agregado Territorial

Reconoce la importancia de los encadenamientos de valor agregado, pero articulados al territorio en una economía multi–sectorial, destacando la importancia del alcanzar objetivos múltiples y articular procesos productivos.

Aunque no es el elemento central del “Más Territorio”, el espacio de flexibilidad en su diseño permite que dada la particularidad y necesidad de cada territorio, sea posible trazar objetivos en esta línea productiva. Esto se materializa en el Plan Local de Desarrollo Social (PLDS). Este concepto, definitivamente no aparece la bibliografía sobre Enfoque Territorial y es evidente que el “valor agregado” tiene incorporada una perspectiva desarrollista en su acepción.

v. Diferenciación Territorial

Promueve esquemas de cooperación que se adapten a las distintas demandas de los pobladores y agentes de los territorios; es decir, la diversidad natural y la heterogeneidad política de cada territorio deben enfrentarse con estrategias diferenciadas para cada uno de ellos. El PMT establece como parte de su diseño, la apropiación de metodologías específicas de acuerdo con la singularidad territorial, capacidades locales, articulación con el gobierno local, entre otras.

Por lo tanto, en un marco general, surgen iniciativas específicas. De hecho, los PLDS antes mencionados, son la manifestación concreta de este principio. La diferenciación territorial si es un principio del Enfoque Territorial abordado y trabajado en sus principios y fundamentos. Se asume desde el enfoque de la complejidad, pues se hace cargo de las particularidades territoriales que existen y son observables en cada uno de los territorios de

intervención. Dicha diferenciación o particularidad territorial, podría resumirse en la existencia de una “territorialidad”.

vi. Articulación Territorial.

Visualiza los territorios como unidades articuladas a una trama social y cultural más amplia, trama que se asienta sobre una base de recursos naturales y que se traduce en formas de producción, consumo e intercambio, que son, a su vez, armonizadas por las instituciones y las formas de organización existentes. Además, en dichas regiones o zonas hay asentamientos que se relacionan entre sí y con el exterior, y en los cuales interactúan una serie de instituciones, públicas y privadas.

Para el Programa, la articulación con los municipios donde se quería ejecutar esta inversión pública resultaba clave, pues se entiende que, sin la coordinación y apoyo del gobierno local, sencillamente no era posible la consolidación de una gobernanza a nivel local. Luego, la coordinación con las redes sociales y productivas del territorio era otro imprescindible, en la misma línea de la articulación y coordinación.

- vii. Como ya se ha señalado, este es un actor que tuvo sus particularidades en tanto resultados diversos posibles de observar. A nivel comunal, los alcaldes efectivamente tuvieron una positiva respuesta frente a la llegada del PMT. Este elemento resultó clave en los resultados futuros, pues en aquellas comunas donde la autoridad se comprometió con el desarrollo del Programa y participó de las distintas instancias donde era convocado por los actores, se produjo una mayor sinergia institucional y económica. Pero también fue un aliciente para las organizaciones, quienes al ver que sus alcaldes apoyaban y participaban a través de sus equipos profesionales, produjo una mayor motivación e incentivo a la participación social. De hecho, uno de los aspectos mejor evaluados en materia de articulación, resulta en el nivel intracomunal, donde son los actores del territorio quienes lograron una mayor y mejor organización en función de los objetivos y productos del PMT. (Presentación hallazgos Curso Internacional “Planificación Multi-escalar para el Desarrollo con Igualdad”, 2018)

La incorporación del Enfoque Territorial al diseño del “Más Territorio” acarrió una serie de implicancias tanto en el ámbito de la gestión como en el campo de lo político institucional.

Desde lo político institucional, el Enfoque deja en evidencia las serias dificultades que presenta la institucionalidad pública al momento de la coordinación y articulación multi-escalar, tanto en el nivel local/comunal e intra comunal, como en el nivel local/regional y nacional. Aunque este hecho no representa mucha novedad, pues la escasa capacidad de articulación de lo público es sabida, lo más preocupante, es constatar que, el éxito o fracaso de un Programa o política pública depende casi exclusivamente de la “buena voluntad” y disposición personal de las autoridades políticas en cualquiera de los niveles de la gestión.

Por otra parte, la incorporación del Enfoque Territorial también representó una serie de desafíos conceptuales y metodológicos para los equipos profesionales del FOSIS. Uno de los más significativos fue la definición conceptual del PMT desde la mirada particular del ET como “perspectiva de análisis”, el cual observa y comprende el Territorio desde una observación compleja, la que propone una resignificación del contexto socio – territorial a intervenir, incorporando conceptos como multi-dimensionalidad, multi-escalaridad, multi-actorialidad y articulación, todas categorías analizadas en este apartado.

A objeto de complementar y profundizar esta reflexión, es que a continuación se presenta el resultado de la Matriz Integrada del Enfoque Territorial, propuesta en el capítulo del Enfoque Territorial. La siguiente Matriz, expone los resultados obtenidos del análisis crítico entre las categorías Diseño del PMT con Enfoque Territorial y las dimensiones Conceptualización, Forma de Observación y Dimensión Intervención.

**Matriz N°4.**

**Análisis crítico del Programa Más Territorio desde la incorporación del Enfoque Territorial**

	<b>ENFOQUE TERRITORIAL DESARROLLISTA</b>	<b>ENFOQUE DE LA COMPLEJIDAD TERRITORIAL</b>
<b>DIMENSIÓN CONCEPTUAL</b>	Al analizar detenidamente los documentos y orientaciones del PMT, se aprecian ciertas contradicciones o errores en el uso conceptual.	El Programa "Más Territorio" declara incorporar a su diseño el Enfoque Territorial como "perspectiva de análisis" y no como "proceso". Si bien esto último no es una declaración explícita, es posible inferirlo, cuando señala que el PMT plantea como propuesta innovadora una resignificación conceptual del territorio como unidad de intervención.
	Por ejemplo, Enfoque Territorial, se usa de manera indistinta para referir tanto "perspectiva de análisis" en la comprensión del territorio; como de "proceso" en la ejecución de sus distintas etapas; y también como "modelo de intervención", al referir a la implementación o ejecución de actividades, fases o despliegue del instrumental metodológico.	Se destaca la incorporación de la "participación social sustantiva" como elemento transversal, sobre el cual se articula con fuerza un discurso programático que define la participación de los actores del territorio como esencial en las instancias de deliberación y decisión.
	Lo anterior, evidencia un nivel de imprecisión y falta de rigurosidad conceptual, al momento de identificar y definir los alcances y usos del Enfoque Territorial.	El territorio como espacio de permanente pugna por el poder, instala la necesidad de comprender la unidad territorial como diversa, dinámica, construida sobre la base de relaciones de poder.
<b>FORMA DE OBSERVACIÓN</b>	Posee un discurso desarrollista, en tanto en sus orientaciones metodológicas, sostiene abiertamente que los esfuerzos del Programa deben centrarse en la promoción de "procesos de desarrollo social", tendientes a "mejorar la calidad de vida" de quienes habitan el territorio, y hacer de éstos, "territorios más competitivos" al momento de incorporarse a los "mercados globales y locales". (Manual PMT, 2008)	El Programa "Más Territorio" asume un tipo de observación compleja, en tanto la decisión de incorporar el Enfoque Territorial al diseño de este programa social, representa la materialización de una mirada "holístico-sistémica" y "dinámico histórica" del territorio.
	Enfatiza un discurso muy institucionalizado.  Nuevamente es posible apreciar un nivel de contradicciones y desprolijidad en el uso conceptual, lo que se evidencia en los documentos Programáticos y metodológicos del PMT.	Desde esta perspectiva, conceptos como interacción simbólica, (de) construcción y construcción permanente del territorio y el ejercicio del poder, son categorías presentes en la observación y comprensión del Territorio.

	ENFOQUE TERRITORIAL DESARROLLISTA	ENFOQUE DE LA COMPLEJIDAD TERRITORIAL
<p><b>DIMENSION INTERVENCIÓN</b></p>	<p>En coherencia con las contradicciones ya identificadas en las dimensiones anteriores, se vuelve a observar imprecisión conceptual</p>	<p>El Programa incorpora en su fase de diseño conceptual y repertorio metodológico, conceptos propios de una perspectiva de análisis compleja, donde el Enfoque Territorial contribuye desde esa forma de observación.</p>
	<p>En algunas experiencias revisadas, se Incorpora al repertorio metodológico del PMT, instancias "participativas", cuyo interés principal, está mediado por los productos o metas institucionales definidas por el Programa, lo que, sumado al escaso tiempo de trabajo, impone una acción de corto plazo, sin espacio para la deliberación. El resultado final, es la transformación de estas instancias participativas y deliberativas con incidencia real de la ciudadanía, en instancias consultivas, que sólo validan el trabajo realizado por el equipo técnico.</p>	<p>Multidimensionalidad, multiescalaridad, multiactorialidad, articulación, entre otros, son conceptos que aparecen explícitamente señalados por las orientaciones metodológicas y documentos de presentación institucional.</p> <p>Asimismo, la coordinación a nivel nacional, regional, local e intra local, puede ser considerada como uno de los aspectos más interesante, pero a la vez más desafiante en materia de articulación en la gestión pública.</p>
	<p>Asimismo, el uso de conceptos como "capital social", "capital social comunitario", "gobernanza", podría ser interpretado como la instalación de una perspectiva de intervención tradicional, desarrollista, diseñada desde una visión institucional, más que participativa.</p>	<p>No es casual que, en aquellos territorios donde se logró desarrollar una adecuada articulación pública de los distintos niveles en el territorio, la experiencia del PMT fue directamente proporcional con el éxito de la coordinación y articulación de la gestión. Actores territoriales, técnicos y políticos, todos sumados tras un objetivo común</p>

Fuente: Elaboración propia

En consecuencia, desde el punto de vista de este estudio, el Enfoque Territorial podría sintetizarse de acuerdo con las siguientes categorías propuestas a continuación. Cabe destacar, que estas dimensiones y sus respectivos indicadores son el resultado de las categorías a las que la investigación<sup>55</sup> vincula el Enfoque Territorial.

i. Dimensión Conceptual

El Enfoque Territorial será considerado conceptualmente como una “perspectiva de análisis”, porque, desde ese punto de vista conceptual, nos permite comprender y entender el territorio desde una perspectiva de la complejidad, integrando al análisis de los territorios, nuevas categorías analíticas como “territorialidad”, “territorio como frontera”, “territorios de poder”, multi-escalaridad, entre otros. Por ende, el Enfoque Territorial no puede ser reducido a la idea de “proceso” o “modelo de intervención”.

Se observan inconsistencia entre el relato conceptual y la aplicación del Enfoque, pues en la fase de implementación no siempre fue posible sostener la idea del Enfoque Territorial como perspectiva, ya que muchas veces se aplicó como proceso, en tanto los tiempos y demandas institucionales así lo fueron exigiendo.

La contradicción surgida en la aplicación del PMT, siempre emerge en la difícil oposición de visiones, entre lo institucional, por un lado, con una mirada restrictiva y de corto plazo, y por otro, la visión innovadora de la complejidad, que intenta relevar lo participativo y lo local territorial.

ii. Dimensión Forma de Observación

El Enfoque Territorial, a juicio de la investigación, debe ser asociado a una forma de observación desde la complejidad.

Entre otros argumentos que respaldan dicha afirmación, es posible señalar la idea que el Enfoque propone un tipo de análisis contextual y situacional de cada territorio, observándolo como una unidad específica y singular diferenciada de otros territorios. Esto en materia de intervención resulta clave al momento de diseñar futuras intervenciones. Aportando una mirada amplia, estructural y relacional del

---

<sup>55</sup> Cada una de estas dimensiones fueron trabajadas conceptualmente en los capítulos dedicados al Marco Teórico e integradas en al capítulo Análisis del Estudio.

territorio, dando relevancia a la contribución que pueden realizar los propios actores del territorio, en la construcción de este análisis contextual.

iii. Dimensión intervención

El Enfoque Territorial reivindica la experiencia y saber de los actores locales territoriales. Reconoce la importancia de incorporar en todas las fases de la intervención, las necesidades, intereses y conocimientos que estos actores pueden aportar en la definición de prioridades. Además, internaliza que la capacidad de incidencia y decisión es parte de las relaciones de poder existente en todo proceso de intervención.

En la fase de intervención, es donde mayores contradicciones surgieron entre las visiones de mediano y largo plazo que pretendía imponer el PMT y las restricciones de tiempo, basada en criterios esencialmente economicistas. Este hecho, provocó muchas veces, desajustes importantes en materia de cumplimiento de metas, inconsistencias en la información que se entregaba a las organizaciones sociales, lo que afectaba la credibilidad y confianza en lo que el PMT era realmente capaz de ofrecer.

**CAPÍTULO VI**  
**CONCLUSIONES**



A medida que el documento va consumando sus distintas etapas y la información contenida arroja resultados concretos en torno a los temas investigados, se ha logrado constatar que lo local – territorial ha sido revalorizado, como correctivo compensatorio y actor complementario de equilibrio, mientras, se ha supuesto que la territorialidad se reafirme como un valor emergente.

Por su parte la globalización, en principio tan alejada de la dimensión territorial, ha supuesto una valorización del territorio en general, de lo local en particular. Como diría Precado, este proceso denominado “Paradoja de la Territorialidad”, se presenta como el “exceso de abstracción, la espacialidad y la dislocación lo que ha permitido volver la mirada y el pensamiento a los aportes de la variable espacial como una manera de corregir el proceso de globalización, en lo que al papel del territorio se refiere”. De esta manera, cuando el Territorio, como variable, parece haber perdido su valor, se hace posible avanzar en su contenido y su significado, pasando de tener una mera asignación de “lugar” (sin mayor simbolismo no movimiento) a adquirir un rango de “construcción social”, siendo armado sobre la base de un profundo y dinámico simbolismo, con una amplia configuración multidimensional en permanente interacción. Entonces, el “lugar” como concreción espacial de localización adquiere un nuevo significado mucho más complejo, pero también más comprensivo. La paradoja de la territorialidad introdujo una nueva manera de percibir e interpretar las realidades territoriales desde la perspectiva de la globalización.

