

ISSN 2591-4553

15

Diciembre
2023



RedDete
Red de Desarrollo Territorial de
América Latina y El Caribe

Desarrollo Territorio



DESARROLLO Y TERRITORIO

La revista digital "DESARROLLO Y TERRITORIO" ha sido creada para que los y las profesionales vinculados a la Red de Desarrollo Territorial de América Latina y el Caribe RedDETE ALC y otras organizaciones relacionadas con al desarrollo territorial, dispongan de un espacio para difundir sus trabajos académicos, de investigación y documentos de interés que muestren la situación en los diferentes países y regiones. Creando así un espacio de opinión, reflexión e investigación que propicie el debate en diversos temas de actualidad en el ámbito del Desarrollo Territorial en América Latina.

Los textos incluidos son responsabilidad de sus autores o autoras y no necesariamente reflejan la opinión institucional de la RedDETE ALC.

ISSN 2591-4553

COMITÉ CIENTÍFICO

Red de Desarrollo Territorial de América Latina y el Caribe RedDETE ALC

- Francisco Alburquerque (España)
- Pablo Costamagna (Argentina)
- José Arocena (Uruguay)
- Javier Marsiglia (Argentina)

COMITÉ EDITORIAL

Revista Desarrollo y Territorio

- Silvina Romano (Argentina)
- Ramiro Castro (Argentina)
- Mijal Saz (Argentina)

15

PRÓLOGO



MIJAL SAZ

Licenciada en Trabajo Social. Magíster en Desarrollo Local. Doctoranda en Comunicación. Especialista en desarrollo territorial. Docente universitaria. Miembro de la Red DETE.

Asistimos a un contexto mundial post pandemia donde la guerra, el cambio climático (calentamiento global y sus efectos) y los problemas socioeconómicos (inflación, aumento del precio de los alimentos, aumento de la pobreza, migraciones forzadas, etc) conmuevan a las naciones y al mundo, y ponen de manifiesto que los acuerdos internacionales y regionales suscriptos no llegan a cumplirse, dejando cada vez más actores fuera del sistema, y procesos de tipo sociales, productivos, territoriales y ambientales inconclusos. Los procesos de ajuste de los países periféricos y su falta de capacidad de afrontar las deudas concebidas con organismos internacionales, encuentran casi como única alternativa de respuesta la adquisición de nuevos endeudamientos que hagan frente al pago de la deuda anterior generando un círculo sin salida posible. Entonces me pregunto ¿Hacia dónde va el desarrollo?

La deuda nos vuelve más vulnerables en múltiples sentidos. Las políticas públicas en todos los niveles de estado se distinguen por la ausencia de recursos y sobre todo de decisiones (políticas) de corto, mediano y largo plazo que protejan a las personas y las comunidades dentro de sus territorios de pertenencia, afectando también el desarrollo de la vida cotidiana que se dirime en procesos de deterioro social, de las fuentes laborales, bajos ingresos, entre otros.

También nos hace vulnerables en la gestión de los recursos económicos y sobre todo naturales. La riqueza de las naciones hoy más que nunca se asienta por un lado, en las capacidades productivas, tecnológicas y de innovación territorial. Y por el otro, en aquellos recursos que todavía nos provee la naturaleza y la biodiversidad en su conjunto, por lo que el cuidado y la disposición sumado a la soberanía de dicho patrimonio en la gestión es vital. La pelea por

los recursos naturales muestra la existencia de un modelo extractivista dispuesto al agotamiento por sobre el cuidado y equilibrio del ambiente y con un marcado perfil de maximización económica. Estas acciones depredatorias nos llevan a un resultado donde solamente algunos ganan pero todos al final del camino vamos a perder.

Sumado a esto, el avance de grupos políticos encabezando gobiernos que fomentan políticas de achicamiento de los Estados y con ello la regulación de los mercados sobre políticas que regulen la vida económica y las relaciones de producción, impactan fuertemente en el desarrollo social, laboral y las posibilidades de consumo para la supervivencia de amplios sectores de la población.

En este contexto, hoy más que nunca es imperioso contar con una red mundial de seguridad y mecanismos regionales para proteger los países, las economías, las sociedades y el planeta. Sin ánimo de ser pesimista ni mucho menos, el desafío de una gobernanza concertada y multiactoral se vuelve una necesidad para el compromiso de los actores sobre su vida y futuro. Por otra parte, en función de la situación del cambio climático (situación generada por la intervención de la mano del hombre) que impacta en todos los territorios del planeta, es necesaria la implementación urgente de los compromisos asumidos en el Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), para combatir el cambio climático y acelerar e intensificar las acciones e inversiones necesarias para un futuro sostenible con bajas emisiones de carbono, además de desarrollar políticas transversales e integrales que mitiguen los efectos y regeneren el medioambiente antes de que los cambios en el planeta se vuelvan irreversibles. No hay desarrollo si no hay planeta, no hay planeta si no hay desarrollo sostenible.

En este marco, y como hace más de seis años a la fecha, la revista Desarrollo y Territorio se presenta como un espacio para la socialización de voces que ponen en valor el conocimiento generado por diversos actores y experiencias de DT en contextos de extrema complejidad como los que estamos atravesando.

Iniciamos esta nueva edición con un homenaje a José Arocena, colega y miembro de la Red DETE desde sus inicios. Amigos/as y colegas dejan algunas palabras y anécdotas para recordarlo.

Alicia Pokolenko (Argentina) describe y analiza El

efecto sinérgico de la gobernanza en el desarrollo territorial de ecosistemas productivos azucareros latinoamericanos.

Luis Orlando Aguilera García, Jorge Núñez Jover, Aurora Fernández González (Cuba) analizan y reflexionan sobre La creación de capacidades como proceso dinamizador del desarrollo local.

Frank Wältring (Alemania), Ulrich Harme-Liedtke (Alemania) y Mónica Muñoz (México) profundiza, en la necesidad de repensar el modelo de desarrollo a partir del artículo denominado La Transición Sustentable en América Latina y la necesidad de reimaginar el Desarrollo Económico Territorial (DET).

Pedro Juan del Rosario (República Dominicana) analiza El modelo productivo y los conflictos hidrosociales en la cuenca Alto Yaque-Jimenoa de República Dominicana. Un enfoque territorial de la transformación de la sociedad y la naturaleza.

Julián Zapata Vidal (Argentina), conceptualiza acerca del Cambio de perspectiva. por una teoría contractualista del desarrollo local.

Pablo Costamagna, Samuel Delbon, Josefina Parra, Lucía Rojo (Argentina) reflexionan sobre La facilitación de procesos como el motor del trabajo transversal y la innovación para lograr el cambio organizacional. El caso de la Municipalidad de Rafaela.

Mónica Muñoz (México) y Frank Wältring (Alemania) ponen en valor la experiencia territorial de desarrollo e implementación de una metodología participativa en el artículo Valoración rápida de las ventajas para el desarrollo de ciudades sensibles al clima: la experiencia de la metodología RACCA en África Oriental.

Victoria Mongi y Cecilia Ois (Uruguay) comparten el artículo denominado Región Este Del Uruguay; Educación terciaria e impacto en la inserción laboral.

Martín Pardo (Uruguay) presenta un artículo de opinión sobre el caso de Canelones y una apuesta decidida por los gobiernos de cercanía: Dos nuevas localidades podrán elegir autoridades locales en el próximo ciclo electoral departamental y municipal.

En esta oportunidad, en la revista incluimos un Dossier temático desarrollado por estudiantes de grado de la Licenciatura en Desarrollo Local-Regional del Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Villa María (Argentina) quienes junto a un grupo de docentes buscan compartir Reflexiones sobre hábitat integral y desarrollo territorial. Miradas de estudiantes avanzados de la UNVM.

CONTENIDOS

Artículos

El efecto sinérgico de la gobernanza en el Desarrollo Territorial de ecosistemas productivos azucareros latinoamericanos. Ana Alicia Pokolenko.

La Transición Sustentable en América Latina y la necesidad de reimaginar el Desarrollo Económico Territorial (DET). Frank Wältring, Ulrich Harnes-Liedtke y Mónica Muñoz.

La creación de capacidades como proceso dinamizador del desarrollo local. Luis Orlando Aguilera García, Jorge Núñez Jover, Aurora Fernández González.

El modelo productivo y los conflictos hidrosociales en la cuenca Alto Yaque-Jimenoa de República Dominicana. Un enfoque territorial de la transformación de la sociedad y la naturaleza. Pedro Juan del Rosario.

Cambio de perspectiva. Por una teoría contractualista del desarrollo local. Julián Zapata Vidal.

La facilitación de procesos como el motor del trabajo transversal y la innovación para lograr el cambio organizacional. El caso de la Municipalidad de Rafaela. Pablo Costamagna, Samuel Delbon, Josefina Parra, Lucía Rojo.

Valoración rápida de las ventajas para el desarrollo de ciudades sensibles al clima: la experiencia de la metodología RACCA en África Oriental. Mónica Muñoz, Frank Wältring.

Región este del Uruguay; educación terciaria e impacto en la inserción laboral. Cecilia Ois, Victoria Moggi.

Art. de opinión: Canelones y una apuesta decidida por los gobiernos de cercanía: Dos nuevas localidades podrán elegir autoridades locales en el próximo ciclo electoral departamental y municipal uruguayo. Martín Pardo.

Dossier temático: Reflexiones sobre hábitat integral y desarrollo territorial
Miradas de estudiantes avanzados de la UNVM.





HOMENAJE A LA MEMORIA DE JOSÉ AROCENA

Hay obras que a uno le ordenan la cabeza. Eso me pasó a mí con el primer libro que leí de José Arocena. Me refiero a “*El desarrollo local: un desafío contemporáneo*”, publicado en 1995 por la editorial Nueva Sociedad en Caracas, a lo que siguió una segunda edición en 2002 publicado por Taurus y la Universidad Católica de Uruguay. Más tarde conocí a Pepe como persona, como amigo y como compañero entrañable, siempre solidario. Traté de seguir su camino todos estos años y ahora, sin él, hemos de continuar su legado de honradez y coherencia, por ese mundo más justo por el que él luchó.

En su memoria me parece oportuno reproducir algunas de sus ideas del capítulo 1 del libro que he citado, en el análisis que Pepe Arocena (2002) hace de la noción de ‘desarrollo’, la búsqueda de alternativas y el desarrollo local. Estoy seguro de que sus reflexiones pueden infundir a otras personas el interés por estos temas, como lo hizo en mí mismo hace ya bastante tiempo.

La Universidad Nacional de Quilmes tuvo la feliz idea de colocar parte de la contribución de Pepe Arocena en una web como biblioteca para uso de los municipios de América Latina y el Caribe: www.biblioteca.municipios.unq.edu.ar. De ellas he sacado estas reflexiones de Pepe Arocena y que me sirven para insistir en que si las ideas siguen vivas y lúcidas, Pepe seguirá mucho tiempo entre nosotros/as.

“Después de la Segunda Guerra Mundial las naciones que protagonizaron el conflicto iniciaron sus procesos de reconstrucción económica y social que llevaron a la importante fase de auge del crecimiento económico de posguerra desde 1945 hasta mediados de la década de los años setenta. Por su parte, la URSS conoció igualmente una forma de crecimiento, llegando a competir con Occidente en las industrias bélica y espacial. En dicho proceso el mundo subdesarrollado quedó al margen como ‘periferia’.

Para el Tercer Mundo no se empleó el término ‘recons-

trucción' sino el de 'desarrollo', un proceso en el que había que seguir la línea evolutiva que llevaba a la sociedad industrializada a la que habían llegado los países 'centrales'.

Según Arocena (2002), cuando Alain Touraine utiliza la noción de desarrollo como categoría de análisis válida para todos los procesos de industrialización, lo hace caracterizando los 'modos de desarrollo' según los diferentes 'agentes' de desarrollo. Se refiere entonces a varios casos diferentes de industrialización: la Inglaterra del siglo XVIII y su burguesía nacional, la Alemania del siglo XIX conducida por el Estado de Bismarck, la Unión Soviética del siglo XX desarrollada por el partido-Estado. En cuanto a las sociedades del Tercer Mundo, llamadas a veces sociedades dependientes, el agente de desarrollo se caracteriza por ser externo, es decir, los países colonizadores o las empresas multinacionales".

A mediados de los años setenta, lo que inicialmente se denominó la 'crisis del petróleo', que luego resultó ser la quiebra del modelo fordista de producción en masa, con el agotamiento o cuestionamiento de los sectores que habían liderado la anterior fase de auge del capitalismo (siderurgia, química, sector automotriz, construcción naval, entre otros), es también el momento de la percepción creciente de la 'crisis ambiental' y de los 'límites del crecimiento' indefinido como política de desarrollo. La derecha, como señala Pepe Arocena (2002), buscó entonces en el neoliberalismo un intento de dar oxígeno al viejo capitalismo, ahora con la conducción de las fracciones financieras del capital.

Pero en ese momento surgen también nuevas miradas sobre la oportunidad de la 'descentralización' y la valorización de las 'iniciativas locales de desarrollo' en búsqueda de alternativas que superen cualitativamente las formas anteriores del desarrollo. Se empieza entonces a hablar de 'desarrollo humano', 'desarrollo autocentrado', 'ecodesarrollo', 'desarrollo local', o 'desarrollo sustentable', todas ellas propuestas que tratan de superar las formas de desarrollo de la segunda mitad del siglo XX.

También surge entonces el planteamiento de 'lo pequeño es hermoso' (Schumacher, 2011), revalorizando la pequeña dimensión frente a la mitificación de los grandes proyectos y empresas transnacionales. De este modo, el desarrollo local sirvió en los países industrializados para movilizar a las poblaciones marginadas por la crisis. En efecto, el fomento de la pequeña empresa, la formación de capacidades, las políticas activas y locales de empleo, sirvieron para utilizar los recursos para un

tipo de desarrollo más endógeno y autocentrado. La 'identidad local' se convirtió así en un recurso para el desarrollo territorial con la entrada en escena de nuevos actores ya que en la escena local convergen la urgencia por atender las necesidades fundamentales de la comunidad local con la necesidad de salvaguardar los recursos naturales y la generación de empleos dignos".

¡Hasta siempre, Pepe, hasta siempre maestro!

PACO ALBURQUERQUE

Noviembre de 2023

JOSÉ AROCENA • JAVIER MARSIGLIA

LA ESCENA TERRITORIAL DEL DESARROLLO

ACTORES, RELATOS Y POLÍTICAS



así. A medida que lo conocías y entrabas en confianza emergía el ser humano auténtico, generoso, dispuesto siempre a compartir su sabiduría y abierto a dejarse interpelar por su interlocutor.

Un pensador para estos tiempos de incertidumbre y cambios profundos. En nuestros diálogos recientes, aparecía mucho el componente histórico-filosófico de su formación, con reflexiones profundas sobre las instituciones, la virtualidad, las transformaciones necesarias en la política y en las políticas...

Acabamos de escribir juntos un artículo sobre DT que se publicará el mes próximo en la revista de la UCA de El Salvador en un número especial sobre la temática. Los y las invito a leerlo, allí encontrarán parte de su legado que nos comprometemos a continuar. Sólo me resta decir que lo extrañaré muchísimo.

JAVIER MARSIGLIA

Pepe Arocena se nos fue. No puedo hacer una semblanza destacando sus aportes académicos al DT. Igual todos lo sabemos.

En más de 30 años juntos fue mi gran maestro y mejor amigo. Un servidor público, un constructor de puentes de diálogo en los distintos ámbitos en los que se desempeñó.

Para algunos tenía una apariencia distante. No era

El trabajo y la trayectoria de Pepe no requiere reconocimiento, es indiscutible lo que él aportó en diversos ámbitos de las ciencias sociales y especialmente en la temática del desarrollo local.

Pepe ha sido un abanderado de este enfoque. Gracias a su solvencia teórica y su profundo convencimiento de la validez del desarrollo local, ha sido un innovador al incorporar este tema tanto en Uruguay como en el contexto latinoamericano. Lo hizo desde una propuesta original, con una construcción conceptual y metodológica respetuosa de la realidad de estas latitudes.

Desde allí también ha sido responsable de la formación de muchas generaciones que se dedican tanto a la investigación como a la gestión pública en todas sus escalas y a la acción directa en el territorio. Su impronta se identifica en una forma de hacer política pública con sensibilidad territorial, que es indisoluble de la promoción del desarrollo local. Así, el trabajo que se realiza desde hace mucho tiempo y se mantiene hoy vigente tanto en distintas áreas del gobierno como en la producción académica en temas territoriales, es hereditario de su contribución.

Nos complace enormemente ser parte del legado de Pepe. Él fue para nosotras tres profesor, tutor, director, referente, consejero y amigo. Compartir con él los tiempos del Instituto de Desarrollo Local y Regional de la Universidad Católica del Uruguay es un gran privilegio. Esa experiencia de aprendizaje invaluable marcó nuestra trayectoria profesional, académica y personal. Nuestra amistad de hoy inicia como colegas y compañeras del equipo IDEL.

Pepe tuvo la capacidad de formar un equipo humano excepcional, liderarlo y contagiar una forma y visión de trabajo colectiva. Conocimos y disfrutamos un Arocena auténtico, sin barreras, sin egoísmos para compartir su saber y brindar oportunidades, abriendo espacio para las nuevas generaciones.

Su honestidad, versatilidad, apertura y solidaridad fueron gigantes. Su impronta ha sido trabajar desde la horizontalidad, en colectivo y apostando también a la integración de diversas miradas profesionales.

Así vivimos un estilo de actividad académica basado en el intercambio, en el diálogo entre colegas, disciplinas y generaciones. Este estilo y convicción puede ser visto también como un reflejo de las bases que activó en materia de desarrollo territorial. Por-

que no hay desarrollo territorial sin la participación de diversos actores y, el encuentro efectivo desde esa diversidad implica conducirse desde una intención transformadora.

Con gran tristeza lo despedimos y agradecemos por haber sido parte de su historia. Querido Pepe, siempre serás parte de las nuestras.

LETICIA SILVA, PAULA FERLA Y ALEJANDRA MARZUCA



Este 21 de noviembre de 2023 nos dejó el Dr. José Arocena, o Pepe, como lo llamábamos, con la cercanía que generosamente nos ofrecía, pero con el mayor de los respetos que sólo los grandes referentes generan.

Es inevitable dar una breve (e injusta) reseña de su trayectoria. Pepe era licenciado en Filosofía por la Universidad del Salvador (Buenos Aires, Argentina) y doctor en Sociología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (París, Francia). Fue vicerrector académico, decano de la Facultad de Ciencias Sociales y director de diversos institutos de la Universidad Católica del Uruguay. Fue director de la Maestría en Desarrollo Local y del Programa de Desarrollo y Gestión Local del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Dictó cursos en universidades de diversos países, en instituciones vinculadas con el desarrollo local y los gobiernos locales, siendo un referente fundamental para el enfoque del desarrollo local en Latinoamérica y el mundo. Su libro de mediados de los noventa, editado por la Universidad Católica y el CLAEH, *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*, es un clásico para quienes investigamos y trabajamos en desarrollo local. Junto a Javier Marsiglia publicó otro nuevo clásico en 2017, editado por CLAEH, *La escena territorial del desarrollo: actores, relatos y políticas*. Su obra fue muy prolífica e incluyó apor-

taciones fundamentales también en el campo del estudio de las organizaciones humanas y la teoría social. Actualmente desempeñaba el cargo de presidente de la Corte Electoral y había sido nombrado profesor emérito de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Uruguay.

Más allá del académico conocido por todos, quiero contar algunas cosas desde lo personal, que pueden ilustrar cómo era Pepe. Cuando estudiaba mi doctorado en Madrid en 2003 crucé caminos con el profesor Antonio Vázquez Barquero (otro referente del desarrollo local y amigo de Pepe) y terminé haciendo una tesis en desarrollo económico local. Fue así que en Madrid empecé a estudiar sobre el desarrollo local y conocí la aportación de Pepe a ese mundo. En mis idas y venidas de Madrid a Montevideo visité a Pepe en su despacho de la Universidad Católica. Su generosidad era propia de los que saben que saben (no necesitan demostrarlo) y quieren seguir aprendiendo. En el año 2006 se organiza en Montevideo el III SEMINARIO INTERNACIONAL DESARROLLO ECONOMICO TERRITORIAL Y EMPLEO de la RED DETE ALC. Yo ya había regresado a Montevideo y estaba trabajando en mi tesis doctoral. Pepe que lideraba la organización local del evento (no se si oficialmente, pero sin duda naturalmente) me invita a participar. En mi incursión en estos temas, por

aquella época, me llegaban invitaciones a participar en la “movida” aún incipiente de desarrollo local en el país y la región, y resulta que, en forma discreta, siempre estaba por detrás del escenario una recomendación de Pepe. Así fue que me incorporé a la tribu nacional y de la patria grande que trabajamos desde la academia y “en la cancha” en esta causa del desarrollo local, un desarrollo para la gente con la gente y de la gente.

Pepe era muy reconocido fuera de fronteras, uno de los pioneros en el enfoque del desarrollo local. Una anécdota divertida es que cada vez que coincidíamos Antonio Vázquez Barquero (tutor de mi tesis), Pepe y yo, los dos maestros realizaban una rutina que ya era clásica, de pelea simulada sobre quién había escrito el primer artículo sobre “desarrollo local”, dando lugar al enfoque conceptual y teórico que sería usado en las siguientes décadas. Después de varias argumentaciones, siempre venía la resolución salomónica, según ellos, Antonio había escrito el primer artículo en español y Pepe el primero en francés.

En 2012, junto con Altaïr Magri, querida amiga, ganamos un llamado del Espacio Interdisciplinario y creamos en la Universidad de la República el Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Local (NIEDT), junto con colegas del Departamento de Geografía de la Facultad de Ciencias, de la Facultad de Ciencias Sociales y de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración. En estos años iniciales Pepe nos dio una mano importante y desinteresada cuando lo convocamos. Nunca miró que universidad era la de él o cuál era la de los otros, ni fue avaro con su conocimiento y sus redes, por el contrario, fue un permanente constructor de masa crítica e institucional para posicionar el tema del desarrollo con mayúscula en el país. Sí, Pepe hablaba de desarrollo en grande.

Podría repasar los aportes de Pepe a la conceptualización del desarrollo local y la construcción de esta forma de entender, analizar y querer transformar al mundo, pero dejaré que el lector busque sus textos de los 80s y 90s. Quiero sí escribir algo de la mirada de Pepe al futuro, porque ese listón es el que nos deja más alto para poder honrarlo. No solo redescubrir nuevas cosas en sus viejos textos, lo que pasa con todo autor clásico, sino continuar su reflexión actual, en este siglo XXI que aparece tan complejo y turbulento.

En el [libro que citaba y que escribió en 2017](#) con Ja-

vier Marsiglia, los autores planteaban que la modernidad está en crisis, lo que es decir que el concepto de desarrollo está en crisis y, por tanto, la sociedad se encuentra en búsqueda de nuevos modos de desarrollo. Hoy surgen con fuerza nuevos valores: la diferencia, la diversidad, la proximidad. Además del cuestionamiento al espacio físico como lugar de encuentro y su disociación con el espacio relacional, la proximidad virtual versus la física. En su último libro publicado en 2022 llamado [Escenarios del Cambio](#) (porque sabremos luego cuántos tenía en marcha y nunca sabremos cuántos se llevó consigo) Pepe profundiza sobre los cambios que la sociedad humana atraviesa (atravesamos). Pepe plantea diversos escenarios de cambio que vivimos, sobre la virtualidad y la tecnología, la polarización y la intolerancia, la actual crisis existencial y espiritual (¿la vida tiene sentido? se pregunta Pepe), la transformación de la familia, la enseñanza y el trabajo, la crisis ambiental y el escenario global. Este libro muestra el constante aporte de Pepe, provocar, sacarnos de la zona de confort y forzarnos a reflexionar. Su planteo de cambio de época y la incertidumbre y complejidad que nos trae nunca es realizado desde una postura reaccionaria, sino desde una invitación a entender, debatir, aceptar y construir el cambio, para lograr un futuro mejor. El mismo Pepe dice en su libro “Estamos viviendo las últimas horas de un día y tenemos que atravesar la noche para alcanzar el día siguiente”. Este Pepe actual y vigente, nos obliga a continuar la reflexión y hacernos cargo de asumir, navegar y dar forma (la deseada) a este cambio de época.

Pepe nos seguirá acompañando en este camino, ojalá para alcanzar un desarrollo más humano, más integral, más diverso y tolerante, más justo, más sostenible, más fraterno, y dónde predomine la cultura del diálogo y el encuentro. Para esto hay que tener la valentía, juventud y capacidad de mirar al futuro que nos lega Pepe.

ADRIÁN RODRÍGUEZ MIRANDA

Hace 20 años atrás decidí estudiar la Maestría en Desarrollo Local en la Universidad Nacional de San Martín - UNSAM (Argentina). La oferta de formación traía consigo un cuerpo de docentes notables, entre los que estaba José “Pepe” Arocena, a quien tuve la suerte de conocer y aprender de su experiencia y saberes.

También pude acercarme a su pensamiento por medio de una de sus obras más conocidas, **El Desarrollo Local. Un desafío contemporáneo**¹. Este libro fue (y es en la actualidad) una bibliografía de lectura obligatoria que colabora en comprender qué es el desarrollo local y la importancia que tienen los actores y la cultura en el territorio. Como bien describe en esta obra, “la identidad local se rebela y descubre que la única posibilidad de supervivencia es impulsar procesos de desarrollo localmente controlados. De la capacidad para concretar esta dinámica en acciones que aporten resultados socioeconómicos dependerá el éxito o el fracaso de estas iniciativas de raíz cultural”. También plantea que “una sociedad local es un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados”. En 2010 publicó **Las organizaciones humanas: de la racionalidad mecánica a la inteligencia organizacional**, planteando una nueva concepción de la racionalidad organizacional de sistemas abiertos, permitiendo una comprensión de la organización alejada de las tendencias reduccionistas desde una lectura flexible y abierta del fenómeno humano organizado. En las conclusiones resalta que el marco organizacional puede generar capacidades imprevistas y que “los sistemas humanos organizados pueden ser al mismo tiempo un marco regulador y un campo de acción que es necesario potenciar”.

Pasaron unos años, ya me había recibido, y porque la profesión y los vínculos en el DT te hacen intercambiar y cruzar con distintos/as colegas, en 2012 nos encontramos compartiendo la Red DETE² y actividades en mi tránsito como coordinadora en Argentina en el Programa ConectaDEL³. Este espacio común de pertenencia y trabajo, sumado a la docencia en la Maestría en Desarrollo Territorial, nos permitió viajar juntos y compartir cursos de formación en DT, desayunos, almuerzos, cenas, caminatas, cafés y más cafés donde establecimos espacios de diálogo mediados por intereses y afecto

1 <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Arocena.pdf>

2 <http://www.conectadel.org/red-dete/>

3 <http://www.conectadel.org/>

por la profesión y temática. En nuestras conversaciones me contó sobre su vida laboral, sobre Margarita (su esposa), sus hijos y nietas, sobre sus años de docencia y trabajo en la Universidad Católica de Uruguay y el Centro Latinoamericano de Economía Humana- CLAEH, el exilio, su doctorado con Alain Touraine como tutor, la jubilación, hasta sus últimos años como presidente en la Junta Electoral de su país.

La preocupación por la política y el desarrollo latinoamericano, su adoración por la academia, el orgullo de pertenecer por voto unánime a la Junta Electoral iluminaban cada charla, así como también las anécdotas sobre los tiempos de descanso en la casa de la Floresta junto a su compañera de vida.

En 2017, el libro **La escena territorial del desarrollo. Actores, relatos y políticas**, escrito junto a su colega y amigo de toda la vida, Javier Marsiglia, fue compartido en cada espacio de formación recorrido por ambos tanto en Uruguay como Argentina. En la Maestría en Desarrollo Territorial de la UTN de Buenos Aires tuvimos la suerte de recibirlos y escuchar una presentación que fue más una charla entre dos amigos y un público ávido de conocerlos y compartir el momento a todo DT. Uno de los conceptos más destacados de este libro y que fuera comentado por Pepe en una entrevista que le hice para revista Desarrollo y Territorio en 2018, se centra en la necesidad y capacidad de tender puentes para el desarrollo. En la entrevista supo afirmar “una noción que siempre hemos planteado es que si bien el mundo camina hacia una mundialización, ésta no debe dejar de lado las diferencias, esto es, la mundialización no es la uniformidad, es la diferencia integrada. Por eso hablamos mucho de puentes, no hay desarrollo sin puentes. La noción del territorio ultranacionalista es una visión sin puentes. Por ello, nosotros queremos que se tenga en cuenta lo que es propio o característico de lo que es la tierra, las tradiciones, eso que no debe perderse pero, al mismo tiempo, es totalmente abierto. Hay un capítulo que trata el concepto del medio innovador local que utilizó el grupo francés GREMI, y ese medio está muy bien definido porque dicen que el medio tiene que reconocer lo propio pero que el aprendizaje no existe si no hay intercambio, el aprendizaje no existe de fronteras hacia adentro sino que se avanza en el aprendizaje cuando se intercambia con otros medios, y se vuelven medios locales innovadores cuando son capaces de negociar, de articularse, de discutir, de intercambiar experiencias con otros medios y de ahí surge la innovación. Este concepto es muy importante para nosotros, el territorio es un medio, es una pla-

taforma para el desarrollo en la medida en que logre esto, generar puentes.”

Cada obra escrita por Pepe solo o con colegas del DT son un aporte fundamental y lectura obligada para quienes se inician en el camino del DT. Definitivamente nos ha dejado un legado inmensurable el cual es y será por siempre un acervo para el aprendizaje, análisis y reflexión en materia de desarrollo local y territorial. Su último libro **Escenarios de Cambio. Incertidumbres y transformaciones de la vida cotidiana** publicado en 2022, es una muestra más de la necesidad de Arocena de compartir sobre el estudio y análisis de la sociedad actual y de la capacidad de responder a entornos imprevisibles y cambiantes, produciendo saberes pertinentes.

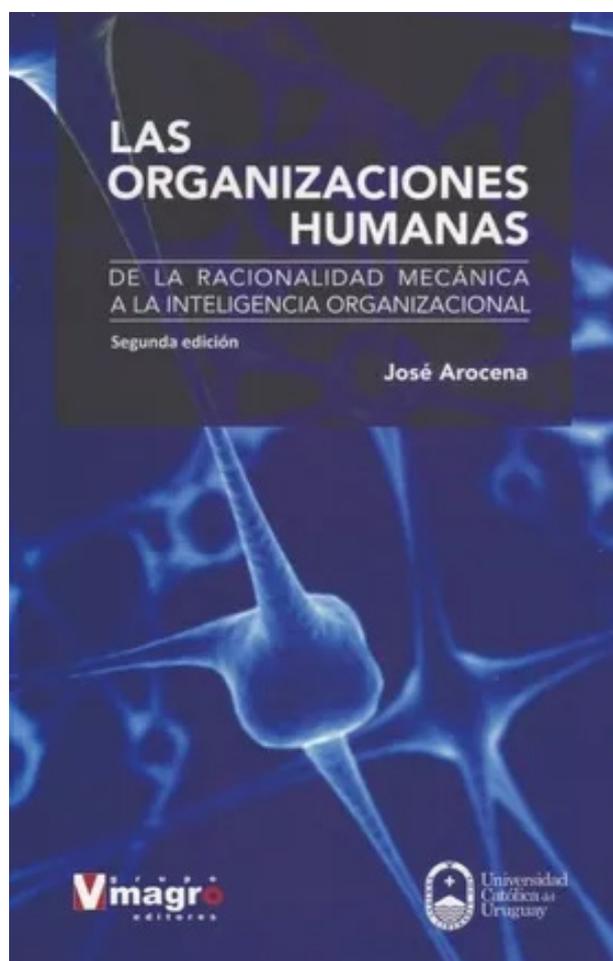
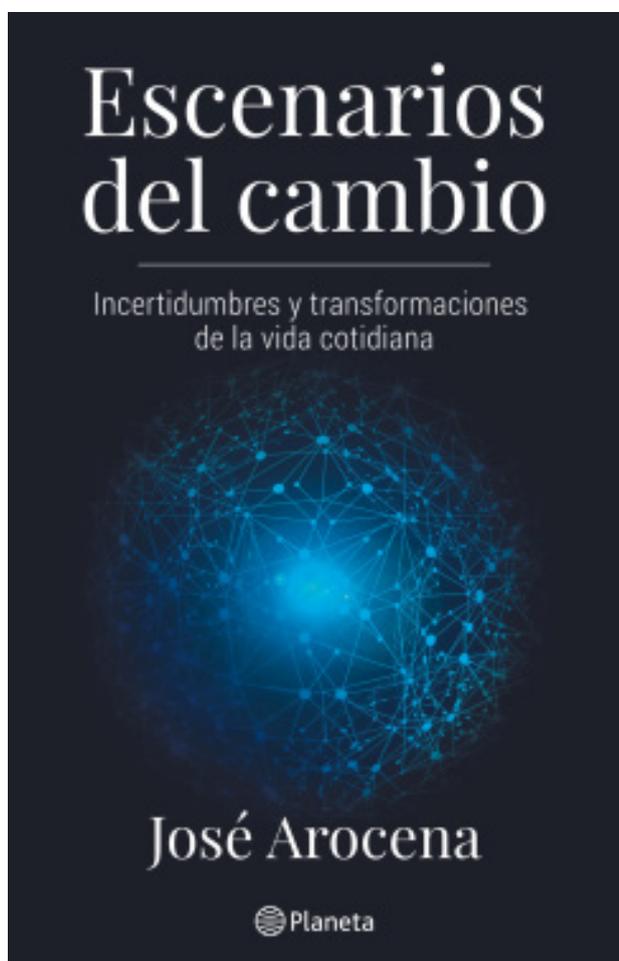
Dueño de una charla siempre interesante, y con una enorme generosidad con nosotros/as, sus colegas y amigos/as, supo construir un nombre y lugar representativo en el DT Latinoamericano. Se lo va a extrañar. Gracias querido Pepe por tanto.

Invitamos a leer la entrevista realizada a José Pepe Arocena en la edición N°3 de la Revista Desarrollo

y Territorio, en ocasión de la presentación del libro *La escena territorial del desarrollo.*

<http://www.conectadel.org/revista-desarrollo-y-territorio/> <http://www.conectadel.org/download/8357/?tmstv=1700759635>

MIJAL SAZ



José “Pepe” Arocena fue un maestro para toda una generación de personas que trabaja, estudia o investiga el Desarrollo Territorial aunque en sus comienzos esa comunidad se movía bajo la denominación del desarrollo local y donde una de las obras centrales fue el libro de Pepe: El desarrollo local, un desafío contemporáneo de los años noventa.

En esa década conocí cuando me invitaron a un seminario dentro de la movida de la Maestría en Desarrollo Local y del Programa de Desarrollo y Gestión Local del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) un espacio pionero en formación y referente en las primeras conceptualizaciones desde ese Uruguay que tanto quería.

Luego nos fuimos encontrando en distintos lugares y siempre estaba atento a debatir, a buscar nuevas ideas y a acompañar gente y procesos desde lo local; era una persona muy atenta, respetuosa y de senc-

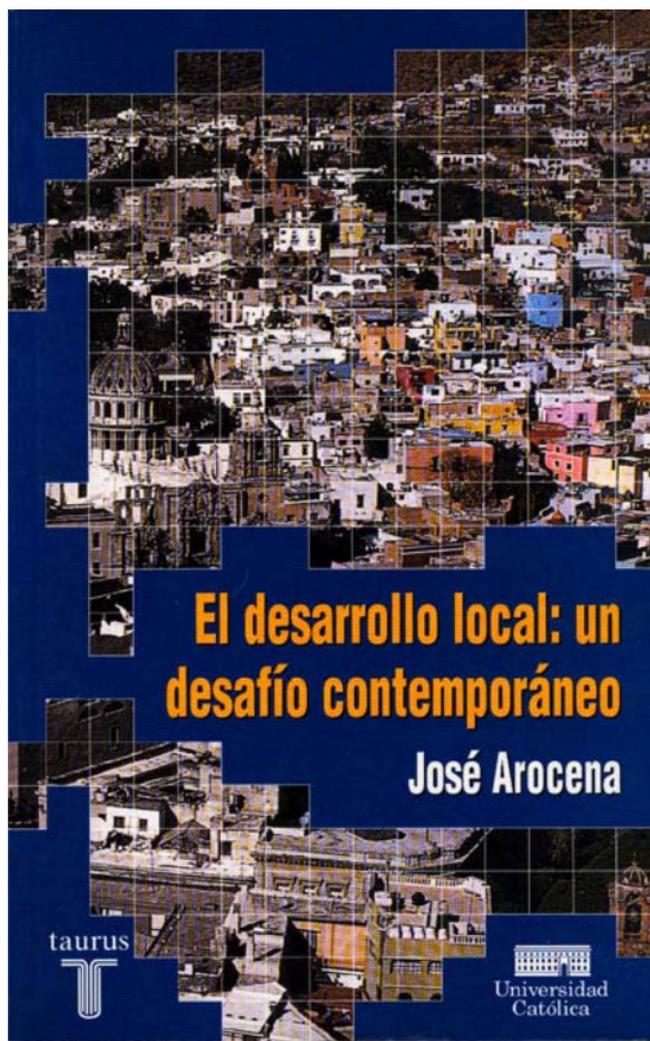
illo acceso.

Pepe fue quien impartió la conferencia inaugural en nuestra Maestría en Desarrollo Territorial en el año 2011 en la Facultad Regional Rafaela de la Universidad Tecnológica Nacional. Siempre recordamos con cariño ese importante momento en nuestra vida institucional al que él no dudó ni un instante en asistir sabiendo que era una apuesta nueva.

Nada más que palabras de agradecimiento por compartir sus conocimientos y complacidos de recibir su gran aporte a la reflexión latinoamericana sobre el enfoque del desarrollo territorial que hoy seguimos trabajando.

¡Hasta siempre Pepe!

PABLO COSTAMAGNA



EL EFECTO SINÉRGICO DE LA GOBERNANZA EN EL DESARROLLO TERRITORIAL DE ECOSISTEMAS PRODUCTIVOS AZUCAREROS LATINOAMERICANOS



ANA ALICIA POKOLENKO

Mg. en Desarrollo Local por la UNSAM, Argentina; Mg. en Desarrollo Económico por la Universidad Autónoma de Madrid, España. Lic. en Comercio Internacional y Contadora Pública Nacional. Tesis en desarrollo en el Doctorado en Administración de la Universidad Nacional de Misiones (Argentina) y en la Especialización en Docencia en Entornos Virtuales en la UNQ (Argentina). Se desempeña como: Coordinadora en el Centro Misionero de Estudios Regionales (CEMER); docente universitaria y agente en el Instituto de Fomento Agropecuario e Industrial de Misiones (IFAI).

RESUMEN

A partir del reconocimiento de los desafíos que han llevado a un cambio paradigmático en la gestión estratégica del desarrollo territorial y los supuestos teóricos que han surgido en torno a ello, el presente artículo se adentra en una exploración más profunda de la gobernanza en contextos latinoamericanos, a través del análisis transformación en la gestión de estrategias de desarrollo territorial específicamente centrado en los capitales intangibles presentes en los ecosistemas productivos relacionados con la industria azucarera. Mediante una investigación crítica y analítica de los postulados teóricos y las experiencias disponibles, se ha identificado que la activación del capital sinérgico en estos ecosistemas se ve obstaculizada por constantes “cortocircuitos” que pueden ser superados a través de la implementación de estrategias orientadas a fomentar una cohesión positiva entre los capitales intangibles en un esquema de gobernanza dinámica; la cual busca mejorar la coordinación y la transparencia en la toma de decisiones con el objetivo de impulsar procesos de desarrollo territorial sostenible.

PALABRAS CLAVES: Desarrollo Territorial. Ecosistemas productivos. Capitales intangibles. Gobernanza dinámica.

ABSTRACT

Based on the recognition of the challenges that have led to a paradigm shift in the strategic management of territorial development and the theoretical assumptions that have emerged around it, this article delves into a deeper exploration of governance in Latin American contexts, through the transformational analysis in the management of territorial development strategies specifically focused on the intangible capitals present in the productive ecosystems related to the sugar industry. Through a critical and analytical investigation of theoretical postulates and available experiences, it has been identified that the activation of synergistic capital in these ecosystems is hindered by constant "short circuits" that can be overcome through the imple-

mentation of strategies aimed at fostering positive cohesion among intangible capitals in a dynamic governance scheme; which seeks to improve coordination and transparency in decision making with the objective of promoting sustainable territorial development processes.

PALABRAS CLAVES: Territorial development, Productive ecosystems. Intangible capitals. Dynamic Governance.

INTRODUCCIÓN

Las transformaciones socioeconómicas globales en el último siglo han provocado cambios en las estructuras productivas regionales latinoamericanas, lo que ha planteado nuevos desafíos y la búsqueda constante de alternativas de desarrollo (Albuquerque et al., 2008). La concepción de desarrollo económico de los años 1990 que presuponía una fuerte dependencia entre el flujo de recursos financieros externos como medio potenciador de la economía interna, se transforma hacia nuevos paradigmas como el del desarrollo territorial (DT), que reconoce al territorio como un actor fundamental en la generación de bienestar a través de la valorización de sus recursos y capacidades endógenas (Costamagna y Alfaro, 2015).

Este enfoque territorial, considera al territorio como un elemento esencial en la planificación y gestión. Se comprende como parte de un “todo espacial” donde se manifiesta la diversidad, las relaciones e interacción entre los actores, la interdependencia entre las dimensiones materiales e inmateriales, además de ser el escenario donde se desarrollan los sistemas productivos locales (Dallabrida, Rotta y Büttenbender, 2021). En este contexto, el DT se concibe como el resultado esperado de las relaciones de sociedad-naturaleza, una utopía que surge de la interacción constante entre dimensiones productivas y la gestión de las dinámicas territoriales propias de su modelo de gobernanza (Dallabrida, 2020 y Torre, 2020).

En vista de ello, teóricos del desarrollo como Vázquez Barquero (2005), Albuquerque (2008), Costamagna y Alfaro (2015), han destacado sobre la importancia de la organización de los ecosistemas productivos en la acumulación de capital, donde el progreso depende de la adecuada gestión de los factores endógenos que componen el patrimonio territorial (Costamagna y Alfaro, 2015). En este proce-

so, la Gobernanza Territorial (GT) desempeña un papel relevante al actual como catalizadora de los capitales intangibles inherentes al sistema territorial, actuando de manera sinérgica en su desarrollo (Boisier, 2012).

Por lo expuesto, resulta crucial profundizar en el abordaje de las relaciones entre los ecosistemas productivos locales (EPL) y la gobernanza, examinando los factores que impulsan su funcionamiento sistémico y su aplicación práctica como estrategia para el desarrollo rural (Meza Palma, 2021).

A pesar de que la gobernanza se considera un modelo de cogestión territorial, su aplicación práctica en los procesos de desarrollo rural sigue siendo abstracta y difusa debido a las complejas interacciones y conflictos inherentes a la historia de los territorios (Herrera Martínez, 2020). Esto plantea la cuestión de si la GT puede actuar como un factor sinérgico en los procesos de desarrollo de los EPL en Latinoamérica y si los capitales intangibles presentes en estos sistemas son determinantes para que la GT influya de manera sinérgica en dichos procesos de desarrollo.

En este sentido, el presente artículo, inspirado en los postulados teóricos de la GT, analiza el funcionamiento de EPL azucareros en contexto latinoamericano con el objetivo de indagar en aquellos factores intangibles recurrentes en su funcionamiento que actúan como capitales sinérgicos en los procesos de DT, siguiendo los indicadores y constructos propuestos por Boisier (2004) y su relación con la efectividad socioeconómica y productiva territorial.

Las experiencias fueron seleccionadas a partir de un muestreo por conveniencia en casos relevantes de EPL azucareros de El Salvador, Colombia, Brasil y Argentina; integrados por pequeñas unidades productivas, cuya organización se sustenta en esquemas de GT.

DESARROLLO

La evolución epistémica del Desarrollo Territorial

El concepto de desarrollo es inherentemente subjetivo y ha experimentado múltiples definiciones a lo largo del tiempo. Tal como señala Boisier (2005) su significación posee una naturaleza más axiológica que epistemológica, lo que ha llevado a una “tautologización” de dicha concepción generando confusión. Lo cierto es que, no existe una única de-

finición de desarrollo, aunque se puede afirmar que es un proceso que busca mejorar las condiciones y calidad de vida de las personas que habitan en un determinado territorio.

Es un concepto genérico que requiere no solo de condiciones territoriales específicas, sino también de políticas y de la participación de los actores territoriales (Albuquerque et al., 2015). Esta concepción, puede entenderse como un conjunto de capacidades generadas endógenamente, vinculadas a la organización de los agentes y la calidad institucional en el territorio, donde los impulsos exógenos se complementan e insertan en un sistema territorial previamente organizado (Madoery, 2008).

Es evidente, que la definición de desarrollo ha experimentado una suerte de transformaciones a lo largo del tiempo, pasando de concebirlo como algo “adquirido” a través de la dotación de capital físico, conocimiento y recursos, a una perspectiva en la que el desarrollo es “generado” a partir de las capacidades de los actores locales (Vázquez Barquero, 2005, p.38).

Esta evolución se manifiesta, como señala Boisier (2008), en la coexistencia de dos procesos sociales de cambio que se dan en las comunidades y determinan la posición e inserción del territorio en contextos mayores, así como el nivel de satisfacción social de su población. Estos procesos son, por un lado, la expansión constante y sistemática de la base material y su capacidad de crecimiento económico; y por el otro lado, el desarrollo societal, es decir, la creación de condiciones propicias para la transformación de los seres humanos que habitan ese territorio en “personas humanas con mayor conciencia social”; un proceso que muestra las posibilidades y los obstáculos para lograr su propia realización individual, es decir, que tan cerca o lejos está la sociedad de alcanzar su pleno potencial.

El desarrollo como “crecimiento económico”. En su génesis, el concepto de desarrollo fue asociado como un tópico de posguerra, haciendo referencia a uno de los principios establecidos en la Carta del Atlántico de 1941 por Churchill y Roosevelt, el cual planteaba que “la paz reside en que todos los hombres libres del mundo puedan disfrutar de seguridad económica y social” (Boisier, 2001, p.50). Por ello, desde su concepción y durante más de dos décadas, su significado fue considerado sinónimo de crecimiento económico y su medición a nivel mundial asociada con la medición del producto

bruto interno (PBI) per cápita.

Esta visión reduccionista fue característica de un contexto de modernidad, en el que se buscaba eliminar la ambigüedad y la contradicción en la concepción del objeto (Guba y Lincoln, 1994; Vasilachis de Gialdino, 1993) consagrando un principio fundamental: la reproducción “natural” de las sociedades (Lechner, 2002, p.18).

“Otras miradas” al desarrollo desde el pensamiento latinoamericano. La crítica a los modelos uniformes y racionales de la modernidad abrieron el camino a una variedad de enfoques conceptuales sobre el desarrollo (Madoery, 2008). Un ejemplo de la diversidad de perspectivas se encuentra en la obra del economista Dudley Seer, el cual argumenta que el desarrollo es un concepto normativo “cargado de juicios de valor”, cuyo valor inherente reside en la realización del potencial humano en cada individuo (Boisier, 2005).

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), hizo del análisis del desarrollo un tema preferente buscando diagnosticar los obstáculos al progreso de cada país. En medio de debates entre enfoques ricardianos de crecimiento y análisis keynesianos de la economía (Dallabrida, 2010), surgieron dos teorías alternativas de relevancia mundial. La primera, la teoría de la dependencia de Prebisch en 1949, basada en la dualidad centro-periferia y la distribución desigual de poder y capital, relacionada con la rentabilidad de los productos según su origen y su impacto en las diferencias del valor agregado. La segunda, la teoría de la equidad de Furtado en 1968, que identifica los factores que limitan el desarrollo en los países del tercer mundo y argumenta que el comercio internacional tiende a agravar la pobreza de las naciones periféricas (Ubilla-Bravo, 2017).

En este contexto, Sunkel y Paz (1999) en el texto: “el subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo” de la CEPAL, revisan enfoques del desarrollo, clasificándolos en: (i) el desarrollo como crecimiento; (ii) el subdesarrollo como etapa (Rostow), en que el desarrollo es concebido como una sucesión de etapas desde lo más primitivo hasta lo más moderno, es decir, al ideal de la industrialización y; (iii) el desarrollo como proceso de cambio estructural-global, en el cual se suceden reformas estructurales en la función del Estado, las modalidades de financiamiento externo, la educación y la propiedad agropecuaria. Esta corriente es conocida

como “estructuralismo cepalino” (Boisier, 2005).

El desarrollo desde la concepción Institucional y Cultural. La crítica al enfoque reduccionista del desarrollo en la era moderna ha dado lugar a la aparición de diversas interpretaciones, una de las cuales es la perspectiva institucional presentada por Guillen (2007). En esta visión, se argumenta que el desempeño político e institucional de las sociedades desempeña un papel fundamental en el desarrollo. Huntington, en 1972, sostiene que, en contextos de inestabilidad política, el desarrollo económico resulta inviable. Además, la escuela neoinstitucionalista (Williamson, 1985) ofrece una concepción de las instituciones entendidas desde una doble perspectiva: como normas “reglas de juego” que regulan el comportamiento de individuos y organizaciones, y como entidades públicas y privadas que influyen en la vida colectiva a través de instituciones formales e informales.

Desde una perspectiva cultural, Putnam (1993) argumenta que las disparidades en el desarrollo entre distintas comunidades se deben a su capacidad de acción colectiva, es decir, a su capital social.

La visión “humana” del desarrollo. Veinte años después de las primeras concepciones reduccionistas del desarrollo y las respuestas heterodoxas al mismo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), influenciado por autores como Amartya Sen, Mahbud ul Haq, Richard Jolly y otros, introduce una nueva acepción del concepto y forma de medirlo a través del índice de desarrollo humano (IDH). Este indicador considera, además de factores económicos, aspectos sociales como: la calidad de vida, la esperanza de vida y el nivel de educación.

El desarrollo humano se concibe así, como la expansión de las oportunidades y opciones de las personas, que van desde el acceso a la educación y la atención médica hasta ingresos y empleo, e incluso incluye aspectos como un entorno físico saludable y libertades políticas y económicas (PNUD, 1992, p.18). Según la perspectiva de Sen (2000), el análisis del desarrollo implica comprender las interacciones entre instituciones, la formación de valores y la evolución de la ética social.

El enfoque del PNUD difiere de los enfoques anteriores al considerar a las personas como destinatarios finales del desarrollo y no simplemente como medios de producción. Reconoce a las personas

como agentes activos del desarrollo y va más allá de la mera satisfacción de las necesidades básicas, valorando aspectos intangibles en su proceso.

Aspectos sociales, subjetivos y relacionales del desarrollo. Los aspectos sociales, subjetivos y relacionales del desarrollo han planteado desafíos históricos en su definición. Según Boisier (2012), su naturaleza subjetiva y compleja ha llevado a “cosificación y cuantificación” desde una perspectiva modernista, a menudo relacionándolo con la acumulación de bienes materiales en lugar de mejorar situaciones y procesos sociales.

Pírez (2005) señala que, en las sociedades locales, tres procesos estructurantes (acumulación, dominación y necesidad) dan forma a la sociedad, con el conocimiento como cuarta lógica subordinada. Por su parte, Arocena (2001) destaca la interacción de tres grandes sistemas de acción en el ámbito local: el político-administrativo, el empresarial y el socio-territorial. La concepción de la “sociedad en red” de Castells (2007), que entrelaza las lógicas de producción, experiencia y poder a nivel territorial, puede favorecer o dificultar la consecución del desarrollo. Lechner (2002) resalta que la capacidad de una sociedad para intervenir en su desarrollo depende de su autoimagen. Por lo tanto, un desarrollo exitoso debe promover la confianza, el reconocimiento y los sentidos colectivos, ya que, de lo contrario, podría carecer de un respaldo sólido por parte de la sociedad a corto plazo (Guell, 1999).

En resumen, el éxito de un programa de desarrollo dependerá del grado en que las personas lo perciban y fortalezcan su subjetividad colectiva (Madoery, 2008).

De la concepción endógena del desarrollo al Desarrollo Territorial. Las transformaciones socioeconómicas, tecnológicas y políticas del final del siglo XX tuvieron un impacto desigual en las regiones, generando un contexto caracterizado por la complejidad, la incertidumbre, la creciente competencia y el cambio institucional (Vázquez Barquero, 2005). Como respuesta a este escenario, surgió la concepción del desarrollo endógeno, que se centra en la capacidad de las comunidades locales para aprovechar su potencial territorial y abordar los desafíos específicos de su época (Dallabrida, 2010).

El paradigma del desarrollo endógeno, como destaca Vázquez Barquero (2005), reconoce que el crecimiento económico es un proceso sujeto a la in-

certidumbre y la aleatoriedad, influenciado por las cambiantes condiciones del mercado y las decisiones de los actores. También comprende que el desarrollo se origina a partir de decisiones de inversión públicas y privadas, así como de la localización de empresas, lo que impacta en la especificidad de sus recursos, el conocimiento técnico acumulado y la flexibilidad en la organización de la producción en la comunidad local, siendo esta protagonista y no simplemente receptora de las decisiones de agentes externos.

Becattini (2006) subraya la especificidad del modelo de desarrollo endógeno, que se basa en formas de organización de la producción que facilitan la utilización flexible de los recursos locales, institucionales y empresariales, permitiendo aprovechar economías externas de escala y reducir costos transacción. Así, las formas de organización de las unidades productivas y su relación con otras instituciones del territorio son cruciales en los procesos de acumulación y desarrollo (Vázquez Barquero, 2005, p.45-47).

En resumen, el desarrollo endógeno se produce como resultado de un fuerte proceso de articulación de actores en el que lo social se integra a lo económico (Arocena 2001) y se basa en diversas formas de capital intangible (Boisier, 2005) en el marco de un proyecto político colectivo de desarrollo (Madoery, 2008).

Autores como Costamagna y Alfaro (2015), Alburquerque y Pérez Rozzi (2013), han profundizado en el análisis del territorio como “sujeto” fundamental en el desarrollo, reconociendo su complejidad como espacio funcional y simbólico, donde las relaciones de poder desempeñan un papel fundamental en los significados que se le atribuyen.

Por su parte, Dallabrida, Rotta y Büttenbender (2021) han analizado el enfoque territorial, desta-

cando principios como la totalidad, la diversidad, la especificidad, el pluralismo, la relación, la integración, la interdependencia sistémica, la autonomía de acción y la mediación entre partes constituyentes; que son compartidos por varias corrientes epistemológicas como la teoría de los nuevos sistemas, la teoría de la complejidad, el materialismo histórico y dialéctico y la perspectiva basada en la descentralización y la decolonialidad.

En síntesis, el DT se manifiesta como la imagen colectiva del ordenamiento espacial, y su proceso implica la interacción constante entre diversas fuerzas multidimensionales inherentes al propio territorio y la acción colectiva de la gobernanza territorial (GT), tanto en el presente como en el futuro esperado (Torre, 2020; Dallabrida, 2020).

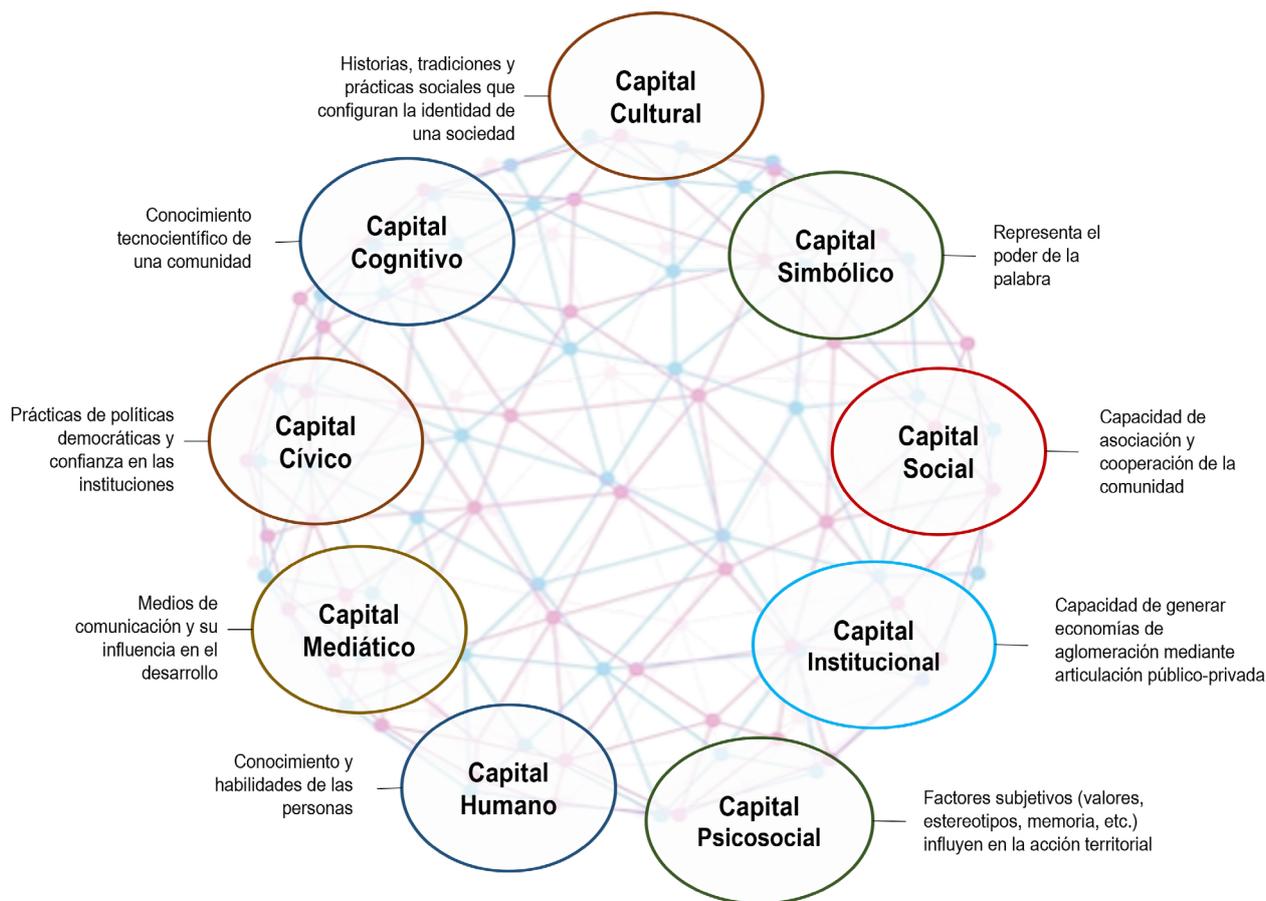
EL PARADIGMA DEL DESARROLLO ENDÓGENO, COMO DESTACA VÁZQUEZ BARQUERO (2005), RECONOCE QUE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO ES UN PROCESO SUJETO A LA INCERTIDUMBRE Y LA ALEATORIEDAD, INFLUENCIADO POR LAS CAMBIANTES CONDICIONES DEL MERCADO Y LAS DECISIONES DE LOS ACTORES. TAMBIÉN COMPRENDE QUE EL DESARROLLO SE ORIGINA A PARTIR DE DECISIONES DE INVERSIÓN PÚBLICAS Y PRIVADAS, ASÍ COMO DE LA LOCALIZACIÓN DE EMPRESAS, LO QUE IMPACTA EN LA ESPECIFICIDAD DE SUS RECURSOS, EL CONOCIMIENTO TÉCNICO ACUMULADO Y LA FLEXIBILIDAD EN LA ORGANIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN EN LA COMUNIDAD LOCAL, SIENDO ESTA PROTAGONISTA Y NO SIMPLEMENTE RECEPTORA DE LAS DECISIONES DE AGENTES EXTERNOS.

La construcción de capital sinérgico en el desarrollo territorial. Boisier (2004) argumenta que el desarrollo es un proceso que se construye socialmente y que surge de la valorización del capital sinérgico presente en cada territorio. Este capital se refiere a la capacidad de los actores territoriales para colaborar de manera efectiva, aprovechando sus fortalezas y complementando sus debilidades, con el fin de alcanzar objetivos colectivos que no podrían lograr de forma individual.

El autor enfatiza la importancia del capital sinérgico debido a su capacidad para maximizar los recursos y activos intangibles existentes en un territorio, promoviendo así un desarrollo equilibrado y sostenible. Para lograr esto, se requiere una estrategia integrada que considere el potencial de cada tipo de capital y fomente la sinergia entre ellos.

Boisier (2004) propone así, la existencia de nueve capitales intangibles que son fundamentales en el DT y forman parte de su sistema subliminal, tal como se representan en la siguiente figura:

Figura: Capitales Intangibles de una sociedad fundamentales al Desarrollo Territorial



Fuente: elaboración propia a partir de la adaptación de Boisier, S. (2004). Desarrollo endógeno: ¿para qué?, ¿para quién. El humanismo en una interpretación contemporánea del desarrollo. www.ponencia-boisiercedetuar.pdf

El enfoque de la Gobernanza Territorial en el desarrollo

El siglo XXI presenta nuevos o “más evolucionados” desafíos, en una sociedad caracterizada por su complejidad, incertidumbre, dinamismo y fluidez (Bauman, 2013); donde eventos como la Pandemia por el Covid-19, han puesto de manifiesto que la centralización y la falta de coordinación territorial dificultan la respuesta a situaciones complejas (de Mesa, 2019).

En este contexto, el paradigma de la gobernanza adquiere cada vez más importancia (Zurbriggen, 2011). Desde una perspectiva instrumental, la gobernanza se refiere a la estructuración de un proceso de toma de decisiones que involucra a diversos actores y organizaciones (Gault, et. al, 2015, p.121). Se trata de un modelo de gestión que revela quién tiene el poder, quién toma las decisiones y cómo participan las distintas organizaciones en dicho proceso como define el Institute on Governance (2014). En otras palabras, se trata de la forma en que se organiza y estructura la autoridad y la toma de decisiones para lograr determinados objetivos

(Fukuyama, 2013, p.4). Sin embargo, el concepto de gobernanza es polisémico y su definición no está completamente consensuada entre teóricos de diferentes áreas del conocimiento, lo que conlleva a confusiones en su interpretación (Pierre y Peters, 2000).

La raíz etimológica de la gobernanza proviene del latín “gubernare” que significa “pilotear una nave”. En el idioma francés: *gouvernance*, es una palabra que Carlos de Orleans (siglo XV) utilizó para describir el “arte de gobernar” (Launay, 2005). Asimismo, Ronald Coase en 1937, en su artículo “The nature of the firm”, retoma y reconoce el concepto en el contexto de los estudios estadounidenses sobre la gobernanza corporativa en el ámbito empresarial (Büttenbender, 2021).

En la esfera pública, el concepto aparece en 1973 en el contexto de la modernidad, proponiendo la descentralización de la administración pública. Por ello, Bevir (2011) afirma que la gobernanza surgió y se extendió como consecuencia de las teorías modernistas y las reformas del sector público que se

inspiraron en esas teorías.

A finales de 1989, el Banco Mundial (BM) utiliza la noción “governance” en un informe relativo a la zona de África Subsahariana, atribuyendo el fracaso del Gobierno de esa región a la “mala gobernanza” (Landell-Mills, Agarwala Ramgopal, Please Stanley, 1989). Posteriormente, la define como una gestión imparcial y transparente de los asuntos públicos a través de la creación de un sistema de reglas aceptadas como constitutivas de la autoridad legítima, con el objetivo de promover valores deseados por los individuos y los grupos (World Bank, 1992).

