

ISSN 2591-4553

10

Julio
2021



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

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

COMITÉ EDITORIAL

- Francisco Alburquerque (España)
- Ulrich Harmes - Liedke (Alemania)
- Pablo Costamagna (Argentina)
- Silvina Romano (Argentina)
- Gabriel Suárez (Argentina)
- Mauricio Menardi (Argentina)
- Mjal Saz (Argentina)

Fotografía en portada: Pedro Juan del Rosario ; Fotografía páginas: 5,10,13: Pedro Juan del Rosario; 45: Facebook Tambo La Resistencia; 51,58,59: Biuatti, Suárez, Colino; 65: Vaca Muerta y la Región Metropolitana Confluencia. Año 2020 Giuliani y Barrera; 67: Región Metropolitana Confluencia. Ciudad de Neuquén. Año 2016 Giuliani y Barrera; 76: El ABC Rural; 78: 6ta Edición Agro Showroom - Extraída de Otro Día; 81: Ámbito de presencia del Distrito Industrial - Extraída de Fundación CIDETER

Diseño de la revista:

Daria Denisova

dariadenisova.bsas@gmail.com

10

PRÓLOGO

ISSN 2591-4553



MIJAL SAZ

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

Transitando aún tiempos de pandemia, acercamos esta nueva edición de la revista Desarrollo y Territorio con el fin de compartir nuevos estudios, experiencias y reflexiones de diversos autores/as y territorios de latinoamérica y europa.

Pedro Juan del Rosario (República Dominicana) comparte su estudio sobre “Territorios y conflictos hidrosociales”.

Rafael Blanc, María Alejandra Rodríguez, Leandro Lepratte (Uruguay) analizan “Cuestiones sociotécnicas en el desarrollo territorial: Industria 4.0 y pymes”.

Francisco Albuquerque Llorens (España) reflexiona sobre “La innovación social y las lecciones aprendidas de la pandemia del covid-19: la necesidad de una agenda transformadora centrada en las actividades fundamentales de la vida cotidiana”.

Virginia Zamboni (Argentina) describe y analiza “Los ciclos de TDR: la experiencia de Nuevo Alberdi y las posibilidades de reterritorialización en épocas de globalización”.

Fiorela Buiatti, Gabriel Suarez y Evelyn Colino (Argentina) analizan la experiencia del sector de “Turismo y cerveza artesanal en el fin del mundo. Propuestas en clave de desarrollo territorial”.

Adriana Giuliani y Cecilia Barrera (Argentina) estudian “Escenarios Futuros para la Región Metropolitana Confluencia (RMC), en el contexto de la explotación de Vaca Muerta y la crisis del coronavirus”, artículo desarrollado en el marco del proyecto de investigación denominado “El desarrollo territorial de la Norpatagonia y sus escenarios futuros”.

Agustina Ciancio (Argentina), describe la experiencia denominada “La internacionalización de los gobiernos locales como herramienta del desarrollo

territorial. Una aproximación al papel del municipio de las parejas en el marco del distrito industrial de maquinaria agrícola”.

En esta edición recomendamos la lectura de artículos y libros que entendemos abordan temáticas de interés. La primera recomendación es el artículo “Emerging responses to the COVID-19 crisis from family farming and the agroecology movement in Latin America – A rediscovery of food, farmers and collective action” / “Respuestas emergentes a la crisis del COVID-19 desde la agricultura familiar y el movimiento agroecológico en Latinoamérica: un redescubrimiento de la alimentación, los agricultores y la acción colectiva” elaborado por Titonell y equipo.

Asimismo, compartimos publicaciones recientes de tres libros producidos por los equipos técnicos del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria -INTA.

Esperamos que esta revista N°10 sea un incentivo y refugio para la lectura y el conocimiento elaborado por colegas de diversos territorios comprometidos con este colectivo de personas interesadas en el desarrollo territorial . ¡Disfruten la revista!

CONTENIDOS

Artículos

“Territorios y conflictos hidrosociales”

Pedro Juan del Rosario

“Cuestiones sociotécnicas en el desarrollo territorial: Industria 4.0 y pymes”

Rafael Blanc, María Alejandra Rodríguez, Leandro Lep-
ratte

“Medir más allá del PIB”

Juan A. Gimeno Ullastres

*“La innovación social y las lecciones aprendidas de la pan-
demia del COVID-19: la necesidad de una agenda transfor-
madora centrada en las actividades fundamentales de la
vida cotidiana”.*

Francisco Alburquerque Llorens

*“Los ciclos de TDR: la experiencia de Nuevo Alberdi y las
posibilidades de reterritorialización en épocas de glo-
balización”.*

Virginia Zamboni

*“Turismo y cerveza artesanal en el fin del mundo. Propues-
tas en clave de desarrollo territorial”.*

Fiorela Buiatti, Gabriel Suarez y Evelyn Colino

*“Escenarios Futuros para la Región Metropolitana Con-
fluencia (RMC), en el contexto de la explotación de Vaca
Muerta y la crisis del coronavirus”.*

Adriana Giuliani y Cecilia Barrera

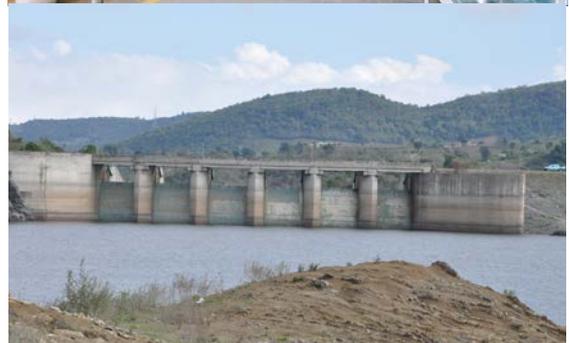
*“La internacionalización de los gobiernos locales como
herramienta del desarrollo territorial. Una aproximación al
papel del municipio de Las Parejas en el marco del distrito
industrial de maquinaria agrícola”.*

Ciancio Agustina

“Recomendación de lectura en tiempos de COVID-19”.

Ramiro Castro, Mijal Saz, Silvina Romano

“Recomendación de lectura”.





TERRITORIOS Y CONFLICTOS HIDROSOCIALES



PEDRO JUAN DEL ROSARIO

Mg. en Economía. Licenciado en Economía y en Filosofía. Autor de varios artículos sobre desarrollo productivo y ambiental dominicano. Última publicación realizada: Transformación rural en República Dominicana. El realismo mágico en el discurso oficial, 2012-2019. 2020. Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF)

Institución de pertenencia: Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF)

Contacto: pjrosario64@gmail.com

RESUMEN

De los estudios relacionados con el impacto del cambio climático en República Dominicana se puede deducir que el agua es y será progresivamente una de las principales fuentes de conflictos en la población, debido a la creciente escasez en el contexto de sequías cada vez más prolongada. El documento tiene como propósito revisar la literatura sobre los conflictos relacionados con el agua y las alternativas con potencial para mitigar o eliminar esos conflictos. Dentro de una perspectiva territorial, se trata de comprender la dimensión espacial de estos conflictos, en el contexto de lo que se llaman “espacios socio-geográficos. Se argumenta que el territorio no es una categoría físico-natural ni tampoco una entidad de orden legal, sino que se concibe como una categoría relacional socio-natural. El territorio es el ambiente socialmente construido en donde existen múltiples relaciones recíprocas y unitarias. Son las relaciones de poder lo que define propiamente el territorio. Se considera tanto el carácter “funcional” como el “simbólico” de los procesos de territorialización. En ese contexto, se analiza el carácter relacional de las dinámicas hidrosociales y su vinculación con el modelo económico predominante desde una visión territorial. Se discute la conformación y manera de operar de la estructura de poder que da sustento a

ese modelo económico y, finalmente, se examina la forma organizativa más apropiadas de gobernanza, según experiencias latinoamericanas, para abordar los conflictos hidrosociales.

Palabras claves: territorio, dominación-apropiación, conflictos hidrosociales, poder hídrico, coaliciones territoriales.

ABSTRACT

Studies related to the impact of climate change in the Dominican Republic show that water is and will progressively be one of the main sources of conflict among the population, due to the growing scarcity in the context of increasingly prolonged droughts. The document aims to review literature on water-related conflicts and alternatives with potential to mitigate or eliminate such conflicts. Within a territorial perspective, it is a question of understanding the spatial dimension of these conflicts, in the context of what are called “socio-geographical spaces”. It is argued that the territory is not a physical-natural category nor a legal entity, but is conceived as a socio-natural relational category. The territory is the socially constructed environment in which there are multiple reciprocal and unitary relations. It is the power relations that define the territory properly. Both the “functional” and the “symbolic” character of territorialization processes are considered. In this context, the relational character of the hydrosocial dynamics and their link with the predominant economic model is analyzed from a territorial perspective. The conformation and mode of operation of the power structure that supports this economic model is discussed and, finally, the most appropriate organizational form of governance is examined, according to Latin American experiences, to address hydrosocial conflicts.

Keywords: territory, domination-appropriation, hydrosocial conflicts, water power, territorial coalitions.

INTRODUCCIÓN

La isla de Santo Domingo está ubicada en una latitud baja asociada a las zonas tropicales. Los estudios relacionadas con los efectos del cambio climático revelan que la agricultura de estas latitudes será la más afectada negativamente por este fenómeno (FAO 2017). En el caso de la República Dominicana los mayores riesgos para el sector agropecuario como consecuencia del cambio climático se expresan en: a) sequías; b) inundaciones; c) pérdida de la productividad agrícola; d) emigración de zonas agroclimáticas a mayor altitud; y e) aumento del nivel del mar que puede acelerar el proceso de salinización de los suelos agrícolas (Banco Mundial 2008, SEMARENA/PNUD 2009, BID 2018, CEPAL 2018).

“ EN ESTE SENTIDO, “TODO TERRITORIO ES, AL MISMO TIEMPO Y OBLIGATORIAMENTE, FUNCIONAL Y SIMBÓLICO, PUES LAS RELACIONES DE PODER TIENEN EN EL ESPACIO UN COMPONENTE INDISOCIABLE TANTO EN LA REALIZACIÓN DE “FUNCIONES” COMO EN LA PRODUCCIÓN DE “SIGNIFICADOS”. EL TERRITORIO ES ‘FUNCIONAL’ COMENZANDO POR EL PAPEL COMO RECURSO, DESDE SU RELACIÓN CON LOS LLAMADOS “RECURSOS NATURALES.”

(HAESBAERT 2007, P. 23)

Resulta claro, pues, que de los estudios relacionados con el impacto del cambio climático en República Dominicana se puede deducir que el agua es y será progresivamente una de las principales fuentes de conflictos en la población, debido a la creciente escasez en el contexto de sequías cada vez más prolongadas. De ahí que la discusión sobre los fenómenos sociales relacionados con el agua ha cobrado cada vez mayor interés en el ámbito académico y de las políticas públicas. Tanto en las ciencias físicas como en las ciencias sociales el tratamiento del tema del agua resulta ahora insoslayable. Pero este tema se enfoca de distintas maneras, en muchos casos, con sentidos contrapuestos.

En esos términos, el Informe sobre Desarrollo Humano 2006 del PNUD, en el Prefacio (p. v) sobre la escasez de agua, indica: “Para algunos, la crisis mundial del agua tiene que ver con situaciones de escasez absoluta del suministro físico. Este Informe rechaza dicha opinión y sostiene que las causas de la crisis del agua radican en la pobreza, la desigualdad y las relaciones desiguales de poder, así como en las políticas erradas de gestión del agua que agravan la escasez. Lo que subyace a cada uno de estos problemas es el hecho de que las personas más afectadas por la crisis del agua y el saneamiento (la población

pobre en general y las mujeres pobres en particular) carecen con frecuencia de la voz política necesaria para hacer valer sus reivindicaciones sobre el agua”. Asimismo, Hendricks y Boelens (2016) argumentan que la escasez de agua no es absoluta sino relativa, ya que no todos sufren de la falta de agua, e incluso algunos gozan de la abundancia.

Por otro lado, se reconoce que los usos del agua son de variadas naturalezas: agrícola, industrial, energético, recreativo, ecosistémico y doméstico, principalmente. En ese sentido, la Constitución dominicana, en su Artículo 15 sobre los recursos hídricos, es enfática cuando establece que: *“El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida. El consumo humano del agua tiene prioridad sobre cualquier otro uso. El Estado promoverá la elaboración e implementación de políticas efectivas para la protección de los recursos hídricos de la Nación.”*

Sin embargo, las estadísticas relacionadas con el balance hídrico (disponibilidad y demanda de agua) indican que el consumo de agua en la actividad agropecuaria es con gran diferencia el uso privilegiado dentro de los componentes de la demanda de agua: “en general la agricultura de riego utiliza el 80 % de la oferta de agua sin restricciones para su uso y con una tasa de eficiencia de uso inferior a 25 % (Reynoso 2015, pp. 34-35). Esta situación es necesariamente generadora de conflictos.

Debido a la distribución desigual del agua, se conoce la existencia de luchas y conflictos de manera recurrente que son registrados en los medios de comunicación dominicanos. Como afirman Boelens et al. (2012, p. 9), *“con una demanda creciente de agua, y muchos lugares con problemas en torno a la cantidad, calidad, oportunidad y seguridad de abastecimiento de agua, las tensiones y fricciones están aumentando rápidamente.”* Pero estas luchas no solo tienen relación con el acceso a las infraestructuras de agua (para uso doméstico, el riego agrícola o la generación de electricidad), sino que también están asociadas 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”* (p. 10).

A partir de estas discusiones, el presente documento tiene como propósito pasar revista a la literatura sobre los conflictos relacionados con el agua y las

alternativas con potencial para mitigar o eliminar esos conflictos. Dentro de una perspectiva territorial, se trata de comprender la dimensión espacial de estos conflictos, en el contexto de lo que se llaman “espacios socio-geográficos” que resultan de los procesos históricos de territorialización. Nuestro foco radica en un análisis conceptual especialmente dirigido a la comprensión de las relaciones entre los distintos actores sociales que intervienen en ese tipo de conflicto dentro de un territorio particular. De ahí considerar las condicionantes estructurales de las dinámicas territoriales para la gestión del recurso hídrico.

El contenido de este documento se desarrolla en cinco secciones, donde se discute primeramente el concepto de territorio, dentro de la perspectiva de la ecología política. Además se analiza el carácter relacional de las dinámicas hidrosociales, el modelo económico predominante desde una visión territorial y en el marco de la economía política. Se discute la conformación y manera de operar de la estructura de poder que da sustento a ese modelo económico y, finalmente, se examina la forma organizativa más apropiadas de gobernanza, según experiencias latinoamericanas, para abordar los conflictos hidrosociales.

EL CONCEPTO DE TERRITORIO

El vocablo “territorio” tiene múltiples acepciones. Por contraste, aquí no utilizamos el concepto de territorio como sinónimo de plataforma física ni de sustrato material ni abrigo natural, donde se asientan las relaciones de la sociedad y la naturaleza, como pudiera ser el caso de una cuenca hidrográfica. Tampoco el territorio se entiende como un ente demarcado geográficamente por las decisiones político-administrativas para definir municipios, provincias o regiones, lo mismo que zona rural o zona urbana, donde se circunscriben diversos procesos sociales dentro de referencias físicas establecidas. Son las mismas relaciones de la sociedad y la naturaleza las que en el tiempo dan forma y estructuran el territorio. Por tanto, el territorio no es una categoría físico-natural ni tampoco una entidad de orden legal, sino que se concibe como una categoría relacional socio-natural, que como tal permite reconocer, diferenciar y clasificar jerárquicamente los territorios.

En las discusiones teóricas contemporáneas sobre el territorio aparecen tres componentes esenciales: espacio, transformación y relación sociedad-

naturaleza. Esta relación está en el centro mismo del concepto de territorio. De hecho, como afirma Milton Santos (2000) en su libro “La naturaleza del espacio” (p. 85): *“En el mundo de hoy es a menudo imposible para el hombre común distinguir, claramente, entre las obras de la naturaleza y las obras de los hombres e indicar dónde termina lo puramente técnico y donde comienza lo puramente social. De hecho, los objetos técnicos con que diariamente lidiamos ‘no son carne ni pescado’, son un ente intermedio en el que se asocian hombres, productos, utensilios, máquinas, monedas...”*

Por tanto, las expresiones “sociedad-naturaleza” o “relación sionatural” no son fortuitas. Son expresiones que revelan una relación intrínseca a nuestra propia existencia. Así, cuando hablamos de “territorio” expresamos dinámicas, procesos y transformaciones de relaciones sionaturales en un espacio geográfico.

No obstante, tal como muchas veces es tratado en la literatura, el concepto de territorio aparece con frecuencia como sinónimo de espacio. Pero, si bien el territorio es un concepto teórico-metodológico que explica y describe el desenvolvimiento espacial de relaciones sionaturales no es sinónimo de espacio. Como sugiere Saquet (2010), el territorio es producto de acciones históricas que se concretan en distintos momentos y de manera solapada; en consecuencia es el resultado de la dinámica socioespacial.

Tal como afirma Souza (2009, p. 61), *“confundir el territorio con el sustrato espacial material (las formas espaciales, los objetos geográficos tangibles edificaciones, campos de cultivo, rasgos “naturales” etc.) equivale a “cosificar” el territorio, haciendo que no se entienda que, como proyección espacial de relaciones de poder, los recortes territoriales, las fronteras y los límites pueden cambiar todos, sin que necesariamente el sustrato material que sirve de soporte y referencia material para las prácticas espaciales cambie.”* Pero, comprender el origen y las transformaciones territoriales implica considerar también el aspecto material del espacio.

Por su parte, en esa misma línea de pensamiento, Boelens et al. (2016, p. 2) establecen que “Los territorios, aunque a menudo se consideran naturales, se construyen activamente y se producen históricamente a través de las interfaces entre la sociedad, la tecnología y la naturaleza. Son los resultados de interacciones en las que los contenidos, supuestos límites y conexiones entre la naturaleza y la sociedad son producidos por la imaginación humana, las prácticas sociales y los sistemas de conocimiento relacionados.”

En este sentido, el territorio se hace efectivo a partir de la apropiación social del espacio que ocurre en el tiempo y un “lugar”¹ específico. Hablamos de una realidad cuyo análisis supone concentrarnos tanto en la dimensión diacrónica como en la dimensión sincrónica de la relación con el espacio. Es decir, hay que comprender la manera como ocurren históricamente los fenómenos relacionados con la dominación-apropiación del territorio y sus expresiones en un momento y lugar particular.

“EN EL ENFOQUE TERRITORIAL DEL AGUA SE ENFATIZAN LOS CONFLICTOS COMO UNA “EXPRESIÓN DE LAS TENSIONES Y CONTRADICCIONES DEL PROPIO ORDEN SOCIAL QUE CONSTITUYE EN LA PROPIA MEDIDA QUE TRANSFORMA” (PORTO-GONÇALVES, 2006). AQUÍ SE ENFOCA EN LOS “CONFLICTOS HIDROSOCIALES”, EN LAS RELACIONES DOMINANTES DE PODER EN LA DINÁMICA TERRITORIO-AGUA EN LUGARES ESPECÍFICOS.”

Así ocurre el proceso de territorialización (o desterritorialización) del espacio. Es el ambiente socialmente construido en donde existen múltiples

relaciones recíprocas y unitarias. Por ello, tal como plantea Eduardo (2006), la confusión entre espacio y territorio conduce en muchas ocasiones a interpretar el territorio como sinónimo de suelo, de propiedad, de área o demarcación administrativa. En contraste, hay que entender que *“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 & Limonad, 2007, p.42). Es decir, el territorio es un espacio particular de interacciones entre la sociedad y la naturaleza que emerge del proceso histórico de construcción social para configurar dinámicas socio-geográficas específicas, más allá de las demarcaciones fisiográficas o político-administrativas².

Pero, en definitiva, como lo plantea Souza (2009, p. 59) lo que da sustancia al territorio son las

relaciones de poder: “Lo que “define” el territorio es, ante todo, el poder y, en ese sentido, la dimensión política es aquella que, antes que cualquier otra, le define el perfil. Esto no significa, sin embargo, que la cultura (el simbolismo, las redes de significados, las identidades...) e incluso la economía (el trabajo, los procesos de producción y circulación de mercancías) no sean relevantes o no estén “contemplados” al tratar con el concepto de territorio.” En su pensamiento, las características geográficas, ecológicas, económicas o culturales no son constitutivas propiamente de la definición de territorio. Estas características son relevantes en términos de la comprensión histórica del territorio o del interés en la territorialización de un lugar determinado.

En tal sentido, ninguna de las dimensiones de las relaciones sociales, en tanto cambia la intención de la comprensión del fenómeno, puede ser soslayada. O, como afirma Saquet (2009, p. 74), “El carácter material e inmaterial del territorio y de la territorialidad requiere, evidentemente, un enfoque que reconozca la unidad entre esas dimensiones o entre las dimensiones de la economía-política-cultura-naturaleza.”

“BAJO ESTA VISIÓN, LA DINÁMICA TERRITORIO-PODER SE HACE EFECTIVA EN EL ÁMBITO DEL AGUA. DE ESTE MODO, LA RELACIÓN SOCIEDAD-NATURALEZA SE TRADUCE EN CONFLICTOS DEBIDO AL PROCESO DE DOMINACIÓN-APROPIACIÓN DEL AGUA QUE AFECTA CRÍTICAMENTE A GRUPOS AMPLIOS DE POBLACIÓN Y A LA MISMA NATURALEZA, PARA FAVORECER A DETERMINADOS GRUPOS SOCIALES HEGEMÓNICOS.”

De hecho, la relación territorio-poder se revela en las mismas raíces de la palabra territorium. En sus raíces latinas tiene dos componentes léxicos: terra (tierra) y orio (posesión). Por tanto, la palabra habla de la dominación-apropiación de tierra. Por ello, en la perspectiva de Haesbaert (2013, p. 19), “el origen etimológico de la palabra (‘territorio’), ésta proviene de terra o territor del latín de los romanos, que implicaba una jurisdicción muy específica, política y de control del espacio, donde el control de la tierra y la tierra como recurso también eran fundamentales.. Todo territorio, geográficamente hablando, tiene siempre una base espacio-material para su constitución.” Según el mismo autor (2011) el territorio no es un espacio neutral, sino más bien un lugar de lucha constante por el poder, donde es visto como un instrumento de imposición de terror/miedo de actores hegemónicos sobre actores hegemonzados y, por ende, menos influyentes.

En consecuencia, es necesario tomar en consideración tanto el carácter “funcional” como el “simbólico” ya que forman parte de la realidad cotidiana que se expresa en los territorios. En este sentido, “todo territorio es, al mismo tiempo y obligatoriamente, funcional y simbólico, pues las relaciones de poder tienen en el espacio un componente indisoluble tanto en la realización de “funciones” como en la producción de “significados”. El territorio es ‘funcional’ comenzando por el papel como recurso, desde su relación con los llamados “recursos naturales” (Haesbaert 2007, p. 23).

Así, en tanto el poder es concebido como una relación social se facilita la comprensión de los mecanismos más sutiles que le dan fuerza en los procesos de territorialización. “No solo la coerción por medio de muros o cercas, sino también el conjunto de representaciones que promueven naturalizar una determinada relación de dominación-apropiación” (Panez Pinto 2018, p. 210).

Las formas de dominación-apropiación adquieren características distintas en el proceso de organización del espacio. De esta manera, esas formas adquieren diversos sentidos, desde

una lógica “zonal” (lógica del Estado: delimitar, fijar acciones, controlar áreas) a una lógica de “territorio-red” o de control de redes (lógica de grandes empresas: extracción, expansión, circulación, fluidez) (Ibidem).

Así, sobre la base de estas reflexiones básicas, podemos abordar el entendimiento de los territorios hidrosociales como una expresión socioespacial de las relaciones de poder en el contexto sociedad-naturaleza. Y desde ahí, entender los procesos de dominación-apropiación del recurso agua y la lucha de poder resultante en ese “campo de fuerzas” que se ha denominado “territorio hidrosocial”, como fruto de la dinámica socioespacial en un lugar específico. Como lo establece Panez Pinto (2018), la reflexión sobre agua-territorio se compone de cuatro principios: a) comprender la vinculación cultura-naturaleza en los procesos de apropiación del agua, b) las relaciones de poder “en” y “a través” del territorio, c)



las lógicas de organización espacial, y d) reconocer las otras territorialidades presentes en los conflictos.

TERRITORIOS HIDROSOCIALES Y CONFLICTOS HIDROSOCIALES

Cuando las relaciones de poder se focalizan sobre la dinámica del agua en un espacio geográfico específico (cuena, valle, zona rural, ciudad, etc.), entonces el carácter relacional socio-natural del territorio se releva como territorio hidrosocial. Es decir, se privilegia el carácter relacional de las acciones de los distintos actores y al espacio donde interactúan recreando la dinámica social del agua.

En contraste con la visión naturalista que se enfoca en los problemas relacionados con el “ciclo hidrológico” (cómo operan los factores físicos en el fenómeno del comportamiento natural del agua y los efectos antrópicos generales que afectan este comportamiento), en el enfoque territorial del agua se enfatizan los conflictos como una “expresión de las tensiones y contradicciones del propio orden social que constituye en la propia medida que transforma” (Porto-Gonçalves, 2006). Aquí se enfoca en los “conflictos hidrosociales”, en las relaciones dominantes de poder en la dinámica territorio-agua en lugares específicos.

Por tanto, el análisis sobre la territorialización del agua es un ejercicio enfocado en los mecanismos económicos, políticos y culturales que estructuran

los esquemas de dominación-apropiación del agua. Tal como lo destacan Linton y Budds (2014, p. 1), “Mientras que el ciclo hidrológico tiene el efecto de separar el agua de su contexto social, el ciclo hidrosocial atiende deliberadamente a la naturaleza social y política del agua. Empleamos un enfoque dialéctico-relacional para conceptualizar el ciclo hidrosocial como un proceso socio-natural por el cual el agua y la sociedad se hacen y se rehacen en el espacio y el tiempo.” En otras palabras, hay que analizar cómo los flujos de agua se transforman en flujos de riqueza para favorecer a determinados grupos sociales hegemónicos, creando, a la vez, privaciones en otros grupos sociales “hegemonizados”.

De ahí que el análisis enfocado en la dinámica hidrosocial implica la necesidad de tomar en consideración cómo este recurso común (el agua) es manejado por distintos actores sociales e instituciones, mediante obras hidráulicas, normativas, prácticas culturales y significados simbólicos. O, como indica Swyngedouw (2009, p. 57), “La movilización del agua para diferentes usos en diferentes lugares es un proceso conflictivo y cada sistema tecno-social para organizar el flujo y la transformación del agua (a través de presas, canales, tuberías, etc.) muestra cómo se distribuye el poder social en una sociedad dada.” Y agrega (p. 56), “la investigación hidrosocial contempla la circulación del agua como un proceso físico y social combinado, como un flujo sionatural híbrido que fusiona la naturaleza y la sociedad de manera inseparable”.

En palabras de Linton y Budds (2014, p. 2), *“A través del ciclo hidrosocial buscamos trascender las categorías dualistas de agua y sociedad, y empleamos un enfoque dialéctico-relacional para demostrar cómo las instancias de agua se producen y cómo el agua producida reconfigura las relaciones sociales. Argumentamos que desentrañar este proceso histórico y geográfico de hacer y rehacer ofrece perspectivas analíticas sobre la construcción social y la producción de agua, las formas por las que se da a conocer, y las relaciones de poder que están arraigadas en el cambio hidrosocial.”*

Por ello, la condición del agua como producto y productora de relaciones sociales permite reconocer las relaciones de poder que están detrás de ese proceso de producción, en tanto que la movilización del agua para diferentes usos en lugares diversos es un proceso cargado de conflicto, como destaca Panez Pinto (2018, pp. 216-2017). El mismo autor afirma que *“históricamente, el agua ha sido elemento de disputa e incluso mecanismo para ejercer dominación, por lo que se inscribe en los procesos de tensión que conforman los múltiples territorios, y que condicionan las formas de apropiación posible de este bien común.”*

Boelens et al (2016, p. 1) definen “territorios hidrosociales” como “espacios social, natural y políticamente constituidos que son (re)creados a través de las interacciones entre prácticas humanas, flujos de agua, tecnologías hidráulicas, elementos biofísicos, estructuras socioeconómicas e instituciones culturales y políticas... Consecuentemente, pensar en los territorios hidrosociales y los procesos de su constitución y (re)configuración requiere ir más allá de las presentaciones dicotómicas que separan la naturaleza de la sociedad. Más bien, estos deben ser vistos como híbridos que simultáneamente encarnan lo natural y lo social; lo biofísico y lo cultural; lo hidrológico y lo hidráulico; lo material y lo político” (p. 3)

Como bien establecen estos autores, abordar la

temática de los territorios hidrosociales es abocarse al examen de contradicciones, conflictos y las respuestas sociales que los configuran. *“Se examina cómo los arreglos sionaturales y la política del agua mejoran o desafían la distribución desigual de los recursos y el poder de decisión en la gobernanza del agua - los mecanismos, estructuras, sistemas de conocimiento y discursos que sustentan su funcionamiento”* (p. 2).

Bajo esta visión, la dinámica territorio-poder se hace efectiva en el ámbito del agua. De este modo, la relación sociedad-naturaleza se traduce en conflictos debido al proceso de dominación-apropiación del agua que afecta críticamente a grupos amplios de población y a la misma naturaleza, para favorecer a determinados grupos sociales hegemónicos. Tal precarización en la disponibilidad de agua es determinada por las consecuencias de las formas dominantes de apropiación de aguas en articulación con las actividades de explotación minera, energía, agricultura de exportación y plantaciones forestales (Panez Pinto 2018, p. 202). Los conflictos hidrosociales son conflictos territoriales donde el agua asume la centralidad

“CUANDO EL AGUA ES TRATADA EXCLUSIVAMENTE COMO UN MEDIO DE PRODUCCIÓN PARA GENERAR RIQUEZAS ENTONCES AQUELLOS QUE TIENEN LA CAPACIDAD FINANCIERA, TÉCNICA Y DE CONTROL SOBRE EL AGUA SON PRIVILEGIADOS EN SU USO, EN DESMEDRO DE OTROS QUE NO TIENEN ESAS CAPACIDADES. EL AGUA SE CONVIERTE ASÍ EN UN RECURSO QUE SE MANEJA DE FORMA UTILITARISTA PARA SOMETERLA A LA MEJOR RENTABILIDAD ECONÓMICA, AL MARGEN DE OTROS CRITERIOS SOCIALES Y AMBIENTALES..”

Los conflictos relacionados con el agua se traducen fundamentalmente en escasez. En consecuencia, la escasez de agua es sobre todo un conflicto hidrosocial que resulta de las relaciones desiguales de poder, donde unos actores sociales se imponen sobre otros en la dinámica de dominación-apropiación del agua en un territorio particular. *“Así, la escasez se territorializa en cuencas y regiones a partir de proyectos de desarrollo que se imponen gracias al poder político de los actores que los impulsan”* (Damonte y Lynch 2016, p. 8).

ECONOMÍA TERRITORIAL: EL MODELO PRODUCTIVO PREDOMINANTE

La manera más genuina de vinculación entre la sociedad y la naturaleza es la actividad económica. Los procesos productivos necesariamente afectan

directa o indirectamente la base socio-natural de los territorios, sean actividades agrícolas o no. En esta perspectiva, es el carácter localizador de poblaciones y actividades lo que define primordialmente la naturaleza de las economías territoriales, en el contexto de la dinámica territorio-poder.

Echeverri (2011, p. 16) afirma que una economía territorial es *“una economía que se define por la lógica de localización de los procesos productivos”*. Con esa lógica se construyen redes sociodemográficas, redes institucionales y economías particulares. Al mismo tiempo, los procesos de construcción del territorio establecen una tradición y una cultura sobre las cuales se soporta una identidad y una territorialidad.

Tal como señalan del Rosario et al. (2015), esa dinámica histórico-social de apropiación del territorio es la que define el proceso de localización y densificación de poblaciones y actividades. Con el tiempo ese proceso se va tejiendo en medio de actividades productivas diversas, formas espaciales continuas e infraestructura física más o menos compleja, hasta constituirse gradualmente en lo que llamamos centros urbanos; desde caseríos, aldeas y villas en un entorno agrícola/forestal hasta alcanzar ciudades grandes y espacios metropolitanos, dependiendo de las características particulares de los lugares donde se asientan. En su dinámica, los centros urbanos se van alejando de la dependencia estructural de los recursos naturales para dar paso gradualmente a una dependencia de la industria y los servicios. Y con ello, culturalmente se va perdiendo la intensidad de la relación sociedad-naturaleza, en la medida que la cotidianidad urbana hace más “prescindible” a la naturaleza.