También vale la pena destinar algunas líneas, a identificar y resumir las perspectivas centrales entorno, la conceptualización sobre Territorio. Desde la perspectiva de la geografía humana tradicional, el territorio constituye su expresión histórica configurada a partir de las relaciones entre los seres humanos y las que existen entre estos y el resto de los componentes del planeta. No obstante, en la amplia revisión conceptual realizada en esta investigación, ha sido posible constatar que la anterior definición no concita mayor acuerdo, especialmente desde aquellas perspectivas que intentan asumir la incorporación del pensamiento complejo al análisis de los contextos territoriales. Lo anterior, podría materializarse en palabras de Santos, en pensar el territorio como una “frontera” en permanente de/construcción y movimiento, el cual, en conjunto con la emergencia y creación de procesos identitarios, configuran lo que se ha denominado “territorialidad”; la convergencia territorio/territorialidad o la convergencia entre lo material/inmaterial.

Como fue posible comprobar, para una parte de los investigadores de esta perspectiva, el territorio es aquella construcción social que se configura a partir de las

relaciones sociales, o dicho de otro modo, no existe territorio previo al proceso de interacción social. En consecuencia, el intercambio y construcción simbólica, la “apropiación” del territorio, es lo que está a la base del concepto desde esta mirada.

La existencia de una diversidad de miradas en torno a los contextos territoriales es indudable. Así como también es indudable, la existencia de miradas reduccionistas del territorio, que como se revisó en el capítulo del Marco Teórico, lejos de adoptar una perspectiva conceptual compleja, la restringen, situando la centralidad del análisis en la existencia del territorio como una demarcación geográfica, relativamente pequeña, la cual es modificada por el grupo humano de acuerdo con sus necesidades. La comprensión del territorio desde una clave geográfica y en función a su tamaño (sea pequeño o grande), parece ser un reduccionismo que puede inducir a errores de interpretación y segmentación de la realidad, lo que podría transformarse en un insumo parcial y errado para quienes utilicen esta información al momento de diseñar y formular una política pública de corte territorial.

Esta es una realidad permanente en los espacios diseño y ejecución de políticas públicas dirigidas a los territorios. Es recurrente entre los equipos vinculados a la gestión de dichas políticas considerar al territorio como una unidad geográfica pequeña y sin mayor reflexión se intervienen desde esta forma de visualizarlos. Pero, si aceptáramos como válida esta manera de entender al territorio, sólo se considera la existencia de un nivel o escala, negando la existencia de otras interacciones en el territorio, por lo tanto, se acepta la ausencia total de multi-escalaridad y multinivel. Bajo la acepción de territorio como demarcación de tamaño relativamente reducido, emergería también, una contradicción al emplear por ejemplo la expresión “territorio nacional”. No obstante, tratando de explicar el sentido de estas expresiones, más bien reafirma, la inconsistencia de aquellas acepciones de carácter restringida y, por el contrario, da mayor sentido a la idea que todo territorio es una construcción social manifiesta en diversos niveles de escalas espaciales.

En síntesis, el Territorio no es solamente el espacio geográfico en el que tienen lugar las relaciones económicas, sociales, políticas o culturales. El territorio es el conjunto de actores que lo habitan, lo viven y lo sufren. Posee una organización social y política (redes y poder); cultura e identidad (historia, ritos, costumbres, etc.); instituciones públicas y privadas, así como un medio ambiente con el que se vincula e influye recíprocamente.

Respecto del Enfoque Territorial, también cabría señalar un par de precisiones conceptuales a la hora de consolidar una referencia teórica específica. Sin intención de agostar la discusión, pero luego de revisar múltiples definiciones, características y fundamentos propios del Enfoque, es posible plantear la siguiente síntesis en torno a su conceptualización.

El Enfoque Territorial es o se trata de una perspectiva de análisis que intenta una aproximación territorial multi-dimensional y no solo sectorial en vista a la intervención. Entiende el territorio como una de/construcción social, esto es, pensar al territorio como “frontera” con existencia de identidad invariablemente en movimiento; donde la creación de redes (sociales y políticas), instituciones (públicas y privadas) y la instalación o desarrollo de capital social (individual y comunitario) a objeto de sustentar los acuerdos que están (o estarán) a la base de la estrategia local de intervención. Esto implica valorizar y fortalecer la articulación multi-escalar que posibilita procesos de sinergia institucional, así como la presencia de multi-actores que interactúan de manera dinámica y continua, deliberando, decidiendo y construyendo en la cotidianeidad, el destino del territorio. Asume, además, el desafío de la complejidad, esto es incorpora la necesidad de la interdisciplinariedad en la intervención y la incorporación del pensamiento complejo al análisis del contexto territorial.

Pues bien, la gran interrogante en este momento es ¿Cómo avanzar en la instalación de la perspectiva territorial en las políticas públicas en general y/o en la política social en particular? A partir de lo revisado en esta investigación, las posibles respuestas tendrán que ser exploradas desde distintos ámbitos de la gestión pública y de la intervención social. Lo que resulta evidente es que la actual estructura político – administrativa del Estado chileno, no es precisamente un facilitador al momento de generar espacios de decisión autónoma a nivel regional o comunal, ni menos posibilita la generación de instancias participativas para la ciudadanía o sociedad civil organizada.

En efecto, Chile no cuenta con un Estado descentralizado, donde sea posible observar que las decisiones tomadas en las instancias territoriales cuenten con la autonomía suficiente del poder central. Si el país fuera realmente una república descentralizada, sería de gran ayuda en materia de decisiones regionales, provinciales y comunales, decidir sobre la incorporación o no del Enfoque Territorial en el diseño e implementación de las políticas públicas de corte territorial. Pero resulta que la realidad es otra.

Al momento de definir descentralización, aunque sea en un sentido amplio y genérico, es preciso afirmar con toda claridad, por sobre todo es un proceso político de transferencia de poder desde un nivel central nacional, a un nivel regional – local o subnacional. Arocena plantea que en lo institucional – administrativo, es la transferencia de facultades que se otorga a las entidades públicas del Estado subnacional, para gobernarse por sí mismas, mediante la radicación de funciones en sus manos para que las ejerzan autónomamente. En otras palabras, es la transferencia de poder real para la toma de decisiones, en lo político, lo administrativo y lo económico.

Tomando como referencia esta definición, el aparato público chileno no es descentralizado sino desconcentrado, por cuanto, no existe una verdadera transferencia de poder, sino lo que se transfiere son funciones y poder de decisión sobre aspectos de gestión administrativa y cuestiones de funcionamiento cotidiano, es decir, existen limitaciones competenciales de carácter político administrativo y económico, para que las autoridades regionales y comunales puedan decidir sobre el tipo de programas sociales a financiar o qué cantidad de recursos se van a destinar para cada uno de los territorios. Más aún, resolver sobre el tipo de enfoque a introducir en el diseño y formulación de una política pública, es en estos momentos imposible. Entonces, con ese alto nivel de burocracia administrativa, el quehacer proyectado para una eventual aplicación de reformas será impracticable, porque, como es de esperarse, los cambios en este punto necesitan de una inversión económica y una articulación institucional de gran escala, que se verá frenada por todas estas barreras impuestas hace cuatro décadas, con esta descentralización ilusoria.

Precisamente la apertura de espacios de participación social y política, con el surgimiento de liderazgos y actores locales relevantes, es quizás, uno de los factores donde mayor aporte pueda brindar un efectivo proceso de descentralización política y administrativa. Un ejemplo que podría reafirmar la hipótesis sostenida anteriormente está relacionado con la inédita elección directa de Gobernadores Regionales que se realizará en Chile el próximo abril de 2021. Esta elección representa tres décadas de lucha política e intentos fallidos por descentralizar al excesivamente centralizado Estado chileno y dotar a las Regiones de una autoridad elegida directamente por sus habitantes y no designadas por el Presidente de la República, lo que restringe el actuar autónomo de esa autoridad, pues ocupa un “cargo de confianza” del ejecutivo.

Cabe precisar, en la estructura pública chilena las Municipalidades poseen efectiva descentralización política (sus autoridades locales son elegidas a través de elección

popular: alcalde y concejales); poseen parcial descentralización administrativa (tienen decisión sobre programas y políticas locales en algunas materias), y finalmente, parcial descentralización económica (poseen fuentes de financiamiento autónomas). El problema que ocurre en el nivel local, es que a pesar de estas prerrogativas en lo administrativo y económico, las limitaciones para tomar decisiones por parte de los alcaldes, se originan en los escasos recursos humanos y económicos de los que disponen, por lo que siempre existe dependencia hacia el nivel del Estado Central, quien financia y por lo tanto decide en qué se invierten o gastan estos recursos. La única excepción a esta regla, la constituyen aquellos municipios de mayores ingresos, los cuales no sólo son escasos, sino además se ubican en territorios muy específicos al interior de la ciudad, instalando un complejo escenario de segregación territorial.

Adicionalmente, en Chile las entidades no son verdaderamente autónomas, ya que tienen competencia y patrimonio limitado y están sujetas a un permanente control, orientación y evaluación general de sus actividades.

La legítima aspiración de territorializar las políticas públicas nacionales se enfrenta de forma inevitable con el paradigma sobre el que está construido el Estado de Chile, lo que implica, entre otras cosas, la imperante necesidad de romperlo para lograr su propósito. Entonces, lo primero que debe hacerse es fortalecer los esquemas de descentralización, pues como ha sido la tónica en la administración del Estado chileno, se cuenta apenas con un sistema desconcentrado, que no resulta suficiente para cumplir la finalidad del Enfoque Territorial, porque la coyuntura enseña que las instituciones son extremadamente dependientes al nivel central, y se ven limitadas en recursos, capital humano y en algunas ocasiones hasta en infraestructura. Si la problemática continúa, difícil será materializar las ideas que se tienen proyectadas e inevitablemente ocurrirá que los programas sociales que han incorporado el Enfoque Territorial se debilitarán, puesto que no se brinda el apoyo político y económico necesario durante la etapa posterior a su aprobación. Lo ocurrido en la etapa final con el Programa “Más Territorio” representa una evidencia indiscutible en esta materia.

Para fortalecer la descentralización es necesario que el Estado aplique una lógica inversa a la ejecutada hasta ahora, y aunque suena sencillo, esto implica todo un proceso de transformación que tendrá como foco la autonomía de las instituciones. Para lograrlo, es obligatorio y fundamental partir reconociendo la diferencia existente entre cada Región y

Comuna en lo que respecta a sus fuentes de producción, capital social, humano y ambiental, lo que el Enfoque Territorial denomina “singularidad territorial”.

Por otra parte, como segunda medida, se hace indispensable el fortalecimiento de la participación social ciudadana sustantiva, esto significa introducir ciertas exigencias y resguardos de cómo se entiende esta participación. Entre otras, entender la participación desde una perspectiva centrada en los actores, donde se potencie el saber y conocimiento que ellos pueden realizar en el cumplimiento de objetivos, y no instrumentalizándola, con un fin asistencialista, formal y restrictiva, donde las instancias definidas como participativas sólo buscan la validación de procesos conducidos y decididos desde “afuera”.

La participación social de la ciudadanía es requisito sustancial en la lógica y sentido del Enfoque Territorial, pues sólo la incorporación de la sociedad civil a los procesos de diseño y ejecución de la política pública puede contribuir en garantizar la coherencia y pertinencia de las medidas que tome un Gobierno a objeto de resolver un problema público. Sin participación social, hay un riesgo evidente de no apuntar a las reales necesidades de la población o territorio que se desea intervenir. Como diría Laclau, las sociedades “altamente institucionalizadas y administrativas” resuelven las demandas de la sociedad a través de soluciones elaboradas por técnicos y equipos profesionales, que no toman en cuenta ni les interesa el conocimiento y experiencia de los ciudadanos, organizaciones y gente que habita esos lugares donde llega la “solución” del Estado.

Ahora bien, existe una fuerte crítica por parte de distintos sectores de la sociedad, académicos y actores locales, ante la escasa relevancia que se le otorga a la participación social, por parte de los “tecnócratas de la administración”. Para Santos, dejar fuera a los ciudadanos a quienes viven y sufren el territorio, no sólo deslegitima la política pública como instrumento de intervención, sino además posterga una y otra vez las reales necesidades de la ciudadanía, en una demostración que la adopción de posturas normativas por parte de los elaboradores y gestores de las políticas sociales resultan, la mayoría de las veces, acciones poco permeables para una participación de las instancias organizativas de la sociedad civil “negligenciando” las demandas más legítimas de la población, colaborando en profundizar procesos de segregación y atomización de la ciudadanía.

Por lo tanto, incorporar el Enfoque Territorial a la política pública, implica un cambio en la forma como se observa el Territorio. Implica comprender y observar el territorio desde una perspectiva de análisis a partir de la complejidad, entendiéndolo como un “espacio”

apropiado y construido socio–históricamente, por medio de un modo de relación e interacción permanente e interdependiente que construye símbolos, costumbres y una serie de otros códigos propios de cada contexto territorial, que lo diferencia, singulariza y asemeja de los “otros” territorios. De este modo, el objetivo de fondo es contar con una perspectiva de análisis (epistemológica y teórica), donde la intervención de la política pública, se asume desde la “complejidad territorial”, es decir, una forma de observación donde conceptos como multi–dimensionalidad, participación de actores, frontera, identidad y territorialidad, constituyen la fuerza conceptual más importante de este Enfoque.

