

Notas para una perspectiva analítica de la gobernanza ambiental

Notes for an analytical perspective on environmental governance

[Artículos de investigación]

Luis Eduardo Espinoza Almonacid*

Recibido: 31 de agosto del 2022

Aceptado: 16 de febrero del 2023

Citar como:

Espinoza, L. E. (2023). Notas para una perspectiva analítica de la gobernanza ambiental. *Campos en Ciencias Sociales*, 11(1).

<https://doi.org/10.15332/25006681.7962>



Resumen

La perspectiva de la gobernanza ambiental ha sido ampliamente difundida e incorporada en los debates y propuestas de diversos actores políticos, organismos de cooperación internacional y esferas académicas en torno a las formas contemporáneas que ha adquirido la dirección, gestión y gobierno de la relación sociedad-naturaleza en el marco global de constantes cambios, riesgos e incertidumbres asociados a la creciente crisis ambiental y ecológica.

Dicha popularidad ha estado acompañada por una importante polisemia del término, variando la definición de la gobernanza ambiental a partir de las perspectivas disciplinarias, tradiciones teóricas y/o enfoques empíricos adoptados. Esto último ha tenido implicancias directas al momento de establecer una propuesta de investigación sobre la gobernanza ambiental, donde se ha observado un avance teórico-metodológico aún incipiente con perspectivas de investigación esencialmente deontológicas y normativas.

En este sentido, pretendemos revisar los aportes desde la gobernanza ambiental, territorial y del agua bajo una perspectiva crítica que problematice las relaciones entre naturaleza, sociedad y tecnología en busca de una perspectiva analítica que permita avanzar en los modos en que las interacciones entre los individuos, los

* Becario doctoral Conicet (IIGG-UBA). Correo electrónico: lespinozaalmonacid@gmail.com, mica18336@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3525-9605>

mecanismos, instrumentos y arreglos institucionales de la gobernanza ambiental se relacionan y co-constituyen con distintos aspectos histórico-político-económicos de otras escalas y temporalidades.

Palabras clave: gobernanza ambiental; gobernanza territorial; gobernanza del agua; ecología política; territorios hidrosociales.

Abstract

The perspective of environmental governance has been widely disseminated and incorporated into the debates and proposals of various political actors, international cooperation bodies, and academic spheres regarding the contemporary forms that the direction, management, and governance of the society-nature relationship have taken within the global framework of constant changes, risks, and uncertainties associated with the growing environmental and ecological crisis.

This popularity has been accompanied by a significant polysemy of the term, with the definition of environmental governance varying based on disciplinary perspectives, theoretical traditions, and/or empirical approaches adopted. This has had direct implications when establishing a research proposal on environmental governance, where there has been an incipient theoretical-methodological progress with essentially deontological and normative research perspectives.

In this sense, we intend to review the contributions from environmental, territorial, and water governance from a critical perspective that problematizes the relationships between nature, society, and technology in search of an analytical perspective that allows us to advance in understanding how the interactions between individuals, mechanisms, instruments, and institutional arrangements of environmental governance relate to and co-constitute various historical-political-economic aspects of other scales and temporalities.

Keywords: environmental governance; territorial governance; water governance; political ecology; hydrosocial territories

Introducción

La gobernanza es un término que se ha popularizado en los debates y propuestas de las distintas esferas académicas, organismos de cooperación internacional y actores políticos de las últimas décadas en torno a las formas contemporáneas que ha adquirido la dirección, gestión y gobierno de la sociedad en un marco global de constantes cambios, riesgos e incertidumbres.

En esta dirección, la gobernanza se ha convertido en un concepto casi universal, el cual ha sido utilizado indiscriminadamente sobre variadas situaciones, estando asociado a una multiplicidad de términos que abarcan desde campos prácticos como la gobernanza empresarial, contractual, de proyectos, pública, privada o sin fines de lucro, hasta más complejos como la gobernanza urbana, territorial, de riesgo, del medioambiente y del clima.

Lo anterior ha contribuido a una caracterización particularmente polisémica del término, cuya definición y puesta en práctica varía profundamente a partir de las perspectivas disciplinarias, las tradiciones teóricas (y políticas) y/o los enfoques empíricos adoptados; y, si bien la gobernanza se encontraba inicialmente anclada en los estudios de la ciencia política, en la actualidad ha adquirido mayor difusión, abarcando a diferentes disciplinas científicas (Glückler et ál., 2019).

En este sentido, se destacan los desarrollos, aportes teóricos e influencias de disciplinas como la mencionada ciencia política (Ostrom, 2000; Hirst y Thompson, 1996; Crouch, 2005; Feiock, 2007), la sociología (Mayntz y Scharpf, 1995; Jessop, 1998), la geografía (Storper y Harrison, 1991; Liverman, 2004; Hughes, 2006) y estudios de planificación (Nuisl et ál., 2012; Lukas, 2019), que han logrado alimentar un debate que hasta hace algunos años estaba prácticamente invisibilizado.

Para Beatriz Bustos et ál. (2019) es posible observar en estas investigaciones una gran diversidad de miradas críticas y debates, tanto del proceso de gobernanza como de sus resultados, y, a pesar de la polisemia del término y la multiplicidad de perspectivas inherentes, es posible encontrar un acuerdo común en la literatura para referirse a la gobernanza como la interacción entre los sectores públicos, privados y la sociedad civil en la organización de asuntos de interés colectivo, cuyos mecanismos se alejan de los modelos tradicionales de gestión/gobierno basados antes en la jerarquía o el mercado, a favor de procedimientos y prácticas más flexibles, horizontales y participativas (Bustos, 2019, p. 162).