Sin embargo, esta concepción ha sido criticada por el Alto Consejo Francés de Cooperación Internacional, que considera que restringe la gobernanza a una herramienta de evaluación de las capacidades técnicas de un gobierno y de su capacidad de producción económica, sin tener en cuenta factores humanos y sociales fundamentales (Haut Conseil de la Coop. Internationale, 2002).

A principios de la década de 1990, surgió un nuevo enfoque de gobernanza que se diferenciaba del modelo tradicional jerárquico. Este nuevo modelo se caracterizaba por un mayor grado de cooperación entre el Estado y actores no estatales (Jiménez, 2008).

En 1994, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) definió la gobernanza como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa con el objetivo de gestionar los asuntos de un país en todos los niveles. Esto incluye los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos legales y asumen sus responsabilidades (Le Texier, 2004).

Posteriormente, en 1997, el PNUD identificó como dimensiones de la gobernanza: a las instituciones, la gestión del sector público y privado, la descentralización y la gobernanza local, las organizaciones

de la sociedad civil y la gobernanza en circunstancias particulares (PNUD, 1997). A diferencia del BM, el PNUD considera que la gobernanza es una herramienta para el desarrollo humano, buscando distribuir las responsabilidades en lugar de centrarlas en la gestión pública.

Por otro lado, surgió la concepción europea de gobernanza, plasmada en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea, que la define como el conjunto de reglas, procedimientos y actitudes que influyen en el ejercicio del poder a nivel europeo, especialmente en términos de apertura, participación, responsabilidad, eficiencia y coherencia (CE, 2001). En su traducción al español, los servicios lingüísticos de la

CE optan por utilizar el término “gobernanza” en lugar de “gubernación”, explicando que proviene del verbo griego “kubernân” que significa dirigir, y que, a través del latín “gubernantia”, llega al castellano antiguo y al portugués –“governança”– desde el francés “gouvernance” (Cendon, 2001).

El debate europeo sobre la gobernanza se convirtió rápidamente en un nuevo paradigma destinado a explicar las transformaciones del Estado (Klijin, 2007). Como señala Zurbriggen (2011) desde la perspectiva de las redes políticas, se reconoce que las políticas públicas emergen de la interacción entre actores públicos y pri-

vados, aceptando que el Estado no es el actor necesariamente dominante en los procesos de toma de decisiones.

La definición amplia de gobernanza propuesta por Pierre y Peters (2000) y Meuleman (2009) considera la totalidad de interacciones entre organismos públicos, sector privado y sociedad civil, destinadas a abordar problemas sociales y crear oportunidades para la sociedad. Esta definición proporciona un marco analítico que permite comprender las formas de coordinación que varían según las características sociales, políticas y administrativas de cada territorio (Zurbriggen, 2011).

DESDE UNA PERSPECTIVA INSTRUMENTAL, LA GOBERNANZA SE REFIERE A LA ESTRUCTURACIÓN DE UN PROCESO DE TOMA DE DECISIONES QUE INVOLUCRA A DIVERSOS ACTORES Y ORGANIZACIONES (GAULT, ET. AL, 2015, P.121). SE TRATA DE UN MODELO DE GESTIÓN QUE REVELA QUIÉN TIENE EL PODER, QUIÉN TOMA LAS DECISIONES Y CÓMO PARTICIPAN LAS DISTINTAS ORGANIZACIONES EN DICHO PROCESO COMO DEFINE EL INSTITUTE ON GOVERNANCE (2014). EN OTRAS PALABRAS, SE TRATA DE LA FORMA EN QUE SE ORGANIZA Y ESTRUCTURA LA AUTORIDAD Y LA TOMA DE DECISIONES PARA LOGRAR DETERMINADOS OBJETIVOS (FUKUYAMA, 2013, P.4).

Es importante destacar que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española incluyó una nueva definición de gobernanza en su 21ª edición, definiéndola como el “arte o manera de gobernar que tiene como objetivo lograr un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado”. Esta definición se diferencia de “governabilidad”, un término que fue inadecuadamente traducido del inglés al castellano como el anglicismo “governance”.

Se podría argumentar que la gobernanza es una condición necesaria pero no suficiente para la gobernabilidad, que es el objetivo final para una convivencia armoniosa en la vida comunitaria, y ambas difieren de la de ‘gobierno’, que se refiere a la acción que desempeñan los representantes del poder político (Farinós, 2015; Romero y Farinós, 2011). En resumen, como expresa Aguilar Villanueva (2015), el concepto actual de gobernanza se basa más en la sociología política que en la ciencia política con un enfoque positivista.

La concepción de la Gobernanza en América Latina. En Latinoamérica, el debate académico sobre la gobernanza ha sido ampliamente influenciado por el BM y el PNUD, bajo una perspectiva de gobernanza pública (Zurbriggen, 2011). No obstante, se reconoce como una debilidad significativa la suposición de que las recomendaciones pueden ser transferidas de manera acrítica de un territorio a otro, sin considerar los procesos históricos y las relaciones de poder que sustentan la toma de decisiones colectivas vinculantes por parte del Estado en relación con la comunidad (Olsen, 2006).

A principios del siglo XXI, los gobiernos latinoamericanos se enfrentan a un camino complejo, caracterizado por fases de reparación y construcción. Aún no han completado los procesos de reforma institucional y administrativa necesarios para restaurar el desempeño efectivo de la gestión pública

después de las crisis fiscales y políticas que marcaron el final del siglo XX. Es esencial llevar a cabo esfuerzos de innovación institucional que aborden los desafíos del nuevo siglo (Aguilar Villanueva, 2015 p.10).

En este contexto, Aguilar Villanueva (2015) resalta que la gobernanza adquiere impulso como un proceso de dirección compartida y corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad (p.370). Esto implica la identificación de actores y redes de coordinación sociopolítica que faciliten la formulación de estrategias destinadas a promover el desarrollo territorial (DT).

EN CONSECUENCIA, LA GT SE REFIERE A UN PROCESO DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LAS DINÁMICAS TERRITORIALES CON EL FIN DE PROMOVER UNA PERSPECTIVA INNOVADORA, COMPARTIDA Y COLABORATIVA A TRAVÉS DE RELACIONES HORIZONTALES. ESTE PROCESO IMPLICA LUCHAS DE PODER, DISCUSIONES, NEGOCIACIONES Y DELIBERACIONES ENTRE ACTORES TANTO DEL ÁMBITO PÚBLICO COMO PRIVADO. ESTOS PROCESOS SE BASAN EN EL PAPEL FUNDAMENTAL DEL ESTADO, EN UNA CONCEPCIÓN DEMOCRÁTICA Y EN LA PARTICIPACIÓN ACTIVA DE LA SOCIEDAD CIVIL. TODO ESTO SE HACE CON EL PROPÓSITO DE FORJAR UNA VISIÓN DE FUTURO Y UN DETERMINADO PATRÓN DE DT (DALLABRIDA, 2015).

La concepción de la Gobernanza Territorial. En la bibliografía más destacada sobre gobernanza, se presentan distintos enfoques que abordan tanto su concepto general como su aplicación en términos territoriales. Se la comprende como un proceso de articulación entre actores sociales, económicos e institucionales que operan en redes de poder socioterritoriales. Estas redes están orientadas hacia la planificación, toma de decisiones y gestión de asuntos colectivos propios de un espacio territorial dado. Entre los autores influyentes en este campo se destacan Dallabrida (2015), Farinós (2008 y 2015), Pires et al. (2011), Covas e Covas (2013), entre

otros.

En concordancia con esto, el paradigma de la gobernanza territorial (GT) emergió a finales del siglo XX como una respuesta crítica al modelo de gestión pública centralizada. Su base teórica se relaciona con las ideas sobre gobernanza y desarrollo territorial de la década de 1990. Su objetivo principal es fomentar la participación y colaboración entre diversos actores para lograr un desarrollo equilibrado y sostenible en los territorios. Esto implica una visión holística y colaborativa de la gestión territorial (Farinós Dasi, 2008).

A principios del siglo XXI, esta teoría se amplió

para incorporar la gestión territorial como un enfoque que fomenta la colaboración y cooperación entre diferentes actores y organizaciones locales. Autores como Ostrom (2012) y Sotarauta (2011) subrayaron la necesidad de modelos de gestión territorial más participativos.

En consecuencia, la GT se refiere a un proceso de planificación y gestión de las dinámicas territoriales con el fin de promover una perspectiva innovadora, compartida y colaborativa a través de relaciones horizontales. Este proceso implica luchas de poder, discusiones, negociaciones y deliberaciones entre actores tanto del ámbito público como privado. Estos procesos se basan en el papel fundamental del Estado, en una concepción democrática y en la participación activa de la sociedad civil. Todo esto se hace con el propósito de forjar una visión de futuro y un determinado patrón de DT (Dallabrida, 2015).

Para lograr una adaptación más efectiva de la organización territorial del Estado a las nuevas necesidades funcionales en el contexto global actual, es crucial cambiar de un enfoque de gobierno rígido a uno de gobernanza, donde las políticas se ajusten a los territorios y no al revés (Farinós Dasí, 2015).

En resumen, la evolución de esta teoría ha estado estrechamente vinculada al desarrollo territorial, pasando de una perspectiva centrada en el Estado y la sociedad civil hacia una visión más participativa e integrada de la gestión sistémica del territorio. Esto hace que la GT sea un factor sinérgico de gran relevancia para el progreso de las regiones. La noción de GT ofrece una nueva perspectiva para analizar la complejidad del proceso de toma de decisiones, en el que participan diversos actores (Estado, mercado y sociedad civil) con intereses diversos, a veces incluso contrapuestos.

No obstante, como señala Dallabrida (2015), la GT se desarrolla en contextos de sociedades complejas sujetas a procesos multiescalares, lo que representa un desafío para su implementación práctica.

Capitales Intangibles emergentes en la gobernanza de Ecosistemas Productivos Azucareros Lati-

noamericanos

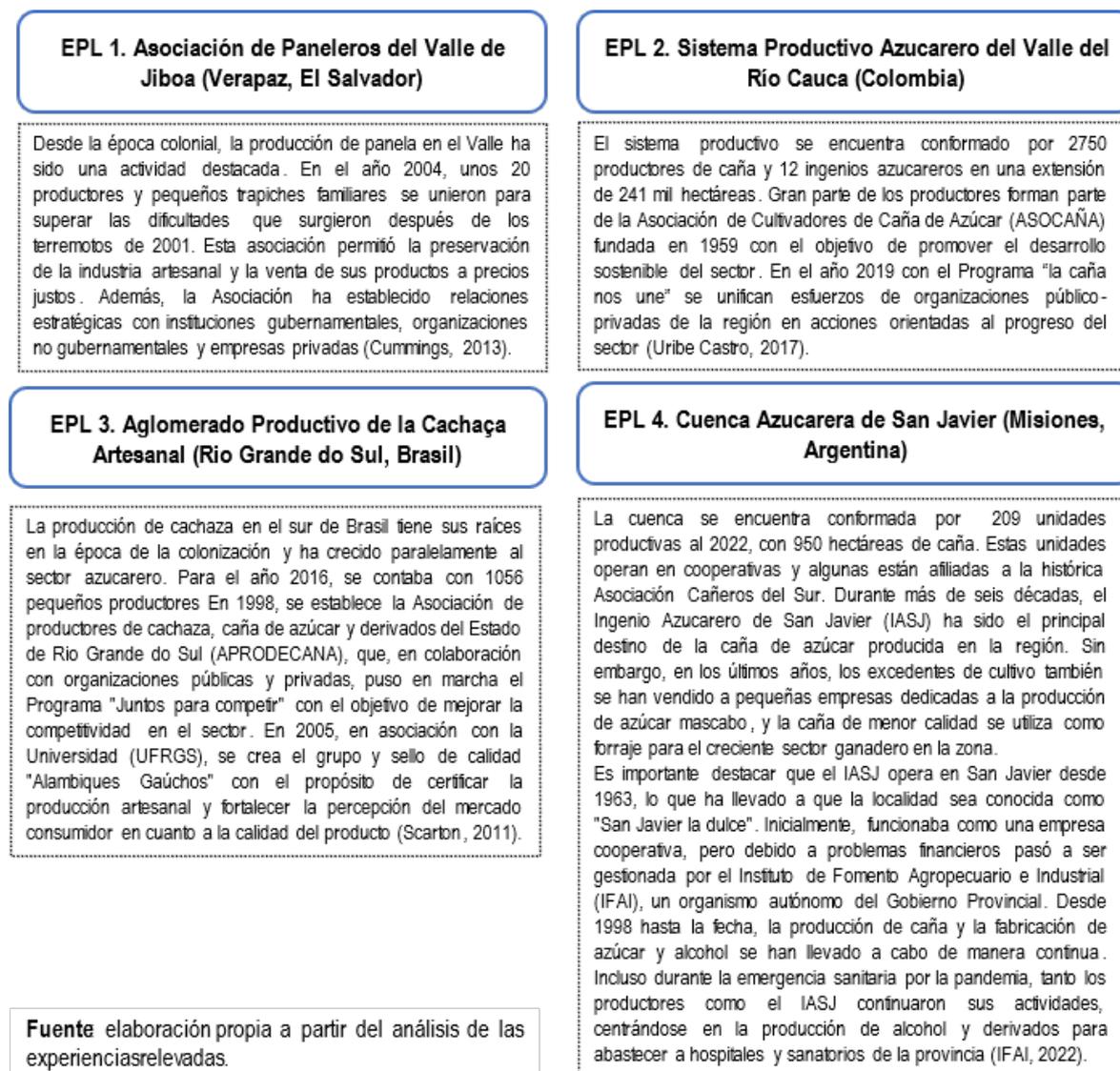
A continuación, se presentan de forma concisa los resultados del análisis de experiencias en ecosistemas productivos locales (EPL) dedicados a la producción de azúcar en el contexto latinoamericano. Se ha enfocado en casos significativos de sistemas ubicados en El Salvador, Colombia, Brasil y Argentina. Estos sistemas están compuestos por unidades productivas de pequeña escala cuya estructura organizativa se apoya en esquemas de gobernanza territorial.

Cabe resaltar que el término "ecosistema productivo local" refiere a un sistema específicamente situado en un entorno geográfico, en el que interactúan distintos actores económicos y sociales, incluyendo empresas, comunidades locales, instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales. Su objetivo primordial es llevar a cabo actividades productivas que generen bienes y servicios. Estos EPL se caracterizan por la cooperación, interdependencia y sinergia entre los actores locales, con el fin de promover el desarrollo económico y social sostenible en la región, conforme concepción basada en los aportes de autores, como Armenteras et al. (2016), Gignoux et al. (2011) y Pickett et al. (2002).

El objetivo principal del estudio fue la identificación de los "capitales intangibles" según la conceptualización de Boisier (2004) que emergen de forma recurrente en los diversos modelos de gestión dentro de estos ecosistemas y desempeñan un papel fundamental en el proceso de Desarrollo Territorial (DT).

En este contexto, se han analizado estudios realizados en cuatro ecosistemas productivos azucareros en El Salvador, Colombia y Brasil, llevados a cabo por autores como Cummings (2013), Uribe Castro (2017), Scarton (2011), y se incluye el trabajo de campo realizado por la autora en la Cuenca Azucarera de San Javier, Misiones (Argentina) desde el Instituto de Fomento Agropecuario e Industrial (IFAI) de la Provincia de Misiones en el año 2022. A continuación, se presentan las evaluaciones de las siguientes experiencias, detalladas en la figura que sigue:

Figura: Caracterización de los ecosistemas productivos locales analizados



En el contexto del enfoque territorial, la gobernanza se percibe como un proceso de acción colectiva fundamental dentro de la función del DT. Este proceso está intrínsecamente ligado a las características intangibles inherentes a cada territorio, tales como el capital social y relacional, la coordinación, la organización y la cultura (Torres Salcido, 2018).

A través del análisis comparativo de las diversas experiencias, se ha observado que, entre todos estos elementos intangibles, el **capital social** destaca de manera notable. Esto se manifiesta en las redes de cooperación y solidaridad que han emergido entre los productores y sus respectivas comunidades. La proliferación de asociaciones y experiencias colaborativas entre productores y entidades tanto públicas como privadas ha impulsado el desarrollo de iniciativas y programas conjuntos que han acelerado los procesos orientados a mejorar la calidad y competitividad de los productos.

En el seno del ecosistema productivo local (EPL) 1, destaca la labor de la Asociación ACOPANELA, donde la organización comunitaria y la cooperación entre los productores han desempeñado un papel fundamental en el fortalecimiento de la economía local y en la mejora sustancial de las condiciones de vida de las comunidades rurales. Un escenario similar se presenta en el EPL 2, donde ASOCAÑA ha logrado resultados notables. Además, en el EPL 4, el trabajo articulado del sector público con el privado ha demostrado ser esencial para afrontar desafíos como la pandemia por COVID-19 y las crisis hídricas e ígneas que afectaron a la región en el año 2021.

Por otro lado, en el contexto del EPL 3, las redes de cooperación, el intercambio de conocimientos y la promoción de la colaboración han tenido un impacto positivo en la mejora de la calidad de los productos, la diversificación de los mercados y la gene-

ración de riqueza. Además, se han iniciado procesos orientados a la preservación del medioambiente.

En lo que respecta al **capital cultural**, es innegable la estrecha vinculación de los cultivos de azúcar y sus derivados industriales (panela, cachaza, alcohol y otros) con la rica historia, cultura y tradiciones de los territorios en cuestión. La implementación de sellos de origen y calidad, ejemplificada por el caso del azúcar en Colombia, los alambiques gauchos en Brasil y la panela en El Salvador, ha desempeñado un papel fundamental en resaltar las cualidades distintivas de estos productos y en lograr su reconocimiento a nivel internacional.

Esta arraigada tradición productora ha tenido un impacto positivo en el saber-hacer productivo, enriqueciendo así el **capital cognitivo** de los sistemas productivos y fortaleciendo su capacidad de adaptación en momentos de crisis. No obstante, a pesar de algunos esfuerzos notables, aún persiste la necesidad de emprender acciones que promuevan el aprendizaje y la capacitación continua, fomentando la innovación y la adopción de prácticas y tecnologías sostenibles.

En consonancia con el capital cognitivo, que refiere a los conocimientos específicos relacionados tanto con la tradición productiva como con las habilidades técnicas inherentes a la actividad (Boisier, 2004), se analiza el **capital humano**, que engloba el conjunto de saberes y aptitudes, así como la capacidad física y mental para ponerlos en práctica y desarrollarlos.

En los ecosistemas analizados, se ha registrado un aumento en la inversión en educación y salud desde inicios del siglo XXI, y se ha observado un crecimiento en la colaboración entre las instituciones educativas de nivel superior y los sistemas productivos. A pesar de estos avances, persisten desafíos significativos relacionados con el acceso limitado a la educación formal y técnico-profesional, lo que

repercute en problemas de competitividad debido a la insuficiente inversión en tecnologías y formación. Los pequeños productores, a pesar de poseer un valioso conocimiento práctico transmitido de generación en generación, todavía enfrentan dificultades en cuanto a la formación profesional, la cual se encuentra en niveles bajos.

Por lo tanto, en estos ecosistemas, resulta imperativo implementar una educación que promueva procesos de organización, especialmente dirigidos a los jóvenes, con el propósito de fomentar la construcción de identidad, autoestima y un fuerte sentido de pertenencia. Esto no solo contribuirá a evitar la migración de jóvenes talentosos, sino que también

impulsará el desarrollo sostenible de la región al fomentar la adopción de tecnologías modernas y prácticas innovadoras.

En cada sistema analizado, se ha identificado un potencial considerable en términos de **capital institucional** para el desarrollo. No obstante, persisten factores que amenazan la creación de un ambiente propicio para relaciones interinstitucionales armoniosas. Un ejemplo de esta problemática se manifiesta en la ausencia de regulaciones claras y efectivas en algunas regiones, así como en las disputas de poder derivadas de la disparidad en el tamaño

de las explotaciones. Además, la existencia de mecanismos de decisiones ineficientes y poco transparentes socava la estabilidad y da origen a conflictos en la cadena de valor, lo que, a su vez, restringe el progreso de los sistemas productivos. La elevada tasa de informalidad, tanto en la propiedad de la tierra, como en las condiciones fiscales, por parte de las pequeñas unidades productivas, también ejerce un impacto negativo en este aspecto.

Es importante resaltar que este capital se vincula con la capacidad de las organizaciones para coordinar y gestionar de manera eficiente los recursos y actividades necesarios para el DT. En todos los EPL analizados, se ha constatado que los mecanismos de

A TRAVÉS DEL ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS DIVERSAS EXPERIENCIAS, SE HA OBSERVADO QUE, ENTRE TODOS ESTOS ELEMENTOS INTANGIBLES, EL CAPITAL SOCIAL DESTACA DE MANERA NOTABLE. ESTO SE MANIFIESTA EN LAS REDES DE COOPERACIÓN Y SOLIDARIDAD QUE HAN EMERGIDO ENTRE LOS PRODUCTORES Y SUS RESPECTIVAS COMUNIDADES. LA PROLIFERACIÓN DE ASOCIACIONES Y EXPERIENCIAS COLABORATIVAS ENTRE PRODUCTORES Y ENTIDADES TANTO PÚBLICAS COMO PRIVADAS HA IMPULSADO EL DESARROLLO DE INICIATIVAS Y PROGRAMAS CONJUNTOS QUE HAN ACELERADO LOS PROCESOS ORIENTADOS A MEJORAR LA CALIDAD Y COMPETITIVIDAD DE LOS PRODUCTOS.

coordinación y toma de decisiones presentan deficiencias significativas y no se adecuan a las particularidades de los actores involucrados.

En lo que respecta al **capital cívico**, este se presenta de manera ambigua y variable en los EPL, mostrando una fuerte dependencia de factores políticos y sociales. Se evidencia una mayor presencia de capital cívico en las instancias territoriales locales y subnacionales debido a la cercanía con la comunidad.

Desde un enfoque analítico, se ha observado que el EPL 3 destaca por su cultura cívica y alto nivel de participación, a pesar de la persistencia de prácticas clientelares en la región. En contraste, en los EPL 1 y 4, a pesar de esfuerzos de coordinación, se percibe un cierto grado de desconfianza por parte de los actores productivos hacia el sistema gubernamental debido a prácticas clientelares pasadas. El EPL 2, por su parte, ha estado históricamente influenciado por conflictos armados internos, lo que ha tenido un impacto negativo en el capital cívico en la industria. Sin embargo, en todos los casos, es fundamental reconocer que los logros alcanzados no habrían sido posibles sin la participación activa de las comunidades locales.

El concepto de **capital intangible psicosocial** hace referencia a los aspectos emocionales y relacionales de las personas, que influyen en su capacidad de trabajo, creatividad e innovación (Boisier, 2004). En el contexto de los EPL latinoamericanos, se ha observado que los desafíos ambientales, políticos y los derivados de la volatilidad de las economías, así como la falta de regulaciones laborales e impositivas adaptadas a la realidad de los pequeños productores, generan un considerable “estrés laboral” en las cadenas de producción, lo que afecta el compromiso de los actores involucrados. A pesar de estos desafíos, se han emprendido esfuerzos para mejorar las condiciones de bienestar de los trabajadores. No obstante, resulta preocupante en todos los casos la falta de motivación entre los jóvenes, lo que incide en la migración del campo a la ciudad.

En lo que respecta al **capital simbólico**, es innegable que todos los EPL analizados han dejado una huella significativa en las regiones donde se ubican debido a su arraigada tradición productiva, y se valora en gran medida su aporte al crecimiento económico de las comunidades. Sin embargo, se evidencia una necesidad apremiante de mejorar la percepción de estos sistemas en aspectos vinculados con la sostenibilidad ambiental, así como en lo relacionado con

la responsabilidad social empresarial.

Por otro lado, se identifica como un desafío fundamental la mejora en la transparencia y la comunicación efectiva de los EPL con sus consumidores y comunidades. Este aspecto se relaciona con el **capital mediático**, que refiere a la capacidad de los medios de comunicación para difundir información y conocimiento acerca del ecosistema y las oportunidades de desarrollo que ofrece. En muchos de los EPL analizados, se ha constatado que los medios de comunicación tienen una presencia limitada o están influenciados por intereses políticos o económicos, lo que dificulta la difusión de información relevante, menoscaba la libertad de expresión y obstaculiza la construcción de una opinión pública bien informada.

CONCLUSIONES:

Hacia una gobernanza dinámica de los ecosistemas productivos locales

Este artículo se ha enfocado en analizar si la cohesión generada por elementos intangibles en la gobernanza de los ecosistemas productivos locales (EPL) puede funcionar como capital sinérgico en los procesos de Desarrollo Territorial (DT) en el contexto latinoamericano, permitiendo afrontar los desafíos globales de manera más autónoma. Para esto, se han considerado los desafíos que han impulsado un cambio paradigmático en la forma de gestionar las estrategias de DT en los EPL, junto con los supuestos teóricos del enfoque territorial del desarrollo.

Desde esta perspectiva, el estudio de la gobernanza como proceso de acción colectiva y modelo de gestión cobra una relevancia significativa, ya que ayuda a entender cómo se toman las decisiones, se ejerce el poder y se gestionan los recursos en un territorio específico. Proporciona herramientas para fomentar la participación, coordinación y resolución de conflictos con el objetivo de lograr una gobernanza más equitativa, sostenible y efectiva a nivel local y regional.

En el ámbito del DT, se reconoce que es un proceso complejo impulsado por coaliciones de actores endógenos y exógenos que buscan crear sinergias positivas y transformar aspectos socioeconómicos y ecosistémicos de un territorio con el objetivo de mejorar las condiciones y calidad de vida de la comunidad local (Cummings, 2020).

Este paradigma ha evolucionado desde una perspectiva centrada en el capital físico y los recursos hacia una orientación más enfocada en capacidades y transformaciones sociales (Alburquerque, 2009). Se ha pasado de ver el DT como un proceso “adquirido” a considerarlo como un proceso “generado” endógenamente en un territorio determinado (Vázquez Barquero, 2005).

Esta evolución epistémica se explica por la coexistencia de dos procesos sociales de cambio en las comunidades: el crecimiento económico y el desarrollo societal (Boisier, 2008). Por lo tanto, el DT, aunque necesita una base material para garantizar el crecimiento económico, requiere de una mentalidad colectiva positiva, el potencial endógeno del territorio y la armonización de subsistemas y capitales intangibles que, bajo condiciones adecuadas, permitan “la emergencia” del desarrollo (Boisier, 2004).

En este contexto, se sostiene que los capitales intangibles, como señala Boisier (2004), desempeñan un papel fundamental en la promoción del DT, cuando se integran estratégicamente en un modelo de gestión encargado de activar los procesos de transformación del territorio.

Bajo este supuesto, cada EPL tiende a convertirse en un sistema complejo con diversos subsistemas y capitales en constante evolución que, al interactuar, generan propiedades emergentes.

No obstante, en los EPL latinoamericanos analizados en el presente artículo, se observan constantes “cortocircuitos” entre el caos originado por su complejidad y las propuestas destinadas a resolverlos, lo que resulta en una disminución de la sinergia necesaria para activar la función del DT. Boisier (2010), describe este desafío como la necesidad de contar con “termostato” en las estrategias de desarrollo.

La gobernanza, desde su lógica de “co-gestión” territorial, se presenta como el modelo ideal para cumplir esta función, siempre y cuando logre “estabilizar” los capitales intangibles que conforman el patrimonio único de una comunidad determinada,

activando las propiedades emergentes, es decir, el capital sinérgico que la caracteriza.

En los EPL analizados, la función de estabilización requiere un mejor aprovechamiento de los capitales sociales, culturales y simbólicos, así como un mayor esfuerzo en fortalecer los capitales humano, cognitivo, institucional, mediático, cívico y psicosocial. La calidad del capital institucional, cívico y mediático en estos ecosistemas puede garantizar la transparencia, organización y funcionamiento del sistema, lo que a su vez contribuye a fortalecer la confianza y, por ende, el capital social, mejorando la capacidad de coordinación y colaboración. Además, el fortalecimiento del capital psicosocial permite que los productores se sientan más empoderados y reduzcan los conflictos laborales y sociales.

EN ESTE CONTEXTO, SE SOSTIENE QUE LOS CAPITALES INTANGIBLES, COMO SEÑALA BOISIER (2004), DESEMPEÑAN UN PAPEL FUNDAMENTAL EN LA PROMOCIÓN DEL DT, CUANDO SE INTEGRAN ESTRATÉGICAMENTE EN UN MODELO DE GESTIÓN ENCARGADO DE ACTIVAR LOS PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN DEL TERRITORIO.

BAJO ESTE SUPUESTO, CADA EPL TIENDE A CONVERTIRSE EN UN SISTEMA COMPLEJO CON DIVERSOS SUBSISTEMAS

Asimismo, las acciones dirigidas a fortalecer el capital humano y cognitivo promoverán la innovación y la adopción de prácticas y tecnologías más sostenibles, lo que tendrá un impacto positivo en la base material del sistema.

En síntesis, las estrategias de DT deben trascender de su enfoque exclusivamente económico y considerar el valor del capital humano implícito en el sistema, así

como su forma de comunicación, organización y coordinación. Es fundamental valorar este “capital humano” tanto en el presente como en el futuro y trabajar con las nuevas generaciones de jóvenes rurales para fomentar el sentido de pertenencia, autoestima e identidad.

La importancia de lograr una cohesión equilibrada de los capitales intangibles mediante un modelo de gobernanza radica en que una gestión eficiente de estos capitales contribuye a mejorar las capacidades del sistema para operar de manera efectiva y sostenible en el territorio, activando la “emergencia” del DT.

En este contexto, se propone explorar la viabilidad de implementar un esquema de “gobernanza dinámica”, también conocido como modelo sociocrático basado en la concepción de Endenburg (Rau y

Koch, 2018), como un eficaz mecanismo de gestión para fortalecer la cohesión de los capitales intangibles en los Ecosistemas Productivos Locales (EPL) latinoamericanos. Este enfoque de toma de decisiones y gobernanza se distingue de manera significativa de la gobernanza jerárquica tradicional al centrarse en la colaboración, inclusión y adaptabilidad. Busca promover la igualdad de voz y poder entre los miembros de sistema, permitiendo la evolución continua de las estructuras y procesos de gobierno.

Es relevante destacar que la gobernanza dinámica se basa en la toma de decisiones por consentimiento y se organiza en círculos autónomos, lo que podría fortalecer la gestión de los procesos de DT al fomentar la participación, colaboración y transparencia. Además, este enfoque promueve la innovación, la creatividad y la resiliencia, habilidades esenciales para abordar los desafíos del siglo XXI.

En resumen, la implementación de la gobernanza dinámica podría representar una estrategia efectiva para mejorar la gestión de los EPL en América Latina, contribuyendo a un desarrollo más equitativo, sostenible y eficiente en la región.

BIBLIOGRAFÍA

- Armenteras, D., González, T. M., Vergara, L. K., Luque, F. J., Rodríguez, N., & Bonilla, M. A. (2016). Revisión del concepto de ecosistema como “unidad de la naturaleza” 80 años después de su formulación. *Ecosistemas*, 25(1), 83-89.
- Aguilar Villanueva, L. F. A. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de cultura Económica.
- Alburquerque, F.; Costamagna, P.; Ferraro, C. (2008) *Desarrollo Económico Local, Descentralización y Democracia: ideas para un cambio*. UNSAM Edita. 1º Edición, Buenos Aires, Argentina.
- Alburquerque, F., & Pérez Rozzi, S. (2013). El desarrollo territorial: enfoque, contenido y políticas. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local-RIGL*. (4), 1-24.
- Alburquerque, F., Dini, M., & Pérez Rozzi, S. (2015). El enfoque del desarrollo económico territorial. Costamagna, P. y Pérez Rozzi, S. Enfoque, estrategias e información para el Desarrollo Territorial. Los aprendizajes desde ConectaDEL, FOMIN, BID, ConectaDEL.
- Alburquerque, F. (2009). *Desarrollo Territorial Rural: una visión integrada para el desarrollo sostenible*. Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria Sevilla.
- ----- (2014) Política regional y desarrollo territorial en América Latina y el Caribe. Informe Gepec, 18.
- ----- (2021) La elaboración de estrategias territorial-ambientales. Aprendizaje de prácticas internacionales. *Revista Desarrollo y Territorio*, N°11, Red DETE, 5-11.
- Arocena, J. (2001). Globalización, integración y desarrollo local. *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, 581-590.
- Bauman, Z. (2013) *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*, Ed. Tusquets Barcelona.
- Becattini, G (2006) Viciitudes y potencialidades de un concepto: el distrito industrial, *Revista Economía Industrial*, nº 359, pp. 21-27.
- Bedoya Patiño, C. G., Herrera Gallego, L. F., & Javier Alzate Vallejo, F. (2012). *Capitales Intangibles, una propuesta para influir en el Desarrollo Local*. *Revista LIDER*, 21.
- Bevir, M. (2011). *Gobernanza y gubernamentalidad después del neoliberalismo*. *Política y política*. N°39.
- Boisier, S. (2001). *Desarrollo (Local) ¿De qué estamos hablando?* en Vázquez Barquero A. y Madoery, O. (comp.): *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Ediciones Homo Sapiens.
- ----- (2004). *Desarrollo endógeno: ¿para qué?, ¿para quién*. El humanismo en una interpretación contemporánea del desarrollo. Recuperado de www.ponencia-boisiercedetuar.pdf.
- ----- (2005). Un ensayo epistemológico y axiológico sobre gestión del desarrollo territorial: conocimiento y valores. Santiago de Chile.
- ----- (2008). *Territorio, Estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad* (Doctoral dissertation, Universidad de Alcalá).
- ----- (2010). *Decodificando el desarrollo del Siglo XXI. Subjetividad, complejidad, sinapsis, sinergia, reversibilidad, liderazgo y anclaje territorial*, Semestre económico, 13(27) Medellín, Colombia, 11-37.
- ----- (2012). *Reflexiones sobre los procesos territoriales en el Siglo XXI: Huellas en el territorio y trazos en el mapa*. Editorial Académica Española.
- Büttgenbender, P. (2021) *Gobernanza*, en: Dhein Griebeler, M.P. *Diccionario de desarrollo regional y cuestiones conexas*. Editora Conceito. 2ª Edición. Uruguiana.
- Cáliz, A., & Blanco, M. (2020). *Los desafíos de la transformación productiva en América Latina. Perfiles nacionales y tendencias regionales*. Tomo IV. Biblioteca Transformación. Ed. Friedrich Ebert Stiftung, México.
- Castells, M., Roca, M., Sancho, T., & Tubella, I. (2007). *La transición a la sociedad red* (No. Sirsi) i9788434442719. Barcelona: Ariel.
- CE: Commission Europeenne. (2001). *Livre blanc sur la gouvernance européenne*. <http://europa.eu.int>
- Cendón, A. B. (2001). *El Libro Blanco «La Gobernanza Eu-*

- ropea» y la reforma de la Unión. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nueva época, 3-18.
- Costamagna, P. & Alfaro, M. B., (2015). El pensamiento de Francisco Alburquerque en torno al enfoque del Desarrollo Territorial. Buenos Aires–Argentina.
 - Covas, A., Covas, M. (2013), “Em busca de uma racionalidade territorial multiníveis nos processos de governança regional: o exemplo da região do Algarve”. *DRD-Desenvolvimento Regional em Debate*, 3 (2), pp. 65-85.
 - Cummings, A. R. (2013). Construyendo capacidades de innovación en iniciativas asociativas de pequeñas agroindustrias rurales en El Salvador. *Revista iberoamericana de ciencia tecnología y sociedad*, 8(24), 295-319. URL: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1850-00132013000300014&script=sci_abstract
 - Cummings, A.R. (2020) Capacidades territoriales para crear alternativas innovadoras de desarrollo económico territorial competitivas, inclusivas y sostenibles. *Revista Desarrollo y Territorio*, N°9, Red DETE, 5-18.
 - Dallabrida, V.R. (2010) *Desenvolvimento Regional: ¿Por que algumas regiões se desenvolvem e outras não?.* EDUNISC. Santa Cruz do Sul.
 - ----- (2015). Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. *Revista Análise Social*, 215, 1 [2°] 304-328.
 - ----- (2020). Território e Governança Territorial, Patrimônio e Desenvolvimento Territorial: estrutura, processo, forma e função na dinâmica territorial do desenvolvimento. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 16(2).
 - ----- (2020). Significar territórios como estratégia de diferenciação: aportes teóricos e metodológicos. *Caderno de Geografia*, 30(60), 196-213.
 - de Mesa, J. C. (2019). Hacia un modelo de gobernanza en red que asuma la mayor complejidad. *Athenea Digital. Revista de pensamiento e investigación social*, 19(1), 2350.
 - Dallabrida, V.R; Rotta, E. & Büttenbender, P (2021). Bases Teórico-Epistémicas convergentes al Enfoque territorial. *Pressupostos epistémico-teóricos convergentes com a Abordagem territorial. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v.17. N2 P238-255, mayo-ago/2021. Taubate, SP, Brasil.
 - Farinós Dasí, J. F. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles N°46*, 11-32. Valencia.
 - ----- (2015) *Desarrollo Territorial y Gobernanza: refinando significados desde el debate teórico pensando en la práctica. Un intento de aproximación fronteriza. Desenvolvimento Regional em debate*, v. 5, n. 2, p. 4-24, jul./dez. 2015.
 - Fukuyama, F. (2013). What is governance? Working paper 314, CGD, Washington DC.
 - Gault, D. A., Sánchez, J., & Retana, B. (2015). ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(2), 117-137.
 - Giancola, S. I., Jaldo Alvaro, D. M., Morandi, J. L., Rabaglio, M. D., & Dowbley, M. V. (2016). Factores que afectan procesos de innovación tecnológica en la pequeña y mediana producción de caña de azúcar en el departamento Monteros, provincia de Tucumán.
 - Gignoux, J., Davies, I.D., Flint, S.R., Zucker J.D. 2011. The Ecosystem in Practice: Interest and Problems of an Old Definition for Constructing Ecological Models. *Ecosystems* 14: 1039-1054.
 - Guba E., Lincoln Y.S. (1994) *Competing Paradigms in Qualitative Research* en Norman K. Denzin y Y S Lincoln: *Handbook of qualitative Research*, Sage Publications, California.
 - Guell, P. (1999). *Subjetividad social y desarrollo humano*. Red de Gobernabilidad y Desarrollo.
 - Guillén, A. (2007). La teoría latinoamericana del desarrollo. Reflexiones para una estrategia alternativa frente al neoliberalismo. En: *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. Vidal, G. y Guillén A.(comp.). CLACSO, 489-518.
 - Haesbaert, R. (2007). Território e multiterritorialidade: um debate. *GEOgraphia*, 9(17), 19-46. Acesso em data 10 de outubro, 2015, em <http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/view/213/205>
 - Haut Conseil de la Coopération Internationale (Hcci), 2002, *Gouvernance démocratique et coopération internationale*, avis du Haut Conseil de la Coopération Internationale, adopté le 24 septembre 2002.
 - Huntington, SP (1972). *Violencia civil y proceso de desarrollo*. Documentos de Adelphi , 11 (83), 1-15.
 - Herrera Martínez, Y. (2020). Estudios sociales rurales: campo y producciones científicas. *Revista mexicana de sociología*, 82(2), 281-309.
 - Institute on Governance. (2014). *Defining governance*. Disponible en <http://iog.ca/aboutus/defining-governance/Canadá>.
 - Jiménez, W. G. (2008). El enfoque de políticas públicas y los estudios de gobierno. *Propuestas de encuentro. Revista Reforma y Democracia*. CLAD. N° 41. Venezuela.
 - Klijn, E.H. y Chris Skelcher, 2007, *Democracy and Governance Networks: Compatible or not?*, *Public Administration*, vol. 85, núm. 3, pp. 587-608.
 - Knoll, M. (2017). Aristóteles y el pensamiento político aristocrático. *Revista de filosofía*, 73, 87-106.
 - Landell-Mills Pierre, Agarwala Ramgopal, Please Stanley, 1989, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth: A Long-Term Perspective Study*, Washington D. C.,

The World Bank

- Lechner, N (2002) Las Sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la Política. LOM. Santiago de Chile
- Madoery, O (2008) Otro desarrollo: el cambio en las ciudades y regiones. 1° Edición. UNSAM EDITA.
- Meuleman, L., 2009, The Cultural Dimension of Metagovernance: Why Governance Doctrines May Fail, Public Organization Review, doi: 10.1007/s11115-009-0088-5.
- Meza Palma, O. (2021). Análisis multidimensional de la gobernanza y potencial de desarrollo en las zonas rurales. Evidencia en territorio cafetalero del occidente de Honduras (Doctoral dissertation, Agronomica).
- Murillo, J.F (2008) Investigación Iberoamericana sobre Eficacia Escolar. Bogotá: Convenio Andres Bello.
- Olsen, J.P., 2006, Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy, Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 16, núm. 1, pp. 1-24.
- Ostrom, E. (2012). Trabajar juntos: acción colectiva, bienes comunes y múltiples métodos en la práctica. Editorial UNAM Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. URL: <http://ru.iis.sociales.unam.mx/handle/IIS/4415>
- Pierre, J. y G. Peters, 2000, Governance, Politics and the State, Basingstoke, Macmillan.
- Pérez, P. (2005). Buenos Aires: ciudad metropolitana y gobernabilidad. Estudios demográficos y urbanos.
- Pires, E. et al. (2011), Governança Territorial: Conceitos, Fatos e Modalidades, Rio Claro (sp), Edunesp.
- Pickett, S. T., Cadenasso M. L. 2002. The Ecosystem as a Multidimensional Concept: Meaning, Model, and Metaphor. Ecosystems 5: 1-10.
- PNUD (1992). Desarrollo Humano. Informe 1992, Tercer Mundo Editores, Bogotá, Colombia.
- PNUD (1997) La gouvernance en faveur du développement humain durable, documento de política general, en <http://magnet.undp.org/Docs/UN98-21.PDF/Govfre.htm>
- Putnam, R. (1993) La Tradizione Civica nelle Regioni Italiane, Milano, Oscar Saggi Mondadori.
- Rau, T. J., & Koch-Gonzalez, J. (2018). Many voices one song: shared power with sociocracy. Sociocracy for All.
- Rodrik, D., Subramanian, A. y Trebbi, F. (2004). Las instituciones gobiernan: la primacía de las instituciones sobre la geografía y la integración en el desarrollo económico. Revista de crecimiento económico.
- Romero, J.; Farinós Dasí, J. "Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado". Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, n. 56, p. 295-319, 2011.
- Scarton, L. M. (2011). Governança na cadeia da cachaça artesanal: o caso do grupo Alambiques Gaúchos. Repositorio Digital. UFRGS. URL: <http://hdl.handle.net/10183/30198>
- Sen, A. (2000) Desarrollo y Libertad. Ed. Planeta. Buenos Aires.
- Solari A., Franco R. y Jutkowitz J. (1976) Teoría, acción social y desarrollo. Siglo XXI Editores. México.
- Sotarauta, M., & Pulkkinen, R. (2011). Institutional entrepreneurship for knowledge regions: In search of a fresh set of questions for regional innovation studies. Environment and Planning C: Government and Policy, 29(1), 96-112.
- Strauss, A., & Corbin, J. (2016). Bases de la investigación cualitativa: técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada. Universidad de Antioquia.
- Sunkel, O., & Paz, P. (1999). El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo. Ed. 26 Siglo XXI editores.
- Torre, A. (2020). Nuevas propuestas para analizar el desarrollo territorial. Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial, (17).
- Torres Salcido, G. (2018). Gestión y gobernanza territorial. Los Sistemas Agroalimentarios Localizados en la encrucijada del desarrollo territorial. Revista Iberoamericana de Viticultura, Agroindustria y Ruralidad, 5(14), 61-79.
- Ubilla-Bravo, G. (2017). Evolución y reflexiones sobre el desarrollo y su relación con el territorio. INRA Francia Universidad Paul-Valéry Montpellier III
- Uribe Castro, H. (2017). Capítulo 20: El valle geográfico del río Cauca: un espacio transformado por el capital agroindustrial. Libros Universidad Nacional Abierta ya Distancia, 298-314.
- Vasilachis de Gialdino, I (1993) Métodos cualitativos I. Los problemas teóricos epistemológicos. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.
- Vázquez Barquero, A. (2005) Las Nuevas Fuerzas del Desarrollo, Antoni Bosch Editor; España.
- Williamson, O. (1985) The Economic Institutions of Capitalism. New York.
- World Bank, 1992, Governance and development, Washington D. C.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. Perfiles latinoamericanos, 19 (38), 39-64. URL: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php>

LA TRANSICIÓN SUSTENTABLE EN AMÉRICA LATINA Y LA NECESIDAD DE REIMAGINAR EL DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL (DET)



FRANK WÄLTRING (Alemania)

Socio de la consultora Mesopartner. Su trabajo se centra en el desarrollo económico local, regional y los enfoques de desarrollo urbano sostenible. Su trayectoria incluye el desarrollo de ventajas de sostenibilidad local y procesos de creación de redes, la promoción de la innovación, clústeres y redes empresariales, así como enfoques de innovación económica inteligente en zonas urbanas y rurales.



ULRICH HARMES-LIEDTKE (Alemania)

Socio fundador de Mesopartner. Economista y doctor en economía y ciencias políticas. Con más de 25 años de experiencia en consultoría en América Latina y el Caribe, en África, Asia y Europa. Su trabajo se enfoca en estrategias de desarrollo territorial, facilitación del comercio y asesoría a políticas nacionales. Es investigador y experto en infraestructura de la calidad y desarrollo sostenible.



MÓNICA MUÑOZ (México)

Colaboradora asociada de Mesopartner para América Latina. Especialista en desarrollo local, comunicación social y sustentabilidad. Su experiencia incluye la coordinación de redes de colaboración, el diseño y facilitación de metodologías para procesos participativos, estrategias de comunicación y de gestión del conocimiento. Ha implementado proyectos de sustentabilidad y cooperación al desarrollo en más de una decena de países.

RESUMEN

Este artículo profundiza en la necesidad de repensar el modelo de Desarrollo Económico Territorial (DET) en el contexto de la búsqueda del desarrollo en América Latina. Sus autores y autora destacan el potencial de la región para enriquecer el paradigma del desarrollo.

El texto examina críticamente los principios tradicionales del DET. Presenta argumentos a favor de un cambio de paradigma hacia un nuevo enfoque que anime a los actores locales y a las partes interesadas a reevaluar su papel a la hora de contribuir a vías de desarrollo social, económica y medioambientalmente más saludables.

Identifica siete áreas de transición cruciales para el desarrollo sustentable a escala local y nacional, entre ellas el bienestar, la energía, los recursos, la nutrición, la movilidad, la urbanización y la transición industrial. Cada transición requiere intervenciones tecnológicas, económicas, institucionales y culturales específicas, lo que ilustra la naturaleza multidimensional de la transición sustentable.

El marco de la Competitividad Sistémica (SysCo según sus siglas en inglés), desarrollado originalmente en la década de 1990, se revisa como herramienta para identificar y promover a diversas partes interesadas, además de los agentes económicos tradicionales. Por último, el artículo hace hincapié en la importancia de explorar y de crear, de forma conjunta y continua, reconociendo que no hay mejores prácticas, sino que se requiere una búsqueda continua de soluciones en el panorama cambiante del desarrollo económico territorial.

ABSTRACT

This article examines the need to rethink the territorial economic development (DET) model in the context of Latin America's quest for sustainable development. The authors highlight the potential for the region to broaden its development paradigm.

The text critically examines the traditional principles of DET. It presents arguments for a paradigm shift towards a new approach encouraging local actors and stakeholders to reassess their role in contributing to socially, economically and environmentally healthier development paths.

It identifies seven key transition areas for sustainable development at local and national levels, including well-being, energy, resources, food, mobility, urbanisation and industrial change. Each transition requires specific technological, economic, institutional and cultural interventions, illustrating the multidimensional nature of sustainable transition.

The Systemic Competitiveness (SysCo) framework, initially developed in the 1990s, is revisited as a tool for identifying and promoting diverse stakeholders in addition to traditional economic actors. Finally, the article emphasises the importance of continuous research and co-creation, recognising that there are no fixed best practices but a continuous search for better and more sustainable solutions in the evolving landscape of territorial economic development.

INTRODUCCIÓN

"Hacia una transición verde" es el subtítulo de la reciente publicación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre Perspectivas Económicas 2022. Destaca el impacto económico negativo de la pandemia de COVID-19 en la región y la posibilidad de que la transición pueda ayudar a la región de América Latina (AL) a mejorar su modelo de desarrollo y a reducir su vulnerabilidad al cambio climático (CEPAL 2022). Esto requiere, por un lado, del fortalecimiento de las políticas nacionales de innovación e industriales respectivamente y, por otro, más esfuerzos de desarrollo local y regional para transformar profundamente las matrices energética y productiva. Según el documento, será necesaria la cooperación internacional para hacer posible la transición. Este artículo insistirá especialmente en la necesidad de repensar el desarrollo económico territorial (DET) y el enfoque sistémico y convertirse en una contribución a la transición ecológica y social a nivel territorial.

Los principios básicos tradicionales de DET

Según Mesopartner¹ y los autores, la transición verde requerirá un nuevo enfoque sobre cómo promover el desarrollo económico territorial y la promoción del sistema de innovación local. Es necesario que actores locales, proveedores de servicios, asesores técnicos y consultores reconsideren su papel y el de sus servicios para contribuir en la transición hacia vías de desarrollo más saludables² desde los puntos de vista social, económico y ambiental.

En el pasado, para Mesopartner, el desarrollo económico local (DEL) se basaba en dos principios fundamentales:

- Hacer uso de los potenciales endógenos, lo que significa la promoción de estrategias de desarrollo apropiadas al contexto y, por ello, un enfoque sistémico es aún más relevante.
- Evitar un enfoque normativo del desarrollo y apoyar a los actores locales para que encuentren su dirección y dinámica de desarrollo. En este sentido, creemos en la responsabilidad y la capacidad de las personas para definir su propio y único camino de desarrollo. Al ayudar a fortalecer sus conocimientos y capacidades tecnológicas, nuestro objetivo es mejorar su capacidad para encontrar soluciones relevantes en el contexto y adaptarse continuamente a cambios estructurales.

A pesar de que las prioridades y los caminos de desarrollo sean liderados localmente, el DET siguió al concepto del crecimiento tradicional, en el que, los países en desarrollo y las regiones más débiles tenían que seguir los patrones de desarrollo de los países industrializados.

Hoy en día, está claro que la senda de desarrollo emprendida por los países industrializados no es sostenible y que deben reestructurar fundamentalmente sus economías en vista de que se han superado los límites ecológicos del sistema terrestre. Debido a los límites globales, pero también por sus propios **intereses, los países en desarrollo y emergentes no**

¹ Mesopartner es una consultora comprometida con el desarrollo territorial sistémico y participativo desde hace más de dos décadas. Sus socios y colaboradores están especialmente implicados en el desarrollo de capacidades y conocimientos. Los clientes de Mesopartner son agencias y organizaciones implicadas en la cooperación internacional al desarrollo..

² El término saludable también se utiliza en el contexto de los sistemas y el desarrollo. En lugar de la metáfora mecánica de la máquina, un sistema social se entiende como un sistema vivo. La salud del sistema posibilita bienestar para todos los seres, incluyendo la naturaleza. Véase, por ejemplo: https://clubofrome.org/wp-content/uploads/2022/06/Earth4All_Deep_Dive_Ramphela.pdf

pueden seguir a los países industrializados, sino que deben establecer ellos mismos un nuevo modelo de desarrollo.

Siete ámbitos de transición para afrontar la transición sustentable a nivel local y nacional

En Alemania, el término “Zukunftskunst” (Schneidewind 2018, traducido al español como “arte del futuro”) propone que para abordar una transformación o actuar en el marco de un contexto de transición, no basta con tener una visión de futuro. La capacidad de actuación sobre esa visión de futuro, es decir, el poder que se tiene en su construcción al colaborar localmente para “imaginar” trayectorias territoriales; es fundamental para repensar las estrategias de desarrollo.

EN ESTE SENTIDO, LA INCLUSIÓN DEL EJE AMBIENTAL COMO PARTE DE LAS INICIATIVAS ECONÓMICAS, LA REINTERPRETACIÓN DEL TERRITORIO COMO SOCIO ECOSISTEMA Y EL SURGIMIENTO DE MARCOS COMO LA ECONOMÍA CIRCULAR, LA BIOECONOMÍA Y LA ECONOMÍA REGENERATIVA DEMUESTRAN QUE EXISTE UNA TRANSICIÓN EN LA RELACIÓN CON LA TIERRA, NO SÓLO COMO UNA FUENTE DE RECURSOS, SINO EN UNA RELACIÓN BIDIRECCIONAL EN LA QUE LOS PROCESOS ECONÓMICOS PUEDEN CERRAR EL CICLO PRODUCTIVO TENIENDO UN IMPACTO MENOR O, INCLUSO POSITIVO, PARA LA RESTITUCIÓN DE LOS RECURSOS UTILIZADOS.

En ese marco, se definen siete campos de transición que deben abordarse para que la transición sustentable suceda a nivel local y nacional. Estos son: 1) la transición del bienestar y el consumo, 2) la transición energética, 3) la transición de recursos, 4) la transición nutricional, 5) la transición urbana y 6) la transición industrial. Para tener éxito, cada transición requiere de nuevos caminos e iniciativas de desarrollo específicas en cuatro dimensiones: tecnológica, económica, institucional y cultural (ver Tabla 1).

Las transiciones y dimensiones planteadas en la Tabla 1, precisan el anclaje territorial, requieren considerar el ámbito en el que suceden. Así, el territorio, como concepto abstracto y como el espacio en el que suceden las interacciones sociales, económicas y ambientales, continúa teniendo un papel predominante en la transición sustentable y también se verá reconfigurado como resultado de las transiciones. En este sentido, la inclusión del eje ambiental como parte de las iniciativas económicas, la reinterpretación del territorio como socio ecosistema y el surgimiento de marcos como la economía circular,

la bioeconomía y la economía regenerativa demuestran que existe una transición en la relación con la tierra, no sólo como una fuente de recursos, sino en una relación bidireccional en la que los procesos económicos pueden cerrar el ciclo productivo teniendo un impacto menor o, incluso positivo, para la restitución de los recursos utilizados.

Oportunidades para contribuciones locales

A continuación, mencionamos algunas líneas de acción en las que vemos que pueden existir contribuciones locales para transitar la transición sustentable.

- Dimensión tecnológica. La promoción de la investigación basada en el conocimiento y de soluciones científicas aplicadas; promover nuevos modelos de negocio respetuosos con el medio ambiente y las necesidades sociales, específicos de cada contexto, junto con organizaciones y empresas del conocimiento; identificar soluciones e iniciativas de desarrollo más integradas con el medio ambiente a nivel local y oportunidades de economía circular en diferentes sectores y cadenas de valor; integrar la gestión de residuos y la aplicación de energías renovables; promover soluciones en los sistemas de transporte locales y regionales; promoción de diálogos entre expertos en tecnología verde y representantes de políticas y organizaciones; considerando ciudades inteligentes y tecnologías de descarbonización. Para Mesopartner, esto requerirá una cooperación más estrecha con los expertos en los respectivos campos.
- Dimensión económica. La promoción de políticas locales y regionales, así como la cooperación y promoción de organizaciones de apoyo que se centren en la combinación de esfuerzos de desarrollo económico innovadores, inclusivos y sustentables; análisis más profundos acerca de las oportunidades comerciales y de la cadena de valor relacionadas con los ciclos de la

Tabla 1: Transiciones requeridas y dimensiones relevantes para la intervención

	Tecnológica	Económica	Institucional	Cultural
Bienestar y transición del consumo	La digitalización como motor de una economía colaborativa Herramientas de información y reflexión	La suficiencia como modelo de negocio y el consumo responsable como contraparte Laboratorios vivos (<i>Living Labs</i>) y diseño transformador	Rutina ecológica Política de suficiencia	Nuevo entendimiento de prosperidad y bienestar Limpieza, desaceleración, descomercialización, desagregación
Transición energética	Transformación del sistema tecnológico Acoplamiento de sectores inteligentes	Procesos de innovación y fin de prácticas de no sustentables Nuevos diseños de mercado Intensificación del uso de fuentes renovables	Diseños de políticas de acompañamiento (globales, regionales, nacionales, locales)	Aceptación cultural Aprovechamiento de la dinámica cultural
Transición de recursos	Uso de la información de datos digitales y las nuevas tecnologías para la eficiencia de los recursos, el uso circular de los recursos y la regeneración de ecosistemas locales	Innovaciones en el rediseño de productos y materiales Nuevos modelos de negocio eficientes en el uso de recursos, orientados a la economía circular y a la regeneración	Políticas orientadas a los recursos y la economía circular	Cultura de prevención de residuos Economía circular y concienciación de los consumidores sensibles a los recursos
Transición nutricional	Agricultura de precisión, promoción de estructuras y tecnologías de pequeña agricultura o agricultura urbana	Innovaciones de productos biológicos, estacionales y nutricionalmente saludables, intercambio de alimentos, <i>slow food</i> , producción local y ciclos comerciales de productos	Reconsideración de las normas comerciales mundiales, cambios en las políticas públicas nacionales, por ejemplo, agrícola, medioambiental, entre otras; aumento de la información al consumidor y exigencias de transparencia de los productos	Aprender sobre el cambio de estilos nutricionales y estilos de vida orientados a la salud y la nutrición.
Transición de movilidad	Nuevas tecnologías respetuosas con el medio ambiente, combinación de modelos de movilidad, redes de movilidad inteligentes	Aprovechamiento de la capacidad de todos los vehículos y oportunidades de transporte, innovaciones la eficiencia y creación de nuevas soluciones de movilidad.	Regulaciones de movilidad: aumento de soluciones e infraestructuras de movilidad más sustentables (trenes, bicicletas, coches eléctricos, etc.)	Conciencia y oportunidades para una movilidad más respetuosa con el medio ambiente, creación de una nueva cultura de la movilidad
Transición urbana	Soluciones sustentables para ciudades inteligentes	Aplicación de innovaciones de productos y procesos. Integración de estrategias orientadas en negocios verdes en las agendas de desarrollo económico local	Promoción del desarrollo económico 4.0, creación de laboratorios de transformación en las ciudades	Ciudad Verde, mejoras de calidad de vida, valores de salud y bienestar
Transición industrial	Tecnologías de descarbonización Diseño de productos y procesos químicos sustentables. Aprovechamiento de sinergias industriales Digitalización de procesos industriales, comerciales y de consumo	Combinación de innovación y exnovación para la identificación de nuevos productos y procesos Reconversión de cadenas de valor	Repensar la política industrial y combinarla con la política climática, la política energética y la política de investigación	Nuevas narrativas sobre cómo abordar el desarrollo industrial de manera diferente e innovadora. Rediseño de procesos productivos para generar impacto positivo en las personas y la biosfera.

Fuente: Diseño propio basado en Schneidewind (2018) y aportes adicionales propios.

economía circular (incluidas las oportunidades de 9R: Repensar, Reutilizar, Reparar, Restaurar, Remanufacturar, Reducir, Re-proponer, Reciclar y Recuperar); identificación de promoción de productos y servicios respetuosos con el

medio ambiente y saludables, etc.

- Dimensión institucional. Promoción de condiciones marco institucionales que apoyen el desarrollo de soluciones más sustentables y desvíen

la presión de selección de la economía hacia esas soluciones. Esto puede incluir la integración y promoción de organizaciones activas en la promoción de la transformación; el desarrollo de redes y laboratorios de transformación; el apoyo a la promoción de políticas de transformación a nivel local y regional; la iniciación de foros de diálogo y aprendizaje institucional dentro de los países y con colegas de otros países, por ejemplo, mediante viajes de estudio de buenos ejemplos.

- Dimensión cultural. Promover iniciativas de innovación ecológicas y más sustentables que

muestran potencial y cambios de mentalidad; promover campañas de sensibilización; promover el diálogo entre diferentes grupos de interés y el desarrollo de procesos conjuntos de escenarios futuros; fortalecer a los actores que avanzan hacia innovaciones verdes, etc.

EN ESE PERIODO, LOS AUTORES DEFINIERON “COMPETITIVIDAD” COMO “UN PROYECTO DE TRANSFORMACIÓN SOCIAL”. PARA ALCANZAR UNA COMPETITIVIDAD ORIENTADA AL CONOCIMIENTO, CON VALOR AGREGADO Y UNA INTEGRACIÓN SOCIAL EXITOSA EN EL MERCADO MUNDIAL, ES RELEVANTE CAPACITAR Y ASISTIR A LAS SOCIEDADES, EMPRESAS Y ORGANIZACIONES DE APOYO PARA QUE AVANCEN EN EL CAMBIO QUE ENFRENTAN. LA LÓGICA DETRÁS DEL SYSCO ES UN PAPEL VITAL DE LA GESTIÓN DE POLÍTICAS, LA NECESIDAD DE DISEÑAR POLÍTICAS DE APOYO EN PROCESOS DE CAMBIO ESTRUCTURAL Y LA IMPORTANCIA DE LAS ORGANIZACIONES (MESO) DE APOYO PARA RESPALDAR A LAS EMPRESAS EN SU ADAPTACIÓN A LOS NUEVOS REQUISITOS DEL MERCADO Y DE INNOVACIÓN

Las consideraciones de estas diferentes dimensiones son relevantes

y transversales a todos los sectores y localidades de AL. Los actores en diferentes niveles (empresas, organizaciones, proveedores de políticas) necesitan apoyo para fortalecer estas dimensiones en su trabajo.

Reconsiderar la perspectiva sistémica del DET y la integración de nuevos actores en las soluciones

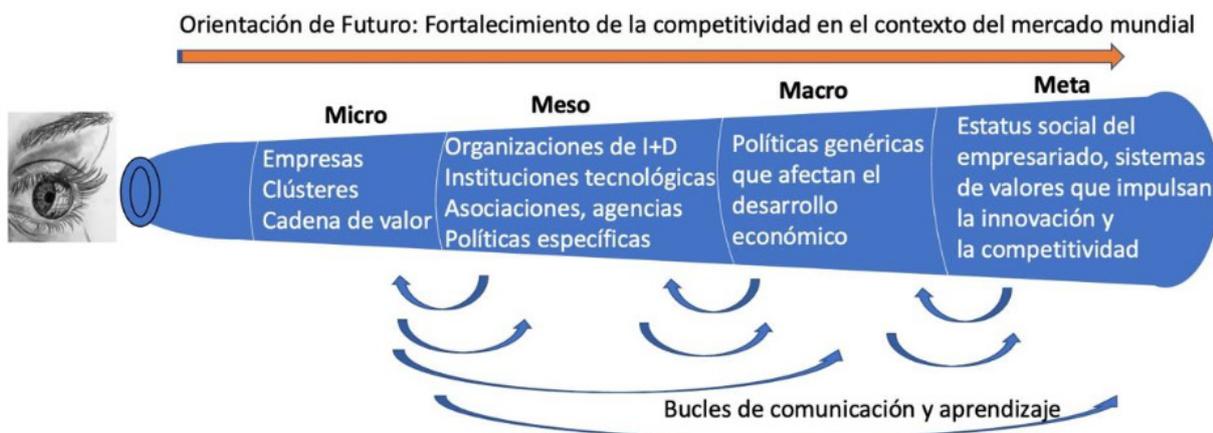
El planteamiento descrito anteriormente también requiere un enfoque sistémico. Para Mesopartner, la perspectiva sistémica del desarrollo todavía está fuertemente determinada por el marco y el modelo heurístico de la “Competitividad Sistémica (SysCo)”

(Esser et al 1996). El marco fue desarrollado en la década de 1990 por el fundador de Mesopartner, Jörg Meyer-Stamer, con sus colegas del Instituto Alemán de Desarrollo (GDI), un grupo de expertos alemanes para el desarrollo global y la cooperación internacional (Esser et al 1996). También tuvo una fuerte influencia en América Latina y la CEPAL porque enfatizó una comprensión diferente, más sistémica y sensible a la complejidad, de cómo evolucionan las economías y sociedades competitivas. En ese periodo, los autores definieron “Competitividad” como “un proyecto de transformación social”. Para alcanzar una competitividad orientada al conocimiento, con valor agregado y una integración

social exitosa en el mercado mundial, es relevante capacitar y asistir a las sociedades, empresas y organizaciones de apoyo para que avancen en el cambio que enfrentan. La lógica detrás del SysCo es un papel vital de la gestión de políticas, la necesidad de diseñar políticas de apoyo en procesos de cambio estructural y la importancia de las organizaciones (meso) de apoyo para respaldar a las empresas en su adaptación a los nuevos requisitos del mercado y de

innovación. No obstante, el modelo se centró más en fortalecer la competitividad de un territorio y menos en el desarrollo económico sustentable en sí mismo.