Sin embargo, el discurso se tornaría ingenuo si se afirmara que los ciudadanos tienen total conciencia para participar en estos espacios que se abren ocasionalmente en el ámbito local. En realidad, lo que impera en amplios sectores de la ciudadanía es el desconocimiento de la utilidad de participar, ya que el ejercicio democrático en estos escenarios queda anulado por un factor obvio, la ignorancia frente a los mecanismos y recursos con los que se cuenta como particular para defender los intereses colectivos cuando las decisiones emanadas de los detentadores del poder resultan contrarias al interés de las mayorías.

Por tanto, el fortalecimiento de la participación, pasa entre otros factores, por la educación como promotora y creadora de ciudadanos conscientes, transformadores y libres, pues por medio de la educación ciudadana se toma conciencia real del poder, individual y colectivo, que es posible ejercer, y donde todo ciudadano utiliza cada uno de los mecanismos de participación y herramientas con las que cuenta individualmente para defender los intereses y derechos colectivos. De esta forma, no solo se contribuiría a la erradicación de la ignorancia y desinformación, muchas veces intencionada desde los poderes fácticos, sino que además se fortalece el ejercicio democrático, porque una democracia que tiene como piedra angular una ciudadanía consciente de sus derechos y prerrogativas es fuerte, real y le otorga sustentabilidad a las decisiones tomadas.

El tercer punto a fortalecer es la relación entre Territorio y la contribución de éste a los procesos de desarrollo social, ya que, los territorios y su particularidad multi–dimensional, en la medida que cuente con gobernantes y autoridades que piensen los territorios y sus múltiples recursos (naturales, económicos, sociales, entre otros) de manera estratégica, planificada y participativa, podrán introducirlo como factor clave en el enfrentamiento y disminución de la desigualdad territorial.

Con la aplicación de lo dicho de forma precedente, la incorporación del Enfoque Territorial tendría un cimiento fuerte para su construcción, pero el fortalecimiento de la descentralización, la participación y la concepción del territorio como instrumento de desarrollo, sin recurrir a posturas pesimistas, enfrentan al factor político y el factor económico, y como se ha dicho, el entrapamiento en su ejecución puede crear desencantos en los actores individuales y colectivos del territorio, cuestión gravísima, pues estaríamos frente a una propuesta de trabajo programática sólo teórica, sin posibilidad alguna de implementarse realmente.

Hoy resulta más urgente que nunca reconocer la significativa interrelación existente entre las tres tendencias-desafíos mencionadas en el marco teórico (descentralización, regionalización, democratización), al tiempo que es prioritario dejar de tratarlas de manera inconexa para proponer una visión de conjunto que otorgue respuesta a la complejidad territorial. Desde este punto de vista, la descentralización, por ejemplo, no quedaría reducida a sólo una redistribución del poder, sino más bien abarcaría todos los procesos cotidianos y experienciales del diario vivir. Con lo cual, como señala Fernando Ther, se intenta trascender tanto del reduccionismo - que no ve más allá de las partes - como al holismo - que no ve más que el todo -.

La mirada o perspectiva aquí planteada, parte con el reconocimiento esencial de las redes de coordinación, sustentada en la existencia de actores coordinados entre sí, a través de la integración espiral en red. Vale decir, se trabaja intentando hacer comprensible el conjunto de emergencias a partir de la relación entre discursos (territorios discursivos), hechos (territorios vividos) y poderes (territorios de poder) que tratan acerca de los territorios locales y su desarrollo, avanzando hacia una potenciación de ellos en el sistema mundo global – local, o en palabras de Ulrich Beck, con su neologismo de “glocalización” (pensar global, actual local y viceversa). De manera implícita, el análisis de estos procesos exige la aplicación de nuevos enfoques y métodos interdisciplinarios, junto a la existencia de propuestas de intervención que contengan el doble desafío: primero, estar abiertas a la reflexión e innovación, y, segundo, ser posibles de aplicar a la realidad local.

Por otra parte, cabe tener presente en este análisis las características propias del Enfoque Territorial, las cuales hacen de éste un enfoque que entiende e intenta hacerse cargo de esa complejidad de la que mucho se habla, pero pocas veces se explica y aún menos se incorpora al momento de planificar un proceso de intervención social en estos contextos territoriales complejos.



Tal vez el factor fundante más característico del Enfoque Territorial dice relación con la multi-sectorialidad como base angular en la lectura del territorio. Esto es, la imposibilidad de diseñar intervenciones desde la sectorialidad parcelada e inconexa, donde la acción se limita a un determinado sector o problema (vivienda, salud, educación, etc.). Los problemas se perciben según las categorías en las que se les ubica y estas manifiestan un sesgo desde la perspectiva de quienes se involucran en ellos. Dicho de otro modo, cuando se piensan los problemas sociales desde el Enfoque Territorial, existe la convicción de ubicarlos en una categoría multi-sectorial, multi-dimensional y multi-escalar

Una vez planteada la propuesta de identificar las dimensiones territoriales a partir de las perspectivas generales de los actores, mediante las cuales nombran y caracterizan los problemas, corresponde recordar, aquellas opiniones arraigadas en las tradiciones de los enfoques sectoriales y de quienes explican el territorio como un mero contenedor de procesos sociales, pero que sigue, en estricto sentido, una aproximación eminentemente sectorial.

Se incluyen también opiniones acerca de las dimensiones del desarrollo territorial; del proceso no del enfoque. No obstante, al estar situadas en ese terreno ambiguo que no distingue claramente entre procesos y perspectiva de análisis lo que, a juicio del estudio, es un error. Sin embargo, el mérito de estos planteamientos metodológicos del desarrollo territorial radica en la capacidad de levantar propuestas que permiten sortear el problema de la yuxtaposición de componentes característico del enfoque sectorial, a saber, el análisis focalizado y centrado en individuos y familias.

En efecto, la perspectiva sectorial aborda los territorios mediante aproximaciones y clasificaciones monotemáticas de diversa índole y un grado de generalidad propio de la una dimensionalidad. La definición de los temas está asociada a una tradición disciplinaria de organización del conocimiento; los temas establecen en sí mismo los límites de los sectores, que reflejan ámbitos de recursos o problemas. Un ejemplo gráfico de lo anterior se representa en la incorporación del Programa “Puente”, a comienzos del siglo XXI, donde predomina la mirada sectorial y centrada en el sujeto y su familia.

En otras comprobaciones cuyos autores se auto adscriben al Enfoque Territorial, se aprecia que todavía mantienen la perspectiva sectorial en sus diagnósticos. En estos casos, lo territorial se reduce a considerar varios sectores en lugar de uno solo, además, se presentan de manera yuxtapuesta como simple sumatoria de áreas a intervenir, como

consecuencia, no se establece ninguna articulación entre los sectores para entender el funcionamiento de los territorios. En esta posición el territorio se reduce, en última instancia, a una demarcación geográfica de cualquier nivel, que actúa como contenedora de procesos. No es, en absoluto, una construcción social; concepción que corresponde estrictamente al Enfoque Territorial, como ya se dijo, desde una perspectiva de la complejidad.

Al margen de la categórica afirmación en el párrafo anterior, el desafío que enfrentan las posiciones que dicen formar parte del Enfoque Territorial constituye superar, de manera real, las trayectorias anteriores que en rigor mantienen una aproximación sectorial en sus análisis. Desde su punto de vista, el problema central radica en la elección de los aspectos, léase sectores, a ser considerados en un diagnóstico y en cómo pueden construirse valoraciones articuladas entre ellos.

Contemplar muchos o pocos sectores no cambia el problema de fondo, pues no plantea una estrategia para trascender la yuxtaposición de aquellos. Esta posición ha influido en el diseño de políticas consideradas como territoriales, carácter que parece construirse a partir del concepto de “conurrencia”. La articulación de las políticas, llamada también “conurrencia” por Echeverri se define como una táctica de coordinación de las estrategias y acciones de todas las políticas sectoriales que convergen en un territorio determinado. Entonces, la búsqueda de sinergias, la congruencia de objetivos y mecanismos de implementación, así como la posibilidad de lograr resonancia en el logro de objetivos e impactos de política se convierten en lo que el propio Echeverri denominó una necesidad imperiosa de la gestión territorial.

Otro debate en torno al Enfoque dice relación con la identidad territorial (local), como factor predeterminante en la existencia o no de territorio. La identidad territorial se refiere entonces a un concepto convertido en principio fundamental de las políticas con Enfoque Territorial. La identidad, bajo sus múltiples facetas, expresa la intención y manifestación del desarrollo territorial, entonces, hay desarrollo en los territorios en tanto mejoran sus condiciones de identidad. La existencia del territorio supone la presencia de un proyecto común, esto es, si no hay proyecto colectivo común, no hay territorio. La existencia de un proyecto común revelaría, no sólo alto grado de identidad (cohesión) territorial, sino, además, demostraría la presencia de identidad, pertenencia, reconocimiento mutuo entre actores, en definitiva, de un territorio entendido e intervenido como construcción social.

Ahora bien, los territorios desde la perspectiva de este enfoque constituyen la expresión histórica de las dimensiones espacio y tiempo y se estructuran a partir de las relaciones entre seres humanos y entre ellos y su medio ambiente. La incorporación de las dimensiones espacio-tiempo reflataría entonces la clásica discusión en torno a lo que somos, de dónde venimos y hacia dónde vamos. Resulta interesante rescatar la importancia de la reflexión, pues demuestra, el sentido profundo que imprime el Enfoque Territorial como perspectiva de análisis y revaloriza la importancia de las dimensiones espacio-tiempo, como factores inherentes en el proceso de construcción territorial, siendo ambas dimensiones complejas de introducir a las lógicas de intervención pública.

Al volver la vista hacia el concepto de territorio, hay una idea ya validada a lo largo del estudio, y es que éste no se limita solamente a lo físico-geográfico, por el contrario, debe ser comprendido como un espacio socialmente constituido, donde el territorio habla y se expresa a través de sus actores, individuales y colectivos. El territorio existe antes de cualquier intervención social, sea del Gobierno central, del gobierno Local, desde políticas de orden local o nacional. El territorio lo configura una serie de múltiples coordinaciones y articulaciones en todos los sentidos e intereses que pueda imaginarse, todos confluyendo en ese espacio común denominado territorio, además, situados desde distintas escalas del espacio social nacional, regional o local.

El territorio no es sólo el espacio ni el contexto donde uno vive, el territorio es el contexto y fundamento desde donde se debería pensar la política pública, entre ella la política social, el desarrollo humano, el desarrollo económico del país y desde luego todos los procesos de desarrollo territorial, deberían pensarse desde el territorio. Por lo tanto, el territorio es insoslayable cuando se quiere pensar en mejorar e innovar en materia de política pública.

En este sentido, cuando se piensa en impulsar procesos de desarrollo social hacia la ciudadanía, no puede invisibilizarse en este cruce de variables, la constatación de desigualdad territorial existente, porque a pesar de ser la misma persona, a pesar de ser la misma ciudadana, no es lo mismo cuando esa persona o esa ciudadana, nace o pertenece a un territorio de estrato socio económico y cultural alto o si vive en un territorio de estrato socio económico y/o cultural bajo. Es evidente que las condiciones de inclusión, oportunidades que se tienen en salud, educación, acceso a servicios básicos y en oportunidades de desarrollo productivo, no son las mismas, sino son diametralmente opuestas.

Aunque la sociedad que se ha reconstruido en materia de igualdad y equidad social, se manifiestan evidentes síntomas de concentración económica, política, que se expresa también desde una perspectiva territorial. La ciudad de Santiago es una muestra cabal de esta afirmación, donde la estigmatización y fragmentación territorial emerge con claridad. Por ello, resulta un ejercicio simple distinguir en qué sectores de la ciudad se encuentran los barrios “más acomodados”, por el contrario, donde se ubican aquellos territorios “más pobres” y vulnerables de la ciudad. La segmentación y fragmentación territorial es una realidad lamentable, pero cierta.

En este contexto, lo que se observa desde el punto de vista de la inversión pública, no es precisamente una gestión coordinada y descentralizada, con capacidad de decisiones autónomas por parte de las distintas instancias de gestión pública, como gobiernos locales o regionales. Por el contrario, lo que es posible constatar, es la existencia de presupuestos paralelos y centralizados, con actores interviniendo de manera simultánea, sin mayor coordinación o articulación en su trabajo. Por consiguiente, la duplicidad de recursos y acciones, en palabras de Laclau, el “vacío de significantes” que tiene para la población la acción pública y la desconfianza habitual hacia la acción del Gobierno Central, campea en las poblaciones hacia donde se dirige la intervención.

Entonces, pareciera ser que todavía hay incompreensión por parte de los actores políticos que deciden en torno a los programas sociales y también de los equipos técnicos responsables de su diseño, que no hay ningún saber por sí mismo ni tampoco hay actor por sí mismo capaz de sacar adelante la tarea del desarrollo social, la superación de la pobreza y/o el mejoramiento en las condiciones de vida de la población. Por el contrario, la convicción está en entender que es inútil continuar en aquella antigua y estéril discusión de si este trabajo es responsabilidad exclusiva del Estado, del Mercado, de la Sociedad Civil u otros actores en particular. Este tipo de discusiones lineales y segmentadas, lo que hacen es reducir y simplificar el problema a una decisión de quién tiene la responsabilidad de resolver estructuralmente este problema, pasando por alto elementos como la complejidad de los problemas sociales actuales, derivados de una sociedad altamente dinámica y en permanente construcción y movimiento.