Las características más relevantes de las economías territoriales se descubren en el “modelo productivo predominante”. Este concepto aquí hace alusión a la forma como están organizadas las fuerzas económicas de la producción y el trabajo, en un momento y lugar particular, como fruto del proceso de cons-

trucción social del territorio. El modelo productivo es también una categoría socio-espacial cuya naturaleza se revela en el proceso de dominación-apropiación del territorio.

La forma de organización de las fuerzas productivas en un territorio determinado se concretiza mediante patrones tecnológicos (técnicas de producción y organización) que se corresponden con el manejo particular de los recursos productivos; es decir, hay un modo de usar los recursos productivos (suelo, agua, trabajo, conocimientos, etc.) característico en cada economía territorial. Como afirma Santos (2000, pp. 48-49), *“a cada lugar geográfico concreto corresponde, en cada momento, un conjunto de*

técnicas y de instrumentos de trabajo, resultado de una combinación específica que también es históricamente determinada... En un determinado lugar existe la actuación simultánea de varias técnicas, por ejemplo, técnicas agrícolas, industriales, de transporte, comercio o marketing, técnicas que son diferentes según los productos y cualitativamente diferentes para un mismo producto, según las respectivas formas de producción.” Las técnicas -agrega Santos-

“son manejadas por grupos sociales portadores de técnicas socioculturales diversas y se dan sobre un territorio que, en su propia constitución material, es diverso desde el punto de vista técnico. Todas esas técnicas nos dan la estructura de un lugar.” (p. 50)

De esta manera, la dinámica de la economía territorial toma cuerpo en base a un modelo productivo que asume un patrón tecnológico específico para reproducirse en el tiempo. El modelo productivo no puede existir al margen de la técnica. Cuando las técnicas cambian también el modelo productivo adopta nuevas formas de dominación-apropiación del territorio. Pero son los patrones tecnológicos propiamente los que transforman el paisaje territorial para adquirir formas específicas. Por tanto, el paisaje que vemos del territorio es expresión de la aplicación de las técnicas que se inscriben en la

“UTILIZANDO LOS ARGUMENTOS DE FOUCAULT, “LA RELACIÓN PODER-SABER REVELA LA IMPORTANCIA DE LA PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO PARA DAR LEGIBILIDAD A DETERMINADOS FENÓMENOS Y A LA VEZ CREAR OBJETOS DE INTERVENCIÓN CON EL FIN ESTABLECER DOMINIO”. DE ESTE MODO, LAS INICIATIVAS DE REGULACIÓN Y PROGRAMAS DE PLANEAMIENTO Y DESARROLLO PARA LA GESTIÓN DEL AGUA SON ACCIONES QUE BUSCAN “GENERAR CONOCIMIENTO CON EL FIN DE EJERCER DE FORMA EFECTIVA EL GOBIERNO DEL AGUA Y SUS USUARIOS.”



organización de un modelo productivo que, a su vez, resulta del proceso de construcción social del territorio particular.

Así, el paisaje urbano y rural es modificado permanentemente con la incorporación de nuevas técnicas en los procesos productivos. Raffestin (2009, p. 24) da cuenta de esta transformación que genera rápidos cambios de gran impacto en el paisaje: *“Hoy, los territorios se transforman según el ritmo de las nuevas técnicas y esto ocurre tanto en la ciudad como en el campo. La agricultura hace una actividad como otras, sujeta a cambios rápidos, cuyo efecto en el paisaje es considerable. Los paisajes agrarios y urbanos sufren ya la influencia del tercer estado de la naturaleza, aquel sintético o cibernético que comenzó con la química moderna a mediados del siglo XIX y que hoy se caracteriza por el desarrollo de la biotecnología a través de la manipulación genética.”*

La fuerza, o el conjunto de fuerzas, que define el modelo productivo se va configurando histórica y territorialmente por efecto de factores internos y externos, ya sea de carácter público o privado, nacional o internacional, a los cuales el modelo productivo responde en mayor o menor medida. Estas fuerzas son las que en el presente 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” o “cadenas productivas” como mecanismos de construcción/control de conexiones y redes para la extracción y movilización de riquezas, y también la creación de significados culturales, en el proceso

de territorialización dirigido por actores sociales hegemónicos. La territorialización de estas fuerzas productivas, en la medida que son organizadas de cierta manera, determinan el carácter de las economías territoriales en el entramado de las cadenas productivas específicas.

En una cadena productiva ocurre un flujo de capital que se “inicia” en los consumidores finales del o los productos de la cadena y va en la dirección del eslabón final, que en la producción agrícola es representado por los proveedores de insumos. Este flujo está regulado por las transacciones y las relaciones contractuales formales o informales que existen entre los individuos o empresas constituyentes de la cadena.

Por ello, el entendimiento de las cadenas productivas permite identificar distintos componentes de la dinámica del modelo productivo: el comportamiento del flujo de capital, las transacciones socioeconómicas y las cuestiones de apropiación y distribución de los beneficios, además de las restricciones, contradicciones y conflictos entre los diferentes grupos de actores distribuidos a lo largo de la cadena, dentro y fuera del territorio. La manera como se organizan los flujos de capital, las transacciones socioeconómicas y la distribución de los beneficios hacia los actores internos o externos más favorecidos determina la orientación de las cadenas productivas y, en consecuencia, determina la orientación endógena o exógena de la dinámica de las economías territoriales.

En su desarrollo histórico, esas fuerzas económicas llegan a ser predominantes cuando su dinámica adquiere la capacidad de generar efectos multiplicadores y economías de aglomeración vinculados a otras actividades, tanto por el lado de la ocupación, como de la producción y el consumo; es decir, su crecimiento motoriza a otras actividades y se desparra en la economía territorial. Estas fuerzas pueden tener un carácter agrícola, industrial o de servicios que actúan ya como el motor principal o conformando un entramado de fuerzas para configurar la dinámica social y ambiental del territorio. Por esta razón, el modelo productivo predominante se constituye en la fuerza localizadora y aglomerante de poblaciones y de actividades por excelencia en el contexto de una economía territorial, con un carácter predominantemente urbano o rural.

Es así como emerge una configuración de distintas categorías socio-espaciales que definen una verdadera jerarquía de territorios (una gradación territorial), en tanto se entremezclan dinámicas rurales y urbanas en grados diversos, aparecen centros urbanos con funciones netamente rurales y, más aún, debido a su propia dinámica, surgen territorios con mayor o menor grado de privaciones y capacidades que otros. En efecto, un concepto de privación relativa se resiste a la homogenización de la pobreza y al tratamiento único de las privaciones. Como afirman Berdegué y Favareto (2019, p. 5)) *“cada territorio es una construcción social única y diferente de los demás.”*

Las economías territoriales están también configuradas por el desenvolvimiento de la economía general. La manera como crece la economía genera desigualdades entre y dentro de los territorios. Es decir, el crecimiento económico se distribuye de tal modo que genera o amplía las disparidades y brechas entre las oportunidades a las que tienen acceso las poblaciones de los territorios particulares. “La desigualdad en términos de oportunidades se puede definir como el acceso desigual a las oportunidades de trabajo, educación, felicidad, salud, a mayor esperanza de vida, a activos y a la movilidad social” (Gaudin y Pareyón 2020, p. 57). Esas disparidades y brechas se expresan de forma diferenciada en las economías territoriales.

Esos desequilibrios territoriales se consolidan por medio de “trampas de pobreza” y “trampas de desigualdad” (Fernández et al. 2019). Según Bebbington et al. (2016, p. 14), “existen trampas de pobreza, de vulnerabilidad y de falta de oportunidades

que tienen una expresión territorial bien definida. Estas trampas institucionales -en gran medida determinadas por factores sociales y políticos- tanto de naturaleza transversal como específica a los territorios, se manifiestan en la existencia de localidades con indicadores de bienestar permanentemente rezagados frente al resto del país”.

Esas desigualdades en las economías territoriales también se expresan en el ámbito del agua. Cuando el agua es tratada exclusivamente como un medio de producción para generar riquezas entonces aquellos que tienen la capacidad financiera, técnica y de control sobre el agua son privilegiados en su uso, en desmedro de otros que no tienen esas capacidades. El agua se convierte así en un recurso que se maneja de forma utilitarista para someterla a la mejor rentabilidad económica, al margen de otros criterios sociales y ambientales. En ese esquema, hay poblaciones que sufren la escasez debido a las brechas de acceso o desigualdad territoriales en el uso del agua, que no permiten, en muchos casos, la satisfacción de las necesidades básicas de las poblaciones afectadas, reproduciendo tensiones y conflictos hidrosociales. Como resultado, se amplían las brechas territoriales

Aunque se alcanzan los mismos resultados, ese esquema no funciona de la misma manera en todos los territorios, porque las fuerzas productivas que conforman el modelo productivo predominante se desarrollan de forma distinta en los territorios particulares, sea sobre la base de la agricultura, la industria o los servicios diversos. En consecuencia, los procesos de dominación-apropiación del agua adquieren características particulares de acuerdo con la naturaleza de las relaciones de poder que se inscriben en las economías territoriales, en el contexto de una base material y técnica específica.

Por ello, las economías territoriales no son homogéneas. Hay desigualdades y rezagos que padecen ciertas personas o grupos que pueden ser distinguidos entre distintos territorios y al interior del mismo territorio. Estas desigualdades y rezagos son el producto de las relaciones de poder que determinan estructuralmente los procesos de dominación-apropiación del territorio. Por esta razón -como afirman Gaudin y Pareyón (2020, p 58)- *“puede existir una captura del poder político y económico por parte de una élite rural o urbana que busca preservar sus intereses en detrimento de un crecimiento inclusivo de las poblaciones pobres”.*

Por otro lado, el modelo productivo predominante, por su propio dinamismo de acumulación (ahorro-inversión) o reproducción “exitoso”, paradójicamente, se constituye en generador de grandes privaciones en la población, por causa de la explotación de los trabajadores y del uso inadecuado de los recursos naturales, particularmente asociados al bosque, suelo y agua. La dinámica del modelo productivo da como resultado la desaparición de áreas boscosas, reducción de la disponibilidad y calidad del agua para el consumo de la población, mayor degradación de los suelos, desaparición de acuíferos, mayor contaminación de químicos y gases de efecto invernadero, urbanización de suelos agrícolas, contaminación del agua por desechos sólidos y líquidos domésticos e industriales y, en general, mayor presión sobre los recursos naturales.

Debido a los argumentos anteriores, el modelo productivo predominante se revela como la expresión más genuina de la economía territorial y su relación con los conflictos hidrosociales, en tanto determinadas actividades productivas se constituyen en la fuerza económica hegemónica para conformar la base material y técnica primordial sobre la cual se sustenta el proceso de transformación de la sociedad y la naturaleza en un momento y territorio particular. Ello acontece en el contexto de relaciones de poder que, como tales, implican conflictos entre grupos sociales y entre la técnica y los recursos naturales (agua, bosque, suelos...), en la medida que estos son apropiados para la extracción de riqueza en favor del grupo hegemónico.

Por esta razón, los conflictos hidrosociales hay que entenderlos en su dimensión económica-territorial ya que en este “campo de fuerzas” el agua se constituye en un recurso primordial para el proceso de acumulación de riqueza, sea que se trate de actividades agropecuaria, mineras, industriales o de servicios, a través de técnicas específicas. Pero, a su vez, ese proceso de creación de riqueza se revierte en contra de la disponibilidad de agua, en tanto se afectan los elementos que posibilitan su flujo natural, y también en contra de grupos sociales particulares que ven aumentadas sus privaciones básicas, como la pobreza, el acceso al agua potable de calidad, salarios precarios, etc.

EL PODER HÍDRICO

Concomitantemente, en ese proceso histórico donde se organizan las fuerzas productivas

predominantes también emerge una estructura de poder complementaria, configurada entre el Estado y actores sociales (públicos y privados) particulares, que da sustento al modelo productivo en el contexto de la dinámica de los conflictos hidrosociales de los territorios. Como estructura de poder es un mecanismo conformado por un conjunto de actores vinculados entre sí y dispuestos adecuadamente con el fin de distribuir y ordenar el poder en relación al acceso y control del agua (superficial o subterránea). Como afirman Berdegué y Favareto (2019, p. 12), *“en demasiados territorios la gobernanza de los recursos naturales y las decisiones estratégicas sobre las opciones del desarrollo, están influenciadas de forma determinante por el ejercicio de la fuerza y por relaciones de poder político y económico absolutamente desequilibradas en favor de unos pocos; esto es contrario al orden democrático.”*

Se trata pues, de un tejido complejo de relaciones entre el Estado y los que tienen el poder sobre las fuerzas productivas predominantes en el territorio. Por ello, la estructura de poder aparece cuando los nudos se convierten en eslabones permanentes del tejido social... ¿Cómo ocurre esto?, cuando se institucionaliza un tejido social, un tejido, si se quiere, diferencial, estratificado. Empero, la institucionalización no puede ocurrir sin que se la interprete desde el mito, en este caso desde el mito del Estado (Prada 2015, p. 1).

Esa estructura de poder en el contexto del proceso de dominación-apropiación del agua se conoce como “el poder hídrico”. Así, el poder hídrico puede ser comprendido como aquel que emerge de la relación simbiótica entre el control de las fuentes de agua y la posición dominante de determinados actores sociales (Damonte et al. 2016). Este poder se intensifica en entornos donde la necesidad de infraestructura de gran escala lleva a la consolidación de élites en Estados centralizados y a veces despóticos.

Según los autores antes citado, el poder hídrico se genera a partir del ejercicio de tres dimensiones interrelacionadas de poder: la capacidad económica, el conocimiento técnico y la capacidad política para el control y la coerción. Por capacidad económica se entiende la disponibilidad de capital para adquirir medios de producción (tierra, equipos, maquinarias, trabajo, conocimientos, etc.) y generar ganancias. En el caso de la actividad agropecuaria se refiere a la capacidad para disponer de trabajadores, tierra y agua principalmente,

además de otros complementos. Pero también se requiere de la tecnología e infraestructura necesarias para garantizar el acceso al agua, sea mediante infraestructura hídrica de mayor escala, pozos tubulares, instalación de sistemas de riego por goteo o aspersión, o por extracción directa (mediante el uso de bombas) del agua de los ríos y arroyos del entorno o aguas subterráneas. En un contexto donde el acceso a las fuentes de agua está condicionado por la disponibilidad financiera de los usuarios, la capacidad económica se traduce en control hídrico que facilita el proceso de acumulación y concentración del poder hídrico en las manos de determinados grupos.

El conocimiento técnico refuerza el poder económico porque permite mejorar el proceso de acumulación y generar mayores ganancias y, por ende, aumentar el poder hídrico del grupo con mayor disponibilidad financiera. La técnica es el medio a través del cual el poder económico se territorializa en un lugar determinado.

Adicionalmente, el poder hídrico crea un discurso para justificar la reproducción del modelo productivo predominante y la asimetría en las relaciones de poder, con el fin de ampliar sus capacidades de extracción de riqueza del recurso hídrico a través del aprovechamiento de los bienes públicos, como la infraestructura hídrica (presas, canales...) y carreteras, entre otros, y de la provisión estatal de bienes privados relacionados con concesiones, incentivos, financiamiento, equipos y maquinarias, etc. Justamente, el conocimiento técnico como poder tiene su fundamento en la relación dialéctica entre poder y saber. “En esta relación la verdad es un mecanismo de poder en tanto los discursos hegemónicos y sus portadores se elevan sobre otros discursos y actores, reclamando el derecho legítimo a nombrar las cosas” (Damonte et al 2016, p. 91). Y agregan, utilizando los argumentos de Foucault, “la relación poder-saber revela la importancia de la producción de conocimiento para dar legibilidad a determinados fenómenos y a la vez crear objetos de intervención con el fin establecer dominio”. De este modo, las iniciativas de regulación y programas de

planeamiento y desarrollo para la gestión del agua son acciones que buscan “generar conocimiento con el fin de ejercer de forma efectiva el gobierno del agua y sus usuarios.”

Tal como argumenta Haesbaert (2007), el territorio envuelve siempre, y a la vez, una dimensión simbólica, cultural, a través de una identidad territorial atribuida por los grupos sociales, como forma de “control simbólico” sobre el espacio donde viven; y una dimensión más concreta, de carácter político-disciplinar (y político-económico, deberíamos agregar) que conlleva la apropiación y ordenación del espacio como forma de dominio y control de los individuos. Bajo esta lógica de apropiación, un conjunto de actores específicos invierte cuantiosos recursos y energía para dar sustento a la estructura del poder hídrico, para crearla y reproducirla (Berdegué et al. 2015).

“QUE EL REPLANTEAMIENTO DE LA ESCALA DE TERRITORIOS SE LLEVE A CABO DE ACUERDO CON LOS DESEOS E INTERESES DE UN GRUPO PARTICULAR DE ACTORES DEPENDE NO SÓLO DE LA CALIDAD DE LAS PROPUESTAS TERRITORIALES, SINO TAMBIÉN, FUNDAMENTALMENTE, DEL APOYO Y EL PODER DE UNA COALICIÓN ESCALAR QUE PROPORCIONA EL SOPORTE TÉCNICO, CIENTÍFICO Y DISCURSIVO PARA ESTA RECONFIGURACIÓN.”

En esta dinámica de construcción del poder hídrico, la capacidad política para el control y la coerción tiene dos ámbitos de acción. En el ámbito público, el poder hídrico se expresa a través de un aparato político-jurídico-administrativo que regula, o legitima y propicia, el modelo productivo predominante, eliminando, mitigando, o exacerbando los conflictos hidrosociales, con la potestad de algunos actores para condicionar el comportamiento de otros,

incluyendo la acción coercitiva (sea represión, inhibición o restricción) para el uso del agua. En estas relaciones de poder, “el Estado debe ser visto como un actor en la sociedad y no fuera de ella, que en algunos casos tiene la posibilidad de participar en los intereses de grupos particulares y beneficiarlos, y en otros, de oponerse y desafiarlos, siendo un espacio que presenta contradicciones, tensiones y conflictos entre sus distintas agencias y niveles” (Damonte et al 2016, p. 92).

Y en el ámbito privado, el poder hídrico se concretiza en organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas y personas particulares (actores importantes en la cadena de valor del sector o sectores predominantes) con la capacidad económica para influir en las decisiones sobre el control del recurso

hídrico. Por tanto, la dinámica del poder hídrico solo es entendible en el espacio de la relación Estado-sociedad, dentro del cual se definen las prácticas institucionalizadas para el acceso y control del agua. Dentro de ese espacio también hay fuerzas y contrafuerzas, contradicciones y conflictos entre distintos actores, instituciones y escalas territoriales.

En definitiva, el análisis del modelo productivo y del poder hídrico que lo sustenta permite construir el componente explicativo por excelencia de los conflictos hidrosociales, desde una perspectiva territorial. Este tipo de análisis se orienta a entender cómo operan las fuerzas productivas predominantes que crean las presiones sobre los recursos naturales y las condiciones de vida de la población, además de la manera como el poder hídrico se configura para facilitar el proceso de acumulación de los grupos con poder económico que controlan esas fuerzas productivas y ejercen el dominio-apropiación del agua, en el contexto de territorios específicos. Por tanto, como afirman Boelens et al (2016, p. 4), “el examen de los flujos de agua, la distribución de agua, la infraestructura hidráulica, la producción basada en el agua, la seguridad del agua, y los procesos históricos, geográficos y técnico-políticos que los crearon y transformaron dan una idea profunda de quién (y sobre la base de qué imaginarios y sistemas de conocimiento) diseña, controla y tiene el poder de (re)producir redes y territorios hidrosociales específicos.

REDES MULTIESCALARES, TERRITORIOS FUNCIONALES Y COALICIONES TERRITORIALES

Dentro del campo de fuerzas que se configura en la relación entre la disponibilidad y demanda de agua, la visión tradicional de la gestión del recurso hídrico se ha enfocado principalmente en la construcción de obras de infraestructuras y el incremento de la cobertura boscosa. Dentro de esta visión, según el PNUD (2007) la crisis del agua tiene que ver con situaciones de escasez absoluta del suministro de agua y, por tanto, el problema del agua se maneja fundamentalmente como un problema de disponibilidad centrado en el ciclo hidrológico. Sin embargo, se sabe que “Con frecuencia, han sido los agroempresarios capitalistas, conjuntamente con las autoridades políticas y otras elites, los que han defendido lo que ellos llaman «modernización» a través de la retirada del Estado, que se convirtió en una intervención estatal de nuevo tipo: que subsi-

dia y respalda al capital inmobiliario, agroindustrial y de cadenas productivas globalizadas, mientras se rechaza cualquier apoyo gubernamental a los pequeños productores, cooperativas, asociaciones campesinas e indígenas” (Boelens et al. 2012, pp. 10-11).

Bajo estos criterios, los autores citados anteriormente discuten los esquemas “modernos” de gobernanza del agua bajo el formato de la “Gestión Integrada de los Recursos Hídricos” (GIRH), que han sido adoptados por muchos países de América Latina. De acuerdo con estos autores, ese esquema de gobernanza deja intacto el poder hídrico conformado por grupos hegemónicos y es coincidente en muchos casos con las políticas neoliberales. “Este modelo -dicen- en la práctica se ha revelado como un nuevo tipo de intervención territorial tecnocrático, dirigido por grandes intereses económicos, bajo supuestos técnico-científicos excluyentes” (p. 12).

Como alternativa a este tipo de esquema de gobernanza del agua se plantean redes multiescalares para el desarrollo de estrategias territoriales. En tal sentido, Swyngedouw (2004, pp. 26-27) establece: “el éxito o la efectividad de las estrategias sociales y políticas para el empoderamiento están relacionados con las maneras en que la escala geográfica se considera y moviliza activamente en las luchas por la resistencia o el cambio social, político o económico.”

Como consecuencia, el entendimiento del territorio debe conducir a visualizar las distintas escalas de las relaciones de poder en la dinámica de los conflictos hidrosociales. En este sentido, Panez Pinto (2018, p. 218) destaca que “a partir de la comprensión de la capacidad diferenciada de las acciones de los actores para incidir en diferentes escalas, se abre un prolífico camino para desarrollar una metodología de estudio de los conflictos que permita analizar la capacidad de articulación y organización de sus protagonistas...Nos hallamos, por lo tanto, ante una riqueza importante para el estudio de los conflictos por el agua, ya que la comprensión de estas escalas y los movimientos que realizan los actores en disputa permiten superar las visiones restringidas a la dimensión local del conflicto, que es justamente la escala a la cual la visión hegemónica nos quiere remitir.”

Desde la perspectiva escalar los conflictos hidrosociales se pueden analizar sobre la base de las conexiones y redes que se articulan en el proceso de

dominación-apropiación del agua, más allá de las dinámicas locales, incluso tocando territorialidades internacionales. Pensar desde el territorio en una perspectiva escalar fija la atención “sobre las formas de organización socio-espacial, los flujos de circulación de mercancías, de la información, de las formas de articulación de las formas de dominación y de resistencia más allá de lo local” (Ibidem).

De igual manera, Boelens et al. (2016) indican que los territorios específicos a una escala local existen y operan en el contexto de escalas administrativas, culturales, jurisdiccionales, hidrológicas y organizativas de mayor escala, que se superponen o contraponen estableciendo jerarquías en términos de la dominación-apropiación del agua. Esta complejidad escalar de los territorios hidrosociales conduce a pensar en una categoría que facilite el abordaje de los conflictos hidrosociales, más allá de lo que sería su expresión a nivel de una comunidad, o comunidades de una subcuenca o cuenca particular. Habría que pensar en “territorios hidrosociales funcionales” (llámese “macrozonas”, mancomunidad, etc.); es decir, agregados de territorios específicos que comparten los mismos conflictos hidrosociales debido a las relaciones de poder que se expresan en sus economías territoriales, las vinculaciones políticas y el engranaje cultural que dan soporte a esas relaciones y trascienden el ámbito local. Los territorios hidrosociales funcionales, por tanto, son agregados de territorios articulados funcionalmente en torno a una misma dinámica hidrosocial.

Los territorios hidrosociales funcionales, como categoría territorial, no están exentos de la naturaleza conflictiva propia de los territorios particulares; son también un campo de fuerzas a escala distinta de lo local. En efecto, “en la (trans)formación de los territorios hidrosociales, *las escalas y las formas en que se conectan requieren una re-producción continua y, por lo tanto, están sujetas a negociación y lucha*” (Boelens et al. 2016, p. 5). Igualmente, Swyngedouw (2004, p. 33) destaca que “Las escalas espaciales nunca se fijan, sino que se redefinen, discuten y reestructuran perpetuamente en términos de su extensión, contenido, importancia relativa e interrelaciones.” Que el replanteamiento de la escala de territorios se lleve a cabo de acuerdo con los deseos e intereses de un grupo particular de actores depende no sólo de la calidad de las propuestas territoriales, sino también, fundamentalmente, del apoyo y el poder de una coalición escalar que proporciona el soporte técnico, científico y discursivo para esta

reconfiguración.

Las organizaciones de base comunitaria pueden tener éxito enfrentando problemas que son motorizados al interior de la localidad (Bebington 2019). Pero los problemas relacionados con el agua hay que abordarlos con formas organizativas que trasciendan el ámbito local-comunitario porque son problemas que tienen un carácter territorial escalar, a partir del desarrollo de vinculaciones de actores e instituciones que intervienen en el territorio desde más allá del ámbito local, alcanzando otros territorios, nacionales o internacionales. Por esta razón, las soluciones a los conflictos hidrosociales tienen reducida posibilidad de éxito, por ejemplo, en el marco de una subcuenca particular cuando los vínculos de actores e instituciones que intervienen en estos conflictos trascienden a la dinámica propia de esa subcuenca.

La gestión de los conflictos hidrosociales hay que asumirla bajo una visión territorial que facilite la articulación de las distintas escalas territoriales. La multiplicidad de escalas en las que operan los conflictos hidrosociales (local, nacional, regional, global) demanda arreglos de gobernanza con la capacidad de articular y coordinar la acción en estas múltiples escalas.

Aquí, la cuestión esencial es que los “territorios sólo se pueden entender con relación a sistemas más grandes de los cuales son parte, por lo tanto, son afectados por los procesos, choques o incentivos, que vienen desde fuera (contextos nacionales y dinámicas globales)” (Fernández et al. 2019, p. 20). Las vinculaciones entre las distintas escalas territoriales, local, regional y nacional, constituyen el fundamento de una institucionalidad propia para la transformación territorial desde una perspectiva hidrosocial. Esta institucionalidad asumiría formas específicas acorde con la realidad de cada territorio, en el contexto del ordenamiento legal, de las políticas y las estrategias nacionales.

De ahí que los planes territoriales sin el sustento político correspondiente a nivel local, regional y nacional constituirán buenas ideas con alcances restringidos. De todos modos, transformar las relaciones de poder en el contexto de un territorio hidrosocial requiere la emergencia de fuerzas contrapuestas al poder hegemónico, orientadas a la mayor inclusión social y redistribución del poder hídrico. De ahí la propuesta de las “coaliciones territoriales transformadoras” como mecanismo para provocar

un cambio sustantivo en la estructura del poder hídrico y reducir los conflictos hidrosociales.

Fernández y Asensio (2014, p. 550) definen a las coaliciones territoriales como “agrupamientos de actores que se producen en torno a objetivos compartidos, ya sea de manera implícita o explícita, referido a temas relacionados con las dinámicas territoriales”. Por la naturaleza escalar de las dinámicas territoriales, las economías territoriales se desarrollan en el contexto de las sinergias entre lo urbano y lo rural, y de las conexiones con el exterior. Por tanto, es necesario vincular actores con distintos roles e instancias públicas y privadas, dentro y fuera del territorio, incluyendo a los gobiernos locales, en el contexto de un proyecto estratégico de desarrollo territorial (del Rosario 2020).

Hablamos entonces de la formación de un actor colectivo complejo, de coaliciones que se construyen sobre la base de una simbiosis de actores para generar sinergias endógenas-exógenas, público-privadas, urbano-rurales, productores-consumidores, para el desarrollo de una estrategia territorial en el ámbito del agua, “alrededor de una visión de futuro formalizada y exigible” (Berdegué y Favareto 2019, p. 5). La gestión transformadora de los territorios hidrosociales debe pensarse sobre la base de este tipo de acción colectiva.

Para Fernández et al. (2019), el poder de una coalición viene dado por la combinación de distintos capitales (económico, político, social, cultural) provistos por sus miembros, “de modo que ninguno está en una posición completamente subordinada respecto de los demás en la coalición” (p. 19). En adición, una coalición transformadora tiene la capacidad de socializar y legitimar su visión y estrategia de desarrollo de tal forma que estas sean gradualmente aceptadas e incluso internalizadas por otros actores en el territorio (Fernández y Asensio, 2014). Por ello, “*la presencia de coaliciones sociales territoriales transformadoras, amplias en actores, con recursos, poder y legitimidad, pueden empujar procesos de cambio hacia el desarrollo territorial inclusivo y sostenible*” (Fernández et al. 2019, p. 19).

Así, el desarrollo territorial inclusivo es el resultado de relaciones escalares entre instituciones, actores y activos, como afirman Fernández y Asensio (2014). Bajo esta concepción, los autores plantean que las coaliciones territoriales se identifican con base en cuatro elementos distintivos: “hay diversidad de actores pero son la respuesta a una necesidad social,

hay convergencia de objetivos entre sus integrantes, tienen un enfoque a mediano o largo plazo, y hay disponibilidad de recursos diversificados” (p. 551). Destacan que dichos elementos son herramientas poderosas en la conjugación de fuerza y capacidad social con el fin de transformar las relaciones de poder en un territorio específico.

En este sentido, Berdegué y Favareto (2019, p. 5) proponen una manera de abordar las estrategias y planes de desarrollo territorial: “deben pensarse, construirse y conducirse desde abajo, desde el territorio, aunque en diálogo e interacción con las dinámicas supra-territoriales de todo tipo, y con apoyo de políticas nacionales que creen los incentivos para la coordinación entre actores en torno a una visión de futuro transformadora. La razón que justifica esta centralidad de los actores territoriales, es el reconocimiento de que cada territorio es una construcción social única y diferente de los demás. Cada estrategia o programa de desarrollo territorial no tiene otra opción que internalizar esa particularidad del territorio, y ello no se puede hacer sino desde el territorio mismo.” Incluso, en términos de la transformación territorial, no es tanto el monto de la inversión que se coloca en un espacio geográfico determinado lo que importa, sino la manera como ese flujo de activos facilita que los actores locales y las disposiciones institucionales se relacionen con esas decisiones de inversión (que se adoptan fuera del territorio) y en su implementación (Fernández et al. 2019).

Fernández et al. (2014), sobre la dinámica transformadora de los territorios hidrosociales y el rol de las coaliciones territoriales, indican que “*la clave estaría en el tipo de interacciones que generan los actores y en su capacidad para propiciar cambios en las normas que regulan la dotación de activos y su distribución dentro de los territorios. Este enfoque supone asumir una perspectiva dinámica del cambio institucional, que es visto como el resultado de pugnas competitivas, que obligan a los actores a implementar estrategias de interacción para lograr sus propósitos*” (p. 1). Precisamente, una de estas estrategias es la consolidación de coaliciones territoriales transformadoras.

En este orden de ideas, Berdegué et al. (2011, p. 20) resaltan que “*la pieza clave para el logro de círculos virtuosos localizados de crecimiento económico, inclusión social y sustentabilidad ambiental, parece ser la formación y desarrollo de coaliciones sociales que a lo largo del tiempo re-construyen el poder*

y el proyecto necesarios para imprimir un sentido diferente al desarrollo de sus territorios.” En efecto, uno de los componentes centrales en los procesos de transformación de los territorios hidrosociales y una de las piezas claves de los procesos de desarrollo territorial inclusivo son las coaliciones territoriales.

Frente a las opciones tradicionales, Fernández et al. (2014, p. 3) plantean que: “las coaliciones son los mecanismos de acción colectiva que tienen una mayor capacidad potencial para direccionar los procesos de cambio.” Interpretando los argumentos de estos autores, las coaliciones territoriales son uno de los mecanismos que podrían posibilitar la transformación de la estructura del poder hídrico concentrado en el grupo social hegemónico, para reconfigurar la dinámica territorio-agua, en el contexto de procesos de mayor inclusión, reducción de la pobreza y la inequidad, y mayor sostenibilidad ambiental, dentro de un esquema innovador frente a las opciones tradicionales de gestión del agua.