GRÁFICO 1: LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO ECONÓMICO TERRITORIAL TRADICIONAL (SIMPLIFICADA)

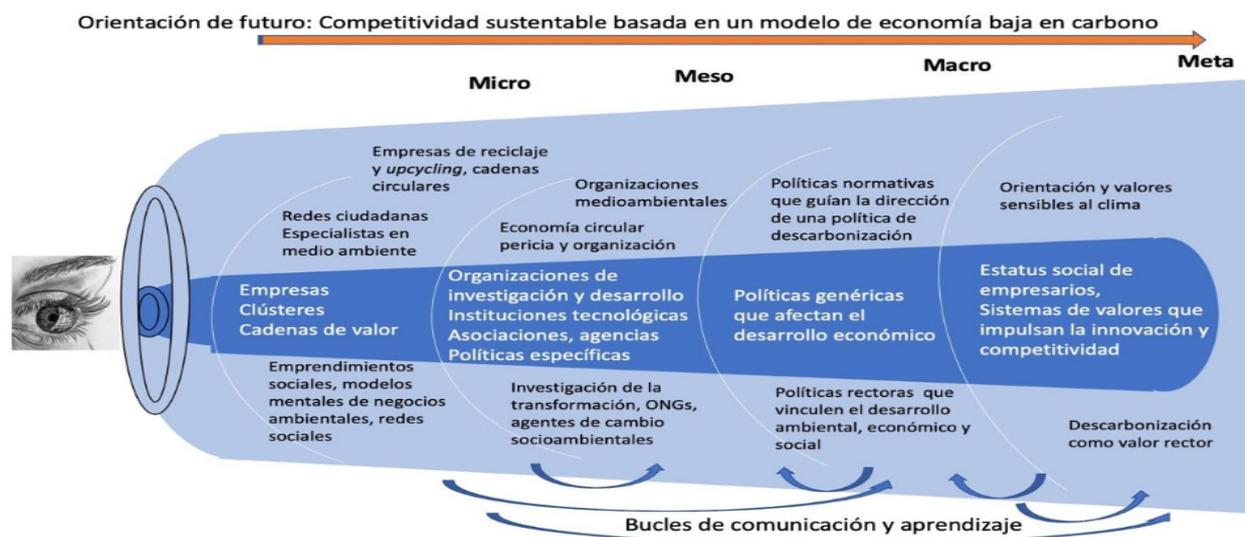


Fuente: Wältring (2021)

El modelo tradicional SysCo todavía ofrece gran valor para muchos territorios. Los diferentes niveles del concepto SysCo (micro, meso, macro, meta) implican un enfoque sistémico del desarrollo. Y plantea una comprensión del desarrollo como un proceso evolutivo que se basa en experiencias del

pasado y que es específico del contexto. Cada país y territorio tiene su camino de desarrollo y un conjunto de valores específicos que moldean su realidad actual y también moldearán su forma de interactuar y caminar hacia el futuro.

FIGURA 2: ABRE NUEVAS PERSPECTIVAS, DESCUBRE NUEVOS JUGADORES RELEVANTES



Fuente: Wältring (2021)

En lugar de utilizar un enfoque normativo para los actores locales, el modelo SysCo puede adaptarse para superar las soluciones tradicionales e identificar considerables oportunidades de innovación y transformación sustentable en territorios que van más allá de las consideraciones puramente económicas. Para ello, necesitamos ampliar nuestra perspectiva de qué y a quién buscar y qué promover en el futuro a nivel territorial (ver figura 2). Significa involucrar otros grupos con otras perspectivas y co-

nocimientos. Conduce a combinar ejes de desarrollo innovadores, económicos, ecológicos y sociales.

Repensar la perspectiva sistémica

Hay diferentes consideraciones donde tenemos que ampliar nuestra perspectiva y el uso del modelo SysCo en consecuencia:

- El enfoque a nivel micro. El modelo SysCo se

centró en los actores económicos, especialmente en las empresas ya establecidas, los principales sectores empresariales, las redes empresariales y las nuevas empresas. Este fue el proceso de búsqueda dominante en el pasado. Pero SysCo también brinda la oportunidad de buscar la promoción de oportunidades de economía circular, actividades de eficiencia de materiales en las redes de cadenas de suministro y valor, para nuevas empresas con soluciones ambiental o socialmente relevantes, para empresas que ya están trabajando en la reutilización y remanufactura, el reciclaje y el upcycling, entre otros. Asimismo, será relevante identificar emprendedores y emprendedoras sociales, así como, agentes de cambio a nivel empresarial y en los ámbitos social, educativo y ambiental.

- A nivel meso organizacional, también será necesario superar las formas tradicionales de promoción y servicio a las empresas. El desafío para las organizaciones meso será lograr acceso a conocimientos y servicios para ayudar a las empresas, así como a los grupos de la sociedad civil y habitantes del territorio, para contribuir a un camino de desarrollo y competitividad transformador. En muchos territorios, ciertas organizaciones meso, como grupos de la sociedad civil, ONG y grupos de acción ambiental o social, relevantes para promover un camino hacia el desarrollo económico más amigable con el medio ambiente están débilmente organizados, carecen de voz política y de conocimiento sobre cómo fortalecerla. Con SysCo, no sólo pueden buscarse a los actores tradicionales como agencias de apoyo empresarial, centros tecnológicos y organizaciones de servicios para empresas y clústers; sino que también tendrían que integrarse y fortalecerse asociaciones ambientalistas, organizaciones sociales y de la sociedad civil, redes de actores que estén probando enfoques de desarrollo sustentables e innovadores, brindando servicios o impulsando iniciativas para aumentar activamente la resiliencia local. ¿Cómo se apoyan y cómo se pueden fortalecer?
- A nivel meso de políticas, siempre enfatizamos la importancia de intervenciones específicas y en programas de apoyo para superar las fallas del mercado. Las políticas meso son, por ejemplo, políticas de innovación, políticas de PYMES, políticas industriales y otras. Por lo general, se brindan a través de programas de apoyo y flujos de financiamiento utilizados por organizacio-

nes meso (o de apoyo) que luego brindan los servicios respectivos a empresas y organizaciones de la sociedad civil para implementar actividades concretas. A nivel de la Unión Europea, el Pacto Verde se ha convertido en sinónimo de un nuevo enfoque de innovación y mesopolítica industrial con el objetivo definido de convertirse en una “Europa globalmente competitiva, verde y digital”. En América Latina, ¿cuáles son las políticas intermedias relevantes para el clima con respecto, por ejemplo, a la agricultura? ¿Sería relevante el desarrollo empresarial, la eficiencia energética, la movilidad, el uso de recursos, etc.?

- A nivel macro, es necesario examinar las políticas macroeconómicas genéricas y su enfoque en la estabilidad, pero también las estructuras de incentivos y el modelo de crecimiento general. ¿Las políticas genéricas en materia de uso de recursos y adición de valor, movilidad, energía, infraestructura física, medio ambiente, digitalización, etc., están orientadas a guiar a la sociedad hacia la descarbonización y métodos de producción ambientalmente sensibles?
- En el nivel meta, se tiene que comprender mejor cuáles son los valores económicos, sociales y ambientales que configuran la cultura en los respectivos territorios. ¿Cuáles son los valores que los actores sociales consideran relevantes para las futuras vías de desarrollo? ¿Qué organizaciones y grupos de la sociedad están exigiendo y promoviendo un desarrollo ambiental y socialmente inclusivo? Desde un punto de vista de economía política, ¿Quién está interesado en mantener el status quo o mantener el crecimiento tradicional y el desarrollo basado en combustibles fósiles? ¿Qué valores de la sociedad tradicional pierden influencia y cuáles están ganando relevancia en las tendencias de transformación sustentable? Éstas son algunas de las cuestiones que no se consideraron en el pasado, pero que podemos trabajar con nuestros socios en el futuro.

Reimaginar el desarrollo económico territorial y local

Desde la perspectiva de Mesopartner, reimaginar el desarrollo económico territorial significa hacer un uso más amplio del marco SysCo para la promoción de un proceso de transformación social y sus-

tentable en los territorios. Requiere de las siguientes consideraciones:

- Establecer la dirección del desarrollo: Cuando trabajamos para fortalecer las economías territoriales, las mesopolíticas, las organizaciones meso y la creación de redes según el modelo SysCo, debemos establecer prioridades y direcciones de desarrollo futuro con los socios. Esto también implica la cuestión de hasta qué punto la transformación sustentable es un problema y en qué medida este lente de innovación es importante para los propios actores.
- Comprender las características y estructuras económicas, ambientales y sociales clave del territorio: Esto comprende la mirada a las estructuras económicas como sectores principales, etc., pero también las tendencias de desarrollo ambiental y social, las políticas y los aspectos de economía política. ¿Cuáles son las tendencias de valor social y conciencia sobre los requisitos de un desarrollo más sustentable? ¿Cuáles son los esfuerzos de “seguir como siempre” que podrían menguar en el futuro? ¿Qué lugar ocupan las coaliciones tradicionales en la economía política? ¿Qué oportunidades y nuevas tendencias están surgiendo para fortalecer una tendencia de desarrollo económico más innovadora y sustentable? ¿Cuáles son las consideraciones sobre contaminación, calidad de vida y salud de los territorios? ¿Cuáles son las nuevas tendencias de movilidad, energía y resiliencia climática? Desde la perspectiva de SysCo, también incluye la consideración de políticas ambientales territoriales, esquemas de financiación y la identificación de valores atípicos que ya se están moviendo de manera innovadora hacia nuevos nichos de mercado o que ya diseñan nuevas políticas o servicios.
- Identificar un número diverso de partes interesadas: Es relevante identificar las partes intere-

ESTABLECER LA DIRECCIÓN DEL DESARROLLO: CUANDO TRABAJAMOS PARA FORTALECER LAS ECONOMÍAS TERRITORIALES, LAS MESOPOLÍTICAS, LAS ORGANIZACIONES MESO Y LA CREACIÓN DE REDES SEGÚN EL MODELO SYSCO, DEBEMOS ESTABLECER PRIORIDADES Y DIRECCIONES DE DESARROLLO FUTURO CON LOS SOCIOS. ESTO TAMBIÉN IMPLICA LA CUESTIÓN DE HASTA QUÉ PUNTO LA TRANSFORMACIÓN SUSTENTABLE ES UN PROBLEMA Y EN QUÉ MEDIDA ESTE LENTE DE INNOVACIÓN ES IMPORTANTE PARA LOS PROPIOS ACTORES.

sadas y organizaciones innovadoras a lo largo del marco SysCo en los diferentes niveles. Pero, en lugar de identificar principalmente a los actores relevantes para el desarrollo económico, es necesario buscar también a las organizaciones innovadoras de un lugar o territorio que estén promoviendo actividades de calidad de vida, desarrollo ambiental y social que aumenten el bienestar de los territorios.

- Identificar y promover ventajas sustentables: Si bien en el pasado se buscaban principalmente activos para diseñar ventajas competitivas, será necesario identificar ventajas sustentables del territorio que incluyan esfuerzos innovadores para hacer a la economía local y al lugar más atractivos para la calidad de vida, el desarrollo comunitario y el desarrollo empresarial sustentable.
- Identificar iniciativas estratégicas que fortalezcan el desarrollo

sustentable del territorio en el futuro. Aquí el enfoque se amplía, integrando oportunidades de desarrollo económico en sectores o cadenas de valor específicas, así como otras consideraciones ambientales de producción y desarrollo.

En el futuro, será importante seguir desarrollando estos planteamientos, aplicarlos en la práctica, adaptarlos y perfeccionarlos. En definitiva, se trata de descubrir y aplicar nuevos enfoques con nuevas combinaciones de actores y contextos territoriales. En este sentido, no hay mejores prácticas, sino futuras prácticas, ya que estamos inmersos en un proceso de constante búsqueda de mejores soluciones y prácticas más sustentables. Es en este escenario, que el intercambio de experiencias y la co-creación cobrarán aún más importancia.

BIBLIOGRAFÍA

- Klaus Esser, Wolfgang Hillebrand, Dirk Messner, Jörg Meyer-Stamer (1996): Competitividad sistémica: un nuevo desafío para las empresas y para el gobierno, Reimpresión del artículo original en español publicado por la CEPAL no

59, agosto de 1996 con autorización de Dirk Messner, en : Hitos en un proceso de innovación, cambio y desarrollo, 2010. <https://www.mesopartner.com/knowledge-resources/publications/mesopartner-books/milestones-in-a-process-of-innovation-change-and-development>

- Friedrich Hinterberger, Jörg Meyer-Stamer (1997): Knowledge and Environment - Innovation for Sustainable Development (Conocimiento y Medio Ambiente, Innovación para el Desarrollo Sustentable), Documento de trabajo de CompPETE No. 2, diciembre de 1997, ver:<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.198.530&rep=rep1&type=pdf>
- Dirk Messner (2010): Some reflections on the occasion of Jörg's 50th birthday - Local knowledge and probing questions, in: Milestones in a process of innovation, change and development. (Algunas reflexiones con motivo del 50 cumpleaños de Jörg - Conocimiento del mundo local y preguntas de sondeo, en: Hitos en un proceso de innovación, cambio y desarrollo) Véase <https://www.mesopartner.com/knowledge-resources/publications/mesopartner-books/milestones-in-a-process-of-innovation-change-and-development>
- Dirk Messner und Frank Wältring (2020): Territorial development and the great transformation: what to consider when strengthening cities and rural areas in the future, interview with Prof. Dr. Dirk Messner (Desarrollo territorial y la gran transformación: qué tener en cuenta al fortalecer las ciudades y las zonas rurales en el futuro, entrevista con el Prof. Dr. Dirk Messner, director de la Agencia Alemana de Medio Ambiente), 20 de julio de 2020), ver: https://www.mesopartner.com/fileadmin/media_center/Other_Publications/Interview_Dirk_Messner.pdf?fbclid=IwAR22G7x4uokfFBq3aSYE4R9ggdSgwhe4eX_YemnncAqLejVmNuKXrX-hiyng
- Frank Wältring (2021): Economic Development 4.0: Experimental fields and own reflections for our working practice (Desarrollo Económico 4.0: Campos experimentales y reflexiones propias para nuestra práctica laboral), Blog en www.smart.es.land
- Uwe Schneidewind (2018): Die Große Transformation, eine Einführung in die Kunst des sozialen Wandels. (La gran transformación, una introducción al arte del cambio social). Frankfurt.



LA CREACIÓN DE CAPACIDADES COMO PROCESO DINAMIZADOR DEL DESARROLLO LOCAL



LUIS ORLANDO AGUILERA GARCÍA

Licenciado en Filosofía, Doctor en Filosofía. Profesor Titular de la Universidad de Holguín.



JORGE NÚÑEZ JOVER

Licenciado en Química; Doctor en Filosofía. Profesor Titular. Universidad de La Habana.



AURORA FERNÁNDEZ GONZÁLEZ.

Ingeniera Industrial. Doctora en Ciencias Técnicas. Profesora Titular. Ministerio de Educación Superior.

RESUMEN

La experiencia del desarrollo local en Cuba concibe la creación de capacidades como eje transversal imprescindible en el amplio universo de transformaciones que se despliegan en la Isla. La presente contribución trata sobre concepciones y acciones que se avanzan como parte de la gestión estratégica del desarrollo de los municipios cubanos. Los autores se han propuesto exponer algunas de las características y fundamentos de dichos procesos.

Palabras clave: Cuba, Desarrollo local, creación de capacidades

ABSTRACT

The experience of local development in Cuba conceives the creation of capacities as an essential cross-cutting axis in the wide universe of transformations that are unfolding on the Island. This contribution deals with concepts and actions that are advanced as part of the Strategic Management of the Development of Cuban Municipalities. The authors have proposed to expose some of the characteristics and foundations of these processes.

Keywords: Cuba, local development, capacity building

INTRODUCCIÓN

La experiencia del desarrollo local en Cuba concibe la creación de capacidades como eje transversal imprescindible en el amplio universo de transformaciones que se despliegan en la Isla. Se institucionaliza ese enfoque al concebirse como un proyecto dentro de los programas y macroprogramas de gobierno que forman parte del plan nacional de desarrollo económico y social al 2030, por sus siglas PNDES (PCC, 2017), documento que recoge la estrategia de desarrollo de la nación a corto y mediano plazo aprobada en sus bases en el año 2016. La creación de capacidades se convierte entonces en política pública que se reconoce en el multivariado espectro normativo del país.

a causa de esa mirada a la creación de capacidades es de fuerza mayor. La nación se ha propuesto construir un país soberano, independiente, democrático, socialista, próspero y sostenible (PCC, 2017, AGUILERA, 2017) en medio de unas condiciones internas y externas complicadas. Al agravamiento sucesivo de la crisis multidimensional global, agudizada por los efectos que desde 2022 provocan guerras de alcances globales, se acentúa la aplicación contra la isla de un bloqueo económico, financiero y comercial por parte del gobierno de los Estados Unidos de América. En esa situación, hacer dejación de los propósitos de la nación no es un camino imaginable. Empezar transformaciones al desarrollo resulta difícil pero no imposible, aunque se requiere desplegar un profundo proceso de transformaciones que desde 2011 avanza como política denominada “actualización del modelo de desarrollo económico y social” (PCC, 2011, AGUILERA, 2017).

Esas transformaciones amplias, sucesivas y simultáneas, inciden a la vez en las relaciones económicas, con modificaciones importantes en las formas de propiedad y gestión, en las políticas sociales, ambientales, comunicativas, tecnológicas, comunitarias y en muchas otras esferas de la vida social. Todo ello coloca a las instancias de gobierno local ante colosales retos, que tienen que ver con el cómo conducir la vida de esos territorios en las condiciones que se generan con los cambios descritos en las relaciones sociales. Ha quedado demostrado y tomado forma en políticas públicas que, entre los recursos imprescindibles para avanzar con éxito, se encuentran los aportes de la ciencia y la innovación,

lo cual debe convertirse en propósito y aspiración de los directivos municipales.

Llevar lógicas, herramientas, conceptos, métodos, propios de la ciencia y la innovación al desempeño de los decisores requiere dotarlos de las capacidades necesarias para triunfar en ese empeño. He ahí una razón de fuerza mayor para convertir la creación de capacidades no en una opción, sino en un camino inobjetable entre otras razones por su carácter potencialmente dinamizador del desarrollo local.

La presente contribución se propone exponer algunas de las características y fundamentos con que se conciben y avanzan procesos de creación de capacidades para impulsar la gestión estratégica del desarrollo local en Cuba.

DESARROLLO

La creación de capacidades (CC) constituye uno de los vectores principales del desarrollo local (DL). De hecho, no basta que se le reconozca o declare su importancia. Su papel es tal, que según se logren avances en la difícil tarea de dotar a los decisores de los gobiernos locales de las capacidades requeridas para su desempeño, ello incidirá de modo directo en la calidad, eficacia y destreza de los procesos de toma de decisiones, y lo que resulta aún más importante, en la ejecución exitosa de las mismas. Entonces, la CC impulsa, dinamiza, o retrasa, e incluso frena, el desarrollo de un municipio. Será condición para el avance de otros procesos determinantes, como la autonomía municipal, la gestión de alianzas, la intersectorialidad, la conformación de cadenas productivas y de valor, la participación ciudadana, la inclusión social (NÚÑEZ, 2014), entre otros.

No se trata de un reconocimiento válido solo para municipios cubanos. Pero en Cuba, desde la formulación primaria de la actualización del modelo de desarrollo económico y social socialista en 2011, se reconoció a los municipios como instancia clave para alcanzar las metas propuestas lo cual alcanzó máxima fuerza legal en los artículos 168 y 169 de la Constitución de la República (ANPP, 2019, PCC, 2011). Esa mirada al municipio, en un país cuyo modelo de proyección socialista se había caracterizado por un carácter centralizado, sectorial y verticalista de la gestión, dejaba ver brechas en la preparación de los municipios para asumir con éxito los disímiles cambios que se debían acometer, según las metas que la “actualización” planteó (NÚÑEZ Y FERNÁNDEZ, 2021, 2022, y 2023)

CREACIÓN DE CAPACIDADES: BASES DE SU NECESIDAD PARA EL DESARROLLO LOCAL EN CUBA

Desde abril del año 2011, hasta el año 2023, no son pocos los documentos que han modificado el cuerpo legislativo del proceso de actualización (LLANES et al, 2020). Ese esfuerzo normativo, ha dado respaldo y hasta cierto punto ha blindado el avance del desarrollo local. Entre los de mayor relevancia por su alcance en la totalidad del tejido social se pueden enumerar los siguientes:

- 1.- Constitución de la República de Cuba;
- 2.- Conceptualización del Modelo Económico y Social de Desarrollo Socialista;
- 3.- Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030;
- 4.- Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución;
- 5.- Decreto No. 33/2021 “Para la Gestión Estratégica del Desarrollo Territorial”;
- 6.- Política para impulsar el Desarrollo Territorial del MEP, entre otros.

La cantidad de documentos enumerados no es pequeña, y son, además, de reconocida complejidad para los directivos de los gobiernos locales. Ello exige incorporar lógicas propias de las ciencias para lograr los efectos deseados y minimizar otros no esperados. La ciencia aporta herramientas tales como enfoques multidimensionales, matrices de efectos múltiples, entre otras, las que no siempre son del dominio de los directivos (NÚÑEZ, 2023).

CREACIÓN DE CAPACIDADES: ¿POR CUÁLES TRAYECTORIAS SE AVANZA EN CUBA?

Cada nueva transformación demanda conocimientos, habilidades, destrezas, oficios, valores, en fin, capacidades, de las que no siempre los directivos de los gobiernos locales son portadores. Pero, ¿de qué capacidades se trata?, ¿cómo hacer para que los

actores-agentes¹ del desarrollo municipal, puedan ejercer sus funciones cotidianas con dominio, cada vez mayor, de los procesos que deben gestionar?

Las capacidades son importantes sobre todo por la naturaleza compleja (MORIN, 1984, 2000 y 2002) del desarrollo territorial. Se trata de un proceso multidimensional, que incluye: desarrollo económico, social, ambiental e institucional; está constituido por redes de actores que generan sistemas de relaciones que condicionan la formulación e implementación de las estrategias territoriales. Esos actores, a su vez, están conectados con otros que se desempeñan a nivel nacional, provincial.

El DL es un proceso multinivel; La clave del DL está en las personas. Las personas son el motor del proceso y su finalidad última. Esta idea se enlaza con las concepciones del desarrollo humano sustentable, inspiradas en la obra de AMARTYA SEN (2000). La idea fuerza de Sen es que la “agencia” de los seres humanos es la clave del desarrollo. Y eso reclama capacidades, conocimientos, lo que conduce a la idea de la educación para todos, e incluso de educación superior para todos a lo largo de toda la vida (AROCENA y SUTZ, 2016); el territorio es un espacio en permanente construcción,

deconstrucción y reconstrucción, a partir de la acción de los actores involucrados en los procesos sociales, culturales, políticos y económicos.

Esos actores son interdependientes y a la vez, tienen diferentes intereses, objetivos, prioridades, proyectos; diferentes interpretaciones sobre los problemas y sus soluciones (RÉBOLA, 2017); Lo anterior obliga a generar diálogos y articulación de acciones entre la multiplicidad de actores que intervienen en lo local. Los diálogos favorecen un abordaje más eficiente, integral y comprometido a las problemáticas complejas (COSTAMAGNA, 2015; RÉBOLA, 2017).

¹ Los autores adoptan la concepción de Amartya Sen quien señala: “... no somos solo pacientes, cuyas necesidades demandan atención, sino agentes, cuya libertad para decidir qué es lo que valoramos y cómo buscarlo puede extenderse mucho más allá de la satisfacción de nuestras necesidades” (Sen, 2004: 1)

EN CUBA EL ÉNFASIS EN LA CREACIÓN DE CAPACIDADES TIENE SUS BASES EN EL NIVEL EDUCACIONAL DE LA POBLACIÓN, EL POTENCIAL CIENTÍFICO Y PROFESIONAL DE QUE EL PAÍS DISPONE, EL RELATIVAMENTE ALTO NÚMERO DE CENTROS QUE REALIZAN ACTIVIDADES DE INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN Y EN LA RED DE CENTROS DE EDUCACIÓN SUPERIOR (UNIVERSIDADES Y CENTROS UNIVERSITARIOS MUNICIPALES) Y SU PRESENCIA EN LA CASI TOTALIDAD DE LOS MUNICIPIOS DEL PAÍS (FERNÁNDEZ Y NÚÑEZ, 2020).

En Cuba el énfasis en la creación de capacidades tiene sus bases en el nivel educacional de la población, el potencial científico y profesional de que el país dispone, el relativamente alto número de centros que realizan actividades de investigación, desarrollo e innovación y en la red de centros de educación superior (universidades y centros universitarios municipales) y su presencia en la casi totalidad de los municipios del país (FERNÁNDEZ Y NÚÑEZ, 2020).

A ello, más recientemente se añade los aprendizajes que dejó el enfrentamiento a la COVID 19, donde la ciencia y la innovación permitieron alcanzar muy buenos resultados (vacunas propias, tecnologías, medicamentos, protocolos, etc.) y el gobierno nacional decidió, de conjunto con otros actores, dar un nuevo impulso a esas actividades e introducir cambios significativos en la gobernanza de los mismos, fortaleciendo la inter sectorialidad, inter institucionalidad e inter disciplinaria así como la territorialidad de las políticas públicas en esos ámbitos.

La idea es que sobre la base de las capacidades cognitivas y tecnológicas instaladas se impulse un proceso de CC de carácter permanente, que genere un clima organizacional que incentive acciones individuales, colectivas e institucionales de aprender y hacer, lo cual sugiere actualizar las acciones que en lo común se ejecutan desde las instancias de capacitación de los gobiernos locales. Ese aprender haciendo ha de tener como objeto las tareas del desarrollo económico y social, lo cual conduce a colocar la innovación en el centro de atención.

Por ello hoy cuando se habla de DL y sus estrategias, es preciso pensar también en lograr la circulación del conocimiento en los territorios, facilitar el flujo de conocimientos y tecnologías hacia los principales proyectos, aprovechar el conocimiento experto para la toma de decisiones tanto económicas como gubernamentales (NÚÑEZ JOVER, 2023).

Todo ello debe fomentar la innovación, es decir, la solución creativa de problemas con apoyo en el conocimiento.

En este razonamiento descansa la significación de considerar la creación de capacidades como una prioridad del desarrollo territorial.

Dentro del conjunto de documentos normativos que configura la norma jurídica básica del DL en Cuba, el término capacidades se emplea con frecuencia, y muchas veces se acompaña de la referencia a tipos diferentes de capacidades, según la temática que cada documento aborda. A eso se añade el hecho de que en la literatura especializada que aborda las

temáticas relacionadas con el desarrollo local, existen diversas posturas y definiciones acerca de qué entender por capacidades (NÚÑEZ JOVER, FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y AGUILERA GARCÍA, 2023).

De esa forma, una persona con responsabilidad en la gestión estratégica del desarrollo local en Cuba, puede encontrar en esos documentos normativos la referencia a las siguientes capacidades: de planificación, de la economía, de promoción del desarrollo a

UN SEGUNDO CAMINO A CONSIDERAR ES LA OBSERVANCIA MULTIDIMENSIONAL DE LAS CAPACIDADES. DE ESTA SUERTE, SE PUEDEN DIFERENCIAR AQUELLAS DE CARÁCTER SECTORIAL, DE LAS QUE "INTEGRAN" EN UNA FORMULACIÓN UNA DINÁMICA "SUPERIOR" DE RELEVANCIA PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL A CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO. EL ACTOR-AGENTE DEL DESARROLLO LOCAL PODRÍA DISTINGUIR MEJOR LAS CAPACIDADES NECESARIAS PARA LA GESTIÓN DE LOS ACTORES ECONÓMICOS, DE AQUELLAS REQUERIDAS PARA PROCESOS EDUCATIVOS, ETC. DE ESA DIFERENCIACIÓN SE DEBEN OBSERVAR LAS DINÁMICAS QUE DEVELEN LA NECESIDAD DE CAPACIDADES INTEGRADORAS (O DE INTEGRACIÓN) DE LOS PROCESOS RECTORES DEL DESARROLLO LOCAL, LAS CUALES SERÍAN PRIMORDIALES PARA LOS DECISORES DE GOBIERNOS LOCALES.

través de políticas públicas, de gestión, de generación de empleos, defensivas y de seguridad, de investigación, desarrollo e innovación, de inversión y productividad, instaladas, tangibles, y otras que pueden resultar de complicada comprensión en la gestión del desarrollo local.

Parece evidente que todas las capacidades señaladas son importantes y necesarias. Distinguir entre ese universo cuáles son las de mayor relevancia, o cuáles resultan imprescindibles para cada actor-agente del desarrollo, resulta un ejercicio complicado y de dudosa productividad. Sin embargo, algunas ideas saltan a la vista.

Parece existir diversidad de posturas en la precisión

respecto a qué entender por capacidad y su alcance como herramienta del conocimiento para ejercer funciones de gestión de gobierno local;

Algunas de ellas refieren un alcance sectorial, que pueden entenderse más apropiadas para estructuras específicas o instituciones que hacen vida en cada municipio, pero no posee el alcance integrador que implica el accionar del gobierno ante la gestión estratégica del desarrollo local;

No genera dudas la importancia de todas, e incluso en ese listado pueden incluirse otras también relevantes, pero pretender que los decisores del gobierno local sean portadores proactivos de ese universo tan amplio, puede ser una aspiración de difícil alcance. Se podría sugerir la formulación de capacidades de mayor alcance integrador (toda vez que en la propia noción del concepto de capacidad que se sostenga, ya se expresa un grado de integración básico de conocimientos, destrezas, habilidades, valores).

Para estos análisis un primer camino, que puede ser

apropiado, sería develar una posible relación de desarrollo en espiral de las capacidades necesarias para la gestión de gobierno local. Un ejemplo lo aporta CASTELL (2002) al exponer la dinámica que se genera a partir de la capacidad de innovación, que impulsa la capacidad de creación de riqueza la cual, al alcanzar un comportamiento colectivo se eleva a la “superior capacidad de las sociedades para desarrollarse” (p. 29)

Puede entenderse este comportamiento como conexión en espiral ascendente de capacidades que se generan en las dinámicas de innovación en medios sociales apropiados.

Un segundo camino a considerar es la observancia multidimensional de las capacidades. De esta suerte, se pueden diferenciar aquellas de carácter sectorial, de las que “integran” en una formulación una dinámica “superior” de relevancia para el desarrollo territorial a corto, mediano y largo plazo. El actor-agente del desarrollo local podría distinguir mejor las capacidades necesarias para la gestión de



los actores económicos, de aquellas requeridas para procesos educativos, etc. De esa diferenciación se deben observar las dinámicas que develen la necesidad de capacidades integradoras (o de integración) de los procesos rectores del desarrollo local, las cuales serían primordiales para los decisores de gobiernos locales.

Se añade en ese sentido la diferencia entre capacidades individuales y las de carácter institucional. En ese sentido, resulta relevante considerar la necesidad de crear a escala institucional una capacidad integradora de capacidades. Nos referimos a la capacidad del gobierno local para gestionar los procesos de creación de capacidades necesarias para triunfar en la implementación de las metas de la estrategia de desarrollo del municipio.

No se trata de que los gobiernos locales sustituyan el rol de las instituciones formadoras que existen en cada municipio y provincia cubanas. Pero si de que esos gobiernos locales posean la capacidad para generar y dirigir una alianza de esos actores forma-

dores, en la que se transite desde la definición de las capacidades necesarias para el desarrollo local a través de diagnósticos participativos, hasta el diseño de las modalidades de procesos de creación de ca-

pacidades que puedan ser más eficaces según los asuntos específicos del desarrollo que se aborden en cada caso, lo cual incluye la construcción de los contenidos, selección de los actores formadores-facilitadores, los escenarios más apropiados, las formas evaluativas más productivas, en fin, que los procesos de creación de capacidades sean parte visible, evidente, de los complejos procesos de transformación de cada municipio.

Lo anterior resulta una meta difícil de alcanzar, en cuanto a cómo

dotar a los gobiernos locales de esas capacidades de carácter integrador.

Si volvemos al análisis de Castell, este señala:

...lo esencial no es la capacidad técnica propiamente dicha, sino la capacidad mental de aprender a

NO ES CASUAL QUE LLAMEMOS LA ATENCIÓN SOBRE EL TÉRMINO DE COSTAMAGNA: "FACILITADORES", Y QUE SE SUBRAYE QUE "POSEEN UNA VALIOSA BASE" PARA UN PROCESO EN EL QUE TODOS LOS PARTICIPANTES SON PORTADORES DE CONOCIMIENTOS RELEVANTES Y NECESARIOS PARA ENFRENTAR CON ÉXITO ESA CUALIDAD DE GESTIÓN DE GOBIERNO QUE SE HA PROPUESTO LA NACIÓN. SE TRATA DE CO-CONSTRUIR EL CONOCIMIENTO EXPERTO REQUERIDO, Y PARA ELLO ES RELEVANTE IMPULSAR PROCESOS COLECTIVOS DE APRENDIZAJE A NIVEL LOCAL QUE RECONOZCAN EL CONOCIMIENTO SITUADO (CIENTÍFICO, TRADICIONAL, ETC.). HAY BRECHAS COGNITIVAS QUE ES PRECISO TOMAR EN CUENTA (NÚÑEZ JOVER, FERNÁNDEZ GONZÁLEZ Y AGUILERA GARCÍA, 2023).



aprender a lo largo de toda la vida profesional. ... Significa, una gran formación general con unos instrumentos mentales a través de los cuales se sabe qué información buscar, dónde buscarla y cómo procesarla. ... Pero lo que quiero decir es que es necesaria esa capacidad de autoprogramación (p. 35)

Imposible ignorar la máxima del joven Marx, cuando desde sus Manuscritos económicos y filosóficos llamó la atención sobre la necesidad de “..... aprehender las conexiones dentro del movimiento...” (MARX, 1975, p. 70). Este proceso de aprehensión, complejo desde su esencia, dinámico por su carácter, ha de ser transitado por esos actores – agentes del desarrollo acompañados de “facilitadores” (COSTAMAGNA, LARREA, 2017) comprometidos con las metas del desarrollo territorial. Los

colectivos de profesores de las universidades cubanas con sus Centros universitarios municipales, sin dudas, poseen una base muy valiosa para formar parte de esos procesos y asumir ese reto como aliado principal del gobierno local (COSTAMAGNA Y NÚÑEZ, 2020). Aunque, no sobra señalar, que han de tener el cuidado de no pensar nunca ni en ninguna ubicación institucional, geoespacial ni sectorial, que están ya preparados para asumirlo.

No es casual que llamemos la atención sobre el término de Costamagna: “facilitadores”, y que se subraye que “poseen una valiosa base” para un proceso en el que todos los participantes son portadores de conocimientos relevantes y necesarios para enfrentar con éxito esa cualidad de gestión de gobierno que se ha propuesto la nación. Se trata de co-construir el conocimiento experto requerido, y



para ello es relevante impulsar procesos colectivos de aprendizaje a nivel local que reconozcan el conocimiento situado (científico, tradicional, etc.). Hay brechas cognitivas que es preciso tomar en cuenta (NÚÑEZ JOVER, FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y AGUILERA GARCÍA, 2023).

Los autores de la presente contribución acentúan la concepción de currículos flexibles que se modifiquen y actualicen en el mismo proceso con arreglo a las demandas que emerjan y que respondan también a las singularidades de cada localidad. Se subraya además la multiplicidad de escenarios, en los que se configure un clima social de horizontalidad respecto a la posesión del conocimiento, de modo que todos se reconozcan responsables con aportar al conocimiento necesario, y no sólo se espere que el profesor universitario aparezca con fórmulas importadas acríticamente de ciertas geografías y/o escuelas y se les reconozca como únicas valiosas.

Una concepción que incorpora buenas prácticas para la creación de capacidades lo aporta el denominado Modo DUI de innovación y capacitación (LUNDVALL, et al, 2009). A sus aportes, conviene incorporar las lógicas

que condujeron la organización de la campaña de alfabetización en Cuba en los primeros años de la revolución (vivir con el campesino, trabajar con el campesino y dotar al campesino de capacidades básicas para la vida) así como los aportes de Paulo Freire.

A ese estilo de concebir y desplegar prácticas sistémicas se le reconoce la denominación de “enfoque múltiple para la creación de capacidades” (AGUILERA, GONZÁLEZ, ALMAGUER, 2020).

En no pocos municipios de Cuba trabajan las principales autoridades locales del poder popular de conjunto con sus asesores promoviendo espacios para dialogar, fomentar intercambios entre gobier-

no, sector productivo, profesores e investigadores y así promover la gestión del conocimiento y la innovación que respalde las estrategias de desarrollo municipal. Esta es una iniciativa que apenas comienza a dar los primeros pasos, pero posee antecedentes importantes en la experiencia del municipio Yaguajay, de la provincia cubana de Sancti Spíritus que son referentes para los procesos actuales.

De esa experiencia, uno de sus conductores – facilitadores sugiere que la gestión del conocimiento que permita abordar un problema, debe: identificar los actores que deben colaborar en su solución; construir redes que los enlacen; construir conectividad, estimular y organizar interacciones; crear condicio-

nes para que las empresas u otros actores puedan absorber conocimientos, tecnologías; armar “ciclos cerrados” vía gestión integrada de proyectos; promover la capacitación para toda la vida; seleccionar, capacitar y evaluar a los cuadros; construir infraestructura y formular y utilizar indicadores (LAGE, 2004).

La gestión del conocimiento debe impulsar la innovación. En la innovación el conocimiento es el recurso más importante y el aprendizaje el proceso más relevante. La inno-

vación a nivel local se debe beneficiar de la alianza público-privado. Por otra parte, en las economías de mercado se suele asociar la innovación con éxito comercial. En el caso de Cuba el criterio de mercado no es el único a considerar. La satisfacción de necesidades de la población, equidad, inclusión y justicia social, también tienen que ser objetivos de la innovación. Finalmente, en esas economías, las empresas suelen considerarse como el escenario de la innovación. Sin embargo, los debates actuales, en particular en América Latina (THOMAS y JUÁREZ, coordinadores, 2020) consideran la innovación como elemento clave para el mejoramiento de las políticas públicas orientadas al desarrollo sostenible e inclusivo y consideran a la administración pública un escenario clave para la innovación. Para

EN EL CASO DE CUBA EL CRITERIO DE MERCADO NO ES EL ÚNICO A CONSIDERAR. LA SATISFACCIÓN DE NECESIDADES DE LA POBLACIÓN, EQUIDAD, INCLUSIÓN Y JUSTICIA SOCIAL, TAMBIÉN TIENEN QUE SER OBJETIVOS DE LA INNOVACIÓN. FINALMENTE, EN ESAS ECONOMÍAS, LAS EMPRESAS SUELEN CONSIDERARSE COMO EL ESCENARIO DE LA INNOVACIÓN. SIN EMBARGO, LOS DEBATES ACTUALES, EN PARTICULAR EN AMÉRICA LATINA (THOMAS Y JUÁREZ, COORDINADORES, 2020) CONSIDERAN LA INNOVACIÓN COMO ELEMENTO CLAVE PARA EL MEJORAMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS AL DESARROLLO SOSTENIBLE E INCLUSIVO Y CONSIDERAN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA UN ESCENARIO CLAVE PARA LA INNOVACIÓN. PARA CUBA ESTO ES MUY IMPORTANTE, INCLUIDA LA ESCALA MUNICIPAL.

Cuba esto es muy importante, incluida la escala municipal.

Al abordar la innovación en Cuba se asume el enfoque de los sistemas de innovación (AROCENA y SUTZ, 2020) que pone el énfasis en los actores, las redes, el aprendizaje, las interacciones, la innovación como proceso social, interactivo y sistémico.

Al hablar de la escala municipal se utiliza la expresión “sistemas locales de innovación” (NÚÑEZ JOVER, ORTIZ PÉREZ, PROENZA DÍAZ y RIVAS DIÉGUEZ, 2020), los cuales, como todo proceso de innovación, tienen carácter multiactoral que supone enlazar: actores con capacidad de identificar problemas; actores con capacidad de poner sus conocimientos al servicio de la solución de problemas; actores vinculados al diseño e implementación de la política pública y otras regulaciones; actores con capacidad para implementar y escalar los resultados (empresas, cooperativas, etc.); actores que aseguren articulación entre actores. De estos últimos encontramos en los municipios varios de ellos: centros tecnológicos, unidades de innovación (UDI) en las empresas y cooperativas; grupos de gestión de proyectos, incubadoras tecnológicas; programas de formación de gestores de proyectos y gestores de innovación; aceleradores agrícolas, laboratorios de innovación social, centros de información y gestión tecnológica, estaciones experimentales, entre otros.

En particular, es conveniente apoyarse en el enfoque de sistemas de innovación en su sentido amplio o enfoque DUI, según siglas en inglés, (haciendo, usando e interactuando (LUNDEVALL, et al. 2009), orientados al desarrollo sostenible e inclusivo (DUTRENIT y SUTZ, 2013).

Estos enfoques constituyen en su articulación un buen fundamento a la política para impulsar el desarrollo territorial en Cuba.

CONSIDERACIONES FINALES

La creación de capacidades para la gestión estratégica del desarrollo local debe tener como propósito principal dotar a los actores – agentes, ante todo a los decisores de los procesos, de capacidades integradoras. Para alcanzar ese propósito resulta importante fomentar alianzas con los portadores de los conocimientos, habilidades, destrezas, oficios, que el desarrollo local exija en cada municipio, y que no suelen ser siempre los mismos para todos. El fomento de la capacidad del gobierno local para

gestionar y liderar los procesos de creación de capacidades necesarias para el desarrollo del municipio, puede ser un camino promisorio.

Este enfoque de la creación de capacidades exige enfoques múltiples, flexibles, sistémicos, multidimensionales, en fin, miradas que develen las dinámicas de cambios que se operan en cada dimensión del desarrollo, en las relaciones entre ellas y bajo la influencia de las singularidades de cada municipio.

La gestión del conocimiento y la innovación, entendidos como procesos sociales constituyen elementos clave en el proceso de creación de capacidades. El enfoque amplio de sistemas de innovación es una herramienta útil para conducir esos procesos. En esa perspectiva el conocimiento es el recurso más importante y el aprendizaje el proceso más relevante. Aprendizaje que debe ocurrir a través de la interacción entre actores, siempre en vínculo con la práctica social.

Ese puede ser el camino que conduzca a fomentar los sistemas locales de innovación que tributen al desarrollo sostenible e inclusivo.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA GARCÍA, L. O. (2017). Cuba: Dialéctica de la actualización de su modelo económico y social. Conciencia ediciones. Holguín.
- AGUILERA GARCÍA, L.O., GONZÁLEZ CALZADILLA, C., ALMAGUER TORRES, R.M. (2020). Enfoque múltiple para la cogeneración de capacidades. Experiencias en el cantón Santa Ana, Ecuador, y el municipio Urbano Noris, Cuba. ISSN 2591-4553. Revista Desarrollo y Territorio. Nro. 9, dic. 2020, pp. 41-51.
- AROCENA, R. y SUTZ, J. (2016). Universidades para el desarrollo [en línea]. Cilac, UNESCO. [Consulta: 2019-3-12]. Disponible en <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Montevideo/pdf/PolicyPapersCILAC-UnivParaDesarrollo.pdf>.
- AROCENA, R. y SUTZ, J. (2020). The need for new theoretical conceptualizations on National Systems of Innovation, based on the experience of Latin America, Economics of Innovation and New Technology, DOI: 10.1080/10438599.2020.1719640. Disponible.
- Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP). (2019). Constitución de la República de Cuba. GOC-2019-406-Ex 5.
- CASTELL, M. (2002). Innovación tecnológica y desarrollo territorial (DT). En: Vilalta, J.M., Palleja, E. Universidad y desarrollo territorial en la sociedad del conocimiento. Diputació Barcelona, Univ. Polit. De Catalunya. Pp. 29-39. ISBN 84-7653-821-9

- CONSEJO DE MINISTROS (2021). Decreto 33 “Para la gestión estratégica del desarrollo territorial”. La Habana, Cuba. (GOC-2021-359-O40). Disponible en: <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/gaceta-oficial-no-40-ordinaria-de-2021>
- COSTAMAGNA, P. (2015). Política y formación en el desarrollo territorial. Aportes al enfoque pedagógico y a la investigación acción con casos de estudio en Argentina, Perú y País Vasco. Serie Desarrollo Territorial (Instituto Vasco de Competitividad Orkestra, Fundación Deusto y UTN Facultad Regional Rafaela). Publicaciones Universidad de Deusto (País Vasco). Rafaela (Argentina).
- COSTAMAGNA, P. y Núñez Jover, J. (2020). Descentralización, desarrollo territorial y universidad. Reflexiones sobre el proceso cubano. Revista Desarrollo y Territorio, n. 8, julio, 51-60.
- COSTAMAGNA, P., Larrea, M. (2017). Actores facilitadores del desarrollo territorial. Una aproximación desde la construcción social. Fundación Deusto.
- DUTRÉNIT, G. y J. SUTZ (eds.) (2013). Sistemas de innovación para un desarrollo inclusivo. La experiencia latinoamericana. México D. F.: Foro Consultivo Científico y Tecnológico, AC; LALICS. en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10438599.2020.1719640>
- FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, A. y NÚÑEZ JOVER, J. (coords.) (2020). Creación de capacidades y desarrollo local: el papel de los centros universitarios municipales. La Habana: Editorial Félix Varela. http://www.geo.unizh.ch/~backhaus/GLOPP-CD/A2/en/multimedia/A2_amartya_sen.pdf.
- LAGE DÁVILA, A. (2004). “La economía del conocimiento y el socialismo (II): reflexiones a partir del proyecto de desarrollo territorial en Yaguajay”, Cuba Socialista, no. 33, La Habana, pp. 3-23.
- LARREA, M., COSTAMAGNA, P. (2023). Los límites del desarrollo territorial. Reflexiones sobre la emergencia climática y el aporte del enfoque pedagógico y la investigación acción para abordarla. Instituto de Investigaciones Tecnológicas y Sociales para el Desarrollo Territorial UTN Facultad Regional Rafaela; www.mdt.frra.utn.edu.ar; Rafaela, Argentina, Documento N° 11| 2023
- LLANES FERNÁNDEZ, A., FRESA, M., ROBAINA ECHEVARRÍA, L. y ALBERTO ÁGUILA, A. (coords) (2020). Descentralización y financiación para el desarrollo: Los poderes locales y la autonomía: desafíos para Cuba. Habana: Editorial UNIJURIS, PADIT, ISBN 978-959-7219-651. Disponible en: <https://www.mep.gob.cu/sites/default/files/Documentos/Descentralizaci%C3%B3n%20y%20Financiaci%C3%B3n%20para%20el%20Desarrollo-Cuba%202019.pdf>
- LUNDVALL, B.-Å., JOSEPH, K., CHAMINADE, K., VANG, C. (2009). Innovation system research and developing countries, pp. 1-32. In Bengt-Åke Lundvall, K. J. Joseph, C. Chaminade J. Vang (eds.), Handbook of Innovation Systems and Developing countries. Building Domestic Capabilities in a Global Setting. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing. ISBN 978-1-84720-609. Luz
- LUNDVALL, B.-Å.; JOSEPH, K.; CHAMINADE, K.; VANG, C. (2009). Innovation system research and developing countries», pp. 1-32. In Bengt-Åke Lundvall, K. J. Joseph, C. Chaminade J. Vang (eds.), Handbook of Innovation Systems and Developing countries. Building Domestic Capabilities in a Global Setting. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing. ISBN 978-1-84720-609. Luz
- MARX, C. (1975). Manuscritos económicos filosóficos de 1844. Pueblo y educación, La Habana.
- MEP (Ministerio de Economía y Planificación) (2020). Política para impulsar el desarrollo territorial. Habana: MEP. Disponible en: <https://www.mep.gob.cu/sites/default/files/Documentos/POLITICA%20PARA%20IMPULSAR%20EL%20DESARROLLO%20TERRITORIAL.pdf>
- MORIN, E. (1984). Ciencia con Conciencia. Barcelona. An-drophos, Editorial del Hombre.
- MORIN, E. (2000). La mente bien ordenada. Barcelona. Seix Barral
- MORIN, E. (2002). Los siete saberes necesarios para la educación del futuro. Buenos Aires: Nueva Visión
- NÚÑEZ JOVER, J. (2023). Papel del asesoramiento científico o ciencia para las políticas: ¿Qué está ocurriendo en Cuba? En Bioética y Biopolítica, José Ramón Acosta Sariego, editor científico, Publicaciones Acuario, Centro Félix Varela, ISBN: 978-959-7269-31-1 pp. 594-611 pp.214-227 <https://www.scienceopen.com/hosted-document?doi=10.13169/intejcubastud.14.2.0214>
- NÚÑEZ JOVER, J. y FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, A. (2023). El proceso de institucionalización del desarrollo local y los muchos problemas por resolver. En Transformaciones en el modelo de desarrollo económico y social: acciones desde la Red de Desarrollo Local de la Universidad de La Habana, Pérez Sánchez, A; Proenza Díaz, T. y Núñez Jover, J., coordinadores; Editorial UH, ISBN-e 978-959-7265-52-8. Premio Editorial UH 2023
- NÚÑEZ JOVER, J. y FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, A. (2021). Desarrollo local: el nuevo contexto cubano. Temas 104-105 octubre 2020-marzo 2021 pp. 12-18 www.temas.cult.cu.
- NÚÑEZ JOVER, J. y FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, A. (2022). Local development in Cuba from a higher education perspective, International Journal of Cuban Studies Vol.14, No. 2 Winter 2022, DOI:10.13169/intejcubastud.14.2.0214.
- NÚÑEZ JOVER, J., ORTIZ PÉREZ, R., PROENZA DÍAZ, T. y RIVAS DIÉGUEZ, A. (2020). Políticas de educación superior, ciencia, tecnología e innovación y desarrollo territorial: nuevas experiencias, nuevos enfoques. CTS, v. 15, n. 43, febrero, 187-208. Disponible en <https://bit.ly/3gW9kCF> [consulta: 21 junio 2021]
- NÚÑEZ JOVER, J; FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, A. y AGUILE-

RA GARCÍA, L. O. (2023). Creación de capacidades, conocimiento, innovación y desarrollo territorial. A propósito del municipio que queremos p. 131-146 en Pérez Hernández, L (coordinadora) (2023): El Municipio que queremos: fortalezas y desafíos, La Habana: Editorial Caminos, 2023. Libro digital, PDF ISBN 978-959-303-224-7

- Partido Comunista de Cuba (PCC). (2011). Documentos del 6to Congreso del Partido Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución. 6to Congreso del PCC. La Habana, 2011 pp.38. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2011/05/folleto-lineamientos-vi-cong.pdf>
- PCC (2021). Documentos del 8vo. Congreso del Partido. Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista. Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2021-2026. La Habana. Disponible: <https://www.pcc.cu/sites/default/files/tesis-resoluciones/2021-06/CONCEPTUALIZACION%20DEL%20MODELO%20ECONOMICO%20Y%20SOCIAL%20CUBANO%20DE%20DESARROLLO%20SOCIALISTA%20Y%20LINEAMIENTOS%20DE%20LA%20POLITICA%20ECONOMICA%20Y%20SOCIAL%20DEL%20PARTIDO%20Y%20LA%20REVOLUCION%20PARA%20EL%20PERIODO%202021.pdf>
- PCC. (2017). Documentos del 7mo. Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017, La Habana. Disponible en: (I) <http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/%20BAltimo%20PDF%2032.pdf>.
- PÉREZ HERNÁNDEZ, L. (coordinadora) (2023). El Municipio que queremos: fortalezas y desafíos, La Habana: Editorial Caminos, 2023. Libro digital, PDF ISBN 978-959-303-224-7
- RÉBOLA, R. (2017). Lo político in situ capacidades relacionales en la experiencia territorial de Rafaela (Santa Fe, Argentina). Revista Desarrollo y Territorio, número 2, 2017 pp. 51-61
- SEN, A. (2000). Desarrollo y libertad, Planeta, Barcelona.
- SEN, A. (2004). Why We Should Preserve the Spotted Owl. London Review of Books, vol. 3, nº 26, pp. 1-4. Disponible en: http://www.geo.unizh.ch/~backhaus/GLOPP-CD/A2/en/multimedia/A2_amartya_sen.pdf
- THOMAS, H. Y JUÁREZ, P. (coords) (2020). Tecnologías públicas. Estrategias políticas para el desarrollo inclusivo sustentable, Primera edición, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, libro digital, PDF archivo digital. Páginas: 318. ISBN: 978-987-558-646-8



EL MODELO PRODUCTIVO Y LOS CONFLICTOS HIDROSOCIALES EN LA CUENCA ALTO YAQUE-JIMENOA DE REPÚBLICA DOMINICANA. UN ENFOQUE TERRITORIAL DE LA TRANSFORMACIÓN DE LA SOCIEDAD Y LA NATURALEZA



PEDRO JUAN DEL ROSARIO (República Dominicana)

Lic. en Filosofía y Economía. Mg. en Economía. Investigador Titular del Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF). pjrosario64@gmail.com https://independent.academia.edu/delRosarioPedro?from_navbar=true

RESUMEN

Los conflictos hidrosociales son expresiones de las relaciones de poder por el control de los recursos hídricos, asociadas a un modelo productivo particular. En la cuenca Alto Yaque-Jimenoa, una zona montañosa de gran sensibilidad ecológica e importancia hídrica, el modelo productivo está configurado por la producción hortícola intensiva, el turismo y la actividad inmobiliaria. Es un modelo conducido por actores de gran capacidad económica y política, sustentado en instituciones legitimadoras de sus acciones. El impacto del modelo ha implicado la reducción de la capacidad regenerativa de los recursos hídricos, a partir de una carrera desigual por el dominio y apropiación del agua y el suelo, que progresivamente ha resultado en la destrucción del bosque, desaparición o desviación de los cursos de agua, erosión de los suelos, contaminación por agroquímicos y otros desechos, aparición de vecindarios de miseria de trabajadores dominicanos y haitianos, etc. El modelo genera un ciclo de amenazas a la misma producción

agrícola, al turismo y a la actividad inmobiliaria, porque reproduce las condiciones que deterioran la naturaleza del territorio en la que se sustentan esas actividades. El modelo productivo es insostenible. Por su propia lógica, este modelo no puede reducir los conflictos hidrosociales que genera. Se requiere un esquema de gestión con gobernanza territorial que facilite el cambio de las relaciones de poder; es decir, una institucionalidad que se articule en torno a una estructura de gestión entre la administración pública y la participación ciudadana, que promueva la cohesión, la confianza y el control social del agua.

Palabras claves: territorio, conflictos hidrosociales, recursos naturales, modelo productivo, relaciones de poder, horticultura, turismo, inmobiliaria.

ABSTRACT

Hydrosocial conflicts are expressions of power relations by the control of water resources, associated with a particular productive model. In the Alto Yaque-Jimenoa basin, a mountainous area of great ecological sensitivity and water importance, the production model is shaped by intensive horticultural production, tourism and real estate activity. It is a model driven by actors of great economic and political capacity, supported by institutions that le-

gitimize their actions. The impact of the model has involved the reduction of the regenerative capacity of water resources, from an uneven race for the control and appropriation of water and soil, which has progressively resulted in the destruction of the forest, disappearance or diversion of water courses, soil erosion, contamination by agrochemicals and other wastes, emergence of slums of misery of Dominican and Haitian workers, etc. The model generates a cycle of threats to the same agricultural production, tourism and real estate activity, because it reproduces the conditions that deteriorate the nature of the territory on which these activities are based. The production model is unsustainable. By its own logic, this model cannot reduce the hydrosocial conflicts it generates. It requires a management scheme with territorial governance that facilitates the change of power relations; that is, an institutionality that is articulated around a management structure between public administration and citizen participation, which promotes cohesion, trust and social control of water.

Keywords: territory, hydrosocial conflicts, natural resources, productive model, power relations, horticulture, tourism, real estate.



INTRODUCCIÓN

El Yaque del Norte es el río de mayor caudal de República Dominicana. Nace en lo alto de la cordillera Central; en su recorrido irriga gran parte de las tierras agrícolas del valle del Cibao, para desembocar en la costa noroeste. El río Jimenoa también nace en la cordillera Central; es un subsidiario importante del Yaque del Norte. En la parte alta de la cordillera Central ambos ríos configuran un área de gran importancia hídrica y fragilidad ecológica. El agua que allí corre proviene de la lluvia y de la condensación causada por la cobertura forestal. El área de Alto Yaque (así llamada la parte alta de la cuenca del Yaque del Norte) junto con la del Jimenoa ocupan terrenos mayormente inclinados. Es una zona predominantemente montañosa cubierta parcialmente por el bosque de pino y latifoliadas, y con una gran red hidrográfica de pequeños ríos, arroyos y cañadas que la permea. Existen valles intramontanos que tradicionalmente han sido utilizados para la agricultura intensiva de hortalizas.

De esa red hidrográfica depende una alta proporción de la población residente en la región del Cibao, al norte y noroeste de Alto Yaque-Jimenoa, incluyendo los habitantes de Santiago de los Caballeros (la segunda ciudad en importancia) y muchas otras comunidades de la parte alta y media de la cordillera Central, y del valle del Cibao, para el consumo de agua y las actividades agropecuarias e industriales. Pero la actividad productiva ha transformado la zona del Alto Yaque-Jimenoa.

Este estudio analiza el impacto del modelo productivo predominante en la cuenca Alto Yaque-Jimenoa, desde una perspectiva territorial. El concepto de territorio se entiende aquí no como una categoría físico-natural ni tampoco una entidad de orden legal, sino como una categoría relacional socio-natural. Así, *“El territorio es una construcción histórica y, por tanto, social, a partir de las relaciones de poder (concreto y simbólico) que implican, simultáneamente, sociedad y espacio geográfico”* (Haesbaert y Limonad, 2007, p.42). Los territorios, aunque suelen ser considerados como naturales, se construyen activamente y se producen históricamente a través de las interfaces entre la sociedad, la tecnología y la naturaleza.

Asimismo, el concepto de modelo productivo hace referencia a la manera como se organizan las fuerzas económicas de la producción y del trabajo en un momento y territorio específicos, como resultado de

las relaciones de poder que han configurado históricamente la territorialidad particular (del Rosario, 2021). La organización de esas fuerzas económicas está determinada por factores internos y externos, de carácter público o privado, nacional o internacional, a los cuales el modelo productivo responde en mayor o menor medida. Esas fuerzas son las que determinan primariamente la generación de bienes, servicios e ingresos orientados hacia dentro o hacia fuera del territorio, a través de las distintas cadenas de valor. Así, el modelo productivo se constituye en la base material y técnica que sustenta el proceso de transformación de la sociedad y la naturaleza en un territorio particular. Por esto, es la fuerza localizadora de poblaciones y de actividades económicas.

Eso no significa que los resultados sean los deseados. La dinámica del modelo productivo puede generar conflictos sociales, económicos y ambientales en los territorios donde el modelo es predominante, de tal modo que unos actores sociales son privilegiados y otros perjudicados, incluyendo daños a la propia naturaleza, en el marco de una relación de poder desigual entre actores territoriales.

Desde la perspectiva territorial, los conflictos hidrosociales son aquellos que resultan de las relaciones de poder desigual por el control de los recursos hídricos, vinculadas a un modelo productivo específico. Son productos del dominio y apropiación del territorio. Los conflictos están asociados con *“el poder y los privilegios para controlar la toma de decisiones sobre la gestión del agua, con instituciones que reproducen la inequidad en el acceso a los bienes ambientales más importantes”* (Boelens et al., 2012: p. 10).

En la dinámica del modelo productivo, el dominio y apropiación del recurso hídrico se concentra en aquellos que tienen el capital económico y político para avalar sus acciones. De hecho, ese poder sobre los recursos hídricos cobra su mejor expresión en el proceso de acumulación de capital de empresas o personas particulares y en las instituciones que le dan soporte. Es un poder que trasciende a demarcaciones geográficas específicas.

El proceso de apropiación también se sustenta en una narrativa promovida por los actores territoriales beneficiarios del conflicto para legitimar sus acciones (Boelens et al., 2016). De ese modo, aparecen innumerables expresiones sobre la importancia del modelo para el desarrollo del territorio, en tanto impulsaría nuevas inversiones y riqueza para la zona.

En general, desde la perspectiva hidrosocial, las fuerzas económicas determinantes en Alto Yaque-Jimenoa están definidas por la horticultura comercial, el turismo y la actividad inmobiliaria. Las dos últimas son actividades estrechamente vinculadas entre sí. Pero es la horticultura la fuerza motora originaria generadora de los efectos multiplicadores y de aglomeración principales en esa zona. Con el

desarrollo de esa actividad ha devenido un proceso intenso de inmigración de capitales y localización de múltiples negocios y procesos de acumulación de distintas naturalezas. Así, la comprensión del modelo productivo y los conflictos hidrosociales que resultan de su funcionamiento parte del proceso histórico de construcción social que le dio origen.



Construcción social del modelo productivo predominante en Alto Yaque-Jimenoa

Algunos hechos históricos explican la existencia del modelo productivo en Alto Yaque-Jimenoa. Desde principios del siglo XIX la economía de la zona alta de la provincia La Vega¹ estuvo centrada principalmente en la actividad de los aserraderos y el cultivo agrícola de subsistencia en pequeñas unidades productivas esparcidas por distintos lugares.