En este sentido, la incorporación del Enfoque Territorial a las políticas públicas y sociales, brinda la posibilidad de ejecutar un modelo de intervención sobre la base de una perspectiva de análisis que no sólo plantea el criterio de flexibilidad y dinamismo en la unidad territorial, sino donde la deliberación, reflexión y decisión por parte de los propios

actores es un principio irrenunciable al proceso. La “espiralidad” de la dinámica social requiere ser analizada desde una perspectiva que incorpore esa lógica de análisis, pues desde cómo se entienden y explica una realidad social determinada es finalmente como se la interviene.

En esa misma línea, una configuración conceptual que potencie y realce la presencia de conceptos como “Participación Sustantiva”, “Capital Social”, “Capital social comunitario”, “multi–escalaridad” y “multi–actores” da cuenta de un enfoque y también de un programa social, pensado y diseñado con una lógica innovadora, aunque no exenta de contradicciones en su estructura conceptual interna, es una propuesta que propone y busca avanzar en la instalación de un nuevo paradigma en la política pública, desde su territorialización a nivel nacional y local.

A modo de síntesis acerca de la reflexión y análisis sobre el Programa “Más Territorio”, y del reto que implica la territorialización de la política pública, se presenta a continuación un cuadro resumen con los más importantes aciertos, desaciertos, fortalezas y debilidades del PMT y los desafíos que enfrenta en adelante.

De acuerdo a la evaluación realizada en el Curso Internacional “Planificación Multi escalar para el Desarrollo con Igualdad”, organizado por el ILPES, la CEPAL y el FOSIS en el año 2014, se señala que en los territorios seleccionados para recibir el trabajo del PMT han logrado desarrollar procesos de identidad local, potenciando sus valores y memoria histórica. Por otra parte, las organizaciones sociales de base poseen o han incorporado niveles de capital social comunitario, lo que sumado a la presencia de instituciones ejecutoras de políticas públicas y la presencia de actores municipales, favorecieron la valorización e incremento de la participación ciudadana y la responsabilidad social de las empresas.

Con el fin de valorar o incrementar la participación ciudadana, además de la integración de empresas en el territorio, se hace necesario abordar la emergencia de problemas sociales de orden local como el microtráfico, a través de políticas públicas efectivas, articulándolas a las organizaciones de base y relevar el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) como instrumento de gestión y coordinación entre los actores locales, públicos y privados para el desarrollo del territorio. En este sentido, la presencia de un proyecto común a nivel comunal e intra comunal, debe sentar las bases de un proceso de planificación estratégica que signifique avances en los procesos de desarrollo territorial.

Asimismo, la opción tomada por el Programa en el sentido de adscribirse bajo un Enfoque de Derechos implica asumir otras miradas con sentido y pertinencia a los contextos territoriales, comprendiendo las complejidades que las definen. La perspectiva intercultural, contribuye al entendimiento y validación del “otro” como sujeto de derechos, donde el reconocimiento mutuo de las diferencias y similitudes permite el reconocimiento de todas las culturas que conviven en un territorio, especialmente en un momento histórico donde la migración se ha instalado con fuerza en los distintos territorios.

Así dicho, la “otredad” se configura como un factor relevante en la estructuración valórica y metodológica del “Más Territorio”. Por lo tanto, la gestión de la diversidad como hecho esencial en la gestión del desarrollo endógeno integral y compleja, que reconoce el territorio en sus potencialidades y recursos, pero, además, como espacio de disputa y por tanto en permanente construcción.

La manera de entregar legitimidad y dar sustentabilidad a cualquier diseño de política pública o programa social, especialmente de aquellos que dicen tener un corte territorial, es a través de la incorporación de estos conceptos muy ligados a aquellos procesos que proponen poner de relieve la participación social sustantiva de los actores, individuales o colectivos, presentes en cada uno de los territorios intervenidos.

Finalmente, coherente con la idea de innovación metodológica, este estudio propone en las siguientes páginas, un ejercicio de reflexión y síntesis de aquellas categorías fundamentales en el Programa “Más Territorio”, que fueron identificadas como los nudos críticos que imposibilitaron o entrabaron un mayor desarrollo e implementación del marco conceptual e instrumental metodológico que propone el PMT, viabilizado epistemológicamente a partir de la introducción del Enfoque Territorial al proceso de diseño del propio programa. Cabe destacar que, en este ejercicio reflexivo, también se incorpora una serie de propuestas y/o sugerencias planteadas desde los propios actores políticos y técnicos entrevistados en el desarrollo del trabajo de campo.

i. Dimensión Tiempo de ejecución del Programa

El tiempo de ejecución del Programa es insuficiente, lo que se confronta con los plazos de ejecución presupuestaria del sector público.

Inicialmente el Programa propone 18 meses de ejecución, sin embargo, estos plazos siempre fueron puestos en cuestión por parte de la administración central del

Estado, dada las incompatibilidades con los tiempos y plazos que establece la ejecución del erario fiscal.

Propuesta: Ampliar los plazos de ejecución a 24 meses, incorporando un tiempo exclusivo para los Fondos Concursables y ejecución de los Proyectos que forman parte de los Programas Locales de Desarrollo Social.

ii. Dimensión Participación Ciudadana

La participación en el territorio involucró principalmente a los actores sociales colectivos y sus representantes, No siempre se logró trascender más allá de ellos. Es decir, resulta muy difícil ampliar los márgenes de participación directa a los “vecinos” o actores individuales.

Propuesta: Promover, posterior a la etapa de Diagnóstico, la creación de Mesas temáticas ampliadas en los territorios, convocando a todos (as) los actores interesados en participar. El objetivo, no es sólo ampliar el margen de participación, sino además darles sustentabilidad y seguimiento a las acciones de las organizaciones en el territorio.

iii. Dimensión Coordinación multi–escalar (multi–nivel)

Los mecanismos de coordinación entre los distintos niveles del Estado, son complejos de materializar y casi inexistentes en algunas regiones del país. La inexistencia de una práctica articuladora en la administración pública en y entre los niveles Local, Regional y Central.

Propuesta: Trabajar y avanzar en la elaboración de un marco regulatorio/reglamentario que permita avanzar institucionalmente, en la generación de mecanismos de coordinación, articulación y fiscalización, de carácter institucional y exigible en los distintos niveles (escalas) de la estructura pública. Por ejemplo, la incorporación del Enfoque Territorial en el diseño de la política pública, de manera formal, podría constituirse en un primer paso de muchos, que intencione de manera directa la articulación interinstitucional en la Administración Pública.

Además, generar un reglamento institucional que posibilite la fiscalización y cumplimiento de los PDLS en la figura de la Región o Gobernación Provincial en función de la corresponsabilidad de los actores.

iv. Dimensión Articulación / coordinación multi-actores:

a. Los mecanismos de coordinación entre el Estado y los actores del territorio y entre los propios actores del territorio, son demasiado complejos cuando no existe claridad en los objetivos y mecanismos dispuestos para estos efectos. Como no se conoce el modelo territorial por tanto se procede a responder sobre necesidades inmediatas.

b. Las instituciones que se vinculan multi-escaladamente tienen programas focalizados sujetos a presupuestos anuales, con lo que se sigue reproduciendo el centralismo y la cobertura individual y no por territorio.

c. La falta de sensibilización del rol del sector público - privado en términos del desarrollo territorial.

d. Propuesta a.:

Trabajar en la elaboración de procedimientos claros de articulación que sean conocidos por todos (as) los actores, acompañada de una masiva difusión sobre sus objetivos y procedimientos. En este sentido, las políticas públicas y programas sociales de corte territorial, podrían constituirse en aportes interesantes en la medida que sus dispositivos metodológicos propongan la apertura de espacios participativos y articuladores entre la diversidad de actores que intervienen en el territorio.

Establecer mecanismos e hitos comunicacionales masivos, donde se informe del programa y las diferencias que tiene respecto de otros programas. Las instancias deliberativas y decisionales deben estar presentes, desde una propuesta metodológica, que contribuya a un replanteamiento de los tradicionales marcos de operación, donde la participación tiene un sentido restrictivo, sólo consultivo.

Propuesta b.:



Introducir un modelo de gestión con efectiva descentralización económica para las regiones.

Propuesta c.:

Elaboración de estrategias de Desarrollo Regional y PLADECOS, con activa participación de los actores públicos y privados. La existencia de un proyecto común para la Región y comuna es fundamental.

Finalmente, a modo de síntesis, se proponen tres medidas concretas que podrían aportar en el diseño de futuras experiencias vinculadas al diseño de programas sociales de corte territorial. Evidentemente, estas propuestas surgen del proceso de reflexión donde el punto de partida ha sido el trabajo realizado con el Programa “Más Territorio”.

- i. En la formulación de propuesta de nuevos programas sociales de corte territorial, que proponen una serie de innovaciones conceptuales y metodológicas, es requisito contar con un respaldo político–institucional, desde los diferentes niveles de decisión, a objeto de dar cierta estabilidad y proyección programática a estos nuevos programas
- ii. Redefinir y conceptualizar de manera transversal la categoría territorio, incorporado una forma de observación desde la complejidad, haciéndose cargo de conceptos como multi–dimensionalidad, multi–actoralidad, multi–escalaridad y articulación intra e interinstitucional.
- iii. Dar sustentabilidad en el largo plazo a los programas sociales de corte territorial, más allá de los distintos Gobiernos de turno en la administración del Estado. No será posible consolidar una perspectiva territorial en las políticas públicas o programas sociales, si cada vez que se produce la alternancia en el poder político, se modifica o cambia el enfoque de las políticas. En este sentido, es necesario crear y tener la convicción en los aportes reales que puede ofrecer el Enfoque Territorial a la intervención en los territorios. A su vez, para crear, se debe conocer las fortalezas, aportes y limitaciones propias de cada perspectiva, como lo es el Enfoque Territorial.

Uno de los axiomas / fundamentos del Enfoque Territorial, dice relación con la visión multi–dimensionalidad y multi–escalaridad de la intervención, la que en coherencia los programas que introducen esta perspectiva de análisis deben imprimir en su configuración conceptual y, más aún, en la elección de sus dispositivos metodológicos. Vale decir, generar las mejores condiciones posibles para el trabajo interdisciplinario.

La multi–dimensionalidad y multi–escalaridad como alternativas metodológicas de trabajo, suponen articulación entre los distintos programas o inversiones públicas presentes en un territorio determinado, orientan su acción hacia la complementariedad y optimización de los recursos públicos, impidiendo al máximo posible, la duplicidad, descoordinación y sobre intervención, que es lo recurrente en programas sociales con perspectiva sectorial que sólo consideran como objeto de intervención al sujeto, familias o área exclusiva de acción. El propio Estado ha sido uno de los principales responsables en generar programas sociales cuyo foco es el sujeto y no el entorno, entonces se configura un escenario propicio para el surgimiento de todas las condiciones necesarias para la disposición de escenarios sociales, donde fenómenos como la sobre intervención territorial sea una realidad.

La existencia de programas como el “Más Territorio”, donde se potencia y trabaja el fortalecimiento de identidad local, participación social de múltiples actores y la instalación y fortalecimiento de tejido social a nivel territorial, pueden constituirse en componentes que a su vez contribuyan a la eliminación gradual de estigmatización y fragmentación territorial, disminuyendo las enormes brechas sociales y territoriales tan presentes en el Chile de hoy. Aun cuando contribuir a la superación de brechas sociales a partir de fenómenos como la exclusión y segmentación territorial, constituye un desafío mayor para las políticas públicas de corte territorial, pero justamente por esto, es una obra sobre la cual bien vale la pena trabajar.

El problema de fondo se presenta cuando constatamos que los programas sociales de corte territorial, como el “Más Territorio” o el “Quiero Mi Barrio”, han ido perdiendo su fuerza y base de decisión política al interior del Gobierno, en vez de continuar profundizando el proceso de incorporación del Enfoque Territorial a las políticas públicas. Específicamente, lo que ha sucedido, es que las líneas programáticas del PMT han desaparecido y su ejecución se realizó en su fase final como un programa de intervención general, centrado en la demanda específicas del territorio, sin equipos profesionales concedores del Programa y en definitiva sin considerar la aplicación del Enfoque Territorial.

Considerando lo planteado en el párrafo anterior, donde se expresa una realidad que desgraciadamente es real y concreta, se advierte sobre los adversos escenarios a los que podrían enfrentarse los distintos programas sociales que incorporen en su diseño propuestas de corte territorial, entonces, el cuestionamiento a las decisiones tomadas por los gobiernos surge de inmediato. Sin embargo, emerge la duda respecto a ¿cuál es el fundamento o antecedentes que tiene los gobiernos para truncar la incorporación del Enfoque Territorial como perspectiva de análisis al diseño, formulación e implementación de la política pública?

Desde la perspectiva del Enfoque Territorial, se advierten al menos tres nudos críticos o “riesgos” que asume la política pública de corte tradicional y no participativa.

Como se sabe al no incorporar en su proceso de diseño o implementación, marcos conceptuales o dispositivos metodológicos que incorporen y propicien la observación del territorio desde una perspectiva de análisis innovadora, que asume la complejidad y se hace cargo de reivindicar la experiencia y saber local de en los territorios, por ello, en las intervenciones de corte transversal surgen los siguientes nudos críticos: deslegitimación de la política pública; “abandono” de los reales intereses y necesidades de la ciudadanía y finalmente, analizar y comprender el territorio sin territorialidad.