Por esta razón, Fernández et al. (Ibidem) destacan que se requieren coaliciones territoriales “dada la naturaleza de las “trampas” que afectan a los territorios (dotación extremadamente desigual de activos, incluyendo el poder político; dependencia respecto a dinámicas regionales y nacionales sobre las que no se tiene ningún control, intereses creados que facilitan la perpetuación de normas e instituciones desfavorables para el desarrollo territorial inclusivo, etc.). Desafortunadamente, como señalan Fernández et al. (2019), las políticas públicas actúan, en muchas ocasiones, a favor de estas trampas, reproduciéndolas cuando no se ajustan a las potencialidades productivas de cada territorio o no están presentes; o cuando permiten y facilitan que grupos hegemónicos se apropien de ellas.

Las dificultades para lograr una visión común que conduzca a una acción colectiva de la naturaleza indicada no pueden ser soslayadas; sobre todo debido a las presiones de los grupos hegemónicos, cuyos mecanismos de dominación-apropiación tienen

gran alcance territorial y calan profundamente en la mente de las poblaciones. Sin embargo, como afirma Dasgupta (2021), Hay suficientes evidencias que indican que nuestras preferencias están condicionadas por las elecciones de los demás – “que están socialmente arraigados”. “Puesto que miramos a los demás al actuar, los cambios necesarios no sólo son posibles, sino que es probable que sean menos costosos y menos difíciles de lo que a menudo imaginamos...Las historias de éxitos alrededor del mundo también demuestran que el mismo ingenio que nos ha llevado a hacer demandas a la Naturaleza que son tan grandes, tan dañinas y en un período tan corto, puede ser redespaldado para lograr un cambio transformador, tal vez incluso en tan poco tiempo” (p. 486).

En definitiva, los argumentos anteriores revelan que no hay otro camino con mayor potencial para la transformación inclusiva de los territorios hidrosociales que no sea desarrollar y potenciar coaliciones territoriales transformadoras con el fin de generar “círculos virtuosos localizados de crecimiento económico, inclusión social y sustentabilidad ambiental” (Berdegué et al. 2011, p. 20). Se trata pues, de la construcción de sinergias sociales escalares orientadas a cambiar radicalmente las relaciones de poder en un territorio determinado, y reconfigurar la dinámica territorio-agua en un contexto de mayor inclusión y cohesión territorial. Dicho de otro modo, las coaliciones territoriales se presentan como una alternativa para redistribuir el poder hídrico sobre la base de la participación y capacidad de

decisión efectivas de los actores territoriales en los mecanismos de control y uso del recurso hídrico, a través de un esquema de gobernanza amplio en actores, con una visión común, recursos, poder y legitimidad.

“ EN DEFINITIVA, LOS ARGUMENTOS ANTERIORES REVELAN QUE NO HAY OTRO CAMINO CON MAYOR POTENCIAL PARA LA TRANSFORMACIÓN INCLUSIVA DE LOS TERRITORIOS HIDROSOCIALES QUE NO SEA DESARROLLAR Y POTENCIAR COALICIONES TERRITORIALES TRANSFORMADORAS CON EL FIN DE GENERAR “CÍRCULOS VIRTUOSOS LOCALIZADOS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO, INCLUSIÓN SOCIAL Y SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL”

(BERDEGUÉ ET AL. 2011, P. 20)

NOTAS

1. Aquí “lugar” se entiende como “espacio vivido dotado de significado y simbolismo” (Souza 2009, p. 58)

2. Entiéndase, por ejemplo, cuenca, subcuenca, región hidrográfica, provincia, municipio, distrito municipal, región, zona rural, zona urbana, etc.

4. En este sentido, Piedracueva (2016, p. 14), interpretando a Santos, afirma: “no debe confundirse localización con lugar, el lugar es estático, siempre tiene la misma forma y contiene los mismos objetos, la localización surge a partir de los procesos sociales y por tanto se modifica junto con ellos.” Por ello, el propio Santos (1986, p. 4) dice: “cada localización es, pues, un momento del inmenso movimiento del mundo, aprehendido en un punto geográfico, un lugar.”

4. Harari (2018, p. 18) afirma que: “Los humanos pensamos más en relatos que en hechos, números o ecuaciones, y cuanto más sencillo el relato, mejor. Cada persona, grupo o nación tiene sus propias fábulas o mitos... Tener un relato es la situación más tranquilizadora. Todo está perfectamente claro” (p. 21) Y agrega: “el poder grande distorsiona inevitablemente la verdad. El poder se dedica a cambiar la realidad en lugar de verla como es”(p. 274).

BIBLIOGRAFIA

- Banco Mundial. 2008. Cambio climático. Su impacto para la República Dominicana (en línea). Disponible en: <http://web.worldbank.org/>.
- Bebbington, A., Escobal, J., Soloaga, I., Tomaselli, A. 2016. Trampas Territoriales de Pobreza, Desigualdad y baja Movilidad Social: los casos de Chile, México y Perú. RIMISP. Santiago. CL.
- Bebbington, Anthony. 2019. Organizaciones comunitarias que resuelven problemas comunitarios. 2030- Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe. FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). Santiago. CL.
- Berdegú, J. A., J. Escobal y A. Bebbington. 2015. “Explaining Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions”, *World Development*, vol. 73
- Berdegú, J., Favareto, A. 2019. Desarrollo territorial rural. En América Latina y el Caribe. 2030-Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 32. FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). Santiago. CL.
- Berdegú, J., Ospina, P., Favareto, A. et al. 2011. Determinantes de las dinámicas de desarrollo territorial rural en América Latina. Documento de trabajo, núm. 101, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp, Santiago. CL.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2018. Políticas Agropecuarias, DR-CAFTA y cambio climático en la República Dominicana. Washington DC. US.
- Boelens, R., Hoogesteger, J., Swyngedouw, E., Vosband, J., Wester, Ph. 2016. Hydrosocial territories: a political ecology perspective. *WATER INTERNATIONAL*, 2016

VOL. 41, NO. 1, 1-14.

- Boelens, R.; Ishe, E., Peña, F. 2012. Justicia hídrica: análisis y acción en contextos cambiantes. En Ishe López, Edgar, Rutgerd Boelens y Francisco Peña (eds.). Agua, injusticia y conflictos. IEP, CBC. Cusco. PE.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2018. Café y cambio climático en la República Dominicana. Impactos potenciales y opciones de respuesta. Organización de las Naciones Unidas. New York. USA.
- Damonte, G., Gonzales, I., Lahud, J. 2016. La construcción del poder hídrico: agroexportadores y escasez de agua subterránea en el valle de Ica y las pampas de Villacuri. *ANTHROPOLOGICA/AÑO XXXIV, N.º 37*, 2016, pp. 87-114.
- Damonte, G., Lynch, B. 2016. Cultura, política y ecología política del agua: una presentación. *ANTHROPOLOGICA/AÑO XXXIV, N.º 36*, 2016, pp. 5-21.
- Dasgupta, Partha. 2021. *The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review*. London: HM Treasury. London. UK.
- del Rosario, P., Morrobel, J., Escarramán, A. 2014. La territorialidad dominicana: de la dicotomía a la gradación rural-urbana. Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF). Santo Domingo, DO.
- del Rosario, P., Morrobel, J., Escarramán, A. 2015. Los territorios rurales funcionales: Una opción para la política de desarrollo rural territorial en la República Dominicana. Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF). Santo Domingo, DO.
- del Rosario, Pedro. 2020. Transformación rural en República Dominicana. El realismo mágico en el discurso oficial, 2012-2019. Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF). Santo Domingo, DO.
- Echeverri, Rafael. 2011. Reflexiones sobre lo rural: economía rural, economía de territorios. En Dirven et al. Hacia una nueva definición de “rural” con fines estadísticos en América Latina. CEPAL. Santiago, CL.
- Eduardo, Márcio Freitas. 2006. Território, trabalho e poder: por uma Geografia relacional. *Campo-Território*, v. 1, n. 2, p. 173-195. Rio de Janeiro. BR.
- FAO (United Nations Food and Agriculture Organization). 2017. *The future of food and agriculture. Trends and challenges*. Roma. IT.
- Fernández, I., Asensio, R. (eds.). 2014. Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina. *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. xv i, núm. 51, 2016, 549-556. ¿Unidos podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina, Instituto de Estudios Peruanos-Rimisp (América Problema, 38), Lima. PE.
- Fernández, I., Hernández, R., Trivelli, C., Schejtman, A. 2014. Las coaliciones transformadoras y los dilemas del desarrollo inclusivo en las zonas rurales de América Latina M. Documento de Trabajo N° 107. Programa Dinámicas Territoriales Rurales Rimisp – Centro Latinoamericano para

el Desarrollo Rural. Santiago. CL.

- Fernández, J., Fernández, Ma., Soloaga, I. 2019. Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/65, LC/MEX/TS.2019/16), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago. CL.
- Gaudin, Y., Pareyón, R. 2020. Brechas estructurales en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas. Ciudad de México. MX.
- Haesbaert, Rogério. 2007. Território e .Multiterritorialidade: Um Debate. Universidade Federal Fluminense. GEOgraphia - Ano IX - No 17 – 2007.
- Haesbaert, Rogério. 2011. El mito de la desterritorialización. Del fin de los territorios a la multiterritorialidad. Siglo XXI Editores. México. MX.
- Haesbaert, Rogério. 2013. Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. Cultura y representaciones sociales. Vol. 8 No. 15, México sep 2013.
- Haesbert , R., Limonad, E. 2007. O território em tempos de globalização. Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas e outras coisas. ISSN 1981-3732.http://www.uff.br/etc.15 de Agosto de 2007, nº 2 (4), vol. 1.
- Harari, Yubal. 2018. 21 lecciones para el siglo XXI. Debate. Penguin Random House. Grupo Editorial.
- Hendricks, J., Boelens, R 2016. Acumulación de derechos de agua en el Perú. ANTHROPOLOGICA/AÑO XXXIV, N.º 37, 2016, pp. 13-32.
- Linton, J., Budds, J. 2014. The hydrosocial cycle: Defining and mobilizing a relational-dialectical approach to water. Geoforum, 57. pp. 170-180.
- Meza, Carlos. Productividad ecológica territorial: ¿un camino a la seguridad alimentaria?. Equidad & Desarrollo (20), 71-87.
- Panez Pinto, Alexander. 2018. Agua-Territorio en América Latina: Contribuciones a partir del análisis de estudios sobre conflictos hídricos en Chile. Rev. Rupturas 8(1), Costa Rica, Ene-Jun 2018. ISSN 2215-2466. pp 201-225.
- Piedracueva, Maximiliano. 2016. La construcción teórica del territorio rural y su vínculo con las políticas públicas. Publicado en “Anales XI Biental del Coloquio de Transformaciones territoriales. Repensando Políticas y Estrategias.” Segunda Edición, CENUR Litoral Norte, Sede Salto. UR.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2007. Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Naciones Unidas. New York. US.
- Porto-Gonçalves, Carlos. 2006. A Reinvenção dos Territórios: a experiência latino-americana e caribenha. En Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado. Ceceña, Ana Esther. CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. 2006. pp. 151-197. ISBN: 987-1183-34-8.
- Prada, Raúl. 2015. Concepto de la estructura de poder. (En línea). Disponible en: <https://pradaraul.wordpress.com/2015/05/09/el-concepto-de-la-estructura-de-poder/>
- Raffestin, Claude. 2009. A produção das estruturas territoriais. En Saquet, M., Sposito, E. (eds.). 2009. Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos. Editora Expressão Popular. São Paulo. BR.
- Reynoso, Gilberto. 2015. Contraste de la disponibilidad y demanda de agua por provincia. Situación actual y retos futuros. Banco de Reservas. Santo Domingo. DO.
- Santos, Milton. 1986. Espacio y Método. (En línea). Disponible en: <https://www.buenastareas.com/materias/espacio-y-metodo-de-milton-santos/0>
- Santos, Milton. 2000. La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción. Editorial Ariel, S.A.. Barcelona. 2000 (Primera edición 1996)..
- Saquet, M., Sposito, E. (eds.). 2009. Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos. Editora Expressão Popular. São Paulo. BR.
- Saquet, Marcos Aurelio. 2009. Por uma abordagem territorial. En Saquet, M., Sposito, E. (eds.). 2009. Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos. Editora Expressão Popular. São Paulo. BR.
- Saquet, Marcos Aurélio. 2010. Abordagens e concepções de território. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular. São Paulo. BR.
- SEMARENA (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) / PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2009. Proyecto Cambio Climático 2009. Segunda Conferencia Nacional. Santo Domingo. DO.
- Sobrino, Jaime. 2005. Competitividad territorial: ámbitos e indicadores de análisis. Economía, Sociedad y Territorio, núm. Esp., 2005, pp. 123-183 El Colegio Mexiquense, A.C. Toluca, MX.
- Souza, Marcelo. 2009. “Território” da divergência (e da confusão): em torno as imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. En Saquet, M., Sposito, E. (eds.). 2009. Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos. Editora Expressão Popular. São Paulo. BR.
- Swyngedouw, Erik. 2004. “Globalisation” or “Glocalisation”? Networks, Territories and Rescaling”. Cambridge Review of International Affairs, vol. 17, núm. 1. pp. 25-48.
- Swyngedouw, Erik. 2009. The Political Economy and Political Ecology of the Hydro-Social Cycle. .Universities Council on Water Resources Journal of Contemporary Water Research & Education. Issue 142, Pages 56-60, August 2009.

CUESTIONES SOCIOTÉCNICAS EN EL DESARROLLO TERRITORIAL: INDUSTRIA 4.0 Y PYMES.



RAFAEL BLANC

Licenciado en Organización Industrial. Master en Gestión de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación y Máster Universitario en Dirección de Proyectos. Director de la Especialización en Ingeniería Gerencial en FRCU UTN. Responsable de Estudios del GIDIC. Profesor de grado y posgrado e Investigador en la Universidad Tecnológica Nacional (FRCU) y Sistema Nacional de Incentivos.



MARÍA ALEJANDRA RODRÍGUEZ

Licenciada en Organización Industrial. Magister en Economía y Desarrollo Industrial con mención en Pymes (UNGS). Investigadora en el Grupo de Investigación en Desarrollo, Innovación y Competitividad (GIDIC) de la FRCU-UTN. Profesora de grado e investigadora en la Universidad Tecnológica Nacional (FRCU).



LEANDRO LEPRATTE

Sociólogo. Mg. en Ciencia, Tecnología y Sociedad. Doctor en Ciencias Sociales y Humanas. Director del GIDIC. Profesor de grado y posgrado e Investigador en la Universidad Tecnológica Nacional (FRCU) y Sistema Nacional de Incentivos. Miembro Asesor del Comité sobre "Desarrollo Tecnológico y Social" del CONICET y del Programa de Tecnología de las Organizaciones de UTN.

RESUMEN

A lo largo del tiempo se desarrollaron diferentes tipos de políticas para estimular la innovación y para la adaptación a procesos de cambio tecnológico. Las iniciativas para incorporar la industria 4.0 forman parte de las políticas latinoamericanas de los últimos años, sin embargo existen una serie de problemas estructurales para innovar e impulsar procesos sostenidos de cambio tecnológico y mejoras de la productividad conforme a la especificidad de las trayectorias sectoriales y territoriales.

El artículo busca analizar los resultados de la incorporación de tecnologías I4.0 en pymes de la región de la Costa del Uruguay en la Provincia de Entre Ríos durante los años 2016-2019.

Palabras claves: innovación, cambio tecnológico, capacidades sistémicas de innovación, pymes, industria 4.0.

ABSTRACT

Over time, different types of policies were developed to stimulate innovation and adapt to processes of technological change. Initiatives to incorporate Industry 4.0 are part of Latin American policies in recent years, however there are a series of structural problems to innovate and promote sustained processes of technological change and productivity improvements according to the specificity of the sectorial and territorial trajectories.

The article seeks to analyze the results of the incorporation of I4.0 technologies in SMEs of the Costa del Uruguay region in the Province of Entre Ríos during the years 2016-2019.

Keywords: innovation, technological change, systemic capacities for innovation, SMEs, industry 4.0.

INTRODUCCIÓN. LAS CUESTIONES SOCIOTÉCNICAS

En los últimos años irrumpieron en diferentes campos relacionados con problemas del desarrollo territorial enfoques sobre innovación y cambio tecnológico. Estos, inspirados en regiones desarrolladas, resaltan las articulaciones virtuosas entre ciencia, tecnología y producción.

De esta forma se impulsaron diferentes políticas, para adaptarse a los cambios tecnológicos y estimular la innovación (Asheim, 2019). Así aparece de manera creciente el interés por *cuestiones sociotécnicas*, en tanto fenómenos y enfoques que incorporan la relación entre aspectos sociales (en sentido amplio) y tecnológicos en el desarrollo regional y territorial (Asheim, 2019; Costamagna & Larrea, 2017; Karlsen & Larrea, 2015; Lepratte, 2019).

Entre estas cuestiones, la incorporación de Tecnologías de Manufactura Avanzada y la Transformación Digital han cobrado importancia recientemente (Rojas y Ruiz García, 2020). Una de las más relevantes es la estrategia alemana: Industria 4.0 - I4.0 - (Germany Trade & Investment, 2016).

Argentina, siguiendo esta línea, desde mediados de 2019 enuncia el “Plan Industria Argentina 4.0”. Sin embargo, más allá de iniciativas ligadas a incorporar I4.0, existen una serie de problemas estructurales más profundos. En América Latina, persisten problemas para impulsar innovaciones, cambios tecnológicos y mejoras de la productividad (Aroceña & Sutz, 2020; Miotti et al., 2012). Por esto, es necesario pensar el desarrollo de la I4.0, conforme a la especificidad de las trayectorias sectoriales y territoriales.

El objetivo es analizar, en qué medida industrias de una región con escaso desarrollo de capacidades sistémicas de innovación y sectores de baja intensidad tecnológica (Blanc et al., 2015; Lepratte et al., 2010) han incorporado tecnologías I4.0 entre 2016 – 2019. La pregunta central es: ¿en qué medida las tecnologías relacionadas con I4.0 se han incorporado en las firmas más importantes de la región de la Costa del Uruguay en la Provincia de Entre Ríos?. Y si existe relación con características de las firmas como: tamaño, perfil exportador, recursos humanos, innovación, y cooperación tecnológica con instituciones del conocimiento en el territorio.

TRANSFORMACIÓN DIGITAL, CONVERGENCIA TECNOLÓGICA E I4.0.

La convergencia tecnológica (Robles Belmont & Lepratte, 2019) que se impulsó con el paradigma de las tecnologías de información y comunicación desde la década de 1970, evidencia en los últimos años la intensificación de su aplicación en diferentes sectores. Desde 1990, a este proceso se lo denomina manufactura avanzada (Smart Factory) (Castillo, 2017). Esta, junto a la transformación digital, han adquirido diferentes denominaciones, siendo la de Industria 4.0 una de las más utilizadas en América Latina y Argentina (Brixner et al., 2019).

Si bien no existe un absoluto consenso (Brixner et al., 2019), por I4.0 entenderemos, a la convergencia de tecnologías emergentes, tales como: Big Data Analytics, Cloud Services, 3D-Printing, Cyber Security, Autonomous Robots, Internet of Things, Realidad Aumentada, Simulación, Integración Horizontal y Vertical, que posibilitan transformar los modos de operar, definir modelos de negocios y desarrollar procesos de fabricación y servicios.

En nuestro caso, *optamos por considerar la incorporación de estas tecnologías en industrias*. En este sentido, I4.0 implica que las máquinas operarán de manera independiente o se coordinarán con los humanos para una fabricación orientada al cliente que trabaje constantemente para mantenerse. Esto es posible al introducir la auto-optimización, la auto-cognición y la auto-personalización en la industria, permitiendo comunicarse con las computadoras en lugar de solo operar las máquinas. Por esto es un fenómeno *sociotécnico* (Davies et al., 2017; Rauch et al., 2020), que incluye “Internet de las cosas (IoT)”, “Internet de servicios (IoS)” y “Sistemas ciberfísicos” (CPS) configurando entornos organizacionales humanos y tecnológicos. En forma convergente, las tecnologías permiten un intercambio incesante de información e interacción entre personas (C2C), personas y máquinas (C2M) y entre las propias máquinas (M2M).

Para hacer frente a la evaluación, adopción e implementación de la I4.0 se han definido diferentes enfoques, entre ellos los basados en Modelos de Madurez. Estos, plantean una diversidad de alcances según las dimensiones y categorías que enuncian. Aquí seleccionamos *la dimensión tecnológica* exclusivamente para su estudio (Schumacher et al.,

2019).

METODOLOGÍA.

El alcance del artículo forma parte de un estudio más amplio sobre perfiles de innovación y su relación con el entorno local – regional en firmas industriales de tres ciudades de la costa del Río Uruguay en la provincia de Entre Ríos (Argentina). Por las características del perfil industrial de la región, las firmas más relevantes en cuanto a su tamaño se emplazan en los parques industriales. El relevamiento, en base a encuestas, se aplicó entre marzo y diciembre de 2019, relevó 44 firmas sobre un 88 ubicadas en los parques industriales de Concepción del Uruguay, Gualeguaychú y Concordia.

De las 44 firmas, el 34,4% son micro, el 31,8% pequeñas y el 34,1% medianas. Estudio de similar cantidad de firmas se ha efectuado en Italia en pymes sobre Industria 4.0 (Spena et al., 2016).

Los rubros de mayor importancia en la muestra fueron: elaboración de productos alimenticios 13,6%, producción de madera y fabricación de productos de madera y corcho, excepto muebles; fabricación de artículos de paja y de materiales trenzables 13,6%, fabricación de vehículos automotores, remolques y semirremolques 11,4%, fabricación de productos minerales no metálicos 9,1%, fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo 9,1% y fabricación de maquinaria y equipo no clasificado previamente 9,1%. El 34% de los casos se distribuye entre diez rubros de baja representación. Por su parte el 44% de las firmas realizaron exportaciones (2016-2019).

Para el análisis, se utilizó una clasificación de tecnologías según modelos de madurez. Estas se agruparon en dimensiones y variables tecnológicas (ver

Resultados), y en base a estas se aplicó estadística descriptiva. A su vez, se realizó análisis factorial, a fin de establecer dimensiones para realizar una clasificación por clúster no jerárquicos (K-medias) y así caracterizar el comportamiento de las firmas.

Diversos factores se relacionan con las condiciones de implementación de I4.0. Seleccionamos algunos para el análisis. La dificultad de las pymes para implementar I4.0 respecto de las grandes; la importancia de la I4.0 en relación con la innovación, en particular de procesos, productos y aspectos organizacionales (Mittal et al., 2018). Los déficits en conocimiento y capacidades de los recursos humanos para I4.0, en particular en pymes (Davies et al., 2017); la estrategia de internacionalización (exportaciones), donde aquellas más orientadas a redes globales serían más propensas a la I4.0 (Stentoft & Rajkumar, 2020). Y la relación de las firmas que implementan I4.0 con instituciones de su entorno local – regional.

RESULTADOS. LA INCORPORACIÓN DE TECNOLOGÍAS I4.0 EN LAS PYMES ANALIZADAS.

Los sistemas ciberfísicos si bien su uso es heterogéneo, 50% de firmas poseen variables tecnológicas de elevada implementación (Hardware de control, sistemas MDC y M2M). Las variables menos implementadas son RDIF, una tecnología de identificación de componentes con muchos años en el mercado y los MES que son sistemas integrales que necesitan de las tecnologías más utilizadas, mencionadas anteriormente, sumadas a una capa de software con control y administración.

En la dimensión de *análisis en tiempo real*, los más implementados son los MRP, los ERP y el análisis de datos mediante software para tomas

Tabla 1: Implementación de Sistemas ciberfísicos de las firmas

Variables tecnológicas	% de implementación
Hardware de Control (PLC, DCS, CNC, PAC, RTU)	50,00%
MDC Recopilación de datos de una máquina	43,18%
M2M Coordinación de equipos de producción a través de red	20,45%
Códigos de barras (partes y productos terminados)	27,27%
DA adquisición de datos de producción	18,18%
Identificación por radiofrecuencia (RFID)	13,64%
MES Sistemas de Ejecución de Manufactura	11,40%

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento

Tabla 2: Implementación de Análisis tiempo real de las firmas

Variables	% de implementación
MRP Sistema de planificación de materias primas	34,10%
ERP Sistema de planificación de recursos	20,50%
Análisis estadístico de datos locales para toma de decisiones	20,50%
Herramientas de análisis de datos en la nube	6,80%

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento

Tabla 3: Implementación de Virtualización de las firmas

Variables	% de implementación
CAD Diseño asistido por computadora	38,60%
Simulación de piezas	13,60%
Realidad aumentada	6,80%
Simulación de sistemas de producción o distribución	2,30%
BPM Software	4,50%
Sistema de control avanzado (IA, red neuronal)	2,30%

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento

de decisiones. El *análisis de los datos en nubes es la herramienta de menor implementación* que alcanza solo el 6,8% de los casos.

La dimensión *virtualización* permite, mediante modelos de computadora anticipar y evaluar escenarios. La variable de mayor implementación es el diseño asistido por computadora sobre todo para alimentación de ciertos equipos automáticos. Por su parte, tecnologías modernas como son: realidad aumentada, simulación de procesos, BMP software e inteligencia artificial son de escasa implementación no superando el 7,0% de los casos.

La implementación de *sistemas de gestión remotos* es de bajo grado de implementación (7,0% de los casos), incluso los operados por telefonía celular.

El *IOT uno de los baluartes de esta transformación digital* evidencia niveles bajos de implementación.

Esto puede explicarse en gran medida por el tipo de productos que fabrican las firmas estudiadas.

En resumen, las dimensiones analizadas, mediante el promedio de sus variables revelan la implementación tanto de sistemas ciberfísicos como sistemas de análisis en tiempo real por sobre las demás. Exhiben baja implementación de la virtualización, los modelos de descentralización como de sistemas IOT.

A fin de clasificar el comportamiento de las firmas en grupos diferenciados, se utilizó la técnica de análisis factorial con las dimensiones de I4.0 utilizadas anteriormente y el agregado de la variable tamaño. Se obtuvieron tres factores que explican gran parte de la varianza de las dimensiones (71,32%), los mismos fueron rotados de su solución original a fin de obtener resultados de mayor exactitud.

Tabla 4: Implementación de Descentralización de las firmas

Variables	% de implementación
Herramientas de análisis de datos en la nube.	6,80%
Programas en la nube como reemplazo del sistema local	6,80%
Acceso a datos a través de telefonía celular	6,80%
Modificación de datos a través de telefonía celular.	4,50%

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento

Tabla 5: Implementación de Internet de las cosas (IoT) de las firmas

VARIABLES	% de implementación
Producto almacena datos de uso	6,80%
Producto comunica datos de uso	4,50%
Producto almacena datos de estado y ubicación.	4,50%
Producto comunica datos de estado y ubicación.	2,30%

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento

Con estos factores se realizó un análisis de clúster de tres grupos. El número 1 es de firmas de mayor tamaño (conforme a las características de la muestra), de tipo exportador y con nivel medio de implementación de tecnologías 4.0 en todas las dimensiones. El clúster 2 son firmas pequeñas, que solo una de cada cuatro exporta y con escasa implementación de I4.0. Y el clúster 3 son firmas medianas de las cuales la mitad exporta y tiene implementadas las dimensiones más básicas y relacionadas con la producción: Sistemas Cyber Físicos y Análisis tiempo real.

Respecto a recursos humanos, el clúster 1 destaca por tener proporciones superiores de ingenieros, otros universitarios y técnicos. Es seguido por el clúster 3 que es menos virtuoso e incrementa la proporción de empleados con formación básica. Finalmente, el clúster 2 cuenta con menor cantidad de ingenieros y otros profesionales.

Respecto a innovación, la muestra evidencia que el 45% de las firmas realizó innovaciones tecnológicas (producto y/o proceso), el 23% realizó innovaciones no tecnológicas (organización y/o comercialización) y el 11% realizó innovaciones en servicios. El clúster 1 es el de mejor desempeño innovativo tanto en lo tecnológico y no tecnológico. Respecto a servicios es superado por el clúster 3 (19% de casos). El clúster 2 logra valores de 40% en innovación tecnológica y 15% en innovación no tecnológica superando al clúster 3, que solo lo supera en servicios.

Se consultó a las firmas si tienen planificado la incorporación de algún tipo de tecnología que impactará en la misma en mediano plazo. El clúster 2 es el de mayor propensión a hacerlo. Lo que supondría cierta actitud adaptativa dado que son las firmas de menor nivel tecnológico. Por su parte los clústeres 1 y 3 alrededor del 40% de las firmas tienen planeado hacerlo.

Tabla 6: Resumen de las diferentes dimensiones de I4.0

Dimensiones	% de implementación
Sistemas Cyber Físicos	26,30%
Análisis tiempo real	20,48%
Virtualización	11,35%
Descentralización	6,23%
Internet de las cosas (IoT)	4,53%

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento

Tabla 7: Descripción de los clústeres resultantes

Clúster	1	2	3
Cantidad de casos	8	20	16
Tamaño	175,13	13,3	76,06
Exportadora	0,88	0,25	0,5
Sistemas Cyber Físicos	0,48	0,07	0,39
Análisis tiempo real	0,5	0,16	0,11
Virtualización	0,38	0,03	0,09
Internet de las cosas (IoT)	0,16	0,04	0
Descentralización	0,09	0,1	0

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento

Tabla 8: Formación RR.HH. de los clústeres

Clúster	1	2	3	Proporción muestra
Ingenieros	0,88	0,35	0,75	0,59
Otros Universitarios	0,88	0,55	0,69	0,65
Técnicos	0,88	0,6	0,69	0,68
Formación Básica	0,5	0,55	0,75	0,61

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento

Tabla 9: Conductas de innovación de los clústeres

Clúster	1	2	3	Proporción muestra
Innovación Tecnológica	0,88	0,4	0,31	0,45
Innovación No Tecnológica	0,63	0,15	0,13	0,23
Innovación Servicios	0,13	0,05	0,19	0,11

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento

El impacto de estos planes espera en mayor medida aumentos de escala de producción, aumentos de agilidad en los procesos de producción (flexibilidad) y accesos a nuevos mercados. En contraparte, dos impactos que aparecen en la literatura que discute los modelos de automatización, son considerados en último lugar como: son la reducción de personal y el aumento de confiabilidad de productos y procesos.

DISCUSIÓN. INDUSTRIA 4.0 Y TERRITORIOS.

Las posibilidades de integrar a nivel territorial las iniciativas de I4.0 y políticas de innovación regionales, forman parte de agendas académicas y de policy makers, en países desarrollados desde 2011. Estas se plasman en modelos institucionales que articulan organizaciones de CyT, universidades, gobiernos y firmas-usuarios.

En América Latina las circunstancias son

heterogéneas, en cuanto a las políticas, por la especificidad de su trayectoria histórica, y Argentina no se encuentra ajena a esta situación (Castillo, 2017). Frente a este contexto, si bien el

estudio es acotado a una región limitada del país y en pymes, nos permite algunos aprendizajes, en dos sentidos: uno desde las firmas y otro desde los territorios.

Desde las firmas, aunque es escasa la incorporación aún de tecnologías vinculadas a I4.0, no es ajeno a estas la irrupción de este proceso de cambio tecnológico, en particular en las de mayor tamaño, con mejores condiciones de recursos humanos, innovación y orientadas hacia la

exportación. Al plantear si incorporarán alguna tecnología de este tipo a futuro, aún las firmas más pequeñas evidencian cierta propensión a hacerlo, en particular para promover mejoras de procesos productivos. No obstante, existe una proporción importante de firmas que aún no han sintonizado

“DESDE LO TERRITORIAL, LA AGENDA DE I4.0 ES INTERPELADA POR LOS PROBLEMAS PERSISTENTES EN LA REGIÓN, ENTRE ELLOS LOS MACROECONÓMICOS RECURRENTE, LOS DÉFICITS DE CAPACIDADES CIENTÍFICAS Y TECNOLÓGICAS, LA FALTA DE ARTICULACIÓN EN LOS SISTEMAS DE INNOVACIÓN NACIONALES Y REGIONALES, LA ESCASA PROPENSIÓN A LA INNOVACIÓN DE LAS FIRMAS, LA ESPECIFICIDAD EN LAS FORMAS DE ADOPCIÓN Y DESARROLLO DE TECNOLOGÍAS, EL PERFIL DE ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA, LA HETEROGENEIDAD INTER E INTRASECTORIAL, LAS ASIMETRÍAS SECTORIALES Y REGIONALES, ENTRE OTRAS CUESTIONES.”