La falta de caminos vecinales que dificultaba el ac-

¹ La Vega es una provincia ubicada en el centro de la República Dominicana, en la región Cibao Sur. La cuenca Ato Yaque-Jimenoa corresponde con una parte de la provincia La Vega; específicamente está vinculada en su totalidad con los municipios Constanza y Jarabacoa que se ubican en la zona alta de esta provincia, en la cordillera Central. Constanza, más al sur, se ubica en altitudes superiores a las de Jarabacoa por lo que tiene un clima más templado que éste.

ceso al lugar y otras razones de supervivencia hizo que Constanza fuera un lugar poco habitado hasta décadas recientes². En 1956 fueron asentadas las primeras 26 familias japonesas en Constanza por orden del dictador Leónidas Trujillo, en el marco de un acuerdo con el gobierno de Japón para la recepción de migrantes agricultores, con la promesa de recibir una vivienda amueblada, tierra y crédito. En esa época, la agricultura en Constanza consistía en el cultivo de papa y jengibre con prácticas tradicionales de muy bajo nivel tecnológico.

Los japoneses introdujeron vegetales como coliflor, apio, lechuga, brócoli, puerro, repollo chino y nabo, <http://ayuntamientojarabacoa.gob.do/historia/>; <http://ayuntamientoconstanza.gob.do/wp-content/uploads/2018/04/Constanza.pdf>; <https://ayuntamientoconstanza.gob.do/historia/>

y cambios sustantivos en las prácticas agronómicas de los distintos cultivos, aprovechando las ventajas climáticas y la abundancia de agua del lugar (Peguerro, 2015). En esos años también llegaron migrantes españoles, muchos de los cuales se dedicaron a la producción de vegetales, especialmente al cultivo de papa, ajo, cebolla y fresa (Fernández, 2023). La cultura del cultivo y consumo de vegetales introducido por los japoneses y españoles fue adoptada ampliamente en la zona.

En 1959, fue asentada una colonia japonesa en Jarabacoa, conformada por 100 familias. Esta colonia se dedicó a la agricultura introduciendo nuevas técnicas y maquinaria en el oficio, que favorecieron a agricultores y dinamizaron la economía de Jarabacoa con el cultivo y venta de arroz y hortalizas que eran colocados en el mercado local y en las ciudades de La Vega, Santiago y Santo Domingo.

Tres hechos cambiaron la economía de Jarabacoa y Constanza: la Ley 197 de Reforma Agraria (1967), la paralización total de la explotación maderera (1967) y la Ley 153 de incentivo a la infraestructura turística (1971). El primero, inicialmente, produjo cambios positivos para los campesinos, ya que pudieron acceder a terrenos y préstamos, y permitió la expansión rápida de la agricultura en esos territorios. La opción principal de los campesinos se orientó hacia el cultivo de hortalizas cuya cultura productiva ya había sido adoptada en la zona y tenían un mercado en expansión.

El segundo, la paralización de la actividad maderera en 1967, provocó una transformación radical en Alto Yaque-Jimenoa en términos económicos, sociales y ambientales. Moya Pons (1994: p. 11) narra que *“La Era de Trujillo³ fue la catástrofe para los bosques dominicanos que cayeron en manos de una oligarquía de aserradores asociados con Trujillo, quienes devastaron en menos de 20 años varios millones de tareas de bosques que habían tomado miles de años en formarse. ... La deforestación industrial de la Cordillera Central dio lugar a la colonización de los valles intramontanos de Constanza, El Río, Tireo y Jarabacoa, así como al repoblamiento de las zonas de la sierra al oeste de San José de las Matas hasta llegar a Restauración, pasando por El Rubio⁴.”*

La explotación maderera había sido fuente de ingresos económicos por más de 50 años. Una parte

de las familias campesinas que se dedicaban al corte de árboles para los aserraderos y trabajadores de la industria migraron a Jarabacoa y Constanza y a otras ciudades; otros iniciaron la agricultura en sus tierras. Asimismo, se produjeron amplias reforestaciones que atraieron inversiones y alentó la imagen ecológica del municipio de Jarabacoa.

Después de prohibida la actividad de los aserraderos, Constanza se convirtió en una zona netamente agrícola, dependiente inicialmente de la horticultura comercial a cielo abierto y posteriormente de la producción en invernaderos. La actividad en invernadero es relativamente nueva. Se inició a principios de la década de 2000. Es reconocido que la producción de vegetales en invernaderos se ha convertido en una de las actividades agrícolas más dinámicas del sector agropecuario dominicano. Sus ventas en aumento se distribuyen en el mercado internacional principalmente, y en el mercado local, en cadenas de supermercados y hoteles (DEPROBAP, 2022).

El tercero fue el estímulo al turismo de veraneantes, las estadias vacacionales de invierno y, con ello, la irrupción de la construcción de villas, cabañas y mansiones, atraídas por las características climáticas, hidrográficas y los paisajes naturales. Ya en el año 1964 existían 40 cabañas o chalets de veraneo ubicadas en la parte alta y norte de la ciudad de Jarabacoa, cuyos propietarios provenían de Santo Domingo y varias ciudades del país⁵. Para la fecha, Jarabacoa empieza a verse como destino turístico de montaña. Con el paso de los años logró consolidarse como el principal destino con esos fines. Este proceso fue más tardío en Constanza, pero también ha sido progresivo y en fase de consolidación.

El crecimiento de Jarabacoa y Constanza, basado en una horticultura comercial muy intensiva, el turismo de montaña y la actividad inmobiliaria, ha dado como resultado dos de las demarcaciones más pujantes económicamente del país. Esas actividades son las que definen la naturaleza del modelo productivo predominante en Alto Yaque-Jimenoa. Y, consecuentemente, son las que explican principalmente la dinámica hidrosocial de esa zona.

El funcionamiento del modelo productivo

Desde la perspectiva social y económica, la dinámica urbana en la zona del Alto Yaque-Jimenoa se concentra en las ciudades de Jarabacoa y Constanza. Pero las entidades municipales son territo-

3 El gobierno dictatorial de Trujillo, llamada “Era de Trujillo”, ocurrió entre 1930-1961.

4 Corresponden a una amplia zona de la cordillera Central hasta alcanzar la frontera con Haití en el occidente.

5 <http://ayuntamientojarabacoa.gob.do/historia/>

rios rurales, por la alta dependencia estructural de la actividad agropecuaria (del Rosario, Morrobel y Escarramán, 2014). Esta actividad es el motor localizador de la población y catalizadora de las actividades no agrícolas en esos territorios. Tomada de manera particular, no hay otra actividad con el peso económico de la agricultura (MEPYD 2023)⁶. Hay que reconocer, sin embargo, que las actividades vinculadas al turismo y a la actividad inmobiliaria, impulsadas principalmente por capitales externos, progresivamente van adquiriendo mayor importancia relativa en la economía de la zona.

La producción de hortalizas

Las áreas de las hortalizas producidas a cielo abierto (zanahoria, pepino, lechuga, remolacha, repollo, fresa, tayota, etc.), como la producción en invernaderos (pepino, tomate y ají morrón principalmente) están extendidas tanto en el municipio Jarabacoa como en Constanza. La producción de papa y ajo se ubica principalmente en Constanza.

La agricultura intensiva que se desarrolla en Alto Yaque-Jimenoa, además de utilizar grandes volúmenes de agroquímicos, también utiliza gran cantidad de agua. En el valle de Constanza, una alta proporción de los vegetales se riega con agua subterránea⁷. Los que utilizan aguas superficiales son pocos, agricultores de muy pequeña escala, porque ya no hay agua suficiente en los ríos, arroyos y cañadas del lugar para el riego.

Se trata de una agricultura orientada al mercado. Las condiciones climáticas relacionadas con la altitud y la abundancia relativa de agua (sujeta ya a serios problemas de escasez para algunos sectores sociales) favorecen el cultivo de las hortalizas y otros vegetales. La capacidad productiva de los suelos también incide favorablemente en el desarrollo de los cultivos. Adicionalmente, la especialización

de la zona en cultivos hortícolas hace más eficiente la cadena de suministro. Esta cadena está muy bien organizada, desde el campo hasta la colocación en los mercados nacionales (cadenas de supermercados, mercados populares, hoteles, etc.) e internacionales. Muchos de los actores con poder (debido a la escala de productos manejados) son intermediarios y mayoristas de gran capital que operan desde fuera del territorio, pero extraen la mayor parte del valor agregado de la actividad.

UNO DE LOS PROBLEMAS HÍDRICOS PRINCIPALES GENERADOS POR EL MODELO PREDOMINANTE EN ALTO YAQUE-JIMENOA TIENE QUE VER CON LA CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS. LAS FUENTES MÁS IMPORTANTES DE CONTAMINACIÓN SON LOS AGROQUÍMICOS Y EL COMBUSTIBLE UTILIZADO EN LAS BOMBAS PARA RIEGO, JUNTO CON LA GENERADA POR LAS ACTIVIDADES DE RECREACIÓN Y LOS HOGARES (AGUAS RESIDUALES Y DESECHOS SÓLIDOS) QUE AFECTAN DIRECTAMENTE AL RÍO YAQUE DE NORTE.

Esta actividad tiene una elevada rentabilidad en función del área utilizada, si se compara con muchas otras actividades agropecuarias. La horticultura a campo abierto genera empleo principalmente en épocas de siembra y cosecha. Los invernaderos son más rentables y necesitan mano de obra todo el año. Pero la principal barrera para la producción en invernadero es el elevado costo de la

estructura y el equipamiento.

Son unidades productivas manejadas tanto por personas locales como de otras localidades. Progresivamente, las labores en la producción a campo abierto son realizadas por trabajadores haitianos⁸. Mucho del trabajo en los invernaderos es ocupado por mujeres. La presencia de las mujeres está relacionada con los ingresos frecuentes relativamente estables y las condiciones laborales menos duras que en la agricultura a cielo abierto.

La producción de vegetales en invernadero es una especie de industria con un alto nivel tecnológico; incluso los pequeños productores utilizan sistemas relativamente sofisticados que les permiten obtener altos rendimientos y muy buena calidad (Madariaga, 2016). La mayoría de los invernaderos se concentran en cuatro cultivos: ají morrón, tomate de ensalada, pepino y tomate *cherry*. Las exportaciones de estos productos han crecido notablemente (Ministerio de Agricultura).

⁶ Ver también <https://camaralavega.org.do/la-vega/>

⁷ Se utilizan bombas motorizadas de succión, incluso en la zona alta, afectando acuíferos y corrientes de agua.

⁸ La ausencia de trabajadores dominicanos en la agricultura es cada vez más ostensible, debido en gran medida a las condiciones laborales relativamente mejores en otros sectores productivos.

El turismo y la actividad inmobiliaria

El turismo y la actividad inmobiliaria en Alto-Yaque-Jimenoa son actividades ligadas a un propósito fundamental: la recreación. El turismo ha crecido aceleradamente. Ahora es un componente fundamental de la dinámica social y económica de Jarabacoa y Constanza.

Las actividades turísticas se concentran fundamentalmente en tres espacios con características diferenciadas, Jarabacoa, la presa de Tavera y Constanza. La zona de la presa de Tavera (alimentada por el río Yaque del Norte) se perfila como un espacio con infraestructura básica, que se articula como un atractivo debido a la oferta gastronómica y el paisaje que ofrece el entorno de la presa. Mientras que Jarabacoa es un espacio turístico consolidado, sobre la base de actividades de aventura y recreación, a las que se asocian hoteles, restaurantes, villas, cabañas, centros de recreación, actividades acuáticas de río,

La actividad inmobiliaria se ha fortalecido por la demanda de suelo de residentes externos para la construcción de cabañas, villas y viviendas individuales, asociada también a la proliferación de lotificaciones con todos los servicios básicos. Muchas de estas construcciones se realizan en áreas de ladera e implican la eliminación de la cobertura natural existente.

Impactos del modelo productivo

La dinámica del modelo productivo predominante en Alto Yaque-Jimenoa genera impactos no deseados en los recursos hídricos de la zona. El uso recreativo es el componente más importante de la demanda de agua; le siguen el uso agrícola y finalmente el consumo humano y otros tipos de usos. Con respecto a las aguas superficiales⁹, el balance hídrico presenta un valor positivo (233,06 Mm³). No obstante, hay una presión hídrica¹⁰ de 57 % que se cataloga como fuerte (Tabla 1).

Tabla 1. Balance hídrico en Alto Yaque-Jimenoa

Categoría	Tipo	Mm ³	%
Disponibilidad	Superficial	536,11	100,00
	Total	536,11	100,00
Demanda	Consumo Humano	7,88	2,60
	Agrícola	99,65	32,88
	Recreativo	189,22	62,44
	Otros	6,3	2,08
	Total	303,05	100,00
Balance		233,06	
Presión Hídrica			56.53

Fuente: Proyecta, 2020.

recorridos en motos y caballos, caminatas, etc. El entorno de la ciudad tiene condiciones excepcionales para el desarrollo del turismo de montaña y el ecoturismo. Igual fenómeno se reproduce en Constanza, pero todavía con menor empuje.

El turismo es ahora una de las principales actividades económicas en Alto Yaque-Jimenoa, desplazando progresivamente a la agricultura como actividad principal. La estabilidad laboral, los problemas estructurales que enfrentan los agricultores, unidos a la demanda de trabajadores en las instalaciones turísticas y la construcción, son las principales causas del cambio de la estructura de la ocupación y generación de ingresos de la zona.

Hay que destacar que más del 90 % de la zona Alto Yaque-Jimenoa está cubierto por zonas de vida que son aportadoras netas de agua (MIMARENA, 2012 y 2021). Esta condición favorece que el balance hídrico en esta zona sea positivo. Pero la gran disponibilidad de agua no implica que la agricultura de Alto Yaque-Jimenoa no genera serios impactos al recurso hídrico. Es un modelo productivo intensivo que, aunque muchos utilizan tecnologías de riego presurizado, degradan los recursos naturales. También el área protegida del Parque Nacional de Valle Nuevo ha sido afectada por la agricultura intensiva, la construcción de pozos tubulares y la

⁹ No hay información sobre la disponibilidad de agua subterránea.

¹⁰ El balance hídrico es la diferencia entre la disponibilidad y la demanda de agua y la presión hídrica es el porcentaje de la demanda respecto a la disponibilidad de agua.

apertura de caminos para el acceso a las explotaciones (Sosa, 2016).

A pesar de la disponibilidad de agua, también aquí ocurre el desabastecimiento en los hogares. Con frecuencia surgen denuncias de comunitarios en este sentido (García, 2020; Castro, 2021). Además de las ineficiencias en la calidad y continuidad de los servicios, la escasez del agua potable para los hogares va en aumento, principalmente a causa del excesivo consumo de las construcciones recreativas y la ausencia de una gestión de la demanda.

Uno de los problemas hídricos principales generados por el modelo predominante en Alto Yaque-Jimenoa tiene que ver con la contaminación de las aguas. Las fuentes más importantes de contaminación son los agroquímicos y el combustible utilizado en las bombas para riego, junto con la generada por las actividades de recreación y los hogares (aguas residuales y desechos sólidos) que afectan directamente al río Yaque de Norte.

La calidad del agua superficial es generalmente pobre y particularmente muy pobre en los alrededores de las poblaciones, y en la proximidad de actividades agrícolas, debido a la descarga de aguas residuales no tratadas. La situación es especialmente crítica en el Arroyo Yerbabuena en su paso por Jarabacoa, y en el río Yaque del Norte aguas abajo de la ciudad de Jarabacoa hacia la confluencia con el río Jimenoa, debido a que la ciudad de Jarabacoa no dispone de sistema de recolección y tratamiento de aguas residuales.

Paradójicamente, pese a la abundancia de agua en la zona, en la ciudad de Jarabacoa hay importante cantidad de pozos para extracción de aguas subterráneas para ayudar a resolver parte del suministro a la población, debido a la insuficiente cobertura del sistema público de distribución de agua. La ma-

yoría de estos pozos están localizados en sectores poblacionales de clase media y alta, así como en algunos establecimientos comerciales.

Además, hay repercusiones relacionadas con las plagas (Madariaga, 2016): a pesar del potencial para la producción de vegetales en Constanza, existe alto riesgo de rechazo por problemas de residuos de pesticidas o presencia de plagas. El uso intensivo de agroquímicos pone en alto riesgo la salud humana y la exportación de vegetales.

Otros impactos de la agricultura de la zona son la erosión del suelo y la desaparición de las corrientes de agua. La buena rentabilidad relativa del cultivo

de hortalizas ha impulsado un proceso eruptivo de ocupación de terrenos por productores locales y externos, sin importar las condiciones agroecológicas del lugar, incluyendo áreas protegidas.

En declaración a la prensa de comunitarios, sobre la situación del uso de suelo en Jarabacoa y Constanza (Ponce, 2016), expresaban: “Uno de estos frentes, es el desbordamiento de las fronteras agrícolas, mediante la búsqueda cada vez más lejos ‘lomas arriba’ de suelos vírgenes, o con acceso a fuentes de agua,

llevándose consigo bosques en zonas vitales para la sostenibilidad... Igualmente, la sobreexplotación de los predios, sin detenerse a planificar las consecuencias de ese desenfreno e incluso la pertinencia misma del proceso y el saqueo de los recursos hídricos... No importa donde se encuentren, sea el lecho mismo del río, en los humedales o zonas de captación de agua: la sed por el líquido para riego se extiende más allá de donde alcanza la vista.”

La proporción de suelos sobreutilizados es de poco más de la cuarta parte de la zona (Proyecta 2020); un dato alarmante, tomando en consideración su importancia como fuente de agua para la presa de uso múltiple más importante del país. La sobreuti-

EL DESARROLLO TURÍSTICO Y DE LA ACTIVIDAD INMOBILIARIA TAMBIÉN HA IMPULSADO PROCESOS MIGRATORIOS IMPORTANTES RURAL-URBANOS E INTERNACIONALES. IMPONE UNA LÓGICA DE COMERCIALIZACIÓN EN EL MERCADO DE TIERRA QUE LIMITA EL ACCESO A LOS POBLADORES LOCALES. LA EMIGRACIÓN HA SIDO TAMBIÉN EL PRODUCTO DEL INCREMENTO DEL PRECIO DE LA TIERRA. ADEMÁS, LA DEMANDA DE MANO DE OBRA HA HECHO QUE MUCHAS FAMILIAS MIGREN DESDE LAS ZONAS RURALES AL CENTRO URBANO DE LA MUNICIPALIDAD, DEJANDO ATRÁS TERRENOS QUE SERÁN UTILIZADOS PROBABLEMENTE EN OTRO TIPO DE ACTIVIDAD DISTINTO A LA AGRICULTURA Y LA FORESTACIÓN.

lización del suelo está vinculada con la implementación de prácticas poco sostenibles impulsadas por el deseo de obtención rápida de ganancias extraordinarias. Estas prácticas provocan desmonte de la cobertura arbórea, uso de terrenos con pendientes elevadas, arado de terrenos inclinados, utilización de motores de succión de agua de ríos y arroyos que utilizan combustibles cuyos residuos son altamente contaminantes, en ciclos productivos altamente intensivos (Sosa, 2016).

La carrera para ganar más tierras con el fin de destinarlas a la horticultura es cada vez más intensa y desigual, a costa de áreas de bosque productoras de agua. El impacto de la sobreutilización del suelo en la cuenca del río Tireo ya ha afectado sensiblemente la Presa de Pinalito, que ha reducido su capacidad de generación eléctrica¹¹.

La situación de Cruz de Cuaba, donde nace el río Tireo, refleja un problema generalizado en las zonas altas de Jarabacoa y Constanza. Áreas anteriormente cubiertas de bosque, se han convertido en suelos desnudos erosionados y lodo, con el cultivo intensivo de papa y repollo principalmente, creando una amenaza latente para la presa de Tavera y las poblaciones de la parte baja, y para la economía del lugar. Los problemas de degradación de los suelos y los conflictos que generan, están documentados desde 2016 por la Academia de Ciencias de República Dominicana y la Comisión Ambiental de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD)¹².

En una denuncia a la prensa de una comunitaria de Tireo se expresa la situación de los recursos hídricos

11 <https://www.notimas.net/nacionales/tala-de-arboles-y-contaminacion-están-extinguendo-el-río-tireo-enconstanza-hidroeléctrica-pinalito-reduce-producción-eléctrica/>

12 <https://launi.com.do/la-academia-de-ciencias-advirtió-a-constanza-y-a-tireo-sobre-las-graves-consecuencias-de-destruir-sus-bosques/>
<https://launi.com.do/2019/11/la-academia-de-ciencias-advirtió-a-constanza-y-a-tireo-sobre-las-graves-consecuencias-de-destruir-sus-bosques/>

de esos territorios (Molina, 2018): “Al día de hoy, y desde hace varios años, el río Tireo agoniza lánguido y sucio en un valle que se desertifica. El bosque húmedo que le dio vida en Cruz de Cuaba fue talado para dar paso a parcelas dedicadas al cultivo de vegetales. Las tuberías conectadas a equipos de bombeo con los que los agricultores riegan sus sembradíos succionan hasta la última gota a un lecho al que por momentos se le ve algo de líquido. El pequeño chorro en que se ha convertido ahora también es una letrina¹³.”

Los conflictos hidrosociales en Cruz de Cuaba también se revelan en el rechazo de los comunitarios a la construcción de invernaderos en la zona por el aumento de la demanda de agua y trabajadores. En una declaración de prensa, en 2019¹⁴, la Asociación Pro Desarrollo de Tireo advirtió al Ministerio de Medio Ambiente de la firme oposición al establecimiento de un proyecto de invernaderos en la deteriorada zona de Cruz de Cuaba, en donde nacen los ríos que mantienen la agricultura en el valle, afectado desde hace años por la escasez de agua. “Nos oponemos al establecimiento de asentamientos en esta zona porque atentaría con la vida de las presentes y futuras generaciones...
 ¿De dónde se extraerá el

agua que se utilizará para irrigar estos invernaderos, los cuales, por sus cultivos, exigen ser irrigados hasta

tres veces al día, si no es utilizando estrategias de extracción de aguas subterráneas, lo que en la zona está prohibido?”

La situación de degradación de los recursos naturales en Constanza y, particularmente en Tireo, dio

13 Esto alude al establecimiento de viviendas precarias a orillas del río, donde residen muchos de los trabajadores dominicanos y haitianos que son ocupados en la actividad agrícola, que no cuentan con servicios sanitarios.

14 <https://z101digital.com/pobladores-de-tireo-rechazan-invernaderos-proyectados-en-cruz-de-cuaba/>

lugar a la presentación del “*Plan Estratégico para el manejo efectivo de los recursos naturales en el municipio de Constanza, provincia La Vega*”, elaborado por el Gobierno (MIMARENA, 2016; Mejía, 2016), “*para buscar soluciones a la degradación ambiental que existe en esa zona productora de agua.*” Como parte de la justificación del Plan se establece:

“En Constanza en solo dos años se devastó cerca del 50 % del bosque nublado y 125 kilómetros cuadrados de cobertura boscosa para dar paso a una agricultura intensiva con hasta 3,5 cultivos al año en un mismo predio en una región donde cada dos kilómetros nace un río y ahora las aguas superficiales se han reducido hasta en un 80 %. Para encontrarla subterránea, en vez de 50 pies, hay que perforar hasta más de 200.”

El potencial agrícola y forestal es desplazado por la urbanización aparejada con el desarrollo turístico. Muchos terrenos agrícolas y forestales han sido destinados a lotificaciones, cabañas y villas. Numerosos emprendimientos turísticos son promovidos por inmigrantes extranjeros o empresas con asiento en otras localidades, atraídos por las condiciones climáticas y paisajísticas de la zona, y la dinámica territorial.

CONCLUSIÓN

La cuenca Alto Yaque-Jimenoa es un área de alta sensibilidad ecológica, en tanto forma parte del espacio de producción hídrica de mayor importancia en República Dominicana. Sin embargo, el modelo productivo predominante, conformado por la horticultura intensiva, como motor originario, y la actividad turística e inmobiliaria, va transformando progresivamente la sociedad y la naturaleza del área.

Es un modelo conducido por actores con capacidad económica y política para condicionar, influir o determinar el control del agua, a menudo sobre la base de discursos legitimadores sobre el progreso económico de la zona y la generación de riquezas, pretendiendo justificar las prácticas no racionales de explotación de los recursos hídricos. Pero, la fuerza avasalladora de la producción hortícola para eliminar áreas forestales y utilizar intensamente el agua, junto con la demanda eruptiva de suelo y agua de la creciente actividad turística e inmobiliaria son creadoras de graves conflictos hidrosociales.



El paisaje es elocuente del impacto del modelo productivo: desaparición de extensas áreas del bosque de pino y latifoliadas, aumento de parches en áreas boscosas, ampliación de la frontera agrícola sin consideraciones agroecológicas, avances de la agricultura en áreas protegidas, agricultura intensiva en terrenos con fuerte pendiente, incendios forestales para ampliar terrenos agrícolas, multiplicación de equipos de bombeo para riego en el valle y la montaña, uso intenso de agroquímicos, envases de agroquímicos en cauces de agua, desaparición, reducción y desviación de los caudales de ríos, arroyos y cañadas, presencia de sólidos y aguas residuales en corrientes de ríos y arroyos, maquinarias y equipos pesados en terrenos de ladera, viviendas de lujo que se multiplican exponencialmente en áreas montañosas, nuevas carreteras y caminos para el acceso a establecimientos turísticos y residenciales, y a las explotaciones agrícolas, a costa de la cobertura arbórea, ausencia de sistemas de servicios de agua potable para los grupos socioeconómicos más bajos, emigración de campesinos, vecindarios de miseria de trabajadores haitianos y dominicanos al servicios de esas actividades productivas, etc.

La sustitución de usos y coberturas y la disminución de la disponibilidad y calidad del agua que provoca el modelo productivo en Alto Yaque-Jimenoa genera un ciclo de amenazas a la misma producción agrícola, al turismo y a la actividad inmobiliaria, porque reproduce las condiciones que deterioran la

naturaleza del territorio en la que se sustentan esas actividades económicas. Tal como opera el modelo productivo en Alto Yaque-Jimenoa es insostenible.

Las fuerzas económicas que definen las características de la base material y técnica de la zona no tienen miramientos para incrementar las ganancias a cualquier costo. Por su propia lógica, esas actividades no pueden eliminar o mitigar los conflictos hidrosociales de Alto Yaque-Jimenoa.

Hay un gran potencial agrícola y turístico en esa zona, pero ese potencial no puede ser arruinado por las mismas actividades que le dan sustento. Ello implica repensar el modelo productivo para privilegiar el desarrollo económico más igualitario sobre la base del incremento del valor ambiental del territorio. Sin embargo, esa opción parece poco viable sin un esquema de gestión con gobernanza territorial que facilite el cambio de las relaciones de poder existentes. Es decir, una institucionalidad que se articule en torno a una estructura de gestión entre la administración pública y la participación ciudadana de los actores clave de la comunidad, orientado a la coordinación y organización de un espacio deliberativo descentralizado en el contexto del territorio, que promueva la cohesión, la confianza y el control social de los recursos hídricos.



BIBLIOGRAFÍA

- Boelens, Rutgerd, Hoogestegerb, J., Swyngedouw, E., Vosband, J., Wester, Ph. (2016). Hydrosocial territories: a political ecology perspective. WATER INTERNATIONAL, 2016 VOL. 41, NO. 1, 1-14.
- Boelens, Rutgerd.; Isch, E., Peña, F. 2012. Justicia hídrica: análisis y acción en contextos cambiantes. En Isch López, Edgar, Rutgerd Boelens y Francisco Peña (eds.). Agua, injusticia y conflictos. IEP, CBC. Cusco. PE.
- Castro, Pedro (2021), Denuncias falta de agua en Constanza, [en línea] <https://elnacional.com.do/denuncian-falta-de-agua-en-constanza/>
- del Rosario, Pedro (2021), Territorios y conflictos hidrosociales. Red de Desarrollo Territorial de América Latina y el Caribe (RedDETE ALC). Revista Desarrollo y Territorio No. 10. Julio 2021.
- del Rosario, Pedro, Julio Morrobel y Amadeo Escarramán (2014), La territorialidad dominicana. De la dicotomía a la gradación rural-urbana. Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF). Santo Domingo, DO.
- DEPROBAP (Departamento de Producción Bajo Ambiente Controlado) (2022), Estadísticas de la agroplasticultura en la República Dominicana, años 2004-2019, Presentación Power Point. Ministerio de Agricultura, Santo Domingo, DO.
- Fernández, Edward (2023), Las huellas que Japón y España dejaron en el campo de Constanza, [en línea] <https://www.diariolibre.com/economia/agro/2023/07/13/constanza-tiene-huellas-de-japon-y-espana/2403087>
- García, Frarman (2020), Denuncias escasez de agua en sector Colonia Española, [en línea] <https://activa247.com/2020/05/denuncian-escasez-de-agua-en-sector-colonia-espanola/>
- Haesbert, Rogério, y Ester Limonad (2007), O território em tempos de globalização. Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas e outras coisas. ISSN 1981-3732. [en línea] <http://www.uff.br/etc>. 15 de Agosto de 2007, n° 2 (4), vol. 1.
- Madariaga, Guillermo (2016), Análisis de la cadena de valor de vegetales de invernadero. International Executive Service Corps (IESC), Washington, D. C.
- Mejía, Odalis (2016), La agricultura devastó la producción de agua Constanza, [en línea] <https://hoy.com.do/la-agricultura-devasto-la-produccion-de-agua-constanza/>
- MEPyD (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo) (2023), Panorama productivo de República Dominicana. Un análisis a nivel territorial, Santo Domingo, DO.
- MIMARENA (Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales) (2012), Estudio de uso y cobertura de suelo, 2012. Informe metodológico y resultados, Santo Domingo, DO.
- MIMARENA (Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales) (2016), Plan estratégico de manejo de los recursos naturales del municipio de Constanza, provincia La Vega, Santo Domingo, DO.
- MIMARENA (Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales) (2021), La biodiversidad en República Dominicana, Santo Domingo, DO.
- Ministerio de Agricultura. Estadísticas, [en línea] <https://agricultura.gob.do/category/estadisticas-agropecuarias>.
- Molina, Tania (2018), Río Tireo, lánguido e intermitente ahora es una letrina, [en línea] <https://www.diariolibre.com/actualidad/medioambiente/rio-tireo-languido-e-intermitente-ahora-es-una-letrina-EP11699418>
- Moya Pons, Frank (1994), Historia y medio ambiente en la isla de Santo Domingo, [en línea] <https://mipais.jmarcano.com/recursos/moyapons.html>
- Peguero, Valentina (2015). Japanese immigration in the Dominican Republic., [en línea] <http://www.discovernikkei.org/en/journal/2015/11/13/dominican-republic/>
- Ponce, Miguel (2016), Ríos de Jarabacoa y Constanza afectados por contaminación y depredación, [en línea] <https://www.elcaribe.com.do/2016/04/12/rios-jarabacoa-constanza-afectados-por-contaminaciondepredacion/#>
- Proyecta (Proyectos y Consultorías Agropecuarias y Ambientales) (2020), Diagnóstico biofísico y socioeconómico de la cuenca del río Yaque del Norte. Informe final de las subcuencas de los ríos Jimenoa y Alto Yaque, Plan Sierra. Santiago, DO.
- Sosa, José Rafael (2016), Contaminación mata a Valle Nuevo ante la indiferencia de las autoridades, [en línea] <https://acento.com.do/ecologia/contaminacion-mata-a-valle-nuevo-ante-la-indiferencia-de-autoridades-8332218.html>

CAMBIO DE PERSPECTIVA. POR UNA TEORÍA CONTRACTUALISTA DEL DESARROLLO LOCAL.



JULIÁN ZAPATA VIDAL

Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional de San Martín. Investigador de la teoría y práctica del Desarrollo Local.

jzvtolina@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-4541-6301>

RESUMEN

El texto analiza la teoría del Desarrollo Local y propone una nueva perspectiva basada en la complejización y articulación de actores individuales y colectivos, más allá del espacio geográfico que se estudie. Se consideran recursos generales y particulares, siendo estos últimos el autoconocimiento y articulación de los actores endógenos de la sociedad. Lo local del Desarrollo Local se entiende como una lógica y no como un espacio geográfico determinado, permitiendo su aplicación a niveles nacionales o superiores. La interacción de la comunidad consigo misma y su identidad es el recurso definitivo para entender el Desarrollo Local. La expansión de lo local a la otredad conlleva a niveles mayores de sinergia entre los actores locales y a una mayor complejidad de sus relaciones, permitiendo que una sociedad pequeña y simple se transforme en una comunidad más grande, más compleja y más desarrollada.

Palabras clave: Desarrollo Local, relaciones intergubernamentales, desarrollo endógeno, federalismo, globalización.

ABSTRACT

The text analyzes the theory of Local Development and proposes a new perspective based on the complexification and articulation of individual and collective actors, beyond the geographical space studied. General and particular resources are considered, the latter being self-knowledge and articulation of endogenous actors in society. The local of Local Development is understood as a logic and not as a specific geographical space, allowing its application to national or higher levels. The interaction of the community with itself and its identity is the definitive resource to understand Local Development. The expansion of the local to the otherness leads to higher levels of synergy between local actors and greater complexity of their relationships, allowing a small and simple society to transform into a larger, more complex, and more developed community.

Keywords: Local development, intergovernmental relations, endogenous development, federalism, globalization.

INICIO, ¿CÓMO CONCEBIR EL DESARROLLO?

¿Cómo podemos pensar a lo nacional a partir de lo local, y cómo esto puede ayudarnos a repensar las relaciones entre niveles de gobierno? En este artículo propongo dar una nueva mirada a lo que entendemos como Desarrollo Local, con la esperanza de que resulte útil o, al menos, interesante para quien lo lea. A modo de entrada, quisiera que pensemos qué es el desarrollo a partir de una pregunta: ¿Qué podemos identificar como “desarrollo” o “desarrollado”?

Desde la perspectiva de, digamos, 1950 probablemente pensemos en un país desarrollado como uno industrializado, donde hay una gran cantidad de personas que posee una radio, e incluso vincular esto mismo con la democracia, tal como lo propuso Lipset (2007). Si pensamos en un país “en vías de desarrollo” a la manera de los años 1980 o 1990 podemos pensar en un país que ha hecho reformas que faciliten la entrada de inversión, donde hay problemas sociales y/o económicos pero con ciertos índices y tendencias alentadoras en ese sentido (por poner sólo un ejemplo, Teitel, 1985). En el primer caso podríamos decir que el desarrollo es un lugar o situación al que un país o territorio llega; así como llegaron otros “antes”, “ahora” otro podría llegar si llega a tener cierto PBI per cápita, la sociedad disfruta de ciertos bienes, dispone de tanta cantidad de inversión en ciencia, o cuánta alfabetización. El problema con este planteo sería que con el tiempo la línea que separa lo desarrollado y no desarrollado estará cada vez más lejos, ya que las expectativas cambian (tanto en términos materiales como culturales y políticos), y además esta concepción no permite ver qué procesos llevaron a una situación que se entiende es “desarrollada”. En el segundo caso podemos entender que el desarrollo es más un “camino” que las sociedades transcurren y que les permite tener cada vez mayores niveles de desarrollo, con objetivos claros que cumplir. Si bien con éste enfoque podemos entender que hay procesos que llevarían a un país a estar encaminado (y cómo tiene que seguir encaminándose) hacia el desarrollo, no es satisfactorio confiar en cómo varían los índices de una manera tan determinante:

¿Es más sana una sociedad que gasta más en salud, o lo es la que menos se enferma? Éste no lo entiendo como un problema de “afinar objetivos”, es decir mejorar los indicadores, sino que es un problema de perspectiva.

Mi propuesta es que entendamos al Desarrollo Local principalmente como una forma de caminar, además de un destino deseable y el camino que se recorre. Considero como desarrollada a una sociedad consciente de su modelo de desarrollo, apropiado (en tanto ajustado a la realidad, y como un modelo hecho propio), de cómo se pretende lograr, y a una realidad construida de manera consciente en cada movimiento y en cada momento de su vida. De la misma manera, el Desarrollo Local se entenderá como una forma específica del desarrollo, donde su característica principal es la complejización y articulación de actores individuales y colectivos, más allá del espacio geográfico que se estudie.

¿Qué es lo local del desarrollo?

Los modelos de Desarrollo Local consideran los recursos que echa mano una sociedad para incentivar el desarrollo, los cuales divido en dos en pos de la claridad en la explicación. En principio hay recursos generales, a saber: recursos naturales, belleza, empresas ya establecidas, ubicación, entre otros. Además de estos, hay una clase de recursos particulares que son decisivos para el Desarrollo Local: el autoconocimiento y articulación de los actores endógenos de la sociedad.

Varios académicos hablan acerca de cómo industrias establecidas en territorios han fortalecido históricamente sus lazos de cooperación y competencia, generando distintas dinámicas sinérgicas interesantes (creación de un mercado de trabajo especializado, difusión de innovaciones, organización entre las empresas) en el contexto de una cercanía geográfica (Sforzi, 1999, entre otros). Otros teóricos consideran más la participación social en la construcción de su proyecto de desarrollo con base en entendimientos y construcción del tejido social (Arocena, 2001, entre otros). Esté el foco en empresas o la sociedad misma, la característica determinante del Desarrollo Local es una sociedad que se encuentra a sí misma a través de la interacción de sus actores individuales y colectivos, que construye desde abajo hacia arriba un modelo de desarrollo, amparado y reforzado por una identidad e historia común.

Es claro que todos los recursos son valiosos, y no podemos ampararnos solamente en la interacción de una comunidad entre sí para pensar un modelo de desarrollo. Sin embargo, el peso específico de la interacción de la comunidad consigo misma y su identidad es el rasgo y recurso definitivo para entender el Desarrollo Local. Cualquier artículo que trate sobre el Desarrollo Local vincula un área económica o enfoque a este núcleo específico de la materia, por ejemplo la industria lechera (Paz et al., 2006), las políticas industriales en general (Costa, 1996), el turismo (Díaz, 2017), entre muchos otros. El rasgo que las aúna es un cierto grado de cooperación entre actores del territorio, y su correspondiente identidad y autoconocimiento a nivel social.

Lo local como geografía y

como lógica.

Lo local del desarrollo no se refiere específicamente a un espacio concreto. En ciertos casos “local” es lo mismo que municipio, otras es una provincia, o partes de provincias, o partes de municipios. Incluso en ciertos casos el desarrollo local se estudia dentro de un barrio dentro de una ciudad (Chao, s/f). Esto no tiene coherencia para teorizar “lo local”, ya que no hay un elemento que aúne espacios tan dispares. Lo local del término “Desarrollo Local”, entonces, debe entenderse desde otro lado.

Tomando la particularidad del Desarrollo Local, se puede pensar que es una lógica, un “modo de caminar”. Así como un barrio es a una ciudad, una ciudad es a un municipio, un municipio es a una provincia, y una provincia es a un país, el atributo de Local que se adjunta al Desarrollo es la forma de entender el desarrollo. Muy vinculado éste a lo local como un espacio pequeño, pero cuyo concepto no es agotado por los kilómetros o habitantes que comprendamos. En otras palabras, al adjetivar el Desarrollo como Local, hablamos de un espacio de encuentro y reconocimiento mutuo, construcción “desde abajo” de identidad, ciudadanía y productividad, en un principio a escala pequeña pero compatible con la expansión horizontal a

otras localidades para poder abarcar situaciones más complejas y que requieren cada vez mayores grados de coordinación y decisión. En resumen, lo local-geográfico es un espacio donde típicamente suceden elementos útiles para el Desarrollo Local, pero éste concepto puede y debe utilizarse para pensar espacios que trascienden lo local-geográfico, llegando a niveles nacionales o superiores.

La expansión de lo local a la otredad

El autoconocimiento de cada espacio local conlleva a niveles mayores de sinergia entre los actores locales y a una mayor complejidad de sus relaciones. Los actores individuales y colectivos aprovechan los

recursos de sus territorios, así como generan lazos entre sí, haciendo que las relaciones entre ellos sean más complejas y se potencien mutuamente. De esta manera, podemos ver cómo una sociedad pequeña y simple forja de manera endógena relaciones dentro de ella, donde trabajadores y empresas trabajan, se especializan, cooperan y compiten, aumentando la trama y densidad organizacional (Vazquez Barquero, 2000). Llegamos a un momento donde están internamente

muy desarrollados, producen de manera eficiente algunos bienes, satisfacen varias necesidades y se sienten comprometidos con el desarrollo común.

Los actores individuales y colectivos de una comunidad obtienen ventajas de su cooperación, desarrollándose, pero tienen la limitación lógica de su escala. No pueden descubrir toda ciencia por sí solos, no tienen la escala suficiente para producir todo de manera eficiente, ni pueden ampliar su cosmovisión más allá de lo conocido. Así como ésta comunidad se abrió y conoció a sí misma, llega el momento de abrirse y conocer a otra comunidad. Ampliando el horizonte de cooperación a un otro, ambos se van transformando en un “nosotros”, en una comunidad más grande, más compleja, más desarrollada. Ahora la escala económica es más grande, permitiendo crear bienes y servicios más complejos y diversos; las perspectivas son más

LOS ACTORES INDIVIDUALES Y COLECTIVOS DE UNA COMUNIDAD OBTIENEN VENTAJAS DE SU COOPERACIÓN, DESARROLLÁNDOSE, PERO TIENEN LA LIMITACIÓN LÓGICA DE SU ESCALA. NO PUEDEN DESCUBRIR TODA CIENCIA POR SÍ SOLOS, NO TIENEN LA ESCALA SUFICIENTE PARA PRODUCIR TODO DE MANERA EFICIENTE, NI PUEDEN AMPLIAR SU COSMOVISIÓN MÁS ALLÁ DE LO CONOCIDO.

diversas, permitiendo una mayor cultura y arte; en ámbitos políticos y científicos más cabezas piensan y discuten más bocas. Es sólo cuestión de tiempo para que encuentren su propio límite y expandan su vínculo con otros “otros”.

De esta manera podemos empezar a pensar a lo nacional como una gran localidad, producto de la coordinación cada vez mayor de entidades locales, que precisan de la acción conjunta para lograr objetivos más complejos y especializados, formando regiones, provincias y naciones. Así como se plantea más que nada desde un ámbito político-administrativo, también puede trazarse el mismo camino a partir de lo económico, social y cultural.

Desarrollo como modelo y políticas de desarrollo

Desde lo económico, la teoría del Desarrollo Local ha tenido problemas para compatibilizar el desarrollo local y nacional. Esto puede ser explicado a partir del contexto en el cual surge dicha teoría, marcada por la hegemonía neoliberal y la globalización. Por lo tanto, los autores

piensan “lo local” desde la globalización, y por tanto carecen de herramientas teóricas para pensar un desarrollo nacional. Una economía indiscriminadamente abierta al mercado global, donde las localidades de todo el mundo compiten entre sí, era la realidad en la que estaban sumergidos los trabajos más clásicos de la teoría. Por eso mismo, al incluir la lógica de lo local como cooperación y autoconocimiento de sociedades cada vez más grandes, las localidades de cada país no están solas frente al resto de “ciudades globales”

(Cárdenas, 2002), sino que están acompañadas entre sí mismas. La cooperación entre sí pasa a ser crecientemente más grande y compleja con las localidades vecinas, hasta abarcar las naciones, permitiendo así pensar políticas de promoción de la oferta tanto como la promoción de la demanda. Una vez que las localidades entran en sintonía para cooperar en una escala nacional, puede pensarse la

cooperación crecientemente internacional, con los países (países-localidades) más cercanos.

Los Estados locales llegan a un límite en su desarrollo interno, lo cual lleva a extender su cooperación con otros Estados locales vecinos. Esto vale tanto para eslabonamientos productivos en una dimensión económica, como la creación de instituciones de salud más complejas que justifiquen la escala de lo que se necesite emprender, en una dimensión más social. De la misma manera, los Estados locales hacen frente a las necesidades que pueden, y a medida que buscan cubrir más necesidades coordinan esfuerzos con otros Estados locales de manera que tenga sentido de eficiencia para todas las partes. Tan sólo siguiendo con esa lógica, puede entenderse cómo las estructuras político-administrativas superiores son instancias superiores de coordinación materializadas, que responden a las necesidades de sus instancias de menor jerarquía.

De la misma manera que la cooperación económica y social, los Estados locales tienen que ser los

mayores lugares de cooperación a nivel político-administrativo. Al empoderar a los Estados locales, también se reclama su responsabilidad a la hora de brindar servicios y bienes públicos, financiarlos y mantenerlos. Por lo tanto, se entiende que la calidad y cantidad de provisión propia va a estar acorde a los recursos propios. Por el contrario, si es más eficiente que se comparta la provisión con otra localidad, se entiende que requiere menos recursos que si cada localidad brindara servicios y bienes por sí sola. Cada vez que se acepta una limitación

de un Estado local y éste prefiera ceder parte de sus recursos y responsabilidad (a sabiendas que va a recibir más por menos recursos) se acepta también que hay una cesión de poder a otra organización de mayor jerarquía. El equilibrio al que debieran llegar los Estados locales en cada instancia de coordinación es qué tantos recursos y soberanía están dispuestos a ceder a cambio de las ventajas de

LOS ESTADOS LOCALES LLEGAN A UN LÍMITE EN SU DESARROLLO INTERNO, LO CUAL LLEVA A EXTENDER SU COOPERACIÓN CON OTROS ESTADOS LOCALES VECINOS. ESTO VALE TANTO PARA ESLABONAMIENTOS PRODUCTIVOS EN UNA DIMENSIÓN ECONÓMICA, COMO LA CREACIÓN DE INSTITUCIONES DE SALUD MÁS COMPLEJAS QUE JUSTIFIQUEN LA ESCALA DE LO QUE SE NECESITE EMPRENDER, EN UNA DIMENSIÓN MÁS SOCIAL. DE LA MISMA MANERA, LOS ESTADOS LOCALES HACEN FRENTE A LAS NECESIDADES QUE PUEDEN, Y A MEDIDA QUE BUSCAN CUBRIR MÁS NECESIDADES COORDINAN ESFUERZOS CON OTROS ESTADOS LOCALES DE MANERA QUE TENGA SENTIDO DE EFICIENCIA PARA TODAS LAS PARTES.

la transacción.

La paradoja descentralizadora

En ciertos textos existe una gran insistencia con la descentralización. La teoría generalizada es que a través de la descentralización los Estados locales van a poder proveer mejores bienes y servicios públicos que el Estado nacional, ya que en teoría tienen mayor adaptabilidad a las condiciones locales y conocen mejor las preferencias de sus ciudadanos. El primer problema es que para esto es necesario que se transfieran recursos de todo tipo a cada Estado local para que pueda brindar al menos el mismo nivel de provisión de bienes y servicios públicos. El segundo problema es que, si cuando estaba centralizada la provisión del servicio o bien público había un cierto grado de coordinación, cuando se descentraliza los esfuerzos quedan descoordinados, o lo que es peor, hay que volver a generar mecanismos de coordinación para lograr lo que ya había. De yapa, la premisa de que los Estados locales conocen las preferencias de sus ciudadanos y por tanto proveen mejor es demasiado relativa. Para que esto suceda el Estado local debe querer conocer a sus ciudadanos y disponer de recursos para llevar a cabo la provisión.

Por el contrario, paradójicamente, la perspectiva que propongo conlleva a una recentralización, ya que el punto de partida de la organización político-administrativa sería lo local. Desde una perspectiva teórica, es necesario superar este enfoque de competencia entre el Estado nacional y local, donde pareciera que la descentralización sólo tiene ventajas. Por el contrario, lo local conforma organizaciones superiores como lugar de encuentro y cooperación, y al ser producto de las limitaciones particulares tiene como objetivo compensar deficiencias. Para esto los Estados locales deben conocer y disponer de sus recursos, y enterarse de las preferencias de sus ciudadanos para hacer lo que pueda hacer bien, y negociar con pares e instancias superiores lo que no puede proveer o lo que podría proveer mejor con otros. Esto forzaría a que como mínimo los Estados locales deban tener un sistema efectivo de información acerca de sus territorios, para poder proponerse políticas propias y coordinar con otros. ¿No es acaso el autoconocimiento con el que empezamos?

CONCLUSIONES: UN CAMBIO DE PERSPECTIVA

Retomando, en este artículo se sintetizaron los enfoques más comunes del Desarrollo Local, con el objetivo de proponer un cambio de perspectiva acerca de la naturaleza de la teoría, y algunas consecuencias derivadas. Los trabajos que tratan el Desarrollo Local poseen un punto en común, la articulación y el conocimiento mutuo de los actores de una región determinada; más allá de eso pueden agregarse políticas industriales, comerciales, sociales o ambientales de todo tipo. Ahora bien, al extrapolar el concepto de Desarrollo Local con los espacios que parecieran estudiar, no queda tan claro qué espacio geográfico está teorizando, y potencialmente puede ser tan grande como varias provincias o tan chico como un barrio dentro de una ciudad. Por eso mismo resultó necesario analizar qué le aporta el término “local” al concepto de “desarrollo”.

Al analizar a lo local como una lógica se arriban a conclusiones novedosas. En primer lugar, así como el Desarrollo Local nos explica que los actores individuales y colectivos se articulan, cooperan, construyen identidad y se benefician entre sí, si lo local es una lógica y no un espacio geográfico determinado entonces, de la misma manera, las comunidades se vuelven actores de una comunidad más grande. Segundo, la tendencia a concebir a los Estados nacionales como algo en crisis y que estorba al desarrollo se convierte en un espacio necesario para aumentar la complejidad de las comunidades más pequeñas, porque las entidades superiores son producto de su necesidad, y por tanto, de sus límites. De la misma manera, las políticas de incentivo a la oferta y a la demanda se vuelven lógicas dentro del Desarrollo Local, políticas que son difícil de pensar si nos ubicamos desde un municipio o provincia. Derivado de esto, la globalización deja de ser un problema tan grande, ya que las localidades miran a su costado y cooperan y compiten entre sí, de manera más pareja a que si estuvieran lanzadas a la competencia global. Por último, la descentralización, que se entiende usualmente como una de las herramientas más poderosas del Desarrollo Local, deja de tener sentido desde una perspectiva incremental de la cooperación local; por el contrario, los Estados locales necesitan de poderes más centralizados para poder ser efectivas y poderosas en sus localidades.

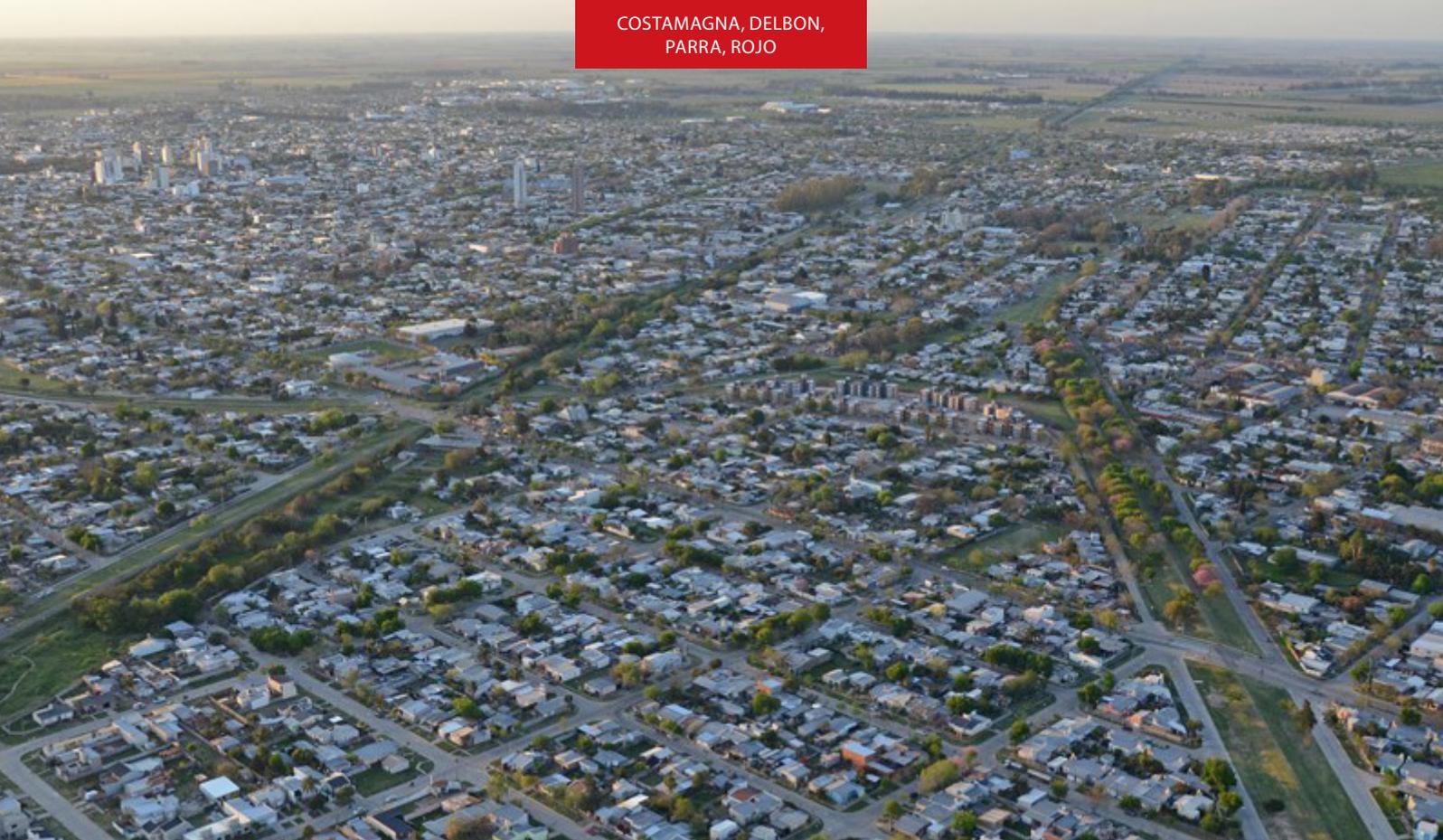
De alguna manera, es un germen de una teoría contractual del Desarrollo Local, donde

un hipotético Estado prepolítico de falta de cooperación lleva a individuos a pactar en comunidades cada vez mayores jerarquías cada vez más complejas y organizadas que le den a los individuos y comunidades una identidad y sentido de pertenencia común, que habilite cada vez mayor cooperación mutua. Sin entrar en detalles acerca del Contractualismo, me pareció una perspectiva interesante para poner en paralelo con la propuesta presentada, que obviamente parte de presupuestos que son difíciles de superar si se quisiera traducir de manera directa en políticas concretas. Es claro que bajo el concepto de “cooperación entre comunidades” no me estoy refiriendo a que todas las comunidades serían iguales, ya que unas van a ser más grandes o ricas que otras y, por lo tanto, con intereses y poder muy diferentes. De la misma manera, los gobiernos de mayor y menor jerarquía tendrán relaciones conflictivas para delimitar su poder entre sí. Creo son temas que pueden pensarse y discutirse, y al fin y al cabo son problemas bastante comunes en la teoría y práctica de la política que no manchan el aporte hecho a la teoría de Desarrollo Local. Es, nada más ni nada menos, que un cambio de perspectiva.

balización. *Eure* (Santiago), 26(79), 47-65.

BIBLIOGRAFÍA

- Arocena, J. (2001). Globalización, integración y desarrollo local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual. Transformaciones globales y políticas de desarrollo local. Rosario: Ed. Homo Sapiens.
- Chao, R. B., Díaz, M. C., & Reyes, R. C. (s/f) Microplaneamiento barrial, una propuesta para el desarrollo local.
- Costa, M. T. (1996). Política industrial y desarrollo local. *RAE: Revista Asturiana de Economía*, (5), 27-39.
- Díaz, G. (2017). Turismo y desarrollo local. *PASOS: Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 15(2) p. 333-340.
- Lipset, S. M. (2007). “Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política”, en Albert Batlle, ed., *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona: Ariel.
- Paz, R. G., Rodríguez, R., & González, V. (2006). Desarrollo local y tipos de producciones: oportunidades para la pequeña producción. *Trabajo y Sociedad*, 7(8), 1-21.
- Sforzi, F. (1999). La teoría marshalliana para explicar el desarrollo local. *Manual de desarrollo local*, Asturias, Editorial Gijón.
- Teitel, S. (1985). "Indicadores científico-tecnológicos: La América latina, países industrializados y otros países en vías de desarrollo", *El Trimestre Económico* Vol. 52, No. 205, Fondo de Cultura Económica.
- Vázquez-Barquero, A. (2000). Desarrollo endógeno y glo-



LA FACILITACIÓN DE PROCESOS COMO EL MOTOR DEL TRABAJO TRANSVERSAL Y LA INNOVACIÓN PARA LOGRAR EL CAMBIO ORGANIZACIONAL. EL CASO DE LA MUNICIPALIDAD DE RAFAELA.



PABLO COSTAMAGNA

coboin@wilnet.com.ar

Dr. en Estudios del Desarrollo. Director del Instituto Praxis y vicedirector de la Maestría en Desarrollo Territorial (UTN FRRa). Profesor universitario e investigador externo en el Instituto Vasco de Competitividad en el País Vasco, Orkestra. Ex coordinador RED DETE (2020-2022).



SAMUEL DELBON

delbona65@gmail.com

Mg. en Desarrollo Territorial (UTN FRRa). Contador Público Nacional. Docente de la Maestría en Desarrollo Territorial e Investigador del Instituto Praxis. Funcionario de la Jefatura de Gabinete de la Municipalidad de Rafaela, Santa Fe, Argentina.



JOSEFINA PARRA

ppjosefina@gmail.com

Mg. en Género, Sociedad y Políticas (FLACSO). Lic. en Ciencia Política. Docente universitaria. Coordinadora de la Diplomatura en Gestión Local para el Desarrollo Territorial del Instituto Praxis (UTN FRRa), la Municipalidad de Rafaela y el Sindicato de Empleados y Obreros Municipales (SEOM).



LUCÍA ROJO

luciarojo34@gmail.com

Cursante de la Maestría en Desarrollo Territorial (UTN FRRa). Lic. en Ciencia Política con orientación Análisis Político de la Universidad Nacional de Rosario. Evaluación y análisis de políticas públicas en la Municipalidad de Rafaela. Asesora especialista en género.

RESUMEN

Este documento plantea una reflexión sobre la experiencia de acompañamiento desde la Investigación Acción focalizada en el cambio organizacional que realizó el Instituto Praxis de Investigaciones Tecnológicas y Sociales para el Desarrollo Territorial de la UTN-FRRA (Praxis) al Municipio de Rafaela, Santa Fe, Argentina desde 2015 a 2022. A través de entrevistas y fuentes de información secundarias como actas y pequeñas memorias se realiza una reconstrucción de la experiencia sobre cómo las personas facilitadoras pueden contribuir a la construcción y fortalecimiento de cambios organizacionales en la gestión pública en tiempos de complejidad y trabajando desde miradas transversales y en equipo.

Palabras claves: Complejidad; Acompañamiento para la Investigación Acción; Cambio Organizacional; Innovación; Facilitación de proceso.

ABSTRACT

This document presents a reflection on the experience of accompaniment from Action Research focused on organizational change carried out by the Institute of Technological and Social Research for Territorial Development of the UTN-FRRA (Praxis) to the Municipality of Rafaela, Santa Fe, Argentina from 2015 to 2022. Through interviews and secondary sources of information such as minutes and small memories, a reconstruction of the experience is carried out on how facilitators can contribute to the construction and strengthening of organizational changes in public management in times of complexity and working from transversal and team perspectives.

Keyword: Complexity; Accompaniment for Action Research; Organizational Change; Innovation; Process Facilitation

INTRODUCCIÓN

Este documento plantea una reflexión sobre la experiencia de acompañamiento desde la Investigación Acción focalizada en el cambio organizacional que realizó el Instituto Praxis de Investigaciones Tecnológicas y Sociales para el Desarrollo Territorial de la UTN-FRRA (Praxis) al Municipio de Rafaela tomando desde un periodo que va, desde su inicio en el año 2015 hasta el 2022 focalizando en el rol de la facilitación como motor del trabajo transversal.

Dicho proceso se inicia a partir de un pedido del Intendente de la ciudad frente a un primer diagnóstico en torno a la dificultad de construir una visión compartida y a la necesidad de un mayor trabajo en equipo entre las personas que conformaban el gobierno. A partir de ello, y entendiendo que los Estados pierden capacidades con intervenciones descoordinadas, con estrategias institucionales carentes de coherencia y con poco trabajo en equipo (Larrea y Karlsen, 2014), se comenzó un proceso entre investigadores de Praxis y municipio para tratar de re configurar un modelo de administración tradicional, con secretarías que funcionan en forma vertical mas como compartimentos estancos y desarticuladas entre ellas.

El objetivo primario fue pensar la transversalidad y generar cambios frente a la complejidad y a los problemas multidimensionales e interrelacionados que se viven en la actualidad. Esto se complementó con un proceso de construcción de capacidades que también estructuraba el acompañamiento del Instituto.

Es importante destacar que el desarrollo de esta experiencia se inscribe dentro de las actividades del Instituto y, en ese sentido, tanto la modalidad de trabajo como la propuesta planteada parten de los enfoques teóricos, pedagógicos y metodológicos que se vienen desarrollando desde la Maestría en Desarrollo Territorial¹ y desde Praxis donde, desde hace ya unos años, se viene trabajando con el Acompañamiento para la Investigación Acción (IA) para el Desarrollo Territorial (Instituto PRAXIS, 2014). Esta metodología tiene su centro en la idea de promover “instancias de reflexión participativa para valorar y potenciar capacidades existentes y construir nuevos conocimientos compartidos por el conjunto de los actores intervinientes” (Rébola, 2019, p. 331). Como se plantea en Larrea y Costamagna (2017), en ese marco, las y los investigadores son facilitadores de procesos de reflexión y acción. Esta fue la base de lo actuado desde la investigación.

El presente trabajo se estructura en cuatro apartados. Uno que contiene el marco teórico, el segundo donde se reconstruye la experiencia, el tercero con aprendizajes y, por último, algunas reflexiones finales. Para esto, se utilizan fuentes de información secundarias, entre las que se destacan actas de reuniones y un documento de trabajo de Jefatura de Gabinete, Municipalidad de Rafaela (2018); y fuentes de información primarias. Durante el año 2023,

¹ Para más información: <http://mdt.frra.utn.edu.ar/web/>

se realizaron 16 entrevistas a actores y actrices claves de la gestión municipal y de Praxis, seleccionados a partir de su cercanía y conocimiento del proceso.

MARCO CONCEPTUAL

Los gobiernos locales, desde hace unos años, se ven obligados a redefinir y ampliar sus funciones y agendas, y a desarrollar/fortalecer capacidades para hacerle frente al incremento de demandas provenientes, tanto de niveles superiores de gobierno como de la ciudadanía (Cravacuore y Villar, 2014). En ese marco, aparece la innovación como tema central en los debates sobre administración y gestión pública, no vinculada exclusivamente al sector tecnológico, sino entendida como aquellas modificaciones operadas en la gestión pública, resultado de esfuerzos intencionales de los gobiernos locales para responder a los nuevos desafíos y escenarios (Tecco, 2002).

Entre esas innovaciones se resalta la idea de cambio organizacional orientada por tres tipos de cambios: “qué hacer (nuevos campos de intervención municipal), con quiénes y cómo hacerlo (gestión estratégica y participativa de las políticas públicas) y qué tipo de organización se adopta a tales fines (reorganización administrativa de los Municipios)” (Tecco, 2002, p.1).

Cuando se piensa en el qué hacer se abre un gran abanico de temas de cara a esta época de cambios que giran entre las distintas dimensiones del desarrollo territorial y de la política pública local: la productiva, la ambiental, la urbana, la social y la institucional. No vamos a profundizar en línea directa al “qué hacer” porque el acompañamiento del Instituto no iba en ese sentido sino en la relación entre el qué y el cómo hacer gestión de gobierno.