De hecho, se han desarrollado (aunque de manera incipiente) algunas metodologías para establecer tipologías con el fin de analizar y evaluar las instancias en que se desarrollan distintos procesos de gobernanza¹. Estos esfuerzos han permitido una descripción detallada de la interacción entre actores, nuevos instrumentos y el desarrollo temporal de las cambiantes constelaciones de

¹ Eduardo Chia, et ál. (2016) presentan una interesante propuesta para el análisis de la gobernanza territorial como dispositivo de poder foucaultiano, la cual retomaremos más adelante.

poder (sobre todo a nivel local), pero han demostrado falencias en la obtención de una explicación analítica sobre la emergencia de nuevas formas de gobernanza y su relación con los procesos económicos, políticos y sociales que influyen directamente en sus resultados. Subyace una importante crítica sobre la raíz epistemológica de estas propuestas, las cuales se encuentran principalmente sustentadas en un individualismo metodológico, la teoría de la elección racional y, en menor grado, en la teoría de las instituciones (Bustos et ál., 2019).

En consecuencia, Olea (2020) caracteriza, a grandes rasgos, la investigación contemporánea sobre la gobernanza a partir de tres ángulos diferenciados: a) como una nueva forma de organización social e interacción política, en cuanto proceso sustentado en las condiciones que ha generado el neoliberalismo y sus consecuencias; b) como un marco deontológico² que señalaría la mejor manera de deliberación y toma de decisiones para los agentes políticos; y c) como un concepto analítico (aún incipiente) que busca establecer marcos teóricos sobre los cuales investigar las nuevas formas de gobierno que se presentan (Olea, 2020, p. 5).

Para los efectos del presente artículo, consideramos necesario pasar desde un enfoque centrado exclusivamente en el estudio de las interacciones entre actores, instituciones y proceso de toma de decisiones (donde cobran especial relevancia los enfoques normativos y deontológicos) para profundizar en un enfoque analítico que problematice dichas interacciones con los procesos históricos, económicos y políticos en sus distintas escalas (y las relaciones de poder inherentes).

Cabe señalar que no buscamos la definición taxativa de una perspectiva analítica de la gobernanza territorial como tampoco una metodología definida de análisis (esto sobrepasaría con creces los límites de este trabajo), sino otorgar una revisión que permita (re)pensar la gobernanza desde una mirada situada, crítica y relacional que tome en cuenta los avances realizados desde América Latina. Con este fin, este artículo se dividirá en las siguientes secciones: en primer lugar analizaremos la propuesta de gobernanza ambiental de Castro, Hoogenboom y Baud, que elaboran una mirada analítica a partir de la perspectiva de la ecología política situada desde América Latina; en segundo lugar, expondremos los avances desarrollados por Chia et ál. (2016) y Bustos et ál. (2019) en torno a una

² Rama de la ética que trata de los deberes, especialmente de los que rigen actividades profesionales, así como el conjunto de deberes relacionados con el ejercicio de una profesión. A su vez, es parte de la filosofía moral dedicada al estudio de las obligaciones o deberes morales.

gobernanza territorial, así como algunas críticas sobre su concepción de territorio, la escala y la relación sociedad-naturaleza; para finalizar, en tercer lugar, con los desarrollos de diversos autores anclados en la ecología política anglosajona, con especial atención en su propuesta de territorios hidrosociales para analizar las relaciones de poder en la construcción de la gobernanza del agua.

Gobernanza ambiental

Los desafíos provenientes de la creciente crisis climática, la degradación ambiental y la progresiva pérdida de biodiversidad en la región han impulsado la rápida incorporación de la perspectiva de la gobernanza a temáticas ambientales por medio de la creación de innovadores mecanismos para una gestión participativa de los problemas sociales, políticos, económicos y ecológicos (Delgado, 2019). Esto ha suscitado el interés de distintas perspectivas de investigación que han venido a alimentar el debate en torno a la gobernanza ambiental y los procesos de toma de decisiones respecto a problemáticas que han tenido un impacto profundo sobre la calidad de vida de los territorios y sus habitantes.

Para Castro, Hogenboom y Baud (2015) existen diversas escuelas teóricas que se han dedicado al estudio de la gobernanza ambiental en las últimas décadas, entre las cuales se destacan: el nuevo institucionalismo (Ostrom, 2000; Young, 1999; Biermann y Pattberg, 2008), los estudios sociopolíticos (Kooiman et ál., 2005; Lemos y Agrawal, 2006) y los enfoques socioculturales (Cleaver, 2002; Castro, 2008; Alimonda, 2006; Gudynas, 2011).

A pesar de la variedad teórica y metodológica de los postulados de estas corrientes, todas ellas consideran el comportamiento social hacia la naturaleza como un complejo mecanismo de interacciones formales e informales entre los agentes estatales y no estatales por medio de diferentes escalas, impulsados por factores ecológicos y sociales (Castro et ál., 2015, p. 18). Con el fin de aportar en la construcción de una perspectiva analítica de la gobernanza ambiental, Castro, Hogenboom y Baud (2012, 2013, 2015) ofrecen un marco integrador que entrecruza de forma crítica los límites conceptuales, metodológicos y analíticos de las escuelas teóricas mencionadas.

En este sentido, nuestros autores reivindican a la ecología política (en sus vertientes anglosajona y latinoamericana, principalmente) como una perspectiva capaz de integrar el análisis de los modos en que los cambios sociales y ambientales se influyen mutuamente; para lo cual se centran en tres enfoques

cuyas herramientas metodológicas y teóricas proporcionan un marco analítico que contribuye a una mejor comprensión de la gobernanza ambiental en América Latina:

1. Justicia ambiental: el enfoque de la justicia ambiental ha surgido producto de una histórica distribución desigual en la población de los impactos de las actividades dañinas con el medioambiente (racismo ambiental) con una marcada impronta que combina la investigación y el activismo en búsqueda del empoderamiento de los grupos marginados de los procesos de toma de decisiones. En esta dirección, se valora en diálogo con la ecología política su abordaje sobre las asimetrías en los procesos de toma de decisiones sobre el acceso, uso y apropiación de la naturaleza (Alimonda, 2011), que es un tema central para la gobernanza ambiental.
2. Economía ecológica: los movimientos de justicia ambiental han usado a menudo los métodos de valoración para revelar los costos y externalidades ocultos que son absorbidos por grupos marginalizados (Martínez-Alier, 2004). En esta línea, la economía ecológica ofrece herramientas metodológicas heterodoxas de valoración de la naturaleza, cuyo fin es reemplazar los métodos de valoración orientados solo al mercado por una estrategia que tenga en cuenta los distintos componentes sociales, culturales y políticos territoriales que subyacen en los diversos modos de valoración de la naturaleza y los bienes comunes.
3. Política ambiental: este enfoque ofrece un lente para analizar cómo los cambios en las estrategias, las acciones y posiciones de los actores reconfiguran los espacios (institucionales formales e informales) en los que se enmarcan, negocian y re-apropian las reivindicaciones ambientales.