Tabla 10: Planes de incorporación de tecnología de los clústeres

Clúster	1	2	3
Incorporación tecnología I4.0	0,38	0,6	0,38

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento

Tabla 11: Impacto de los planes de incorporación de tecnología de los clústeres

Clúster	1	2	3	Proporción muestra
Incrementos en la escala de producción	0,38	0,25	0,06	0,2
Cambios en los niveles de agilidad procesos	0,38	0,2	0,13	0,2
Acceso a nuevos mercados	0,25	0,25	0,06	0,18
Cambios en las habilidades o conocimientos de los RR. HH.	0,13	0,15	0,06	0,11
Reducciones de personal	0,13	0,05	0,13	0,09
Cambios en los niveles de confiabilidad de productos o procesos	0	0,15	0	0,07

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento

con los fundamentos de la I4.0, coincidiendo con otros estudios (Motta et al., 2019).

Desde lo territorial, la agenda de I4.0 es interpelada por los problemas persistentes en la región, entre ellos los macroeconómicos recurrentes, los déficits de capacidades científicas y tecnológicas, la falta de articulación en los sistemas de innovación nacionales y regionales, la escasa propensión a la innovación de las firmas, la especificidad en las formas de adopción y desarrollo de tecnologías, el perfil de especialización productiva, la heterogeneidad inter e intrasectorial, las asimetrías sectoriales y regionales, entre otras cuestiones.

En nuestro caso, analizando desde una lógica de sistemas regionales de innovación, el nivel más elevado de cooperación tecnológica se da con el INTI, seguido de las universidades y finalmente el INTA. Los clústeres 1 y 3 tienen comportamientos similares con una elevada relación con el INTI y las universidades, el clúster 2 en cambio si bien mantiene una elevada relación con el INTI no se relaciona en gran medida con las universidades. Los objetivos de las relaciones están, respecto a las universidades, vinculadas a la formación. Mientras que con INTI se da en consultoría técnica, análisis de laboratorio y/o informes técnicos. Son muy escasos los proyectos de mejoras tecnológicas y gestión en empresas.

Los proyectos de I+D con firmas son prácticamente inexistentes. Los existentes no corresponden con I4.0. Esto evidencia un perfil de modos de producción de conocimientos estilo DUI y no del tipo STI (Jensen et al., 2007).

CONCLUSIONES. TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y CONVERGENCIA TECNOLÓGICA EN LOS TERRITORIOS.

El carácter sociotécnico de la I4.0 implica adecuar los modelos de generación de conocimientos, aprendizajes, transferencia y adopción de estas tecnologías a las especificidades de los entramados productivos regionales. Esto significa que los instrumentos de financiamiento y promoción de plataformas de I4.0 deberían dinamizarse en sentido multinivel y atendiendo a los procesos de adecuación sociotécnica.

Aquí cobra relevancia la perspectiva del desarrollo territorial, al permitir procesos de cambio tecnológico acordes a las complejidades productivas regionales. Un punto de partida es sensibilizar sobre la transformación digital en los territorios y considerar de qué manera se pueden cogenerar capacidades junto a las empresas. Y en esto, el carácter relacional de las tecnologías de I4.0 y la convergencia tecnológica para el desarrollo de productos y servicios

Tabla 12: Relación de los clústeres con organismos de CyT

Clúster	1	2	3
INTI	0,5	0,6	0,44
INTA	0,13	0,2	0,13
Universidades	0,38	0,15	0,44

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento

hacen necesarios una perspectiva holística. Esto significa que, potenciar capacidades de innovación en las empresas, requiere de co-construcción de conocimientos entre estas, sus clientes, proveedores especializados como así también las instituciones (públicas, gremiales empresariales, universidades, centros de I+D, entre otras). Con un fuerte énfasis en orientar y ampliar capacidades en las pymes industriales, los servicios intensivos en conocimientos y las empresas con base científico – tecnológica.

Generar diálogos con actores sobre los impactos en términos de empleabilidad es otro punto relevante, y aquí las instituciones educativas no pueden quedar ajenas. Promover la formación e introducción en las empresas de especialistas en transformación digital con visión no solo desde la perspectiva de mejoras productivas sino fundamentalmente de innovación en modelos de negocios.

A su vez, si bien el sector industrial es el directamente implicado en esta transformación, resulta importante considerar el papel que juegan las empresas de servicios de transformación digital. Es creciente la presencia de estas y, por tanto, deberían tenerse en cuenta en los diálogos territoriales.

Finalmente, creemos que incorporar diálogos sobre cuestiones sociotécnicas en las ágoras de los territorios va más allá de los meros esfuerzos por lograr articulaciones de recursos y capacidades entre actores del sector científico y tecnológico en el sentido de ampliar la oferta de servicios. Si bien esto no deja de ser un logro en términos de cooperación, debemos reconocer que la I4.0, la transformación digital y la convergencia tecnológica se basan en procesos de co-producción de tecnologías emergentes que en muchos casos impulsan innovaciones en base a nuevos modos de acumulación ligados al capitalismo de plataformas. Por lo tanto, los espacios de articulaciones se deberían volver heterogéneos y con una diversidad de actores más allá de los del sector científico – tecnológico.

En este sentido, el enfoque pedagógico sobre el de-

sarrollo territorial, la investigación – acción para desarrollo territorial, la economía del cambio tecnológico y los estudios sociales de la tecnología pueden generar diálogos teóricos y desde las praxis para hacer aportes significativos en estos espacios y procesos. Estos son algunos puntos para una agenda del desarrollo territorial interpelada por cuestiones sociotécnicas en el marco de la denominada transformación digital, que incorpora a la I4.0 y la convergencia tecnológica, y reconoce el incierto horizonte de complejidad post-pandemia.

NOTAS

1. Por convergencia tecnológica se entiende aquí a las potencialidades para la generación de tecnologías emergentes en base a TIC, nanotecnologías, biotecnologías, y ciencias cognitivas.
2. No se contemplaron en el estudio firmas frigoríficas del sector aviar que tienen un peso importante en la región analizada, pero no se emplazan en parques industriales.
3. La totalidad de estas firmas se encuentran funcionando, en diferentes niveles de producción, al cierre de la elaboración de esta publicación (diciembre 2020).
4. En la región analizada existen sedes de la Universidad Tecnológica Nacional (2 Facultades Regionales orientadas a ingenierías y organización industrial), Sedes de la UNER (4 Facultades: salud, bromatología, alimentos y administración), UADER (Facultad de Ciencia y Tecnología), entre otros.

"ESTO SIGNIFICA QUE, POTENCIAR CAPACIDADES DE INNOVACIÓN EN LAS EMPRESAS, REQUIERE DE CO-CONSTRUCCIÓN DE CONOCIMIENTOS ENTRE ESTAS, SUS CLIENTES, PROVEEDORES ESPECIALIZADOS COMO ASÍ TAMBIÉN LAS INSTITUCIONES (PÚBLICAS, GREMIALES EMPRESARIALES, UNIVERSIDADES, CENTROS DE I+D, ENTRE OTRAS)."

BIBLIOGRAFIA

- Arocena, R., & 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*, 0(0), 1-16.
- Asheim, B. T. (2019). Smart specialisation, innovation policy and regional innovation systems: What about new path development in less innovative regions? *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 32(1), 8-25.
- Blanc, R., Lepratte, L., & Zitto, R. S. (2015). Relación entre Innovación y metodologías de desarrollo. En empresas de software de Entre Ríos. *Pymes, Innovación y Desarrollo*, 2(3). <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/pid/article/>

view/11505

- Brixner, C., Isaak, P., Mochi, S., Ozono, M., & Yoguel, G. (2019). Industria 4.0. ¿Intensificación del paradigma TIC o nuevo paradigma tecnoorganizacional?. Documentos del CIECTI-MINCYT. Argentina.
- Castillo, M. (2017). El estado de la manufactura avanzada: Competencia entre las plataformas de la Internet industrial. <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/43124>
- Costamagna, P., & Larrea, M. (2017). Actores Facilitadores del desarrollo territorial. Deusto.
- Davies, R., Coole, T., & Smith, A. (2017). Review of Socio-technical Considerations to Ensure Successful Implementation of Industry 4.0. *Procedia Manufacturing*, 11, 1288-1295.
- Germany Trade & Investment (Ed.). (2016). *INDUSTRIE 4.0—Smart Manufacturing for the Future*. <https://www.gtai.de/GTAI/Navigation/EN/Invest/Service/Publications/business-information,t=industrie-40--smart-manufacturing-for-the-future,did=917080.html>
- Jensen, M. B., Johnson, B., Lorenz, E., & Lundvall, B. Å. (2007). Forms of knowledge and modes of innovation. *Research Policy*, 36(5), 680-693.
- Karlsen, J., & Larrea, M. (2015). Desarrollo territorial e investigación acción. *Innovación a través del diálogo*. Universidad de Deusto.
- Lepratte, L. (2019). Complejidad sociotécnica, innovación y desarrollo. Convergencias entre los estudios sociales de la tecnología y la economía evolucionista neoschumpeteriana orientada a sistemas complejos. En *Tópicos de la teoría evolucionista neoschumpeteriana de la innovación y el cambio tecnológico* (Vol. 2). Ediciones UNGS.
- Lepratte, L., Blanc, R. L., Pietroboni, R. A., & Hegglin, D. (2010). Tecnología, innovación y desarrollo regional: El rol del sector industrial de Entre Ríos (2004-2008). <http://ria.utn.edu.ar/xmlui/handle/123456789/890>
- Miotti, E. L., Quenan, C., & Zane, E. T. (2012). Continuités et ruptures dans l'accumulation et la régulation en Amérique latine dans les années 2000: Le cas de l'Argentine, du Brésil et du Chili. *Revue de la régulation*. *Capitalisme, institutions, pouvoirs*, 11. <https://regulation.revues.org/9756>
- Mittal, S., Khan, M. A., Romero, D., & Wuest, T. (2018). A critical review of smart manufacturing & Industry 4.0 maturity models: Implications for small and medium-sized enterprises (SMEs). *Journal of Manufacturing Systems*, 49, 194-214.
- Motta, J., Morero, H., & Ascúa, R. (2019). Industria 4.0 en mipymes manufactureras de la Argentina. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45033>
- Rauch, E., Linder, C., & Dallasega, P. (2020). Anthropocentric perspective of production before and within Industry 4.0. *Computers & Industrial Engineering*, 139, 105644. h
- Robles Belmont, E., & Lepratte, L. (2019). Desarrollo de la Convergencia Tecnológica: Una mirada desde el análisis bibliométrico. *Revista Dialogos sobre Innovación*, 3 (1).
- Rojas, R. A., & Ruiz Garcia, M. A. (2020). Implementation of Industrial Internet of Things and Cyber-Physical Systems in SMEs for Distributed and Service-Oriented Control. En D. T. Matt, V. Modrák, & H. Zsifkovits (Eds.), *Industry 4.0 for SMEs: Challenges, Opportunities and Requirements* (pp. 73-103). Springer International Publishing.
- Schumacher, A., Nemeth, T., & Sihn, W. (2019). Roadmapping towards industrial digitalization based on an Industry 4.0 maturity model for manufacturing enterprises. *Procedia CIRP*, 79, 409-414.
- Spina, P. R., Holzner, P., Rauch, E., Vidoni, R., & Matt, D. T. (2016). Requirements for the Design of Flexible and Changeable Manufacturing and Assembly Systems: A SME-survey. *Procedia CIRP*, 41, 207-212.
- Stentoft, J., & Rajkumar, C. (2020). The relevance of Industry 4.0 and its relationship with moving manufacturing out, back and staying at home. *International Journal of Production Research*, 58(10), 2953-2973.

AGRADECIMIENTO.

Los autores agradecen los comentarios efectuados por parte de los evaluadores del artículo.

MEDIR MÁS ALLÁ DEL PIB

JUAN A. GIMENO ULLASTRES
UNED Y ECONOMISTAS SIN FRONTERAS

LA IMPORTANCIA DE MEDIR BIEN

Aunque parezca una cuestión menor, una exigencia fundamental y previa para afrontar un futuro sostenible es buscar índices alternativos al PIB para medir la evolución económica y el bienestar de los pueblos. **Una unidad de medida equivocada implica objetivos y prioridades desenfocadas.**

El PIB fue propuesto en 1934 por Simon Kuznets. Los gobiernos buscaban algún indicador para evaluar cómo se estaba recuperando la economía. El PIB permitía eso: resumió el gasto total en bienes y servicios en un solo número que se movería con el ciclo económico.

En la guerra fría, el crecimiento del PIB era un arma política de comparación entre EE. UU. y URSS. Ello sirvió para consolidarlo como el índice de éxito económico y político. Por ejemplo, los integrantes del G8 y del G20 lo son en función de su PIB.

Lo malo es que el PIB mide tan solo los flujos monetarios que pasan por el mercado y deja fuera muchas variables muy relevantes. Es fácil ver que ello supone ya un sesgo ideológico muy importante.

Algunos ejemplos:

- Queda fuera cualquier medición de pobreza o desigualdad. Un crecimiento del PIB que favorece solo a unos pocos y extiende la pobreza aparece como un éxito.
- El deterioro del medio ambiente, la generación de basuras, el agotamiento de las reservas naturales, la reducción de la biodiversidad, la destrucción de la capa de ozono... no son costes relevantes para el PIB.
- La depreciación del capital (el natural y el físico) no se contabiliza en esta medición «en bruto» del producto.
- Mejoras en eficiencia (conseguir los mismos objetivos con costes menores) aparece como un gasto menor en vez de como un avance.
- Al contrario, gastos necesarios para compen-

sar mermas en el bienestar (por ejemplo, incrementos de gasto para luchar contra un aumento de la inseguridad ciudadana o de una pandemia) hacen crecer el PIB y, aparentemente, el bienestar nacional.

- Reparar un viejo electrodoméstico o un mueble apenas se reflejará en el PIB, mientras que sí lo hará la opción de tirar y comprar uno nuevo.
- Cualquier opción de ocio que no implique un gasto no cuenta en el PIB. Un banquete o una apuesta en una casa de juegos son positivos, en la perspectiva del PIB; una aventura senderista, una partida de cartas entre amigos, unas horas de voluntariado... contarán cero. El problema es mayor en la sociedad tecnológica, en la que un buen número de servicios son (al menos formalmente) gratuitos: mensajería y comunicaciones, música, libros...
- En general, cualquier bien o servicio intercambiado o prestado al margen de los mercados convencionales queda fuera del cómputo del PIB: la economía de trueque, el autoconsumo, el intercambio entre empresas solidarias o en sociedades agrarias... Y, sobre todo, esa escondida y olvidada economía de los cuidados que tan relevante se nos ha evidenciado en relación con la crisis del coronavirus y que algunos estudios estiman que supone entre un 25 o un 30% del PIB oficial.

Lo malo no es solo que el crecimiento sea el gran objetivo de nuestras sociedades y de nuestros políticos. Lo malo es que ese objetivo se equipara al crecimiento del PIB. ¿No resulta incomprensible tomar como objetivo maximizar una cifra que cuenta perjuicios como beneficios, que oculta buena parte de lo que merece la pena y que esconde costes tan importantes como los que nos están llevando a esta situación de emergencia climática y desigualdad creciente?

- costes medioambientales
- pobreza y exclusión social/paro/ desigualdad
- bienestar social (educación, sanidad, vivien-

da...)

- cuidados y otros trabajos no retribuidos

Pero llevarlo a la práctica no resulta sencillo

Más todavía, cuando el propio cálculo del PIB tiene muchas deficiencias. Los cambios metodológicos pueden alterar sustancialmente las cifras de un país y, con ello, su posición relativa en el mundo. El propio Kuznets (1962) fue consciente de los problemas de medición y muy crítico con el equivocado uso que se hacía del PIB.

A lo largo de este siglo, la necesidad del cambio de índice se ha tornado un clamor. Al principio, la denuncia provenía de algunos expertos, luego fueron las organizaciones de Tercer Sector. En las últimas décadas son ya los organismos internacionales y muchos gobiernos

Existe un consenso general en que el PIB es mejorable como índice de bienestar, que mejor sería medir una combinación de sostenibilidad económica, ecológica y social para mantener el bienestar de las generaciones actuales y futuras.

Sin entrar en el debate crecimiento/decrecimiento, bastaría con utilizar la palabra progreso mejor que crecimiento, y tener en cuenta factores como

Innumerables propuestas alternativas

El PIB resulta muy difícil de sustituir porque está muy consolidado en el lenguaje oficial y cotidiano. Combina simplicidad, linealidad y universalidad. Goza de la presunción de objetividad, al ligarse al precio de mercado observable como principio rector. Y se repite una suposición implícita generalizada de que es probable que otros resultados deseables se correlacionen con el PIB, lo que confirmaría su idoneidad y lo innecesario de alternativas discutibles.

Discutibles, efectivamente, entre otras cosas porque la elección de cualquier índice supone unos criterios valorativos, resaltando la importancia de unos factores e ignorando otros. Así ocurre con el PIB, pero también con cualquier alternativa. Con una desventaja para éstas: requieren un consenso para

ponerse en práctica de forma generalizada.

Una opción de obviar los problemas de elección sería utilizar un conjunto de indicadores. No hay restricciones sobre cuáles incluir ni es necesaria ponderación alguna. Sin duda, esos tableros son útiles para los analistas y para elaborar cualquier intento de índice, pero resultan menos útiles como conceptos significativos para el público y los responsables políticos.

Un ejemplo podrían ser los propios Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas y su concreción en las distintas metas. También seguidos en la Unión Europea y muchos países. Sin duda, son una buena tabla sobre la que exigir responsabilidades políticas. Pero 17 objetivos pueden dispersar el análisis de control ciudadano.

Podrían citarse otros ejemplos en esa línea, como los siguientes:

“EXISTE UN CONSENSO GENERAL EN QUE EL PIB ES MEJORABLE COMO ÍNDICE DE BIENESTAR, QUE MEJOR SERÍA MEDIR UNA COMBINACIÓN DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA, ECOLÓGICA Y SOCIAL PARA MANTENER EL BIENESTAR DE LAS GENERACIONES ACTUALES Y FUTURAS.”

- System of Environmental-Economic Accounting (SEEA), de Naciones Unidas, integra datos económicos y ambientales.

- Better Life Initiative (OCDE), 80 indicadores que cubren bienestar material, las desigualdades y los recursos para el bienestar futuro en 41 países. Se puede jugar a cambiar las ponderaciones y se comprueba cómo cambian los resultados.

- Eurostat Quality of Life indicators, nueve campos de bienestar, determinados por un grupo de expertos.

- New Zealand’s Living Standards Framework (NZ LSF), 12 campos de bienestar presente y cuatro referencias al capital (bienestar de ahora y en el futuro).

La situación de emergencia climática que denuncia la comunidad científica pone especialmente de relieve los fallos que en materia de medio ambiente conlleva el PIB, al valorar el crecimiento con menosprecio absoluto a los costes ecológicos¹. Por ello, son muchas las propuestas que han buscado índices adecuados para medir este aspecto. Ha llegado a consolidarse una auténtica Contabilidad Verde.

• El PIB verde o la Contabilidad Nacional Verde

Calculan el PIB sobre la base de los costes de explotación de los recursos naturales y del valor de los costes sociales de las emisiones contaminantes. Entre los muchos índices propuestos, podemos resaltar the Sustainable Development Index (SDI), Environmental Sustainability Index (ESI), Environmental Performance Index (EPI), Ecological Footprint (EF)...

Este último, la «huella ecológica», mide la demanda y la oferta de la naturaleza y ha conseguido una importante relevancia, al menos, terminológica. Por el lado de la demanda, mide los activos ecológicos que una determinada población o producto requiere para producir los recursos naturales que consume y para absorber sus residuos, especialmente las emisiones de carbono. Por el lado de la oferta, la biocapacidad representa la productividad de los correspondientes activos ecológicos.

La contabilidad ecológica tiene sus propios problemas de valoración e interpretación, como la fijación de precios de los servicios ambientales invaluable y su deterioro por la degradación del medio ambiente, la pérdida de capital natural «crítico», que no puede ser sustituido por otros tipos de capital y cuyo valor es difícil de evaluar, o la omisión del capital humano, social e institucional intangible y de una amplia gama de servicios ecológicos de soporte vital.

El **Sistema de Contabilidad Integrada de Medio Ambiente y Economía (System of Integrated Environment and Economic Accounting-SEEA)** de Naciones Unidas busca más ser un complemento que una sustitución del sistema tradicional de Contabilidad Nacional. Podría considerarse como un panel de datos que facilitaría su integración con la Contabilidad Nacional dentro de estándares compartidos internacionalmente.

En paralelo, han seguido los intentos de encontrar

índices sintéticos que mejoren al PIB. El primer grupo se referiría a **índices que pretenden ajustar el PIB**, mediante la inclusión de factores ambientales y sociales monetizados.

La línea más potente pasa por la «**medida de bienestar económico**» (MEW) de Nordhaus y Tobin (1972) y el «**índice de bienestar económico sostenible**» (ISEW), de Daly y Cobb (1989), que excluyen gastos «lamentablemente necesarios» y costes sociales y ecológicos; y añaden servicios y bienes duraderos domésticos, así como la provisión de ciertos servicios públicos. Esta línea desemboca en el **Índice de progreso real (IPR)** o **Índice de progreso genuino (IPG)** (Genuine progress indicator, GPI)². Se amplía

el marco de la contabilidad tradicional incluyendo al alza las inversiones netas de capital y las inversiones en trabajo con el objeto de reflejar actividades no remuneradas por el mercado, y resta los costes derivados de la degradación ambiental, así como otros factores negativos, como la pérdida de recursos naturales, las desigualdades de renta, la deuda externa y la delincuencia. Incluye 26 indicadores en tres bloques: económicos, ambientales y sociales.

“LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA CLIMÁTICA QUE DENUNCIA LA COMUNIDAD CIENTÍFICA PONE ESPECIALMENTE DE RELIEVE LOS FALLOS QUE EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE CONLLEVA EL PIB, AL VALORAR EL CRECIMIENTO CON MENOSPRECIO ABSOLUTO A LOS COSTES ECOLÓGICOS. POR ELLO, SON MUCHAS LAS PROPUESTAS QUE HAN BUSCADO ÍNDICES ADECUADOS PARA MEDIR ESTE ASPECTO. HA LLEGADO A CONSOLIDARSE UNA AUTÉNTICA CONTABILIDAD VERDE.”

Las dificultades al monetizar estos factores ambientales y sociales son la principal crítica realizada a este índice, que, sin embargo, se aplica en algunos Estados norteamericanos.

Un enfoque parecido, aunque probablemente menos intuitivo para la ciudadanía, es el Índice de ahorro neto/riqueza inclusiva —Genuine Savings (Adjusted Net Savings)— del Banco Mundial, que intenta medir la «tasa verdadera de ahorro en la economía» después de tomar en cuenta la depreciación de (y las inversiones en) el capital natural y humano hecho por el hombre.

Otra opción consiste en utilizar índices no monetarios agregados, como los siguientes:

- El índice de desarrollo humano (IDH), que es posiblemente el más conocido de este tipo de

indicadores. Combina la esperanza de vida en años medios de escolaridad y el ingreso nacional bruto per cápita utilizando un promedio no ponderado. Los valores mínimo y máximo generan valores de 0 a 1 para cada componente³.

- El índice de Felicidad Nacional Bruta (GNH) de Bután, que utiliza valores umbral para calcular la suficiencia a través de nueve campos. Si se cumple con el umbral de suficiencia para seis de ellos, se considera alcanzada la felicidad.
- El índice canadiense de bienestar (CIW), que utiliza un promedio del cambio porcentual del año base en indicadores sobre la vitalidad de la comunidad, el compromiso democrático, educación, medio ambiente, poblaciones saludables, ocio y cultura, niveles de vida y uso del tiempo.
- El Índice de Progreso Social (SPI) mide el bienestar a partir de los factores sociales y medioambientales, al margen de los económicos, basándose en tres dimensiones: necesidades humanas básicas, bienestar fundamental y oportunidades de progreso.

Los dos primeros índices son oficiales, mientras que los dos últimos nacen en la sociedad civil. La crítica fundamental que reciben todos ellos es que no hay un criterio sólido para defender las ponderaciones utilizadas para sus componentes. Es obvio que cualquier variación en esas ponderaciones puede cambiar llamativamente el resultado del índice.

Un enfoque diferente es el de los índices subjetivos de bienestar. Se parte del principio de que los recursos económicos no implican en sí mismos bienestar, sino que son sólo intermediarios en la «producción» del bienestar humano. Esta perspectiva ha llevado a desarrollar indicadores que reflejen la medida subjetiva de un individuo de su bienestar. Algunos ejemplos de índices subjetivos de bienestar son las Cuentas Nacionales de Bienestar de la New Economics Foundation (serie de subindicadores que cubren el bienestar personal, el bienestar social y el bienestar en el trabajo y evalúan sentimientos subjetivos como la autoestima, la autonomía, la confianza y la pertenencia, entre otros) o el Informe sobre la felicidad mundial (basado en la escala Gallup World Poll Cantril, que es una única pregunta de autoevaluación del nivel de felicidad).

Se sugiere, en su defensa, que la ponderación de los distintos factores ya viene implícita en la valoración

de la propia felicidad. Por el contrario, entre otros problemas, es más que probable que queden fuera aspectos como los bienes comunes o la sostenibilidad.

El Happy Planet Index (HPI) parte del último índice citado, pero lo completa con la esperanza de vida (y el índice de desigualdad interna de los anteriores), como factores positivos, y lo divide por la huella ecológica, antes mencionada, para corregir parte de sus potenciales deficiencias.

Apuntes para posibles alternativas

En las páginas anteriores se ha podido comprobar cómo existe un generalizado consenso en que el PIB debe ser sustituido y que existen multitud de alternativas. Pero también queda claro que acordar el mejor sustituto es una tarea compleja y difícil.

El cuadro siguiente me parece una inmejorable síntesis de lo que necesitamos.

En resumen, necesitamos una medida fácilmente comprensible, estadísticamente viable, comparable entre países, con fácil seguimiento en el tiempo y que pueda proporcionar una guía correcta para los responsables políticos y para las exigencias ciudadanas.

No debe expresarse necesariamente en unidades monetarias. Un valor del indicador también puede expresarse como un índice o una escala, incluso con límites indicadores de peligro. Pero, en todo caso, debe huir de la complejidad.

Sería deseable que se aprobara como obligatorio por parte de organismos internacionales, probablemente Naciones Unidas, pero podemos empezar por los países más ricos. Después de todo, son éstos los que más dañan realmente el medio ambiente y los que disponen de más facilidades estadísticas⁴. No obstante, hemos visto que caben opciones nacionales aisladas (como Bután o Nueva Zelanda) que permiten elegir políticas diferentes. Por ello, no es desdeñable defender que España comience a avanzar en este sentido.

La OCDE podría ser la que liderara el cambio, por ejemplo, a partir de la Better Life Initiative que citamos más arriba. Sin embargo, como se veía, se hace evidente el problema que implican las ponderaciones de los diferentes índices.

Con todos sus defectos, una primera opción sería

Criterios preferentes para seleccionar un indicador	
Solvencia analítica	
<ul style="list-style-type: none"> - ser transparente y basarse en un marco teórico (tanto en términos técnicos como científicos); - basarse en estándares y consenso internacionales sobre su validez; - posibilidad de vincularse a modelos económicos, sistemas de prospectiva y de información; - posibilidad de ser desglosado en sus componentes subyacentes; - ser lo más objetivo posible en su construcción. 	
Mensurabilidad de los datos	
<ul style="list-style-type: none"> - fácilmente disponibles (o a un costo/beneficio razonable); - debidamente documentado y de calidad conocida; - disponibles en bases de datos homogéneas y coherentes que permitan evaluar las interdependencias entre los indicadores; - actualizados periódicamente con procedimientos fiables. 	
Relevancia política y utilidad para los usuarios	
<ul style="list-style-type: none"> - proporcionar una imagen representativa de las condiciones económicas, sociales y ambientales; - ser simple, fácil de interpretar y capaz de mostrar tendencias a lo largo del tiempo; - permitir la comunicación del resultado y la dirección a la que debe dirigirse una política; - responder adecuadamente a los cambios en el medio ambiente y las actividades humanas relacionadas; - tener en cuenta los efectos colaterales (por ejemplo, la sostenibilidad a expensas de otra comunidad) y reflejar la sostenibilidad local que mejora la sostenibilidad global; - ser universales y proporcionar una base para las comparaciones internacionales; - ser nacionales o aplicables a cuestiones ambientales regionales de importancia nacional; - ser escalable en el espacio; - estar disponible poco después de recopilar los datos en los que se basa; - tener un umbral o valor de referencia con el que compararlo, de modo que los usuarios puedan evaluar la importancia de los valores asociados a él. 	

Fuente: Schepelmann, Goossens y Makipaa (eds.) (2009).

partir de los índices que pretenden ajustar el PIB. Tienen un amplio debate detrás y una larga tradición. Podrían ser los más fácilmente asimilables en un debate político/institucional o, al menos, servir de base de debate para un nuevo índice perfeccionado.

Otra posibilidad sería aplicar a la medición del bienestar la filosofía del conocido «donut» de Kate Raworth, de equilibrio entre las necesidades humanas y los límites planetarios. El espacio deseable, justo y sostenible se encuentra entre el piso social y el techo ambiental del planeta. El límite superior para toda actividad productiva se fundamenta en que el mundo es finito y sus recursos no logran reproducirse a las mismas tasas del actual ritmo incontrolado de crecimiento. El límite inferior, por su parte, incluye metas sociales que garantizarían el cumplimiento global de los derechos humanos, por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Como dice Raworth (2017, p. 46), el objetivo es «cambiar la imagen del progreso económico de un

crecimiento interminable del PIB a un crecimiento en equilibrio en el donut».

El semáforo del techo ambiental podría partir de la huella ecológica. Es un concepto admitido y disponemos de un mapa que gradúa muy claramente del rojo intenso al verde (con tonos intermedios) el estado de la cuestión país por país, lo que nos permitiría negar que el progreso es adecuado cuando nuestro país se encuentre a nivel rojo⁵. Quizás su reconocimiento oficial permitiría que los datos pudieran elaborarse con mayor rapidez.

Es obvio que en este campo los avances son habitualmente lentos y las medidas correctoras necesitan un periodo de maduración. Por ello, el índice debería medir la dirección adecuada y el grado de mejora. Una alternativa (adicional o sustitutiva) sería centrarse en las emisiones de CO₂, índice rápido, sencillo, comprensible y sobre el que ya existen compromisos internacionales. Aunque cualquier opción es incompleta, al menos tendríamos de un techo suficientemente importante como para evaluar el límite de las políticas de crecimiento.

Para medir el suelo social, quizás el Índice de Progreso Social sería el más próximo, conceptualmente, a lo que se pretende. Sin embargo, su complejidad puede hacer discutibles sus componentes concretos y su ponderación. Por ejemplo, sorprende que no se incluyan ni la pobreza ni la distribución de la renta. Parecería preferible un índice más sencillo y coherente con las características expuestas algo más arriba. Podría ser aceptable el índice de pobreza relativa, coherente con el primero de los ODS, y con un componente implícito de distribución de la renta.

Una elección como ésta también sería criticable. Podría correrse el peligro de primar medidas correctoras a corto plazo, como subsidios contra la pobreza, en contra de medidas a largo plazo, como la inversión en educación y otros bienes públicos⁶. Por ello, mejor sería utilizar la tasa AROPE, ya implantada en Europa y su evolución serían un indicador suficiente de si el suelo social se satisface razonablemente o no.

En esta perspectiva, podríamos incluso admitir el PIB con algunos retoques (o el IDH o similar) como índice de medición del bienestar, acompañado siempre de los dos semáforos que aseguraran que se respetaban el suelo y el techo indicados.

El objetivo inaplazable es pedir que el PIB sea sustituido (o complementado, según se sugiere) como indicador de progreso y de éxito de las políticas. Y que la sociedad sea exigente en el respeto a los límites ecológicos y sociales. En otro caso, las políticas públicas seguirán buscando objetivos en la dirección equivocada.

NOTAS

1. El debate comenzó ya con las reflexiones sobre qué consideramos «desarrollo sostenible». Muy ilustrativo el repaso de Arias (2006)
2. Aunque parece que este fue iniciado por Lew Daly en 1950.
3. Es interesante la referencia al Índice de Desarrollo relacionado con el Género (IDG), que mide la brecha de género en los logros de desarrollo humano utilizando los mismos

indicadores componentes que en el IDH.