En este sentido es importante visualizar que muchos de los temas abordados son, a partir del aumento de complejidad, multidisciplinares y requieren de trabajos en equipo con construcciones emergentes porque la solución no deviene de planificaciones lineales. No hay una respuesta adecuada que se pueda desentrañar, los planteamientos se hacen en el contexto donde las cosas suceden sin que tengamos el control de todo y es, en ese contexto, donde se

plantean procesos de construcción social con diversos actores, intereses y tiempos. Se subraya así a las personas como centro de la complejidad del territorio, y se sostiene que “la solución no se puede buscar fuera, sino que hay que construirla desde dentro” (Larrea y Costamagna, 2017; p. 51). Hay problemáticas complejas (o situaciones complejas) determinadas por la confluencia de múltiples factores que interactúan de tal manera que no son aislables y que, por consiguiente, no pueden ser descriptos y explicados “sumando” simplemente enfoques parciales de distintos especialistas que los estudien de forma independiente.

Entonces, para pensar en cómo llevar adelante el cambio organizacional, se recupera el concepto de transversalidad² que se usaba entre las y los actores del municipio, entendiendo que la misma permite dar respuestas organizativas a la necesidad de incorporar temas, visiones, enfoques, problemas públicos, objetivos, etc., y a las tareas de la organización que no encajan en una sola de las estructuras organizativas verticales. Asimismo, intenta que esas estructuras verticales compartan sinérgicamente la consecución de un objetivo común, que no es específico de cada una de ellas (Serra, 2005). La transversalidad, como necesidad política y organizativa, “surge de la interacción entre la diversidad y la creciente

complejidad de la realidad social, por un lado, y las exigencias y limitaciones de la técnica, la tecnología y las estructuras organizativas, por otro” (Serra, 2005, p.5).

La ejecución efectiva de la transversalidad depende de la interacción práctica entre distintos sectores/áreas del Estado, a través de mecanismos más horizontales, para la elaboración conjunta de marcos de políticas públicas y acciones a desarrollar. Como sostiene el autor citado, es un instrumento intraorganizativo que requiere del ejercicio de liderazgos y de figuras facilitadoras que puedan conducir, integrar e hilvanar los aportes provenientes de distintas áreas de gobierno. Desde la mirada de Oszlak

2 En su acepción más amplia como instrumento de implementación de políticas públicas, el concepto de transversalidad, nace en Suecia a principios de los años 90 en el marco de la articulación de la política de promoción de la igualdad de género y se internacionaliza en la Cuarta Conferencia de la Mujer de Naciones Unidas celebrada en Beijing bajo la denominación *gender mainstreaming* (Serra, 2005).

LA TRANSVERSALIDAD, COMO NECESIDAD POLÍTICA Y ORGANIZATIVA, “SURGE DE LA INTERACCIÓN ENTRE LA DIVERSIDAD Y LA CRECIENTE COMPLEJIDAD DE LA REALIDAD SOCIAL, POR UN LADO, Y LAS EXIGENCIAS Y LIMITACIONES DE LA TÉCNICA, LA TECNOLOGÍA Y LAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS, POR OTRO” (SERRA, 2005, P.5).

(2014), entra en juego la capacidad de generar sinergias, buscar acuerdos, sumar recursos, ensayar estrategias colaborativas.

En esta línea, otro concepto que plantea Serra (2005), interesante a los fines de esta sistematización, es el de articulación horizontal, pensado como formas de coordinación no jerárquicas, o de jerarquías debilitadas, utilizadas para el diseño e implementación de políticas públicas, como también para la gestión. Es decir, una articulación horizontal intraorganizativa, que implica dejar de lado la sectorialidad, el verticalismo, y empezar a pensar la gestión desde el trabajo en red.

Esas formas de hacer las cosas, demandan capacidades sinérgicas y estructuras menos jerárquicas pero también la construcción de una visión compartida y lenguajes en común. Esa construcción puede acelerarse o detenerse dependiendo del grado de confianza que se genera en las relaciones interpersonales e interinstitucionales (Rébola, 2020).

Otro concepto importante para pensar a la luz de esta experiencia es el de gobernanza colaborativa ya que permite buscar respuestas para el **cómo** y para el **qué** tipo de organización se quiere construir, siguiendo la idea de Tecco. Tal como se planteó anteriormente, si entendemos que los problemas actuales son complejos y multidimensionales las soluciones a ellos deben pensarse a partir del diálogo, la colaboración, la gestión horizontal y la multidisciplinaria, abogando por una relación de trabajo conjunto entre gobierno y sociedad, dejando atrás antiguos enfoques relacionados al control, el orden y la dirección desde un rol jerárquico (el gobierno por sobre la sociedad).

Siguiendo a Arrona y Larrea (2022), la gobernanza colaborativa puede pensarse en un sentido amplio, como un paradigma que impregna toda la organización de manera integral, o con un sentido más específico, como un proceso colectivo en el que se establece la colaboración entre actores como estrategia de resolución de algún problema o desafío puntuales.

En ambos casos, tienen un lugar los actores políti-

cos o burocráticos que proponen el cambio organizacional con el fin de aumentar la eficiencia de la organización; de lograr una mayor satisfacción de las demandas ciudadanas o incrementar su prestigio personal, poder político o decisional (Cravacuore, 2002). Son los actores políticos los que tienen un rol fundamental, al ser quienes deben tener “interés en el fortalecimiento de las capacidades estatales” (Isuani, 2011, p.33) y al ser quienes deben promover/ fortalecer instancias de diálogo. Esos diálogos, desde el Enfoque de Desarrollo Territorial, deben ayudar a explicitar necesidades, intereses, roles y posibilidades de acción, para construir estrategias que puedan conducir a la resolución de problemas y a la generación de cambios (Delbón, Parra, Rébola, 2021) en el territorio pero también al interior de la administración pública. En ese sentido, la construcción del diálogo es un proceso crítico, conflictivo y necesario para el diseño e implementación de estrategias colectivas, territoriales e integrales.

“EL PROCESO DE COGENERACIÓN Y MÁS EN GENERAL DE CONSTRUCCIÓN DE LA GOBERNANZA COLABORATIVA NO SUCEDE DE FORMA ESPONTÁNEA. HACEN FALTA PERSONAS PARA QUE ESA COGENERACIÓN FUNCIONE Y LOS PROCESOS SE MANTENGAN VIVOS. ES DECIR, HACEN FALTA PERSONAS FACILITADORAS (...)” (ARRONA Y LARREA, 2022, P. 15).

La colaboración que implica la nueva gobernanza conduce a pensar en una multiplicidad de actores que, a su vez, debe entenderse como multiplicidad de saberes o conocimientos que interactúan y que, desde un diálogo democrático, posibilita la co construcción de conocimientos situados o específicos para determinado proceso.

Esa nueva gobernanza complementa la transversalidad y la articulación horizontal como instrumentos de organización interna de la administración pública y para que esto suceda, retomando a Arrona y Larrea (2022), el liderazgo y la facilitación *se presentan como dimensiones sine qua non. Es decir, para que la colaboración ocurra hay que facilitarla, gestionarla y sostenerla.*

“El proceso de cogeneración y más en general de construcción de la gobernanza colaborativa no sucede de forma espontánea. Hacen falta personas para que esa cogeneración funcione y los procesos se mantengan vivos. Es decir, hacen falta personas facilitadoras (...)” (Arrona y Larrea, 2022, p. 15).

Teniendo en cuenta ello, se recupera la idea de personas facilitadoras desarrollada por Costamagna y Larrea. Dichas personas son las que generan condiciones para que la gente pueda reflexionar, decidir y

pasar a la acción (2017, p.66). Son quienes facilitan procesos sociales complejos donde no hay linealidad y sí mucha incertidumbre, diálogo y conflicto. Asumen por tanto una tarea (que no solo es propiedad del facilitador) clave para la sostenibilidad de los procesos de desarrollo territorial (DT) y este proceso sostenido es el que genera las capacidades colectivas en el territorio (Costamagna y Larrea, 2017, p. 66).

Las personas facilitadoras, cuentan con capacidades para: crear espacios de diálogo; construir visión compartida; gestionar situaciones de conflicto; construir agendas compartidas y relaciones de confianza; y construir conexiones del territorio con escuelas de pensamiento y debates externos, conectando teoría y práctica, reflexión y acción, entre otras.

Memoria

Durante el año 2015, comenzó un proceso de diálogos, de formación y de acompañamiento desde la investigación Acción del Instituto PRAXIS a la

Municipalidad de Rafaela. El diagnóstico compartido indicaba la necesidad de trabajar sobre capacidades para la creación de conexiones: el diálogo, la visión colectiva y la resolución de conflictos junto con la gestión de procesos en nuevas áreas municipales. En ese sentido, se buscaba promover la construcción de una visión compartida a través del fortalecimiento de las capacidades, las redes y los espacios de diálogos, abordando conjuntamente con los actores claves la reflexión estratégica para la práctica cotidiana y para el cambio organizacional.

A partir de ello surge un primer esquema (figura 1) co-construido entre representantes de la Municipalidad de Rafaela, del Instituto de Capacitaciones y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDEL) e investigadores del Instituto Praxis, sobre un enfoque para la gestión.

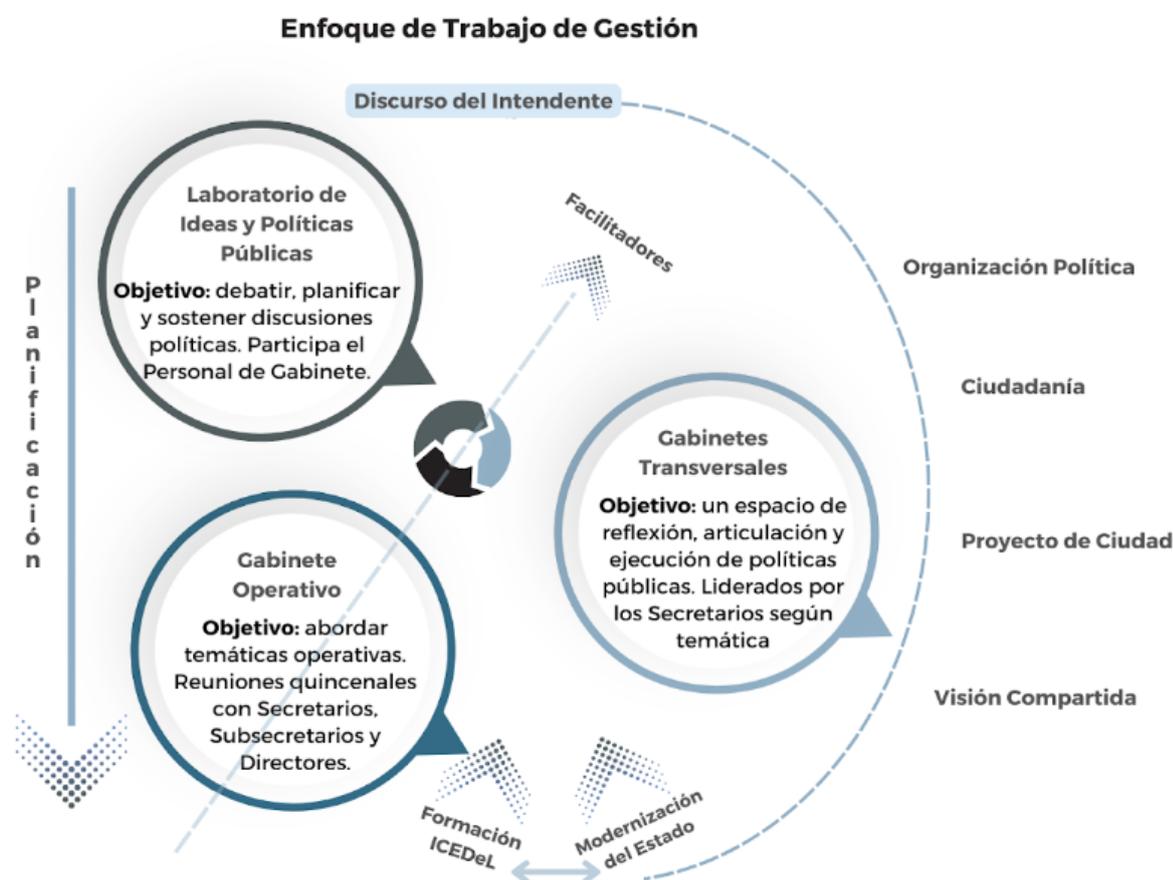


Figura 1- Fuente: Costamagna, P.; Delbón, S.; Rébola, R. (2021)

Durante el año 2016 y 2017 se comenzaron a implementar acciones en torno a tres espacios: “Gabinetes Transversales”, “Laboratorio de Ideas y Política Públicas” y “Formación de Facilitadores”.

Los **Gabinetes Transversales** fueron espacios para el diálogo, la construcción transversal y articulada de soluciones a distintos problemas, así como un espacio de articulación para nuevas actividades conjuntas. Eran coordinados por un Secretario de Gabinete Municipal, según la temática que se abordaba. Estos espacios funcionaron de diversas formas, según el grado de participación de sus miembros, la dinámica de encuentros y de resolución y toma de decisiones del equipo, así como del tipo de coordinación ejercida. En algunos temas relacionados a lo social, el trabajo de articulación, aunque costoso y conflictivo, logró generar algunas acciones más articuladas en temas tales como género y juventudes. Los Gabinetes Transversales que se organizaron en la Municipalidad de Rafaela, estaban compuestos por actores de distintas disciplinas que trabajaban en distintas áreas-sectores, pero que se reunían a trabajar para la búsqueda conjunta de soluciones o para la definición de distintas acciones. El proceso iniciado pretendió estructurar la gestión a partir de 5 gabinetes transversales: Social; Desarrollo Urbano, planeamiento e infraestructura; Económico; Servicios Públicos; Seguridad y Control Urbano.

Esa redefinición también fue posible gracias al trabajo que se logró en el marco del **Laboratorio de Ideas y Políticas Públicas** con miembros del gabinete del Municipio junto con coordinadores del ICEDEL y del Instituto Praxis. Esos espacios, se generaban en lugares externos al municipio, con el fin de lograr jornadas distendidas y colaborativas en la reflexión. En Diciembre del 2015 se realizó el primer Laboratorio, en donde se trabajó los valores de la gestión. Valores que resaltó el intendente en su discurso de asunción y que era necesario trabajarlos grupalmente, para conocer y acordar lo que cada uno entendía o sentía de esos valores. En el segundo Laboratorio (enero 2016) se buscó trabajar sobre el discurso común y sobre distintas recomendación para que Jefatura de Gabinete pueda facilitar el trabajo de los Gabinetes Transversales. En marzo de ese año, se realizó el tercer encuentro que contó con la presencia de Juan de Dios García Serrano, con el fin de sumar al proceso de aprendizaje-acción, reflexionar acerca de capacidades y habilidades personales y sociales necesarias para estimular un liderazgo en la gestión de lo local acorde a los retos de

una sociedad con nuevas necesidades, más compleja e interrelacionada. El último Laboratorio, fue en junio del 2016. En él, la persona que coordinaba cada Gabinete Transversal, presentó una evaluación del trabajo y se reflexionó sobre desafíos futuros.

Mientras estos procesos se sucedían, se trabajaba en la **formación de facilitadores**. La importancia de esa formación radica en que todos los procesos de diálogos, reflexiones, construcción de capacidades y trabajo transversal que estaban sucediendo, no hubieran sido posibles sin personas que trabajen de forma activa para generar las condiciones para que esos procesos sucedan. Esa persona es la persona facilitadora (Larrea y Costamagna, 2017).

En ese sentido, se plantea un proceso de formación partiendo de la idea de que “si bien hay cualidades personales que favorecen la facilitación, sobre todo las vinculadas a la capacidad de dialogar, búsqueda de consensos, etc.; estas pueden mejorarse, además, siempre se plantea la idea de equipos interactuando, la capacidad colectiva para la facilitación permite que lo individual haga sinergia con lo colectivo” (Costamagna, Delbón, Rébola, 2021, p. 15).

Durante el año 2016 y 2017 se realizaron 11 encuentros con segundas y terceras líneas de gestión de diferentes áreas e institutos del municipio de Rafaela. En ellos se trabajó en la formación y co construcción de conocimientos: en una primera etapa, repensando las cualidades personales, la importancia de construcción de nuevas capacidades colectivas para el diálogo, la articulación y el abordaje de la complejidad para co construir una mirada sobre el rol de facilitadores en procesos de desarrollo territorial. Luego, con la continuidad de algunas de las personas que ya habían participado, se trabajó en cómo facilitar procesos de gestión local en un escenario electoral (Costamagna, Delbón, Rébola, 2021).

Esta formación de facilitador, tiene su continuidad en el año 2018, con el trabajo con facilitadores formados, donde se plantea un proceso de facilitación y co generación desde el abordaje de problemas concretos de la gestión.

A partir de ese año se producen cambios en el equipo de Jefatura de Gabinete (JDG) al interior del municipio, uno de estos cambios es la incorporación de una persona facilitadora al equipo interno. Ya no se sostienen los Gabinetes Transversales, proceso que se cierra sin una evaluación formal, y comienza una

nueva forma de acompañamiento desde el Instituto PRAXIS a la JDG para la creación de mesas de trabajo identificadas por políticas o problemas transversales (Figura 2). Esos problemas podían surgir desde la máxima jerarquía- es decir, planteados por el Intendente- o desde el mismo equipo de gabinete o en la gestión. De este modo, se van creando espacios nuevos vinculados por ejemplo a: temas de seguridad, de infancias, de planificación urbana, de vivienda. Todos requieren la construcción de agendas con articulación de distintas personas que provienen de diversas áreas como también un gran trabajo por parte de la persona facilitadora (teniendo en cuenta la diversidad y cantidad de espacios).

reflexión, acción, y revisión.

Desde Praxis, se buscaba apoyar la facilitación en espacios específicos con algún problema o conflicto trabajando conjuntamente con Jefatura. En los espacios, nombrados anteriormente y que podrían pensarse en términos de ágoras, el diálogo sostenido y la facilitación permitieron la co creación de una visión compartida en aquellos años de gestión que se sostuvo durante el 2018, 2019 y parte del año 2020, momento que, por diversos motivos que se analizarán en el siguiente apartado, se generaron cambios en los equipos y por consiguiente, en los modos de llevar adelante el proceso de cambio y el



Figura 2- Elaboración propia

A lo largo de todo el proceso, el Instituto fue sosteniendo un rol de acompañamiento a la gestión del cambio organizacional. Cuando se dejaron atrás los Gabinetes Transversales y se comenzó a trabajar con Jefatura de Gabinete (JDG), el rol de Praxis se reconvirtió. Pasó a ser un apoyo a la Jefatura en la facilitación de la integración entre la gestión, la política y la comunicación. Se comenzó con un proceso de reflexión sobre la comunicación, sobre las distintas relaciones con el intendente y con el equipo de gabinete, y sobre distintos temas específicos. Un proceso dialogado permanentemente, de

proceso de acompañamiento desde el Instituto.

A partir de mediados del año 2020, desde PRAXIS se refuerza el procesos de facilitación que se venían sosteniendo para la gestión de problemas emergentes y situados, pero ya no se sostuvo el acompañamiento a JDG en la manera en la que se había gestado en los años anteriores. Ese nuevo esquema se sostiene hasta la actualidad, en donde los espacios de facilitación se construyen según necesidad y demanda de procesos emergentes como los que aparecen en la Figura 3. El rol de la persona facilitadora

está legitimado por quienes integran el equipo de Gabinete, quienes remarcan que allí encuentran un espacio para trabajar situaciones complejas. Qué es lo que entienden por complejidad y qué es lo que buscan y encuentran en dicho espacio, se recupera en el siguiente apartado.

para el Desarrollo Local), quien aportó capacidad técnica y formación. La facilitación era de varias personas pero no estaba claramente asignada.

Luego, del 2018 al 2020, el proceso cambia en términos organizacionales y de actores claves. El rol central lo tuvo Jefatura de Gabinete, con quien se

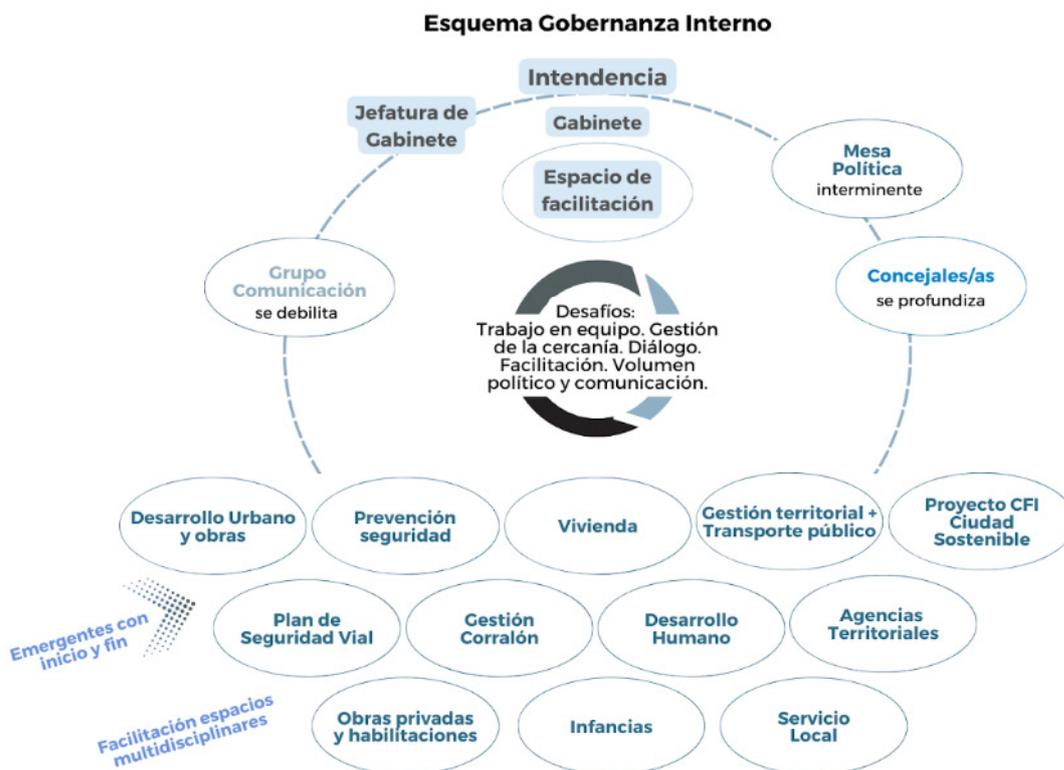


Figura 3- Elaboración propia

Análisis de la experiencia, aprendizajes desde las y los actores

En este apartado se busca recuperar aspectos importantes del proceso para la reflexión y aprendizajes a partir de las voces de las personas entrevistadas.

Un proceso en tres etapas

A partir de la memoria y los diálogos, se pueden visibilizar diferencias a lo largo del proceso: tres etapas que no habían estado planificadas pero que fueron surgiendo y transformándose por diversos factores.

La primera etapa, desde el 2015 al 2017, se caracterizó por la construcción de tres espacios con lógicas y modalidades de trabajo propias, como se detalló anteriormente. Se reconoce como actor clave el ICEDEL (Instituto de Capacitación y Estudios

realizaba un proceso de diálogo, reflexión, acción y revisión en equipo (hacia adentro) y desde donde se generaban los espacios de facilitación (hacia afuera). En las entrevistas, las personas señalaron que Jefatura era el lugar indicado desde el cual llevar adelante un proceso de cambio organizacional y de facilitación porque permitía tener una visión general en lo práctico y en lo político- de la gestión y del proceso. Este liderazgo del área estuvo determinado por la persona que ocupaba el lugar de Jefe de Gabinete.

Desde el 2020 al 2022, cobra mayor relevancia la facilitación de procesos emergentes con distintas personas que tenían responsabilidades de programas y políticas, algunos de mucha dimensión y otros más micro procesos. Se sigue manteniendo dentro de la JDG pero ya no todo el equipo sino un espacio que cumplía la función de ayudar a facilitar procesos dentro de la JDG.

En los años transitados, se reconocen cambios internos en la gestión municipal que atravesaron el esquema de acompañamiento y dieron lugar a las nuevas configuraciones mencionadas. Entre esos cambios, se pueden señalar:

- Cambios en los actores políticos claves del proceso y en los modos de hacer de dichos actores (Desde el 2018 al 2022 hubo 3 cambios en Jefatura de Gabinete);
- Cambios en las temáticas o ejes de gestión o en el orden de prioridades de esas temáticas.

Algunos de esos cambios ocurrieron para dar respuesta a factores externos y coyunturales. Por ejemplo: Hacia finales de 2019 la problemática de la inseguridad toma mayor visibilidad en la ciudad; en ese mismo año aparece la problemática del Dengue y en el año 2020 la pandemia por el COVID-19.

Frente a esas problemáticas el Estado Local decide tomar un rol clave por lo que cambian los ejes de la gestión y esto repercute en los temas que aparecen en los procesos de facilitación.

Otro factor que no puede dejar de señalarse, son los procesos electorales que ocurrieron durante el período estudiado. Hubo elecciones de medio término en el año 2017 con resultados adversos para el oficialismo y elecciones generales en el año 2019, con resultados positivos que hicieron que el Intendente asumiera su tercer mandato.

Un factor común a las tres etapas es la facilitación y en particular, una persona facilitadora, que actuando desde distintos espacios (primero como parte del ICEDEL y luego como parte de Jefatura), mantuvo un rol y un hilo conductor. Sobre esto se amplía en último subtítulo.

3 Momentos del Proceso



Figura 4- Elaboración propia

La apuesta por la transversalidad (el “cómo”)

En el año 2015, el diagnóstico inicial indicaba la necesidad de trabajar sobre capacidades para la creación de conexiones y de una visión compartida. En ese sentido, se piensa la transversalidad como uno de los caminos para lograrlo y, los Gabinetes Transversales y el Laboratorio de Ideas y Políticas Públicas como los espacios donde ir trabajándola.

Al ser consultadas sobre sus recuerdos en torno a esas experiencias, las personas entrevistadas mencionaron algunas dificultades que percibieron en aquel intento por apostar por una forma de trabajo transversal o de mayor articulación horizontal:

- “Los Gabinetes transversales eran transversales en la gestión y lo discursivo, pero no en lo administrativo”.
- “Dependés de todos y no dependés de nadie”, “no se sabe quién los lleva adelante”, “nadie conduce”, “eran muchas áreas y personas implicadas, se divagaba mucho”,
- “era demasiado horizontal”,
- “faltaba un norte concreto para alinearse”,
- “Eran siempre los mismos los que participaban”,
- “la gente un poco se cansó la discusión se iba achatando”,
- “quienes participaban no tenían el chip de lo transversal”.

En ese sentido, se pueden identificar en ese primer período 2015-2017, algunos factores que obstaculizaron el intento de trabajo transversal, ya sea por trabas administrativas, falta de liderazgo o gestión o falta de “un chip de lo transversal”. Los nuevos espacios necesitaban una maduración y una gestión de la complejidad que no se llegó a materializar mostrando la dificultad de la tarea.

Además de estas dificultades, uno de los principales desafíos que aparecen en la búsqueda por transformar lógicas instituidas, es la propia inercia organizacional o “rigideces administrativas” (Serra, 2005) que hace que los Estados tiendan a permanecer en el status quo estructural, dado que están “construidos y habituados desde la lógica segmentada y verticalista weberiana” (Davicino, 2019).

Sumado a todo ello, aparecen otras cuestiones que valen la pena señalar en este momento. Como en casi todo proceso de cambio, se evidencia que algunas personas tuvieron como primera reacción al trabajo transversal cierto rechazo y desconfianza. A su vez, en ese trabajo con otros y otras de manera horizontal, aparecen- o re aparecen- conflictos.

Partiendo de este diagnóstico sobre las dificultades del trabajo transversal y retomando lo mencionado por Serra en cuanto a que “en el ámbito de la gestión transversal la percepción final es que las cosas no acaban de funcionar correctamente” (2005, p. 2) , en las entrevistas se consultaba en torno a la idea de transversalidad que cada actor tenía, y allí aparecieron distintas miradas:

- Transversalidad vinculada al diálogo: “diálogo institucional, “proceso de diálogo hacia adentro”.
- Transversalidad vinculada al trabajo en equipo: “pensar como lo de un área puede afectar a las otras y como otras áreas pueden contribuir”, “distintas secretarías trabajando con mismos ejes y para mismos destinatarios/as”, “relaciones con el resto del gabinete”.
- Transversalidad vinculada a tener una visión más global o integral: “integralidad”, “la municipalidad es una sola”, “poner un tema en la agenda en común”.
- Transversalidad como intercambio de información: “lugar de consulta e intercambio de información”, “estar al tanto de lo que pasa”.

Lo que aparece en la diversidad de definiciones es la falta de un lenguaje común entre las y los actores sobre lo que es la transversalidad. Esto lleva a que lo que los resultados deseados sean diversos y a que, muchas veces, las y los actores políticos tengan un “exceso desmesurado de expectativas en cuanto a su capacidad para resolver retos organizativos y políticos en el campo de la mejora y de la modernización de las organizaciones públicas” (Serra, 2005, p.3).

La complejidad en los procesos

La apuesta por adoptar visiones y maneras de trabajo que no se ajustan a las divisiones clásicas de la organización y que requieren de nuevas respuestas organizativas o nuevas formas de trabajo, surge justamente de la complejidad de las problemáticas

que existen y que se trabajan en esos espacios para co construir estrategias transversales. Por tanto, la relación entre complejidad y transversalidad es muy estrecha, siendo esta última una de las herramientas y estrategias para poder trabajar en situaciones complejas.

En las entrevistas se observan múltiples miradas en torno a qué hacía que una situación sea compleja. Allí lo complejo aparecía como:

- Lo que excede a lo técnico;
- Lo que requiere proceso sostenido en el tiempo más allá del ahora;
- Lo que viene acumulando situaciones irresueltas anteriormente;
- Lo que tiene riesgo potencial de convertirse en conflicto público (entre otras).

Entre las respuestas, es posible establecer dos líneas, por un lado problemáticas complejas ligadas a cuestiones políticas en el territorio; y por el otro, problemáticas complejas de la propia construcción de las políticas y la gestión. La diferencia central radica en que las primeras requieren diálogo con actores del territorio que, generalmente, tienen miradas y racionalidades distintas; las segundas requieren diálogo y articulación a nivel interno con actores políticos, compañeros y compañeras de gestión. Lo que las personas entrevistadas comparten más allá de los matices de la situación que perciben como compleja, es que en esos momentos es cuando recurren al espacio de facilitación.

El rol de la persona facilitadora para posibilitar cambios

Como se mencionó anteriormente, desde los inicios del proceso el hilo conductor que siguió traccionando el acompañamiento desde la IADT fue la figura de la persona facilitadora y el acompañamiento de Praxis.

En la primera etapa, se hace hincapié en la formación de facilitadores con segundas y terceras líneas de gestión para el fortalecimiento de capacidades personales y la construcción de capacidades colectivas. En la segunda etapa se plantea un proceso de facilitación y co generación desde el abordaje de problemas desde la jefatura de gabinete. Desde el año 2020, el facilitación fue tomando un formato

distinto vinculado a un acompañamiento más focalizado / individualizado ante problemáticas emergentes y situadas de la gestión, una facilitación de “acontecimientos”.

Aún con los matices mencionados en cada etapa, el espacio de facilitación es reconocido por todas las personas entrevistadas como un lugar con el que cuentan cuando:

- **Necesitan trabajar con otras áreas y/o actores:** “hablar con varios secretarios”, “cuando es difícil articular entre el gabinete”, “cuando se requiere intervención de distintos actores”, “cuando otras áreas no dan respuesta”, “cuando entre secretarios no tienen el poder de darse órdenes entonces se necesita triangular”, “cuando no se puede resolver lo interno con otros funcionarios”.
- **Necesitan reflexionar:** “cuando necesitás respirar”, “cuando chocás la pared”, “cuando bajó el agua y ya se solucionó la urgencia”, “cuando estás sobrepasada”.
- **Se trata de situaciones percibidas como complejas:** “temas sensibles”, “temas políticos que exceden lo técnico”, “cuestiones que requieren proceso en el tiempo”, “situaciones críticas o de conflicto que requieren estrategias de mediano o largo plazo”, “temas que combinan gestión y política”, “temas que necesitan perspectiva global”, “temas que exceden lo tuyo y hay que dar respuesta política”, “temas que acarrear situaciones históricas irresueltas”, “temas que tienen riesgo potencial a nivel público”.

Una vez que recurren al espacio de facilitación, o bien en algunos casos se señala que el espacio de facilitación recurre a ellos, las personas entrevistadas identifican que allí encuentran:

- **Orden y organización:** “donde poner énfasis”, “cuáles son las prioridades”, “no gastar energías en cosas que no vale la pena”, “relajar”, “pone metodología le traes cosas sueltas y las ordena”, “guía”, “acomoda”, “marca el rumbo”, “de un problema gigante te das cuenta que no era tal”, “delimita ejes”, “da claridad”.
- **Seguimiento y acompañamiento:** “una memoria de lo que se hizo a la cual poder volver”, “hace seguimiento”, “te vas de ahí y sabés que no estás sola”, “al tiempo retoma el tema y te

vuelve a preguntar”, “acompaña la tarea no la hace”.

- **Una visión más amplia:** “agregarle lo político a lo técnico”, “salir del sesgo particular”, “da una panorámica”, “visión por fuera del día a día”, “un marco que te permite abstraerte”, “una mirada más externa no metida en la gestión”, “una perspectiva más amplia”, “conoce lo que sucede del otro lado y guía para ese lado”, “aporta otra mirada más fresca que no podés tener cuando estás metido en el problema”.
- **Articulación:** “articula para destrabar y motorizar cosas”, “es como tener el gabinete transversal pero con una persona”, “el rol es fundamental para generar la transversalidad”, “junta la tropa”, “cooperación para resolver”, “es el primus inter pares para mantener el espíritu de trabajo en equipo”.
- **Reflexión:** “no es resolver cosas sino orientarte”, “no te da las respuestas a veces te vas con más preguntas que te abren líneas para buscar uno mismo la respuesta”, “te pone los pies en la tierra”.
- **Escucha y contención:** “escucha empática”, “terapéutica”, “psicólogo”, “esperanza de que hay solución”, “contención”, “te dedica tiempo”, “paz”, “tranquilidad”, “la clave es la confianza porque tiene mucha información y no la usa para hacer daño”.

Eso que reconocen las personas en el espacio de facilitación, está vinculado con las *capacidades de la persona facilitadora*. Entre esas capacidades se resaltan: la escucha y repregunta; la sistematización/ordenamiento de información; la mirada política y de gestión; la confianza; la visión de las prioridades; la capacidad de monitorear/seguir los procesos. Las frases que aparecen en las entrevistas para caracterizar lo que perciben sobre el rol de la persona facilitadora son: “invisible”, “no es protagonista”, “escucha activa”, “empatía”, “capacidad de síntesis”, “construcción de confianza”, “interés por otras personas”, “involucramiento”, “mirada crítica”, “lectura del contexto”, “visión del todo”, “generación de entusiasmo”, “interés por aprender”.

Si bien son múltiples y diversas las percepciones acerca de qué es la facilitación y las cualidades de la persona facilitadora, hay una que sobresale por sobre el resto, y es la *legitimidad* con que cuenta para

llevar adelante el acompañamiento en los procesos de facilitación. Una legitimidad que se fue construyendo desde el inicio del proceso pero que se fortaleció a partir del 2018.

Por otro lado, de las personas entrevistadas durante el 2023, 11 se reconocen como facilitadoras, 2 no se reconocen y 1 no respondió. A su vez, las personas entrevistadas también reconocen que existen otras personas, dentro de la gestión municipal, que tienen esas características. En este punto se registra una de las claves del proceso de facilitación que, desde nuestro enfoque, es el aspecto pedagógico. Si bien, en lo que denominamos el segundo y tercer momento de este proceso, se configura de una manera menos estructurada, lo que se produce es un proceso formativo. La persona facilitadora va aplicando una pedagogía de la facilitación que otras y otros reconocen, y que les sirve para percibirse a sí mismos en ese rol para con las personas de su entorno.

REFLEXIONES FINALES

En estas páginas se reconstruye la experiencia de acompañamiento desde la Investigación Acción focalizada en el cambio organizacional que realizó el Instituto Praxis de Investigaciones Tecnológicas y Sociales para el Desarrollo Territorial de la UTN-FRRA (Praxis) al municipio de Rafaela desde el año 2015 hasta el 2022. Se pretende que este trabajo ayude a seguir reflexionando sobre cómo las personas facilitadoras pueden contribuir a la construcción y fortalecimiento de cambios organizacionales en la gestión pública, es decir, cambios en la estructura y en la manera de trabajar.

A partir de la sistematización se entiende que, mientras se van haciendo acciones para romper con la verticalidad propia de la administración pública, es necesario construir miradas y lenguajes compartidos entre quienes son parte del proceso de cambio. Se evidencia que, en esta experiencia, hubiera sido importante fortalecer qué se entiende por transversalidad y complejidad para que todos los actores y actoras actúen en ese sentido. Aparece teoría que al no estar vinculada con los procesos, luego se transforma en impedimentos.

Asimismo, nunca hay que desestimar lo instituido organizacionalmente, el cambio encuentra fuerzas que son grandes barreras a la hora de aceptar nuevas miradas y esfuerzos.

A su vez, queda claro que estos procesos son largos y no lineales. Por un lado la variable tiempo (nosotros agregamos también “la paciencia”) y por otro, en los años descritos anteriormente, se pueden detectar distintas etapas caracterizadas por diferentes tipos de conducciones y ámbitos de la gestión involucrados: el ICEDEL y la jefatura de gabinete y dentro de ella, a su vez, distintas personas a cargo. Las apuestas, prioridades y sus efectos en la manera de organizar el cambio nos indican que las acciones tienen que ver con sus contextos y las personas. No es posible aplicar recetas: la cuota de flexibilidad y negociación con el “sistema” debe ser alta.

Para ello también es importante remarcar la necesaria existencia del diálogo democrático que ayude a gestionar los conflictos y a generar acuerdos mínimos de cooperación. El diálogo promueve el encuentro, el conocerse, el intercambio de miradas y experiencias, el compartir. En su profundización, también, el diálogo acarrea la posibilidad de que los conflictos se visibilicen, pero esto lleva un tiempo para reconocerlo y abordarlo entre las personas que forman parte de este vínculo. Además, es importante entender que estos cambios no ocurren en lo inmediato y que incluso pueden retroceder cuando se modifican las maneras de entender los procesos.

A la luz de esta experiencia, y retomando lo expuesto en el marco teórico, se evidencia que los procesos de cambio organizacional que acompañan la construcción de una nueva gobernanza no son posibles sin personas que faciliten ese recorrido y que, a su vez, generen capacidades para la facilitación (Arroña y Larrea, 2022).

La facilitación se visibiliza como motor del trabajo transversal para el logro de cambios organizacionales y participan de procesos donde se cruza el elemento racional con el emocional- primando muchas veces este último. Esa división, que por tantos años estuvo presente en la academia y que comienza a revisarse desde las epistemologías críticas, desaparece con estas figuras que promueven la reflexión, el cruce de saberes y la generación colectiva de conocimientos, el cuidado, la contención, la escucha activa y el acompañamiento, para la sostenibilidad de los procesos de desarrollo territorial (DT). En las respuestas de las distintas personas es muy claro cómo se mezclan estas dimensiones cuando se habla de la facilitación

Para cerrar, se constata en las entrevistas que, mantenido en el tiempo, un proceso de facilitación tam-

bién construye capacidades en otras y otros que participan del proceso y eso permite ampliar el campo de actuación en la organización o en el territorio.

BIBLIOGRAFÍA

- Arroña, A. y Larrea, M. (2022) Marcos para la construcción de una gobernanza colaborativa. Cuadernos Orkestra. ISSN 2340-7638
- Costamagna, P.; Delbón, S.; Rébola, R. (2021) Personas facilitadoras y territorio. Experiencias de fortalecimiento y construcción de capacidades. Revista RED DETE (11), 12-24.
- Costamagna, P. y Larrea, M. (2017) Actores facilitadores del desarrollo territorial. Una Aproximación desde la construcción social”; Serie Desarrollo Territorial: Instituto Vaso de Competitividad Orkestra (Fundación Deusto) y Facultad Regional Rafaela (Universidad Tecnológica Nacional). Publicaciones Universidad de Deusto, ISBN: 978-84-16982-32-5
- Cravacuore, D. (2002) Innovación en la gestión municipal. Universidad Nacional de Quilmes.
- Cravacuore, D., Ilari, S. y Villar, A. (2004). La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas. Universidad Nacional de Quilmes.
- Davicino, J. (2019) Una mirada sobre las capacidades estatales para la gobernanza. En Andretich, G. (coord.). Transitar el territorio: reflexiones desde el proceso de formación en desarrollo territorial. ISBN 9788413250441, págs. 15-28
- Delbón, S.; Parra, J.; Rébola, R. (2021) Elementos para la construcción de diálogos territoriales. La experiencia de Rafaela (Santa Fe, Argentina): trayectoria histórica y presente. Documentos Y Aportes En Administración Pública Y Gestión Estatal, 21(37).
- Karlsen, J. y Larrea, M. (2014). Territorial development and action research: Innovation through dialogue. Farnham: Gower.
- Larrea, M. y Costamagna, P. (2017). Actores facilitadores del desarrollo territorial Una aproximación desde la construcción social. Orkestra - Instituto Vasco de Competitividad Fundación Deusto.
- Oszlak, O. (2014) “Gobierno abierto. Hacia un nuevo paradigma de gestión pública”, en Kaufman & Oszlak, Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional, Montevideo, IDRC-RedGEALC-OEA.
- Rébola, R. (2020) Una mirada sobre los diálogos locales como procesos de construcción de capacidades y de transformación territorial. A la luz de las experiencias de acompañamiento con las comunidades de San Vicente y Ramona. En Revista RED DETE (8), 27-39.
- Rébola, R. (2019) El diálogo interinstitucional en el territorio. La experiencia del Consejo Consultivo Social de Ra-

faela (Santa Fe, Argentina); capítulo 16, pág. 322 a 345 en Paño Yañez P., Rébola R y Suarez Elías M. (compiladores): Procesos y Metodologías participativas. Reflexiones experiencias para la transformación social”. CLACSO – UDELAR. ISBN: 978-9974-93-184-8.

- Serra, A. (2005). La gestión transversal. Expectativas y resultados. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 32. Caracas.
- Tecco, C. (2002) Innovaciones en la gestión municipal y desarrollo local. En Cravacuore, Daniel (Comp.): “Innovación en la Gestión Municipal”. Edición de la Federación Argentina de Municipios (FAM) y la Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Buenos Aires, 2002. ISBN 987-002-3, pp 59-80.



VALORACIÓN RÁPIDA DE LAS VENTAJAS PARA EL DESARROLLO DE CIUDADES SENSIBLES AL CLIMA: LA EXPERIENCIA DE LA METODOLOGÍA RACCA EN ÁFRICA ORIENTAL



FRANK WÄLTRING (Alemania)

Socio de la consultora Mesopartner. Su trabajo se centra en el desarrollo económico local, regional y los enfoques de desarrollo urbano sostenible. Su trayectoria incluye el desarrollo de ventajas de sostenibilidad local y procesos de creación de redes, promoción de la innovación, clústeres y redes empresariales, enfoques de innovación económica inteligente en zonas urbanas y rurales.



MÓNICA MUÑOZ (México)

Especialista en desarrollo local, comunicación social y sustentabilidad. Su trayectoria incluye la coordinación de redes de colaboración, el diseño y facilitación de metodologías para procesos participativos, estrategias de comunicación y de gestión del conocimiento, consultoría para la implementación de proyectos de sustentabilidad y cooperación al desarrollo. Integrante de la RedIbercomp y colaboradora asociada en Mesopartner para América Latina.

RESUMEN

El artículo presenta una metodología basada en el enfoque participativo y de "abajo-arriba" para la planificación y desarrollo de estrategias climáticas territoriales. La evaluación rápida de las ventajas del desarrollo de ciudades sensibles al clima (RACCA, por sus siglas en inglés) destaca la importancia de involucrar a actores locales de sectores público, privado, academia y sociedad civil en la identificación de oportunidades y soluciones climáticas. A partir de la experiencia territorial de su implementación en la ciudad de Garowe (Somalia) se explora la superación de los desafíos comunes en la planificación climática, donde a menudo se utilizan enfoques externos y técnicos que pueden no ser adecuados para el contexto local. Se subraya la necesidad de contextualizar las estrategias y asegurar la aceptación local para garantizar la sostenibilidad de las iniciativas climáticas. En el caso de Garowe, una ciudad en Somalia afectada por el cambio climático y la pobreza, se resalta la importancia de esta metodología como una estrategia útil para abordar los desafíos específicos de la región. Y, a modo de conclusión, el texto enfatiza la relevancia del involucramiento de actores locales diversos como una estrategia funda-

mental para abordar el cambio climático en desde el territorio, aún en contextos complejos y de incertidumbre.

Palabras clave: Metodologías participativas, evaluación rápida, estrategias climáticas territoriales, ciudades sensibles al clima.

ABSTRACT

The article presents a methodology based on a participatory and bottom-up approach for the planning and development of local climate strategies. The Rapid Appraisal of Climate-sensitive City Development Advantages (RACCA) highlights the importance of involving local stakeholders from the public, private, academic, and civil society sectors in identifying climate opportunities and solutions. Based on the territorial experience of its implementation in of Garowe (Somalia), it explores overcoming common challenges in climate planning, where external and technical approaches are often and may not be appropriate for local contexts. It highlights the need to contextualize strategies and ensure local buy-in to ensure the sustainability of climate initiatives. In the case of Garowe, a city affected by climate change and poverty, the importance of this methodology is highlighted as a useful strategy to address the specific challenges of the region. To conclude, the text emphasizes the relevance of the engagement of diverse local actors as a fundamental strategy to address climate change from the territory, even in complex and uncertain contexts.

Keywords: Bottom-up, Participatory Methods, Rapid Assessment, Local climate strategies, climate-sensitive city.

¿Qué es un enfoque sensible al clima? El contexto del desarrollo de las ciudades

Las estrategias sensibles al clima para las ciudades implican la implementación de medidas y políticas

para mitigar y adaptarse a los impactos del cambio climático. Las áreas de intervención suelen estar relacionadas con el uso del agua, la gestión de residuos, soluciones de movilidad más respetuosas con el medio ambiente y saludables, el diseño de espacios verdes de recreo, el aumento de las fuentes de energía renovables en edificios e industrias y la garantía de una infraestructura resiliente al clima.

Abordar estos problemas sólo puede hacerse con una masa crítica de actores locales que estén en sintonía respecto de las prioridades frente a la sensibilidad climática e involucrados en el proceso de aplicación. La creación de una ciudad sensible al clima requiere de participación y sinergia entre las partes interesadas, las organizaciones, las empresas y los hogares.

SU IMPLEMENTACIÓN ESTÁ ORIENTADA A LOGRAR UNA PARTICIPACIÓN MÁS SIGNIFICATIVA DEL SECTOR PRIVADO Y LA SOCIEDAD CIVIL EN LA IDENTIFICACIÓN Y PUESTA EN MARCHA DE SOLUCIONES CLIMÁTICAS PARA LAS CIUDADES. PROMOCIENDO QUE LAS INNOVACIONES EMPRESARIALES, SOCIALES Y DEL SECTOR PÚBLICO GENEREN SINERGIAS PARA HACER DE UNA ESTRATEGIA CLIMÁTICA UN PROCESO VIABLE Y VIVO.

La metodología RACCA¹ (por sus siglas en inglés) promueve un enfoque participativo en el diseño de estrategias de ciudades sensibles al clima y se basa en tres observaciones principales a una gran cantidad de estrategias existentes:

1. Muchas de las estrategias se basan en gran medida en datos, se enfocan fuertemente en la infraestructura y se centran en el sector público local como principal agente de cambio responsable. El sector privado, las empresas, así como los hogares y los grupos de la sociedad civil están menos involucrados.
2. Las estrategias son diseñadas por expertos externos en lugar de locales o, en conjunto con actores locales.
3. La mayoría de estas estrategias se concentran en presentar iniciativas a largo plazo, minimizando o reduciendo el número de iniciativas a corto plazo, además de aquéllas que tienen foco en esfuerzos de cambio de mentalidad y del cambio de comportamiento a través de la participación en el proceso.
4. Muchas estrategias se basan en la financiación pública o en soluciones que provengan del sector público, en detrimento de la búsqueda de

¹ Rapid Appraisal of Climate-sensitive City Development Advantages (RACCA)



soluciones en red, incluidos las innovaciones empresariales y sociales o la búsqueda de concertación multisectorial.

En consecuencia, las soluciones pueden no ser adecuadamente contextualizadas, tener una débil aceptación de las partes interesadas locales y pueden desincentivar la iniciativa por parte de los sectores poco involucrados durante el proceso, lo que finalmente afecta la sostenibilidad de las iniciativas y la eficacia de agendas locales sensibles al clima.

En consecuencia, las soluciones pueden no ser adecuadamente contextualizadas, tener una débil aceptación de las partes interesadas locales y pueden desincentivar la iniciativa por parte de los sectores poco involucrados durante el proceso, lo que finalmente afecta la sostenibilidad de las iniciativas y la eficacia de agendas locales sensibles al clima.

Valoración rápida de las ventajas para el desarrollo de ciudades sensibles al clima

RACCA, está diseñada para promover un enfoque participativo y de abajo hacia arriba en el abordaje

del cambio climático a nivel de ciudades y comunidades.

Su implementación está orientada a lograr una participación más significativa del sector privado y la sociedad civil en la identificación y puesta en marcha de soluciones climáticas para las ciudades. Promoviendo que las innovaciones empresariales, sociales y del sector público generen sinergias para hacer de una estrategia climática un proceso viable y vivo.

Para lograrlo se siguen algunos principios básicos:

- El análisis y el diseño de la estrategia se basan en redes locales de innovación que incluyen actores locales, privados, públicos y cívicos.
- Un enfoque ascendente, identificando problemas, prioridades y soluciones específicas al contexto.
- Orientado a la acción, se basa en la implementación de iniciativas concretas realizables con los recursos disponibles
- Aplicación de herramientas de fácil implemen-

tación en entrevistas y talleres de grupos focales, disminuyendo la demanda de capacitación técnica especializada.

Las etapas de implementación, que pueden visualizarse en la Figura 2. Están planteadas para adaptar su duración y alcance conforme cada contex-

to local, pudiendo configurarse como un proceso iterativo para sostener la colaboración entre actores locales de sectores diversos.

El proceso de aplicación de RACCA



Innovación abierta: la experiencia de implementación

RACCA ha sido desarrollada por [Mesopartner](#). La primera experiencia se está llevando a cabo con el Grupo de Trabajo de la municipalidad de Garowe como parte del proyecto "Promoción de la participación económica de los desplazados internos extremadamente pobres y los residentes de las comunidades de acogida en Puntlandia, Somalia" con el apoyo del programa Connective Cities implementado por la cooperación alemana GIZ.

Para realizarlo, se ha integrado un equipo local multisectorial de alrededor de quince personas, las cuales van desde representantes de la municipalidad local, integrantes de entidades de investigación, de organizaciones de la sociedad civil o profesionales del sector privado.

Se han definido ejes de trabajo en alineación con la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) de Somalia y conforme a los desafíos locales específicos de la ciudad de Garowe, identificados por el equipo multidisciplinario, dando como resultado cuatro tópicos priorizados: **residuos, agua, espacios verdes y movilidad**.

Durante el proceso de trabajo conjunto se ha transitado por actividades de colaboración a distancia, híbridas y presenciales. Es relevante destacar que, puesto que la metodología se fortalece en el trabajo y colaboración de las redes locales, el rol de facilitadores externos se enfoca en ofrecer una metodología que facilite conversaciones transformadoras en territorio, proveer de herramientas para sustentar o fomentar la recolección de datos, la toma de decisiones y, en definitiva, promover espacios de coor-



Participante del taller de fortalecimiento realizado en Kenia

dinación entre actores locales, específicamente integrantes del equipo multidisciplinario. Entre otros, se han realizado dos actividades que se destacan para ilustrar la experiencia:

- **Evento de fortalecimiento de capacidades.** La metodología considera la realización de un evento presencial que cuente con la participación del equipo multidisciplinario. En esta experiencia, se realizó un encuentro de cuatro días en la ciudad de Nairobi (Kenia) en el que participó, además del equipo de Garowe, otros profesionales en representación de localidades de Kenia y representantes de Oficinas Municipales de Cambio Climático de países de África Oriental. El programa del evento hizo un especial énfasis en el carácter práctico e innovador para utilizar herramientas de diagnóstico rápido y ejercicios de fortalecimiento para la identificación de iniciativas climáticas concretas. Incluyó el estudio de casos concretos, visitas a actores y proyectos en Nairobi con el objetivo de promover el aprendizaje entre pares y ampliar la red de colaboración entre agentes de cambio territoriales.
- **Implementación de un primer ciclo de iniciativas de iniciativas de corto plazo.** Incentivar la investigación acción a partir de realizar actividades concretas, aún desde un enfoque de experimentación, es uno de los pilares de RACCA. El primer ciclo de iniciativas de corto plazo tuvo una duración de cuatro semanas y ha sido realizado en su totalidad por el equipo local. El propósito es impulsar el intercambio, indagación y contacto con otros actores locales que no estén directamente involucrados en el desarrollo del proyecto o con el equipo multidisciplinario. Así, cada uno de los cuatro grupos de trabajo diseñó un plan de trabajo, realizó entrevistas, observaciones o actividades piloto que permitieran recolectar más información o probar la pertinencia en la aplicación de ciertas iniciativas piloto. El rol del equipo facilitador externo fue, nuevamente, el de proponer una ruta de acción general y fomentar conversaciones en el grupo para incentivar la reflexión acerca de lo observado, para generar aprendizajes que puedan ser posteriormente aplicados en futuras iniciativas y en una estrategia de desarrollo sensible al clima más amplia.

A través del diseño de herramientas de fácil aplicación para el análisis e identificación de iniciativas específicas del contexto, se ha logrado un sólido involucramiento del equipo local y se han dado los primeros pasos para buscar la aceptación de los actores locales, como elementos clave en un proceso de transformación de una estrategia de desarrollo urbano sensible al clima.

Estos resultados son especialmente valiosos tomando en cuenta el contexto territorial complejo y de alta vulnerabilidad de Garowe, aunque también permiten vislumbrar posibles ventajas de la implementación de la metodología en otras ciudades y comunidades que se enfrenten a otras circunstancias, inclusive de alta complejidad, incertidumbre y en donde los saberes locales demuestran ser un factor diferenciador para impulsar un desarrollo local sensible al clima.

Garowe, es una ciudad media ubicada en el noroeste de Somalia que cuenta con una población de alrededor de 150,000 habitantes, incluyendo a personas desplazadas internamente (IDPs), individuos empobrecidos en áreas urbanas

(nómadas afectados por la sequía durante los meses de verano) y refugiados que residen principalmente en dos asentamientos en las afueras orientales de la ciudad. La tasa de crecimiento de la ciudad se estima en aproximadamente un 3% al año, pero está sujeta a fluctuaciones derivadas del flujo de población desplazada.

En 2005, se estimó que tenía aproximadamente 1,500 hogares desplazados, con un total de 12,605 personas, lo que la convierte en la tercera ciudad con el mayor número de individuos vulnerables en Somalia, siguiendo a Bossaso y Galkayo. Garowe, capital del Estado de Puntlandia, ha experimentado una transformación, pasando de ser una pequeña ciudad en la década de 1990 a convertirse en un próspero centro urbano.

La economía de la ciudad está fuertemente influenciada por las agencias gubernamentales estatales, así como las de Naciones Unidas y de diversas ONG que sostienen un rol importante como em-

pleadores. Por su parte, la ganadería, la agricultura y el comercio constituyen más de la mitad de las actividades económicas de la ciudad.

A TRAVÉS DEL DISEÑO DE HERRAMIENTAS DE FÁCIL APLICACIÓN PARA EL ANÁLISIS E IDENTIFICACIÓN DE INICIATIVAS ESPECÍFICAS DEL CONTEXTO, SE HA LOGRADO UN SÓLIDO INVOLUCRAMIENTO DEL EQUIPO LOCAL Y SE HAN DADO LOS PRIMEROS PASOS PARA BUSCAR LA ACEPTACIÓN DE LOS ACTORES LOCALES, COMO ELEMENTOS CLAVE EN UN PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO URBANO SENSIBLE AL CLIMA.



La región está lidiando con las duras realidades del cambio climático, marcadas por el aumento de las temperaturas y eventos climáticos extremos, como sequías e inundaciones repentinas. Esta situación se agrava debido a factores no relacionados con el clima, que desvían los fondos gubernamentales destinados a fortalecer la resiliencia de las comunidades.

Por ejemplo, la ciudad se enfrenta a desafíos derivados de ciclones y fuertes lluvias, que provocan inundaciones que dañan la infraestructura. La ciudad es vulnerable a las inundaciones debido a la falta de drenaje adecuado, la urbanización y la erosión del suelo. Los desafíos ambientales empeoran debido a la pobreza y las sequías recurrentes.

Mirando hacia el futuro: aprendizajes y potencial de aplicación

La experiencia de implementar RACCA en la ciudad de Garowe ha ofrecido múltiples aprendizajes que pueden enriquecer su aplicación en otras localidades y, a su vez, inspirar a otras experiencias territoriales de construcción de estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático.

Entonces, mirando hacia el futuro, existe interés por ampliar la aplicación de la metodología RACCA para la promoción de estrategias de desarrollo sensibles al clima en otras ciudades de África Oriental y en territorios denominados “Islas de calor” priorizados por el programa Connective Cities, asimismo los autores enfatizan el carácter abierto de la metodología RACCA y su interés por ampliar su aplicación en otras regiones y ciudades del mundo, por lo cual, se invita al público lector a utilizar la experiencia presentada para enriquecer sus propias iniciativas.

CONCLUSIONES

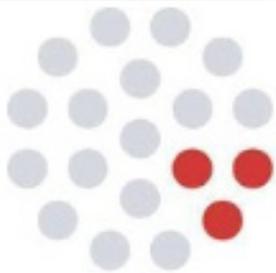
Los desafíos en la planificación climática suelen incluir diseños técnicos externos, que pueden llevar a soluciones poco adecuadas para el contexto local. La falta de participación de expertos locales, organizaciones de investigación y el sector privado en el proceso de diseño puede debilitar la sostenibilidad de las iniciativas climáticas locales.

Metodologías innovadoras como RACCA promueven la colaboración entre actores diversos y buscan la generación de sinergias para hacer viables las estrategias climáticas territoriales. La implementación

de metodologías que prioricen el enfoque participativo en la agenda local de soluciones climáticas, implica el involucramiento de actores, tanto del sector público como privado, academia y sociedad civil, en la identificación de desafíos y soluciones climáticas con el objetivo de asegurar que las estrategias sean pertinentes y tengan una mayor aceptación e impacto local.

En conjunto, la experiencia implementada ha logrado demostrar la importancia de involucrar a actores locales diversos y la importancia de la acción a través de iniciativas concretas y de corto plazo para motivar la experimentación, la construcción de confianza y la sinergia con redes locales existentes que puedan sostener y participar de estrategias climáticas territoriales más amplias, particularmente en contextos complejos como Garowe, donde el cambio climático y otros desafíos relacionados con la economía local y migración tienen impactos significativos en la localidad.

Te invitamos a conocer Mesopartner: <https://www.mesopartner.com/es/nuestra-practica/temas/el-desarrollo-economico-verde>



CURE
Centro Universitario
Regional del Este



**UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY**

REGIÓN ESTE DEL URUGUAY; EDUCACIÓN TERCIARIA E IMPACTO EN LA INSERCIÓN LABORAL



VICTORIA MOGNIS (Uruguay)

Licenciada en Economía. Magister en Urban Management. Posgrados en Derecho y Economía del Cambio Climático. Actualmente: Docente universitaria. Actividades de difusión de la educación universitaria en la región este, vinculación con el medio y sensibilización



CECILIA OIS (Uruguay)

Licenciada en Economía. Actualmente: Coordinadora Centro Pyme Treinta y Tres. Docente universitaria Universidad de la República.

El presente artículo fue elaborado a partir del trabajo final para obtener el egreso del Posgrado en Economía y Gestión para la Inclusión; Eje Desarrollo Territorial. FCEA-UDELAR.

Título del trabajo de posgrado: ADMINISTRACIÓN Y CONTABILIDAD DEL CURE Y SU ADECUACIÓN AL MERCADO LABORAL EN LA REGIÓN ESTE DEL URUGUAY

RESUMEN

Transcurridos 10 años del dictado de la carrera Tecnólogo en Administración y Contabilidad del Centro Universitario Región Este de Uruguay, ¿cómo está impactando en la inserción laboral y en las oportunidades de trayectorias universitarias?

El documento original, elaborado en el marco del

egreso del Posgrado de Economía y Gestión para la Inclusión, realiza un análisis del impacto actual de la oferta educativa del Tecnólogo en Administración y Contabilidad (TAC) en la inserción laboral de los estudiantes y egresados. El análisis incluye en su marco conceptual el proceso de descentralización universitaria, y el vínculo existente entre universidad y territorio, estudiando la situación de una de las carreras de pregrado del Centro Universitario Regional del Este (CURE) de la Universidad de la República (Udelar). Dicho centro universitario abarca los departamentos de Maldonado, Rocha, Lavalleja y Treinta y Tres en Uruguay. El TAC inició en el año 2012, es una carrera cuya referencia académica corresponde a la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA) y fue diseñada para dictarse en los Centros Universitarios Regionales (CENUR).

Palabras clave: Descentralización, Universidad, territorio, mercado laboral, Centro Universitario de la Región Este (CURE), Tecnólogo en Administración y Contabilidad (TAC)

ABSTRACT

After ten years of the Technologist in Administration and Accounting (TAC) program at the Eastern Region University Center (CURE) of Uruguay, how is it impacting job placement and opportunities for university careers?

The original document, prepared within the framework of the Graduate Program in Economics and Management for Inclusion, analyzes the current impact of the educational offer of the Technologist in Administration and Accounting (TAC) on the job placement of students and graduates. The conceptual framework is the process of university decentralization, and the existing link between university and territory. The objective is to study the situation of one of the undergraduate programs of the Eastern Regional University Center (CURE) of the University of the Republic (Udelar). This university center covers the departments of Maldonado, Rocha, Lavalleja and Treinta y Tres in Uruguay. The TAC began in 2012, it is a degree whose academic reference corresponds to the Faculty of Economic and Administration Sciences (FCEA) and was designed to be taught at the Regional University Centers (CENUR).

Keywords: Decentralization, University, territory,

labor market, Eastern Region University Center (CURE), Technologist in Administration and Accounting (TAC)

INTRODUCCIÓN

Transcurridos 10 años del dictado de la carrera Tecnólogo en Administración y Contabilidad del Centro Universitario Región Este de Uruguay, ¿cómo está impactando en la inserción laboral y en las oportunidades de trayectorias universitarias?