Este enfoque se encuentra en el centro de la gobernanza ambiental, ya que aborda directamente los procesos que impulsan los cambios en las posiciones políticas, las estrategias y las relaciones entre los actores relevantes, incluido el Estado, las antiguas y nuevas élites, los actores estratégicos y las comunidades locales.

Con base en estas perspectivas de investigación, nuestros autores proponen una novedosa definición de la gobernanza ambiental, entendiéndola como “el proceso de formulación y refutación de imágenes, diseños y ejecución de los procedimientos y prácticas que configuran el acceso, control y uso de los recursos naturales entre actores diferentes” (Castro et ál., 2015, p. 18).

Cabe señalar que, para estos autores, la gobernanza ambiental se encuentra integrada en un contexto histórico, social y ambiental que se forma continuamente por las luchas políticas, los cambios en el medioambiente y los valores de la naturaleza contestados en el tiempo (Miller, 2007, citado en Castro et ál., 2015). Dicha disputa de valores e imágenes en torno a la naturaleza influyen directamente en los arreglos institucionales que definen las reglas del juego de la gobernanza, combinando numerosas prácticas formales e informales a nivel local, nacional y regional. Es decir, los cambios en el contexto social, institucional y ambiental reformulan continuamente el conjunto de oportunidades y limitaciones para diferentes actores, provocando nuevas interacciones sociales y adaptaciones institucionales de parte del Estado.

En este sentido, con el fin de profundizar en las contradicciones discursivas y las prácticas de la gobernanza ambiental en América Latina, a partir de una mirada analítica, los autores proponen tres líneas de análisis:

a) las *percepciones, valores y discursos* [que] son importantes ya que reflejan la gran variedad de imágenes de la naturaleza, la formulación de los problemas ambientales y sus posibles soluciones entre los diferentes grupos sociales. b) las *interacciones sociales* [que] impulsan y dan forma a las acciones y relaciones de los pueblos hacia procesos de toma de decisiones. Y, c) los *cambios y adaptaciones institucionales* [que] son el resultado de esfuerzos concretos para lidiar con estas imágenes diferentes, y muchas veces contrapuestas, y con una multitud de interacciones sociales. (Énfasis añadido) (Castro et ál., 2015, p. 25)

La primera línea de análisis está centrada en las diferentes percepciones y valoraciones que son disputadas por distintos actores según sus representaciones de la naturaleza y los procesos ligados a la relación sociedad-naturaleza. Esto tiene una implicancia directa en la gobernanza ambiental, ya que la impugnación de valores, principios y fuentes de conocimientos que guían la forma en que se conceptualiza la naturaleza (con implicancias inmediatas en su conservación o depredación) influye directamente en cómo se problematizan los dilemas ambientales, cómo se diseñan las soluciones y cómo se establecen prioridades y los acuerdos entre objetivos contrapuestos. En este sentido, entre más actores forman parte de las instancias de gobernanza ambiental, más compleja y heterogénea se vuelve la forma en que se conjugan (y se disputan) las diferentes valoraciones, percepciones e imágenes (Castro et ál., 2015).

Para nuestros autores, los conflictos provenientes de las diferentes percepciones y sus contradicciones se ponen de manifiesto en las interacciones concretas, siendo

un aspecto central de la gobernanza ambiental; esto nos lleva a la segunda línea de análisis en torno a las interacciones sociales de la amplia gama de actores e intereses que se han involucrado en las últimas décadas en estos procesos. Las posiciones de dichos actores pueden virar estratégicamente en función de las oportunidades y restricciones que surgen en los cambios en el contexto histórico, político y social de la problemática ambiental. Debido a que las instancias de gobernanza ambiental conciernen a decisiones concretas que presentan opciones y ambigüedades técnicas, económicas y políticas, las interacciones sociales son muy dinámicas y constantemente oscilan entre relaciones complejas (y cambiantes) de cooperación, conflicto o resistencia. En este sentido, la lucha por participar y controlar el proceso de toma de decisiones es un elemento central para el análisis de la gobernanza ambiental (Castro et ál., 2015).

Por último, la creciente tensión entre la justicia ambiental y el avance de los extractivismos en la región deriva necesariamente en la lucha por nuevas adaptaciones institucionales basadas en las percepciones, relaciones y prácticas cotidianas implicadas. De este modo, la tercera línea de análisis propuesta nos lleva a considerar los diferentes cambios y adaptaciones institucionales de la gobernanza ambiental, lo que incluye diversos mecanismos asociados desde la reforma discursiva de las nuevas estrategias de comunicación hasta las iniciativas innovadoras de integración de conocimientos, instituciones y tecnologías en las distintas escalas de la estructura estatal (Castro et ál., 2015).

Construcción de una gobernanza territorial

La propuesta recién revisada nos ofrece un poderoso marco analítico para superar los análisis específicamente normativos y/o deontológicos sobre la gobernanza ambiental. No obstante, al estar estos procesos necesariamente anclados en determinados (y disputados) espacios-tiempos, creemos que una perspectiva de la gobernanza territorial que dialogue con los avances producidos en la geografía crítica latinoamericana y su teoría del espacio y el territorio nos puede ayudar a profundizar en el análisis de las relaciones de poder presentes en los distintos procesos políticos, institucionales y económicos que influyen en las causas y resultados de los procesos de gobernanza ambiental.

Con este fin, quisiéramos resaltar dos desarrollos teórico-metodológicos que elaboran sus propuestas, buscando hacerse cargo de las complejidades de los procesos de gobernanza con base territorial, como son los casos de Eduardo Chía et ál. (2016, 2020) y Beatriz Bustos et ál. (2019).