- i. Deslegitimación
- ii. El instrumento se deslegitima en el momento de ser construido, desde la base del conocimiento técnico, imprimiendo una mirada positivista y desligada de la realidad por parte de expertos. La escasa incorporación de quienes viven, sufren y construyen el territorio. Esta situación se expresa en la imposición de la perspectiva institucional administrativa, relegando a un segundo plano el rol de sociedad civil organizada. Este ha sido un factor determinante en la configuración de un escenario muy propio de la realidad chilena actual. Me refiero al “desplome de las instituciones”, a causa de la profunda desconfianza y desapego de la ciudadanía con la clase política, con los distintos gobiernos y con el Estado en general.

iii. Abandono

La política pública no se hace cargo de las verdaderas necesidades de la población, en tanto posterga sus reales demandas pues no son considerados al momento de realizar la identificación de los problemas públicos a intervenir, ni mucho menos las posibles alternativas de solución que serán propuestas. Consecuencia de ello, la política pública no logrará validarse y la relación social y política que el Estado establece con la ciudadanía, seguramente será vista con desconfianza y lejanía por parte de los ciudadanos.

iv. Territorio sin territorialidad

Este aspecto es centralmente importante, pues la ausencia de actores sociales, no solo deslegitima y resta pertinencia a la política pública, sino que se construye sobre la base de un territorio formal, rígido y sin la complejidad sistémica propia de esta configuración. Dicho de otro modo, no incorporar el concepto de territorialidad, es no hacerse cargo de la innumerable cantidad de interacciones que suceden a diario en el territorio, a nivel interpersonal, intergrupal e interinstitucional. Es ignorar la construcción simbólica de experiencias, de los miedos y de las emociones de quienes viven y sufren ese territorio.

El Programa “Más Territorio” es un programa social que nace inspirado en una lógica de corte territorial, diseñado desde la incorporación del Enfoque Territorial como perspectiva de análisis. En este sentido, la propuesta conceptual y metodológica del Programa, es una propuesta innovadora, coherente, con un importante despliegue de recursos orientados a validarse política e institucionalmente, además, un Programa que viene a remecer la mirada psicosocial instalada en la política pública de principios del siglo XXI, con una propuesta nueva, situada, participativa y construida sobre la base de los intereses y necesidades de una sociedad civil, que exige su incorporación a las instancias de decisión y poder. Corresponde a una propuesta que intenta hacerse cargo de las nuevas condiciones socio políticas que emergen en nuestra sociedad.

El PMT tuvo una época de apogeo, transformándose en la “novedad” en materia de programas sociales, especialmente entre los años 2014 y 2017, precisamente en aquellos años en que el Programa contaba con el respaldo político de las autoridades de Gobierno

- ministeriales y presidenciales -, que le permitió contar con una cantidad de recursos económicos y profesionales suficientes, en un amplio e importante marco de actuación institucional a nivel local, regional y nacional.

Sin embargo, todo este escenario de virtuosidad política, institucional y económica desaparece, transformándose de manera radical, en un escenario de cuestionamiento técnico, político, programático, acompañado de recortes presupuestarios y profesionales.

La pregunta es obvia ¿Cuál es el factor que explica esta transformación tan radical en el escenario global del Programa “Más Territorio”? La respuesta es simple y clara, pero encierra una tremenda complejidad en su análisis más profundo.

A principios de 2018, se produce la alternancia en el poder y cambia la administración del Estado. Chile pasa de un Gobierno de centro izquierda, que propicia e innova en materia de programas sociales con Enfoque Territorial, a un Gobierno de centro derecha, que no cree en esta perspectiva o formas de observación para los programas sociales, priorizando aquellas políticas públicas cuyo objetivo es la transferencia directa de recursos a los ciudadanos, priorizando lo individual por sobre lo colectivo (bonos, subsidios, entre otros).

Es decir, el PMT fue un programa social diseñado con una lógica innovadora, propositiva y con una profunda mirada territorial, con sus propias contradicciones e inconsistencias, que tuvo presencia y relevancia en la agenda pública, mientras duró el respaldo y apoyo político del Gobierno que lo impulsó.

En consecuencia, el desafío y reflexión final que surge a partir de la experiencia del Programa “Más Territorio”, y también quienes comparten la incorporación de la perspectiva territorial al diseño de la política pública y programas sociales, guarda relación con la necesidad de avanzar decididamente en la territorialización de las políticas públicas y programas sociales, a nivel nacional, regional y local.

Finalmente, es posible afirmar que, el Programa “Más Territorio” fue un Programa Social para la Superación de la Pobreza, cuyo diseño declarado fue la incorporación del Enfoque Territorial, como variable innovadora en materia de diseño y formulación como programa social. Sin embargo, las declaraciones conceptuales del Programa no siempre fueron consistentes ni coherentes con su actuar metodológico, lo que implicó una serie de

desacoples entre lo que fue su discurso conceptual y la forma en como finalmente se implementa.

Adicionalmente, la materialización del Enfoque Territorial, en el proceso de diseño del PMT fue parcial y confuso, pues hay categorías y definiciones conceptuales que no fueron completamente resueltas por parte del equipo técnico responsable del diseño conceptual programático y de su repertorio metodológico. Por ejemplo, la inclusión del concepto de complejidad en la forma como se incorpora el Enfoque al Programa, o bien, no explicitar que el Enfoque sería incorporado al proceso de diseño programático como perspectiva de análisis y su aporte estaría centrado en brindar una forma de observación y comprensión compleja del territorio.

Si existe real interés por avanzar en materia de territorialización de la política pública a nivel nacional, se requiere de una decisión estructural, que esté por sobre los particulares intereses e ideología de un Gobierno de turno, pues innovar en materia de intervención pública es una decisión de Estado y no puede quedar sujeta a voluntarismos personales, ni a decisiones coyunturales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 1. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural integral. Delegados Gobierno de la Republica de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. Noviembre 24, 2016. • Bernard Pecqueur. Territoire, Territorialite et Developpement. Pág. 455. IREPD. (1992).

Agier, Michel. Trastornos de identidad en tiempos de globalización. *Mana*, v. 7, n. 2, p. 7-33, 2001.

Aguilar, Luis (1994), "El estudio de las políticas públicas". México: MAP; Primera Reimpresión.

Albet, A. (2000) Una Geografía Humana Renovada: Lugares y Regiones en un Mundo Global. Barcelona: Vicens Vivens.

Álvarez, María Isabel. El empoderamiento de las familias de extrema pobreza a través del Programa Puente (2006). Flacso – Chile universidad de concepción magíster en política y gobierno.

Amtmann, Carlos (1997), "Identidad regional y articulación de los actores sociales en procesos de desarrollo regional". *Revista Austral de Cs Sociales*. Volumen Nº 1, Año 1997.

Araya, Rodrigo (2004), "Tres perspectivas para observar el gobierno electrónico", en Rodrigo Araya Dujisin y Miguel A. Porrúa Vigón, editores, "América Latina Punto gob: casos y tendencias en gobierno electrónico". Santiago, Chile: FLACSO, AICD – OEA.

Arocena, José. El Desarrollo Local. Un desafío Contemporáneo. Taurus Ediciones. Uruguay 2002.

Arreola, Arturo. (2017), De Reclus a Harvey, la resignificación del territorio en la construcción de la sustentabilidad. *Región y sociedad / año xxix / no. 68*. 201

Ascher, Willian (1994), "La evolución de las Ciencias de Políticas", en Luis Aguilar, "El estudio de las políticas públicas". México: MAP; Primera Reimpresión.

Ayestarán, Sabino. El Grupo como construcción social. Plural Ediciones 1996.España. Cita a Turner. *Identidad Social*. (pág 78). Moreland. *Identidad negativa* (pág. 62 y 120)

Bauman, Zygmunt. globalización: las consecuencias humanas. Río de Janeiro:

Behn, Robert (1981), "Policy Analysis and Policy Politics", en *Journal of Policy Analysis*, 1981, pp. 199 – 226.

Birkland, Thomas (2005), "An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making" Second Edition. New Cork: M.E Sharpe.

Bobbi, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política. Fondo de Cultura Económica. México. Junio 1998

Boisier, S. (1984) "Regiones Pivotales y Regiones Virtuales. Postmodernismo Territorial y Globalización" *Revista Foro* 25– 16-27. Bonnemaïson, J. (1981) "Voyage autor du territoire" *L'Espace Graphique* 4 – 249-262.

Boisier, Sergio. ¿Y si el territorio fuese una emergencia sistémica? Publicado en la *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 27. (oct. 2003). Caracas.

Bresser – Pereira, Luis Carlos (2004), "La restricción económica y la democrática", en CLAD, "Política y Gestión Pública". Caracas: Fondo Cultura de Económica.

Bustamante Arango, J. J. (2011). Desarrollo y territorio. Visiones teóricas y empíricas del desarrollo territorial. En *Desarrollo y territorio. Visiones teóricas y empíricas del desarrollo territorial* (p. 21). Medellín: Editorial Universidad Pontificia Bolivariana.

Blumer, Herbert (1982), *El interaccionismo simbólico: perspectiva y método*. HORA, Barcelona.

Bozzano, Horacio. (2009). *Territorios Posibles. Procesos, lugares y actores*. Buenos Aires: Lumiere.

Brunet, R. et al. (1992) *Les Mots de la Géographie. Dictionnaire Critique*. París: Reclus-La

Calvo, Jorge. *El Enfoque Territorial en las Políticas Públicas*. Secretaría de Planificación y Programación -SEGEPLAN. Guatemala, junio de 2005

Capel, Horacio. Las ciencias sociales y el estudio del territorio. *Biblio 3w Revista Bibliográfica de geografía y ciencias Sociales*. Febrero de 2016. At 1.



Cardoso, Gustavo (Orgs.) "The Network Society" del conocimiento a la acción política. Lisboa: Imprenta Nacional - Casa da Moeda, p.17-30, 2005.

Carretero Pasín, Ángel Enrique (2004), La relevancia sociológica de lo imaginario en la cultura actual. *Nómadas Revista Crítica de Ciencias Sociales*. Universidad Complutense de Madrid, N°9 (enero-Junio.2004). Disponible en: <http://www.ucm.es/info/nomadas>

Carvajal, Daniel. Del Enfoque Territorial, sus características y posibles inconvenientes en su aplicación en el acuerdo de paz. ISSN 1794-5. Fecha de recepción: 16 de abril de 2017 Fecha de aceptación: 14 de septiembre de 2017 Disponible en línea: 30 de noviembre de 2017216.

Castells, Manuel. La sociedad de la red. 7.ed, São Paulo: Editora Paz e Terra, 2003. La sociedad de red: del conocimiento a la política.

Castro, Jaime Castro, La Cuestión territorial, pág 33. Ed., La Oveja Negra. (2002).

Claval, Paul (2002), "El enfoque cultural y las concepciones geográficas del espacio". *Boletín de la AGE*, N° 34, 2002, pp 21 – 39.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2012). Tasa de mortalidad infantil. Recuperado el 7 de septiembre del 2012, de <http://celade.cepal.org/redatam/>

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (23 de noviembre de 2015). *Documentation Française*.

Costa, António Identidades culturales urbanas en tiempos de globalización. n. 48, p.15-30, 2002.

Davis, Robert; Sack. *Human territoriality: Its theory and history*. Pág 256. Cambridge University (1986)

Delgado, María del Mar. Análisis de los efectos de la nueva política rural europea: una aplicación al caso andaluz. Tesis de Doctorado. Escuela Superior de ingenieros agrónomos y montes. (2001).

De la Vega, Clara. Eduardo Vargas André, Diego F. Fiol, Valentina Soria, Enzo Aciar. Localización: *Revise: Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, ISSN-e 2250-5555, Vol. 1, N°. 1, 2009 (Ejemplar dedicado a: *Revise N°1*), págs. 7-17

Departamento Nacional de Planeación. Los Planes de Desarrollo territorial como un instrumento de construcción de paz. 2016.

Di Meo, G. (1993) "Les Territoires de la Localité, Origine et Actualité" Revista L'espace Géographique 22-4, 306-317. 15 de mayo de 2009 <<http://www.ifeanet.org/biblioteca/>

Dollfus, O. (1976) El Espacio Geográfico. (1ª Ed.) Barcelona: Oikos-Tau.

Ennies, Marcelo Alario, Marcon, Frank. De las identidades a los procesos de identidad: repensar las conexiones entre cultura y poder. Sociologías, Porto Alegre, v.16, n. 35, p. 274-305, 2014.

Enrique, G. (2003). El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción del capital social. Revista Estudios Centroamericanos Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas, 66, 3-18.

Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT). Seminario "Desarrollo rural, crecimiento económico sostenible y lucha contra la pobreza", en el "Seminario internacional sobre Desarrollo Rural y Política Fiscal". Tegucigalpa, Honduras.

Evans, Peter, (2007). Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Ciudad Autónoma de Buenos Aires República Argentina

Figuroa, Maximiliano (2004), "Entrevista a Humberto Giannini. Una Ciudad para el paso humano". Revista Electrónica Mensual de la Universidad Alberto Hurtado. Sept.- Oct.- Nov. 2004. Disponible en: [http://www.boletin.uahurtado.cl/2004/1004/entrevista\\_giannini.pdf](http://www.boletin.uahurtado.cl/2004/1004/entrevista_giannini.pdf)

Flores, María Bernadete Ramos; Campos, Emerson César de. Carruseles urbanos: de la racionalidad moderna al pluralismo temático (o territorialidades contemporáneas). Revista Brasileña de Historia, São Paulo, vol. 27, n. 53, p. 267-296, 2007.

Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Serie: Reflexiones desde el Puente, Cuadernillo de trabajo N° 1, "Avance de las Obras", Santiago, Chile Julio 2004

Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Serie: Reflexiones desde el Puente, Cuadernillo de trabajo N° 2, "¿Cómo son las Familias que construyen el Puente?" Santiago, Chile Julio 2004

FOSIS: Manual Metodológico Programa Más Territorio. (2017). Documento Institucional de Circulación interna. Fondo de Solidaridad e Inversión Social.

Geertz, C. (1996), La interpretación de las culturas. Gedisa Editorial, Barcelona.

Geiger, P. (1996) "Des-territorialização e espacialização" Territorio: Globalização e Fragmentação. São Paulo: Hucitec, 223-246.