El documento original, elaborado en el marco del egreso del Posgrado de Economía y Gestión para la Inclusión, realiza un análisis del impacto actual de la oferta educativa del Tecnólogo en Administración y Contabilidad (TAC) en la inserción laboral de los estudiantes y egresados. El análisis incluye en su marco conceptual el proceso de descentralización universitaria, y el vínculo existente entre universidad y territorio, estudiando la situación de una de las carreras de pregrado del Centro Universitario Regional del Este (CURE) de la Universidad de la República (Udelar). Dicho centro universitario abarca los departamentos de Maldonado, Rocha, Lavalleja y Treinta y Tres en Uruguay. El TAC inició en el año 2012, es una carrera cuya referencia académica corresponde a la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA) y fue diseñada para dictarse en los Centros Universitarios Regionales (CENUR).

En los últimos 10 años, el proceso de descentralización de Udelar ha dado importantes pasos, consolidando en el interior del país la oferta académica de pregrado, grado, posgrados, cursos de educación permanente y la creación de los Ciclos Iniciales Operativos (CIO).

En Uruguay, en el año 2020, el sistema de educación registró ingresos en 280 carreras de grado. La mitad de las inscripciones se concentraron en quince ofertas, mientras que una de cada tres inscripciones se dio en cinco carreras, siendo Contador Público una de ellas (Gomez et al., 2021). En el interior del país, el TAC es la trayectoria válida para ingresar a las carreras de Licenciado en Administración y Contador Público. Es aquí donde se identifica la pertinencia de conocer el estado de situación de la inserción laboral actual de los estudiantes y egresados del TAC con una primera mirada en la región este del país.

Las hipótesis que guiaron el trabajo fueron las siguientes:

- 1) La oferta educativa del TAC permite una mayor inserción y mejoras en las oportunidades laborales a los estudiantes y egresados.
- 2) Los mayores desafíos se presentan en áreas de formación específica, como prácticas laborales - pasantías y manejo de Tics, que brindan una mayor adecuación curricular a las exigencias del mercado en el que se insertan.

EL MARCO TEÓRICO UTILIZADO

El marco conceptual elegido refiere a la “descentralización universitaria” y “universidad y territorio”. Se considera el proceso de descentralización universitaria en Uruguay, así como la importancia del vínculo entre universidad y territorio.

Según Rodrigo Arocena (2014), democratizar el conocimiento exige, pues, generalizar los aprendizajes que expanden capacidades y libertades, individuales y colectivas. Considera que las desigualdades en el uso del conocimiento tienen que ver ante todo con las diferentes posibilidades de acceder a la educación superior y a la calidad de la enseñanza.

En tal perspectiva, bajo la lógica de la presente investigación y siguiendo con las reflexiones de Arocena, las reformas primordiales para la democratización del conocimiento tienen que ser las que contribuyan a la generalización del acceso efectivo a formas diversas de la educación avanzada de alto nivel, conectada a lo largo de la vida entera con el trabajo, el ejercicio de la ciudadanía, la cultura y la mejora de la calidad de vida individual y colectiva.

Autores referentes de la descentralización universitaria y del desarrollo territorial, consideran que en territorios donde los indicadores de desempeño socio – económico se ubican muchas veces por debajo de la media a nivel nacional, la posibilidad de contar con instituciones y carreras que aporten a

la generación de capacidades contribuye a revertir estas situaciones (Rodríguez Miranda, 2014).

A partir de los años 2005 y 2006, el Consejo Directivo Central de Udelar impulsó con mayor énfasis el proceso de descentralización geográfica y comenzaron a plasmarse acciones relacionadas con el desarrollo de la Universidad en el interior del país.

En el año 2007 se lleva adelante el programa Desarrollo de la Universidad en el Interior. Esa política se enmarcó en un conjunto de profundas transformaciones y acciones que buscaban fortalecer la autonomía, el cogobierno y el compromiso social de la Universidad bajo el rectorado de Rodrigo Arocena. Entre ellas, se crea el Centro Universitario de la Región Este (CURE) que incluyó los departamentos de Maldonado, Rocha y Treinta y Tres.

EN EL AÑO 2007 SE LLEVA ADELANTE EL PROGRAMA DESARROLLO DE LA UNIVERSIDAD EN EL INTERIOR. ESA POLÍTICA SE ENMARCO EN UN CONJUNTO DE PROFUNDAS TRANSFORMACIONES Y ACCIONES QUE BUSCABAN FORTALECER LA AUTONOMÍA, EL COGOBIERNO Y EL COMPROMISO SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD BAJO EL RECTORADO DE RODRIGO AROCENA. ENTRE ELLAS, SE CREA EL CENTRO UNIVERSITARIO DE LA REGIÓN ESTE (CURE) QUE INCLUYÓ LOS DEPARTAMENTOS DE MALDONADO, ROCHA Y TREINTA Y TRES.

Francisco Albuquerque (2013) en el desarrollo del modelo de cuádruple hélice (Sector Público, Sector Privado, Sector de Conocimiento y Sociedad Civil) le asigna al sector del conocimiento un papel preponderante, el cual debe de ser capaz de orientar el potencial de conocimiento hacia la solución de los problemas y hacia los potenciales que tiene el territorio. Lo plantea, incluso, con la responsabilidad no solo de enseñar, sino como actor convocante que contribuya a orientar los esfuerzos del conocimiento

hacia la estrategia del territorio.

Por su parte, Arocena (2014) expresa que los estudios realizados en países donde la economía tiene sólida base en el conocimiento, muestran que existe desde el sector productivo un respaldo a la investigación en las universidades, dado que la misma constituye un ámbito fecundo para la formación de profesionales con capacidad para resolver problemas nuevos. La consolidación de procesos de interacciones público-privadas, empresariales y de la universidad, deriva en incrementos de la demanda de conocimientos y ello permite afianzar la oferta educativa, así como la expansión de las actividades de innovación y de investigación.

Siguiendo los aprendizajes de ConectaDEL de Costamagna (2015) el papel de un facilitador formador o investigador es conectar procesos continuos de reflexión y acción. Plantean que el conocimiento creado en la universidad o en el sistema científico-tecnológico no se presente como un producto acabado y la respuesta última, sino como un material de reflexión.

Se concluye el marco conceptual elegido referido a la “descentralización universitaria” y “universidad y territorio” los cuales denotan un claro paralelismo con la descentralización en Uruguay y con el estado del arte del TAC en el CURE al año 2022.

ASPECTOS DEL DISEÑO METODOLÓGICO

Las bases de datos utilizadas fueron dos: egresados con trámite de título finalizado y estudiantes activos al 21 de abril del año 2022. Se realizó un censo de egresados y una encuesta de estudiantes de una muestra representativa (muestra aleatoria estratificada simple).

Se definieron tres parámetros correspondientes a cada objetivo: 1) La caracterización de la población, 2) El mercado laboral y la formación y 3) La generación a nivel familiar de acceso a estudios universitarios del encuestado y su percepción acerca de la carrera TAC.

La caracterización se llevó a cabo preguntando al encuestado su edad y sexo. Respecto del mercado laboral y la formación, se incluyeron en la encuesta preguntas sobre su estado actual de empleabilidad, el tiempo de búsqueda de empleo, el tipo de empleo, las dificultades encontradas, las habilidades necesarias y la continuidad en el sistema educativo, analizando así las trayectorias universitarias.

En el último parámetro se hizo referencia en las preguntas respecto de qué generación de estudiante y/o egresado universitario era en la familia y al nivel de satisfacción con la formación obtenida en el TAC

La información recabada fue sistematizada, analizada y presentada en formato reflexivo bajo la lógica de aportes a la descentralización universitaria, así como una posible contribución a procesos de universidad y territorio en la región este del Uruguay.

PRINCIPALES RESULTADOS DESCRIPTIVOS

Caracterización de la población

Con respecto a los estudiantes, se identificó una mayor proporción de los mismos entre las edades de 18 y 24, así como de entre 25 y 30, representando estos un 66%; seguidos por la franja entre 31 y 40, así como los mayores de 40, representando ambos un 34%.

En los egresados se encontró que la mayor proporción corresponde a las franjas etarias entre 20 y 35 años, representando estos un 75%, quedando en menor proporción (25%) en las franjas de 36 a 40 y mayores de 40 años.

Las estudiantes femeninas representan una mayoría de 65,2%, mientras que en menor proporción se ubican los estudiantes masculinos con un 34,3%, contando con un 0,5% que no se siente identificado por ninguno de los dos sexos.

Por su parte, las egresadas del sexo femenino representan un 69% mientras que los del sexo masculino son un 31%.

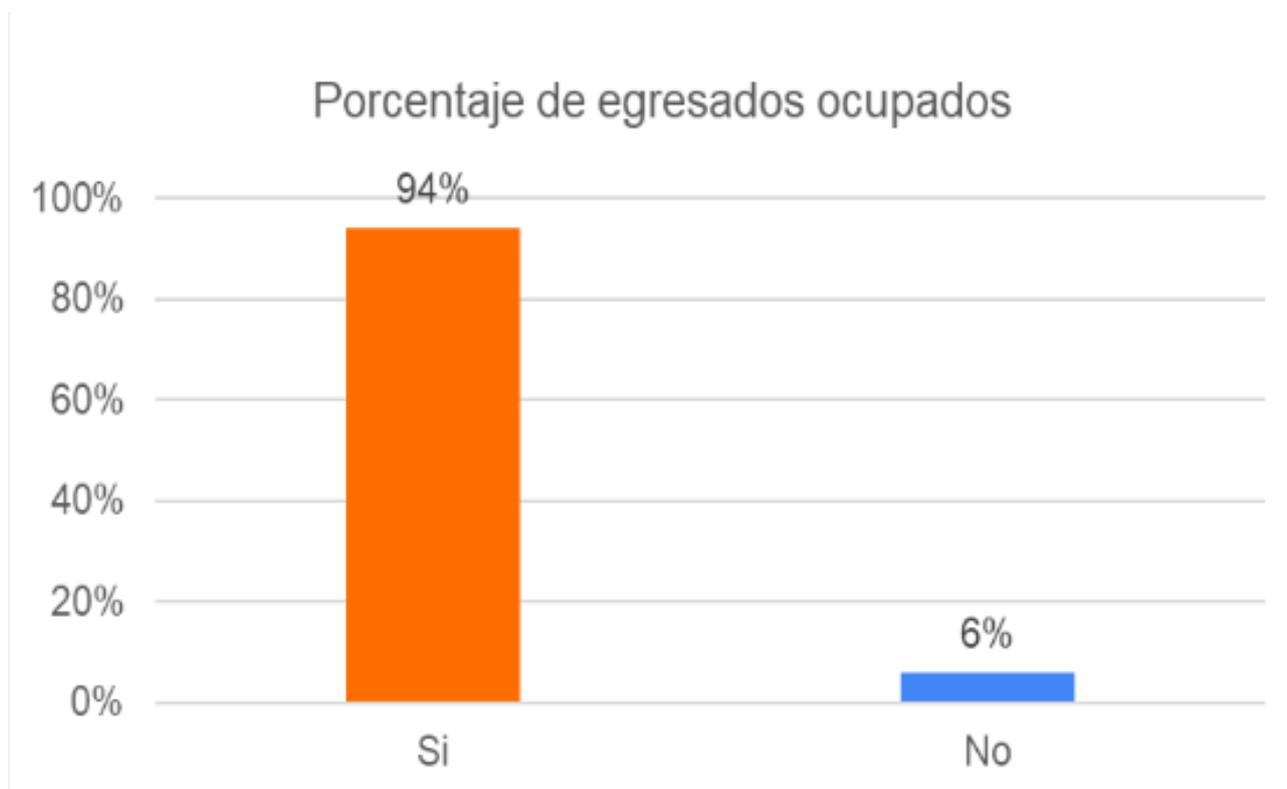
Mercado laboral y formación

Respecto del nivel de ocupación de los estudiantes al momento de la encuesta, corresponden a 69% para quienes se encuentran trabajando y 31% para quienes no.

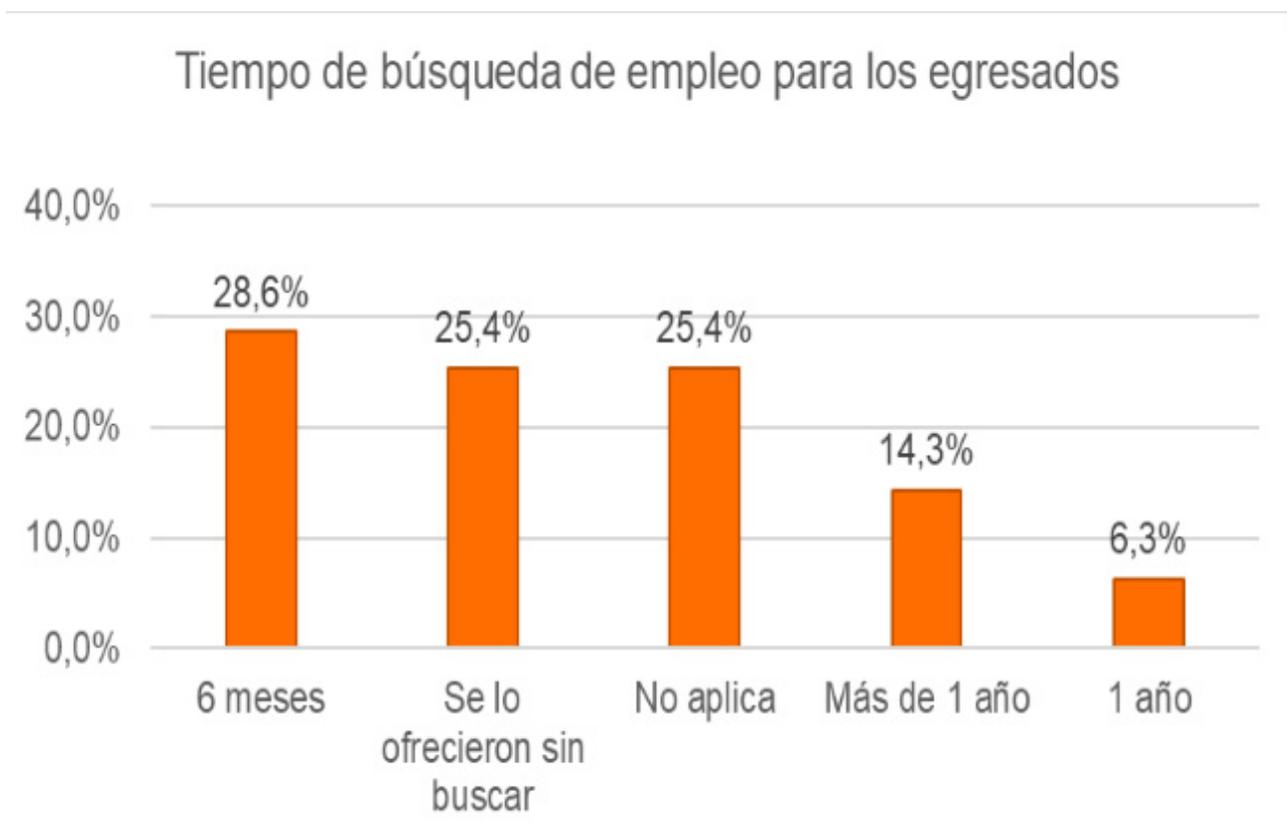
El porcentaje de egresados que se encuentran trabajando es superior al de los estudiantes y corresponde a un 94% de egresados insertos al día del relevamiento en el mercado laboral y un 6% que no se encuentra trabajando.

Para ambas poblaciones se realizó la consulta de cuánto tiempo les había llevado contar con su actual empleo.

Se destaca para los estudiantes un porcentaje de 23% donde el trabajo se obtuvo por ofertas laborales sin haberlo buscado y un 18% donde el tiempo fue de 6 meses. Respecto de los egresados, al igual que en estudiantes, se destacan los porcentajes donde el empleo se lo ofrecieron sin estar en fase de búsqueda y el de 6 meses de búsqueda con 25,4% y 28,6 % respectivamente.



Fuente: Elaboración propia. Caracterización del mercado laboral de la población de egresados por edad del TAC en el CURE, obtenida mediante un censo con 67 respuestas.



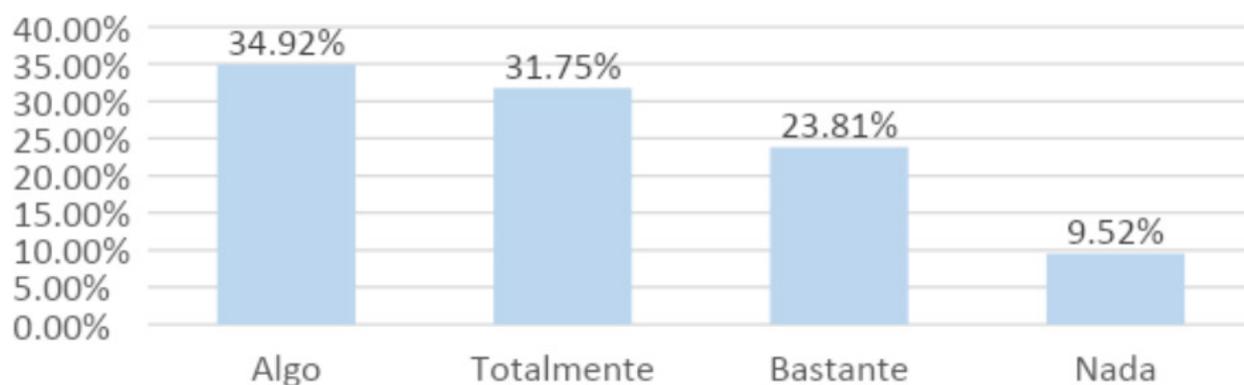
Fuente: Elaboración propia. Caracterización del tiempo de búsqueda de empleo para los egresados del TAC en el CURE, obtenida mediante un censo con 67 respuestas.

Fue analizada la relación entre la formación obtenida en el TAC y el empleo actual tanto para los estudiantes como para los egresados.

Para los egresados, un 90% considera que su empleo actual tiene algo, bastante o totalmente relación con los estudios cursados en el TAC, mientras

que un 10% considera que no tiene relación con sus estudios.

Relación entre el empleo actual y la formación del TAC para los egresados

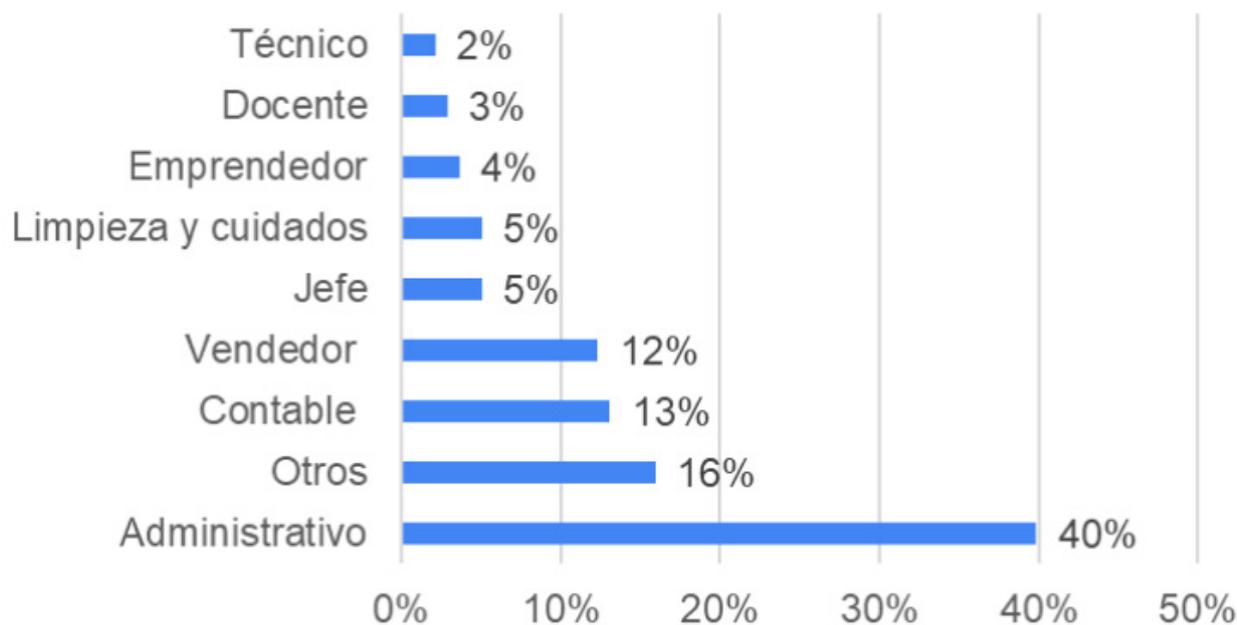


Fuente: Elaboración propia. Caracterización del tiempo de búsqueda de empleo para los egresados del TAC en el CURE, obtenida mediante un censo con 67 respuestas.

Respecto del cargo que ocupan en el empleo los estudiantes que se encuentran trabajando, se visualizan las funciones de administrativo, contables y vendedor como predominantes, alcanzando un 65% dichas categorías y un 5% en limpieza y cuidados.

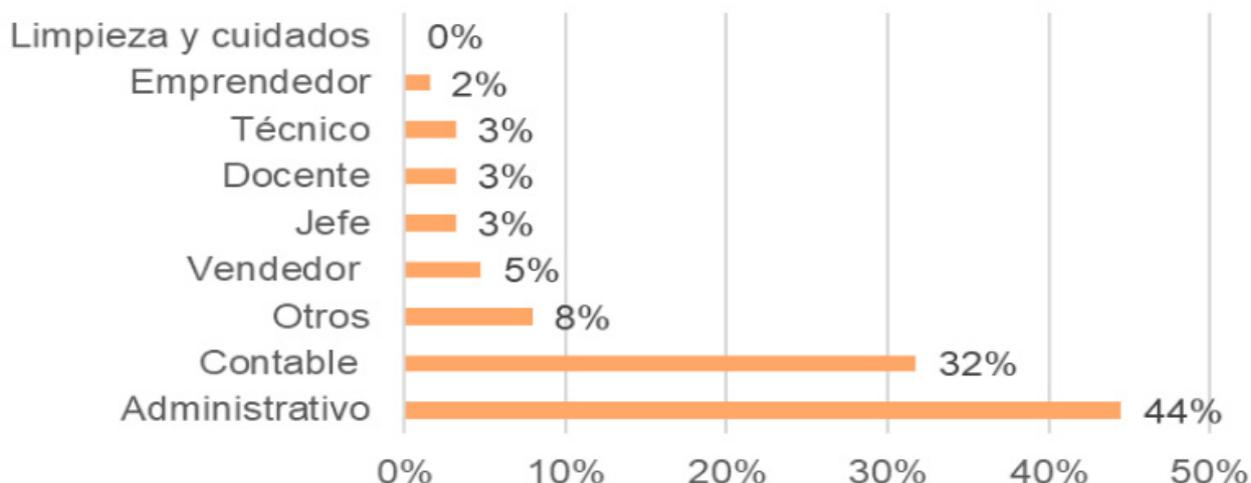
Para los egresados, el cargo que ocupan en el empleo actual, predominan las funciones administrativas y contables con un 76% en dichas categorías, no existiendo empleos en la categoría limpieza y cuidados.

Cargo actual de estudiantes que trabajan



Fuente: Elaboración propia. Caracterización del cargo de los estudiantes del TAC en el CURE que se encuentran empleados, obtenida mediante una muestra de 201 estudiantes.

Cargo actual de egresados que trabajan

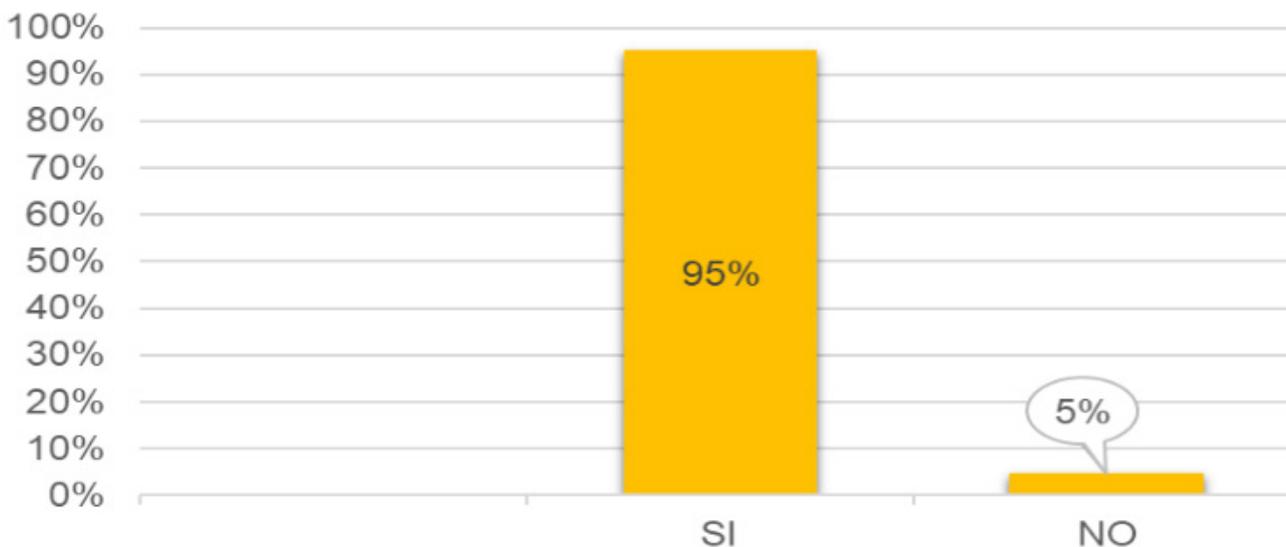


Fuente: Elaboración propia. Caracterización del cargo de los egresados del TAC en el CURE que se encuentran empleados, obtenida mediante un censo con 67 respuestas.

Respecto al TAC como trayectoria educativa, el 97% de los estudiantes manifiesta que continuará sus estudios una vez finalizados el TAC. En cuanto a los egresados, el 95% manifestó haber continuado sus estudios en carreras de grado (principalmente Contador Público y/o Licenciado en Administración) y tan solo un 5% manifestó no haber continuado.

Consultados sobre qué temas se deberían incorporar a la carrera, ambas poblaciones acentúan en la necesidad de mayor formación en temas vinculados a las Tics, a programas contables y a prácticas cotidianas de gestiones para los cargos a los cuales acceden.

¿Usted continuó sus estudios al egresar?



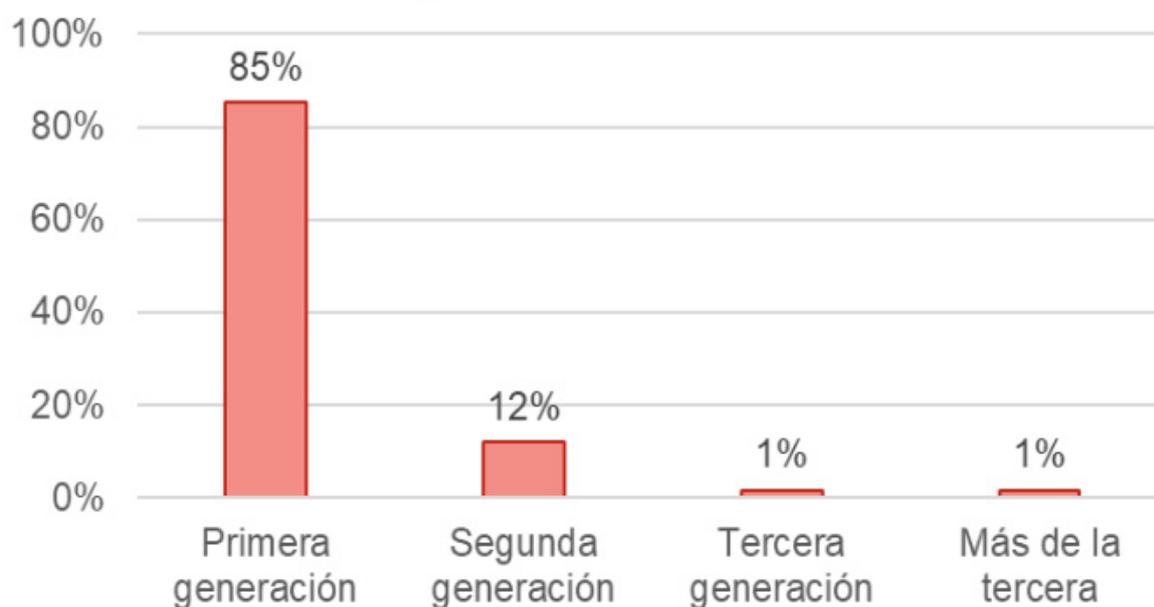
Fuente: Elaboración propia. Caracterización de la continuidad educativa en carreras de grado de los egresados del TAC en el CURE, obtenida mediante un censo con 67 respuestas.

Generación a nivel familiar de acceso a estudios universitarios del encuestado

Se destaca en los estudiantes que un 78% responde que son la primera generación de estudiantes universitarios en la familia, alcanzando un 95% si se toma primera y segunda generación.

En cuanto a los egresados, este porcentaje asciende a 85% siendo la primera generación de egresados universitarios, y si sumamos primer y segunda generación alcanzan un 97%.

En su familia es usted la siguiente generación de egresados universitarios:



Fuente: Elaboración propia. Caracterización de la generación a nivel familiar de acceso al egreso en estudios universitarios de los egresados del TAC en el CURE, obtenida mediante un censo con 67 respuestas.

DISCUSIÓN DE RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Respecto de la caracterización de la población, es importante destacar que el TAC representa en el este del país una opción para continuar sus estudios tanto a jóvenes como a personas mayores de 30 y 40 años.

No solo representa una oportunidad de formación terciaria en el interior del país, sino que retiene a los estudiantes por un plazo mayor en Udelar. Los egresados continúan, en su gran mayoría, vinculados a través de la carrera de Contador Público, Licenciado en Administración, posgrados y maestrías.

En ambos grupos el sexo femenino supera el 65% lo cual podría estar indicando que el TAC representa una oportunidad para las mujeres en cuanto a continuar sus estudios e insertarse en el mercado laboral con mayor trayectoria académica.

Respecto al porcentaje de inserción en el mercado laboral, este alcanza a ser un 69% para estudiantes

y un 94% para egresados. Ambos porcentajes son altos y en particular el de egresados estaría indicando una cuasi total inserción laboral de egresados en el mercado de trabajo. Se destaca que el 69% de los encuestados estudian y trabajan a la vez, indicador a tener en cuenta al momento de evaluar la cantidad de unidades curriculares aprobadas por año, dado que no son estudiantes a tiempo completo. Desde el lado de la inserción laboral, un número también destacado para ser estudiantes aún de grado.

El 90% de los egresados encuentra que la formación del TAC tiene algo, totalmente o bastante vinculación con su empleo actual, una buena medida para dar respuesta a la pregunta de investigación; la carrera del TAC se encuentra adaptada a los requerimientos del mercado laboral en la región este.

Se visualiza un bajo porcentaje de estudiantes y egresados que manifiestan estar trabajando con sus propios emprendimientos (4% en estudiantes y 2% en egresados). Puede derivar esto en una oportunidad para el fomento del emprendedurismo durante la trayectoria educativa.

En cuanto a la formación, surge reiteradamente la necesidad de contar con mayores habilidades y conocimiento de Tics (incluyendo informática), sistemas contables, gestión, prácticas, temas impositivos y en algunos casos específicos impositivos.

Ambos grupos solicitan incorporación de clases prácticas y pasantías en temas para los cuales no fueron preparados y que les permitan insertarse con mayor éxito en el mercado laboral.

Un tema sumamente sensible es la generación de igualdad de oportunidades para acceder a la formación terciaria en el Uruguay y en particular para la Udelar. Un 78% de los estudiantes respondió ser la primera generación de estudiantes universitarios en su familia y un 85% de egresados manifestó ser la primera generación de egresados universitarios en su familia. Son porcentajes dignos de destacar y que denotan brechas en las cuales la descentralización universitaria estaría influyendo positivamente.

Se encontró un alto nivel de percepción de satisfacción respecto a la formación recibida para la inserción laboral en egresados y estudiantes, que refleja la pertinencia del programa a nivel regional.

Al considerar los conceptos definidos en el marco

teórico y los resultados presentados, es posible concluir que el proceso de descentralización llevado adelante por Udelar con el caso de estudio del TAC - CURE tiene un impacto directo en el acceso a la educación terciaria y en las mejoras de la inserción laboral en personas, que probablemente de no existir el mismo, no tendrían dicha oportunidad.

Este tipo de estudios permite generar discusiones informadas acerca de las carreras universitarias y terciarias, sus estructuras y unidades curriculares definidas, para la toma de decisiones de políticas educativas basadas en evidencia.

Hasta donde se tiene conocimiento, el presente es el primer trabajo en la región este que mide el impacto de una carrera del CURE en términos cuantitativos desde la perspectiva de los propios protagonistas.

AL CONSIDERAR LOS CONCEPTOS DEFINIDOS EN EL MARCO TEÓRICO Y LOS RESULTADOS PRESENTADOS, ES POSIBLE CONCLUIR QUE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN LLEVADO ADELANTE POR UDELAR CON EL CASO DE ESTUDIO DEL TAC - CURE TIENE UN IMPACTO DIRECTO EN EL ACCESO A LA EDUCACIÓN TERCIARIA Y EN LAS MEJORAS DE LA INSERCIÓN LABORAL EN PERSONAS, QUE PROBABLEMENTE DE NO EXISTIR EL MISMO, NO TENDRÍAN DICHA OPORTUNIDAD.

ENTREGA DE TÍTULOS 2023

El pasado 15 de septiembre, con la presencia de autoridades nacionales y locales, docentes egresados familiares y estudiantes, se llevó adelante la entrega de títulos a los egresados 2023.

Dicho evento forma parte del proceso de descentralización universitaria donde los propios egresados del CURE comienzan a ser los protagonistas



en cada territorio y testimonios de que es posible estudiar sin tener que ir a estudiar a Montevideo (capital del Uruguay). En el caso de Victoria Rodríguez, obtuvo ese día el título de Contadora Pública sin conocer la sede de la Universidad en la capital del país, algo impensable tan solo 10 años atrás.

Estos egresos y casos de éxito han comenzado a comunicarse en diversas instancias con estudiantes de secundaria, blogs de la FCEA, del CURE, en radios, y programas televisivos con fuerte apoyo de las autoridades universitarias, de los docentes y de los propios estudiantes, con la convicción de que son ejemplos inspiradores para el territorio donde con los resultados demuestran que es posible.

Numerosos desafíos restan por delante, dos son importantes destacar en este momento: implementar medidas que resuelvan las dificultades encontradas en cuanto al uso de Tics y prácticas que permitan una mayor adaptación a las demandas del mercado laboral y avanzar en el número de egresados profundizando el impacto y la generación de oportunidades en el este del país.

BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque, F. (Director). (2013, marzo 19). Seminario Regiones y Desarrollo Local: UCC :: 2013 https://www.youtube.com/watch?v=oTj63uTXeo4&ab_channel=UCCoficial [Video en Seminario]. https://www.youtube.com/watch?v=oTj63uTXeo4&ab_channel=UCCoficial
- Alvarado-Borrego, A. (2009). VINCULACIÓN UNIVERSIDAD – EMPRESA Y SU CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO REGIONAL. 5(3), 407-414.
- Arocena, R. (2013). Las Políticas de Educación Superior en la Democratización del Conocimiento. Horizontes Latinoamericanos., 1.
- Arocena, R. (2014, septiembre). Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad—CTS. 27, 9, 85-102.
- Carreño, G. (Ed.). (2016). Logros de la UdelaR en el Interior del país (2005-2015) (CCI Carreño, Graciela).
- Centurión, I., Martínez, C., & Rodríguez Miranda, A. (2021). Medición y agenda para el desarrollo territorial en América Latina. El índice de Desarrollo Regional LATAM (Primera). Ediciones Universidad Autónoma de Chile. <https://ediciones.uaautonoma.cl/index.php/UA/catalog/view/84/173/556-1>
- Colina, R. (s. f.). Entrevista Rodney Colina Presidente CCI. [Página Comisión Coordinadora del Interior]. Recuperado 6 de febrero de 2022, de <https://www.cci.edu.uy/node/344>
- Costamagna, P., & Pérez Rozzi, S. (2015). Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial: Los aprendizajes desde ConectaDEL.
- Costamagna, P., Rébola, R., & Orteni, M. (2020). PRA-XIS - Instituto de Investigaciones, Argentina [Académica]. <http://mdt.frra.utn.edu.ar/web/Default.aspx?s=277>
- Fea, A., Bosani, A., & Herrera, J. (2018). Inserción laboral y mejora de la empleabilidad de los egresados en la Facultad Regional Delta de la Universidad Tecnológica Nacional, Argentina. REDUE ALCUE, FAEDPYME, 197-2011.
- Gomez, G., Pereira, L., Thove, M., & Rodriguez, M. E. (2021). Caracterización del ingreso a carreras de educación superior en Uruguay. Ministerio de Educación y Cultura, Uruguay, 1, 102.
- NIEDT, U. (2013). Avances de investigación: La construcción de los conceptos de “territorio” y “desarrollo territorial” en clave interdisciplinaria (https://desarrolloterritorial.ei.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2013/06/1%C2%BA-doc.trabajo-NEDT_final.pdf).
- Rodríguez Miranda, A. (2014). Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay. PNUD Uruguay.
- Sen, A., & Rabasco, E. (2000). Desarrollo y libertad. Planeta.
- SÍNTESIS ESTADÍSTICA de la UNIVERSIDAD de la REPÚBLICA Diciembre 2021. (2021). Dirección General de Planeamiento Udelar, 24.
- Steven K. Thompson. (2012). Willey Series in Probability and Statistics (3rd ed.).
- UN. (2022, marzo 6). Naciones Unidas, ODS [Oficial]. Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

CANELONES Y UNA APUESTA DECIDIDA POR LOS GOBIERNOS DE CERCANÍA: DOS NUEVAS LOCALIDADES PODRÁN ELEGIR AUTORIDADES LOCALES EN EL PRÓXIMO CICLO ELECTORAL DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL URUGUAYO.



MARTÍN PARDO

Politólogo con especialización en desarrollo económico territorial. Docente e investigador, maestrando en desarrollo local y regional en Universidad CLAEH - Uruguay.

martinpardo1977@gmail.com

MARCO INTRODUCTORIO

Los municipios representan una inmensa oportunidad de profundización democrática y apropiación desde los territorios. Uruguay es el último país de la región en incorporar el tercer nivel gubernamental con la elección de sus primeros gobiernos locales a partir del año 2010. El mencionado proceso de innovación institucional representa una oportunidad para analizar e investigar dicho tránsito municipalista, en perspectiva y en retrospectiva.

En el contexto nacional de la descentralización política uruguaya, el departamento de Canelones ha sido uno de los que ha realizado una mayor apuesta, con enfoque político y sobre la base de ampliar sus capacidades territoriales e institucionales. Entre los 19 departamentos del Uruguay, sólo Canelones, Montevideo y Maldonado tienen el 100% del territorio municipalizado. Pero el caso de Canelones es el que tiene por amplio margen la mayor cantidad de gobiernos locales del Uruguay (30). Y se proyecta ahora la creación de dos nuevos municipios a partir de 2025: Andalúz y Juanicó.

Canelones es un departamento que además ha impulsado normativa regulatoria departamental específica y, principalmente, la configuración de un marco institucional orientado y sustentado en instrumentos y ámbitos de gestión multinivel. Los elementos anteriormente mencionados requieren un análisis específico que justamente son eje vertebrador de mi investigación de maestría (actualmente en proceso de inminente defensa). Sobre la base de algunas premisas previas, el referido estudio plantea analizar el proceso canario de gestión subnacional en el contexto actual de la descentralización política en Uruguay. En dicho marco: *¿cuál ha sido el perfil de gestión de cercanía en Canelones?*



Dos nuevos gobiernos locales canarios

En septiembre del presente año, la Junta Departamental (legislativo), aprobó los proyectos para la creación de dos nuevos municipios en el departamento: Andaluz y Juanicó.

Pero lo interesante es que ello fue producto de un largo y discutido proceso que no se originó en un escritorio departamental, sino que responde a múltiples demandas locales de vecinos y vecinas de distintas filiaciones políticas.

Sin perjuicio de las nuevas configuraciones territoriales, que también implican acuerdos a nivel de las circunscripciones electorales, cabe señalar que el nuevo municipio de Andaluz absorberá parte de territorio que estaba en la delimitación de los municipios de Toledo y Suárez. Esa porción del territorio requería un abordaje específico y se delimitó en un proceso de consulta con dicha comunidad. En el caso de Juanicó, se venía desde

hace algunos años planteando a nivel de redes y comisiones comunitarias, la necesidad de atender la especificidad territorial de una localidad que se encontraba en una suerte de contexto híbrido entre lo urbano y lo rural.

EL PROCESO DE CANELONES SE APOYA EN FUERTES COMPONENTES IDENTITARIOS Y CULTURALES DE UN DEPARTAMENTO QUE PARECE HABER INCORPORADO EL TERCER NIVEL DE GOBIERNO COMO UN "TRAJE A MEDIDA" PARA UNA GESTIÓN DE CERCANÍA QUE A SU VEZ FORTALECE LA DEMOCRACIA TERRITORIAL. ES UN NUEVO MOJÓN EN DE UN DEPARTAMENTO QUE DESDE EL AÑO 2005 DESARROLLA UN MISMO ENFOQUE POLÍTICO, CABE RECORDAR QUE, EN SU MOMENTO (AÚN SIN MUNICIPIOS), LA GESTIÓN DEL INTENDENTE DEFINIÓ INTEGRAR RÁPIDAMENTE LAS JUNTAS LOCALES PARA FAVORECER ANTENAS Y ÁMBITOS DE PARTICIPACIÓN COMUNITARIA.

El proceso, además de esa contemplación inicial a las inquietudes de ambas comunidades referidas, implicó la conformación de comisiones con representación partidaria plural y se apoyó también en relevamientos generados por profesionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Uruguay es un país unitario y cuenta con un Estado históricamente centralista y sectorialista para abordar sus políticas públicas. En ese marco nacional, con un escenario bastante es-

tático y hasta tímido para avanzar en estos temas, aparece nuevamente el departamento de Canelones planteando pasos concretos para seguir acercando

la institucionalidad local.

Mucho se discute en relación a las restricciones que la normativa nacional uruguaya plantea en materia de descentralización y participación. Sin embargo, cada departamento puede desarrollar normativa departamental específica entre otros instrumentos. Canelones ha optado por eso, y aún con las mismas reglas, mueve la aguja, en un contexto nacional bastante chato en esta materia.

Estas conquistas avanzan, no sin tensiones, como el propio intendente Yamandú Orsi señaló en el anuncio de los nuevos municipios durante conferencia de prensa en mayo de 2023: *“El departamento está totalmente municipalizado, entonces cualquier idea de creación de municipios afecta y repercute en otros. Eso implica articulación, discusión, concesión y negociación permanente... Hay un sentido de pertenencia que aparece atravesando mucho estas discusiones que son complejas. Hay una razón fundamental identitaria y del sentido de pertenencia que en este caso es indiscutido. También hay otros aspectos como los servicios y conexiones.”*

El proceso de Canelones se apoya en fuertes componentes identitarios y culturales de un departamento que parece haber incorporado el tercer nivel de gobierno como un "traje a medida" para una gestión de cercanía que a su vez fortalece la democracia territorial. Es un nuevo mojón en de un departamento que desde el año 2005 desarrolla un mismo enfoque político, cabe recordar que, en su momento (aún sin municipios), la gestión del intendente definió integrar rápidamente las Juntas Locales para favorecer antenas y ámbitos de participación comunitaria.

En el cierre del anuncio que confirmaba la creación de los nuevos gobiernos locales canarios, Orsi señalaba: *“En Canelones es necesario que los municipios sean fuertes. Con un municipio instalado en la cercanía y con la camiseta, cambian prioridades, tiempos y recursos...”*

Creo que esta discusión sobre la pertinencia y relevancia de la institucionalidad local debe ampliarse a otras realidades del país y el continente. Es fundamental avanzar con más audacia en estos asuntos, con responsabilidad y criterio. Pero definitivamente avanzar en estos temas para que el proceso no se estanque, o aun peor, registre retrocesos en la siempre latente tentación re centralizadora.

Algunas pistas desde el acumulado canario hacia el horizonte

Canelones ha contado durante casi dos décadas con un marco político y una estrategia departamental que se sustentó con fuerte impulso inicial para propiciar un proceso incremental en materia de descentralización política y participación ciudadana. Ese proceso respondió a una causalidad intencionada y no a meras coincidencias.

En el marco de la investigación de tesis que se ha mencionado en este artículo, también se pudo desarrollar un censo a todos los alcaldes y alcaldesas del departamento. La valoración que se realiza sobre la descentralización política es significativa. Eso surge de las percepciones sobre la descentralización política en general y los 13 años de implementación del tercer nivel de gobierno en particular. Para la mitad de los referentes municipales canarios, Canelones avanza

mejor que el resto del país en materia de descentralización y participación. Los restantes municipios indican que el departamento lo hace al mismo ritmo que el resto del país.

La institucionalidad subnacional de Canelones es una configuración que registra grandes fortalezas que abren oportunidades para el desarrollo territorial en el departamento, con una visión donde la cercanía es importante para articular políticas públicas. La geometría que ha vinculado y mantiene en ese plano la relación entre el segundo y el tercer nivel de gestión subnacional canaria, exhibe logros, aprendizajes y registra retos importantes hacia adelante.

LO QUE INTERESA RESALTAR AQUÍ ES QUE, PARA SEGUIR CAMINANDO CON FIRMEZA EN UN TRAYECTO DE INTEGRALIDAD EN LA INTERVENCIÓN CON FOCO TERRITORIAL, NO NECESARIAMENTE HAY QUE PROMOVER CAMBIOS NORMATIVOS RADICALES, SINO SEGUIR APOSTANDO (CON RECURSOS DE DISTINTO TIPO), A LA CAPACIDAD DE LA GESTIÓN DE CERCANÍA. ESO IMPLICA GESTIÓN HUMANA, FORMACIÓN DE PERSONAS Y MUCHO DIÁLOGO ORIENTADO A LA FACILITACIÓN DE PROCESOS TERRITORIALES E INTERINSTITUCIONALES.

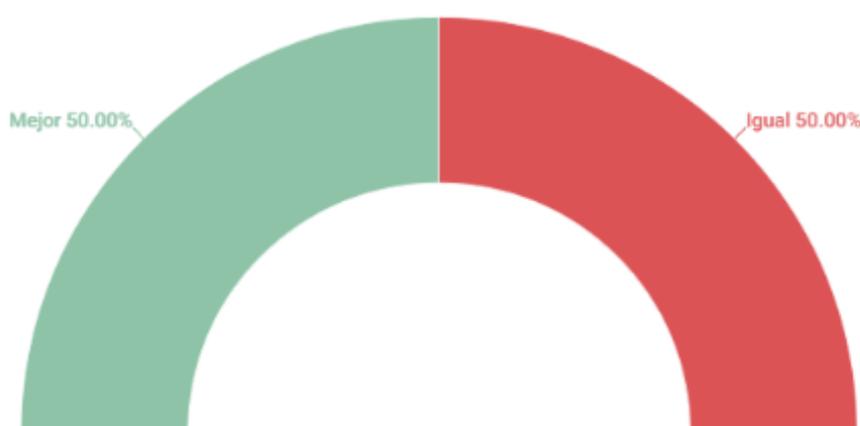
Lo que interesa resaltar aquí es que, para seguir caminando con firmeza en un trayecto de integralidad en la intervención con foco territorial, no necesariamente hay que promover cambios normativos radicales, sino seguir apostando (con recursos de distinto tipo), a la capacidad de la gestión de cercanía. Eso implica gestión humana, formación de personas y mucho diálogo orientado a la facilitación de procesos territoriales e interinstitucionales. Autores como Larrea y Costamagna (2017), no solo han aportado experiencia en el papel decisivo que esa facilitación y diálogo tiene para promover procesos

de desarrollo territorial robustos, sino que además contribuyen con metodología relevante para avanzar en esa línea.

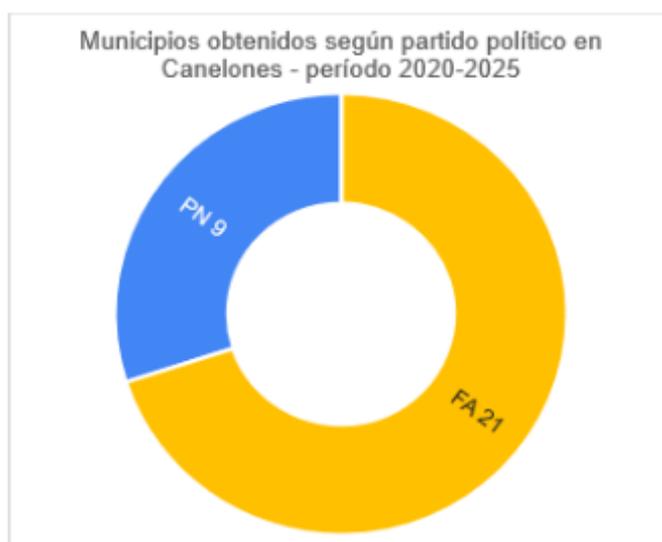
Es posible afirmar que Canelones registra un acumulado específico y diferencial en lo que respecta a la descentralización política y la participación ciudadana, en particular desde la creación del tercer nivel de gobierno. Esto representa una gran oportunidad de profundización democrática, sustentada en la gestión de cercanía y el enfoque territorial.

ANEXO DE CUADROS VINCULADOS A INVESTIGACIÓN DE MAESTRÍA.

Avance de la descentralización en Canelones respecto al resto del país



(Elaboración propia en base a Censo a alcaldes/as de Canelones 2023).



(Elaboración propia en base a resultados de los comicios departamentales y municipales 2020).

BIBLIOGRAFÍA

- Costamagna, P. y Larrea, M. (2017). Actores facilitadores del desarrollo territorial. Una aproximación desde la construcción social. <https://www.orquestra.deusto.es/colecciones-especiales>

REFLEXIONES SOBRE HÁBITAT INTEGRAL Y DESARROLLO TERRITORIAL. MIRADAS DE ESTUDIANTES AVANZADOS DE LA UNVM

CAROLINA MERARÍ NIEVAS PALACIOS (Compiladora)

Licenciada en Desarrollo Local - Regional y Doctoranda en Administración y Política Pública. Trabaja temas en relación a la gestión integral del hábitat, el ordenamiento territorial, el urbanismo feminista y la perspectiva de la interseccionalidad. Docente del Espacio Curricular "Hábitat y Desarrollo Territorial" desde sus inicios.

JAVIER IGNACIO YAÑEZ (Compilador)

Arquitecto (UNC) y Magíster en Gobierno Local (UNQ). Trabaja temas en relación al acceso al suelo urbano, los procesos de crecimiento y desarrollo territorial-ambiental. También trabaja la temática de arquitectura, paisaje y urbanismo sustentable. Docente del Espacio Curricular "Hábitat y Desarrollo Territorial" desde sus inicios.

PRESENTACIÓN

Este dossier temático presenta cuatro artículos escritos por estudiantes del espacio curricular Hábitat y Desarrollo Territorial de la Licenciatura en Desarrollo Local-Regional del Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Villa María (IAPCS, UNVM). Los mismos, fueron elaborados como Trabajos Integradores Finales (TIF) de la materia en los últimos años (2020-2023).

El espacio curricular Hábitat y Desarrollo Territorial se conforma en el año 2017 bajo la modalidad de materia optativa de profundización para la Licenciatura mencionada y otras Licenciaturas de la UNVM, tales como: Ciencia Política, Sociología, Ambiente y Energías Renovables, Trabajo Social, entre otras. Las materias optativas de profundización buscan proveer a los y las estudiantes una oferta de espacios curriculares que les permitan indagar y adentrarse aún más en las temáticas que les interesan y, que tengan especial vinculación con el tema que quieran desarrollar para el Trabajo Final de Grado (TFG)¹.

Desde entonces, cada año se producen decenas de TIF que buscan integrar las temáticas abordadas en el espacio curricular. A continuación se presentan brevemente las unidades propuestas en el programa de la materia:

1. **Nociones sobre hábitat urbano - rural:** En este eje temático se trabaja el vínculo del desarrollo territorial y las nociones de hábitat y vivienda adecuada. Se abordan los modelos (tradicional/integral) de gestión (local/provincial/nacional) del hábitat, sus capacidades e instrumentos. En ese sentido, se problematiza el acceso al suelo

¹ El TFG es un requisito indispensable para que los/as estudiantes puedan obtener el título de Licenciado/a. En la UNVM, los TFG pueden adoptar diferentes formatos de acuerdo al tema específico y preferencia del estudiante: ensayo teórico o monografía, investigación, propuesta de intervención, sistematización de una práctica aplicada, producto gráfico, audiovisual o multimedia.

y la vivienda en condiciones de hábitat digno, reconociendo las manifestación de las inequidades y desigualdades urbano-rurales. Se parte de pensar la construcción territorial desde la lógica de los actores, agentes, instituciones y escalas en la construcción territorial.

- 2. Crecimiento y desarrollo territorial.** En este eje temático se abordan los procesos de segregación socio espacial, fragmentación urbana y gentrificación, problematizando las manifestaciones por informalidad, irregularidad e ilegalidad urbana; como así también a los usos y funciones urbanas y su relación con la valoración de suelo. A partir de ello se reconocen las diversas matrices y metodologías de diagnóstico integrales y participativos que dialogan con experiencias territoriales de la ciudad de Villa María y localidades de la región, como así también de otros territorios, experiencias en las que el equipo docente (y colegas) han participado.
- 3. Territorios en conflicto.** En este eje temático se estudian las áreas periurbanas y espacios de transición entre lo urbano y rural. Para ello se contemplan las condiciones físico-ambientales del hábitat en general y de los territorios en particular. De la misma manera, se aborda la complejidad de la planificación territorial-ambiental, tales como los usos del suelo, la provisión de servicios, infraestructuras, el manejo de residuos, etc. A partir de los mismos, se reconocen y analizan los conflictos ambientales tales como la contaminación, la valoración de actividades primarias por otros usos, las inundaciones, entre otros. Finalmente se presentan propuestas de agricultura periurbana, reservas, parques hortícolas, manejo eficiente del agua; como así también, instrumentos para su regulación y ordenamiento. Como herramientas de abordaje se presentan a los Sistemas de Información Geográfica para el análisis de conflictos urbano-rurales.
- 4. Desigualdades de acceso, uso y disfrute del territorio.** En este eje temático se presentan perspectivas teórico metodológicas críticas que proponen la intervención del espacio urbano y rural, repensando las condiciones que favorecen a las desigualdades en el acceso, uso y disfrute del territorio. Partiendo desde los enfoques del Urbanismo Feminista y el Derecho a la Ciudad se repiense las lógicas de urbanización (y reurbanización), los espacios públicos, la movili-

dad, el acceso a la vivienda y el hábitat. Además se abordan ejemplos de otras propuestas para pensar las ciudades tales como: “Slow Cities”, “Smart Cities”, “Ciudades Sustentables”, entre otras.

De esta manera se estructura el programa del espacio curricular, desde el cuál, se busca adentrar en la importancia de concebir al territorio como una dimensión fundamental para el desarrollo. Para ello partimos de concebir al hábitat digno como una dimensión mayor a la de vivienda y a la ciudad como una categoría que supera lo meramente urbano.

El territorio entendido como una construcción social y de expresión de la organización y movilización de agentes sociales en pos de su desarrollo, en distintas escalas (endógenas y exógenas) y con distintos recursos. Esta noción permite mirar y aprovechar los recursos en diferentes dimensiones, tales como: la vida comunitaria, la administración y la gestión local, el sistema productivo y el perfil local/regional, el mercado de trabajo y el capital humano, entre otras. Para ello, se parte de comprender la multiplicidad de dimensiones que componen el Desarrollo Territorial como enfoque que integra al Desarrollo Humano, el Desarrollo Social e Institucional, el Desarrollo Económico Local y el Ambiental.

La noción de hábitat por sobre la de vivienda toma a esta última como un proceso físico y social, es decir, es más que la construcción o el acceso a la unidad física; es concebir las formas de acceso al suelo, la disponibilidad de servicios e infraestructuras básicas para la satisfacción de necesidades. También importa la ubicación de la vivienda, su costo de mantención, las redes de vecinos y vecinas alrededor, la cercanía a equipamientos (centros de salud, educación, etc), a las paradas de transporte y red vial (colectivos, trenes, ciclovías, etc); el contar con servicios como la recolección de residuos, tener espacios verdes públicos cerca, entre otros factores.

En el mismo sentido, se parte de pensar la ciudad como un todo complejo, que abarca lo urbano, el periurbano y lo rural; las intermediaciones con otras ciudades de alrededor y en relación con las demás escalas de gobierno. Esta idea de ciudad, pensada por fuera de la tradicional división de escalas (demográficas y espaciales) permite la integración, y complejización del análisis, a la hora de comprender los procesos de desarrollo territorial.

En ambas nociones, se privilegian los procesos participativos y los roles que asumen los agentes del desarrollo, entendiendo a los mismos como actores claves a la hora de tender puentes, realizar diagnósticos y acompañar procesos que potencien las realidades locales y regionales, ancladas en las particularidades de cada territorio.

Finalmente, se comprende la importancia de cuestionar los enfoques tradicionales aportando otras miradas críticas que buscan complementar y nutrir los análisis en función de pensar maneras de intervención de los territorios que tiendan a generar mayores inclusiones y oportunidades para todas las personas, equilibrando las posibilidades de acceso, uso y disfrute de los mismos, desde visiones interseccionales. Es decir, que crucen las condiciones de los territorios sumados a las dimensiones de género, clase, edades, discapacidades, creencias culturales y religiosas, entre otras.

INTRODUCCIÓN

Autoría: Nievas Palacios, Carolina Merarí - Yañez, Javier Ignacio

Tal como se menciona en la presentación de este dossier, aquí se presentan cuatro Trabajos Finales del espacio curricular Hábitat y Desarrollo Territorial que pretenden ahondar, de manera integral, las unidades temáticas que se abordan en la materia.

Estos trabajos, son el resultado de la integración de las temáticas estudiadas, complementadas con el área de interés de cada estudiante. En ese sentido, cabe mencionar que algunos de estos trabajos, fueron el precursor de Trabajos Finales de Grado para obtener el título de Licenciados/as. Allí radica nuestro mayor compromiso como docentes del espacio, acompañar a los y las estudiantes en los procesos culmines de la carrera, aportando mayores especificidades en cuanto al hábitat y desarrollo territorial.

En esta línea, se presentan los cuatro trabajos seleccionados y un breve resumen acerca de los temas que abordan cada uno de ellos:

1- “Mujeres campesinas y el acceso a la vivienda adecuada desde el enfoque del hábitat digno”:

Este trabajo fue escrito por la estudiante de la Licenciatura en Desarrollo Local-Regional, Melina Sosa Dolso, en el año 2020. El mismo realiza un

análisis sobre las desigualdades entrecruzadas que vivencian las mujeres campesinas frente al acceso a la vivienda adecuada, anclándose en experiencias rurales del norte cordobés. Para ello, toma como enfoques teórico-metodológicos al urbanismo feminista, los estudios interseccionales y las nociones de hábitat digno y hábitat popular.

En palabras de la estudiante, este trabajo *“tiene como objetivo poder recorrer de manera general e indagar sobre determinadas categorizaciones, procesos que han posicionado a determinados sectores de la sociedad en condiciones de inaccesibilidad a un hábitat y a un desarrollo de vida digno, en donde la garantía de la seguridad social y derechos humanos no son una realidad palpable, sino más bien invisibilizada”* (Sosa Dolso, 2020).

Como técnicas de recolección de información, la estudiante acudió a fragmentos de entrevistas de diferentes instancias de encuentros y reflexiones con las mujeres campesinas para que sean parte del trabajo y sus voces queden plasmadas en el escrito.

2- “La consolidación del Soho Cordobés: transformaciones urbanas en Barrio Güemes”:

La actual Licenciada en Sociología, Solana Alva, escribió el artículo que aquí se presenta como Trabajo Final del espacio curricular en el año 2021. El mismo, fue precursor de su tesis de grado junto con otros avances de investigación de la carrera. El tema elegido fue analizar las transformaciones socio-urbanas sucedidas en el Barrio Güemes, ubicado en Ciudad de Córdoba.

El trabajo presenta cuatro apartados donde se comienza por una breve descripción del proceso de renovación del Barrio Güemes, un barrio históricamente residencial de clase media de la ciudad de Córdoba, que en los últimos años ha atravesado distintos procesos de rehabilitación y revitalización urbana. Para ello, realiza una descripción de la interacción entre el Estado municipal y los actores económicos presentes en el territorio, para luego decantar en la consecuencia resultante de dichos procesos: la gentrificación. Finalmente presenta una conclusión a modo de cierre reflexivo del trabajo y el caso analizado.

3- “Dinámicas socio territoriales en el periurbano de Córdoba: el caso del cinturón verde”:

Este trabajo fue realizado por el actual Licenciado

en Desarrollo Local-Regional Emanuel Gallo, en el año 2022. El mismo también fue precursor de su Trabajo Final de Grado para la obtención del título, junto con otros trabajos realizados en otros espacios curriculares tales como Pasantías y Desarrollo Rural.

En esa línea, es que este trabajo presenta otro grado de profundidad en la temática y aborda el caso con mayor acceso a datos y análisis de los mismos. El caso de estudio es el cinturón verde de la Ciudad de Córdoba y se analiza desde las dinámicas socio territoriales en lo que se delimita al espacio periurbano.

El trabajo se estructura en ocho apartados que recorren desde la introducción hasta las conclusiones, el enfoque teórico desde el cuál se observa y se analiza el caso (el Derecho a la Ciudad y el Desarrollo Territorial); pasando por la descripción de los cinturones verdes y su rol en cuanto a la producción de alimentos, haciendo hincapié en el caso de la capital cordobesa. Luego plantea las definiciones del territorio que le permiten ver las particularidades con las que posteriormente identifica los problemas sociales, para finalmente llegar a las conclusiones.

4- “Derecho a la ciudad, Discapacidad y Desarrollo Local y Regional”

Este trabajo fue escrito por la estudiante de la Licenciatura en Desarrollo Local-Regional, Paula, Sanchez González, en el año 2023. El mismo realiza un aporte al abordaje de la discapacidad desde el enfoque del Desarrollo Local y Regional y el Derecho a la Ciudad. para ello recorre las principales discusiones sobre el tema, tales como los modelos biologicistas versus la visión de las personas con discapacidad como sujetos de derechos.

Este escrito, se traduce también en avances incipientes sobre el Anteproyecto de Trabajo Final de Grado de la estudiante. La finalidad del mismo, *es establecer que la convergencia de estas tres categorías, pueden propiciar el escenario adecuado para generar desarrollos urbanos inclusivos en las realidades territoriales, mediante la planificación diseño e implementación de proyectos participativos, que promuevan la gobernanza territorial.* Para ello se plantea la interrelación de la siguiente manera: se consideran como categorías principales, el Derecho a la Ciudad (concepto marco), la Discapacidad (problemática abordar) y el Desarrollo Local y Regional (perspectiva de abordaje) y se contemplan como componentes

necesarios pero no menos relevantes, la gobernanza (metodología de ejecución), y los proyectos participativos (metodología de abordaje).

De esta manera, el escrito se organiza en tres partes: primero en apartados donde se exponen cuestiones relacionadas a la ciudad como espacio público, frente a la contradicción presente entre los procesos de inclusión y exclusión en los mismo, y a los debates existentes con relación a la producción social del espacio. En la segunda parte, se expone respectivamente la vinculación entre Derecho a la Ciudad, Discapacidad y Desarrollo Local y Regional. En la tercera parte se aborda la importancia de la participación ciudadana y la gobernanza territorial a modo de reflexiones finales.