4. Incluso cabe admitir que, puesto que los países más pobres se encuentran en el primer escalón de la pirámide de Maslow, sigan centrándose en el crecimiento del PIB hasta erradicar el hambre y la pobreza severa.
5. El Ministerio de Medio Ambiente publicó en 2008 un análisis de la huella ecológica en España, pero no parece haber tenido continuidad.
6. Con el peligro adicional de abandonar a la clase media en el conocido efecto de la curva del elefante (Piketty, 2019).

REFERENCIAS

Se han ido incluyendo en el texto los enlaces a páginas explicativas de la mayoría de los índices. La literatura reciente sobre el debate «más allá del PIB» es inagotable. Por ello, se opta por incluir solo una selección representativa.

“EL OBJETIVO INAPLAZABLE ES PEDIR QUE EL PIB SEA SUSTITUIDO (O COMPLEMENTADO, SEGÚN SE SUGIERE) COMO INDICADOR DE PROGRESO Y DE ÉXITO DE LAS POLÍTICAS. Y QUE LA SOCIEDAD SEA EXIGENTE EN EL RESPETO A LOS LÍMITES ECOLÓGICOS Y SOCIALES. EN OTRO CASO, LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SEGUIRÁN BUSCANDO OBJETIVOS EN LA DIRECCIÓN EQUIVOCADA.”

• Arias, F. (2006): «Desarrollo sostenible y sus indicadores». Revista Sociedad y Economía, núm. 11, julio-diciembre, pp. 200-229, Universidad del Valle, Cali, Colombia.

• Corlet Walker, C., y Jackson, T. (2019): Measuring Prosperity- Navigating the options. CUSP. Working Paper n. 20. Guildford: University of Surrey. www.cusp.ac.uk/publications.

• Daly, H. E., y Cobb, J. B. (1989): «For the Common Good: Redirecting the Economy Toward Community, the Environment, and a Sustainable Future». Beacon Press, Boston, MA.

• Kubiszewski, I., Costanza, R., Franco, C., Lawn, P., Talberth, J., Jackson, T., y Aylmer, C. (2013): «Beyond GDP: Measuring and achieving global genuine progress». Ecological Economics. N. 93. Pp. 57-68.

• Kuznets, S. (1962): «Inventive Activity: Problems of Definition and Measurement», en The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors, pp. 19-52, National Bureau of Economic Research, Inc.

• Nordhaus, W. y Tobin, J. (1972): ‘Is growth obsolete?’, in Nordhaus, W. and Tobin, J. (eds): Economic Research: Retrospect and Prospect, Volume 5: Economic Growth, NBER: 1-80.

• Piketty, T. (2019): Capital e ideología. Deusto Ediciones. Barcelona.

• Raworth, K. (2017). Doughnut Economics: Seven Ways

to Think Like a 21st-Century Economist. Vermont: Chelsea Green Publishing

- Samans, R., Blanke, J., Corrigan, G., y Drzeniek, M. (2017): The Inclusive Growth and Development Report. World Economic Forum.
- Schepelmann, P., Goossens, Y., y Makipaa, A. (eds.) (2009) : Towards sustainable development: Alternatives to GDP for measuring progress, Wuppertal Spezial, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie, No. 42, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-2010050792>
- Sconfienza, U. (2019): The post-sustainability trilemma, Journal of Environmental Policy & Planning. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2019.1673156>
- Stiglitz, J., Sen, A., y Fitoussi, J.P. (2010). Mis-measuring Our Lives: Why GDP Doesn't Add Up, The New Press.

LA INNOVACIÓN SOCIAL Y LAS LECCIONES APRENDIDAS DE LA PANDEMIA DEL COVID-19: LA NECESIDAD DE UNA AGENDA TRANSFORMADORA CENTRADA EN LAS ACTIVIDADES FUNDAMENTALES DE LA VIDA COTIDIANA



FRANCISCO ALBURQUERQUE

Dr. en economía. Consultor internacional en desarrollo económico local. Investigador y docente en diversas casas de altos estudios en Europa y Latinoamérica. Miembro del Comité científico de la Red DeTe.
www.delalburquerque.es

RESUMEN

La pandemia del COVID-19 nos invita a reflexionar sobre las principales lecciones aprendidas, partiendo de la necesidad de generar un modelo de desarrollo que ponga en el centro a las personas y el medioambiente, lo que exige cambios multidimensionales e innovaciones sociales imprescindibles para abordar la transición hacia un nuevo modelo de producción y consumo inclusivo y sostenible.

La participación de la ciudadanía, el aseguramiento de actividades fundamentales de la vida cotidiana, la perspectiva de géneros, lo local como ámbito fundamental del desarrollo territorial son algunos de los aspectos sobre los cuales se plantea generar una agenda transformadora para la reconstrucción pos-pandemia.

Palabras claves: agenda transformadora, innovaciones sociales, participación ciudadana, actividades fundamentales, sostenibilidad ambiental.

ABSTRACT

The COVID-19 pandemic invites us to reflect on the main lessons learned, based on the need to generate a development model that puts people and the environment at the center, which requires multidimensional changes and essential social innovations to address the transition towards a new model of inclusive and sustainable production and consumption.

Citizen participation, the assurance of fundamental activities of daily life, the gender perspective, the local as a fundamental scope of territorial development are some of the aspects on which it is proposed to generate a transformative agenda for post-pandemic reconstruction.

Keywords: transformative agenda, social innovations, citizen participation, fundamental activities, environmental sustainability.

Innovación social y lecciones aprendidas de la pandemia del covid-19:

A) La necesidad de las innovaciones sociales

El hilo conductor de esta exposición trata de mostrar la necesidad de una *agenda transformadora*

tras la pandemia del COVID-19, la cual no puede confundirse con la mera recuperación del dinamismo anterior ya que debe ser capaz de

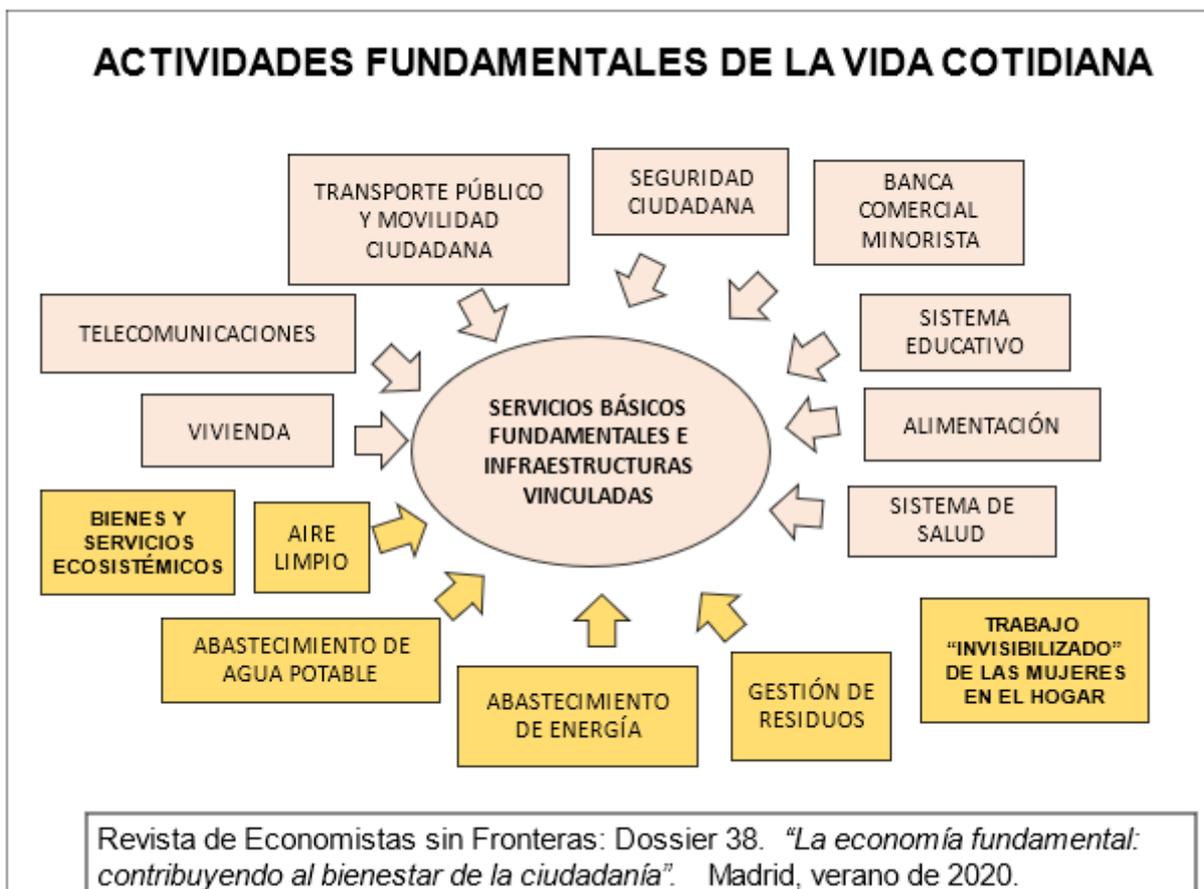
alumbrar un modelo de desarrollo con atención principal en las personas y el medioambiente del cual formamos parte.

Esta transformación exige cambios no solamente de carácter económico o tecnológico sino también innovaciones sociales, culturales, institucionales, políticas y medioambientales. Las innovaciones sociales son imprescindibles para abordar la transición hacia un nuevo modelo de producción y de consumo más inclusivos socialmente y más sostenibles ambientalmente.

Se trata, asimismo, de insistir en que el *enfoque del Desarrollo Territorial* y, en particular, del *Desarrollo Económico Local*, debe impulsar cambios en las

relaciones interinstitucionales desde los distintos ámbitos territoriales, con la *participación efectiva de la ciudadanía*, a fin de promover

“ESTA TRANSFORMACIÓN EXIGE CAMBIOS NO SOLAMENTE DE CARÁCTER ECONÓMICO O TECNOLÓGICO SINO TAMBIÉN INNOVACIONES SOCIALES, CULTURALES, INSTITUCIONALES, POLÍTICAS Y MEDIOAMBIENTALES. LAS INNOVACIONES SOCIALES SON IMPRESCINDIBLES PARA ABORDAR LA TRANSICIÓN HACIA UN NUEVO MODELO DE PRODUCCIÓN Y DE CONSUMO MÁS INCLUSIVOS SOCIALMENTE Y MÁS SOSTENIBLES AMBIENTALMENTE.”



innovaciones sociales en el ámbito productivo y laboral, mediante el fomento de empleos verdes y empresas de carácter comunitario o cooperativo entre las **actividades fundamentales** o esenciales de nuestra vida cotidiana.

B) Las actividades fundamentales

El aseguramiento de **actividades fundamentales** de la vida cotidiana debe orientar la agenda de transformación tras la pandemia del COVID-19. En efecto, el abastecimiento de agua y energía, la disponibilidad de aire limpio, la preservación de la biodiversidad y los servicios prestados por los ecosistemas, la alimentación y nutrición, el sistema de salud, la gestión sostenible de los residuos, el acceso a una vivienda digna y al sistema educativo, el transporte público y la movilidad ciudadana, las telecomunicaciones, la existencia de una banca comercial minorista y la seguridad ciudadana son todos ellos, **temas locales en todo el mundo**. Por eso, como recuerda Joan Subirats en su libro “El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo” (2016) **“lo local es lo más global”**.

A estas actividades fundamentales hay que sumar el valor social colectivo generado por el “trabajo invisibilizado” de las mujeres en los cuidados de las personas y los hogares, así como el valor ambiental traen incorporados los bienes y servicios prestados por los ecosistemas y la biodiversidad, algo que tampoco suele ser tenido en cuenta suficientemente.

La pandemia nos ha permitido apreciar con mayor claridad cuáles son los **tipos de trabajo imprescindibles** que hay que reforzar, y cuáles lo son menos, esto es, cuáles son esenciales para la salud, la alimentación humana o los cuidados de las personas y cuales son prescindibles, como los de los especuladores bursátiles o los que tratan de lucrar con las necesidades básicas de la gente.

La **sostenibilidad ambiental** tiene como objetivo principal el logro de un desarrollo basado en las personas, al contrario de los planteamientos

mercantiles y financieros predominantes hoy día. Del mismo modo, para incorporar el objetivo de la inclusión social hay que alentar la **participación ciudadana**, con el fin de asegurar una orientación por las necesidades básicas (o fundamentales) de la población, la adecuación del comportamiento humano a los **límites planetarios**, y la incorporación de los valores éticos, solidarios y de cohesión social.

C) La pandemia tiene precedentes históricos importantes

Pero todo esto requiere, antes que nada, desterrar **la ilusión de la recuperación** de una supuesta “normalidad”, esto es, el regreso a la situación anterior. En realidad, **nunca volveremos a la situación anterior**. Además, eso no es deseable ya que son precisamente algunos de los rasgos del modelo anterior los que trajeron la pandemia.

“ELA PANDEMIA NOS HA PERMITIDO APRECIAR CON MAYOR CLARIDAD CUÁLES SON LOS TIPOS DE TRABAJO IMPRESCINDIBLES QUE HAY QUE REFORZAR, Y CUÁLES LO SON MENOS, ESTO ES, CUÁLES SON ESENCIALES PARA LA SALUD, LA ALIMENTACIÓN HUMANA O LOS CUIDADOS DE LAS PERSONAS Y CUALES SON PRESCINDIBLES, COMO LOS DE LOS ESPECULADORES BURSÁTILES O LOS QUE TRATAN DE LUCRAR CON LAS NECESIDADES BÁSICAS DE LA GENTE.”

Contrariamente a lo que a veces se afirma, **la pandemia tiene numerosos precedentes**. Otra cosa es nuestro limitado interés por el aprendizaje de la historia, quizá porque ello nos ofrece una visión bastante certera de la enorme fragilidad de la vida humana en el plantea, sobre todo si nos dedicamos con esmero a la sistemática

destrucción de la biodiversidad. Esta pandemia no será la última y durante una larga temporada, seguirá conviviendo con nosotros. **La vacuna no es el final**. Es preciso cambiar nuestra forma de vida en el planeta.

Como señala **Jacques Attali** en su libro sobre “La Economía de la vida. Prepararse para lo que viene” (2021), tampoco podemos quedarnos en hermosas propuestas alternativas para otra sociedad, sin plantear las medidas concretas que serían necesarias para lograr los cambios que ello implica, esto es, las **innovaciones sociales e institucionales** requeridas.

Hagamos una pequeña incursión histórica sobre la presencia de las pandemias.

La **Revolución Industrial británica** trajo consigo una creciente concentración urbana en un contexto en el cual ni las fábricas ni las ciudades tenían las infraestructuras sanitarias ni de higiene, ni tampoco las redes de saneamiento necesarias, además de evidenciarse la carencia de alojamientos adecuados ante la creciente urbanización. Todo ello favoreció la importante **epidemia de cólera** que se extendió por Europa en la década de 1830 y que mató en Inglaterra a más de 500.000 personas en solo tres años.

En 1899 aparece la primera gran pandemia causada por el **virus de la “gripe española”**, que ha sido objeto de atención reciente por parte de Laura Spinney en su libro “El jinete pálido, 1918: la epidemia que cambió el mundo”, publicado en 2018. Esta gripe infectó a una de cada tres personas en el planeta, esto es, a 500 millones de habitantes, matando entre 50 y 100 millones de personas, una cifra que supera la de fallecidos en la Primera Guerra Mundial (17 millones de muertos) y en la Segunda Guerra Mundial (60 millones de muertos) y posiblemente a ambas juntas. Fue la mayor oleada de muertes desde la peste negra de 1347 a 1352.

El investigador médico y virólogo estadounidense, Jonas Edward Salk, participó en la creación de la vacuna contra la gripe, utilizada por vez primera por el ejército de los EEUU en 1944, participando posteriormente en la creación de una vacuna contra la poliomielitis. Es importante destacar que Salk nunca quiso patentar estos descubrimientos, a fin de que todo el mundo pudiera tener acceso a los mismos. También estas prácticas éticas son ajenas a la mayoría de los actuales laboratorios de investigación, pese a que muchas veces la financiación de sus actividades se beneficia de importantes aportaciones financieras de I+D por parte del sector público, es decir, de todos nosotros.

De 1957 a 1959 la llamada **“gripe asiática”**

provocó la muerte de dos millones de personas en todo el mundo, y diez años después, otra pandemia de gripe mató a un millón de personas a nivel mundial. Por su parte, en 1981 apareció el **virus del SIDA** sobre el cual, un informe de las Naciones Unidas ha evaluado su impacto en 50 millones de personas infectadas, de las cuales 16 millones murieron.

Posteriormente, en noviembre de 2002 aparece en el sur de China un nuevo virus de origen animal, llamado **Síndrome Respiratorio Agudo Grave (SARS-COV1)**, considerado hoy día como el precedente inmediato del COVID-19.

“CONTRARIAMENTE A LO QUE A VECES SE AFIRMA, LA PANDEMIA TIENE NUMEROSOS PRECEDENTES. OTRA COSA ES NUESTRO LIMITADO INTERÉS POR EL APRENDIZAJE DE LA HISTORIA, QUIZÁ PORQUE ELLO NOS OFRECE UNA VISIÓN BASTANTE CERTERA DE LA ENORME FRAGILIDAD DE LA VIDA HUMANA EN EL PLANTEA, SOBRE TODO SI NOS DEDICAMOS CON ESMERO A LA SISTEMÁTICA DESTRUCCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD. ESTA PANDEMIA NO SERÁ LA ÚLTIMA Y DURANTE UNA LARGA TEMPORADA, SEGUIRÁ CONVIVIENDO CON NOSOTROS.”

Sólo unos años más tarde, en la primavera de 2009, surgió una nueva epidemia del **virus de la influenza conocido como H1N1** sobre el cual un informe de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) de los EEUU advertía que se trata de una nueva y virulenta enfermedad respiratoria humana, muy contagiosa, para la que no existe tratamiento adecuado y que podría desencadenar una pandemia mundial. Las posibilidades de contagio surgen principalmente en zonas densamente pobladas

y con gran proximidad entre humanos y animales. Aún hoy se sigue investigando para conocer más acerca del virus influenza, a fin de prevenir la enfermedad y prepararse para la próxima pandemia. Estos hechos también han pasado desapercibidos.

Pero la historia continúa: en 2014 un nuevo brote del **virus del Ébola** en África, y en 2015 aparece un nuevo coronavirus, el **MERS-COV** (Síndrome Respiratorio de Oriente Medio) en Asia, una enfermedad respiratoria grave que involucra principalmente al tracto respiratorio superior, causando fiebre, tos y dificultad para respirar. Aproximadamente el 30% de las personas que contraen esta enfermedad mueren, aunque algunas personas solo tienen síntomas leves.

No podemos decir, por tanto, que no existen precedentes o que no teníamos evidencias. Otra cosa

es que no parece que a la salud humana le hayamos dado la importancia que merece.

D) ¿Para cuándo las lecciones aprendidas?

1. Los sistemas de salud han sido debilitados por las **políticas neoliberales** de ajuste y reducción del gasto público, así como por la creciente **privatización y mercantilización** de numerosas esferas de actividades fundamentales. De modo que la resistencia a la reanudación de ese tipo de políticas neoliberales debe ser taxativa. No puedo decirlo más claro: si hay que hacer ajustes de gasto público que se desmantelen los gastos militares o los subsidios a las actividades insostenibles ambientalmente.

2. De otro lado, la expansión de la globalización económica, comercial y financiera, ha extendido la desgraciada práctica de las **“cadenas globales de valor”**, reduciendo con ello la autonomía (o soberanía) de las diferentes **economías locales** en el control de procesos productivos fundamentales para la vida y como hemos podido comprobar, para el tratamiento inmediato de la pandemia: respiradores, oxígeno, mascarillas, equipos de protección frente a contagios, servicios profesionales de la salud, etc. La incorporación de **“circuitos cortos de producción”** debe alentarse de forma decidida en las actividades productivas fundamentales desde los territorios.

3. La escasa atención prestada a los **servicios ecosistémicos** y el **creciente deterioro de la biodiversidad** causado por el funcionamiento de un modelo productivo y de consumo insostenibles, ha reducido paulatinamente la **capacidad inmunitaria de la biodiversidad** hasta convertir este hecho en un rasgo propio del sistema actual. Por eso he subrayado desde el principio que no podemos volver al mundo anterior. Hay que impulsar los sectores de

futuro y dejar de subsidiar aquellas actividades productivas que no deben seguir funcionando y que hay que reconvertir según criterios de **sostenibilidad ambiental e inclusión social**.

4. No basta atender al **Cambio Climático** con propuestas de **“fiscal de tubería”**, esto es, la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero. Hay que tratar de evitar la utilización de fuentes energéticas contaminantes procedentes de los combustibles fósiles o que desplazan las tierras de cultivo para la producción de agrocombustibles, y transitar cuanto antes a las energías renovables. Y ¡basta ya del recurso a la compra de “derechos de emisión de carbono” por parte de las grandes empresas, lo que no constituye sino un ejemplo vergonzante de los ardides de estos grupos para eludir sus responsabilidades con la sostenibilidad ambiental!

“LA NECESIDAD DE CONVERTIR LOS BIENES Y SERVICIOS EN ACTIVIDADES FUNDAMENTALES DE NUESTRA VIDA COTIDIANA, ASÍ COMO SUS INFRAESTRUCTURAS VINCULADAS, EN BIENES Y SERVICIOS COMUNES ES UNA EXIGENCIA QUE HAY QUE PLANTEAR POR PARTE DEL ENFOQUE DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL. ADEMÁS DEL SECTOR PÚBLICO Y EL SECTOR PRIVADO ES PRECISO RECONOCER MÁS ACTIVAMENTE EL SECTOR DE LOS COMUNES Y ESTO SUPONE UNA INNOVACIÓN SOCIAL E INSTITUCIONAL MUY IMPORTANTE.”

5. La necesidad de convertir los bienes y servicios en actividades fundamentales de nuestra vida cotidiana, así como sus infraestructuras vinculadas, en **bienes y servicios comunes** es una exigencia que hay que plantear por parte del enfoque del **Desarrollo Económico**

Local. Además del Sector Público y el Sector Privado es preciso reconocer más activamente el **Sector de los Comunes** y esto supone una innovación social e institucional muy importante.

6. Las medidas frente a las pandemias han servido en el pasado para **reforzar una evolución autoritaria y centralista del aparato del Estado**. Hoy requieren, sin embargo, una diseminación del poder en los territorios para hacer frente a las diferentes circunstancias con las que se presentan los problemas y las carencias en ellos y, sobre todo, para garantizar la participación ciudadana en los asuntos decisivos. Lo he dicho en más de una ocasión: Informar no es participar.

7. Los principales medios de comunicación y las

grandes empresas cantan ahora las excelencias de la *Inteligencia Artificial*, al igual que desde hace años lo vienen haciendo en favor de la *Industria 4.0*, dejando de lado las *innovaciones sociales y ambientales* que deben incorporarse en las actividades productivas fundamentales. Por eso es importante saber que la tecnología no lo es todo. No se trata solamente del *Internet de las Cosas* o de que todo pueda ir *más rápido* conectando las *Bases de Datos*. Lo importante no es la rapidez sino saber dónde queremos ir dentro de este mundo inestable, frágil y propenso a las pandemias. No es la Inteligencia Artificial, sino la Inteligencia Colectiva y Solidaria las que nos puede sacar de ésta.

8. La *Agenda 2030* sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible muestra un camino posible pero también advierte que hay que *localizar* (o *territorializar*) las propuestas y las medidas de acción. Esto exige la *participación* de los actores locales y la colaboración ciudadana, incluyendo a los grupos vulnerables, mujeres, jóvenes, indígenas o discapacitados. Sólo así será posible pasar de las declaraciones retóricas a las acciones efectivas desde los propios territorios.

9. Asimismo, es necesario insistir en que las *inversiones en salud* no constituyen una carga para el erario público sino una *inversión de futuro* en una sociedad inteligente. Reducir los recursos destinados a la sanidad o a la escuela pública, o cederlos para negocio de intereses privados o religiosos, como han venido haciendo los gobiernos neoliberales y reaccionarios durante estas últimas décadas, debería ser motivo de persecución judicial en un país honesto.

10. Todo esto supone, como vemos, una actuación ciudadana mucho más amplia que la de los mecanismos de la democracia representativa ya que aunque dichos mecanismos sigan siendo

legítimos, parece claro que la emergencia de la situación actual tras la pandemia obliga a incorporar nuevas formas de participación e implicación ciudadana de manera colectiva o comunitaria.

De no ser así, seguirán dominando y decidiendo la escena cotidiana los intereses mercantiles de los grandes grupos empresariales y financieros, los cuales no son precisamente coherentes con la sostenibilidad ambiental, social, económica e institucional.

“LA AGENDA 2030 SOBRE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE MUESTRA UN CAMINO POSIBLE PERO TAMBIÉN ADVIERTE QUE HAY QUE LOCALIZAR (O TERRITORIALIZAR) LAS PROPUESTAS Y LAS MEDIDAS DE ACCIÓN. ESTO EXIGE LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES LOCALES Y LA COLABORACIÓN CIUDADANA, INCLUYENDO A LOS GRUPOS VULNERABLES, MUJERES, JÓVENES, INDÍGENAS O DISCAPACITADOS. SÓLO ASÍ SERÁ POSIBLE PASAR DE LAS DECLARACIONES RETÓRICAS A LAS ACCIONES EFECTIVAS DESDE LOS PROPIOS TERRITORIOS..”

Suele decirse frecuentemente que la sostenibilidad tiene tres componentes principales: económico, social y ambiental. Sin embargo, creo que falta incorporar la dimensión institucional, cultural y política a la cual apelo en esta breve presentación, ya que sin ella no seremos capaces de abordar los retos que tenemos por delante. La capacidad para hacer frente a los retos del futuro depende, pues, del grado de articulación territorial que se logre alcanzar en torno a una visión común de la agenda de transformación necesaria tras la pandemia del COVID-19.

Madrid, 1 de junio de 2021



LOS CICLOS DE TDR: LA EXPERIENCIA DE NUEVO ALBERDI Y LAS POSIBILIDADES DE RETERRITORIALIZACIÓN EN ÉPOCAS DE GLOBALIZACIÓN



VIRGINIA BEATRIZ ZAMBONI

Licenciada en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario. Becaria del programa de Maestría en Desarrollo Territorial Rural de la FLACSO-Ecuador. Docente adjunta en la cátedra de Sociología Rural de la Facultad de Ciencias Agrarias, UNR.

RESUMEN:

El artículo aborda los procesos de descomposición de los espacios rurales en los tiempos globales desde el enfoque territorial. El objetivo es analizar los ciclos de territorialización, desterritorialización y reterritorialización a partir del caso de Nuevo Alberdi en la zona periurbana de la ciudad de Rosario. Primero se utilizan elementos teóricos para contextualizar las transformaciones que atraviesan los espacios rurales latinoamericanos en la etapa de globalización, introducir la discusión sobre qué se entiende por rural y conceptualizar los procesos TDR. Luego, se caracteriza el territorio de Nuevo Alberdi, se identifican las dinámicas que lo ubican como un territorio en disputa y se analizan los principales elementos del caso que aportan al proceso de reterritorialización, haciendo énfasis en las dimensiones económica-

productiva y socio-organizativa. Finalmente se presentan algunas reflexiones sobre los aportes del caso al objetivo general.

Palabras Clave: Reterritorialización, actores locales, territorios híbridos, globalización, Nuevo Alberdi

ABSTRACT:

The article discusses the processes of decomposition of rural spaces from a territorial perspective. The objective is to analyze the cycles of territorialization, desterritorialization and reterritorialization based on the case of Nuevo Alberdi in the periurban area of Rosario. Firstly, theoretical elements are used to contextualize the transformations in rural areas in global times, to introduce the discussion on rurality and to conceptualize TDR processes. Secondly, Nuevo Alberdi is characterized, the dynamics that make it a disputed territory are identified and the main elements that contribute to the reterritorialization process are analyzed. The economic-productive and the socio-organizational dimensions are emphasized. Finally, some reflections are presented on the contributions of the case to the general objective.

Key Words: Reterritorialization, local actors, hybrid territories, globalización, Nuevo Alberdi

INTRODUCCIÓN

El presente ensayo propone el uso de un enfoque territorial para abordar los procesos de descomposición de los espacios rurales en los tiempos globales. El objetivo que orienta el trabajo es analizar los ciclos de territorialización, desterritorialización y reterritorialización (en adelante TDR) a partir del caso de Nuevo Alberdi en la zona periurbana de la ciudad de Rosario, Argentina. Se propone el uso de elementos teóricos para identificar las dinámicas que atraviesa este territorio sometido a presiones ejercidas por actores externos en un contexto de especulación inmobiliaria.

En el primer apartado se contextualizan las transformaciones que atraviesan los espacios rurales latinoamericanos en la etapa de globalización y se introduce la discusión sobre qué se entiende por rural. En segundo lugar, se conceptualizan los procesos TDR como marco para el análisis de la descomposición de los espacios rurales e híbridos. Tercero, se caracteriza Nuevo Alberdi y se explican las dinámicas que lo ubican como un territorio en dispu-

ta. Luego, se analizan los principales elementos del caso que abonan al proceso de reterritorialización a partir de las dimensiones económica-productiva y socio-organizativa. Finalmente se presentan algunas reflexiones sobre los aportes del caso al objetivo general.

GLOBALIZACIÓN Y ESPACIOS RURALES LATINOAMERICANOS

Durante las últimas décadas del siglo pasado asistimos a la configuración de una nueva etapa del capitalismo que instauró un modo particular de organizar la producción, la distribución y el consumo a escala planetaria (Bonanno 2003). Entre sus principales características, por tanto, encontramos la estandarización de los sistemas productivos y los patrones de consumo junto con la homogeneización cultural.

En el contexto latinoamericano, la principal manifestación de la globalización son los planes de ajuste estructural y políticas de liberalización y desregulación que favorecerían la hipermovilidad de los capitales. La globalización de las economías supuso la transformación de los sistemas de producción para retornar a las ventajas comparativas, mediante la producción de bienes no tradicionales para la exportación y la disminución de la producción para el mercado interno (Chonchol 2008).

La reestructuración económica tiene su correlato en las estructuras sociales agrarias, que se tornan cada vez más excluyentes y concentradas. No sólo se profundiza la diferenciación social con el surgimiento de nuevos actores y la reconfiguración de los actores tradicionales, sino que también se evidencian fuertes transformaciones en las pautas de comportamiento y en las prácticas socioculturales de los actores que desarrollan su cotidianeidad en los espacios rurales.

Este contexto reabrió las discusiones sobre la desaparición del mundo rural, cuyos antecedentes se sitúan en el contexto de segunda posguerra, con la generalización de la modernización agraria y la migración rural-urbana en los contextos europeos. No obstante, en la actualidad latinoamericana adquiere otros matices. Martínez (2020) nos advierte de no caer en la generalización y automatización de la relación entre modernización de la producción agrícola y desaparición del campesinado como actor central del espacio rural.

Para ilustrar esta idea tomamos el caso de la región pampeana. De acuerdo con Balsa y López (2011), la producción familiar en esta región tuvo desde sus orígenes características “modernas” como la producción orientada al mercado nacional e internacional, el grado de mecanización de las labores relativamente importantes, y los escasos vínculos y prácticas comunitarios. Todo lo cual la diferencian de la típica producción campesina. Por tanto, en este caso, el cambio operado en la producción a partir de la difusión y generalización del uso de técnicas y tecnologías vinculadas a la Revolución Verde no está asociado a procesos de descampesinización, aunque sí a otras reestructuraciones en los territorios rurales.

Aquí nos interesa realizar una disgregación para revisar algunas nociones de “ruralidad”. En el contexto de la modernización, el mundo rural era definido por una actividad económica agropecuaria predominante y un paisaje opuesto al de la urbe, generando así una definición dicotómica de campo-ciudad. Lo rural hacía referencia a la actividad agropecuaria en territorios de baja densidad poblacional con cierta homogeneidad en cuanto a estilos de vida y escasas condiciones de bienestar (Matijasevic y Ruiz-Silva 2013). No obstante, las transformaciones profundas en las dinámicas territoriales en el contexto de la globalización configuran una ruralidad que no puede abordarse desde una caracterización tan simplificadora, puesto que no logra dar cuenta de la heterogeneidad social, las particularidades locales, la refuncionalización del uso de la tierra y las nuevas dinámicas rural-urbanas. Desde el enfoque de la “nueva ruralidad”, Gómez (2001) propone pensar la especificidad de “lo rural” a partir de un abordaje sociológico concluyendo que el tipo de relaciones sociales presentan un componente personal, es decir, que se evidencian relaciones de familiaridad entre los habitantes del territorio.