Goueset, V. (1999) El Territorio Colombiano y sus Márgenes. Territorios. Revista de Estudios Regionales y Urbanos I, 77-93.

Gurevich, R. (2005). Sociedades y Territorios en Tiempos contemporáneos. Una introducción a la enseñanza de la Geografía. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Giménez, G. (2004), "Territorio, paisaje y apego socio-territorial". En Primer Foro. Regiones culturales - Culturas regionales. Ciudad de México: CONACULTA, Dirección de Vinculación Regional.

Gottmann, Jean. The significance of territory. Pág. 169. The University Press of Virginia (1973) .

Gross, P. (diciembre de 1998). Ordenamiento territorial: el manejo de los espacios rurales. EURE- Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, 24 (73).

Haesbaert, Roberto. Desterritorialización e identidad: la red gaúcha en el noreste. Niterói, Ed. UFF, 1997.92Terr @ Plural, Ponta Grossa, v.11, n.1, p. 78-92, enero / junio. 2017.

Haesbaert, Rogério; Limonad, Ester. El territorio en tiempos de globalización. Espacio, tiempo y crítica, v. 2, n. 4, p. 39-52, 2007.

Harvey, D. (1989). The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change. Oxford: Basil Blackwell.

Howlett, Michael y Ramesh, M. (2003), "Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems". Canadá: Oxford University Press.

Jobert, Bruno (2004), "Estado, Sociedad, Políticas Públicas". Santiago: LOM.

Kilduff, M. y TSAI, W. Social Networks and Organizations. London: Sage, 2003.

Kingdon, John W. (1995), "Agendas Alternativas, y Política Pública", 2nd edition New York: Harper Collins.

Lahera, Eugenio (2002), "Introducción a las políticas públicas". Santiago: Fondo de Cultura Económica.

Laclau, Ernesto. La razón Populista. Fondo de Cultura Económica de España. □ isbn 9789505576357... Libros de Estudios sociológicos. (2005)

Nunes, João Risky. Fronteras, hibridismo y cobertura mediática: los nuevos territorios de la cultura Revista de Ciencias Sociales, n. 45, p. 35-71, 1996.

Lahera, Eugenio. Política y Políticas Públicas. División de Desarrollo Social y políticas sociales. Santiago de Chile, agosto de 2004.

Le Blanc, Guillermo (2004), Canguillem y las normas. Ediciones Nueva Visión, Bs Aires

Le Moigne, Jean-Louis (2001), "La asociación de ideas, fundamento del pensamiento complejo". Artículo publicado en francés por Transversales (febrero 2001), y en castellano en Iniciativa Socialista (verano 2001). Disponible en: <http://www.inisoc.org/61moigne.htm>

Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Argentina

Lindón, A. 2012. ¿Geografías de lo imaginario o la dimensión imaginaria de las geografías del lebenswelt?, pp. 66-85. En: Lindón y Hiernaux. Geografías de lo imaginario. México.

Lindblom, Charles (1991), "El proceso de elaboración de políticas públicas". México: MAP.

Lindón, A. 2007. Los imaginarios urbanos y el constructivismo geográfico: los hologramas espaciales. Eure 33(99): 31-46. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612007000200004>

Manual Metodológico Programa Más Territorio. (2017). Documento Institucional Fondo de Solidaridad e Inversión Social FOSIS. Ministerio de Desarrollo Social. Santiago. Chile

Manzanl, Mabel, Mario J. Lattuada & Guillermo Neiman. Desarrollo rural: Organizaciones, instituciones y territorio. Pág. 446. CONICET. (2006).

María, Rosemerie; Fortuna, Carlos. ¿Ciudad degenerada? Reflexiones sobre su naturaleza degradada y la (im) propiedad de la regeneración. Boletín de Geografía Goiás. (En línea). Goiânia, v. 36, n. 3, p. 482-501, 2016.

Marqués, F. (2004). Marco teórico de la promoción y la educación para la salud. Recuperado el 27 de julio del 2012, de <http://www.ice.udl.es>: <http://www.ice.udl.es/udv>

Martínez Muñoz, R. L. (2004a). Instrumentos de ordenamiento territorial y urbano conceptos, proceso legal y articulación. En R. L. Martínez Muñoz, Instrumentos de ordenamiento territorial y urbano conceptos, proceso legal y articulación. Bogota: Kimpres

Martins, Rui Cunha. Frontera, referencialidad y visibilidad. Revista de Estudios Iberoamericanos, n.1, p.7-19, 2000.

Melazzo, Everaldo; Santos, Castro, Clavo Alexandre. La escala geográfica: ¿noción, concepto o teoría? Revista Terra Libre, v. 23, n. 29, p. 133-142, 2007.

Méndez, R. (1988) El Espacio de la Geografía Humana. Geografía Humana. Madrid: Cátedra. 9-50.

Meny, Ives; Jean-Claude Thoenig. Las Políticas Públicas. Editorial Ariel. Barcelona, 1992 Colección: Ariel ciencia política Versión española: Francisco Morata. ISBN 84-344-1684-0

Ministerio de Educación Nacional de la República de Colombia. (2006) Estándares Básicos de Competencias en Lenguaje, Matemáticas, Ciencias y Ciudadanas. Lo que los estudiantes deben saber y saber hacer con lo que aprenden. (1ª Ed.) Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. Montañez G. et al. (1997)

Montañez, G & Delgado, O. (1998) Espacio, Territorio y Región: Conceptos Básicos para un Proyecto Nacional. Cuadernos de Geografía VII, 1-2 – 121-134.

Montañez Gómez, Gustavo & Ovidio Delgado Mahecha. Espacio, territorio y región: Conceptos básicos para un proyecto Nacional. Cuadernos de Geografía. 1998. At 120.

Montañez, G. (2001) Razón y Pasión del Espacio y el Territorio. Espacios y Territorios: Razón, Pasión e Imaginarios. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Montoya, Diana. Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial. Universidad Nacional de Colombia Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Estudios Ambientales Bogotá, Colombia 201.

Moncayo, Edgardo. Evolución de de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial. Gestión pública. Santiago de Chile, agosto de 2001. Proyecto Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES.

Montoya, Carlos. Políticas Públicas Territoriales en Colombia: Un Análisis sobre Desarrollo Rural El Enfoque Territorial para la región Pacífico. Plan Nacional de desarrollo 2014-2018

Morales, Federico; Jiménez Freddy. Fundamentos del Enfoque Territorial, Fundamentos del Enfoque territorial: actores, dimensiones, escalas espaciales y sus niveles. universidad nacional autónoma de México. centro de investigaciones interdisciplinarias en ciencias y Humanidades México, 2018

Morin, Edgar (1994), El Método Tomo III. El conocimiento del conocimiento. Cátedra - Teorema, Madrid.

Morin, E. 1996. Introducción al pensamiento complejo. Madrid: Gedisa.

Moore, Mark (1998), "Gestión estratégica y creación de valor en el sector público". Barcelona: Paidós. Mueller, Dennis (1989), "Public Choice II. A revised edition of Public Choice". Cambridge: Cambridge University Press.

Munger, Michael (2000), "Analyzing Policy: Choice, Conflicts and Practices". New York: Norton.

Nogue J. y Rufi V. (2001) Geopolítica, Identidad y Globalización. Barcelona: Ariel.

Olavarría, Mauricio Conceptos Básicos en el análisis de la Política Pública. Documentos de Trabajo N° 11 – Diciembre – 2007

Ordoñez-Matamoros, Gonzalo (2013. manual de análisis y diseño de políticas públicas. Universidad externada de Colombia. Calle 12 Bogotá.

Penagos, Gustavo. La descentralización territorial en el Estado Unitario. Vniversitas. Noviembre de 2003.

Pesavento, Sandra. Más allá de las fronteras. En: Martins, María Helena (Org.). fronteras culturales São Paulo: Editorial Ateliê, 2002. p. 35-39.

Pickett, P. M. (2001). Multilevel analysis of neighbourhood socioeconomic context and health outcomes: a critical review. J Epidemiol Community Health, 55, 111-122.

Pirez, Pedro (2009) "Prólogo" Territorios Posibles. Procesos, lugares y actores. Buenos Aires: Lumiere.

Precedo Ledo, A. (2004) Nuevas Realidades Territoriales para el Siglo XXI. Desarrollo Local, Identidad Territorial y Ciudad Difusa. (1ª Ed.) Madrid: Síntesis.

Prigogine, Ilya (1997), Las leyes del caos. Ed. Crítica, Barcelona. Rajchman, John (2004), Deleuze, un mapa. Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires.

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI). Análisis desde una perspectiva ambiental.

Quinteros, Christian; Flores Nadir: Rev. elect. geogr. Austral isbn: 0718-7130 Año 2016 ¿ENfoque Estratégico en la gestión territorial: Una mirada al desarrollo Local desde un Municipio "modernizado" de la provincia de Melipilla en Chile.

Raffestin, Claude. Por una geografía do poder. Pág. 269.Ed., Ática. (1993).

Ramírez, B. R. (2007). Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio. Un recorrido por los campos de las teorías. México: Universidad Autónoma Metropolitana,

Real Academia Española (2012). Nación. Recuperado el 7 de mayo del 2012, de <http://lema.rae.es/>

Rebeca, R. B. (2007). La geografía regional: tradiciones y perspectivas contemporáneas. Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía de UNAM, México, (64).

Ribeiro, Darcy (1976), *El proceso civilizatorio (de la revolución agrícola a la termonuclear)*. Editorial Extemporáneos, México D.F.

Rodríguez R., Libardo. Derecho administrativo general y colombiano. Pág 72. Ed., Temis

Samper, Mario. "Desarrollo rural, crecimiento económico sostenible y lucha contra la pobreza", en el "Seminario internacional sobre Desarrollo Rural y Política Fiscal". Tegucigalpa, Honduras. (2014)

Samper, Mario. Seminario, Gestión de conocimiento, redes e interaprendizaje para el desarrollo territorial. (2015)

Santos, Milton. *Philosophe du mondial, citoyen du local*, Jacques Lévy, Presses polytechniques et universitaires romandes, isbn 978-2880747091. (2007)

Santos, Rosemerie; Haesbaert R. El mito de la desterritorialización. Río de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

Saraceno, Elena. La experiencia europea para el desarrollo rural y su utilidad para el contexto latinoamericano. Documento presentado en el "Taller sobre experiencias, políticas e instrumentos de desarrollo rural en los países latinos de Europa y América: Un enfoque comparativo". (2000).

Saquet, Marcos. Enfoques y concepciones de territorio / Marcos Aurélio Saquet; traducción Germán Torrijos Cadena, Edier Hernán Bustos Velazco. -- Bogotá: Editorial Universidad Ditriral Francisco José de Caldas, 2019.

Schneider, Sergio; Tartaruga, Iván G. Peyré. Territorio y enfoque territorial: de referencias cognitivas a contribuciones aplicadas al análisis de procesos sociales rurales. *Roots*, Campina Grande, vol. 23, n. 1/2, p. 99-116, 2004.

Sen, Amartya (1999), "Development as Freedom". New York: Anchor Books.

Sen, Amartya (1998), "On Ethics & Economics", Reprinted. Massachusetts: Blackwell.

Sepúlveda, Sergio, Adrián Rodríguez, Rafael Echeverri & Melani Portilla. El enfoque territorial del Desarrollo Rural. Pág. 126. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2003).

Sepúlveda, Sergio. Gestión del desarrollo sostenible en territorios rurales: Métodos para la planificación. Pág. 416. Instituto Interamericano de Cooperación para la agricultura. (2008).



Simmell, Georg. El puente y la puerta. *Política y trabajo*, n. 12, p. 10-14, 1996. *Las grandes ciudades y la vida del espíritu* (1903). *Mana*, v. 11, n. 2, p.577-591, 2005.

Smith, Neil. Geografía, diferencias políticas de escala. *Terra Libre*, São Paulo, v.18, n. 19, p. 127-146, 2002.

Spíndola Zago, Octavio. Espacio, territorio y territorialidad: una aproximación teórica a la frontera Recibido el 27 de junio de 2015 Aceptado el 02 de marzo de 2016. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y sociales* Universidad Nacional Autónoma de México

Stein, Ernesto y otros (2006), "La política de las políticas públicas". Washington DC: BID, Planeta.

Subirats, Joan (1994), "Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración". Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Subirats, Joan ¿Es el territorio urbano una variable significativa en los procesos de exclusión e inclusión social? *Working Papers Series 65 / 2006*

Ther, Francisco. 2012. Antropología del territorio. *Polis* 11(32): 493-510. <https://doi.org/10.4067/S071865682012000200023>

Trepat, C. y Còmes P. (2000). *El Tiempo y el Espacio en la Didáctica de las Ciencias Sociales*. Barcelona: Graó. Tricart, J. (1969). *La Epidermis de la Tierra*. Barcelona: Laor.

Ultramarí, Clovis; Cardoso, Nelson Ari; Moura, Rosa. *Territorialidades en movimiento*.

Urquieta, María Antonieta. Mariñez, César, Jorquera, Catalina. *Territorio como Medium: Discusión sobre rendimientos analíticos para las observaciones de la complejidad socioespacial*. 2017. *Revista MAD | magister en análisis sistémico aplicado a la sociedad* ISSN 0718-0527

Urquieta, María Antonieta. *Territorios de exclusión Observando dinámicas de inclusión/exclusión en sistemas territoriales complejos del Gran Santiago*1. *Ts cuadernos de trabajo social* n°18: 42-70, enero 2019

Vergara, N. 2009. Complejidad, espacio, tiempo e interpretación. *Notas para una hermenéutica del territorio*. *Alpha* 28: 233-244. <https://doi.org/10.4067/>

Wahren, Juan (2011). "Territorios Insurgentes": La dimensión territorial en los movimientos sociales de América Latina. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Walsh, C. 2008. Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado. Tabula Rasa 9: 131-152.  
<http://www.scielo.org.co/pdf/tara/n9/n9a09.pdf>

WIRTH, L. El urbanismo como forma de vida. En: Velho.G. (Org.) El fenómeno urbano. 4. ed. Río de Janeiro: Guanabara, 1987.