MUJERES CAMPESINAS Y EL ACCESO A LA VIVIENDA ADECUADA

Autoría: Sosa Dolso, María Melina (2020)

INTRODUCCIÓN

“El hábitat digno implica el acceso universal a la tierra, la vivienda, las infraestructuras básicas, los equipamientos sociales, los servicios y los espacios de trabajo y producción en un marco de respeto de los rasgos culturales y simbólicos de cada comunidad y de la preservación del ambiente, según las particularidades del medio urbano y del rural” (Habitar Argentina, 2017, p. 3).

Para generar oportunidades de acceso a un hábitat digno, los gobiernos locales disponen de diferentes estrategias: diseño e implementación de políticas territoriales integrales; políticas públicas de regulación del suelo y de redistribución de rentas inmobiliarias; regulación del mercado de alquileres; políticas de fomento de distintas formas de producción social del hábitat; seguridad en la tenencia y regularización de la tierra rural y urbana; procedimientos democráticos en desalojos y realojamientos involuntarios; seguridad democrática y acceso a la justicia; participación y acceso a la información; acceso universal a los servicios básicos y a los equipamientos sociales y política crediticia para todos los sectores sociales.

Ante esta noción de hábitat digno, se considera necesario poner en juego otra categoría referida al hábitat en donde se complejizan las relaciones sociales comprendiendo que la concreción de estos componentes y el alcance de los mismo no es sencillo.

El hábitat popular (Miranda Gassull, 2017) es concebido como un fenómeno que se produce como resultado de las relaciones entre espacio social-hábitat y territorio. Es decir, es un producto de cómo estos tres elementos interactúan en una determinada sociedad, en un determinado tiempo. Si estamos frente a una sociedad occidental capitalista, el hábitat popular existe, en tanto existan relaciones de fuerzas asimétricas entre la configuración del espacio social habitable en un determinado territorio. Por lo tanto, no en todas las sociedades capitalistas existe necesariamente el hábitat popular, sino que este modo de habitar es particular de una sociedad forzosamente desigual entre sectores apoderados y sectores desposeídos, siendo para éstos últimos el hábitat popular el modo de existencia en el territo-

rio. El hábitat popular es y ha sido la forma en que habitan los pobres, los sectores desposeídos de acceso a la tierra, urbanización, infraestructura, trabajo, equipamiento, etc.

En una sociedad que tiende a la individualidad, donde la concepción de habitar es la producción del espacio privado e íntimo, se debilitan los lazos sociales. Esto se visibiliza con mayor fuerza en los sectores desposeídos, quienes parecen ser una cuestión marginal que aparece como producto de la pobreza en la cual la sociedad no es parte.

Sin embargo consideramos que es fundamental incorporar una dimensión clave, la cual más que dimensión es una herramienta de análisis para poder abordar y reflexionar acerca de las múltiples discriminaciones y nos encamina a comprender la manera en que conjuntos diferentes de identidades influyen sobre el acceso que se puede tener a derechos y oportunidades, esta herramienta es la interseccionalidad.

Esta herramienta puede enmarcarse en la premisa de que los y las sujetos sociales viven identidades múltiples formadas por varias condiciones, que derivan de las relaciones sociales, la historia y la operación de las estructuras de poder. Se vive y comparten diferentes espacios en donde se pueden experimentar privilegios como opresiones en simultáneo.

“El análisis interseccional tiene como objetivo revelar las variadas identidades, exponer los diferentes tipos de discriminación y desventaja que se dan como consecuencia de la combinación de identidades” (Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo. 2004).

La *interseccionalidad* nos permite ver de manera íntegra la complejidad y especificidad de los asuntos de los derechos de las mujeres y el desarrollo, incluyendo la dimensión estructural y dinámica de la interacción entre distintas políticas e instituciones. Más aún, necesitamos un marco teórico de este tipo para identificar prácticas que encajan con patrones discriminatorios y para distinguirlas de aquellos fenómenos que son idiosincráticos con respecto al actor o la comunidad. Desde aquí comenzaremos a profundizar en la realidad del sector de interés.

Desarrollo

El acceso a un hábitat digno debe ser planificado estratégicamente desde un Desarrollo Territorial, entendiendo al mismo como “*proceso político, social, económico e institucional que consiste en la reducción de los desequilibrios espaciales entre las regiones y que considera al territorio como una construcción social y un espacio de poder*” (Casalis, 2011).

Reconociendo al desarrollo territorial como multiescalar, interinstitucional y multiactoral, es fundamental reconocer otras dimensiones que componen al mismo, como por ejemplo el reconocer que está condicionado también por las construcciones particulares del género, las cuales en cada lugar condicionan y determinan dinámicas, abriendo o cerrando potencialidades territoriales.

Esto quiere decir que, cuando las mujeres están restringidas exclusivamente a la esfera doméstica, de algún modo ese territorio está perdiendo ciertas oportunidades de desarrollo territorial al condicionar, por ejemplo, el acceso a activos productivos, el acceso a la tierra, el acceso a créditos, el acceso a tecnología. En los territorios rurales se reproducen tanto potencialidades como restricciones:

“*La población rural en América Latina y el Caribe (ALC) correspondía a cerca del 21% de la población en 2015, y representaba poco más de 129 millones de personas distribuidas en 33 países. De este total, casi la mitad son mujeres; y de ellas, cerca del 20% pertenece a pueblos indígenas*” (Atlas de la Mujer Rural en América Latina y El Caribe, 2017).

Las mujeres en la ruralidad, en el año 2010, representaban el 20% de la fuerza de trabajo agrícola (INDEC, 2018). Existen diferentes formas de inserción en el mundo laboral entre ellas, el trabajo por cuenta propia, el trabajo no remunerado y el trabajo asalariado en empresas o unidades productivas. En algunos países latinoamericanos se amplió la participación de las mujeres en la agricultura, como trabajo asalariado en empresas de agroexportación de productos no tradicionales e intensivos, o por el incremento de mujeres responsables de una explotación.

Acceso a la Vivienda y Mujeres campesinas

Abordaremos la temática en los diferentes ejes que componen el concepto de “Vivienda Adecuada” (CESCR, 1991) para poder profundizar respecto a la realidad de las Mujeres Campesinas Indígenas del

Noroeste¹ de la Provincia de Córdoba ubicada en la República Argentina. Esto se realizará retomando la herramienta de análisis de interseccionalidad, permitiendo profundizar en el contexto en donde se pone en tensión no solamente su condición de Mujeres, sino de Campesina e Indígena.

Así como desarrollaremos brevemente los siete ejes que componen la noción de Vivienda Adecuada, también es pertinente reconocer como plantea Anna Kaijser (2007), temáticas transversales:

- La *discriminación estructural* en donde se tiene en cuenta la construcción del género y este como una asimetría sometiendo a mujeres de diferentes formas, dependiendo los territorios a través de prácticas religiosas, tradicionales y habituales.
- La *interseccionalidad*, que se viene planteando como unidad de análisis, en donde el género no es el único motivo de discriminación y que no todas las mujeres la atraviesan de la misma forma.
- La *violencia según el género*, en donde la violencia física, sexual, psicológica, económica es uno de los tópicos más importantes.
- *Globalización y liberación económica*: variedad de procesos económicos, culturales y demográficos que afecta tanto a los individuos y sociedades de manera diferente.
- *Desalojos forzados*: “*la remoción permanente o temporal contra la voluntad de los individuos, familias y/o comunidades de los hogares y/o tierras [que] ocupan, sin que se hayan tomado las medidas y acceso a formas adecuadas de protección legal o de otro tipo*” (Kaijser, 2007, p.8).
- *Desastre y destrucción ambiental*: El deterioro ambiental y los desastres naturales, así como también aquellos desastres provocados por los seres humanos, imponen barreras significativas al ejercicio de los derechos de la mujer a una vivienda adecuada, incluido el derecho a acceder a recursos tales como tierra, agua y alimento.

¹ Noroeste de la provincia de Córdoba. Departamentos: Cruz del Eje, Ischilín, Minas, Pocho, Punilla, Río Seco, San Alberto, San Javier, Sobremonte y Tulumba. Con una superficie geográfica: 46.509 km² 28% superficie de la provincia Tulumba es el departamento más extenso San Javier es el departamento más pequeño (INTA, 2013).

- *Urbanización y migración*: procesos como desalojos forzados, globalización, problemas ambientales causan destrucción de los medios de vida en las áreas rurales, empujan a individuos y familias a abandonar sus hogares y tierra y trasladarse a las ciudades.
- *Conflictos armados/étnicos*: incluyen daño o destrucción de las casas y la tierra en especial cuando está involucrado el antagonismo étnico.

Entonces, desde estos ejes transversales presentamos los siete elementos de la vivienda adecuada según ONU- Hábitat (2019) y su análisis respecto a las mujeres campesinas:

1. Seguridad legal en la tenencia de la tierra

El uso de la tierra en la provincia de Córdoba se ha convertido en los últimos años en un gran negocio. Especialmente en el noroeste, campos improductivos destinados ancestralmente a la cría de cabras y vacas de manera extensiva, con el uso de nuevas tecnologías agrícolas y de semillas modificadas genéticamente se han puesto en el eje central de la avaricia y la deshumanización.

Para implementar todos estos paquetes que generaban un excedente económico descomunal, se modificó la realidad de los pobladores de estas tierras para avanzar con el proceso modernizador. La aparición de estos nuevos paquetes tecnológicos, junto con la posibilidad de ampliar los terrenos cultivables generaron claros incentivos a los mercados agroproductivos para avanzar con el proceso modernizador y de apropiación de tales territorios:

“En el noroeste de la provincia, más del 60% de los pobladores rurales de los departamentos de Pocho, Minas, Cruz del Eje, Ischilín, Sobremonje y Río Seco, carecen de escritura pública, tienen posesión precaria o derechos sucesorios sobre las tierras que trabajan desde hace años” (CELS, 2002 en: Villegas Guzmán, 2014, p.40).

Las agrupaciones campesinas se constituyeron como una alternativa viable de desarrollo en el marginado Noroeste Cordobés. La asociatividad representa el medio más idóneo para alcanzar objetivos comunes y poder garantizar el acceso a la tierra. El Senado y la Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba sancionaron la ley N° 8.884 de “Saneamiento de Títulos Inmobiliarios”, el 13 de septiembre de 2000:

“El gobierno provincial ha dejado clara muestra de su inoperancia para implementar políticas que frenen la expulsión y atropellos a las familias campesinas, y promuevan el acceso a la tierra. El programa Tierras para el Futuro y la Ley 9.150 de Registro de Poseedores han fracasado de manera contundente: los expedientes iniciados por las familias “duermen” en la Secretaría de Justicia, los conflictos se han incrementado debido al mecanismo de los trámites y estos no generan garantías jurídicas de ningún tipo. Todo ello se suma a las profundas sospechas que generan las actuaciones del Registro Provincial de la Propiedad” (Isetta, Marcelo, 2010. p, 10).

Luego de la existencia de diversos conflictos territoriales² aún con la sanción de esta normativa, se comenzaron a generar procesos organizativos en donde quienes estaban siendo protagonistas de estas realidades, junto con otros actores y actrices sociales como la Iglesia, comenzaron a poner en palabras sus realidades exigiendo a los representantes del Estado que reglamenten de manera urgente la Ley de Saneamiento de Títulos inmobiliarios. Además comprometieron su participación en el relevamiento de la situación posesoria de los campesinos del Noroeste de la provincia, para proveer al Estado los datos con los que no cuenta para defenderlos de quienes los avasallan.

Uno de los casos más icónicos de resistencia y de lucha por la tierra de mujeres campesinas del Noroeste de la Provincia de Córdoba, es el caso de Doña Ramona Orellano. Ramona fue desalojada junto con sus hijos en el año 2003 de la tierra que habitaba y cultivaba con su familia desde hacía varias generaciones en el Departamento de Río Seco, ella nació y se crió allí. Sin juicio de desalojo, sin notificaciones, una topadora arrasó con su casa:

“Si me voy mañana, pasado me muero, me dejaron sin agua, sin casa, pero no me faltó nunca la comida ni el agua, porque toda la gente me traía.”

“Me tiraron a la calle estos infelices, que no me tenían que haber tirado si no era de ellos, era mío, cómo voy a ir yo a tu casa y te voy a tirar la cama para afuera si sos vos la dueña de la casa, porque nunca nos avisaron nada, que estaba vendido, nada (...) ¡Uh! pero vieras como hacían pedazo todo, no ves que no tengo ropero, aparador nada, la maquina de coser, todo” (Espacio de Memorias

² Conflicto hito: Comunidad: “El Duraznal” en el Dpto. Cruz Del Eje.

UCCAN-MCC, 2017. p, 27)³

El caso de Ramona, así como el de las mujeres que en la actualidad siguen resistiendo en el Campo La Libertad⁴. Por ejemplo, son claros procesos en donde el acceso a la tierra, la seguridad legal en la tenencia de la tierra sigue siendo en la provincia una deuda histórica exponiendo a mujeres no solamente a procesos judiciales fraudulentos y violentos, sino a no poder acceder y dejando a unidades familiares a la deriva.

2. Acceso a servicios, materiales, instalaciones e infraestructura:

“El cambio climático, la sequía, las políticas de manejo del agua y la tierra en el norte de nuestra provincia, en suma, el modelo de desarrollo agroindustrial; deja a los pequeños campesinos y campesinas cada día más acorralados para desenvolver sus prácticas productivas tradicionales” (Red de Comercio Justo, 2010).

En los últimos años, y especialmente a partir de experiencias piloto promovidas por las agencias zonales del INTA, la Agencia Córdoba Ciencia y otras instituciones en la provincia de Córdoba como las Unidades Productivas Familiares, han iniciado un proceso de producción mixto. Las alternativas de diversificación permiten incrementar los ingresos de las Unidades Productivas, pero un gran condicionante ha sido el mal estado de los caminos rurales, aislando a las familias, imposibilitando poder cumplir tanto con la recolección, la distribución y comercialización de las producciones.

“La cadena caprina no posee frigorífico propio por lo que, con excepción de lo que pueda corresponder a autoconsumo o ventas directas a minoristas o consumidores finales, en todos los casos sus animales son faenados por los frigoríficos de las zonas de referencia” (Isetta, Marcelo. 2010).

El mal estado de los caminos, no solamente tiene incidencia en la parte productiva, sino que pone en riesgo tanto la continuidad escolar en la que la ma-

³ Relato extraído del documental: La Sin Tierra - Ramona Bustamante. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=Hnw5sZ-vLUY>

⁴ Las mujeres del Campo La Libertad protagonizan cada día la defensa de su territorio y el mantenimiento de su estilo de vida basado en la producción de alimentos sanos y la protección de uno de los últimos reductos de bosque nativo que quedan en el arrasado territorio cordobés. Recuperado de: <https://latinta.com.ar/2017/11/norte-cordoba-mujeres-defienden-tierra-ancestral/>

yoría de las comunidades debe trasladarse hacia los centros educativos localizados en las inmediaciones urbanizadas. Además de la salud que es otro eje en el cual la situación se dificulta, ya que en caso de existir alguna emergencia médica son variados los factores externos que van a condicionar en el momento.

La situación de las mujeres en estos ejes es alarmante. El aislamiento producido por el malestar de caminos y la inaccesibilidad al sistema educativo como a la salud, ha generado escenarios de violencia y desamparo. Los relatos de las compañeras de los territorios exteriorizan casos tanto de abusos, violencia física, verbal, psicológica, económica sumadas a situaciones de consumos problemáticos como lo son el alcoholismo, entre otros. El hecho de estar aisladas, sentirse sujetas vulnerables, desconocer mecanismos de denuncia, en adición al hecho de haber transitado experiencias traumáticas de querer denunciar y que las regresen de nuevo a sus hogares, no sin antes haber transitado discriminación por su condición de campesina e indígena, profundiza la brecha.

A esta realidad se le incorpora el desconocimiento de las tareas de cuidado, la violencia ginecológica y obstétrica que las mismas atraviesan cuando se acercan a los centros de salud:

“Toda la vida, desde chiquitas, que era para el otro, que es para los hijos, que si no es para el hermano, es para el marido, para todo, porque los varones salen a trabajar a otras provincias, cosechas todo eso, están presentes con una mirada que siempre se tuvo de que el varón tenía que traer de alguna manera la plata... Pero quién sostenía la otra parte que también es plata pero no se ve, que es la producción, la familia, los chicos, la escuela, el salir al campo, esquilas las ovejas, ver la sanidad de los animales, la mayor parte la hacen las mujeres, lo hacemos las mujeres.” (Testimonio 1. Guadalupe Tolaba. En audiovisual Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI), 18/10/2020).

“Nosotras nunca llegamos a descansar, nosotras llegamos siempre a hacer los servicios que no terminamos de hacer, lavar la ropa” (Testimonio 2. Roxana P. Colque. En audiovisual MNCI, 18/10/2020).

“Demostrando las mujeres que podemos trabajar la tierra, a la par de los varones, no surge a la inversa, los varones no tienen que andar mostrando que

pueden tejer, que pueden bordar, que pueden hacer un guiso para más de diez personas, eso demuestra que hay una desigualdad” (Testimonio 3. Emilia José. En audiovisual MNCI, 18/10/2020).

“A veces se desmalagraece la tarea que una hace en el corral, porque se te muere un chivo, que es por descuido, se te pierde uno es por descuido, si por ahí capaz me ha pasado tener que andar todo el día en el campo atrás de los animales y así muchas mujeres” (Testimonio 4. Olga Gonzales. En audiovisual MNCI, 18/10/2020).

“La plata la tiene que manejar el hombre, que tenés que estar en la casa, que tu trabajo no vale nada, entonces cuando vos ya hacés algo y ya es tu dinero y lo manejas vos, ya sentís como un empoderamiento, te sentís más segura de vos mismo, más independiente. Yo he visto en muchas mujeres que ha sido un gran paso, que puedas tener tu propio dinero o tomar tus propias decisiones. (...) A mi se me enojan cuando digo que voy a sacar la seña a mi nombre, no aparecemos las mujeres en el registro de animales, de vivienda, de tierra, eso como que son cosas injustas e invisibilizadas” (Testimonio 5. Sin nombre. En audiovisual MNCI, 18/10/2020).

“Nosotras llevamos el puesto adelante, al momento de vender, quién tiene que tomar la decisión, el jefe de la casa, si la tarea la llevamos nosotras porque no somos reconocidas” (Testimonio 6. Myriam Reynoso. En audiovisual MNCI, 18/10/2020).

3. Capacidad de acceso a la vivienda:

La realidad de este sector es multidimensional y compleja, el acceso a la vivienda se ve restringido por factores externos e internos, es muy complejo abordarla y demandaría mucha producción debido a que la privación de los derechos de esta población es múltiple:

“...viven en áreas remotas, sin acceso adecuado a recursos productivos, ni a servicios de extensión o infraestructura básica (...) Tampoco cuentan con acceso adecuado a mercados locales. La inseguridad de su tenencia de la tierra impide el acceso a créditos. Las mujeres son víctimas de discriminación doble, por ser mujeres y campesinas, tienen dificultades para registrar sus derechos a la tierra, o para que se reconozcan y protejan sus derechos a la tierra, el agua o las semillas” (Vía Campesina, 2006. p. 3).

4. Habitabilidad:

Si hacemos referencia a la garantía de condiciones mínimas asegurables de seguridad y confort, la cuestión cultural genera ciertas disyuntivas que, de no mirarlo desde una perspectiva simbólica y ancestral, complicaría su comprensión. La mayoría de los hogares de las familias campesinas son ranchos, los cuales cuentan con construcciones de paja y adobe, con suelos de tierra y usualmente pintadas con sangre de animales para mantener la temperatura y cumplir la función de repelentes de insectos.

Uno de los conflictos más profundos existentes referido a la habitabilidad fue y es la cuestión de las plagas y enfermedades transmitidas por diferentes animales, las cuales encuentran en estas construcciones un ambiente propicio para su reproducción. Desde el Estado provincial se elaboró un programa denominado: “Erradicación de ranchos”, según deja por sentado la página oficial de la Legislatura de la Provincia de Córdoba:

“La norma 9.601 facultó al Poder Ejecutivo de Córdoba a emprender el Plan de Sustitución de Viviendas Precarias y Erradicación del Mal de Chagas. Así, el Estado cordobés tomó a su cargo el reemplazo de los ranchos en los departamentos del norte y el oeste cuyas características constructivas favorecen la proliferación de la vinchuca, vector fundamental del Chagas. Sancionada en febrero de 2009, la ley alcanzó su conclusión efectiva a fines de 2019, cuando el gobernador Juan Schiaretti entregó a sus legítimos propietarios las llaves de las últimas viviendas de material que sustituyeron a los 2.413 ranchos oportunamente relevados” (Legislatura de Córdoba, 23/6/2020).

En estos casos se ponen en tensión ciertas cuestiones como lo son el arraigo a la vivienda tradicional, cómo existe un cierto desfase de lo simbólico de estos lugares y aclarando que una de las condiciones para el acceso a una nueva vivienda era la demolición del espacio previo, imposibilitando el regreso al mismo.

5. Accesibilidad y 6. Ubicación:

Mencionado en ítems anteriores, la cuestión de la accesibilidad es una problemática intrínseca de los habitantes del monte profundo, por la negligencia y decisión política del Estado de no destinar recursos para que quienes deciden habitar la ruralidad, puedan hacerlo en dignas y óptimas condiciones.

7. Adecuación Cultural:

El reconocimiento de estos sectores tanto internamente como exteriormente es un debate interesante. El desconocimiento, la invisibilización, la estigmatización ha generado que en muchos de estos grupos se gestara un rechazo hacía su propia identidad. La misma referente del Movimiento Nacional Campesino Indígena - Vía Campesina, residente en la Provincia de Santiago del Estero, actual Secretaría del área de Género del Ministerio de Agricultura Familiar de la República Argentina, en un encuentro entre lágrimas cuenta que no hace mucho tiempo ha podido reconocerse y sentirse orgullosa de su identidad como Mujer Campesina e Indígena proveniente de la Comunidad Huarmi Vilela de la Provincia de Santiago del Estero.

Tanto fue el esfuerzo de la sociedad por reprimir esa identidad, tanta la discriminación en los espacios de sociabilización que de no haber sido por un Movimiento profundo, capaz de recuperar estos saberes y la memoria histórica de los territorios, principalmente encabezado por mujeres, no solamente sentimos vergüenza de lo que somos sino de lo que fueron generaciones pasadas. Es por ello que es necesaria la reconstrucción cultural y la resignificación de la misma para poder respetar y convivir generando procesos de adecuación cultural.

CONCLUSIONES

Luego de haber realizado un recorrido general por las nociones de Hábitat digno y hábitat popular, comprendiendo que las lógicas de poder y las estructuras sociales son condicionantes de las realidades y que profundizan aún más la desigualdad cuando de sectores vulnerables se habla, extrayendo de la invisibilidad a un sector en particular que es el Campesinado de la Provincia de Córdoba, entrelazando el concepto de Interseccionalidad en donde *ser mujer campesina e indígena complejiza el acceso a condiciones dignas de habitabilidad en un proceso estratégico de Desarrollo Territorial*, se llega a la conclusión de la necesidad de diferentes líneas futuras de trabajo, investigación y de compromiso social.

Por un lado la *reconstrucción de las identidades* tanto individuales como colectivas de estos sectores. Acompañando y poniéndonos a disposición como futuros profesionales de la confección de las mismas, siendo sus protagonistas quienes llenen de contenido estas ideas a partir de las vivencias. La necesidad de *generar redes de visibilización* tanto

institucionales como culturales en general.

Elaborar tanto programas como políticas públicas que permitan la concreción de los diferentes ejes sin perder de vista la *vulnerabilidad extrema de los sectores*, poniendo como principales beneficiarios a mujeres, infancias y adultos/as mayores. La necesidad de recrear *espacios de intercambio* que permitan el reconocimiento y la autopercepción de estos agentes como sujetos de derecho y se puedan reconocer las violaciones a los derechos humanos para poder poner en agenda con acciones concretas.

La generación de un *programa económico* que permita extrapolar la explotación, la inseguridad y el sometimiento a quienes se encuentran conscientes pero no poseen oportunidades:

“El Feminismo Campesino y Popular, su base teórica, emana desde las conciencias florecientes de las mujeres del campo, no sin diferencias. Recoger y tratar de interpretar toda la diversidad que habita en los territorios, este es uno de nuestros grandes desafíos. Seguimos avanzando desde las experiencias de confrontación y lucha de tantos años en América Latina y el Caribe contra el Capitalismo colonialista, que ha saqueado nuestras tierras, territorios y riquezas naturales, que diezmó a los pueblos indígenas y esclavizó a los pueblos negros. En esta resistencia las mujeres siempre estuvieron, sus ejemplos e ideas y elaboración teórica, han sido fundamentales para avanzar y no perdersnos. Por eso, en este proceso y elaboración de la propuesta feminista de las mujeres del campo, sus legados experiencias y sabiduría son nuestra fuente de inspiración y ellas estarán siempre presente, son parte de nuestras místicas, “las luchadoras de ayer” están en nuestra construcción del Feminismo Campesino y Popular” (Francisca Rodríguez, CLOC-VC⁵, 07/04/2020).

BIBLIOGRAFÍA

- Argentina, H. (2017). Consenso Nacional para un Hábitat Digno (actualización). Argentina. Recuperado de <http://consensohabitar.org.ar>. Recuperado de: <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/consenso-nacional-para-un-habitat-digno>
- Centro de Estudios Sociales y Legales (CELS) (2002). Los campesinos y el derecho a la tierra. Buenos Aires: Centro de Políticas Públicas para el Socialismo (CEPPAS), 25-45. En: Villegas Guzman, S. (2014) Territorios en disputa, sen-

⁵ CLOC: Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo en la Vía Campesina internacional.

tidos y prácticas en torno a la lucha por la tierra en una organización campesina del norte de Córdoba. - 1a ed. - Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

- Espacio de Memoria UCAN-MCC (2017) Memorias de Ramona Orellano. Proyecto: Rescate de memorias del monte. Compromiso Social Universitario-CSU 2017. Programa de Voluntariado Universitario-SEU-UNC.
- INDEC (2019) Censo Nacional Agropecuario 2018. Resultados definitivos. Disponible en: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-8-87>
- Isetta, M. (2010). Organizaciones campesinas: tierra firme en la realidad líquida. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Biblioteca “Alfredo L. Palacios”.
- Kaijser, A (2007). Las mujeres y el derecho a una vivienda adecuada. Una Introducción a los Problemas Centrales. Secretaría General Habitat International Coalition.
- La tinta (17/04/2019) Feminismo campesino y popular: el reconocimiento a Ramona. Recuperado de: <https://latinta.com.ar/2019/04/feminismo-campesino-popular-ramona-bustamante>
- Legislatura de la Provincia de Córdoba (20/06/2020). Programa de Erradicación de ranchos. Recuperado de: <https://legislaturacba.gob.ar/erradicacion-de-ranchos>
- Miranda Gassull, V. (2017). El hábitat popular. Algunos aportes teóricos de la realidad habitacional de sectores desposeídos. Territorios, (36), 217-238.
- Nobre, M. y Hora, K (2017) Atlas de la Mujer Rural en América Latina y El Caribe. Santiago de Chile. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- ONU Hábitat (2019) Elementos de una vivienda adecuada. Disponible en: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/elementos-de-una-vivienda-adecuada>
- Rodríguez, F. (07/04/2020) Feminismo de las mujeres campesinas de la CLOC. Recuperado de: <https://cloc-via-campesina.net/el-feminismo-de-las-mujeres-de-la-cloc-2>
- Symington, A. (2004). Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica. Derechos de las mujeres y cambio económico, No. 9, agosto 2004. Asociación para los Derechos de la Mujer y el Desarrollo (AWID).

Audiovisuales:

- La Sin Tierra - Ramona Bustamante. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=Hnw5sZ-vLUY>
- Tierra Viva (18/11/2020) Fuera de registro, construyendo feminismo campesino, indígena y popular. Diálogos virtuales. Movimiento Nacional Campesino Indígena - Somos Tierra junto a la fundación Rosa Luxemburgo.

LA CONSOLIDACIÓN DEL SOHO CORDOBÉS: TRANSFORMACIONES URBANAS EN BARRIO GÜEMES

Autoría: Alva, Solana María (2021)

INTRODUCCIÓN

En el marco del espacio curricular 'Hábitat y Desarrollo Territorial' optativa de profundización para los/as estudiantes de la Licenciatura en Sociología de la Universidad Nacional de Villa María, sede Córdoba, escribo esta monografía como cierre del recorrido transitado durante el segundo cuatrimestre. Me propongo, valiéndome de nociones trabajadas en la materia y bibliografía complementaria, analizar las transformaciones socio-urbanas acontecidas en el Barrio Güemes, ubicado en Ciudad de Córdoba.

Para un mejor desarrollo de este trabajo opté por dividirlo en tres apartados y una breve conclusión. Por un lado, en cuanto al primero, describo el proceso de rehabilitación y revitalización urbana que atraviesa el barrio. En el siguiente apartado, realizo una descripción de la interacción entre el Estado municipal y los actores económicos. Posteriormente, evidencio cómo la nueva organización espacial habilita dinámicas socio-segregativas, y procesos de gentrificación.

La vicisitud del tejido urbano

La imagen que vemos a la izquierda, representa la trama urbana del Barrio Güemes de la Ciudad de Córdoba. Actualmente, el barrio es protagonista de un proceso de rehabilitación patrimonial conjunto con iniciativas de revitalización urbana. En principio, este se ha caracterizado por ser un sitio residencial habitado por clases populares y clases medias, un barrio portante de gran valor histórico en sus construcciones arquitectónicas y con la particularidad de desarrollo de ferias artesanales en sus plazas. No obstante, la reconversión y el impulso a la modificación -de un sector específico del mismo- desprendió nuevas formas de espacialidad y significaciones del territorio. Específicamente, el espacio donde convergen las principales transformaciones es la zona que se encuentra entre Bulevar San Juan, Avenida Vélez Sarsfield, Avenida Pueyrredón y Avenida Marcelo T. de Alvear.

Múltiples han sido las gestiones que se abocaron a la formulación de políticas, planes y programas

orientados a recuperar el patrimonio arquitectónico y artístico del sector. No obstante, esta iniciativa del sector estatal converge en alianzas con el sector privado, para quienes la 'recuperación' del patrimonio se enlaza con sus propios intereses económicos e implican la consideración de la cultura como un recurso para potenciar el desarrollo de sus actividades (Boito & Pereyra, 2016, p. 14).



Es pertinente realizar una distinción entre ambos conceptos a emplear: rehabilitación y revitalización urbana. Si bien ambos procesos convergen en la práctica, implican consideraciones y modos de actuar distintos. Por un lado, la rehabilitación urbana es una intervención que consiste en la mejora física de construcciones, manteniendo en gran medida su estructura y esencia previa. Mientras que, por otra parte, la revitalización es un concepto de carácter urbano-económico (Iraegui, 2015) ya que implica incentivos a la inversión, actuaciones de embellecimiento y otras estrategias que fomenten la actividad económica.

En esta línea, la rehabilitación busca capitalizar la imagen bohemia de Güemes en afán de conservar la identidad del barrio, pero reconstruye la misma de manera más dirigible y apta para el consumo de

turistas. En este sentido, se erige una reconversión romántica de un sector particular del barrio, la cual se apropia del pasado y lo revaloriza. Se prima rehabilitar los viejos inmuebles del sector, junto con modificaciones en la regulación del uso del suelo, para fomentar inversiones del capital privado. De esta forma, Güemes cristaliza la rehabilitación del espacio y, a su vez, la puesta en valor del suelo.

Las declaraciones del gobernador J. Schiareti, durante el año 2017, dan cuenta de estos procesos:

*“Es importante poner en valor los espacios que son puntos de reunión de la gente. Esta zona de la calle Belgrano y de lo que denominamos el Portal de Güemes se ha transformado en un Soho cordobés, y debemos ponerlo en valor. La gente y sobre todo los jóvenes, se apropiaron de este sector y poniéndolo en valor vamos a mejorar la calidad de vida y las posibilidades de paseo de miles de cordobeses que vienen los fines de semana”*¹

Esta frase permite evidenciar, por un lado, la puesta en acción de un diseño de ‘ciudad ideal’ que según su declaración está destinado a quienes transitan el espacio -visitantes-. A su vez, referirse a Güemes como ‘Soho cordobés’ da cuenta de cómo significa el espacio la gestión, en tanto sitio concebido como centro cultural, artístico y de vanguardia en la Ciudad de Córdoba.

La puesta en valor del espacio, conjunto con las estrategias de rehabilitación del patrimonio, implica el surgimiento de nuevos actores económicos que se insertan y resignifican la trama barrial. La aparición en escena de diversos grupos económicos vinculados al mercado inmobiliario y de la construcción en los últimos años, materializa la efectividad de la concertación ‘privado-pública’ como lógica de intervención urbanística en la ciudad (Boito et.al. 2012; 2013).

Es pertinente evidenciar el rol primordial de los convenios urbanísticos en la gestión del suelo. Los denominados convenios urbanísticos, son concertaciones público-privadas en donde el Estado municipal otorga a los desarrollistas urbanos, mediante la vía de la excepcionalidad, intervenciones urbanísticas que incrementan el aprovechamiento de los usos del suelo por fuera de las normativas urbanas vigentes

1La Provincia destinará \$47 millones en la puesta en valor y refuncionalización del Portal Güemes. (13 de marzo de 2017). Noticias Gobierno de Córdoba. Nota extraída de: <https://prensa.cba.gov.ar/informacion-general/la-provincia-destinara-47-millones-en-el-portal-guemes/>

tes. El Estado municipal facilita la injerencia de los privados en el ordenamiento territorial, a través de la sanción de la Ordenanza 12.077² en el año 2012.

Los convenios urbanísticos son solicitados en afán de viabilizar una intervención. De esta forma, el marco que regula el uso del suelo se presenta como un recurso negociable. Estos beneficios extraordinarios son aprovechados por un sector reducido y privilegiado: los grandes desarrollistas urbanos de la Ciudad.

La figura de los desarrolladores urbanos emerge como propia del contexto económico y sociopolítico de la ciudad neoliberal. En concordancia, el Estado promueve la rehabilitación -y, por lo tanto, liberalización- de los viejos espacios destinados a la vivienda, orientándose a la mercantilización de estos. Así, la producción inmobiliaria causa un desmoronamiento del orden socio-espacial y de la planificación urbana tradicional (Brites, 2017, p. 582).

El espacio se organiza en función del capital, potenciando las inversiones y el modelo desarrollista vigente. En la Ciudad de Córdoba el capital privado está incorporado al sector público, acorde a la nueva Ley de Reforma del Estado Cordobés sancionada en el año 2000³. De esta forma, la especulación inmobiliaria es sustentada por los intereses del poder político y económico.

El vínculo mercantil que prima en la relación Estado-mercado es el que posibilita las transformaciones socio-espaciales del territorio, respondiendo a la lógica propia del modo de producción capitalista. En un contexto de incremento de los valores del suelo urbano, las concesiones que realiza la legislación urbana (con su omisión y/o acción) al capital inmobiliario delinea una inclinación empresarial en la gestión del problema urbano (Brites, 2017, p. 582).

En relación a ello, Harvey (1989; 2007, En Peresini, 2021) introduce la noción de empresarialismo urbano y traspola el concepto de *governance* de la ciencia política para entender el impacto de las transformaciones en la gestión del suelo en el orden neoliberal. En este sentido, la gobernanza urbana

2 Ordenanza disponible en: ORDENANZA No 12077 - Texto Actualizado reglamentado

3 El 25 de marzo del año 2000, el poder legislativo de la provincia de Córdoba aprobó las leyes de Reforma del Estado. Estas son: Ley 8835, denominada “Carta al ciudadano”, Ley 8836, de “Modernización del Estado” y Ley 8837, “Incorporación del capital privado al sector público”.

empresarial intenta delimitar y definir las características de la gestión gubernamental en la actualidad. Así, bajo supuestos de debilidad institucional y falta presupuestaria, se intenta avanzar a través de la incorporación del capital privado (Peressini, 2021).

En este sentido, la planificación territorial tiene un enfoque de corte puramente administrativo. Son escasos los ejemplos donde se asume el proceso de planificación desde un enfoque de 'gestión activa' del territorio (Reese, 2006). Más bien, estamos frente a una gestión empresarial que, de acuerdo con el modelo de gobernanza urbana, debe fomentar y atraer inversiones al territorio.

En relación a esto último, es menester ejemplificar con un hecho que sucede en el barrio Güemes. El predio ex villa "El Pocito" actualmente está siendo intervenido por el Grupo Proaco, estos llevan adelante un proyecto inmobiliario que apunta a ser un 'hito' en la Ciudad de Córdoba. A través de un convenio urbanístico, surge 'Pocito Social Life' un sitio donde habrá oferta residencial, corporativa y comercial.

"Estamos contentos de desarrollar este proyecto, porque es el proyecto más importante de Güemes, del interior del país y que generará una verdadera transformación urbana" señalaron desde el Grupo Proaco en una entrevista con Cadena 3⁴. La declaración no sólo evidencia la magnitud del proyecto -945 departamentos, 250 locales comerciales, 120 unidades corporativas y 720 espacios de estacionamiento- sino que, además, da cuenta de cómo la rehabilitación urbana avanza al ritmo del despliegue de lógicas mercantiles.

Así, impera un modelo de ciudad rentable que se presenta como atractiva para el mercado y la especulación. Se produce una competencia entre las ciudades para captar inversiones en afán de garantizar su reproducción en términos de capital. De esta forma, la definición del uso del suelo es una responsabilidad atribuida a los actores económicos, los cuales actúan en función de las rentabilidades relativas de las localizaciones (Guevara, 2015).

Como consecuencia, los procesos de revitalización urbana suponen el desplazamiento de los grupos de bajos ingresos a territorios marginales. Siguiendo

4 Pocito, el imponente proyecto inmobiliario en Barrio Güemes. (17 de septiembre del 2021). Cadena 3. Nota extraída de: https://www.cadena3.com/noticia/viva-la-radio/pocito-el-imponente-proyecto-inmobiliario-en-barrio-guemes_304898

con el ejemplo anterior, cabe preguntarse qué pasó con los habitantes de la ex villa El Pocito.

Estos, al igual que muchos/as que habitaban en asentamientos, fueron trasladados en el marco del Programa de Hábitat Social 'Mi casa, mi vida'. Este fue ejecutado por el Gobierno de la provincia de Córdoba en el periodo 2003-2008 y tuvo financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El programa se sustentó en la idea de emergencia debido a las inundaciones, se localizó a los sectores de la población que se encontraban bajo riesgo ambiental. No obstante, es imprescindible analizar el programa teniendo en consideración las demandas del capital y las tendencias urbanas. En este sentido, sostengo que el objetivo fue 'liberar' y/o 'recuperar' las zonas estratégicas para su posterior embellecimiento.

Esto también sucedió con la villa El Gran Chaparral, ubicada en barrio Güemes, cercana a la plaza las Américas y el Hospital Misericordia. Los asentamientos fueron reubicados en terrenos de la zona sur de Córdoba, donde están los Barrio Ciudad. Una nota periodística de La Voz del Interior⁵ da cuenta de este proceso:

'El Gran Chaparral ocupa tierras de alto valor económico y potencial desarrollo inmobiliario. De hecho, en un terreno colindante al asentamiento ya hay movimiento de suelos para construir un edificio de departamentos y cocheras (...)'. Este fragmento permite evidenciar la dinámica socio-urbana que prima en el territorio, la misma manifiesta rasgos de segregación socio-económica y socio-espacial.

En el barrio Güemes se han corporizado lo que los renombrados teóricos denominan *modelo urbano excluyente*. El mismo está atravesado por dinámicas socio-segregativas, en cuanto fragmentación del espacio urbano a partir de un criterio de clase, y procesos de gentrificación. Estos últimos están relacionados con el aumento desmedido y concentrado del valor del suelo.

Para un mejor desarrollo de este trabajo es pertinente conceptualizar tanto la noción de socio-segregación, como la de gentrificación. En lo que respecta a la segregación socio-espacial, esta es entendida como un fenómeno que refiere a la localiza-

5 Pandolfi, G. (29 de Julio de 2011). Buscan relocalizar una de las últimas villas céntricas de la ciudad. La Voz del Interior. Nota extraída de: <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/buscan-relocalizar-ultimas-villas-centricas-ciudad/>

ción diferencial de los sectores según su condición socioeconómica (Guevara, 2015, En Yañez, 2018). Asimismo, a mi entender, considero a la gentrificación como una forma de segregación; no obstante, el bagaje conceptual de la primera implica consideraciones por aparte. En este sentido, Brites (2017) ha definido a la misma como un proceso de sustitución social con movilidad residencial que hoy adquiere inusitada relevancia en las áreas sujetas a fuerte revalorización urbana.

Ambos procesos surgen en simultáneo en el territorio en cuestión. El desplazamiento y reubicación de quienes habitan este espacio tradicionalmente implica un proceso de incorporación de nuevos actores ya no residentes, dando lugar a la dinámica de expulsión de barrio Güemes. Desde la última década, ésta se agudizó en afán de construir a Córdoba como la 'ciudad ideal'. Las intervenciones públicas hacia el sur del barrio, ex cárcel de Encausados y el predio ex villa El Pocito, dan cuenta de la liberación de estos sitios para la mercantilización de su suelo.

Es imprescindible dilucidar la clave mercado-céntrico a partir de la cual se piensan las transformaciones urbanas. La intervención de los actores privados en las decisiones urbanísticas acarrea un carácter privatista, clasista y excluyente. De esta forma, no sólo consolidan barreras económicas sino que, también, simbólicas. Estos espacios intervenidos implican dinámicas socio-segregativas, sustentadas a partir de los procesos de gentrificación simultáneos.

Es menester puntualizar en la relación pujante y asimétrica entre el mercado y la ciudadanía. Es el primero quién a través de dinámicas especulativas niega y/o suprime derechos a la ciudadanía, tales como el Derecho a la Ciudad. En este sentido, de acuerdo a lo que se expone en la Carta mundial por el Derecho a la Ciudad, la mercantilización del suelo y la revalorización inmobiliaria conduce a la exclusión de los grupos de bajos ingresos.

En el barrio Güemes se da lugar a diversas formas de desplazamiento, desde la relocalización/remoción, hasta novedosas formas de exclusión como el encarecimiento del suelo y el costo de vida. Los megaproyectos revalorizan el suelo urbano, permitiendo la reorganización de la ciudad y dinamitando los antiguos modos de organización.

Frente a esto las ciudades deberían promover la adopción de normas urbanas para una equitativa redistribución de los costos y beneficios obtenidos

en el proceso de urbanización. Es decir, apuntar a un desarrollo urbano equitativo y sostenible. Es el interés social y cultural colectivo el que debe prevalecer frente a los intereses de los agentes del mercado (Nievas, 2018).

A MODO DE CONCLUSIÓN

A partir del análisis realizado a lo largo del escrito llegué a las siguientes conclusiones. En la ciudad de Córdoba, específicamente barrio Güemes, se pueden identificar dos etapas de reorganización del territorio: la primera etapa durante el período 2003-2009 está signada por políticas que apuntan a la 'recuperación' y/ o liberalización de los espacios urbanos, y una segunda que se inicia en el año 2010 hasta la actualidad, marcada por la revitalización y rehabilitación.

En este sentido, se evidencia cómo las transformaciones urbanas están atravesadas por criterios estéticos y de clase. La dinámica de expulsión se consolida a través planes, programas y proyectos, fomentando la imagen del barrio como sitio rentable y turístico. Este proceso es congruente con la intención de constituir a barrio Güemes como el Soho cordobés.

Los actores económicos y el Estado municipal operan desplazando a los sectores subalternos hacia las periferias de la ciudad. El Güemes popular se ha reconstruido y la identidad del barrio se reformó de manera más comercial, apta para el consumo masivo de turistas. El valor cultural y simbólico del territorio se transformó a través de convenios urbanísticos en valor de mercado, éste es cooptado por actores que solo buscan rédito económico y dejan atrás construcciones colectivas.

BIBLIOGRAFÍA

- Brites, W. F. (2017). La ciudad en la encrucijada neoliberal. Urbanismo mercado-céntrico y desigualdad socio-espacial en América Latina. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 9, 573-586.
- Boito, M. E., & Pereyra, A. S. (2016). Embellecimiento estratégico en la ciudad de Córdoba: continuidades, tensiones y rupturas en las prácticas del habitar en el barrio Güemes (2000-2014). *Estudios Socioterritoriales*, (19), 13-29.
- Boito, M. E., Sorribas, P. M., & Espoz Dalmaso, M. B. (2013). La ciudad del Bicentenario cordobés: la visibilidad mediática de las intervenciones urbanas como embellecimiento estratégico.

- Boccolini, S. M., & Kirschenmann, C. S. (2017). Visibilizando procesos de gentrificación en barrio Güemes.
- Peressini, N. (2021). La institucionalización de “convenios urbanísticos” en el marco del proceso de neoliberalización en la gestión urbana local. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, 25(1).
- Guevara, T. (2015). ¿La ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de la producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires, 1996-2011.
- Iraegui Cuentas, E. (2015). Conceptos de rehabilitación y regeneración de las ciudades. El caso del PER del Casco Viejo de Bilbao.
- La Provincia destinará \$47 millones en la puesta en valor y refuncionalización del Portal Güemes. (13 de marzo de 2017). Noticias Gobierno de Córdoba. Nota extraída de: <https://prensa.cba.gov.ar/informacion-general/la-provincia-destinara-47-millones-en-el-portal-guemes/>
- Nievas, C. (2018). Capítulo II - Derechos emergentes: Derecho a la Ciudad. Fragmento de Trabajo Final de Grado “Aportes desde el Desarrollo Local y el Derecho a la Ciudad a las políticas habitacionales: Programa ‘Mi casa, mi vida’”
- Pandolfi, G. (29 de Julio de 2011). Buscan relocalizar una de las últimas villa céntricas de la ciudad. La Voz del Interior. Nota extraída de: <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/buscan-relocalizar-ultimas-villas-centricas-ciudad/>
- Pereyra, A. S. (2019). La producción de espacio urbano-barrial en Güemes. Vivienda y Ciudad, (6), 113-124.
- Pocito, el imponente proyecto inmobiliario en Barrio Güemes. (17 de septiembre de 2021). Cadena 3. Nota extraída de: https://www.cadena3.com/noticia/viva-la-radio/pocito-el-imponente-proyecto-inmobiliario-en-barrio-guemes_304898
- Reese, E. (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. Medio ambiente y urbanización, 65(1), 3-21.
- Yañez, J. (2018). Conceptualizaciones y definiciones en clave en torno al hábitat integral. Estudios de caso: Ciudad de Villa María, Bell Ville y Villa Nueva. Período 2010-2017.

DINÁMICAS SOCIO TERRITORIALES EN EL PERIURBANO DE CÓRDOBA: EL CASO DEL CINTURÓN VERDE

Autoría: Emanuel Gallo (2022)

INTRODUCCIÓN

En nuestra historia, desde el siglo XIX la cuestión de los recursos naturales ha sido central en las discusiones políticas. Desde la expansión del territorio en los primeros años de la Confederación hasta la consolidación de un modelo productivo agro exportador (como parte de la división internacional del trabajo), nuestro país ha planificado su economía en base a una dicotomía: la industria o el campo. En ese sentido en las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del Siglo XX, la región fue planificada en dirección a lo que más tarde (más precisamente en la década de 1960), se llamó la teoría de la dependencia¹.

En esta dicotomía entre campo y ciudad², periferia y “desarrollo” encuentro algunos disparadores que me permiten pensar o repensar el concepto de ciudad en relación a ciertos valores como la accesibilidad, la planificación urbana, la consolidación de las estructuras físico espaciales en sentido amplio e inclusivo, los simbolismos urbanos, y el derecho a la ciudad. En el mismo sentido, me permite, por un lado, plasmar las relaciones entre sus actores y sus disputas en términos espaciales, y por el otro, conocer la construcción de territorialidades en función de diversos usos del suelo.

Si entendemos al derecho a la ciudad dentro de la concepción teórica del urbanismo y la sociología crítica, pensaremos que es una construcción histórica política formulada a partir de grandes procesos históricos como la revolución industrial³ y el auge del capitalismo⁴ que no solamente cambiaron las formas de producir bienes y servicios, sino que, además, constituyeron un sistema político sostenido por la producción y la acumulación desigual. En ese marco, las grandes expulsiones del campo a la ciudad formularon un escenario de centros urbanos que produjeron riquezas (a partir del intercambio, repartidas desigualmente y concentradas en pocas manos), y además produjeron sujetos sociales productores de conocimiento, urbanidades, técnicas, obras, servicios e intercambios.

Si bien es cierto, que pensar la ciudad implica un ejercicio de reflexionar en cuanto a lo urbano y su relación con quienes lo habitan (acceso a la vivienda, a la infraestructura urbana, el régimen municipal, las contribuciones, impuestos y tasas), considero importante incluir en esa relación (entre ciudad y habitantes), a las ruralidades que tal como sostiene Schejtman & Berdegué (2004), disputan espacios concretos en territorios colindantes a las ciudades.

En esa línea, esas disputas no solo construyen resistencias en cuanto al avance del poder político y económico (grandes terratenientes, desarrollos inmobiliarios, agricultores extensivos) en torno al uso del suelo en los periurbanos urbanos⁵ (detenido actualmente por el desarrollo de la agricultura familiar e intensiva), sino que además constituyen a los pequeños productores como un actor político colectivo, que disputa mercados locales y regionales, empleos formales y el acceso igualitario a los recursos como el agua potable, la tenencia de las tierras donde se forman las unidades productivas, la salud, la educación y la vivienda.

1 La teoría de la dependencia o enfoque de la dependencia es una teoría elaborada entre los años 1960 y 70 por científicos sociales a la situación de estancamiento socioeconómico latinoamericano. Su precursor fue Raúl Prébisch.

2 Me pareció super importante comenzar el trabajo en torno a esta dicotomía. Creo que, en ella, está parte de la introducción a lo que consideramos derecho a la ciudad en torno a los procesos como la industrialización de finales del siglo XVIII. Por otra parte, en ella está evidenciada la pugna por los intereses, la concentración de capital en pocas manos y la situación de los pequeños productores sin algunos factores de producción desde el siglo XIX hasta la actualidad.

3 Me pareció super importante comenzar el trabajo en torno a esta dicotomía. Creo que, en ella, está parte de la introducción a lo que consideramos derecho a la ciudad en torno a los procesos como la industrialización de finales del siglo XVIII. Por otra parte, en ella está evidenciada la pugna por los intereses, la concentración de capital en pocas manos y la situación de los pequeños productores sin algunos factores de producción desde el siglo XIX hasta la actualidad.

4 Sistema político, económico, cultural y social basado en la propiedad privada de los medios de producción, y en la tenencia de bienes como fuente de riqueza y acumulación.

5 Término que refiere a los usos del suelo dados en perímetro a un ejido urbano que produce un borde dinámico entre lo urbano y lo rural.

Derecho a la ciudad

A partir de lo expuesto, es preciso entonces entender los conceptos de Ciudad, y el de sociedad urbana (que es la que se da en el marco de su superficie territorial). En primer lugar, se puede pensar a la Ciudad como la combinación de hechos, representaciones e imágenes tomadas de la ciudad antigua, preindustrial o precapitalista, pero en el curso de nuevas transformaciones (Nievas, 2018). Por otra parte, también, como un espacio físico que cuenta con tres componentes: (i) territorio; (ii) población; y (iii) poder.

A su vez, la sociedad urbana como la expresión o el producto de la interacción de esos tres elementos, con componentes en donde pueden darse dichas interacciones: (i) la ciudad; (ii) el campo; y (iii) las instituciones. O bien, lo que Lefebvre (1969) dice que puede verse como realidad social a nuestro alrededor.

Entonces, el derecho de ciudad en tanto expresión de una sociedad urbana en una ciudad específica, puede entenderse como el derecho de cambiarnos a nosotros mismos cambiando a la ciudad. Es, además, un derecho común antes que individual, ya que esta transformación depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización” (Harvey, 2014). Esto es, pensar al concepto como categoría analítica pero además como mecanismo práctico dado en una sociedad urbana concreta en el marco de sus libertades individuales y colectivas para acceder a los recursos.

Como derecho colectivo prevé el cumplimiento efectivo de todos los derechos humanos pactados internacionalmente y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Es, además, un concepto complejo compuesto por tres dimensiones: (i) dimensión política; (ii) dimensión material; y (iii) dimensión sociocultural.

Actualmente, muchas ciudades del mundo piensan el urbanismo desde el derecho a la ciudad, adquiriendo prácticas políticas como el cumplimiento de la función social de la ciudad; la generación de espacios públicos de calidad; la obtención de vínculos urbano-rurales sostenibles e inclusivos; economías inclusivas; ciudadanía inclusiva; mayor y mejor participación política; la no discriminación; la igualdad de género y diversidad cultural.

Imaginar una ciudad inclusiva, en los términos arriba descritos implica, a mi juicio, en primer lugar, reconocer los actores y sus dinámicas territoriales. Entre esos actores, los productores rurales que habitan los periurbanos de las ciudades producen colectivamente una territorialidad cuyo vínculo con la ciudad está desgastado. Además, cuyo vínculo con el capital privado está en permanente conflicto.

Pensar a la ciudad en términos inclusivos, implica considerar entonces a uno de los componentes de la sociedad urbana: el campo. Para ello, la planificación debe ser pensada en torno al concepto de desarrollo Rural, entendido como el proceso de crecimiento y revitalización equilibrado, integrado y auto sostenible destinado a mejorar las condiciones de vida de la población local a través de cuatro dimensiones: económica, sociocultural, político administrativa y medioambiental, cuyos objetivos son la mejora de la calidad de vida de sus habitantes, a través del incremento de los niveles de renta del suelo productivo; la mejora en las condiciones de vida y de trabajo; la conservación del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales para seguir proporcionando servicios de producción, ambientales y culturales (Giobellina & Mari, 2017).

Es decir, al proceso de transformaciones y organización del territorio, a través de políticas públicas con la participación activa de las comunidades rurales y la interacción con el conjunto de la sociedad. Atento a ello, es que, para pensar en un derecho a la ciudad con las ruralidades incluidas, el proceso de desarrollo debe ser endógeno, nacido y adecuado a la especificidad local, y autogestionado, es decir, planificado, ejecutado y administrado por los propios sujetos del desarrollo: la población local.

Los cinturones verdes

La región Pampeana⁶ comprende una superficie aproximada de 55 millones de hectáreas que incluyen la casi totalidad de la Provincia de Buenos Aires, la parte centro sur de las provincias de Entre Ríos y Santa Fe, la franja este de Córdoba y la franja noreste de La Pampa. De esa superficie 51,4 Millones de hectáreas son consideradas tierras con aptitud para usos agrarios⁷. Su riqueza y potencialidad

⁶ La región pampeana es un área geográfica situada en el centro de Argentina, según la división administrativa que ofrece el INDEC.

⁷ El suelo rural hace referencia a la parte del territorio no apta para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas.

productiva la convierten a nivel internacional en una región con ventajas competitivas para la producción agropecuaria, dentro de las cuales los granos (fundamentalmente la soja), y las carnes son los productos más requeridos por la demanda externa.

La década del 1990 y las nuevas reglas de juego económicas (convertibilidad, estabilidad, apertura, Mercosur, subsidios en EEUU, tipo de cambio real, presión tributaria, etc), llevaron a que las grandes explotaciones agrícolas pudieran adaptarse. En cambio, los productores medianos, radicados por lo general en las ciudades, se vieron en la encrucijada de sufrir una importante disminución de ingresos y replantearse alternativas. En el caso de los medianos chacareros⁸ que vivieron en el campo, la reconversión fue ineludible diversificando o intensificando el manejo de su producción. En cambio, los minifundistas⁹ y pequeños productores vieron recrudescer su tradicional situación de indefensión y marginación (Cattaneo & Tedesco, 2010).

Pasada la década menemista y con la llegada al poder del Kirchnerismo¹⁰, el campo argentino recuperó su productividad competitiva de forma exponencial, a partir de nuevas políticas públicas en torno a lo social, al empresariado nacional y a la expansión del mercado interno que permitieron generar los principales dinamizadores económicos. Esto se tradujo en un inminente crecimiento del producto bruto interno.

La expansión de la frontera del cultivo extensivo se dio en sentido horizontal y constituyó un fenómeno que aún sigue vigente. Si bien es cierto que la expansión en nuevas fases territoriales ayudó a recuperar la economía nacional con la entrada de divisas, también resulta importante mencionar que consolidó las desigualdades dentro de la estructura agraria¹¹, situación que dotó a los grandes productores de poder económico y capitales privados que posibilitaron inversiones, principalmente las inmobiliarias. Giobellina & Mari (2017) definen el

8 El chacarero es un sujeto típico de la región pampeana argentina del siglo XX, forma parte de una categoría más amplia: productor familiar, más específicamente es un productor familiar capitalizado.

9 El minifundista es un campesino agrícola que tiene tierras propias, pero carece de herramientas y tecnologías.

10 El kirchnerismo es un movimiento político inscrito en el peronismo, surgido en el año 2003 con el ex Presidente Néstor Kirchner y continuado por Cristina Fernández de Kirchner.

11 La estructura agraria se caracteriza por una estructura predominantemente capitalista con un mayor peso de asalariados y cuentapropistas, y una baja incidencia de trabajo familiar no remunerado.

concepto de cinturón verde en relación a la Ciudad como una superficie productiva de cultivos intensivos y de características unifamiliares.

El cinturón verde de Córdoba

Actualmente, debido a los avances de la agricultura extensiva, del agronegocio¹² y de los desarrollismos urbanísticos en la Ciudad de Córdoba y su periferia, el cinturón frutihortícola ubicado al Este de su área periurbana, viene sufriendo una serie de detrimentos. Dicho cinturón, es un espacio que está en permanente transformación y disputa, de aquello que se conocía como cinturón verde tradicional en torno a la ciudad, hoy sólo se pueden apreciar algunas hectáreas ubicadas al Norte de la ciudad (en la zona de Villa Esquiú) y al Sur de la misma (camino a San Carlos). El achicamiento del cinturón verde¹³ y la pérdida de productores dedicados al cultivo de frutas y verduras representa un peligro para la producción de alimentos de proximidad a la ciudad, generando consecuencias como la pérdida de empleo local, la pérdida de la sustentabilidad, el detrimento de las economías populares circulares y solidarias frente al avance descomunal del capital privado.

La Ordenanza Nro. 12077/12 de la Ciudad de Córdoba, permite cambiar la categoría de uso de suelo (de rural a residencial y/o industrial) y no tiene límite de aplicación, convirtiéndose en una amenaza real para los pequeños sectores económicos como la agricultura familiar, la ganadería y cualquier otro uso del suelo que difiera del urbanístico y el de la agricultura extensiva.

Resulta interesante analizar desde las ciencias sociales en general y desde el *Desarrollo Local* en particular, los avances del capital privado (representado en este caso en el agronegocio, los sembradores de soja y los desarrollos inmobiliarios) sobre el cordón verde de Córdoba y sus usos del suelo, poniendo énfasis fundamentalmente en:

i) la situación actual del cordón verde (año 2021) y

12 El término agronegocios (en inglés 'agribusiness') se utiliza para hacer referencia a las actividades económicas derivadas o ligadas a los productos del campo.

13 ¿Por qué cordón y no cinturón verde? Pues precisamente porque cinturón refiere a un área que rodea a la Ciudad mientras que cordón solo a una franja de explotación. De lo que se conocía como cinturón verde en la década pasada, hoy solo quedan algunas zonas o áreas productivas. Todo ello, en virtud del avance del uso del suelo urbano y sojero, sobre el de la agricultura familiar, que originalmente detentaba el uso del suelo rural.

su importancia en el abastecimiento de alimentos frescos para la población,

ii) la contribución ecológica que hace la agricultura familiar en términos ambientales en tanto sus usos del suelo sostenibles,

iii) las pujas producidas a partir de la desigual distribución del ingreso dentro de la estructura social agraria y

iv) las tensiones generadas por los sectores mencionados, en virtud de las desiguales relaciones de poder dadas.

Tomando los aportes realizados por FAO¹⁴ se entiende por agricultura familiar, a la forma de organizar la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, acuicultura y pastoreo, que es administrada y operada por una familia y, sobre todo, que depende preponderantemente del trabajo familiar, tanto de mujeres como hombres. La agricultura familiar se caracteriza por su diversidad productiva y cultural, y está representada por los agricultores familiares. Esta noción se suele relacionar con el concepto de agricultura campesina que, según Ortega (1982), se refiere al segmento de la agricultura basada en el trabajo familiar para la producción y el consumo. Se diferencia de otros tipos de agricultura por el tamaño del patrimonio tierra, la ocupación de la familia en las labores, el grado de reproducción del sistema productivo, el nivel tecnológico y técnico, la relación con los mercados y la diferenciación agroecológica. Los integrantes de la familia son los sujetos que vivifican esta tipología de agricultura, la cual está contextualizada por la forma de vida, las costumbres, el patrimonio familiar y los valores locales (CEPAL, 1984). Este conjunto de elementos es compartido con los demás pobladores rurales que están en proximidad geográfica¹⁵.

Caracterización del territorio

Tal como sostiene Pirez (1995), puede haber distintas realidades locales en la configuración de una cohesión cultural y un territorio con significado propio. En ese sentido, en el suelo periurbano de

14 Las siglas FAO corresponden a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, a partir de sus siglas en inglés: Food and Agriculture Organization. Fuente: <https://concepto.de/fao/>

15 El derecho a la ciudad es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía.

Córdoba existen realidades locales a partir de *elementos territoriales disociadas geográficamente, pero asociadas en sentido cultural y de construcción de significados*. El Cinturón verde de Córdoba en todas sus partes constituye una unidad socioeconómica y cultural a pesar del extralimitado avance del cultivo extensivo¹⁶ y el agro negocio (incluido los desarrollos inmobiliarios).