Mientras la especificidad de “lo rural” continúa en discusión, desde los setenta y ochenta se observa que nuevas configuraciones socioespaciales adquieren mayor relevancia en detrimento de lo rural tradicional. Nos referimos a los espacios intermedios caracterizados por la hibridación e indefinición: periurbano, rururbano, rural marginal. Al respecto, Matijasevic y Ruiz-Silva (2013) proponen un enfoque de fusión urbano-rural para dar cuenta de las múltiples formas en que mundo rural y urbano interactúan y la bidireccionalidad de sus penetraciones en términos de valores, prácticas o pautas.

En esta línea, Martínez (2020) propone incorporar la dimensión territorial para analizar la descomposición del espacio rural, con un enfoque que combine los cambios en el espacio social-organizativo, en el espacio económico-productivo y en el espacio físico-material. Para ello apostará a la noción de desterritorialización que abordamos en el próximo apartado.

LOS CICLOS DE TDR

Comencemos por definir la territorialización como el proceso de construcción, apropiación y control de un determinado territorio a través de una amplia gama de prácticas materiales y culturales desarrollada por los actores locales. En el marco de las nuevas dinámicas locales/globales se ha hablado mucho sobre la desterritorialización, que implicaría la pérdida de dicho control de parte de los actores locales. De acuerdo a Entrena Durán (2009) se trata de una consecuencia directa de la globalización que supone el deterioro de la autonomía de los actores locales, la penetración de lógicas externas en detrimento de la cultura local y la crisis de las identidades y construcciones de sentido. Este proceso no es exclusivo de los territorios rurales sino que la pérdida de control de los ciudadanos frente a grupos concentrados transnacionales es generalizada, alcanzando también a territorios intermedios y urbanos.

Haesbert (2013) cuestiona el imperativo de la desterritorialización planteando que se trata de procesos de reestructuración donde se complejizan las dinámicas espaciales a partir de múltiples escalas y territorialidades superpuestas. De esta forma, puede tener un sentido tanto negativo como positivo y está necesariamente asociado a procesos de reterritorialización. Siguiendo a Entrena Durán (2009) éstos refieren a las “reacciones reflexivas frente a lo global tendientes a incrementar su grado de protagonismo en los procesos socioeconómicos que determinan la gestión y organización del espacio territorial”.

Vemos entonces que los procesos TDR implican una dinámica cíclica que se manifiesta en distintas dimensiones: adquisición, pérdida y recuperación de la autonomía; construcción, deconstrucción y reconstrucción de las identidades locales; estructuración, desestructuración y reestructuración socioeconómica. Desde los años noventa la expansión de la esfera mercantil hacia espacios previamente dominados por otras lógicas permitió la instalación de este ciclo de manera más frecuente e intensa.

Esto nos lleva a preguntarnos cuáles son las posibilidades de reterritorialización en el contexto actual. Para responder, analizaremos el caso de Nuevo Alberdi. Si Martínez (2020) se pregunta sobre las transformaciones de un territorio campesino en el contexto de la dominación agroindustrial, con este caso intentamos abordar las transformaciones de un territorio periurbano en el contexto de la acumulación por la especulación inmobiliaria.

NUEVO ALBERDI Y LA DISPUTA POR EL TERRITORIO

En la periferia norte de Rosario se encuentra Nuevo Alberdi. El mismo cuenta con unas 250 hectáreas de tierras en la que viven 150 familias que desde hace más de 35 años se han asentado en estas tierras rurales en busca de un lugar donde poder vivir y trabajar dignamente. Una importante parte de los habitantes vive en situación de pobreza. La principal actividad formal es la producción artesanal de ladrillos. También se realizan actividades agropecuarias de supervivencia. Muchos núcleos familiares trabajan en la cría de animales y otros realizan producción hortícola (Schiavo et al

2019). En el centro del territorio se ubica el tambo “La Resistencia” que funciona como una cooperativa. Actualmente, además de leche, produce dulce y diversidad de quesos que se comercializan mediante circuitos cortos como la Misión Antiinflación¹.

En cuanto a la dimensión socio-organizativa, existe un grado importante de vinculación familiar entre los habitantes por lo que las relaciones interpersonales son estrechas. Desde hace 20 años actúa en el territorio el movimiento social *Giros* integrado por un conjunto de jóvenes que desde 2003 realizan trabajo social en el territorio. *Giros* ha impulsado una asamblea vecinal que cuenta con una participación activa de los habitantes (Schiavo et al 2019).

Podemos definir a Nuevo Alberdi como un territorio con características “híbridas”. En primer lugar, la actividad productiva principal está asociada a la producción primaria destinada al autoconsumo y al mercado mediante redes informales e institucionalizadas. Además, las familias han desarrollado estrategias de diversidad ocupacional en contextos de precarización e informalidad con el objetivo de alcanzar ingresos que permitan la subsistencia familiar. Por otra parte, el paisaje local se caracteriza por un bajo grado de urbanización y una infraestructura básica. La mayor parte del trazado de calles no cuenta con pavimentación y la edificación destaca por patrones de dispersión y baja densidad. Para los habitantes de Nuevo Alberdi, además de un espacio de asentamiento y vivienda, la tierra es un medio de vida: no sólo la habitan sino que también la producen y enriquecen con su trabajo.

Desde hace más de una década la zona rural de Nuevo Alberdi es un territorio de disputa dado que constituye uno de los escasos espacios para expandir la frontera urbana de Rosario (Schiavo et al 2019). Desde hace algunos años esa ciudad desarrolla un modelo de crecimiento que presiona sobre las

tierras periféricas para dar lugar a dinámicas de extractivismo urbano, mercantilización de los territorios y *acumulación por desposesión* (Harvey 2006).

Los vecinos de Nuevo Alberdi, en articulación con *Giros*, llevan años denunciando la presencia de operadores territoriales de la empresa de negocios inmobiliarios CIMAR S.A. que privatizó gran parte de la periferia de la ciudad. Desde el año 2005, esta empresa intentó el desalojo de manera “silenciosa” mediante instrumentos espurios y amedrentando a los vecinos que se resisten. Luego, continuó por la vía de la judicialización que presenta hasta el día de hoy varios vaivenes.

Nos interesa identificar las estrategias de resistencia

“EL CASO DE NUEVO ALBERDI EVIDENCIA UNA PUGNA POR EL CONTROL Y GESTIÓN DEL TERRITORIO EN UN CONTEXTO DE EXTRACTIVISMO URBANO QUE TIENE CARACTERÍSTICAS DE DESTERRITORIALIZACIÓN. ESTAS INICIATIVAS TIENDEN A DESPLAZAR TANTO SIMBÓLICA COMO MATERIALMENTE LAS DINÁMICAS LOCALES DE PRODUCCIÓN DEL ESPACIO A PARTIR DEL DESPLAZAMIENTO DE LAS POBLACIONES ALLÍ ASENTADAS Y LA INSTALACIÓN DE PROYECTOS DE URBANIZACIÓN DE CARÁCTER ESPECULATIVO.”

SCHIAVO ET AL 2019

que los actores desarrollaron para sobreponerse. Es relevante destacar el accionar de Giros que tomó la bandera de la disputa junto a los vecinos, logrando visibilizar y masificar la lucha. En 2012 se realizaron acampadas frente a la Municipalidad de Rosario para impedir la expulsión. Amparados en las legislaciones provinciales que frenan los desalojos rurales en territorio santafesino, se logró proteger el territorio en disputa. Por otra parte, el tambo “La Resistencia” es un baluarte del territorio que apostó a la innovación productiva y social para poner en marcha alternativas económicas viables que hacen uso de los recursos propios del territorio. Luego de la suspensión del amparo de desalojo, se reactivaron las actividades de visibilización convocando a un Festival y vigilia, en un llamamiento a la resistencia pacífica bajo la idea de “defender la tierra habitándola”.

El caso de Nuevo Alberdi evidencia una pugna por el control y gestión del territorio en un contexto de extractivismo urbano que tiene características de desterritorialización. Estas iniciativas tienden a desplazar tanto simbólicamente como materialmente las dinámicas locales de producción del espacio a partir del desplazamiento de las poblaciones allí asentadas y la instalación de proyectos de urbanización de carácter especulativo (Schiavo et al 2019). A esto se suma la privación de sus condiciones materiales de existencia dado que, como hemos mencionado, los vecinos producen en la tierra que está en disputa.

ELEMENTOS CLAVES PARA UNA RETERRITORIALIZACIÓN

A partir del caso del territorio de Nuevo Alberdi podemos analizar algunos de los elementos que hicieron plausible un proceso de reapropiación de parte de los actores locales sobre la gestión y uso del territorio. Cabe reconocer que se trata de un proceso aún en construcción.

En primer lugar, es necesario mencionar la articulación de los actores locales en una red que

incluye otros actores que, aun siendo externos, se encuentran en una proximidad que podemos llamar ideológica. En este caso cobra relevancia el accionar de *Giros*, pilar fundamental en la defensa de Nuevo Alberdi. A partir de las acciones de este movimiento se generalizaron y fortalecieron instancias de organización social y productiva bajo lógicas de gestión social. Estas acciones fueron acompañadas por grupos de académicos e investigadores de la Universidad Nacional de Rosario que mediante la extensión universitaria diagnosticaron situaciones desfavorables e identificaron oportunidades para el fortalecimiento de instancias organizativas y productivas endógenas.

“SIGUIENDO A MARTÍNEZ (2020) IDENTIFICAMOS DOS DIMENSIONES DE LAS TRANSFORMACIONES QUE PUEDEN SER FAVORABLES A LOS PROCESOS DE RECONSTRUCCIÓN TERRITORIAL: LA ECONÓMICA-PRODUCTIVA Y LA SOCIO-ORGANIZATIVA. CON RESPECTO A LA SEGUNDA, EL AUTOR DIRÁ -CITANDO A ENTRENA DURÁN- QUE LOS PROCESOS DE DESTERRITORIALIZACIÓN DESARTICULAN LAS ESTRUCTURAS SOCIALES A PARTIR DE LA RUPTURA CON LAS PAUTAS SOCIALES Y PRÁCTICAS CULTURALES DE LAS COMUNIDADES LOCALES..”

Siguiendo a Martínez (2020) identificamos dos dimensiones de las transformaciones que pueden ser favorables a los procesos de reconstrucción territorial: la económica-productiva y la socio-organizativa. Con respecto a la segunda, el autor dirá -citando a Entrena Durán- que los procesos de desterritorialización desarticulan las estructuras sociales a partir de la ruptura con las pautas sociales y prácticas culturales de las comunidades locales.

En el caso analizado, las prácticas de resistencia frente a la amenaza de desterritorialización fortalecieron los lazos comunitarios y solidarios de los vecinos. La vulnerabilidad aparece aquí como oportunidad para la convergencia y el aprendizaje por medio de procesos colaborativos. Las asambleas barriales constituyeron espacios para reflexionar no sólo sobre su derecho al techo y al trabajo sino también sobre la propia identidad territorial. También las relaciones de confianza en el territorio constituyen un ingrediente esencial de toda acción colectiva y es uno de los elementos del territorio analizado que permite comprender las posibilidades de reproducción del capital social (Bourdieu 2003) por parte de los actores locales, favorable a los procesos de reterritorialización.

En relación a la dimensión económica-productiva, la desterritorialización implica cambios en las di-

námicas productivas con pérdida de control de los pequeños productores en las cadenas productivas (Martínez 2020). En el caso que analizamos la dinámica de acumulación que busca imponerse se asienta en la lógica del capital especulativo y financiero asociado a la presión inmobiliaria. Frente a esto, los actores locales fortalecieron sus producciones, en particular el tambo, mediante la innovación con tecnologías apropiables, la tramitación de su personería jurídica y su organización como cooperativa, y la vinculación con nuevos canales de comercialización que permiten ampliar su mercado y traccionar sobre su producción.

COMENTARIOS FINALES

A lo largo del trabajo se intentó ilustrar la dinámica de los procesos de TDR con el objetivo de identificar elementos que nos permiten plantear la experiencia de Nuevo Alberdi como un caso de reterritorialización. Se analizaron los principales elementos del conflicto y las prácticas llevadas adelante por los actores locales en articulación con los actores exógenos que tienden a recuperar la autonomía y control sobre la gestión del territorio. Concluimos que se trata de un caso en el que es viable la recuperación del control territorial en tanto están presentes dos elementos esenciales:

- La articulación entre actores locales y externos con proximidad ideológica, destacando el protagonismo de los actores locales y sus formas de organización.
- La implementación de estrategias de innovación social y productiva para mejorar la competitividad territorial mediante la consolidación de propuestas productivas cooperativas y de canales de comercialización directa.

Una de las principales conclusiones de este trabajo sostiene que estos elementos son necesarios para un cambio de paradigma en la ocupación del territorio así como para la construcción colectiva de iniciativas de desarrollo territorial que ubique a los actores locales como protagonistas. La producción y apropiación de los territorios -sean rurales, híbridos o urbanos- puede comprenderse analizando el papel y las interacciones que desarrollan el conjunto de los actores sociales.

Sería interesante profundizar este trabajo a partir de metodologías de campo que permitan conocer cómo piensan estos actores las transformaciones

identificadas y cómo las perciben con respecto a su entorno espacial. Queda abierto el desafío de analizar detalladamente la dinámica de los procesos emergentes desde la perspectiva de los actores locales, destacando la cuestión de la identidad y el sentido de pertenencia al territorio.

NOTAS

1. Proyecto de economía colaborativa impulsado en el año 2014 por Ciudad Futura. Su objetivo es garantizar el acceso a bienes de consumo a Precios Justos estableciendo un vínculo directo entre productores locales y consumidores.

BIBLIOGRAFÍA

- Balsa, Javier y Natalia López. 2011. "La agricultura familiar "moderna". Caracterización y complejidad de sus formas concretas en la región pampeana" En López, Natalia y Guido Prividera (comp) Repensar la Agricultura Familiar. Aportes para desentrañar la complejidad agraria pampeana. Buenos Aires:CICCUS.
- Bonanno, Alessandro. 2003. "La globalización agro-alimentaria: sus características y perspectivas". Revista Sociologías, Nº 10:190-218
- Bourdieu, Pierre. 2003. "Algunas propiedades de los campos" En Bourdieu Pierre,
- Cuestiones de Sociología. Madrid:Editorial Itsmo.
- Chonchol, Jacques. 2008. "Globalización, pobreza y agricultura familiar". Ruris, Nº 2:184-196.
- Entrena Duran, Francisco. 2009. "La desterritorialización de las comunidades locales rurales y su creciente consideración como unidades de desarrollo". Revista de Desarrollo Rural y Cooperativismo Agrario, Nº 3.
- Gómez, Sergio. 2001. "¿Nueva Ruralidad? Un aporte al debate". Estudios Sociedade e Agricultura, Nº 17.
- Haesbaert, Rogerio. 2013. "Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad." Cultura y representaciones sociales Nº 8:9-42.
- Harvey, David. 2006. "Notas hacia una teoría del desarrollo geográfico desigual" En GeoBaireS. Cuadernos de Geografía. Teorías contemporáneas de la Geografía. Buenos Aires:UBA-FFyL
- Martínez, Diego. 2020. "¿La desterritorialización, una noción para explicar el mundo rural contemporáneo? Una lectura desde los Andes Ecuatorianos". Economía Sociedad y Territorio, Nº 61
- Matijasevic, María Teresa y Alexander Ruiz Silva. 2013. "La construcción social de lo rural". Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social, Nº 5:24-41
- Schiavo, Ester et al. 2019. "Territorios en disputa, mer-



TURISMO Y CERVEZA ARTESANAL EN EL FIN DEL MUNDO

PROPUESTAS EN CLAVE DE DESARROLLO TERRITORIAL



IORELA BUIATTI

*Licenciada en Desarrollo Local-Regional.
Diplomada por el Programa de Gober-
nabilidad, Gerencia Política y Gestión
Pública. Pasante en la Agencia de Desa-
rrollo Económico de Córdoba.*



GABRIEL SUAREZ

*Lic. en Administración. Magister en De-
sarrollo Económico de América Latina.
Decano del Instituto de Sociales Univer-
sidad Nacional de Villa María. Investiga-
dor. Docente de la carrera de Licenciatu-
ra en Desarrollo Local Regional – UNVM.
Miembro Red DETE Argentina.*



EVELYN COLINO

*Licenciada en Economía. PhD en Econo-
mía aplicada. Profesora asociada de la
Escuela de Economía, Administración
y Turismo de la Sede Andina de la Uni-
versidad Nacional de Río Negro (UNRN).
Directora del Centro Interdisciplinario de
Estudios en Territorio, Economía y Socie-
dad (CIETES) de la UNRN. Investigadora
adjunta de CONICET*

RESUMEN

En un mundo dominado por la globalización y sus consecuencias surgen manifestaciones diversas en la búsqueda de algo propio, único y distintivo de todo lo demás, lo que se genera y se vive desde el territorio. A partir de un caso de estudio, este artículo explora las relaciones entre turismo y gastronomía local como expresión de procesos de desarrollo territorial. La producción local de cerveza artesanal en Ushuaia, una ciudad con perfil marcadamente turístico, plantea un escenario propicio para pensar el rol de las políticas públicas sub-nacionales orientadas a promover y/o fortalecer la gastronomía como recurso turístico. Los aportes avanzan en dos dimensiones. Por un lado, la dimensión territorial de potenciar el valor simbólico local y generar capacidad de articulación colectiva que consolide el aporte de la cerveza artesanal en la oferta turística local. Por el otro, reforzar la producción como eslabón necesario y constituyente del desarrollo del sector cervecero. El aumento de la competitividad, el acceso a mejores precios y condiciones de aprovisionamiento, el cuidado del ambiente y la consolidación de años de trayectoria son elementos centrales para fortalecer a cada emprendimiento.

Palabras Clave: turismo, gastronomía local, cerveza artesanal, identidad territorial, desarrollo territorial

ABSTRACT

In a world dominated by globalization and its consequences, different expressions arise in the search for something of their own, unique and distinctive from everything else, which is produced and experienced from the territory. Through a case study approach, this article explores the relationships between tourism and local gastronomy as an expression of territorial development processes. Local production of craft beer in Ushuaia, a touristic city, poses a favorable scenario to think about the role of sub-national public policies aimed to promote and/or strength gastronomy as a touristic resource. Contributions go toward two dimensions. On one hand, a territorial dimension based on enhancing the local symbolic value and generating capacity for collective action to consolidate the impact of craft beer in the local tourist offer. On the other hand, to reinforce production as a necessary link to beer sector development. Increased competitiveness, access to better prices and supply conditions, environment care, and the consolidation of years of experience are central to strengthen each enterprise.

Key words: Tourism, local gastronomy, craft beer, territorial identity, territorial development

INTRODUCCIÓN

Este artículo explora las relaciones entre turismo y gastronomía como expresión de procesos de desarrollo territorial y propone ejes posibles de fortalecimiento productivo en clave de política pública a partir del análisis particular de las potencialidades como recurso turístico que presenta en la ciudad de Ushuaia la producción de cervezas artesanales¹.

El supuesto de anticipación sostiene que la gastronomía local, asociada a la actividad turística, crea un vínculo potencialmente beneficioso para ambas partes, contribuyendo a la promoción del desarrollo territorial de esa localidad o región. De esta manera, se pretende posicionar que el reconocimiento y valorización de las experiencias asociadas a la degustación de alimentos y bebidas de origen local, elaborados por productores locales con recetas tradicionales y estilos propios, puede convertirse en una estrategia válida de promoción del turismo gastronómico y contribuir a procesos de desarrollo y mejor calidad de vida protagonizado por los propios actores locales.

Siguiendo esta idea, la producción local de cer-

za artesanal en una ciudad como Ushuaia, con un perfil marcadamente turístico, plantea un escenario propicio para pensar el rol de las políticas públicas locales orientadas a promover y/o fortalecer la gastronomía como recurso turístico, las posibilidades de trabajo en conjunto entre los distintos actores del territorio, la relación entre lo local y lo global, como así también la cuestión identitaria, entre otros aspectos.

Existen aún escasos antecedentes de estudios en la región que analicen específicamente la relación entre producción local de cerveza artesanal y localidades turísticas. Este análisis exploratorio pretende realizar un aporte en un campo parcialmente nuevo del conocimiento.

Siguiendo la metodología de estudio de caso, se identifican y analizan las particularidades y complejidades que presenta la asociación de la gastronomía local a la actividad turística en “la ciudad más austral del mundo”. La unidad de análisis es la localidad de Ushuaia, situada en la provincia de Tierra del Fuego, Argentina. El trabajo se inserta dentro de un abordaje cuali y cuantitativo, a partir de datos secundarios y primarios (observación directa y entrevistas semi-estructuradas a cerveceros e informantes claves de la ciudad y la provincia) relevados entre septiembre 2019 y enero 2020².

A continuación se profundizará en conceptos, categorías teóricas y antecedentes en torno a la vinculación turismo-gastronomía desde la perspectiva del desarrollo territorial. Se sigue con la presentación de la ciudad de Ushuaia como destino turístico y la trayectoria local de vinculación entre gastronomía y turismo. Luego de una caracterización general del complejo cervecero se exponen algunas de las posibles líneas de acción y aportes para una propuesta de desarrollo territorial basada en las potencialidades de la producción local de cerveza artesanal como un recurso turístico que puede contribuir al desarrollo económico local de Ushuaia.

TURISMO GASTRONÓMICO EN CLAVE DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

La idea de la escala local como el ámbito privilegiado para la gestión del desarrollo comienza con los procesos de descentralización político-administrativa iniciados hacia fines de los '80 en Argentina y los países de la región. Estas ideas, en claro contraste con anteriores formas de planificación centralizada, dan inicio al denominado “desarro-

llo local” como nuevo paradigma (Albuquerque, 2004). Esta revalorización de “lo local” surge en un contexto de globalización en el cual, recuperar algo de lo propio se vuelve necesario para defender una identidad cultural e histórica, anterior a la llegada de los grandes relatos construidos desde los centros hegemónicos (Boisier, 2005).

Con los años, las reflexiones sobre una teoría y una práctica más integrada del desarrollo fueron evolucionando y contribuyeron en la consolidación de una corriente del desarrollo local/territorial y endógeno, haciendo hincapié en los recursos y las capacidades internas de las regiones, así como en las capacidades que resultan necesario construir, como la base fundamental para alcanzar las transformaciones deseadas (Arocena, 1995; Boisier, 2005; Vázquez Barquero, 2007; Albuquerque, 2004; y otros autores del ILPES-CEPAL).

Desde el enfoque del desarrollo territorial, Albuquerque (2015) sostiene que trabajar en una agenda del desarrollo económico local (DEL) es fundamental para la generación de excedentes económicos necesarios para atender adecuadamente las agendas de las demás dimensiones del desarrollo territorial (desarrollo sustentable; desarrollo social y humano; y desarrollo cultural, político e institucional). En el DEL, la clave es la construcción de un “entorno territorial” favorable basado en un tejido empresarial endógeno que imprime competitividad al sistema productivo local a partir de procesos de desarrollo y fortalecimiento de las Pymes locales y sus dinámicas relacionales con el sector público e instituciones de apoyo a nivel nacional y regional (Albuquerque, 2015; Albuquerque & Pérez, 2013; Ferraro y Costamagna, 2002).

Desde hace años, tanto la academia como diversos organismos internacionales postulan que el turismo es una actividad económica que puede contribuir al DEL. Con el auge del turismo masivo y la planificación del desarrollo a partir de la segunda posguerra, el turismo devino en un instrumento privilegiado al que se recurrió como factor de di-

namización y reconversión productiva local y generación de empleo e inclusión en aquellos territorios con potencialidad turística (Toselli, 2019; Almirón et al., 2008).

En línea con esta perspectiva se construye la relación entre turismo y gastronomía, dos actividades que, si se complementan y piensan en conjunto, crean una sinergia que da lugar a estrategias que enriquecen la vivencia de los visitantes y diversifica la oferta de los destinos, incentivando a que cada vez más actores locales formen parte de la actividad turística, fortaleciendo así el sistema productivo local en un sentido amplio. Los emprendimientos basados en la producción y comercialización de ali-

mentos tradicionales y otras expresiones culturales de una región turística pueden representar un factor dinamizador del DEL. Aquellos alimentos y productos representativos de la cultura local y su historia, con una reconocida identidad territorial, si son exitosamente incorporados al patrimonio cultural inmaterial del territorio, se convierten en recursos turísticos a ser aprovechados de diferentes maneras por diferentes agentes, generando verdaderos efectos multiplicadores en la economía local. Diversos autores han analizado la capacidad que tienen estas expresiones para

“AQUELLOS ALIMENTOS Y PRODUCTOS REPRESENTATIVOS DE LA CULTURA LOCAL Y SU HISTORIA, CON UNA RECONOCIDA IDENTIDAD TERRITORIAL, SI SON EXITOSAMENTE INCORPORADOS AL PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL DEL TERRITORIO, SE CONVIERTEN EN RECURSOS TURÍSTICOS A SER APROVECHADOS DE DIFERENTES MANERAS POR DIFERENTES AGENTES, GENERANDO VERDADEROS EFECTOS MULTIPLICADORES EN LA ECONOMÍA LOCAL.”

incrementar la reputación y el atractivo turístico de un lugar, llegando incluso a influir en la decisión de visitar un determinado destino (Brito & Botelho, 2018; De Jesús-Contreras et al., 2017; Colino y Savarese, 2020; Espeitx, 2004; López-Guzmán & Sánchez Cañizares, 2012).

Alvarez y Sammartino (2009) destacan que de manera creciente los procesos de valorización cultural de determinados alimentos e identidades colectivas locales que se manifiestan a través de fiestas, ferias, ceremonias, o cualquier otro tipo de expresiones tradicionales se convierten en recursos turísticos identitarios que son objeto de atención a la hora de definir acciones y políticas de desarrollo local. Se trata de procesos que atraen inversiones, contribuyen a mejorar la recaudación tributaria y la generación de empleo, rescatan o preservan la cultural

local y conllevan la participación de múltiples actores, empoderando a la comunidad, haciendo que ella misma sea quien lleve adelante la constitución de esa imagen. En este sentido, el valor de un alimento incrementa con la autenticidad, la singularidad y su carácter menos globalizado, lo cual refuerza la idea de defensa de “lo local” (Barrera, 2006).

El turista se mueve, cada vez más, por la búsqueda de nuevas sensaciones que le permitan acercarse de una manera más vivencial a otras culturas. La emergencia de nuevos patrones de consumo turístico, centrados en experiencias más cercanas a la comunidad receptora, sus modos vida, su cultura y entre ellos, la singularidad de los alimentos producidos localmente va en contraposición a las ofertas estandarizadas del turismo de masas (López-Guzman & Sánchez Cañizares, 2012). Esta transformación viene dada por la revalorización del resto de los sentidos que se ponen en juego al momento de conocer un lugar. Tradicionalmente se ha priorizado sólo el sentido visual, convirtiéndose el turista en un simple observador de la realidad que contempla una obra de arte, un edificio o un paisaje (López-Guzman & Sánchez Cañizares, 2012). De esta manera, el patrimonio cultural y las expresiones gastronómicas se han “...instalado como una importante fuente de diálogo intercultural en las sociedades contemporáneas” (Alvarez y Sammartino, 2009; p.162).

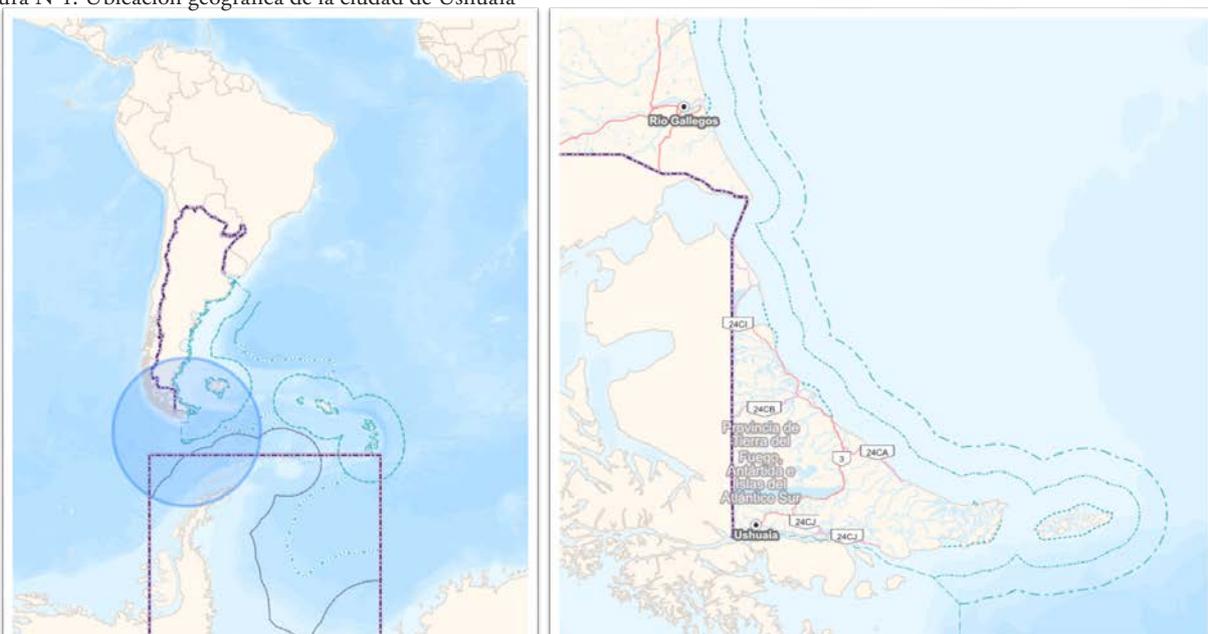
Las autoras Costanzo (2015) y Sager (2016) han explorado el potencial turístico de la producción de

cerveza artesanal en las localidades argentinas de Mar del Plata y La Plata respectivamente. Barrera (2006), en sus investigaciones sobre rutas alimentarias, asegura que el turismo le ofrece al alimento una vía para diferenciarse y el alimento le ofrece a éste la oportunidad de generar nuevos productos, de ampliar su oferta y romper la estacionalidad. Igualmente, el caso del chocolate artesanal en San Carlos de Bariloche refleja trayectorias que asocian paisaje (territorio) y alimento, posibilitando una retroalimentación entre turismo y productos con identidad territorial (Colino y Savarese, 2020). Todo esto explica el interés creciente a nivel de la OMT (Organización Mundial del Turismo) y su foro mundial sobre turismo gastronómico organizado desde 2015.

LA ACTIVIDAD TURÍSTICA EN LA CIUDAD DE USHUAIA

La ciudad de Ushuaia se encuentra ubicada en el extremo sur de la República Argentina, en la Isla grande de Tierra del Fuego, a unos 3040kms. de la ciudad de Buenos Aires. Se asienta sobre la costa norte del Canal Beagle, entre los océanos Atlántico y Pacífico, y a pocos kilómetros del límite internacional con Chile. Su nombre proviene de los pueblos originarios, que en lengua Yagán significa: “bahía que penetra hacia el poniente”. Es la única ciudad argentina que se encuentra del otro lado de la cordillera de Los Andes, y por su ubicación estratégica se la denomina también “puerta de entrada a la Antártida” (Figura N°1).

Figura N°1: Ubicación geográfica de la ciudad de Ushuaia



Fuente: Sitio web <https://mapa.ign.gob.ar/>

La ciudad, fundada en 1884, cuenta con una población de 56.956 habitantes (Censo 2010) y es el segundo destino turístico de la región Patagonia luego de San Carlos de Bariloche. La belleza natural del paisaje -rodeada de bosques y montañas- y las condiciones climáticas del lugar se combinan para ofrecer actividades recreativas durante todo el año. La mayor afluencia de turistas ocurre de octubre a marzo, y como destino de nieve, de junio a fines de agosto.

Conocida internacionalmente como “la ciudad del fin del mundo”, la afluencia de visitantes registró un incremento del 573% entre 1988 y 2010, concentrando más del 90% del tráfico de turismo de cruceros con destino a la Antártida (Huertas, 2015). Como consecuencia, el empleo formal creció un 133% entre 2006 y 2016. Durante la temporada alta 2018/19 ingresaron a Ushuaia 314.918 turistas³. En cuanto al origen de los visitantes, el Gráfico N°1 muestra el incremento del turismo internacional por sobre el nacional. Favorecido por la continua devaluación de la moneda nacional iniciada en 2015, el turismo internacional representó el 58% del total de visitantes en el año 2018.