Zukin, Sharon. Paisajes urbanos posmodernos: cartografía cultura y poder. En Arantes, Antônio A. el espacio de la diferencia. Campinas: Papirus, 2000. p. 80-103.

Zahar, 1999 Identidad en el mundo globalizado. Antropología social, v. 9, p. 121-129, 2001.  
identidad: entrevista con Benedetto Vecchi. Río de Janeiro: Zahar, 2005.

# **ANEXOS**

# Anexo N°1

## Matriz Conceptual del Territorio.

TERRITORIO		
Territorio/Concepto	Territorio/Territorialidad	Territorio/Complejidad
<p><i>Territorios Discursivos</i>, es el lugar desde el cual el discurso territorial llega a ser el que es, a indicar una dirección y explicitar un sentido específico, pero sin que se tenga plena conciencia o evidencia de su existencia. Análisis coherente con la búsqueda de rasgos territoriales invisibilizados por la perspectivas colonizadoras y normativas dominantes. (Villanueva-Gallardo, Sandra. Epistemologías del Sur).</p> <p><i>Territorios vividos/normados</i> El territorio es acontecer, es tiempo entremezclado con otros tiempos. Es construcción de territorios en armonía/desarmonía. Vivido; múltiples experiencias de apropiación Normados; control y normas básicamente de tipo político, busca producir encuadres, eliminando la diversidad por medio de una mirada única (Ther, francisco. 2012)</p>	<p>Comportamientos desplegados en el territorio que se relacionan con la idea de cómo (medios, elementos y motivaciones), se llega a habitar y permanecer en un espacio sobre el cual se impone ritmos de vida y formas de vivir.</p> <p>Se aclara como una espiral de conocimientos, saberes y experiencias vinculadas a la producción, negociación y tráfico de significados y significaciones socioculturales posibles de reconocer situándose en espacios geográficos más o menos definidos”.</p>	<p><b>Corrientes actuales de la reflexión crítica latinoamericana guiada por el pensamiento fronterizo. de pensamiento fronterizo de G. Anzaldúa, la sociología de las imágenes de S. Rivera Cusicanqui y la colonialidad del saber de E. Lander.</b></p> <p><b>Enfoques y modelos Interdisciplinarios, abiertos a la reflexión y posibilidad cierta de ser aplicados a la realidad territorial inmediata.</b></p>
<p>Construcción social dinámica en la que predomina la existencia de un Proyecto Político común, que da sentido de cuerpo al territorio.</p> <p>Las relaciones de poder siempre presentes en el territorio. Montañez, Gustavo &amp; Delgado, Ovidio 2016). Enfoque sistémico constructivista,</p>	<p>El territorio es una forma social cargada de sentido e identidad, construido sobre la base de un intercambio subjetivo significativo entre actores individuales y colectivos, situados multi escalaramente.</p>	<p>Espacio y Territorio no son conceptos neutrales. Por el contrario, son producto de la apropiación subjetiva (identidad y construcción simbólica), apropiación concreta (aprovechamiento de los recursos existente) y, apropiación abstracta (creación de un sistema normativo que regula el uso de los espacios)</p>
<p>El Territorio es el espacio humanizado, soportado en la apropiación y en la organización de éste, resultado de la actuación diacrónica de los grupos humanos, transformando la superficie terrestre en un espacio cultural. (Méndez, Ricardo, 1998), Geografía Humana.</p>	<p>Es identificable con el proceso de evaluación social. No es un espacio neutral. Está originada en la iniciativa humana, es una es dinámica y heterogénea.</p>	<p>El espacio geográfico es un producto social, objeto de consumo y no puede existir una sociedad que no cuente con un territorio, el cual es parte esencial de su patrimonio y reflejo de su evolución histórica, del que resulta inseparable</p>
<p>Fragmento espacial con tres tipos de estructuras: la infraestructura, espacio físico que incluye el componente humano y la esfera de las actividades económicas; la súper estructura representada por los campos político, ideológico y simbólico y la meta estructura, relación establecida entre el individuo y el espacio. (Di Melo, Guy. 1993); Santos, Rosemarie. (2012) (</p>	<p>El concepto de “frontera” e “identidad” son dispositivos centrales de la Territorialidad. En la territorialidad está presente la noción de inmaterialidad</p>	<p>Convergencia del Territorio/territorialidad como un solo concepto. Convergencia de la materialidad/ inmaterialidad en una permanente relación dialéctica.</p>

CUADRO N° 1: Matriz Conceptual del Territorio. Fuente: Elaboración Propia.

## Anexo N°2

### Matriz Conceptual del Enfoque Territorial

<b>ENFOQUE TERRITORIAL</b>			
<b>Autor</b>	<b>Visión desarrollista</b>	<b>Visión desde la complejidad</b>	
Samper, Mario (2012).	<p>El Enfoque Territorial está centrado directamente en el tema del desarrollo, tendiente a mejorar la calidad de vida de la población.</p> <p>Desarrollo que solo se puede lograr mediante acciones articuladas con miras a producir cambios socioeconómicos, ambientales y la redirección de las políticas públicas.</p> <p>Busca contribuir a la solución para la pobreza y posicionar a los territorios en el marco de la nueva economía, de la información y el conocimiento, de la globalización y la integración.</p>	Cleary, Dervla (2003)	<p>Es una concepción “holístico-sistémica” y “dinámico histórica” del desarrollo territorial.</p> <p>Da lugar a modelos analíticos muy complejos, caracterizados por un sinnúmero de variables e indicadores.</p> <p>Uno de los desafíos más importantes al ET, consiste en controlar la posible proliferación de factores que deben tenerse en cuenta en los análisis, sin que pierdan por ello su orientación holístico-sistémica y dinámico-histórica”</p>
Montoya, Carlos (2017)	<p>El enfoque territorial presenta una forma diferente de percibir el desarrollo; propone una utilización eficiente e inteligente de administrar el territorio.</p> <p>Propone contribuir a que los territorios “hallen la pieza faltante del rompecabezas, que no les permite dar el paso hacia el desarrollo”</p>	Morales, Federico; Jiménez, Freddy (2018)	<p>El ET se entiende como una “perspectiva de análisis”, distinguiéndose de conceptos como “proceso” o “desarrollo territorial”.</p> <p>Lo fundamental es asumir la comprensión del Territorio bajo una perspectiva que asume la complejidad territorial sistémica, diferenciando epistemológica y conceptualmente de modelo o proceso de intervención.</p>
		Calvo, Jorge (2005)	<p>El ET se resume en los siguientes componentes, todos partes de la complejidad (i) la multi- dimensionalidad; (ii) la multi- culturalidad; (iii) la capitalización humana, natural y social; (iv) la articulación entre lo urbano y lo rural (ordenamiento territorial, autonomía y autogestión); (v) el valor agregado territorial; (vi) diferenciación territorial.</p>
		Gutiérrez, Javier (2001)	<p>El Enfoque Territorial entiende el territorio como “construcción social” Les otorga un papel central a los actores del territorio. La diferencia central radica en el ET es que el “principio” se ocupa nada más de los actores residentes; mientras que la inclusión de los actores como “fundamento” del enfoque territorial, significa contemplar a todos aquellos que se vinculan con la vida de un territorio, residentes o no, puesto que sus relaciones lo configuran.</p>

## Anexo N°3

### Análisis Crítico del PMT con Enfoque Territorial

<b>PROGRAMA MÁS TERRITORIO Y ENFOQUE TERRITORIAL. ANÁLISIS CRÍTICO</b>		
<b>Autor</b>	<b>Enfoque desarrollista</b>	<b>Enfoque desde la complejidad</b>
Schneider, 2006,	El PMT, basa su definición de Enfoque territorial citando a este autor: Alude a una estrategia que posibilite el tratamiento de fenómenos o procesos, de diferente índole.  Pueden darse en un espacio cultural, espacio físico, espacio natural o político donde se producen.	. El PMT declara un entender e intervenir el Territorio “como construcción social”.  Concepción donde la participación sustantiva, los actores y las dimensiones territoriales son consideradas como principios de la intervención.
El Enfoque territorial se presenta y entiende como proceso de Desarrollo Territorial		El Programa Más Territorio se autodefine como un Programa Social que actúa bajo el Enfoque de derecho  Reconoce a cada persona como sujeto de derechos y actor central en su proceso de desarrollo
Promueve una forma de intervenir la pobreza desde el fortalecimiento del capital social, capital social comunitario, capital humano y la gobernanza local.		El PMT Incorpora en el diseño de sus dispositivos metodológicos fundamentos de la intervención. Multi dimensionalidad, multi escalaridad, articulación territorial y diferenciación territorial.

## Anexo N°4

<b>PROGRAMA MÁS TERRITORIO Y TERRITORIO.</b>			
<b>Autor</b>	<b>TERRITORIO</b>	<b>TERRITORIALIDAD</b>	<b>COMPLEJIDAD</b>
	<p>Territorio como Construcción social. Es un conjunto de relaciones sociales que dan origen, y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósitos compartidos por múltiples agentes públicos y privados</p>	<p>Se expresaría en la construcción de identidad y proyecto común de “agentes” públicos y privados.</p>	<p>No se observa en la definición una perspectiva desde la complejidad</p>
<p>Brunner, 1992 citado en Manual PMT, 2018)).</p>	<p>Territorio alude a la conjugación de tres elementos: i) un espacio acotado, apropiado por grupos y sujetos sociales. Sentimiento de pertenencia Existencia de autoridades políticas y reglas de organización y funcionamiento</p>	<p>Se expresaría en la apropiación del territorio por parte de grupos y sujetos sociales.</p>	<p>No se observa en la definición una perspectiva desde la complejidad</p>
<p>Programa Más Territorio FOSIS 2017</p>	<p>Territorio como espacio en construcción y disputa, cuyos límites sociales y físicos se amplían o restringen en función de los proyectos colectivos y/o conflictos que los caracterizan en un momento determinado.</p> <p>Se comparten condiciones de vida, recursos políticos, sociales, económicos y culturales, y factores contextuales que posibilitan o limitan sus posibilidades de “desarrollo”.</p>	<p>Se expresaría en la existencia de un proyecto común, en la existencia de condiciones de vida común.</p> <p>Recursos culturales, políticos y contextuales comunes, que posibilitan o limitan sus posibilidades de desarrollo</p>	

MATRIZ N°4. Territorio / Programa Más Territorio. Fuente: Elaboración propia.

## Anexo N°5

<b>Categorías del Enfoque Territorial</b>	
<b>Dimensión Forma de Observación</b>	Desde la complejidad
<b>Dimensión Conceptual</b>	Perspectiva de análisis
<b>Dimensión Intervención</b>	Reivindicaciones de la experiencia y saber local

***Fuente: Elaboración Propia***



## Anexo N°6

### I.4.a. - ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN PROGRAMA SOCIAL MAS TERRITORIO\*

(\* Texto extraído del Manual Metodológico PMT 2017).

Desde esta perspectiva, los equipos territoriales de Más Territorio enfrentan el desafío de promover y consolidar aprendizajes, a nivel institucional y comunitario, que permitan construir bases suficientes para sostener, en el mediano y largo plazo, las estrategias de desarrollo territorial acordadas como resultado de la implementación del Programa en cada localidad o barrio.

La estrategia metodológica busca fortalecer las capacidades locales y el compromiso e interés de la comunidad, así como el apoyo de los actores institucionales que se integran al proceso de planificación e implementación del desarrollo del territorio. El Programa comprende que es necesario promover una práctica de colaboración en el mundo local que se traduzca en una cultura de cooperación para el desarrollo local endógeno

El Programa Más Territorio tiene como fin contribuir a la disminución de la pobreza y la desigualdad en territorios prioritarios.

*Objetivo General:*

Aumentar las capacidades locales (socios-comunitarias e institucionales) de la población que habita los territorios vulnerables.

*Objetivos Específicos:*

Contribuir al fortalecimiento de la gobernanza local de los territorios vulnerables, para una oferta pública privada local más pertinente y coordinada.

> Fortalecer el tejido social de los territorios vulnerables, mediante el capital social comunitario y la participación ciudadana.

> Elaborar e implementar participativamente Planes Locales de Desarrollo Social en los territorios vulnerables, que contengan iniciativas (proyectos) con enfoque de desarrollo local.

Para dar cumplimiento a los objetivos del Programa Más Territorio, que dan cuenta del fortalecer gobernanza local y tejido social (capital social comunitario y participación sustantiva), mediante un ejercicio participativo para la determinación de la demanda local (diagnóstico) y construcción de una imagen futuro del territorio, que se convierte en Planes Locales de Desarrollo Social (PLDS).

La estrategia de intervención implica una ejecución de 24 meses, constituida por tres fases. Estas fases permiten trabajar un proceso comunitario y de gestión de redes en un mediano plazo, sin embargo, dos años es un tiempo que aún resulta insuficiente para instalar y/o fortalecer capacidades, de ahí, la relevancia de la participación del gobierno local desde el momento inicial de la instalación del Programa y la articulación de la oferta general del FOSIS según el diagnóstico levantado. Las fases que se desarrollan en la implementación del Programa son las siguientes:

#### *FASE I Instalación, Articulación y Diagnóstico Territorial*

Esta primera fase permite generar las condiciones para la implementación del Programa Más Territorio en cada barrio o localidad seleccionada. Los procesos de instalación de los equipos y las estrategias iniciales de articulación con los actores socio-comunitarios e institucionales, constituyen las bases de los procesos que se desarrollarán a lo largo de las fases I, II y III. Tiene como objetivo desarrollar una estrategia de vinculación y trabajo de colaboración entre el equipo y los actores comunitarios e institucionales que se integren en las instancias de trabajo que el Programa dispone a lo largo de su implementación.