En el primer caso, se ofrece una serie de pasos metodológicos para el análisis de la gobernanza territorial sustentados en investigaciones de experiencias de ordenamiento territorial en Francia y Chile. Basándose en la literatura actual sobre la acción colectiva, la gobernanza territorial-urbana, y del funcionamiento de las organizaciones y las políticas públicas (Chia et ál., 2016), los autores realizan su propuesta fundamentada en el análisis de los *instrumentos y dispositivos* de gobernanza territorial³, que definen como:

un proceso dinámico de coordinación (jerarquía, conflictos, diálogos) entre actores públicos y privados con múltiples identidades y recursos (en el sentido más amplio: poder, relaciones, conocimiento, estatus, capital financiero) asimétricos en relación con desafíos territoriales y territorializados. La gobernanza territorial apunta a la construcción colectiva de objetivos y acciones elaborando dispositivos (ordenamiento de procedimientos, de pasos, de conocimientos, de saberes y de información) múltiples que se basan en aprendizajes colectivos y participan en las reconfiguraciones, innovaciones institucionales y organizacionales dentro de los territorios. (Chia et ál., 2016, p. 28)

Esta definición guiará los distintos pasos metodológicos para analizar los dispositivos de gobernanza y su articulación en uno o entre varios territorios. Con dicho objetivo, los autores definieron cuatro fases y pasos que corresponden a tres categorías complementarias de análisis (comprensión, análisis y evaluación de los dispositivos): 1) *Comprensión de las instituciones y dispositivos*, 2) *análisis de las*

³ El enfoque de los autores es de inspiración explícitamente foucaultiana, entendiendo dispositivo como "un conjunto resueltamente heterogéneo que compone los discursos, las instituciones, las habilitaciones arquitectónicas, las decisiones reglamentarias, las leyes, las medidas administrativas, los enunciados científicos, las proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas. En fin, entre lo dicho y lo no dicho, he aquí los elementos del dispositivo. El dispositivo mismo es la red que tendemos entre estos elementos [...] Por dispositivo entiendo una suerte, diríamos, de formación que, en un momento dado, ha tenido por función mayoritaria responder a una urgencia. De este modo, el dispositivo tiene una función estratégica dominante [...]. He dicho que el dispositivo tendría una naturaleza esencialmente estratégica; esto supone que allí se efectúa una cierta manipulación de relaciones de fuerza, ya sea para desarrollarlas en tal o cual dirección, ya sea para bloquearlas, o para estabilizarlas, utilizarlas. Así, el dispositivo siempre está inscrito en un juego de poder, pero también ligado a un límite o a los límites del saber, que le dan nacimiento, pero, ante todo, que lo condicionan. Esto es el dispositivo: estrategias de relaciones de fuerza que sostienen tipos de saber, y son sostenidas por ello (Foucault, 1993). Como se observa, a la noción de dispositivo le otorga un carácter más amplio que a los instrumentos, los cuales se encuentran compuestos esencialmente por tres dimensiones: un sustrato técnico, una filosofía de gestión (gestionaría) y una visión simplificada de las relaciones en el seno de la organización. Como señalan Chia et ál. (2016), un instrumento puede transformarse en dispositivo en algunas ocasiones, principalmente cuando su naturaleza sea esencialmente estratégica y donde observemos relaciones de poder y luchas epistémicas (p. 27).

interacciones funcionales y territoriales, 3) análisis de los actores y sistemas de controversias, y, 4) evaluación de los productos e impactos de los dispositivos.

Si bien se valora esta propuesta para la construcción de un enfoque analítico que pretende abordar la complejidad de los procesos de gobernanza territorial, para autores como Bustos et ál. (2019), al igual que las nociones de gobernanza analizadas en el inicio de este artículo, la propuesta de Chía et ál. (2016) no logra despercudirse de una raíz epistemológica inspirada en el individualismo metodológico, la teoría de la elección racional y en la teoría de las instituciones.

Con base en estas críticas (valorando e incluyendo muchos de los elementos recién revisados), Bustos et ál. (2019) elaboran su propuesta analítica de la gobernanza territorial que, a su juicio, permitiría relacionar conceptualmente sus procesos, mecanismos e instrumentos con aspectos político-económicos que ocurren en otras escalas y temporalidades (cuestión que la propuesta de Chia y otros no logra). En esta línea, proponen tres dimensiones mediante las que los procesos y mecanismos de gobernanza territorial deben ser analizados: los *contextos y proyectos socio-políticos*; los *dispositivos de territorialización y re-escalamiento*; y, las *técnicas, prácticas e instrumentos de intervención territorial*.

Por “contextos y proyectos sociopolíticos”, los autores se refieren al conjunto de fuerzas, políticas, valores, discursos, procesos y programas económico-políticos que en ciertos momentos históricos, por una cierta duración y contextos específicos pueden llegar a tener una coherencia estructural interna lo suficientemente sólida para conformar una estructura o proyecto hegemónico, el cual, por cierto, siempre ese el resultado de estrategias y fuerzas políticas en disputa. Con este objetivo, los autores profundizan en la importancia del proyecto político neoliberal en Chile, desde el cual busca analizar el modo en que el avance y la práctica de nuevos mecanismos de gobernanza territorial en los círculos de políticas públicas responden a la consolidación de la restauración del poder de clase (Harvey, 2005) antes que a una apertura a nuevos actores en la toma de decisiones.

Con el fin de analizar la forma concreta de control territorial adoptada en el marco de hegemonía del proyecto político neoliberal, los autores proponen enfocarse en los “dispositivos de territorialización y re-escalamiento” los cuales se relacionan con la división administrativa territorial del Estado, su grado de centralismo o descentralización, que tiene cierta coherencia en ciertos momentos en el tiempo para ponerse en movimientos en otros. Resaltan que, si bien se confiere al Estado la autoridad de definir su estructura territorial-escalar, en la práctica estos

proyectos y estrategias estatales espaciales son un ensamblaje de múltiples intereses y procesos económicos, políticos y culturales.