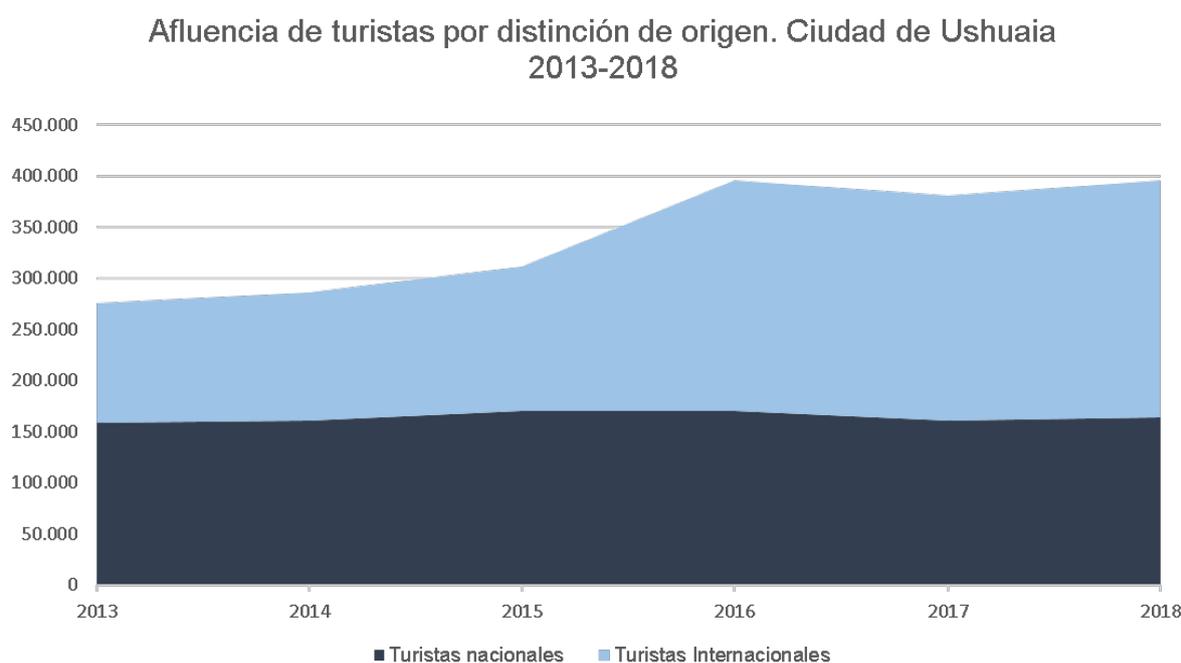
Son diversos los actores institucionales vinculados al turismo que se fueron constituyendo y dando sentido a la localidad como un destino turístico (Wallingre, 2004). En 1989, nace el Instituto Fueguino de Turismo (INFUETUR), encargado de fiscalizar, planificar, supervisar y promocionar el

régimen turístico de la provincia de Tierra del Fuego⁴. Al mismo tiempo se crea el Consejo Provincial de Turismo, integrado por representantes de la provincia, los gobiernos locales, sindicatos, empresarios turísticos, agencias de turismo, la universidad, y organizaciones no gubernamentales. La Secretaría de Turismo municipal nace como tal en 1999. Los antecedentes de la misma se remontan a 1991 cuando Tierra del Fuego deja de ser territorio nacional y se crea la Dirección Municipal de Turismo. En cuanto a la formación, en 1985, la sede local de la Universidad San Juan Bosco inicia la tecnicatura y licenciatura en turismo y en 2009, a partir de la creación de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego dicha oferta académica se consolida y se potencian investigaciones en el campo turístico y territorial.

En los albores del siglo XXI, con el auge de la actividad, surgen nuevos actores que enriquecen el entramado institucional del sector. Se crean la Cámara de Operadores Portuarios y Servicios Afines de Ushuaia (2002), la Cámara Hotelera y Gastronómica (2003), la Asociación de Bed & Breakfast (2004), la Asociación Argentina de Agencias de Viajes y Turismo de Tierra del Fuego (2004) y la Asociación de Centros y Actividades Invernales de Ushuaia (2008), entre otros (Huertas, 2015).

Durante este periodo se desarrollan importantes obras de infraestructura pública e inversiones privadas. Entre ellas se destacan la construcción del

Gráfico N°1: Afluencia de turistas por distinción de origen. Ciudad de Ushuaia, 2013-2018.



Fuente: Elaboración Propia. Informe Estadístico 2018, Sec. Turismo, Municipalidad de Ushuaia.

aeropuerto internacional, la pavimentación de un tramo de la Ruta Nacional Nro. 3, principal vía de acceso, mejoras en el puerto, nuevos hoteles y el Centro Invernal de ski Cerro Castor (Wallingre, 2004).

En el año 2005, se crea la Confederación de Agencia de Desarrollo Ushuaia Bureau, una organización público-privada que busca promover y mejorar la actividad turística. En 2019, la Agencia impulsó la marca destino “Visit Ushuaia”, la cual busca el posicionamiento a partir de atributos diferenciales, impulsando la gastronomía local como factor de atracción turística⁵.

LA GASTRONOMÍA COMO RECURSO TURÍSTICO EN LA CIUDAD DE USHUAIA

La gastronomía que se ofrece a los visitantes toma como base productos primarios autóctonos provenientes de la actividad pesquera, como pescados y mariscos, y también de la cría de ganado ovino, el tradicional “cordero patagónico”. La cocina fueguina retoma “el gusto” de los primeros pobladores. La práctica de pesca artesanal proviene del pueblo originario de los Yámanas, nómades del mar, que se alimentaban de mariscos obtenido del canal Beagle.

En los últimos años, el INFUETUR ha realizado relevamientos para conocer el estado de situación de materias primas, productores y la oferta gastronómica de zonas como Puerto Almanza con el objetivo de seguir desarrollando el producto y diseñar estrategias de comercialización directa del producto gastronómico. También en Puerto Almanza y Punta Paraná, el asentamiento urbano más austral de Argentina, a 70kms de la capital fueguina, existe la denominada “Ruta de la Centolla”; el corredor agroturístico que nació en 2014. Se trata de un colectivo que nuclea productores, pescadores y emprendedores a través del impulso del Programa Cambio Rural II y la Agencia de Extensión Rural del INTA en Ushuaia⁶.

Desde la Agencia de Desarrollo Ushuaia Bureau se promueve la adhesión de emprendimientos gastronómicos a la Cámara Hotelera y Gastronómica de Tierra del Fuego, buscando promover mejoras en las prácticas bromatológicas y su inclusión en los circuitos de promoción del destino. De acuerdo a uno de los referentes de la cámara de turismo de la ciudad entrevistado, desde hace unos años se

trabaja en la concreción de festivales que aporten a la difusión de la gastronomía local, pensados tanto para el público visitante como para el local, “... que la persona que vive acá lo pueda disfrutar y se dé cuenta de que el gran beneficio de vivir en una ciudad turística es esta posibilidad de tener mucha gastronomía diferente, con platos típicos”.

Entre los antecedentes de eventos en esta línea se pueden nombrar el Festival Internacional Gastronómico “Ushuaia a fuego lento” vigente hasta 2009; el Encuentro de Patrimonio Gastronómico “Frutos de mar, desde el agua a la mesa fueguina”, que en 2019 cumplió su cuarto año consecutivo, y el “Festival Gastronómico del Fin del Mundo”, con su primera edición en 2019. Otro evento a destacar ha sido el Curso internacional de la OMT: “La gastronomía como factor de atracción turística”, realizado en Ushuaia entre septiembre de 2017.

Asimismo, en julio de 2018 se promulgó en la ciudad de Ushuaia la ordenanza municipal n° 5471, que crea el “Programa Municipal de Fomento e Incentivo para Emprendedores que Realicen Actividades Productivas Rurales con Orientación Turística”. El programa se basa en la identificación de productores y zonas productivas, fomento del empleo rural no agrícola y al valor agregado, diversificación productiva; mayor interacción entre turistas y residentes y en el fomento del asociativismo.

CERVEZAS ARTESANALES DEL FIN DEL MUNDO

En el país existen localidades como Villa General Belgrano (Córdoba), El Bolsón y Bariloche (Río Negro), Mar del Plata y La Plata (Buenos Aires) y Santa Fe, que cuentan con una importante trayectoria dentro del turismo cervecero nacional⁷, destacándose por la variedad y calidad de cervecerías artesanales locales de gran reconocimiento (Suarez y Zuliani, 2016; Winkelman, Colino y Civitaresi, 2019; Colino et al. 2017; Costanzo, 2015; Sager, 2016).

En los últimos años, la ciudad de Ushuaia ha comenzado a vivenciar el surgimiento de diversas cervecerías artesanales de origen local. A septiembre de 2019, se habían identificado 13 marcas: Hakuerum, Kumata, Birra del fuego, Sloog, Lom, Leun, Oshovia, Muntzer, Garibaldi, Duvloc, Pluschow, Beagle y Cape Horn. Del total, se pudo entrevistar a ocho de ellas.

Beagle y Cape Horn son las más antiguas, con mayor experiencia y con mayor escala y volumen de producción. Ambas comenzaron sus actividades a fines de los noventa (también en aquella época existían, las cervezas Hain y la que se producía y comercializaba en el bar local Kuar, aunque luego desaparecieron del mercado). A nivel nacional se podrían ubicar en el mismo período en el que surgieron las cervecerías Antares de Mar del Plata (1998), y Berlina, de San Carlos de Bariloche (2004). En 2010, Fuegoian Beverage Company S.A. adquiere las cervecerías Beagle y Cape Horn. Las demás surgieron en años recientes, comenzando a comercializar entre 2017 y 2019, reflejando un gran crecimiento del sector en un corto periodo, con buenos resultados y con demandas superiores a su capacidad de producción.

Este entramado cervecero artesanal está compuesto por pequeñas y micro cervecerías. Gran parte de los productores entrevistados comenzaron su capacitación de manera autodidacta e iniciando sus actividades con financiamiento propio, de familiares o personas cercanas. Con el tiempo, algunos pocos accedieron a créditos bancarios para continuar invirtiendo y en 2017, 7 de los entrevistados recibieron subsidios no reembolsables por parte del gobierno provincial.

A excepción de Fuegoian, la cual cuenta con 15 trabajadores permanentes, entre 1 y 5 personas trabajan de manera permanente en el resto de los emprendimientos (incluyendo propietario, socios y/o familiares). Mientras la primera produce 50.000 lts. mensuales en temporada alta, las demás, en promedio, elaboran y comercializan 5.000 lts. por mes en la misma temporada alta.

La comercialización⁸ se realiza a través de canales directos de venta (en fábrica y bares propios) e indirectos (bares y restaurantes de terceros, supermercados -solo Beagle-). En los últimos años, ha ganado popularidad la modalidad de “tap room”, donde el productor logra una relación más cercana con los consumidores en su propia fábrica, organiza eventos de cata y visitas a la fábrica, transmitiendo

la identidad y personalidad de su cervecería. De las entrevistadas, una ya trabaja con agencias de viajes con visitas guiadas y la segunda, difunde por redes sociales encuentros de degustación los viernes al terminar la producción.

A excepción del agua, los demás ingredientes (malta, levadura y lúpulo) e insumos (botellas, barriles, etc) son comprados y traídos desde fuera de la provincia y representan una de las mayores restricciones para el producto local. Entre diez y quince días puede tomar la entrega de un pedido. Además de las distancias, el ingreso por transporte terrestre se hace por Chile, a través de barcaza o ferry, introduciendo variables que no dependen

exclusivamente del contexto nacional y el paso por aduanas. Los productores han relatado casos donde la producción se detuvo por no contar con un insumo; problemática que atraviesa a toda la gastronomía en general, “...la cuestión más conflictiva en gastronomía es la regularidad y la calidad de la provisión de la materia prima; si se trabajan con productos locales es más factible tener un buen producto y así poder darle la nota de distinción” (entrevista técnica INFUETUR).

“LA EXPRESIÓN DE UNA IDENTIDAD TERRITORIAL QUE NOS PRECEDE Y LLEGA HASTA LA ACTUALIDAD, LE OTORGA AL PRODUCTO LA SINGULARIDAD DE LO LOCAL, DE LO QUE NO ES POSIBLE CONFUNDIR CON OTRO. EN UN CONTEXTO NACIONAL Y MUNDIAL DE AUGE DE LAS CERVEZAS ARTESANALES, LAS PARTICULARIDADES QUE MARCAN UNA DIFERENCIA CON EL RESTO SON AQUELLAS QUE SE ENCARGAN DE ACENTUAR EL CARÁCTER MENOS GLOBALIZADO DEL PRODUCTO.”

En cuanto a la articulación horizontal, casi la totalidad de los entrevistados forma parte de la “Unión de Cerveceros Artesanales Fuegoianos” (UCAF) creada en 2017 y aún sin figura legal. Algunos también están vinculados a organizaciones de mayor escala y a nivel nacional como la Asociación Civil “Somos Cerveceros” o la Cámara de cerveceros artesanales de Argentina. En octubre de 2017 la UCAF organizó el primero de cuatro encuentros “Cerveceros Fuegoianos” en la localidad de Tolhuin, donde participaron cervecerías de toda la provincia (Figura N° 2).

En 2018 se llevó a cabo el “Encuentro de productores cerveceros” organizado por el Ministerio de Producción de la provincia y auspiciado por la Embajada de Irlanda, con una charla brindada por una maestra cervecera de aquel país. Dicho evento marca el único antecedente de encuentro entre un actor estatal y el sector. También algunas cervecerías han



participado de eventos culturales diversos (Festival de cine de montaña, ferias de comidas, encuentros motoqueros, de trineos de carrera de perros, entre otros) donde venden sus productos dando a conocer su marca, generando vínculos con consumidores y colegas.

En lo que respecta a la dimensión ambiental es importante tener en cuenta que la producción de cerveza genera residuos sólidos y líquidos. Los cerveceros de Ushuaia tienen acceso al sistema cloacal para el vertido de líquidos y solubles generados durante la elaboración y limpieza de equipamientos. Entre los residuos insolubles surge el bagazo, un subproducto generado por los restos del grano húmedo de la cebada pregerminada⁹. La empresa Fuegian entrega a la Agencia INTA el bagazo para ser reutilizado en la preparación de compost, alimento para caballos y gallinas. No obstante, el destino del bagazo es aún una problemática importante a resolver, por el volumen creciente y la contaminación ambiental provocada¹⁰.

CERVEZAS CON IDENTIDAD TERRITORIAL

Antes de la llegada del hombre blanco, este lugar fue habitado por pueblos originarios que le dieron el nombre a la ciudad. En los últimos años, como parte de un proceso constatable en toda América Latina de revalorización y reivindicación de nuestra historia y nuestros antepasados, varios lagos de la región fueron renombrados con sus nombres originales (Lago Acigami -lago Roca- y Lago Khami -lago Fagnano-, en lengua Yagán y Selk'nam).

En el paisaje imaginario local estas referencias siguen presentes y eso se refleja en la elección de los

nombres de las cervezas locales, pero también en la gráfica, en las imágenes y símbolos utilizados en sus etiquetas o canales de difusión, donde la historia fueguina no deja de estar presente. De las cervecerías identificadas, cinco llevan de nombre alguna palabra en lengua aborigen, otras hacen referencia a algún accidente geográfico de la isla, o a exploradores y aventureros que se animaron a la odisea de llegar hasta el fin del mundo (Figura Nro. 3).

La expresión de una identidad territorial que nos precede y llega hasta la actualidad, le otorga al producto la singularidad de lo local, de lo que no es posible confundir con otro. En un contexto nacional y mundial de auge de las cervezas artesanales, las particularidades que marcan una diferencia con el resto son aquellas que se encargan de acentuar el carácter menos globalizado del producto. “Las estrategias de distinción e identificación de productos tienen efectos en la circulación y pueden ser observados en el análisis de narrativas sobre historia y geografía de la ciudad, sobre materias primas y aprendizajes de elaboración de cerveza artesanal” (Heath y Meneley, 2007, citados en Kaderian, 2018, p. 40).

En la búsqueda de diferenciación a partir de un mayor énfasis en el vínculo producto-territorio, algunos cerveceros decidieron innovar introduciendo ingredientes locales a sus recetas, acentuando su papel tanto artesanal como local. Algunos ejemplos son el estilo Turba Smoked Black IPA de Beagle, ahumada con turba. También han probado con pimienta de canelo y con chocolate artesanal de la ciudad. En este proceso de experimentación, otros están probando recetas con sauco y “barba de viejo” (un tipo de líquen que crece en la corteza de los árboles).

Figura N°3: Logos de cervecerías locales



Fuente: cuentas oficiales de las cervecerías en Facebook.

APORTES Y REFLEXIONES

¿Cómo es posible promover el desarrollo del sector cervecero como recurso turístico del destino Ushuaia? ¿Qué estrategias? ¿Qué políticas públicas resultan pertinentes en este sentido? ¿Qué aprendizajes aportan las experiencias previas de promoción y desarrollo de productos turismo-gastronómicos en la isla? Con la intención de introducir aportes tendientes a responder estas preguntas, la caracterización y análisis hasta aquí presentado habilita pensar en las siguientes líneas de acción y estrategias para mejorar y potenciar el desempeño del sector, y de la gastronomía local en general, y su vínculo con la actividad turística.

Efectuar una serie de reflexiones y aportes para el fortalecimiento de políticas públicas que consoliden el sector y favorezcan la construcción sectorial como recurso turístico conlleva pensar en dos dimensiones posibles en el quehacer público.

Por un lado, la dimensión territorial de generar valor simbólico local y capacidad de articulación colectiva, que impacten en la consolidación del aporte de la producción de cerveza en la gastronomía local.

En la otra vereda, pensar aportes que refuercen la producción individual de cada emprendimiento como eslabones necesarios y constituyentes del desarrollo del sector cervecero como recurso turístico local. El aumento de la competitividad, el acceso a mejores precios y condiciones de aprovisionamiento, la producción ambientalmente responsable y consolidar años de trayectoria son elementos centrales para fortalecer a cada emprendimiento.

En relación a la primera dimensión, la ciudad de Ushuaia cuenta con una trayectoria dentro de la cultura cervecera mayor a los veinte años, esto le otorga una característica que otras localidades no tienen. Esta bebida forma parte del imaginario ya establecido para los habitantes de la ciudad y es una oportunidad de probar algo nuevo para los miles de turistas que llegan anualmente a Ushuaia. Sin embargo, la mayoría de los productores no cuenta con tantos años de experiencia, por lo que la generación de capacidades es importante para acompañar el sostenimiento del emprendimiento y consolidar “vocaciones”.

Sobre esta base es que se propone impulsar alianzas estratégicas y ejes de acción para la promoción de las cervezas artesanales y de toda la gastronomía local buscando la consolidación y difusión de la identidad regional y actividades asociadas al turismo gastronómico. Se considera necesario seguir apostando a los dispositivos participativos que promuevan capacidades cooperativas y un verdadero vínculo de intercambio entre cerveceros. La creación de acuerdos para sostener objetivos comunes y a largo plazo es la mejor estrategia para sobrevivir y fortalecerse como sector. En este sentido la organización es fundamental, los vínculos de confianza y respeto se construyen a partir del diálogo, el cumplimiento de los compromisos asumidos y la construcción de una visión común.

Evaluar el desarrollo de circuitos de visitas guiadas a los espacios de producción, es otra acción a explorar en el vínculo turismo y cerveza. Una política en esta línea conllevaría desarrollar un plan de marketing conjunto. En el análisis hecho sobre el

caso de la cerveza artesanal platense, Sager (2016) argumenta que “las cervecerías necesitan colaborar entre ellas y crear fuertes alianzas con otras empresas como hoteles, restaurantes y tour operadores, además de autoridades de marketing y turismo” (p.47). En las entrevistas, funcionarios y empresarios del sector turístico, y cervecero en particular, reconocen el potencial y el valor de impulsar el turismo gastronómico en Ushuaia como en toda la provincia.

Como estrategia de difusión y promoción turística, entre los entrevistados emergen propuestas diversas orientadas a la organización de fiestas y eventos que tengan a la cerveza artesanal como protagonista. El acompañamiento del municipio es clave para impulsar el intercambio de experiencias y aprendizajes, la proyección conjunta y la generación de alianzas¹¹. De igual manera, la declaración de interés turístico de eventos gastronómicos organizados en la ciudad es una estrategia de validación y legitimación dentro de la oferta turística local, que sería útil para aumentar y diversificar las actividades de recreación en el casco urbano. En este sentido, el Festival gastronómico del Fin del Mundo realizado en 2019¹², el cual ofreció variados menús degustación y un programa diario de cursos y clases magistrales de chocolatería, preparación de cordero fueguino, entre otros, podría sumar a futuro la presencia de bebidas artesanales producidas localmente. El maridaje de cerveza artesanal con platos típicos y productos regionales es una propuesta que podría enaltecer la gastronomía local y la identidad fueguina en el mundo. A su vez, esto impulsaría la organización del sector cervecero para poder formar parte, incentivando a la mejora en la calidad y diferenciación de sus cervezas.

La propuesta de marca destino “Visit Ushuaia” impulsada por la Agencia de Desarrollo Ushuaia Bureau, promociona, a través de sus canales de difusión y eventos, el consumo de platos típicos y alimentos locales. Acciones en conjunto para la inclusión de cervezas artesanales a la estrategia comunicativa, ampliaría y diversificaría la imagen creada de la gastronomía local.

La política más general de construcción de la imagen “Ushuaia”, se basaría en reforzar una identidad territorial que está marcada por la historia de los pueblos originarios, inmigrantes, y pioneros que han dejado huella en el territorio. La imagen del fin del mundo, de una ciudad rica en diversidad, por su historia y contemporaneidad, le conceden a la propuesta fundamentaciones para convocar de manera abierta a todos los productores gastronómicos interesados en enaltecer la cultura local frente al mundo

En cuanto a lo referido a fortalecer individualmente a cada productor, emerge la oportunidad de promover políticas locales y provinciales tendientes a acompañar y reforzar los procesos de crecimiento y desarrollo de los emprendimientos cerveceros como un recurso turístico del destino Ushuaia.

“LA CREACIÓN DE ACUERDOS PARA SOSTENER OBJETIVOS COMUNES Y A LARGO PLAZO ES LA MEJOR ESTRATEGIA PARA SOBREVIVIR Y FORTALECERSE COMO SECTOR. EN ESTE SENTIDO LA ORGANIZACIÓN ES FUNDAMENTAL, LOS VÍNCULOS DE CONFIANZA Y RESPETO SE CONSTRUYEN A PARTIR DEL DIÁLOGO, EL CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS ASUMIDOS Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA VISIÓN COMÚN.”

Sería óptimo trabajar en políticas articuladas entre los tres niveles de gobierno impulsando medidas de apoyo tanto financiero, como de formación y capacitación. Desarrollar mayor competitividad en el sector cervecero artesanal implicaría también un trabajo coordinado entre productores, municipio y provincia en la definición de una normativa local de promoción, regularización y fiscalización específica a las particularidades de la actividad y a la escala productiva, de manera de generar un

marco de mayor previsión y certidumbre en la toma de decisiones. También es necesario trabajar en el diseño de normativas que regulen el posterior tratamiento de desechos y residuos de la elaboración de cerveza en la ciudad, pensando en la totalidad de una cadena de valor ambientalmente sustentable, en la que se tenga en cuenta el uso posterior del vidrio, barriles y otros envases, la reutilización del bagazo, y el tratamiento de las aguas residuales. Por otro lado, la articulación público-privada para la organización de compras de insumos colectivas -para disminuir costos y acceder a proveedores que sólo venden en grandes volúmenes- son acciones a impulsar, así como la creación de bancos de insumos que contribuyan a mejorar las condiciones de abastecimiento y logística.

El reconocimiento de políticas públicas ya im-

plementadas con resultados positivos permite el aprovechamiento de las capacidades construidas y apuesta al perfeccionamiento y consolidación de la misma en el tiempo (Graglia 2014). En concordancia con este punto de partida, el “Sello de Calidad Certificada Tierra del Fuego – Fin del Mundo” es una política provincial introducida en 2012 que distingue a aquellas pymes que hayan implementado un sistema de calidad productiva y trazabilidad¹³. Es un instrumento que refuerza la relación calidad-territorio. En línea con esto, los eventos significan una gran oportunidad para exhibir, promocionar y lograr reconocimiento de este vínculo. Hasta el momento, Beagle es la única cervecería que participa en la Feria “Caminos y Sabores” de la ciudad autónoma de Buenos Aires, promocionando el destino Ushuaia y sus productos. Un beneficio con el que Beagle cuenta por haber obtenido este Sello de calidad certificada. Su participación en un evento de relevancia nacional refuerza la idea de que la gastronomía local puesta en valor es parte de la oferta turística de Ushuaia y un reflejo de su identidad y tradición. Este hecho marca una oportunidad y un desafío para el resto de las cervezas locales que, alcanzado la certificación, podrían llevar su producto a otro nivel de visibilización y validación.

CONCLUSIONES

En un mundo dominado por la globalización y sus consecuencias surgen manifestaciones diversas en la búsqueda de algo propio, algo único y distintivo de todo lo demás, lo que se genera, se produce y se vive desde el territorio. La revalorización de saberes tradicionales, costumbres, sabores, aromas y productos típicos surge como una estrategia para poder actuar por fuera de los mandatos globales y apostar por la particularidad del saber-hacer de los pueblos. En un contexto que exige mayores niveles de competitividad para sobrevivir, estas decisiones se vuelven necesarias para reafirmar lo propio y la identidad de los territorios.

Madoery (2016) expone que si todavía no se ha podido encontrar un concepto mejor que el de desarrollo para expresar expectativas de mejor calidad de vida, entonces sepamos disputarlo para que el sentido que se nos es dado no nos limite, o nos condene al fracaso por no poder alcanzar el progreso universal que las recetas de las grandes potencias han hecho a su medida. El autor plantea la necesidad de re-significar la idea de desarrollo, planteando una política de desarrollo situada, desde nuestros territorios y con nuestras propias miradas. El

rol de las políticas de desarrollo local o territorial pensadas y activadas desde y con los actores locales juegan un papel clave en este sentido.

En el análisis del caso elegido, la oportunidad surge de las nuevas experiencias que van surgiendo de manera asociada a la actividad turística, las cuales contribuyen a diversificar el sector, ampliar la oferta, generar nuevos entramados productivos, poner en valor los recursos locales, agregar valor en origen y fomentar las economías regionales.

La elaboración artesanal de cervezas es una tendencia a nivel mundial, la particularidad está dada en lo que cada cervecero introduce de innovador a su producto, y lo diferencia del resto. La cerveza artesanal originada en Ushuaia es distinta a cualquier otra; la distinción surge de lo que se aporta desde el territorio. Una receta propia, un estilo particular, un ingrediente de origen local, una historia única, la experiencia singular de degustarla en su lugar de origen, la “ciudad del fin del mundo”.

Existen oportunidades a considerar y por supuesto también ciertas problemáticas a trabajar. Se puede hacer hincapié en la necesidad de reforzar lazos de confianza y crear redes entre productores, mantener e impulsar espacios de intercambio y participación. La conformación de entornos territoriales favorables no solamente requiere de un sector privado organizado, además debe contar con gobiernos locales y sub-nacionales activos y una red de instituciones de apoyo como la universidad y la Agencia de Desarrollo. Es importante trabajar estratégicamente en un verdadero impulso a la organización de un sistema productivo territorial, que de forma sinérgica combine los recursos disponibles y construya capacidades en pos de un proyecto de desarrollo autónomo y sostenible.

En este proceso, los puntos claves que forman parte de este análisis incluyen ejes posibles para el diseño de políticas públicas pensadas desde el territorio, para la promoción y desarrollo de la gastronomía local y la cerveza artesanal en particular, asociada al turismo en la ciudad de Ushuaia. Apostar a la gastronomía local es una oportunidad para enaltecer nuestros recursos humanos, simbólicos, culturales y materiales, así como también, una manera de poner en valor el trabajo de los emprendedores locales, la historia del territorio y la identidad que le da sentido a nuestras prácticas.

NOTAS

1. El presente trabajo se enmarca como resultado final de la carrera de grado Licenciatura en Desarrollo Local- Regional de la Universidad Nacional Villa María (UNVM).
2. Para una descripción detallada del relevamiento ver Buiatti (2020).
3. Informe Estadístico 2018 Secretaría de Turismo, Municipalidad de Ushuaia
4. <https://infuetur.gob.ar/historia>
5. <https://www.dossiernet.com.ar/articulo/ushuaia-presento-su-nueva-marca-destino--visit-ushuaia-desarrollada-por-thet-studio/19991>
6. <https://inta.gob.ar/noticias/ruta-de-la-centolla-agroturismo-produccion-y-alimentacion-convergen-en-el-fin-del-mundo>
7. <https://www.cronista.com/clase/gourmet/Mapa-cerveceros-argentinos-5-destinos-para-los-amantes-de-la-birra-artesanal-20190116-0004.html> Copyright © www.cronista.com
8. La cerveza se comercializa en botellas de vidrio, barriles, growlers, latas y botellas pet.
9. https://inta.gob.ar/sites/default/files/imagenes/articulo_ferrari.pdf
10. <http://www.alimentosargentinos.gob.ar/HomeAlimentos/Nutricion/documentos/TendenciaBagazo.pdf>
11. Un ejemplo ha sido el “Congreso de cerveza artesanal Patagonia Sur”, organizado por la cooperativa Pulpo Rojo en Trelew, Chubut en noviembre de 2019.
12. <https://visitushuaia.tur.ar/FestivalGastronomicoFDM/programa>
13. <https://industria.tierradelfuego.gob.ar/sello-de-calidad/>

BIBLIOGRAFÍA

- Alburquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Revista de la CEPAL, N°82; 157-171.
- Alburquerque, F. (2015) “El enfoque del desarrollo económico territorial”. En: Costamagna, P. & Perez Rozzi, S. Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial. Los aprendizajes desde ConectaDEL. Ed. ConectaDEL, Buenos Aires, pp.10-43
- Alburquerque, F., & Pérez, S. (2013). “El desarrollo territorial: enfoque, contenido y políticas”. Revista Iberoamericana de Gobierno Local-RIGL. (4), 1-24.
- Almirón, A., Bertonecello, R., Kuper, D., & Ramírez, L. (2008). “El turismo como impulsor de desarrollo en Argentina. Una revisión de los estudios sobre la temática”. Aportes y Transferencias vol. 12(1): 57-86.
- Álvarez, M. y Sammartino, G. (2009). “Empanadas, tamales y carpaccio de llama: Patrimonio alimentario y turismo en la Quebrada de Humahuaca - Argentina”. Estudios y Perspectivas en Turismo, vol. 18 (2): 161-175
- Arocena, J. (1995). “El Desarrollo Local. Un Desafío Contemporáneo”. Caracas: Nueva Sociedad.
- Barrera, E. (2006). “Rutas alimentarias: estrategias culturales de desarrollo territorial”. Patrimonio Cultural y turismo. Cuadernos. N° 15. Disponible en https://www.agro.uba.ar/users/barrera/publicaciones/rutas_alimentarias_estrategia_cultural_de_desarrollo_rural_2006.pdf
- Boisier, S. (2005). “¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?” Revista de la CEPAL Nro. 86, 47-62. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/11068-hay-espacio-desarrollo-local-la-globalizacion>
- Brito, L. M. & Botelho, D. (2018) “La gastronomía como marca de destino. Propositiones en Minas Gerais – Brasil”. Revista Estudios y Perspectivas en Turismo 27(2): 390-412
- Buiatti, F. (2020). “Análisis territorial de la cerveza artesanal y sus productores como recurso gastronómico asociado al turismo. El caso de la ciudad de Ushuaia”. Trabajo Final de Grado, UNVM.
- Colino, E., Civitaresi, H. M., Capuano, A., Quiroga, J. M., & Winkelman, B. (2017). “Análisis de la estructura y dinámica del complejo cervecero artesanal de Bariloche, Argentina”. Revista Pilquen, vol. 20(2): 79-91.
- Colino, E., & Savarese, M. (2020). “Chocolates artesanales e identidad territorial en retroalimentación con el destino Bariloche (Argentina)”. Estudios y perspectivas en turismo, 29(3), 749-769.
- Costanzo, P. (2015). “El potencial turístico de la cerveza artesanal en Mar del Plata. Monografía de Graduación”. UNMdP, Argentina. Disponible en <http://nulan.mdp.edu.ar/2165/1/costanzo.2015.pdf>
- De Jesús-Contreras, D., Thomé-Ortiz, H., Espinoza-Ortega, A., & Vizcarra-Bordi, I. (2017). “Turismo agroalimentario una perspectiva recreativa de los alimentos emblemáticos desde la geografía del gusto.” Estudios Y Perspectivas En Turismo, 26(1), 549-567.
- Espeitx, E. (2004). “Patrimonio alimentario y turismo: una relación singular”. Pasos, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, Vol. 2 N° 2: 193-213.
- Ferraro, C. y Costamagna, P. (2002). “Competitividad territorial e instituciones de apoyo a la producción en Mar del Plata”. CEPAL, SERIE Estudios y perspectivas, Oficina CEPAL Buenos Aires N° 8: 1-53 https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4873/1/S027494_es.pdf
- Graglia, J. E., (2014). “Políticas públicas para el desarrollo local y regional”. Buenos Aires, Argentina: ACEP- Asoc. Civil de Estudios Populares. KAS – Konrad Adenauer Stiftung. 158p.
- Huertas, F. O. (2015). “La articulación de políticas pú-

blicas de turismo, el desarrollo de la actividad y su correlación con el PBG en Ushuaia, Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, República Argentina, desde 1988 hasta 2010”. Tesis de Maestría, UNQ. Disponible en https://ridaa.unq.edu.ar/bitstream/handle/20.500.11807/187/TM_2015_huertas_005.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Kaderian, S. (2018). “Lo artesanal como mediación técnica y simbólica: Cultura, identidad local y aprendizaje en la cerveza artesanal de Bariloche, Argentina”. RIVAR (Revista Iberoamericana de Viticultura, Agroindustria y Ruralidad), Vol 5(15): 39-63.
- López-Guzman, T., & Sánchez Cañizares, S. M. (2012). “La gastronomía como motivación para viajar. Un estudio sobre el turismo culinario en Córdoba”. PASOS, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural., 575-548.
- Madoery, O. (2016). “Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias”. Ediciones UNTDF, 317p., Ushuaia, Argentina.
- Sager, I. V. (2016). “Turismo cervecero? La cerveza artesanal platense como nuevo atractivo turístico. Una interacción público-privado con final abierto”. Tesis de grado, UNLP, Argentina. Disponible en <http://catalogo.econo.unlp.edu.ar/meran/opac-detail.pl?id1=19360#.YKLpc6gzY2w>
- Suárez, G., & Zuliani, F. (2016). “De ventajas y territorios. El caso de los cerveceros artesanales de Villa General Belgrano”. UNVM, Disponible en http://biblio.unvm.edu.ar/opac_css/doc_num.php?explnum_id=1212
- Toselli, C. (2019). “Turismo, patrimonio cultural y desarrollo local. Evaluación del potencial turístico de aldeas rurales en la provincia de Entre Ríos, Argentina”. Pasos (Revista de Turismo y Patrimonio cultural), vol 17 (2): 343-361
- Vázquez Barquero, A. (2007) “Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial”. Revista Investigaciones Regionales, 11: 183-210
- Wallingre, N. (2004). “El turismo como factor de reconversión productiva local en la ciudad de Ushuaia, República Argentina”. Revista Turismo y Sociedad Nro, 3:86-95.
- Winkelman, B., Colino, E. y Civitaresi, H.M. (2019). “El Sistema Agroalimentario Localizado de la Cerveza Artesanal de San Carlos de Bariloche, Argentina”. RIVAR (Revista Iberoamericana de Viticultura, Agroindustria y Ruralidad), 6(18): 34-58

ESCENARIOS FUTUROS PARA LA REGIÓN METROPOLITANA CONFLUENCIA (RMC), EN EL CONTEXTO DE LA EXPLOTACIÓN DE VACA MUERTA Y LA CRISIS DEL CORONAVIRUS¹



ADRIANA GIULIANI

Doctora en Administración y Política Pública por la Universidad Nacional de Córdoba. Magister en Historia Económica y de las Políticas Económicas por la Universidad de Buenos Aires. Profesora e investigadora en la Facultad de Economía y Administración de la Universidad Nacional del Comahue. Directora del proyecto de investigación “El desarrollo territorial de la Norpatagonia y sus escenarios futuros” Facultad de Economía y Administración (FaEA) y CoDirectora del Centro de Estudios e Investigación en Asuntos Cooperativos (CEIAC), ambos de la Universidad Nacional del Comahue.