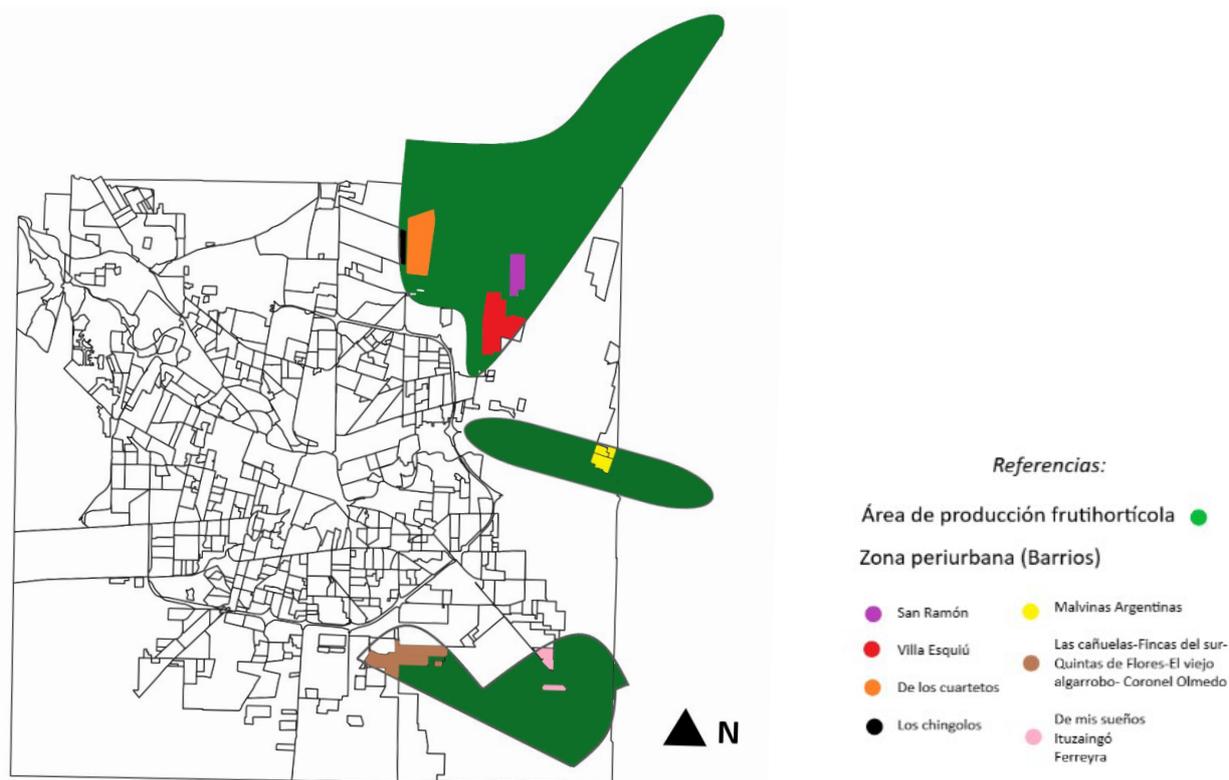
El cordón verde de Córdoba¹⁷ se encuentra en gran parte dentro del ejido urbano de la Ciudad, más precisamente al Noreste y Sureste de la misma. Está conformado por pequeñas unidades productivas de 2 a 15 hectáreas que se explotan de forma intensiva y que se encuentran localizadas hacia la periferia de la ciudad. Las áreas de producción actual están ubicadas al Noreste atravesando los barrios de Villa Esquiú, San Ramón, De los Cuartetos y Los Chingolos; al Este atraviesa Malvinas Argentinas; y al Sureste los barrios de Las Cañuelas, Fincas del sur, Quintas de Flores, El viejo algarrobo, Coronel Olmedo, Ciudad de mis sueños, Ferreyra e Ituzaingó. Actualmente se siembran hortalizas y algunas frutas aptas para esta región.

En esa línea, produje a partir de Pirez (1995) una delimitación territorial teniendo en cuenta: (i) su base territorial (representada por lo que en la actualidad constituye geográficamente); (ii) su base estructural (en cuanto a su finalidad productiva y socioeconómica); (iii) la construcción de significados del territorio; (iv) las relaciones de poder, conflicto e influencia que se producen en virtud del avance de los procesos mencionados y de la resistencia por parte de los productores frutihortícolas y sus actores colectivos de representación.

16 La agricultura extensiva es un tipo de agricultura centrada en la utilización de recursos naturales, y amplios terrenos de cultivo, para maximizar la producción. Este tipo de agricultura está ligado a los agronegocios (flujo de capitales, inversiones privadas, ahorro en moneda extranjera), en virtud de que se ostentan grandes capitales y varios factores de producción.

17 Ahora bien, ¿Por qué cordón y no cinturón verde? Pues precisamente porque cinturón refiere a un área que rodea a la Ciudad mientras que cordón solo a una franja de explotación. De lo que se conocía como cinturón verde en la década pasada, hoy solo quedan algunas zonas o áreas productivas. Todo ello, en virtud del avance del uso del suelo urbano y sojero, sobre el de la agricultura familiar, que originalmente detentaba el uso del suelo rural. Con los procesos de transformación urbana, de agroexpansión (especialmente la conversión a la soja) y el avance del mercado inmobiliario en distintas zonas del periurbano, dicho cordón mencionado se encuentra en un proceso inminente de reducción de superficie y cantidad de familias que se dedican a este tipo de producción.

Figura Nro. 1: Delimitación territorial del cordón verde del área periurbana de la Ciudad de Córdoba



Fuente: Representación gráfica con plano ciudad de Córdoba -Elaboración propia.

El análisis de datos estadísticos diversos (censos poblacionales 2001 y 2010 y agropecuario 2002 y 2008, relevamientos de unidades productivas, registros de RENAF, RENATEA, CTEP) refieren a que existe una importante cantidad de población que participa del proceso productivo agrario en el territorio del periurbano de Córdoba, sin ser productor directo, es decir, participando como trabajador/a dentro de las unidades productivas para un tercero.

Actualmente, gran parte de productores y/o trabajadores rurales son personas migrantes, fundamentalmente familias de origen boliviana, quienes aportan trabajo, insumos y capital; lo cual implica que existe una diversidad cultural. Si bien existen antecedentes relevantes sobre condiciones sociolaborales de la población de origen boliviano y sobre vulnerabilidad en la salud de medieros y agroaplicadores, se considera que la gran masa de trabajadores rurales vinculados a la horticultura en Córdoba no se encuentra debidamente caracterizada y estudiada. Giobellina & Mari (2017) han observado en sus trabajos académicos, que en el territorio se han naturalizado prácticas laborales que implican altísimos riesgos en términos sanitarios, que pueden producir sin dudas enfermedades causadas por el uso intensivo de agroquímicos¹⁸.

18 Enfermedades causadas por el uso de agroquímicos en cercanía a los ejidos urbanos.

A su vez, esta situación se complejiza en un marco de precarización laboral. Así, la problemática de la exposición a los agrotóxicos se configura al interior de un escenario de conflictos sectoriales, que generan tanto en la población en general, como en el sector salud y particularmente entre los trabajadores hortícolas desconfianzas y temores. Los autores mencionados, indagaron variables sociodemográficas y otras específicas referidas al trabajo rural identificando que, en el contexto de vida y trabajo de los/as agricultores y trabajadores, existen actividades con riesgos significativamente mayores para su salud, asociados al trabajo en la quinta.

Podríamos decir que, si bien existen procesos significativos de crecimiento económico en el territorio, éstos tienen un débil impacto sobre el desarrollo local y, en particular, sobre las oportunidades para los sectores pobres. Por otra parte, es un territorio que se caracteriza por una institucionalidad poco robustecida (solo en los actores como APRODUCO y Mercoop que influyen en la institucionalidad política de la Ciudad de Córdoba), que con frecuencia se expresa en una identidad cultural fuerte, pero que carecen de opciones económicas endógenas capaces de sustentar procesos sostenidos de superación de la pobreza rural.

A su vez, se observa a partir de los datos consultados en INDEC¹⁹ que en las últimas dos décadas los procesos que producen su reducción acentúan diferencias socioeconómicas en la estructura social agraria. En ese sentido, siguiendo lo que manifiesta Haesbaert (2011) el territorio está vinculado siempre con el poder y con el control de procesos sociales mediante el control del espacio.

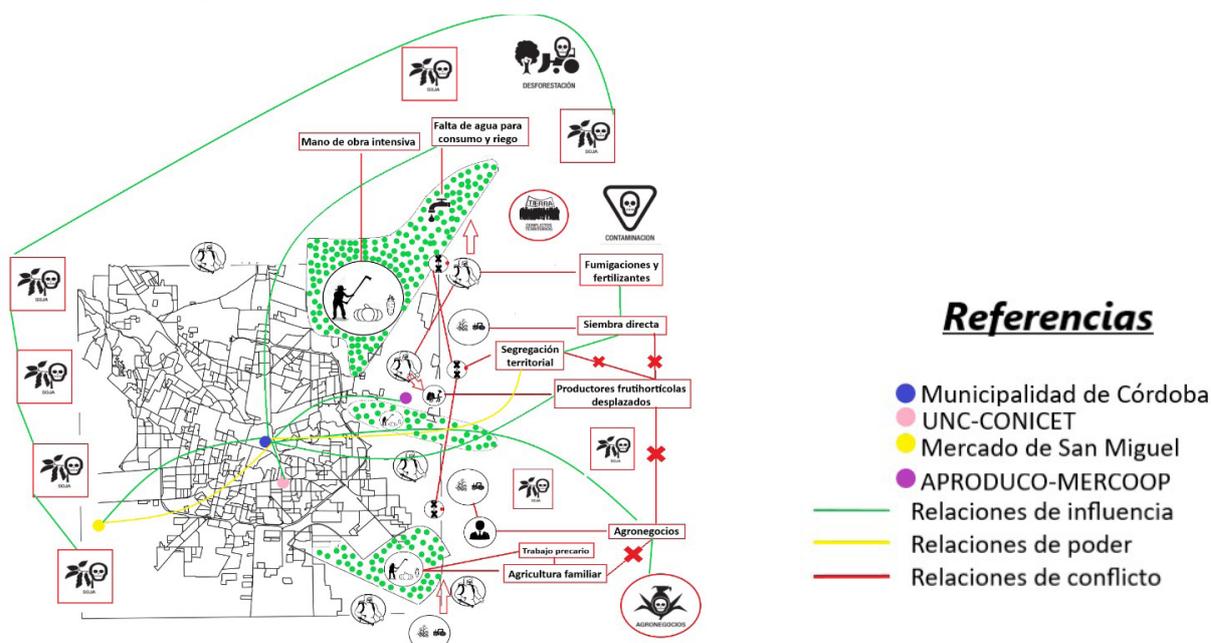
En cuanto a la caracterización del territorio en términos económicos, el Cinturón verde de Córdoba, se divide en zona Sur y Norte. La mayor cantidad de establecimientos se encuentran en la zona Norte la cual se caracteriza por producir hortalizas livianas (hortalizas de hoja, crucíferas, puerro, cebolla de verdeo y estacionalmente hortalizas de fruto) y hortalizas pesadas (papa, batata y zanahoria). Se estima una implantación de hortalizas de unas 8.200 has. Los establecimientos con producción de hortalizas pesadas tienen una superficie promedio de 50 a 100 hectáreas, mientras que los establecimientos con producción de hortalizas livianas son de una superficie promedio por establecimiento de 5 hectáreas. El Cinturón Verde utiliza el agua de riego provista por un sistema de canales que es regentado por el consorcio de regantes de la zona norte, cuya única fuente es el dique San Roque. En muy pocos casos los establecimientos cuentan con perforaciones para disponer de agua de riego.

Situaciones problemáticas

La reducción del cinturón verde frutihortícola en la Ciudad de Córdoba, produce consecuencias económicas y sociales, como las que se mencionan: (i) reducción de la producción frutihortícola por el avance en el uso de suelo urbano y rural (plantación excesiva de soja y deforestación), (ii) el desplazamiento de las familias cuya estructura socioeconómica se sustenta de la agricultura familiar, (iii) el agotamiento del suelo por el uso intensivo de la semilla de soja y de agroquímicos, (iv) el impacto social de dicho desplazamiento en las poblaciones migrantes en Córdoba y (v) el menoscabo a la soberanía alimentaria como un derecho humano esencial y de la Ciudad.

Esto pone en evidencia que la reducción del cordón verde, en este caso, va acompañado de la puesta en peligro de la seguridad alimentaria en clave local y regional, de la sustentabilidad y de las producciones agroecológicas en las zonas que actualmente están libradas de los usos de agroquímicos. Por otra parte, contribuyen en la disminución de las economías regionales, locales y circulares, que generan empleo.

Figura Nro. 2: representación gráfica de los problemas sociales construidos



Fuente: Representación gráfica con plano ciudad de Córdoba -Elaboración propia.

Referencias

- Municipalidad de Córdoba
- UNC-CONICET
- Mercado de San Miguel
- APRODUCO-MERCOOP
- Relaciones de influencia
- Relaciones de poder
- Relaciones de conflicto

19 <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-8-87>

En base a lo mencionado, y teniendo en cuenta las características particulares que tienen cada uno de los procesos que inciden en la reducción del cordón verde de la Ciudad de Córdoba, consideró que el análisis de la situación problemática y de los actores involucrados en la misma, encuentra cauce al desmenuzar cada una de las dimensiones que a mi juicio completan la complejidad de este proceso: una dimensión social que demuestre las diferencias dentro de la estructura social agraria y el impacto que estas producen en la generaciones actuales y venideras de la agricultura familiar; una dimensión económica que enmarque la puja entre la economía popular y la meramente mercantil; una dimensión política que identifique actores y relaciones entre ellos ocasionadas (de dependencia, poder, influencia y de jerarquía); y por último, una dimensión espacial, agraria y ambiental que advierta la relación entre la agricultura familiar como modo de producción y el actual modo agro tecnológico impuesto desde 1996 con la llegada del grano de soja al país.

Son justamente estas dimensiones las que dotan de una complejidad política y socioeconómica a las dinámicas causadas por los actores en relación al territorio del área periurbana de Córdoba. Dichas dinámicas, generan reconfiguraciones territoriales (no planificadas) del suelo periférico, provocando nuevos desenlaces socio-económicos productivos, sociales e incluso demográficos.

Al respecto, los actores identificados en esta problemática se vinculan directa e indirectamente en relación a la disputa por el uso del suelo, en un contexto de relaciones de poder estructurales existentes. En ese sentido, los actuales devenires económicos nacionales e internacionales, con el alza de los precios de los commodities²⁰, sigue asentando dicha estructura.

Los actores sociales involucrados podrían agruparse de la siguiente manera: 1) productores de soja (agrupados en la Sociedad Rural, la Federación Agraria, entre otras organizaciones)²¹; 2) inver-

20 Commodity es un término que generalmente se refiere a bienes físicos que constituyen componentes básicos de productos más complejos. Un commodity es un producto o bien por el que existe una demanda en el mercado y se comercian sin diferenciación cualitativa en operaciones de compra y venta.

21 La Sociedad Rural Argentina es una asociación civil patronal fundada en 1866 que agrupa a grandes propietarios de tierras en la región pampeana, dedicados a la agricultura y la ganadería en Argentina. La Federación Agraria Argentina es una organización patronal de productores rurales de la Argentina fundada el 15 de agosto de 1912 en el curso de una histórica

sionistas inmobiliarios (que en gran medida son al mismo tiempo productores de soja); 3) productores frutihortícolas (agrupados en organizaciones como Aproduco y Mercoop)²²; 4) Actores públicos (como la Municipalidad de Córdoba, la ADEC, INTA)²³; 5) Instituciones de la comunidad académica (que producen conocimiento en pos de la elaboración de planes de transformación).

protesta de arrendatarios y pequeños productores rurales conocida como Grito de Alcorta.

22 Asociación Productores Hortícolas: Es una asociación de la Ciudad de Córdoba que desde 1995 forma los primeros Grupos para el Cambio Rural, iniciativa surgida del Gobierno Nacional a través de la Secretaría de Agricultura de la Nación y el INTA. Mercado Cooperativo de Abasto de Córdoba.

23 Agencia para el desarrollo de la Ciudad de Córdoba. Agencia para el desarrollo de la Ciudad de Córdoba.

Cuadro Nro. 1: Taxonomía de actores sociales (fuente elaboración propia)

	Actor	Relación predominante	Jerarquización de su poder	Rol del actor en el territorio
Actores privados	Productores de la agricultura extensiva.	Relaciones de conflicto, de poder e influencia	Alto	Uso del suelo
	Productores de la agricultura familiar.	Relaciones de conflicto, de poder e influencia	Alto	Uso del suelo
	Sector inmobiliario.	Relaciones de conflicto, de poder e influencia	Alto	Uso del suelo
Actores públicos	Estado Municipal	Relaciones de conflicto, de poder e influencia	Alto	Poder de jurisdicción y regulación. Ordenamiento territorial
	INTA	Relaciones de influencia	Medio	Programas de capacitación y mejoramiento territorial.
Asociaciones	ADEC	Relaciones de influencia	Medio	Financiamiento de programas y capacitación.
	Sociedad Rural-Federación agraria	Relaciones de influencia	Medio	Agrupamiento de grandes productores y terratenientes.
	Asociaciones de vecinos	Relaciones de conflicto	Bajo	Resistencias frente a los desplazamientos territoriales de la agricultura extensiva y el uso de agroquímicos.
	MERCOOP	Relaciones de influencia	Alto	Comercialización de la producción.
	APRODUCCO	Relaciones de poder e influencia	Alto	Agrupamiento y representación de productores frutihortícolas.
Entidades académicas	CONICET-Universidades	Relaciones de influencia	Bajo	Estudio y análisis del territorio y sus problemáticas. Elaboración de dispositivos de acción transformación.

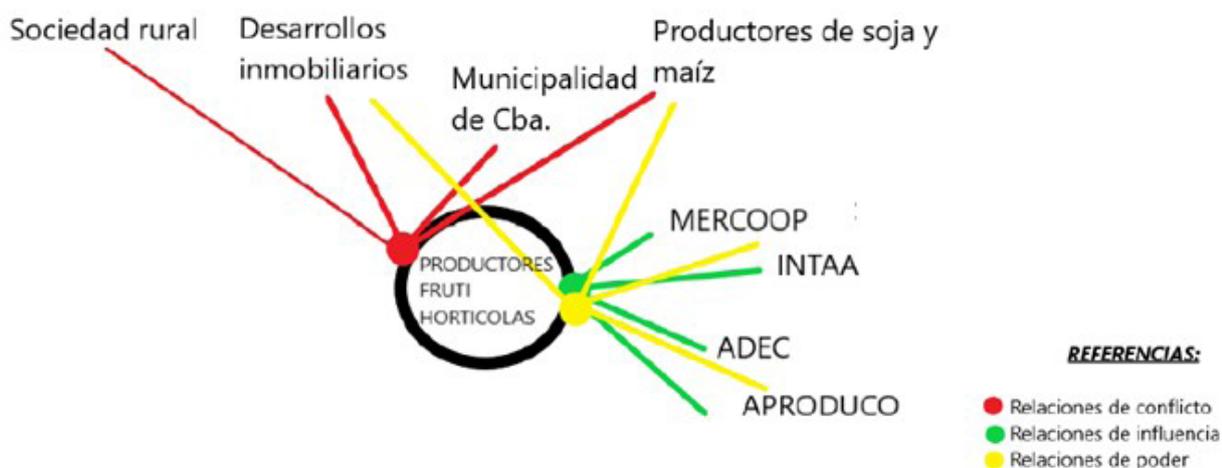
Está claro que, dentro de las relaciones de poder en el entramado social agrario, se reproducen los esquemas desiguales de distribución del ingreso a partir del uso de la tierra, lo cual hace lineal la vinculación entre la reducción del cordón verde del área periurbana de Córdoba y la puesta en peligro de la seguridad alimentaria en clave local y regional, como también de la sustentabilidad de los suelos que actualmente están liberadas de los usos de agroquímicos. Por otra parte, con la disminución de las economías regionales, locales y circulares, que generan empleo genuino.

Al respecto Ruggia & Occhionero (2019) identi-

fican que las relaciones entre los actores producen desenlaces económicos propios y proponen la lectura del territorio con una mirada interna (zona periurbana de Córdoba) a partir de las vivencias y experiencias de los productores frutihortícolas que son expulsados en una aproximación fenomenológico comprensivista analizando las causas que producen dicha expulsión, produciendo premisas en particular y en general de carácter subjetivo.

Si bien el término “segregación socio espacial” hace referencia generalmente al acceso a la vivienda, resulta interesante observar cómo la situación de la agricultura familiar, cada vez más fragmentada

Figura Nro. 3: Relaciones sociales entre actores



Fuente: Elaboración propia.

(por los avances mencionados), reúne características del tipo de segregación definido como dominial en virtud de las profundas desigualdades respecto a los grandes productores en el acceso al suelo o a la tierra (Yañez, 2021). Un problema estructural de los sectores menos recursivos de la estructura social agraria es el acceso a la tierra dado que no disponen de los instrumentos jurídicos (como escrituras) para probar la tenencia de la tierra, situación que permite avanzar en el desplazamiento de forma más violenta.

Construcción de problemas sociales

A partir del análisis del territorio y sus dinámicas territoriales, me propuse construir tres problemas sociales que considero o se inscriben en dicha realidad socio territorial. El primero de ellos es “**la pérdida de unidades productivas en el cordón verde de Córdoba por el desplazamiento territorial de los productores frutihortícolas de Córdoba**”.

Los procesos de transformación urbana, de agroexpansión (especialmente la conversión a la soja) y del desarrollismo urbano en distintas zonas del periurbano cordobés, provocan desde 1996 un proceso inminente de reducción de superficie y cantidad de familias que se dedican a este tipo de producción. En ese sentido Giobellina & Mari (2017) entienden que en gran parte del país estos procesos están generando pérdidas económicas, ecológicas y alimentarias de las unidades productivas destinadas a la agricultura familiar.

De lo que se conocía como cinturón verde en la dé-

cada pasada, hoy sólo quedan algunas zonas o áreas productivas. Todo ello, en virtud del avance del uso del suelo urbano y sojero, sobre el de la agricultura familiar, que originalmente detentaba el uso del suelo rural. Con los procesos de transformación urbana, de agroexpansión (especialmente la conversión a la soja) y el avance del mercado inmobiliario en distintas zonas del periurbano, dicho cordón mencionado se encuentra en un proceso inminente de reducción de superficie y cantidad de familias que se dedican a este tipo de producción.

Otro de los problemas que construí a partir de las dinámicas producidas, refiere a los **conflictos socioambientales por el uso de agroquímicos y otras formas de contaminación**. En Argentina, el modelo de desarrollo agropecuario de carácter extractivo ha generado profundos e irreversibles impactos. A la pérdida de biodiversidad debido a la deforestación, debe sumarse la creciente conflictividad territorial ligada a la expulsión y destrucción de los modos de vida campesinos e indígenas, y las afecciones a la salud de los pueblos fumigados por el uso intensivo de agroquímicos (Schmidt & Toledo López, 2018) El uso de agroquímicos en el periurbano de Córdoba, produce desplazamiento socio territorial que afecta no solo a los productores/as y vecinos sino además a sus condiciones de vida. Además, es una de las causas que provoca la disminución de la superficie productiva y la contaminación en el ejido urbano. Si bien, el trabajo de quinta implica prácticas riesgosas para la salud dado el uso de estos agroquímicos y fertilizantes, los métodos usados por el cultivo extractivo para fumigar las áreas productivas fumigan zonas urbanas y rurales, ponien-

do tensión entre los actores de dichos territorios y provocando estos conflictos socioambientales.

Cuando hablamos de periurbanos nos referimos al espacio que existe entre el campo y la ciudad, una amplia zona con límites difusos y móviles donde coexisten elementos y procesos tanto de la ruralidad como de la urbanidad. Allí se realizan diversas actividades agropecuarias “de proximidad”, es decir, que abastecen de manera directa a los habitantes de los cascos urbanos. El concepto de conflicto urbano generalmente posee connotaciones negativas en tanto estado de disrupción, disfuncionalidad o cuestionamiento de una supuesta “normalidad” (Gargantini, et al 2018).

Las áreas periurbanas están sujetas a cambios de uso del suelo que implican grandes movimientos de su valor. En Córdoba la Ordenanza Nro. 12077/12 de la Ciudad de Córdoba, permite cambiar la categoría de uso de suelo (de rural a residencial y/o industrial) y no tiene límite de aplicación, convirtiéndose en una amenaza real para los pequeños sectores económicos como la agricultura familiar, la ganadería y cualquier otro uso del suelo que difiera del urbanístico y el de la agricultura extensiva.

En ese sentido, el último de los problemas que cons-

truí es el **extralimitado avance de la mancha urbana y los desarrollistas urbanos sobre las áreas de producción de alimentos de proximidad a la ciudad.**

CONCLUSIONES

A partir de la formulación de los problemas sociales en el territorio delimitado y de los mapeos de actores sociales (Tapella, 2007), podemos advertir que el Cordón verde es un territorio que está en permanente disputa por el uso del suelo. Son tierras que están en cercanía a la Ciudad y miradas con buenos ojos por los inversionistas inmobiliarios que planifican barrios y construcciones urbanas alejadas del ejido urbano cordobés.

En esa línea, los inversionistas disputan el uso del suelo con la agricultura extensiva que amplía su zona de producción aún en territorios aledaños a la ciudad, provocando las ya mencionadas consecuencias socioambientales. En tanto la agricultura familiar frutihortícola, debe resistir a ambas ampliaciones de fronteras(agropecuaria y urbana) para poder subsistir. La altísima rentabilidad del cultivo de semillas como la soja, el maíz, el trigo y el sorgo hace necesario, en una lógica capitalista de acumu-

Figura Nro.4: Problemas marcados en el territorio



Fuente: Elaboración propia.

lación, aumentar la producción sin considerar otros factores como los originales usos del suelo en el periurbano cordobés.

La reducción del cinturón verde de Córdoba, es una evidencia de los procesos que produce el avance del capital privado en relación al uso del suelo periurbano de Córdoba y sus consecuencias derivadas como la segregación espacial (y territorial) en los territorios periurbanos y rurales en pedanía al ejido urbano. En ese sentido la segregación socio espacial entendida como la existencia de desigualdades sociales dentro de un sector colectivo que produce como consecuencia el agrupamiento de los sujetos (productores de la agricultura familiar) con tendencia a la homogeneización en su interior para consolidar lo existente, en pos de conservar el empleo, la producción, el acceso a las tierras y las economías populares (Yañez, 2021). Esta segregación como producto del desplazamiento de los productores del cultivo extensivo frente a la agricultura familiar.

Tal como plantean (Schejtman & Berdegúe, 2004) los gobiernos deben diseñar programas de Desarrollo Territorial Rural (DTR)¹ en los cuales debieran de considerar explícitamente la heterogeneidad entre territorios y para ello plantearse la relación de los territorios existentes en relación a la transformación productiva y el desarrollo institucional. En esa línea, resulta interesante pensar en base a esas relaciones, las acciones o instrumentos de gestión del suelo rural que podrían ser pertinentes a los fines de proteger a la agricultura familiar frente al avance del agronegocio y del auge inmobiliario en el suelo periurbano de Córdoba. A tales fines plantearse a partir del estudio del suelo periurbano cordobés y su actual proceso de segregación socioespacial, los instrumentos de: (i) planificación del desarrollo territorial, la gestión ambiental y el uso del suelo; (ii) la revisión jurídica de los instrumentos de regulación urbana rural (OM 12077/12) y (iii) las acciones concretas para la delimitación y la administración equitativa de los intereses en cuanto al uso del suelo y los desplazamientos urbanos-rurales producidos (en este punto identificando los sectores con mayor vulnerabilidad).

En conclusión, podría pensarse que imaginar una ciudad inclusiva implica pensar en el surgimiento de luchas urbanas que vienen generando la necesidad del reconocimiento a partir de la puesta en

¹ Definimos el desarrollo territorial rural como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural.

relieve de valores sociales como la justicia o la injusticia, la igualdad o la desigualdad. En esa línea, tal como plantea Fraser (2000) podría pensarse que la lucha por el reconocimiento (y en especial por el reconocimiento de la diferencia) supone el conflicto político más importante desde finales del Siglo.

Estas luchas por el reconocimiento se dan sino en el marco de una absoluta desigualdad material en términos socioeconómicos y también en términos culturales y políticos, que acentúan, las desigualdades sociales en cuanto al acceso al empleo, al alimento, a la vivienda, a las condiciones de vida socioambientales y a la expectativa de vida; y que además que la dominación cultural reemplaza a la explotación como manifestación de la injusticia en sí.

Entonces, consideramos importante pensar que pese a los cambios en los paradigmas económicos de las sociedades modernas y contemporáneas (ampliaciones fronteras de cultivo extensivo e inmobiliarias) el empleo sigue siendo un elemento de cohesión social y estructurante que permite la recomposición, al menos en forma mediata, de la desigual brecha en la distribución del ingreso, siempre y cuando, el Estado tenga un papel fundamental en la reparación de las injusticias materiales y simbólicas.

BIBLIOGRAFÍA

- Cattaneo, C., & Tedesco, L. (2010). Evolución del sector agropecuario argentino y europeo en los '90. En D. d. economía, PGI: Sector agropecuario: aspectos micro y macroeconómicos. Bahía Blanca: Universidad Nacional del Sur.
- Gargantini, D., Martiarena, M., D'Amico, D., Peralta, J., Greppi, V., Reinoso, P. R.-C., & Reinoso, P. (2018). CONFLICTOS URBANOS. Córdoba: Facultad de Arquitectura y Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.
- Giobellina, B., & Mari, N. (2017). El cinturón verde de Córdoba, hacia un plan integral para la preservación, recuperación y defensa del área periurbana de producción de alimentos. Córdoba: Ediciones INTA.
- Irahola, R. (01 de 06 de 2021). (E. Gallo, Entrevistador)
- Machado, A., Butinof, M., Eandi, M., Portilla, A., Fernández, R., & Soria, V. (2017). Vulnerabilidad y riesgo por plaguicidas en horticultura del cinturón verde en Córdoba, Argentina. Revista Facultad Nacional de Salud Pública.
- Nievas, C. (2018). Capítulo II - Derechos emergentes: Derecho a la Ciudad. Fragmento de Trabajo Final de Grado "Aportes desde el Desarrollo Local y el Derecho a la Ciudad a las políticas habitacionales: Programa 'Mi casa, mi vida'"
- Reese, E. (s.f.). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina.

DESARROLLO Y TERRITORIO

- Schmidt, M. A., & Toledo López, V. (2018). Agronegocio, impactos ambientales y conflictos por el uso de. Kavilando, 162-179.
- Yory 1, C. M. (2007). DESARROLLO TERRITORIAL INTEGRADO, CIUDAD DIFUSA Y NUEVAS RURALIDADES. Universidad Nacional de Colombia.

DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL, DISCAPACIDAD Y DERECHO A LA CIUDAD

Autoría: María Paula, Sanchez González (2023)

INTRODUCCIÓN

En el presente documento, se describirá y analizará la interrelación entre el Desarrollo Local y Regional, la Discapacidad y el enfoque del Derecho a la Ciudad. Se entiende que la convergencia de estas tres categorías puede propiciar el escenario adecuado para forjar desarrollos urbanos inclusivos en las realidades locales, mediante la planificación, diseño e implementación de proyectos participativos que promuevan la gobernanza territorial.

Par lograr una comprensión acabada de esta interrelación propuesta, es crucial que la misma se estructure de determinada manera. Para ello, se consideran como categorías principales al Derecho a la Ciudad (marco conceptual), la Discapacidad (problemática a resolver) y el Desarrollo Local y Regional (perspectiva de abordaje territorial). Además, se contemplan como categorías secundarias, esenciales para la ejecución de esta interacción en los contextos territoriales locales, los proyectos participativos (metodología de abordaje territorial) y la gobernanza territorial (metodología de ejecución territorial).

Esta asociación conceptual es viable por dos razones fundamentales:

- En primer lugar, se ha producido a lo largo del tiempo una evolución conceptual y un cambio de paradigma con respecto al tratamiento de la discapacidad, que consistió en el abandono del modelo médico-biológico y la consecuente adopción del modelo de discapacidad social. Esto se ha reflejado en el marco jurídico internacional vigente en la materia, generando como consecuencia mandatos estatales obligatorios que están establecidos en la Convención de derechos de las personas con discapacidad.
- En segundo lugar, históricamente se ha producido un cambio de perspectiva con respecto a los procesos de desarrollo, que implicó el traspaso de las teorías economicistas hacia las teorías humanistas, lo que hoy habilita a visualizar a las personas como "sujetos de desarrollo", particularmente a las personas con discapacidad (PcD).

Incorporar esta categoría significó la adopción de una visión de desarrollo territorial diferente que no está referenciada en los objetos sino en las personas. Como consecuencia, la eficacia y eficiencia de los procesos de desarrollo de los territorios pasaron a ser estimadas mediante indicadores que valoren el crecimiento cualitativo de las personas que los integran. Esto implicó que el mejor proceso de desarrollo sería aquel que permita elevar la calidad de vida de las personas, entendiendo que la misma depende de las reales posibilidades que estas tengan para satisfacer adecuadamente sus necesidades humanas fundamentales (Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, 1986).

En ese sentido, el artículo no tiene como objetivo exponer ni debatir cuestiones de fondo, como puede ser la necesidad de una nueva normativa nacional de discapacidad que cumpla la función de ley marco, armonizando la legislación existente y profundizando los avances acontecidos en la materia a partir del 2006. Tampoco pretende agotar todos los desafíos que tienen que afrontar los grupos políticos, las organizaciones sociales y los espacios de pensamiento, reflexión y formulación para transformar la configuración socioespacial de las ciudades. Simplemente busca establecer ante el resurgimiento de posturas que cuestionan la intervención estatal, promueven la libertad económica individual, discuten la vida en sociedad en igualdad de condiciones y reposicionan un enfoque economicista del desarrollo, dos cuestiones fundamentales:

La Discapacidad y la Inclusión Social de las PcD son transversales a la vida en sociedad y, por lo tanto, también al desarrollo territorial. Se trata de una problemática compleja y multidimensional en la que intervienen una diversidad de actores sociales (públicos y privados), por lo que requiere un abordaje integral y multidisciplinario.

Ante lo expuesto, es necesario visualizarla y entenderla como una temática en constante proceso de evolución que, por lo tanto, necesita ser repensada y evaluada permanentemente. Es una problemática que no ha sido zanjada con el reconocimiento normativo de la personería y capacidad jurídica de las PcD, sino que, sin desmerecer su importancia, va más allá de la consagración de la política pública, adentrándose en la esfera de su ejecución.

La efectividad y la eficacia de los planes, programas y proyectos que se diseñan para operativizar la inclusión social como política pública ya no deben

pensarse como una prerrogativa exclusivamente estatal y de jurisdicción nacional. Esto es así porque se requiere de la intervención de la sociedad en su conjunto para lograr la concientización social sobre la problemática y, de esa manera, llegar a soluciones integrales. Además, no pueden desconocerse las particularidades territoriales locales para prever de forma certera la viabilidad de lo que se pretende realizar.

Es importante tomar en cuenta, a los fines organizativos, que el escrito se despliega en tres secciones. En la primera sección se exponen cuestiones relacionadas a la ciudad como espacio público, a la contradicción entre los procesos de inclusión y exclusión, y a los debates existentes en relación con la producción social del espacio; en la segunda sección se desglosa la vinculación entre Derecho a la Ciudad, Discapacidad y el Desarrollo Local y Regional; mientras que en la tercera sección, se desarrolla la importancia de la participación ciudadana y la gobernanza territorial. Por último, se finaliza con algunas reflexiones

La ciudad como espacio público

En el ámbito del urbanismo, por excelencia, se considera como medio de interacción social ciudadana, al espacio público. Sin embargo, sus características físico-espaciales pueden o no limitar y excluir a las personas, ya sea por motivos de discapacidad o por otras condiciones que les impidan de manera igualitaria ser reconocidos, ejercer y disfrutar de “todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo” (Naciones Unidas, 2006).

La academia coincide en que la ciudad encierra en su concepción el concepto de espacio público, lugar de intercambios y de cohesión social (Gerscovich, Cavalieri, Wainstein-Krasuk, 2012). En ese contexto, es importante tomar en cuenta, que la ciudad, puede estar definida por la incorporación de espacios verdes, equipamiento y sistema vial, conceptos provenientes del urbanismo, pero además constituye el lugar de expresión y representación colectiva de la sociedad. Por ende, la ciudad es una construcción social, una expresión colectiva de la sociedad, que implica apropiación del espacio público por los ciudadanos.

En la actualidad, el modelo sociocultural predominante es el de una ciudad neoliberal, que mediante acciones político, económicas y legales, promueve

la especulación inmobiliaria, la urbanización densificada, la gentrificación, la privatización del espacio público, además de modelar la vida de sus integrantes en función del capital. Esto conlleva, a que el espacio público como ideal de lugar igualitario donde acontecen relaciones armoniosas, pierda nitidez debido a los procesos de mercantilización urbana, los cuales buscan incluir consumidores como mercancía para aquellos con capacidad adquisitiva (Jaramillo Cruz, 2022).

Lo expuesto, toma aún más relevancia, si se considera que, a diferencia del siglo XX, la vivienda y el barrio ya no son suficiente para analizar la integración y aún menos la igualdad, ya que ambas deben ser valoradas entorno a la ubicación, inserción, acceso a los equipamientos y servicios, movilidad, etc; lo que sólo puede concretarse a escala ciudad (Gerscovich, Cavalieri & Wainstein-Krasuk, 2012).

Sin embargo, para poder analizar la ciudad desde la inclusión, se debe considerar la vinculación existente entre sociedad - ciudad - gobierno, como pilares fundamentales en la gestión de los gobiernos locales (Gerscovich, Cavalieri & Wainstein-Krasuk, 2012). Esto es así, porque entender las dinámicas específicas de cada ciudad, garantizar la cohesión social, la protección y el desarrollo de los valores individuales, construir las identidades colectivas y promover la democracia participativa, implica un verdadero ejercicio de ciudadanía y no sólo su reconocimiento formal.

Todo lo expuesto se relaciona con adoptar una visión diferente del territorio, lo que implica abandonar su concepción como espacio físico, para comprenderlo como el ecosistema de las personas (hábitat), poniendo énfasis en su carácter social, y concibiendo que su desarrollo resulta de la acción y relación de las prácticas sociales; es decir, como “una entidad compleja que se configura a partir de las subjetividades compartidas de personas que habitan un espacio geográfico determinado” (Burdiles, 2012).

En otras palabras, es necesario comprender al espacio urbano como producto social, y que, por lo tanto, está empapado de poder social, es permeable al ejercicio de la política y se encuentra en constante construcción y transformación por la acción o inacción de unos con otros (Massey, 2016).

La contradicción entre inclusión y exclusión

Un aspecto importante por considerar que algunos autores plantean, es la existencia de una contradicción fundamental en el debate entre los procesos de inclusión o exclusión, que se origina porque ambos son pensados como opuestos o antagónicos, otorgándoles una valoración positiva y negativa respectivamente. La contradicción radica en que cualquier intervención en el espacio público, para permitir el uso y dar acceso a una población en particular, por bien intencionada que sea, genera algún tipo de exclusión a otras personas (Hall, D; Hirsch, P. y Li, T; 2011). Esto queda demostrado, cuando urbanistas contemporáneos coinciden en aseverar que el espacio público produce y reproduce inclusiones y exclusiones debido a las condiciones físicas, el género, la clase, el poder, la raza, la etnicidad, la cultura, las distinciones rurales y urbanas, la religión, la jerarquía y la infraestructura (Harms, 2016).

Lo cierto es que incorporar las ciudades a la economía mundial, muchas veces ha significado convertirlas en espacios de exclusión debido a la desigualdad generada. En Argentina, esto se puede inferir, de los análisis y conclusiones realizados sobre las políticas públicas implementadas para mitigar las problemáticas en torno al desarrollo territorial (ilegalidad e informalidad). Las reflexiones han manifestado que los abordajes presentan aspectos en común, que descollaron en la ejecución de estrategias ineficaces y poco efectivas, que profundizaron lo que tenían por objetivo paliar.

Los puntos compartidos pueden ser resumidos en la desarticulación, la sectorización y la centralización, o lo que es lo mismo, en la ausencia de integralidad. Existe déficit de articulación entre los niveles jurisdiccionales, entre las instituciones intervinientes y entre el sector público con el privado; los abordajes se plantean de forma sectorizada, desconociendo las realidades particulares de los territorios y no valorizando, de manera adecuada, el rol de los actores sociales (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2015).

Por otra parte, algunos proyectos jurídicos destinados a ampliar el estado de derecho, así como los movimientos destinados a proteger y mejorar los entornos urbanos orientándose a la integración, han implicado procesos de exclusión. En Argentina un claro ejemplo sería la Ley 22.431, que intentó reunir en una ley marco, toda la legislación existente en materia de discapacidad, buscando establecer un sistema de protección integral de las PcD, pero que doctrinariamente fue muy criticada por haber omitido una declaración de los derechos de las PcD,

por haber establecido el principio de subsidiariedad de la intervención del Estado y por diferenciar entre "personas discapacitadas" y "personas normales".

La división entre espacio físico y espacio social

Gran parte de las investigaciones urbanas contemporáneas se han centrado exclusivamente en las características físico - materiales de los territorios que excluyen o limitan el acceso, uso y disfrute del espacio público por parte de las personas, como consecuencia de sus condiciones sensoriales, motrices, cognitivas y mentales. Sin embargo, no se ha incentivado profundizar en la generación de conocimiento que permita comprender aquellos aspectos sociales culturales que también restringen o impiden a las personas ser plenamente incluidas en la vida de la ciudad (Jaramillo Cruz, 2022).

Los debates sobre la producción social del espacio público, desde las ciencias sociales, fueron tomando diferentes ángulos muchas veces opuestos. Algunos autores, sostienen que desde espacios abstractos la sociedad establece sus relaciones; otros argumentan que las dinámicas sociales esencialmente tienen lugar en el medio físico-material; otros sostienen la indisociabilidad entre el entorno físico-espacial y simbólico-social queda representado en lo económico, lo político, lo cultural, lo moral, lo ético, etc. (Jaramillo Cruz, 2022)

Ante lo expuesto, se adopta lo establecido por Lefebvre (1967, 1974), quien sostuvo que la génesis del espacio no se da de forma natural, sino que es el producto de relaciones políticas, sociales y económicas específicas, a lo que se cree necesario agregar las interacciones culturales. Es el espacio urbano el que determina las relaciones directas de las personas entre sí, como con su entorno, y de esta manera demarca lo que puede y debe ser. Por tanto, la realidad construida en las ciudades refleja un acto político de organización, donde las prácticas del estado convergen con la economía global y los procesos de desarrollo, los cuales están ligados a la vida cotidiana.

Sin embargo, si bien existen múltiples iniciativas para que la sociedad avance hacia un espacio público inclusivo, con condiciones de accesibilidad suficiente y de calidad que permitan que todas las personas puedan usarlo en cualquier situación previsible en la que se encuentren, es evidente que el problema estructural que impide la satisfacción radica en la separación entre el espacio físico y el

espacio social, generando en la práctica entornos discapacitantes.

Derecho a la Ciudad y Discapacidad

“Ser ciudadano es sentirse integrado física y simbólicamente en la ciudad como ente material y como sistema relacional, no sólo en lo funcional y en lo económico, no sólo legalmente. Se es ciudadano si los otros te ven y te reconocen como ciudadano” (Borja, 2003, p.28). Esto significa que la ciudad es el espacio de representación de sus habitantes.

De lo expuesto, se puede desprender que para pensar en una ciudad inclusiva, donde el ciudadano se sienta física y simbólicamente integrado, donde se reconozca así mismo como ciudadano y donde sea reconocido como tal, requiere movilizar diversos mecanismos de participación social que garanticen el ejercicio pleno de ciudadanía.

Es allí, cuando a la hora de pensar en la accesibilidad, toman relevancia dos conceptos. Por un lado, el de justicia espacial acuñado por Soja (2010), que se constituye como referente para pensar sobre un espacio público justo y equitativo en su distribución físico material, que promueva calidad en la interacción y la inclusión social. Por otro lado, el concepto de Derecho a la Ciudad de Lefebvre (1974), que se erige como un derecho humano fundamental y de la ciudadanía, que implica la movilización de la sociedad civil para recrear la ciudad como parte de una ‘misión’ común y colectiva, que vincula a los marginados y excluidos en razón a su condición física, etnia, religión, nacionalidad, edad, género, entre otras.

Ahora bien, en función de la interrelación planteada, se hace necesario profundizar con relación al significado del derecho a la ciudad, destacando características particulares que hacen a su esencia:

- Se trata de un derecho que entiende como “ciudad” a todo espacio o territorio urbano donde se ubica una cierta aglomeración de personas con independencia de su tamaño o localización, por lo tanto, es pertinente tanto a centros urbanos como a poblaciones rurales.
- Se trata de un derecho que reivindica la garantía y protección de los derechos humanos en la ciudad, ya que revaloriza el papel de las autoridades locales como garantes, enfocándose en la planificación e implementación de políticas

públicas en el marco de una estrategia urbana

- Se trata de un derecho emergente que surge como respuesta a la evolución de las sociedades, ya que intenta dar respuesta a situaciones que, si bien están reconocidos internacionalmente, busca ampliar su alcance a colectivos no contemplados
- Se trata de un derecho que se basa en el principio de dignidad humana, pues busca proteger la realización de la vida política, social, económica y medioambiental de las personas, lo que guarda una relación directa con el concepto de hábitat digno.

En otras palabras, el derecho a la ciudad, se vincula con la posibilidad de construir una ciudad en la que se pueda vivir dignamente, lo que permite a las personas reconocerse como parte de ella, y donde se posibilita la distribución equitativa de diferentes tipos de derechos sobre el trabajo, la salud, la educación y la vivienda y recursos simbólicos como la participación, el acceso a la información, etc. Es decir que va mucho más allá de la libertad individual de acceder a recursos urbanos; es un derecho común antes que individual ya que esta transformación depende del ejercicio de poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización (Nievas, 2018).

Ante lo expuesto es importante tomar en cuenta que, el marco normativo argentino en materia de discapacidad, es acorde con ambos conceptos. Esto es así, ya que en cuanto al tratamiento de la discapacidad, el ordenamiento jurídico argentino ha adoptado el modelo de discapacidad social, mediante la aprobación y otorgamiento de jerarquía constitucional a la “Convención de los Derechos de las PcD” (2006). La perspectiva social sostiene que la condición de discapacidad no está exclusivamente definida por la presencia de una enfermedad, trauma o condición de la salud, sino que también responde a factores, condiciones, actividades y relaciones interpersonales que están insertas en un medio ambiente, y que por lo tanto, surge de la interacción de la persona con su medio ambiente, en el cual se ponen de manifiesto sus limitaciones o desventajas, que son las que determinan su estatus.

En otras palabras, este paradigma concibe a la discapacidad como un hecho social, pues el déficit de la persona se evidencia solamente en relación con un ámbito social que no ha tenido la capacidad para

dar respuesta a esos requerimientos, generando la necesidad de solución a esas necesidades, imponiendo una obligación a la comunidad, sociedad y estado. (Padilla - Muñoz, 2010).

Ahora, al enfrentar las realidades territoriales, se pone de manifiesto que, en la actualidad, el espacio público urbano está concebido y materializado para un individuo neoliberal con elevados niveles de productividad, de consumo económico, sin deficiencias corporales, sensoriales o cognitivas, y con capacidad de vivir de forma autónoma. Estos preceptos ideológicos generan la exclusión o expropiación de aquellos que no pueden adaptarse al sistema (Jaramillo Cruz, 2022). Esto nos habilita a afirmar que si bien teóricamente el ideal de espacio público se basa en el principio de igualdad en su uso, disfrute y goce, en la realidad opera mediante la exclusión (Marcús, Mansilla, Boy, Yanes y Aricó, s/f.), y, por lo tanto, no refleja la justicia espacial ni lo que implica el Derecho a la Ciudad.

Lo descrito está relacionado con el papel que se asigna a las personas en los procesos de desarrollo, lo que nos lleva a considerar a la discapacidad en términos del modelo médico-biológico, el cual establece que la discapacidad es un problema inherente a la persona, cuya causa es una enfermedad, trauma o condición de la salud, la cual requiere de cuidados médicos individuales prestados por profesionales. Desde la perspectiva biomédica, el tratamiento de la discapacidad está destinado a obtener una cura, un cambio de conducta o la mejor adaptación de la persona con esa condición.

Este paradigma si bien ha facilitado la clasificación de las discapacidades y ha garantizado, la intervención estatal, ha sido fuertemente criticado debido a que ha fomentado la estigmatización y marginación de las PcD. Esto se debe, a que no está centrado en la persona sino en sus impedimentos, asociando la discapacidad solamente a características negativas, como la permanencia, dependencia y pasividad (Padilla - Muñoz, 2010).

Como consecuencia de ello, las PcD se ven obligadas a enfrentar todo tipo de barreras que coartan su libertad y autonomía para usar, gozar y disfrutar el entorno urbano en condiciones igualitarias con el resto de la población, lo que condiciona sus formas de interacción y expresión, altera sus nociones de independencia, seguridad y desarrollo personal, instaurando y reproduciendo prácticas socioespaciales de inclusión/exclusión. Esto toma aún más relevan-

cia, si consideramos el sentido y significado de sus prácticas en el espacio público, van de la mano con el tipo de discapacidad (física, sensorial, intelectual, mental, orgánica/visceral y múltiple).

Discapacidad y Desarrollo Local y Regional

La concreción de desarrollos urbanos inclusivos requiere que se plasme en las realidades territoriales el cambio de paradigma adoptado normativamente en cuanto al tratamiento de la discapacidad. Esto implica como consecuencia directa que ya no sean las PcD las que se obligan a ajustarse a lo que el espacio público ofrece, sino que este cuente con las condiciones para que el encuentro, intercambio y participación de los ciudadanos se realicen de manera efectiva.

Sin embargo, la efectividad y eficacia de los planes, programas y proyectos que se diseñan a los fines de operativizar la política pública de inclusión social, muchas veces se ven afectados por dos razones:

- Se recae concurrentemente en el error de planificar y diseñar intervenciones que abordan la problemática dividiendo entre entorno físico - material y entorno sociocultural, centrándose en el primero
- Los territorios se abordan centralizadamente, sin contemplar las realidades particulares de cada espacio urbano, lo que puede favorecer o perjudicar la búsqueda de solución a la problemática.

A partir de lo expuesto, se puede exponer la necesidad de un abordaje desde lo local y regional. Esto implica comprender que desarrollo territorial es un conjunto de capacidades generadas endógenamente en cada territorio, o como el resultado del esfuerzo organizativo e institucional del conjunto de una sociedad, el cual está ligado a una continua interacción entre individuos y organizaciones (Madoery, 2006). Mirar la discapacidad y la inclusión de las PcD desde lo local y regional permite abordar los territorios teniendo a disposición un diagnóstico particularizado de sus recursos endógenos, tomando en consideración las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que presenta. Además, facilita saber que es necesario priorizar en el abordaje de la problemática, favoreciendo la toma de decisiones políticas.

Discapacidad y Participación ciudadana

La necesidad de la participación ciudadana en los procesos de planificación diseño y ejecución de las intervenciones territoriales surge, porque aún en los estados de bienestar, no se cuentan con suficientes capacidades económicas ni de recursos humanos para resolver todos los problemas socio-urbanos que puede enfrentar un territorio, por lo que se hace indispensable, ampliar los procesos de democratización y de participación. (Poggiese, 1970).

A esto se le suma, que a la participación ciudadana se le adjudica una relación directa con el grado de compromiso social que se tiene con el proyecto colectivo (modelo de ciudad), por lo que en cierta medida, cumple un rol de garantía de la eficacia y efectividad de los planes, programas y proyectos que se diseñen a los fines de operativizar una determinada política pública

En particular con relación a la discapacidad, esa efectividad y eficiencia se relaciona con la posibilidad de generar en la comunidad conciencia social de la problemática, lo que solo es factible cuando los integrantes, pueden internalizar y sentir como propias las situaciones que atraviesan las PcD.

Sin embargo, para promover la concientización social sobre la discapacidad e inclusión, ha prevalecido la utilización de herramientas tradicionales, como pueden ser las campañas de difusión. Estas herramientas, si bien son válidas y persiguen generar en la comunidad general empatía social, solo resultan en un asimilación abstracta y despersonalizada, lo que claramente ya no es suficiente. Esto sin duda, forja la necesidad y también la obligación, de buscar otros tipos de instrumentos que faciliten fomentar el compromiso social de la ciudadanía para buscar soluciones a la problemática.

En este contexto se entiende necesario promover que los ciudadanos sean partícipes de los procesos de planificación y diseño de las intervenciones relacionadas a la inclusión de las PcD, para los cual se hace indispensable la creación de escenarios adecuados que faciliten de interacción de las PcD con el resto de la comunidad, con el objetivo de poder construir colaborativamente conocimiento en común sobre la apropiación y utilización de los espacios urbanos

Es aquí cuando se torna primordial la promoción de la gobernanza territorial, la cual implica una ges-

tión colectiva, producto de una acción colaborativa y en red, donde el estado y sus instituciones interactúan con actores privados o grupos de ciudadanos organizados involucrados con distintas temáticas de la agenda pública. En otras palabras, como una gestión territorial coordinada y descentralizada, en la que intervienen múltiples actores sociales, cuyo costo, beneficios, riesgos o responsabilidades son compartidas (Aguilar Villanueva, 2006) .

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Bajo la óptica del modelo de la discapacidad social, se entiende que las PcD no son las que tienen deficiencias por su condición sino que son los espacios los deficientes en razón a su producción. Sin embargo, en las realidades territoriales todavía las PcD se ven obligadas a ajustarse a lo que el espacio público les puede ofrecer, debido a que este no cuenta con las condiciones para que el encuentro, intercambio y participación de los ciudadanos se realicen de manera efectiva y eficaz, en los términos establecidos por el derecho a la ciudad.

Esto refleja que las intervenciones territoriales que se están generando a los fines de fomentar la inclusión de la PcD, no son suficientemente efectivas o eficaces, debido a que no contemplan las diferentes realidades territoriales, y a que realizan una división en la producción del espacio público entre el entorno el físico y el sociocultural, centrándose en el primero. Evidencia de ello es la proliferación de normas, sobre accesibilidad e inclusión de las personas al medio físico, que los estados se han visto obligados a incorporar en sus legislaciones con el fin de corregir los errores producto de esta dicotomía.

Esto hace necesario que el abordaje de la discapacidad e inclusión se realice desde una perspectiva que no las limite a una prerrogativa del estado nacional, sino que revalorice los aportes que puede brindar una visión local y regional del territorio y sus procesos de desarrollos. Esto permitirá evaluar de forma fehaciente los obstáculos y desafíos que se presentan en función de paliar la problemática. En este contexto se potencia el rol de los agentes de desarrollo endógenos que cuentan con capacidades específicas, tanto proyectuales como relacionales, que los facultan para desempeñar funciones inherentes a la gestión local y/o regional en la materia (Madoery, 2006).

Lo expuesto hace necesario involucrar en los procesos de planificación y ejecución de los proyectos

de intervención, las formas en que la experiencia urbana de las poblaciones, en especial de aquellas con discapacidad, lo que permitirá dar cuenta de las prácticas diversas de uso, apropiación y exclusión de los espacios públicos en general. De esta forma se podrá aprehender este conocimiento para tomar decisiones desde la mirada de los diferentes actores que tienen que ver con la ciudad.

La participación de los ciudadanos, usuarios cotidianos del espacio público, es esencial para el éxito en los procesos que empiezan con la formulación de políticas públicas y terminan cuando se plasma en el real goce, uso y disfrute físico-material-social de la ciudad. Es claro que, si los espacios públicos se diseñan o se construyen colaborativamente con la inteligencia de quienes tienen dificultades para aprender o entender, con los pasos de quienes no pueden caminar, con la mirada de quienes no pueden ver, con las voces de quienes no pueden oír ni hablar, los ideales del derecho a la ciudad se harán un poco más próximos a la realidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar-Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de cultura Económica.
- Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial S.A.
- Burdiles, N. F. (2012). El desarrollo y las políticas públicas. *Polis Revista Latinoamericana*, 20.
- Centro de Estudios Legales y Sociales. (18 de Junio de 2015). *Derecho a la tierra y a la vivienda, aportes al consenso nacional para un hábitat digno*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios Legales y Sociales.
- Gerscovich, A., Cavalieri, M., & Wainstein-Krasuk, O. (2011). *Ciudad inclusiva, hábitat y vivienda como derechos humanos. El caso de la Ciudad de Buenos Aires*. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Gerscovich, A., Cavalieri, M., & Wainstein-Krasuk, O. (18 y 19 de octubre de 2012). XI Seminario de RedMuni: "Repensando la Agenda Local". Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Hall, D., Hirsch, P., y Li, T. (2011). *Powers of exclusion: Land dilemmas in Southeast Asia*. University of Hawaii.
- Harms, E. (2016). *Urban space and exclusion in Asia*. *Annual Review of Anthropology*, 45;61.
- Jaramillo Cruz, P. J. (2022). *Discapacidad y derecho a la ciudad en la producción social del espacio público*. *Revista INVI*, 37, 152-168.
- Lefebvre, H. (1974) *El Derecho a la Ciudad*
- Madoery, O. (2006). *La formación de agentes de desarrollo desde la perspectiva endógena*. XI Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública - Guatemala, (pág. 2 a 10).
- Marcús, J., Mansilla, J. A., Boy, M., Yanes, S., & Aricó, G. (s.f.).
- Massey, D. (2016). *Geometrías del poder y la conceptualización del espacio.*, (pág. 1 a 10).
- Max-Neef, M., Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (1986). *Desarrollo a Escala Humana una opción para el future*. Santiago de Chile: dentro de *Alternativas de Desarrollo* (CEPAUR).
- Naciones Unidas. (2006). Obtenido de <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-persons-disabilitie>
- Nieves, C. (2018). Capítulo II - Derechos emergentes: Derecho a la Ciudad. Fragmento de Trabajo Final de Grado "Aportes desde el Desarrollo Local y el Derecho a la Ciudad a las políticas habitacionales: Programa 'Mi casa, mi vida'"
- Padilla - Muñoz, A. (enero-junio, de 2010). *Discapacidad: contexto, concepto y modelos*. (P. U. Javeriana, Ed.) *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 16, 381 - 414.
- Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad. (2016). *El Derecho a la ciudad. Construyendo otro mundo posible: Guía para su comprensión y operacionalización*.
- Poggiuese, H. A. (1970). Documento de Trabajo para el Manual de Metodologías PPGA. Introducción (extracto).

EVENTOS 2024

CURSO



NAVEGANDO LA TRANSFORMACIÓN SUSTENTABLE

Curso para agentes de cambio de desarrollo económico territorial

MENDOZA, ARGENTINA DEL
15 AL 18 DE ABRIL 2024



Inscripción e
información general



SISTME.



Agencia de
Innovación,
Ciencia y
Tecnología

Lugar y Fecha: Del 15 al 18 de abril de 2024 en Mendoza, Argentina.

Informes e inscripciones: bit.ly/3PLZqVD

Beneficio por inscripción temprana disponible hasta el 15 de enero 2024

Descripción: Curso dirigido a agentes de cambio de desarrollo económico territorial. Ofrece una experiencia de formación inmersiva de cuatro días para

profesionales con experiencia en el ámbito. Este evento, organizado por Mesopartner, tiene como objetivo fortalecer las habilidades, conocimientos y prácticas necesarios para impulsar el desarrollo económico, incorporando la sustentabilidad como un elemento central en todas las iniciativas de desarrollo territorial.

El aprendizaje contextualizado es un componente esencial de esta propuesta educativa. En este senti-

do, se llevarán a cabo visitas técnicas a experiencias específicas dentro del entorno local, con el respaldo de la Agencia Mendocina de Innovación Ciencia y Tecnología y SISTME, organizaciones aliadas en la iniciativa. Este enfoque permitirá a los y las participantes conectar su experiencia con el contenido del curso, fortaleciendo sus capacidades para iden-

tificar e impulsar iniciativas empresariales sostenibles, soluciones sistémicas en desarrollo territorial y fortalecer proyectos vinculados a la innovación, la mitigación y la adaptación al cambio climático.

POSGRADO

Diploma en Economía y Gestión para la Inclusión

POSGRADO ECONOMÍA Y GESTIÓN PARA LA INCLUSIÓN EDICIÓN 2024

Inscripciones abiertas para el **Posgrado Economía y Gestión para la Inclusión (EGI)**, organizado por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA) en **modalidad híbrida**: todos los cursos se dictarán, sincrónicamente, de manera presencial y virtual (mediante la plataforma Zoom).

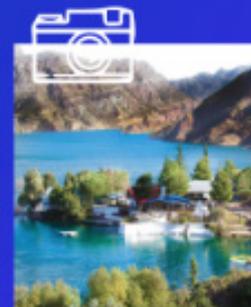
Esta especialización, iniciada por la FCEA en 2016, apunta a la formación en algunas respuestas a la exclusión desde los emprendimientos productivos y los territorios, respecto a las cuales se cuenta con acumulación académica, así como con interesantes experiencias en el país. Específicamente, se busca capacitar profesionales en los siguientes modelos organizacionales, instrumentos y herramientas para el desarrollo inclusivo: cooperativismo, creación y desarrollo de empresas, desarrollo territorial e in-

clusión financiera.

Más información en: info.posgrados@fcea.edu.uy

IV Congreso Internacional de Desarrollo Territorial

Septiembre de 2024
San Rafael, Mendoza, Argentina



Un nuevo encuentro, recargado de debates y aprendizajes.
Pronto publicaremos más información. Te esperamos.



MAESTRÍA EN DESARROLLO TERRITORIAL



UTN-La Plata

MAESTRÍA EN DESARROLLO TERRITORIAL

MAESTRÍA EN DESARROLLO TERRITORIAL, COHORTE 2024-2025

Inscripciones abiertas para la Maestría en Desarrollo Territorial, cohorte 2024-2025.

La MDT se propone trabajar sobre un campo complejo que reviste con urgencia la formación de especialistas de distintas carreras en la adquisición de saberes y conocimientos para afrontar los desafíos que impone la planificación y gestión territorial.

La carrera de Maestría en Desarrollo Territorial tiene como objetivos:

- Favorecer la formación integral en el campo del Desarrollo Territorial incorporando los aportes de diferentes disciplinas.
- Trabajar en el diseño, estrategias e implementación de políticas de intervención para abordar las diferentes problemáticas territoriales.
- Fortalecer la vinculación entre el saber académico y la gestión con un fuerte énfasis en proyectos de intervención.

La estructura curricular transdisciplinar de la carrera permite dotar a los estudiantes de herramientas e instrumentos para la gestión, el ordenamiento y

planificación territorial.

Modalidad de cursada: Presencial - sincrónica, mediada por tecnología. Con instancias asincrónicas. Se cursa una vez por mes, 3 días consecutivos.

Perfil del estudiante: Personas profesionales que posean título superior de grado otorgado por una Universidad reconocida.

Disciplinas: Sociología, Geografía, Trabajo Social, Filosofía, Historia, Economía, Administración de Empresas, Derecho, Ciencia Política, Educación, Psicología, Ingenierías, Arquitectura, Comunicación, Arte, entre otras.

Comienzo de la cursada: abril de 2024

Más información en: mdt@frlp.utn.edu.ar <https://youtu.be/-K6laZeKJVM>

Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional La Plata

Av. del Petróleo Argentino 417, Berisso, Provincia de Buenos Aires.



Nuevo lanzamiento del Boletín “Geografías desde el Sur”

Coincidiendo con los 70 años de la creación del
Departamento de Geografía

Dossier 40 años de Democracia en Argentina
Entrevistas especiales a Atilio Borón, Santiago Sarandón y Rogério Haesbaert
Sección 'Conflictos geopolíticos actuales. Un mundo en transición'
Artículos de divulgación, de opinión - Reseñas
Ensayos acerca de fotos - Trabajo de adscripción





Nueva página del observatorio
CONECTADEL

www.conectadel.ar

Nos podes escribir a info@conectadel.ar



RedDete
Red de Desarrollo Territorial de
América Latina y El Caribe

Desarrollo
Territorio ^y

La Red DETE invita a publicar nuevos artículos, libros y eventos en Desarrollo Territorial en los próximos números de la revista.

Escribinos a: publicaciones.red.dete@gmail.com

Desarrollo y Territorio



RedDete
Red de Desarrollo Territorial de
América Latina y El Caribe