Por último, en la dimensión de “técnicas, prácticas e instrumentos de intervención territorial”, los autores rescatan la noción de instrumentos revisada anteriormente en la propuesta de Chia et ál. (2016), enfatizando en las relaciones de poder imbricadas en la gobernanza territorial. En este sentido, para los autores es más productivo un análisis que combine los elementos de la hegemonía gramsciana con la gubernamentalidad foucaultiana para situar a la gobernanza territorial en una sociedad donde sí bien existen clases sociales en disputa, también circula el poder de una forma compleja y multidireccional, donde ciertos actores pueden tener mayor influencia sobre las técnicas, prácticas e instrumentos de intervención territorial (Bustos et ál., 2019).

Tabla 1. Resumen de propuesta analítica de gobernanza territorial aplicada en Chile

Dimensión	Concepto	Espacio-temporalidad	Chile	
			Antiguo	Reciente
Contextos y proyectos sociopolíticos	Bloques históricos, proyectos socio-políticos	Poca variabilidad, alcance nacional-regional	El proyecto neoliberal original, grandes grupos económicos nacionales, discursos de desarrollo y modernización, extractivismo y sobreexplotación de recursos naturales	Neoliberalismo corregido, grandes grupos económicos nacionales y transnacionales. Nuevo extractivismo, desarrollo sostenible (crisis sanitarias, ambientales y sociales)
Dispositivos de territorialización y reescalamiento	Proyectos y estrategias estatales espaciales	Mediana variabilidad, alcance regional	Estado centralista, poca autonomía y pocos recursos de regiones y municipios. Regionalización y descentralización, glocalización.	Proyectos de elección de Gobiernos Regionales, poca autonomía de municipios, profundización de glocalización.

Dimensión	Concepto	Espacio-temporalidad	Chile	
			Antiguo	Reciente
Técnicas, prácticas e instrumentos de intervención territorial	Normativas, planes y programas	Alta variabilidad, alcance regional y local	Planes de desarrollo regionales y comunales, planes reguladores metropolitanos y comunales, o planes de borde costero.	Asociaciones públicas-privadas, mesas redondas ambientales, planes estratégicos, planes maestros, foros híbridos.

Fuente: Bustos et ál. (2019).

Si bien se observan aportes sustantivos en las propuestas de Chia et ál. (2016) y Bustos et ál. (2019) para la construcción de un enfoque crítico de la gobernanza territorial; creemos que estos aún permanecen cautivos de una mirada tradicional sobre el territorio, el cual es analizado primordialmente como un espacio dominado por un Estado-nación que ejercería su soberanía (y su poder) de forma delimitada por sus fronteras jurídico-administrativas mediante las cuales se organizaría centralizadamente el espacio y sus múltiples dimensiones, incluida la construcción cultural de una nación, un imaginario y todo un conjunto de representaciones sobre el territorio (Haesbert, 2013). Este poder sería resistido por las comunidades que habitan estos territorios, no obstante, la resistencia sería siempre en respuesta a este poder centralizado, otorgándole un lugar sobredimensionado a sus formas de intervenir y configurar el espacio; lo descrito no nos permite dimensionar las relaciones de poder en la configuración de las relaciones sociedad-naturaleza en sus distintos niveles o, con mayor importancia, el modo en que se producen las escalas como resultado específico de las relaciones de poder (entendiendo que no existen escalas naturales o prescritas).

En este sentido, creemos necesario problematizar la noción de territorio a partir de los avances mostrados en la geografía crítica y el auge de los movimientos socioterritoriales de las últimas décadas en América Latina (Porto Goncalves 2002; Mancano Fernandes, 2005; Haesbert, 2013, 2021), que han puesto un mayor énfasis en la producción de los territorios como resultado de las prácticas y los efectos del poder sobre un determinado espacio.

Esta perspectiva nos ayuda a visualizar el territorio como un espacio vivido y conformado por las múltiples relaciones sociales y culturales que hacen al vínculo sociedad-tierra (o como veremos más adelante, sociedad-naturaleza; cultura-naturaleza) mediante un lazo mucho más denso y relacional. A diferencia de

enfoques revisados, se reconoce la imbricación ineludible entre lo material y lo simbólico del territorio, cuyas dimensiones no se separan ni se perciben de forma estática; como tampoco se realiza el intento por establecer causalidades unidireccionales entre uno y otro. Por este motivo, se define al territorio como un híbrido entre sociedad y naturaleza, entre política, economía y cultura, y entre materialidad e idealidad, parte de una compleja interacción espacio-tiempo (Haesbert, 2021).

Esta propuesta redimensiona y amplifica la discusión de la relación poder-territorio al analizar las prácticas y efectos del poder, y cómo este se desarrolla concretamente sobre el espacio. Lo anterior tiene importantes efectos teóricos y analíticos, ya que al evitar concebir al poder como algo solo centralizado en el Estado, sino más bien como un poder que se encuentra también difuso en la sociedad, nos ayuda a concebir una idea multiescalar del territorio.

El territorio transita, entonces, por varias escalas diferentes, de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba; por lo tanto, hay macro y microterritorios. Esto nos ofrece también la posibilidad de concebir la resistencia, no ya como el “otro” o lo opuesto al poder, sino como un constituyente de las relaciones de poder. (Haesbert, 2013, p. 26)

El territorio, de este modo, se entiende a partir de la imbricación de múltiples relaciones de poder, del poder más material de las relaciones económico-políticas hasta el poder más simbólico de las relaciones del orden estrictamente cultural (territorialidades, según el autor), los cuales forman en su conjunto un *continuum*, puesto que no existe realmente un espacio social que pueda prescindir completamente de su dimensión funcional y/o simbólica (Haesbert, 2013).