Como resultado de este proceso los actores comunitarios e institucionales elaboran y consensuan un Diagnóstico Territorial que da cuenta de la realidad actual del territorio, el cual sirve de base para el proceso de planificación estratégica territorial que se proyecta desarrollar en la fase II.

Esta primera Fase, permite generar las condiciones para la implementación del Programa Más Territorio en cada barrio o localidad seleccionada. Los procesos de instalación de los equipos y las estrategias iniciales de articulación con los actores socio-comunitarios e institucionales, constituyen las bases de los procesos que se desarrollarán a lo largo de las fases I, II y III.

El objetivo de la fase es desarrollar una estrategia de vinculación y trabajo de colaboración entre los equipos de Más Territorio y los actores comunitarios e institucionales que se integren activamente en las instancias de trabajo que el Programa dispone a lo largo de su implementación. Como resultado de este proceso los actores comunitarios e institucionales que se integran al Programa elaboran y consensuan un Diagnóstico Territorial que da cuenta de la realidad actual del territorio, el cual sirve de base para el proceso de planificación estratégica territorial que se proyecta desarrollar en la fase II.

El Diagnóstico Territorial es el producto estratégico que se elabora en esta primera fase y es producto de un trabajo de análisis estratégico del territorio, de carácter participativo que desarrollan los actores comunitarios e institucionales que se integran y participan activamente en las instancias de articulación y coordinación socio-institucional que se desarrollan en el marco del Programa. Los resultados del Diagnóstico deben ser formalizados en un documento que permita su validación.

Las definiciones que contenga este documento constituyen orientaciones básicas sobre las que se apoya el proceso de elaboración del Plan Local de Desarrollo Social durante la fase II. Es importante que los equipos que implementan comprendan que las dinámicas participativas que promueve el Programa son abiertas, flexibles, progresivas e incrementales, por lo que dispone de diversas instancias y mecanismos de involucramiento de actores, y acoge y valida diversas modalidades de participación, con el objeto de ampliar y fortalecer permanentemente la base multi-actoral de los procesos locales que impulsa.

El proceso de implementación del Programa es una ruta de encuentro y convergencia multiactoral. Las estrategias de trabajo que implementan los equipos territoriales están orientadas a promover y asegurar la participación activa y comprometida de todos los actores que habitan o tienen vínculos e intereses en el territorio. Una participación amplia de los múltiples actores vinculados al territorio mejora los resultados de las actividades que se desarrollan y de los productos que se elaboran. Los actores vinculados al territorio se sitúan en distintos niveles y escalas de actuación, competencias y responsabilidades.

El desafío del Programa es involucrar actores de distintos niveles (dirigentes de base, dirigentes de organizaciones, vecinos interesados en el proceso, profesionales de instituciones públicas) de distintas escalas (territorio intra-comunal, comunal, provincial, regional), con el objeto de enriquecer la calidad de la información, ampliar las visiones y

enfoques sobre problemas y soluciones, disponer distintos tipos de recursos e incrementar las posibilidades de articulación y colaboración entre los actores socio-comunitarios y los actores institucionales.

Los resultados del proceso de Instalación, Articulación y Diagnóstico Territorial deben estar orientados a generar una disposición colectiva de re-descubrimiento y re-apropiación del territorio por parte de la comunidad. Esto significa permitir que los actores comunitarios actualicen la visión y los conocimientos que comparten en torno a su territorio.

El trabajo de investigación-acción que promueve el Programa, tiene por objeto posibilitar una comprensión renovada y comprometida con el desarrollo del territorio, sus problemas, necesidades, potencialidades y proyecciones de futuro. Esta fase considera un tiempo estimado de 4 meses de duración.

No se debe perder de vista que el resultado del trabajo de análisis y comprensión del territorio, que se elabora en el marco de este proceso, genera los insumos -información, conocimiento- y las condiciones -interés y compromiso- para integrar las expectativas y anhelos de desarrollo de la población en una Imagen Objetivo que oriente los esfuerzos de mejoramiento de las condiciones de vida en el territorio.

### *FASE II Planificación Estratégica Participativa*

Esta fase tiene por objetivo implementar un ejercicio de planificación participativa que traduzca el Diagnóstico Territorial en un plan de desarrollo de carácter estratégico para el barrio o la localidad. El resultado del proceso de planificación es el Plan Local de Desarrollo Social. El PLDS está compuesto por una Imagen Objetivo que orienta las transformaciones que permiten el desarrollo del territorio, un conjunto de objetivos estratégicos que trazan metas de mediano y largo plazo concurrentes con las aspiraciones y anhelos concordados en la Imagen Objetivo, y una cartera de Iniciativas Locales que corresponden a proyectos específicos priorizados por la comunidad para resolver problemas o generar condiciones que favorezcan la sostenibilidad del desarrollo del barrio o localidad a lo largo del tiempo.

La Fase de Planificación Estratégica Participativa y elaboración del Plan Local de Desarrollo Social, tiene por objetivo implementar un ejercicio de planificación participativa que traduzca el Diagnóstico Territorial en un plan de desarrollo de carácter estratégico para el barrio o la localidad.

El resultado del proceso de planificación es el Plan Local de Desarrollo Social, el cual está compuesto por una Imagen Objetivo que orienta las transformaciones que permiten el desarrollo del territorio, un conjunto de objetivos estratégicos que trazan metas de mediano y largo plazo concurrentes con las aspiraciones y anhelos concordados en la Imagen Objetivo, y una cartera de Iniciativas Locales que corresponden a proyectos específicos priorizados por la comunidad para resolver problemas o generar condiciones que favorezcan la sostenibilidad del desarrollo del barrio o localidad a lo largo del tiempo.

El equipo territorial del Programa acompaña y apoya a los actores que integran el Núcleo Estratégico Multi-Actoral, para que asuman un rol protagónico en la conducción e implementación del ejercicio de planificación participativa que permite la elaboración del PLDS. El acompañamiento que desarrolla el equipo territorial es una socio-praxis compleja que integra diversos planos de acción y utiliza distintos tipos de recursos metodológicos y técnicos.

Los aspectos sustantivos y permanentes de este acompañamiento incluyen acciones orientadas a fortalecer las capacidades socio-comunitarias -acciones de capacitación, transferencia de conocimiento y recursos metodológicos-; apoyo logístico y gestión de procesos, actividades y acciones; apoyo en el procesamiento y análisis de información; y promoción de procesos de articulación multi-actoral. La fase de Planificación Estratégica Participativa requiere un trabajo intensivo e integrado de cada uno de estos planos de acción.

El propósito central de la conducción del Gestor/a Local es fortalecer las capacidades de análisis, planificación y deliberación de los actores comunitarios en los procesos participativos que promueve el Programa Más Territorio. Su trabajo contempla el desarrollo de estrategias y acciones destinadas a convocar, integrar y vincular a los diferentes actores comunitarios, así como proveer los recursos técnicos que apoyan los procesos participativos de planificación. Bajo su responsabilidad se encuentra la realización efectiva de las Jornadas y/o Talleres de Planificación.

A su vez, el/la Gestor/a de Redes debe promover la incorporación y participación activa de los actores institucionales del territorio, en las diferentes instancias de planificación. Una participación efectiva de los actores institucionales permite contar con la perspectiva e información de niveles y escalas distintas a las del barrio y/o localidad, lo que contribuye positivamente en la elaboración de un PLDS que busca establecer sinergias y

articulación con otros ámbitos de competencias y decisiones en materia de desarrollo social y económico.

El PLDS es el producto estratégico de esta fase. Este corresponde a un acuerdo social y político-institucional que integra las diversas visiones e intereses de los actores territoriales que participan de su elaboración. Es un instrumento de planificación del territorio, construido entre actores socio-comunitarios y actores institucionales (públicos y privados), y consensuado en el marco de un proceso de deliberación social sistemático, acompañado e informado que favorece espacios de negociación y construcción de acuerdos sociales sustantivos.

Los resultados del proceso de planificación estratégica del territorio deben estar orientados a generar posibilidades de articulación y colaboración entre los actores comunitarios y los actores institucionales, con el objeto de identificar posibilidades de colaboración en torno a iniciativas que contribuyan a hacer efectivo el proceso de desarrollo territorial.

En el marco de los procesos que contempla esta fase, -visión estratégica del desarrollo e Iniciativas Locales y proyectos- los equipos del Programa y los actores comunitarios del territorio que integran el Núcleo Estratégico Multi-Actoral deciden el diseño metodológico más adecuado para desarrollar el proceso de planificación estratégica.

No se debe perder de vista que los resultados del trabajo de planificación participativa establecen una visión estratégica compartida del desarrollo del territorio - imagen y objetivos estratégicos- y un conjunto de Iniciativas Locales y proyectos que dan comienzo al desarrollo del territorio que define el PLDS.

Los resultados de estos procesos deben ser formalizados en un documento -PLDS- validado y legitimado por las distintas instancias de articulación y coordinación socio-institucional que contempla el Programa. Las definiciones que contenga este documento constituyen las orientaciones básicas sobre las que se apoya el proceso de implementación del Plan Local de Desarrollo Social.

FASE III Implementación de Iniciativas Locales y Estrategias de Proyección del PLDS

En esta fase se consolida el Plan Local de Desarrollo Social, como instrumento socio-político que establece un marco de referencia estratégico para determinar un conjunto de iniciativas, proyectos y acciones que permiten fortalecer las capacidades del territorio y superar los problemas que impiden sostener un proceso de desarrollo que contribuya a superar la pobreza y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

El objetivo es implementar un proceso deliberativo multi-actoral que permita determinar las Iniciativas Locales que serán ejecutadas con el apoyo del Programa Más Territorio, ejecutar las Iniciativas Locales priorizadas y, junto con lo anterior, acompañar un proceso de fortalecimiento de las capacidades socio-comunitarias orientadas a dar continuidad y sostenibilidad al Plan Local de Desarrollo Social.

El Programa Más Territorio promueve una mirada estratégica de los territorios al impulsar procesos de planificación de largo plazo que culminan en la formulación de Planes Locales de Desarrollo Social.

La fase III, consolida el Plan Local de Desarrollo Social, como instrumento socio-político que establece un marco de referencia estratégico para determinar un conjunto de iniciativas, proyectos y acciones que permiten fortalecer las capacidades del territorio y superar los problemas que impiden sostener un proceso de desarrollo que contribuya a superar la pobreza y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

La fase de Implementación de Iniciativas Locales y estrategia de proyección del PLDS, tiene como objetivos: Implementar un proceso deliberativo multi-actoral que permita determinar las Iniciativas Locales que serán ejecutadas con el apoyo del Programa Más Territorio; Ejecutar las Iniciativas Locales priorizadas; Acompañar un proceso de fortalecimiento de las capacidades socio-comunitarias orientadas a dar continuidad y sostenibilidad al Plan Local de Desarrollo Social.

Para el primer objetivo, el Programa Más Territorio ha dispuesto un fondo que permite financiar aquellos proyectos que la comunidad determina prioritarios para impulsar la estrategia de desarrollo que se ha consensuado en el PLDS. La asamblea deliberativa constituye la instancia clave en la que los actores socio-comunitarios e institucionales analizan, negocian y acuerdan las Iniciativas Locales que serán apoyadas por el Programa.

Para el segundo objetivo, la Mesa Territorial, la Mesa Técnica Municipal y los actores que han participado en el Núcleo Estratégico Multi-Actoral co-elaboran estrategias

y planes de acción complementarios, orientados a trazar una ruta de continuidad y sostenibilidad para el PLDS.

El equipo territorial del Programa apoya técnicamente la organización de diversas instancias de trabajo en las que se elaboran planes de acción orientados a ejecutar las Iniciativas Locales del PLDS que no se incluyeron en la primera etapa de financiamiento. Junto con ello se elaboran planes de monitoreo, seguimiento, evaluación y contraloría social sobre los acuerdos suscritos en el PLDS.

El resultado de la implementación de las Iniciativas Locales y el diseño de las estrategias de proyección del PLDS, es una comunidad que deposita confianza en sus capacidades para deliberar, negociar y construir acuerdos, así como en los compromisos que asumen los diversos actores institucionales y el municipio en torno a las metas trazadas en el PLDS. En el marco de las actividades contempladas en esta fase, los actores socio-comunitarios fortalecen sus capacidades de gestión, negociación, seguimiento y contraloría, a través de la elaboración de diversos instrumentos que contribuyen a crear las condiciones básicas para materializar las orientaciones estratégicas e Iniciativas Locales contenidas en el PLDS, en un horizonte de mediano y largo plazo.

Junto con lo anterior, esta fase favorece el encuentro y el diálogo entre los actores comunitarios e institucionales, lo que permite promover el establecimiento de alianzas orientadas a producir modalidades de colaboración para el desarrollo de acciones y proyectos conjuntos en el futuro -por ejemplo, a través de iniciativas de encadenamiento programático, apalancamiento o autogestión de recursos, u otras formas de articulación-. Los avances que se registren en este plano no solo contribuyen a crear condiciones favorables para la continuidad y sostenibilidad del proyecto de desarrollo del territorio, sino que favorecen procesos de cambio en las modalidades de conducción de la acción pública en el ámbito local. En consecuencia, los principales productos de la fase son:

1. Iniciativas Locales ejecutadas a través del financiamiento que dispone el Programa.

2. Plan Local de Desarrollo Social fortalecido como instrumento para dar continuidad y sostenibilidad al proceso de desarrollo del territorio.