Al respecto, Haesbert (2021) reconoce la existencia de una lógica de dominancia zonal (que privilegia delimitar, fijar acciones y controlar áreas) y otra reticular (que tiende a la expansión, circulación y más fluidez) en las formas contemporáneas de organización del espacio. Hablar de estas lógicas zonales no implica, como en el enfoque tradicional comentado, una visión homogeneizadora, cerrada y estática del espacio; sino que, por el contrario, reconoce que la fijación o la resistencia y la flexibilidad o fluidez (en mayor o en menor intensidad) son propiedades indisociables de cualquier espacio.

Bajo esta lógica, como indica Panez (2017), existe un reconocimiento de las lógicas de ordenamiento del espacio que condicionan el flujo de objetos y el despliegue de las acciones de los diferentes actores en la conformación de los territorios, lo cual nos ayuda a reconocer el modo en que la desigual relación de

poder se traduce en una capacidad diferenciada de las acciones que los distintos actores despliegan para influir en la toma de decisiones sobre la configuración del espacio.

Con el fin de profundizar en la necesidad del territorio para la construcción de una gobernanza territorial, a continuación, presentaremos el caso de la gobernanza del agua a partir de la noción de territorios hidrosociales, el cual nos ofrece un marco analítico denso y complejo a partir del cual pensar la relación sociedad-naturaleza y construcción de escalas en su relación con la gobernanza ambiental.

Territorios hidrosociales y gobernanza del agua

La ecología política del agua (principalmente en su versión anglosajona) presenta un interesante enfoque relacional que se resiste a visualizar el agua separada de las relaciones sociales que la producen y dan sentido (propio del hegemónico enfoque tecnocrático de gestión y gobernanza del agua) para ser vistas históricamente constituidas dentro de un contexto de relaciones desiguales de poder con importantes efectos sobre los arreglos institucionales que intervienen en la toma de decisiones y la gobernanza (Perreault, 2016; Boelens et ál., 2016; Swyngedouw y Boelens, 2018).

Durante las últimas tres décadas se ha visualizado un cambio gradual en las políticas y estudios dominantes sobre la gestión y gobernanza del agua que eran hasta finales del siglo XX hegemónicas por enfoques eminentemente tecnocráticos y monodisciplinarios. Para Sanchis y Boelens (2018), poco a poco se han ido contrapesando estas perspectivas tecnocráticas, dando paso hacia enfoques más centrados en las sociedades y culturas usuarias del agua, sus interacciones con la ecología, y las relaciones interescales. En este sentido, si bien el enfoque tecnocrático sigue siendo hegemónico en gran parte del mundo, en la actualidad se distinguen tres corrientes de pensamiento que han venido a poner en cuestión y alimentar “otras” políticas y estudios sobre el agua: el *nuevo institucionalismo*, la *teoría de recursos de propiedad común* y los *enfoques de ecología política* de los recursos naturales (Roth et ál., 2005, citado en Sanchis y Boelens, 2018).

Tal como observamos en los apartados anteriores, existe una fuerte crítica sobre los primeros dos enfoques debido a su desatención sobre los temas relacionados con las asimetrías de poder, la justicia ambiental y la falta de contextualidad (económica, política, etc.). En este sentido, durante los últimos años ha ido

ganando espacio un enfoque interdisciplinario de la ecología política⁴ con base en la necesidad de efectuar una exploración crítica sobre los modos en que el poder en sus múltiples dimensiones afecta a los principios de gestión, elección de tecnologías, pautas de conducta y manejos de los recursos naturales, especialmente en torno al agua (Sanchis y Boelens, 2018).

A grandes rasgos se pueden observar las siguientes premisas que sustentan las investigaciones en torno a una ecología política del agua y que fundamentan la propuesta de este grupo (Sanchis y Boelens, 2018, p. 16):

1. Los costos sociales y económicos del cambio ambiental, así como los beneficios, son distribuidos de manera desigual, lo que acelera y profundiza la desigualdad en términos de injusticia socioeconómica, cultural y política.
2. Coinciden en la importancia que dan al análisis del presente basado en el análisis de sus raíces y estructuración históricas.
3. Coinciden en la importancia de la interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad.
4. Buscan romper la dicotomía estricta entre naturaleza y sociedad para fomentar la reconstrucción de alternativa.
5. Critican la posición positivista que separa el conocimiento científico del medioambiente de las estructuras de poder basadas en las “verdades científicas”.
6. Favorecen el análisis de múltiples escalas y su interrelación geográfica, social y política.
7. Buscan contextualizar las explicaciones políticas y ecológicas del comportamiento humano en torno al medioambiente.
8. Mantienen un foco sobre las prácticas y la problemática de políticas y discursos que afectan la realidad ambiental en casos concretos.

Los autores que convergen en esta perspectiva han articulado como matriz analítica la noción de “territorios hidrosociales”, la cual ha facilitado la concreción geográfica de su propuesta, permitiendo, a su juicio, alcanzar una mejor comprensión sobre el modo en el que se desarrollan las relaciones entre la sociedad, la naturaleza, el territorio y la gobernanza en el ámbito específico del agua (Boelens, Hoogesteger, Swyngedouw, Vos y Wester, 2016):

⁴ El enfoque anglosajón de la ecología política se nutre de métodos provenientes de variadas disciplinas como la economía política y ecológica, las ciencias políticas, la sociología rural, la antropología, la historia, los estudios de género y, con especial énfasis, en la geografía crítica.

[por territorios hidrosociales se entiende] el imaginario y la materialización socio-ambiental disputada de una red multi-escalar sujeta espacialmente en la que los seres humanos, los flujos de agua, las relaciones ecológicas, la infraestructura hidráulica, los medios financieros, los ordenamientos jurídico-administrativos y las instituciones y prácticas culturales se definen, alinean y movilizan de forma interactiva a través de sistemas de creencias epistemológicas, jerarquías políticas y discursos naturalizantes. (Boelens et ál., 2016, p. 87)

Se establece en esta perspectiva la inseparabilidad inherente entre el agua y el territorio, entendiendo a la primera como un híbrido “socionatural” donde el agua no es algo ni puramente natural como tampoco algo puramente social, sino que es ambas cosas a la vez. En este sentido, tanto el agua como la sociedad se interrelacionan y constituyen mutuamente, “el agua lubrica las funciones sociales y la vida en sí, pero es a la vez un factor de producción y un producto del trabajo social” (Boelens et ál., 2016, p. 87); por lo tanto, al ser naturaleza productora y producida socialmente (actante en el sentido latouriano), el agua no puede ser vista como algo políticamente neutral, sino que, por el contrario, refleja y reproduce las relaciones de poder social, relaciones que se encuentran históricamente constituidas en un contexto de poder social profundamente asimétrico (Perreault, 2016).

Para Boelens et ál. (2016), el modo en que el análisis de los flujos de agua, su distribución, de la infraestructura hidráulica, la producción basada en el agua, la seguridad del agua y los procesos históricos, geográficos y tecnopolíticos que los crean y transforman, ofrece en su conjunto un conocimiento profundo sobre quiénes (y en virtud de qué imaginarios y sistemas de conocimiento) diseñan, controlan y tienen el poder de (re)producir redes y territorios hidrosociales específicos (p. 89).

Lo anterior adquiere especial relevancia sobre el modo en que se entrelazan y co-constituye el hibridaje entre tecnología, naturaleza y sociedad sobre las formas de gobierno que se fundan en torno al agua; es decir, en las prácticas y arreglos institucionales que se establecen (en constante disputa, creando y transformando jerarquías, modos de colaboración y conflictos de índole sociopolítica) sobre los procesos de toma de decisiones inherentes al uso, apropiación y gobernanza de este elemento.

Cabe resaltar, respecto a esto último, que autores como Perreault (2016) han señalado la necesidad de hacer un empleo crítico y cuidadoso de la gobernanza del agua, la cual ha sido utilizada comúnmente (especialmente desde instituciones

como el Banco Mundial o el FMI) para ocultar los intereses económicos y políticos que están detrás de los arreglos institucionales, las relaciones sociales, las prácticas materiales y las configuraciones escalares involucradas en la llamada “buena gobernanza”. Para el autor, es necesario no perder de vista el carácter inherentemente político de estas relaciones, para lo cual se refiere a la gobernanza como:

un amplio marco conceptual para el análisis de la interacción de los *arreglos institucionales*, las *escalas espaciales*, las *estructuras organizativas* y los *actores sociales*, involucrados en la toma de decisiones con respecto a la naturaleza y los recursos naturales, sobre todo en condiciones [actuales] de [hegemonía del] capitalismo neoliberal”. (Énfasis añadido) (Perreault, 2016, p. 32)

En este sentido, la gobernanza sobre temas ambientales como el agua se refiere a un complejo y dinámico marco conceptual que supera la mera función descriptiva de las funciones de gobierno con el fin de comprenderlo en su ejercicio; es decir, el acto (como proceso) de gobernar los recursos y ambientes fundamentado en el conjunto de actores, organizaciones, los marcos institucionales, las normas y las prácticas que operan por medio de múltiples escalas espaciales con las que se produce este acto de gobernar (Perreault, 2016).

Una diferencia de este enfoque, en comparación a los revisados, es la caracterización de la escala de la gobernanza del agua (asentada en una teoría del espacio) como algo socialmente producido; es decir, determinadas escalas espaciales en las que se establecen los espacios de la gobernanza surgen de las fricciones históricamente sedimentadas de las relaciones sociales, y como tales son inherentemente políticas (Perreault, 2016), por lo que la escala, al ser un concepto intrínsecamente relacional, solo posee sentido en relación con otras escalas⁵.

No existe una escala prescrita y políticamente neutral en la cual debiese darse la gobernanza. No son entidades naturales ni fijas, sino que se producen por las fricciones entre la práctica social, los procesos ambientales y las fuerzas estructurales. Las escalas espaciales son producidas, disputadas y reconfiguradas a través de un sinfín de acciones y prácticas cotidianas del Estado, el mercado, la sociedad civil y los individuos (Boelens et ál., 2016).

⁵ Perreault (2016) le otorga una importancia fundamental a la escala, afirmando que la escala tiene todo que ver con la gobernanza y el modo en que se despliegan las relaciones de poder.

Los grupos que tienen diferentes intereses territoriales luchan por definir, influenciar y dirigir escalas específicas de gobernanza de los recursos, y por determinar las formas en que éstas se relacionan mutuamente en una coyuntura socio-espacial determinada. (Boelens et ál., 2016, p. 91)

En esta dirección, los autores inscritos en esta perspectiva reconocen la existencia de un “pluralismo territorial” en que se intersectan y confrontan diversos proyectos territoriales divergentes, conformando distintos “territorios” dentro del territorio (territorialidades enfocadas en el ámbito simbólico del espacio); es decir, configuraciones hidroterritoriales que se superponen, interactúan y, a menudo, se disputan el mismo espacio, pero con diferentes contenidos simbólicos, sociales y materiales con diferentes interconexiones y fronteras (Boelens et ál., 2016).

No obstante, como señala Panez (2017), este enfoque presentaría importantes limitaciones al momento de abordar las diferentes ontologías políticas que subyacen y complejizan la noción de territorio (y territorialidades) a partir del trabajo de intelectuales y movimientos sociales del sur global. El autor interpela las visiones difundidas por la vertiente anglosajona de la ecología política a partir de una necesaria reelaboración desde una ecología política latinoamericana donde las comunidades son protagonistas en la lucha no solo en torno al agua, la cultura o los recursos, sino que también sobre las distintas formas de entender la propia existencia y pensar otros mundos posibles (Escobar, 2014).

Discusión

En el recorrido realizado por los distintos aportes de la gobernanza ambiental, territorial y del agua, hemos podido observar una importante innovación respecto a perspectivas tradicionales y hegemónicas de análisis de la gobernanza ambiental, las cuales han estado profundamente enraizadas, en su mayoría, en una epistemología individualista, en la teoría de la elección racional y, en menor medida, el nuevo institucionalismo (Bustos et ál., 2019); lo que no ha permitido analizar los procesos de gobernanza de las problemáticas ambientales en toda su amplitud, contextualidad y complejidad.

En este sentido, reconocemos la necesidad de incorporar perspectivas críticas (y relacionales) como la ecología política (anglosajona y latinoamericana), la economía ecológica, la geografía crítica y la justicia ambiental en la elaboración de una perspectiva analítica que nos permita superar las miradas normativas y deontológicas que subyacen en la mayoría de las investigaciones sobre la gobernanza.

Así mismo, reconocemos la importancia que posee una perspectiva crítica y relacional sustentada en estas perspectivas con el fin de problematizar (y deconstruir) las relaciones existentes entre naturaleza, sociedad y tecnología de estos procesos, donde la noción de territorio (y la problematización subyacente hacia la noción de escala) resulta fundamental para comprender los modos en que las interacciones entre los individuos, los mecanismos, instrumentos y arreglos institucionales de la gobernanza ambiental se relacionan y co-constituyen con aspectos histórico-político-económicos de otras escalas y temporalidades; todo esto se produce bajo profundas y asimétricas relaciones de poder que atraviesan, fundamentan y co-producen el proceso de gobernanza de las problemáticas ambientales.

Esperamos que esta revisión pueda ser el punto de partida para la producción de una mirada analítica que logre fundamentar una perspectiva de investigación sobre la gobernanza ambiental que retome los aportes y avances realizados por diversos autores desde el sur global; específicamente por medio de los avances de disciplinas e investigadores latinoamericanos que han acompañado las luchas contra los extractivismos durante las últimas décadas, donde las voz (y una participación efectiva y vinculante) de los afectados y afectadas poseen un lugar fundamental para la transformación holística de nuestras sociedades.

Referencias

- Alimonda, H. (2011). *La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. Clacso.
- Boelens, R., Hoogesteger, J., Swyngedouw, E., Vos, J. y Wester, Ph. (2016). Territorios hidrosociales: una perspectiva desde la ecología política. En C. Salamanca y F. Astudillo (comps.). *Recursos, vínculos y territorios. Inflexiones transversales en torno al agua* (pp. 85-104). UNR-Libro Universitario Argentino.
- Bustos, B., Lukas, M., Stamm, C. y Torre, A. (2019). Neoliberalismo y gobernanza territorial: propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, (73), 161-183.
- Castro, F., Hogenboom, B. y Boud, M. (2013). Crossing Boundaries in Environmental Governance. En *Analytical Framework Report* (Engov).
- Castro, F., Hogenboom, B. y Boud, M. (2015). *Gobernanza ambiental en América Latina*. Clacso.
- Chia, E., Rey-Valette, H., Michel, L., Soulard, C., Nougaredes, B., Mathé, S., Barbe, E., Maurel, P., Jarrige, F. y Guihéneuf, Y. (2016). Proposición metodológica para el análisis de la gobernanza territorial a partir de una experiencia francesa. *Revista Geográfica de Valparaíso*, (53), 23-46.
- Chia, E. y Torre, A. (2020). Gobernanza territorial a través del prisma de los instrumentos, aprendizajes y conflictos. *Investigaciones Geográficas*, 60, 18-34.

- De Sousa Santos, Boaventura (2007). Más allá de la gobernanza neoliberal. El foro social mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas. En Santos, B. y Rodríguez, C. (eds.). *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*. Unam y Antrhopos.
- Delgado, L., Zorondo-Rodríguez, F., Bachmann, P., Soto, C., Avila, V., Gutiérrez, R., Muñoz-Barriga, A. y Ferreiro, O. (2019). A new environmental governance. En L. Delgado y V. Marín (ed.). *Social-ecological systems of Latin America: complexities and challenges*, (pp. 117-135). Springer Nature.
- Escobar, A. (2014) *Sentipensar con la tierra: nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Ediciones Unaula.
- Glückler, J., Rehner, J. y Handke, M. (2019). Gobernanza, redes y territorio. *Revista de Geografía Norte Grande*, (74), 5-20.
- Haesbert, R. (2013). Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. *Cultura y representaciones sociales*, 8(15), 9-42.
- Haesbert, R. (2021). *Vivir en el límite. Territorio y multi/transterritorialidad en tiempos de inseguridad y contención*. Siglo XXI Editores.
- Harvey, D. (2005). *Breve historia del neoliberalismo*. Editorial Akal.
- Hogenboom, B., Baud, M. y Castro, F. (2012). Gobernanza ambiental en América Latina: hacia una agenda de investigación integradora. *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, (12), 57-71.
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En A. Cerrillo (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Estudios Goberna.
- Mancano Fernandes, B. (2005). Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais: contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais. *Revista Nera*, 8(6), 14-34.
- Martínez Alier, J. (2004). *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Quimantú.
- Olea, J. (2020). Gobernanza como contradicción: reflexiones sobre el territorio en la configuración de la gobernanza ambiental. *Investigaciones Geográficas*, 60, 4-17.
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Fondo de Cultura Económica.
- Panez, A. (2017). Agua-Territorio en América Latina: contribuciones a partir del análisis de estudios sobre conflictos hídricos en Chile. *Revista Rupturas*, 8(1), 201-225.
- Perreault, T. (2016). ¿Un tipo de gobernanza para un tipo de equidad? Hacia una teorización de la justicia en la gobernanza hídrica. En B. Duarte Abadía (ed.). *La gobernanza del agua: una visión desde la ecología política y la justicia hídrica* (pp. 27-47). Abya Yala.
- Porto-Goncalves, C. (2003). A geograficidade do social: uma contribuicao para o debate metodológico sobre estudos de conflito e movimentos sociais na América Latina. En J. Seoane. *Movimientos sociales y conflictos en América Latina*. Clacso.
- Sanchis, C. y Boelens, R. (2018). Gobernanza del agua y territorios hidrosociales: del análisis institucional a la ecología política. *Cuadernos de geografía*, (101), 13-28.

Swyngedouw, E. y Boelens, R. (2018). "...And Not a Single Injustice Remains": Hydro-Territorial Colonization and Techno-Political Transformations in Spain. En R. Boelens, T. Perreault y J. Vos (eds.). *Water Justice*. Cambridge University Press.