CECILIA BARRERA

Arquitecta por la Universidad Nacional de Córdoba y Especialista en Municipio y Desarrollo Territorial por la Universidad Nacional del Comahue. Actualmente cursa la Maestría en Desarrollo Territorial y Urbano de la Universidad Nacional de Quilmes. Se desempeña como Directora Provincial de Planificación de Proyectos Estratégicos en la UPEFE, Organismo del Gobierno de Neuquén. Forma parte de la Región Metropolitana Confluencia (RMC), en representación del gobierno provincial. Es miembro del equipo de investigación “El desarrollo territorial de la Norpatagonia y sus escenarios futuros” de FaEA – UNCo

RESUMEN

La Prospectiva es utilizada en la planificación del desarrollo, en tanto propicia la construcción de una visión de futuro dinámica y a largo plazo y genera la posibilidad de identificar las acciones necesarias para convertir esa visión en políticas públicas, a través de programas o proyectos. Involucra dos conceptos centrales: la anticipación, que expresa la idea de observar lo que está por venir y la producción de imágenes de futuro, generalmente mediante el método de construcción de escenarios. Puede entenderse como un proceso intelectual que permite identificar “futuros posibles”, “futuros probables” o “futuros deseables”. Los futuros posibles y probables se construyen a partir de mirar objetivamente lo que ocurre en el presente, de reflexionar sobre la realidad y sus alcances. Los futuros deseables “responden a la proyección subjetiva de los anhelos, temores, deseos e intereses de los actores sociales” (Medina Vasquez, Becerra & Castaño, 2014).

El objetivo del presente artículo es plantear diferentes escenarios para la Región Metropolitana Confluencia, integrada por 12 municipios y las provincias de Neuquén y Río Negro, con la finalidad de abordar en forma conjunta las problemáticas derivadas de la explotación de hidrocarburos no convencionales en Vaca Muerta, formación geológica localizada en la cuenca Neuquina. Esta experiencia se enmarca a partir de la posibilidad de financiamiento BID con el Programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI), en el contexto de crisis actual a partir de la pandemia Covid 19 que se transita a nivel mundial.

El trabajo surge del proyecto de investigación “El

Desarrollo Territorial de la Norpatagonia y sus escenarios futuros”. En este marco, una versión de este trabajo se presentó en el V Congreso de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Villa María en octubre 2020; previamente, en 2019, se publicó un artículo en la revista Cuadernos de Investigación – Serie Administración N° 1, que contenía el diagnóstico a partir del cual se construyeron los escenarios del presente trabajo.

Palabras clave: Prospectiva. Escenarios. Desarrollo Territorial. Norpatagonia. Región Metropolitana Confluencia

ABSTRACT

Prospectiva is used in development planning, as it promotes the construction of a dynamic and long-term vision for the future and generates the possibility of identifying the necessary actions to turn that vision into public policies, through programs or projects. It involves two central concepts: anticipation, which expresses the idea of observing what is to come and the production of images of the future, usually through the method of building scenarios. It can be understood as an intellectual process that allows to identify “possible futures”, “likely futures” or “desirable futures”. Possible and probable futures are built on objectively looking at what is happening in the present, reflecting on reality and its scopes. Desirable futures “respond to the subjective projection of the longings, fears, desires and interests of social actors” (Medina Vasquez, Becerra & Castaño, 2014). The objective of this article is to propose different scenarios for the Confluence Metropolitan Region, composed of 12 municipalities and the provinces of Neuquén and

Río Negro, in order to jointly address the problems arising from the exploitation of unconventional hydrocarbons in Vaca Muerta, geological formation located in the Neuquina basin. This experience is part of the possibility of BID funding with the Development Program of Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI) and in the context of current crisis from the Covid 19 pandemic that is lived worldwide. The work arises from the research project “The Territorial Development of Norpatagonia and its future scenarios”. In this context, a version of this work was presented at the V Congress of Economic Sciences, National University of Villa María in October 2020; previously, in 2019, an article was published in the journal Cuadernos de Investigación - Serie Administración No. 1, which contained the diagnosis from which the scenarios of this work were built.

Keywords: Prospective. Scenarios. Territorial Development. Norpatagonia. Confluence Metropolitan Region

1. INTRODUCCIÓN

La Región Metropolitana de la Confluencia (RMC) constituye el sistema de ciudades más importante de la Norpatagonia Argentina y su conformación deriva de las problemáticas territoriales ocasionadas por la explotación de hidrocarburos no convencionales en Vaca Muerta, formación geológica localizada en la cuenca Neuquina².

Vaca Muerta ha tenido un fuerte impacto en las ciudades, no sólo en cuanto a la dinámica de crecimiento urbano de carácter explosivo, sino también porque ha significado un cambio de paradigma en

Imagen 1 – VACA MUERTA y la Región Metropolitana de la Confluencia



el territorio, a partir del paulatino desplazamiento de la fruticultura, tradicional motor de la economía regional.

La decisión de incrementar la provisión doméstica de energía a partir del gas y el petróleo generados en Vaca Muerta se ha ido materializando con políticas pensadas “desde arriba”, a través de instrumentos emitidos desde los distintos niveles del Estado con estímulos para propiciar oportunidades a operadoras multinacionales.

Espacio, territorio y región son categorías básicas para tener en cuenta en la definición de un proyecto nacional. Ellos no contribuyen conceptos absolutos, neutros, ni desprovistos de contenido; por el contrario, el territorio y la región son expresiones de la espacialización del poder y de las relaciones de cooperación o de conflicto que de ella derivan (Montañez Gómez, G. & Delgado Mahecha, O., 1998).

Siguiendo esta línea, nos apoyamos en el marco conceptual del Desarrollo Territorial: para que un territorio se desarrolle es preciso que el beneficio logrado en el crecimiento económico redunde en mejora de la calidad de vida de sus habitantes, presentes y futuros. Engloba la dimensión productiva, social, cultural y ambiental y requiere que las estrategias sean elaboradas a partir de la movilización y la activa participación de los actores territoriales (Albuquerque & Pérez Rossi, 2013).

Los problemas ambientales y sociales se han multiplicado en la Norpatagonia a un grado tal que los paliativos para dar respuesta han quedado muy retrasados y en buena medida se presentan como responsabilidad del Estado: Nacional, Provincial o Municipal, según el caso. Muchas de las manifestaciones relevantes derivan del desequilibrio territorial, ya que los procesos migratorios se aceleran en dirección a los que se muestran como territorios ganadores, en este caso el Alto Valle, especialmente

la Confluencia de los Ríos Neuquén, Limay y Negro (Guliani; Barrera & Martinez Guarino, 2019).

Las ciudades que componen la RMC, entre las que se encuentra Neuquén, capital de la provincia del mismo nombre, crecieron y se consolidaron territorialmente a partir de una aspiración desarrollista de principios del siglo XX, consistente en dar origen al valle irrigado a través de una obra de ingeniería que conformaba una red de canales de riego, propiciando así el desarrollo de la fruticultura. El proyecto

habilitó la configuración de una economía regional con características de arraigo de la población y contribuyó de ese modo a un proceso de construcción identitaria de la región.

La actual crisis del sector frutícola, debido entre otras cuestiones a las dificultades de acceder a un mercado global en una escala competitiva y a la incursión masiva de la explotación de hidrocarburos en la región a partir de la explotación de Vaca Muerta, evidencian las tensiones que se viven actualmente en la región metropolitana.

El avance del sector extractivo y la consecuente dinámica demográfica expansiva fueron modificando el patrón histórico del uso del

suelo, ocasionando una retracción de las tierras de cultivo y, en casos extremos, el abandono de las chacras (Svampa, 2018). Este proceso, potenciado por Vaca Muerta, tuvo significativos impactos en el sistema de ciudades, ocasionando crecientes demandas relativas a la dotación de infraestructura habitacional, sanitaria, educativa y de conectividad, entre otras (Guliani & Barrera, 2019).

En este contexto, los municipios más afectados, en conjunto con ambos gobiernos provinciales (Neuquén y Río Negro) se han propuesto abordar en forma conjunta las problemáticas que derivan de este impacto, hoy fuertemente potenciadas por la pandemia del coronavirus.

“EL AVANCE DEL SECTOR EXTRACTIVO Y LA CONSECUENTE DINÁMICA DEMOGRÁFICA EXPANSIVA FUERON MODIFICANDO EL PATRÓN HISTÓRICO DEL USO DEL SUELO, OCASIONANDO UNA RETRACCIÓN DE LAS TIERRAS DE CULTIVO Y, EN CASOS EXTREMOS, EL ABANDONO DE LAS CHACRAS (SVAMPA, 2018). ESTE PROCESO, POTENCIADO POR VACA MUERTA, TUVO SIGNIFICATIVOS IMPACTOS EN EL SISTEMA DE CIUDADES, OCASIONANDO CRECIENTES DEMANDAS RELATIVAS A LA DOTACIÓN DE INFRAESTRUCTURA HABITACIONAL, SANITARIA, EDUCATIVA Y DE CONECTIVIDAD, ENTRE OTRAS.”

GULIANI & BARRERA, 2019



En el presente trabajo, luego de describir el origen y los desafíos de la asociación de municipios denominada Región Metropolitana de la Confluencia, nos proponemos plantear los diferentes escenarios prospectivos a los que se enfrenta.

2. CONFORMACIÓN DE LA RMC

Hacia fines del 2016 y ante la posibilidad de financiamiento del DAMI 2³, inicia un proceso de trabajo participativo que involucra a dos gobiernos provinciales y 12 Municipios. Acuerdan identificarse como la Región Metropolitana Confluencia (RMC), integrada por las unidades ejecutoras provinciales, Unidad de Enlace y Ejecución de Proyectos con Financiamiento Externo (UPEFE) por Neuquén y Unidad Provincial de Coordinación y Ejecución del Financiamiento Externo (UPCEFE) por Río Negro, las áreas de planificación provinciales, Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE) por Neuquén y Secretaría de Proyectos Especiales y Enlace con el Consejo Federal de Inversiones (CFI), por Río Negro, los municipios neuquinos de Senillosa, Plottier, Neuquén, Centenario, Vista Alegre y San Patricio del Chañar y los municipios rionegrinos de Campo Grande, Contralmirante Cordero, Cinco Saltos, Cipolletti, Fernández Oro y Allen.

Durante el período de 2017 y principios del 2018 se trabajó en instancias participativas entre los doce municipios y las dos provincias en la definición de una priorización de proyectos a plantear en forma conjunta, en el marco del financiamiento.

A partir de diversos talleres e instancias de trabajo, la RMC acuerda generar estudios y una agenda

conjunta en base a cinco ejes estratégicos:

1. AMBIENTAL
2. LOGÍSTICO PRODUCTIVO
3. MOVILIDAD Y TRANSPORTE METROPOLITANO
4. INFRAESTRUCTURA VIAL Y FERROVIARIA
5. INSTITUCIONAL

Desde el eje ambiental se prioriza la generación de acciones, propuestas y acuerdos conjuntos que hagan hincapié en la preservación del valle irrigado y la reducción de la contaminación de la cuenca hídrica.

En cuanto al eje logístico productivo, el enfoque está puesto en el fortalecimiento de Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes) y demás emprendimientos, con la expectativa de consolidar un proceso de elaboración de productos de carácter endógeno. Se propone también abordar estrategias que contribuyan a una sistematización de los parques logísticos e industriales dentro de la RMC, con la finalidad de generar complementariedades entre los municipios.

El crecimiento disperso y de carácter explosivo, sumado al incremento del transporte de carga relacionado a la logística que demanda la actividad extractiva, hace que la movilidad urbana e interurbana dentro de la RMC se convierta en un verdadero caos. En este sentido, con el tercer eje priorizado la propuesta es elaborar un plan de movilidad

metropolitana que incorpore propuestas para un transporte público regional y el ordenamiento del transporte logístico y de carga a partir de las diversas actividades que se desarrollen en la región.

El cuarto eje tiene que ver con las mejoras necesarias en cuanto a la infraestructura vial y ferroviaria, dentro de la dinámica metropolitana, necesarias para el mejoramiento del sistema de movilidad en su conjunto.

La priorización del eje institucional tiene que ver con la necesidad de generar acuerdos, convenios mutuos y definir políticas públicas conjuntas, desde un abordaje regional. En este sentido, se percibe la necesidad de avanzar en un proceso de consolidación institucional de la RMC hacia una propuesta de gobernanza regional.

Institucionalmente se organizaron dos mesas de trabajo:

- MESA DE ACUERDOS METROPOLITANOS, MAM: Conformada como la mesa política de la RMC, cuenta con la representación de los doce intendentes y los funcionarios provinciales de UPEFE – UPCEFE, COPADE y Secretaría de Proyectos Especiales y Enlace con CFI. El objetivo de esta mesa es generar una agenda metropolitana, más allá del financiamiento DAMI, propiciar los acuerdos interjurisdiccionales entre las partes y validar el proceso de trabajo de la mesa técnica (Mesa Ejecutiva).

- MESA EJECUTIVA, ME: integrada por los representantes técnicos de cada una de las partes, asignados por decreto de cada intendente y resolución de los funcionarios provinciales respectivamente. El propósito de esta mesa es trabajar y generar los acuerdos necesarios para la elaboración de cada uno de los proyectos priorizados dentro del financiamiento DAMI, como así también en los temas definidos por la Mesa MAM a llevar adelante dentro de una agenda metropolitana.

El DAMI 2 abrió una nueva etapa en los procesos participativos e interjurisdiccionales de la región metropolitana. Es de destacar que dentro de las áreas metropolitanas involucradas en el programa, es la única conformada por dos jurisdicciones provinciales, que a su vez se encuentran gestionando conjuntamente el proceso. También se destaca que es la única reconocida como región y todo lo que implica reconocerse como tal; asimismo, involucra a las ciudades con sus áreas rurales y productivas dentro del proceso. Esto de algún modo se ve reflejado en los ejes estratégicos de trabajo acordados y abordados dentro del DAMI 2, que incluyen las problemáticas urbanas, el desarrollo productivo regional y la preservación del valle irrigado.

En el desarrollo de la MAM y la ME, se supo comprender que para perdurar en el tiempo era necesario también involucrar a los Concejos Deliberantes (no era requisito del programa). Si bien el objetivo hasta la fecha no se ha alcanzado en forma completa, se está intentando trabajar en esta dirección

y se ha logrado trascender un cambio de gobierno que significó renovaciones de dirigentes de la mayoría de los municipios y organismos involucrados.

En los acuerdos para la obtención del financiamiento se priorizó la generación de planes y estudios a escala de la región metropolitana, con la intención de contar con una documentación base a nivel regional y de ese modo dar una continuidad al proceso iniciado.

“LA PRIORIZACIÓN DEL EJE INSTITUCIONAL TIENE QUE VER CON LA NECESIDAD DE GENERAR ACUERDOS, CONVENIOS MUTUOS Y DEFINIR POLÍTICAS PÚBLICAS CONJUNTAS, DESDE UN ABORDAJE REGIONAL. EN ESTE SENTIDO, SE PERCIBE LA NECESIDAD DE AVANZAR EN UN PROCESO DE CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL DE LA RMC HACIA UNA PROPUESTA DE GOBERNANZA REGIONAL.”

Si bien está claro que el abordaje responde a problemáticas coyunturales, con una mirada anclada en el corto plazo, de algún modo es el ejercicio de ciudadanía compartida y la oportunidad de asumirse como región lo que puede significar un salto cualitativo.

El desafío seguramente radique en proponer un horizonte en forma conjunta y participativa, un escenario deseado, en el que se puedan identificar las dimensiones estratégicas del desarrollo, incorporando la visión del mediano y largo plazo con el objeto de diagramar acciones concretas para la coyuntura.

3. ESCENARIOS FUTUROS

La Prospectiva es utilizada en la planificación del desarrollo, en tanto propicia la construcción conjunta de una visión de futuro dinámica y a largo plazo y genera la posibilidad de identificar las acciones necesarias para convertir esa visión en políticas públicas, a través de programas o proyectos. Por otra parte, facilita la reflexión sobre la interdependencia entre todas las dimensiones del desarrollo de los territorios, como un proceso que engloba aspectos tanto cuantitativos como cualitativos (Medina Vasquez, Becerra & Castaño, 2014) en (Guliani; Barrera & Martínez Guarino, 2019).

Proceder prospectivamente implica involucrar dos conceptos centrales: la anticipación, que expresa la idea de observar lo que está por venir y la producción de imágenes de futuro, generalmente mediante el método de construcción de escenarios. Puede entenderse como un proceso intelectual que permite identificar “futuros posibles”, “futuros probables” o “futuros deseables”. Los futuros posibles y probables se construyen a partir de mirar objetivamente lo que ocurre en el presente, de reflexionar sobre la realidad y sus alcances.

Los futuros deseables “responden a la proyección subjetiva de los anhelos, temores, deseos e intereses de los actores sociales” (Medina Vasquez, Becerra & Castaño, 2014). Por consiguiente, la prospectiva no se limita a pronosticar los hechos más probables; se trata de una acción abierta que diseña múltiples caminos hacia el futuro, en los que se expresan en forma tangible las derivaciones de las decisiones que se toman hoy.

Construir escenarios es un ejercicio que lleva a alejarse imaginariamente del presente para divisar el escenario deseado. Y desde allí, regresar en una ida y vuelta contemplando el corto y el mediano plazo, para profundizar ya no sobre qué se quiere, sino sobre cómo se logra. De esa manera, el futuro se convierte en una poderosa palanca para tomar decisiones en el presente.

¿Cuáles son algunos de los beneficios de construir el escenario que deseamos?

Evitar improvisaciones propias de cuando se corre detrás de los problemas.

Encender las alertas sobre las amenazas, sobre el daño ambiental y, en especial, sobre el daño social.

Identificar mejor los proyectos y las acciones inmediatas que permitan redistribuir los frutos del crecimiento.

A partir de nuestras investigaciones sobre la Norpatagonia y el trabajo realizado en el proceso de armado de la RMC, con el sustento teórico de la visión prospectiva, identificamos cuatro escenarios futuros para la RMC, que se exponen a continuación:

1. ESCENARIO TENDENCIAL: Atravesado por la pandemia del coronavirus, en este escenario se visualiza el recrudescimiento de problemáticas urbano-territoriales que se venían desarrollando a un ritmo acelerado en la Región Metropolitana, en el marco de la actividad de Vaca Muerta.

El programa DAMI, con la continuidad de los recortes por parte de Nación debido a la necesidad de reasignar fondos a la emergencia sanitaria a raíz de la pandemia, llega disminuido y con muchas demoras en los procesos de ejecución. La pandemia vuelca la mirada hacia el interior de cada localidad, en un intento de abordar las problemáticas sanitarias emergentes y concretar medidas de distanciamiento social que sean aceptadas por la ciudadanía. Las medidas propuestas por las distintas jurisdicciones en ocasiones se contradicen entre sí, lo cual genera descontento social dado que las necesidades de movilidad, trabajo y abastecimiento se desarrollan dentro del conjunto regional.

Continúan las manifestaciones sociales “anti cuarentena” y el no cumplimiento de las medidas establecidas por cada uno de los gobiernos locales, que provoca un aumento acelerado de contagios de Covid 19, llevando a colapsar los sistemas de salud de ambas provincias dentro de la Región Metropolitana. La espera ansiosa de completar la vacunación parece ser la respuesta a todo.

De tal manera, los aspectos más salientes de este escenario serían los siguientes:

- Aumento en las dificultades de acceso al hábitat vinculado con la falta de empleo formal y las bajas dentro de la actividad hidrocarburífera sumado a las restricciones dentro del contexto de la pandemia, lo cual se refleja en una profundización de la pobreza y la desigualdad.
- Municipios y Provincias de la RMC no logran fijar una agenda conjunta que contribuya a

la consolidación del proceso colectivo surgido a partir del DAMI.

- Los recortes y demoras del programa generan descontento y frustración en las mesas de trabajo MAM y ME de la RMC, las cuales van discontinuando las reuniones y perdiendo el apoyo político de las partes.

- Conflictos en las escuelas de la región metropolitana en 2021 debido a las altas tasas de contagio, sumado a la falta de planificación en este aspecto, que deriva en la continuidad de clases por zoom y plataformas virtuales según la predisposición de cada docente, sin responder a una estrategia educativa conjunta. Esto contribuye a un desgaste de los alumnos que, sin fruto alguno dentro de los procesos de aprendizaje, van mermando la participación. Por otro lado, el alumnado que no cuenta con los medios informáticos y conexión a internet necesarios para el desarrollo de las actividades escolares, ve negado su derecho de acceso a la educación.

- En 2022, el ciclo lectivo se desarrollaría con serias dificultades sanitarias, con serios problemas en cuanto al cumplimiento de los protocolos de distanciamiento social.

- Hacia 2025 se percibe un horizonte en el que los niveles de alfabetización serán críticos, con un sistema educativo que apuesta a poder volver a la situación “normal”, identificada como la anterior a la pandemia, y que a 5 años de esta crisis no lo ha logrado, ni ha abordado un plan “B”.

- La crisis política se agudiza, se percibe un mayor deterioro de la democracia, más ingobernabilidad.

- En cuanto a las actividades económicas, este escenario mantiene la tendencia a la baja de la explotación de Vaca Muerta, debido a la continuidad de la caída de precios del barril de petróleo

a nivel global. La menor rentabilidad desalienta las inversiones, a pesar de las expectativas de los gobiernos nacionales y provinciales.

- Hacia 2025 el sector frutícola podría cesar su producción debido a la persistencia de la crisis, con gestiones que no logran abordar un plan de reactivación productiva apropiado. La pérdida del valle irrigado en las localidades de Allen, Fernández Oro, Centenario, Vista Alegre, Cinco Saltos y Contralmirante Cordero podría ser casi total, quedando vestigios de la actividad productiva en San Patricio del Chañar y Campo Grande, con muchas dificultades de sostenimiento dado

el avance de los procesos especulativos de la región. En estas condiciones se dificultaría el acceso a los alimentos para los habitantes de la Región Metropolitana, dado que los mismos son provistos desde otras provincias, con costos cada vez más altos. Por otra parte, el debilitamiento de la economía regional tendría severas repercusiones en el empleo.

- En lo macroeconómico, se reflejaría en presupuestos públicos deficitarios, restricción externa, inflación y endeudamiento creciente.

- Desde el punto de vista social, los problemas se

agudizan: aumentos del nivel general de precios, con la consecuente pérdida del poder adquisitivo y sus consecuencias en el consumo, la producción y el trabajo; crisis en educación y salud; creciente exposición a situaciones perjudiciales como la adicción al juego, a las drogas o al alcohol, problemáticas frecuentes en el mundo del trabajo petrolero. Crecimiento demográfico desordenado, basado en migrantes de otras partes del país y del exterior, que impacta sobre los servicios, la vivienda y sobre la calidad de vida en general.

El eje de este escenario es la riqueza de Vaca Muerta, basada en un recurso no renovable, sin garantías de sustentabilidad y la expectativa consiste en que, una vez superada la pandemia, todo tendería a volver a ser como antes.

“LA PANDEMIA VUELCA LA MIRADA HACIA EL INTERIOR DE CADA LOCALIDAD, EN UN INTENTO DE ABORDAR LAS PROBLEMÁTICAS SANITARIAS EMERGENTES Y CONCRETAR MEDIDAS DE DISTANCIAMIENTO SOCIAL QUE SEAN ACEPTADAS POR LA CIUDADANÍA. LAS MEDIDAS PROPUESTAS POR LAS DISTINTAS JURISDICCIONES EN OCASIONES SE CONTRADICEN ENTRE SÍ, LO CUAL GENERA DESCONTENTO SOCIAL DADO QUE LAS NECESIDADES DE MOVILIDAD, TRABAJO Y ABASTECIMIENTO SE DESARROLLAN DENTRO DEL CONJUNTO REGIONAL.”

En definitiva, se trata de un escenario de equilibrios inestables, lo que significa que, tarde o temprano, habrá de virar hacia un escenario caótico o de colapso.

2. ESCENARIO DE COLAPSO: Se define como un escenario caótico, de agravamiento del escenario tendencial, ante la posibilidad de derivar en un proceso sin planificación, contradictorio, con gestiones de gobierno centradas en la coyuntura y marcadas por los tiempos electorales.

En este escenario se distinguen gestiones de gobierno centradas en la coyuntura, debilitando la RMC y causando conflictos entre los actores institucionales, como así también el retiro del Programa DAMI para la región y la pérdida del financiamiento.

Sumado a esto, la crisis a nivel global desencadenada a partir de la pandemia Covid 19 impulsa a las grandes corporaciones, urgidas en recuperarse económicamente, a intensificar la explotación de Vaca Muerta, con mayores impactos en el territorio. El restablecimiento de los procesos migratorios hacia la RMC que esta nueva etapa trae aparejados incluye movimiento, circulación e intercambio poblacional con altos índices de contagio.

En este contexto se identifican las siguientes características:

- Profundización de la pobreza y desigualdad, sumada a un proceso de crecimiento poblacional de carácter explosivo con serias dificultades de acceso al hábitat, hacinamiento y serios problemas en la salud de la población.
- Municipios y Provincias de la RMC en conflicto, situación que se agrava por la ausencia del financiamiento DAMI y la crisis sanitaria de la región en su conjunto, poniendo en evidencia las dificultades de la gestión compartida. Se disuelven las mesas de trabajo MAM y ME, y cada municipio actúa independientemente.
- Mayores conflictos en las escuelas de la Región

Metropolitana en 2021 debido a las altas tasas de contagio; por otra parte, dada la falta de planificación educativa no se cuenta con la posibilidad de cursado virtual. Se suspende el ciclo lectivo por este período.

- En 2022, el ciclo lectivo se desarrolla con serias dificultades sanitarias, continúan las altas tasas de contagio y se incrementa la mortalidad infantil en el contexto de la pandemia.
- Hacia 2025 la situación es crítica y caótica, teniendo en cuenta la mayor demanda escolar ante el incremento poblacional producto de la profundización de la actividad extractiva. Se evidencia falta de mantenimiento en las instalaciones y dificultades en la continuidad del cursado debido a reiterados reclamos salariales por parte de los equipos docentes.

"ESTE ESCENARIO SI BIEN LAS PROVINCIAS SUPIERON COMPRENDER LA NECESIDAD DE UN ABORDAJE REGIONAL EN EL TERRITORIO, EL MISMO SE DESARROLLA SIN LA PARTICIPACIÓN E INVOLUCRAMIENTO DE LOS ACTORES QUE COEXISTEN DENTRO DE LA RMC, LO CUAL SE PONE EN EVIDENCIA CON LA FALTA DE POLÍTICAS A ESCALA LOCAL."

- El sistema de salud colapsa a partir de mediados del 2021. La crisis sanitaria acrecienta las tasas de mortalidad de la población. Hacia el 2025 el sistema de salud continúa colapsado, sumado a la falta de mante-

nimiento y poco personal disponible, las salas de atención se encuentran hacinadas dado el incremento poblacional de la región y la ausencia de inversiones en la infraestructura sanitaria.

- En cuanto a las actividades económicas, la explotación de Vaca Muerta se presenta como la principal estrategia de desarrollo, aunque impregnada de la lógica del mercado, que contempla como principal objetivo la maximización de beneficios, sin mayores consideraciones sobre el daño ambiental y social. Los gobiernos de las distintas jurisdicciones actúan como acompañantes en esta dinámica, al priorizar la reactivación de la economía regional.
- Hacia 2025 no quedan vestigios del sector frutícola, la pérdida del valle irrigado es total y se suma el avance de las manchas urbanas de las ciudades de la RMC, en el marco de un marcado proceso especulativo. La RMC pierde la capacidad de generar los alimentos para la población que la habita, debiendo ser importados de otras

regiones, lo cual acrecienta considerablemente el costo de vida y pone en evidencia las serias desigualdades socio-territoriales.

- Al igual que el escenario anterior, el eje de este escenario es la riqueza de Vaca Muerta, basada en un recurso no renovable, sin garantías de sustentabilidad, con total falta de gestión y control.

3. ESCENARIO DE REORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL: Se define a partir de las dificultades y diferencias entre municipios y provincias en los procesos de gestión de la RMC, problemática que se acrecienta al no concretarse el financiamiento DAMI en la región. Nación reasigna los fondos del programa al tratamiento de la crisis sanitaria que se vive en el país. Los Municipios se desentenden de las mesas de trabajo de la RMC, siendo las provincias las que toman la posta, centralizando la atención y estableciendo algunos criterios de convivencia.

Se establecen pautas de distanciamiento social a escala metropolitana a fin de minimizar los riesgos de contagio; no todos los municipios están de acuerdo con estas pautas y así lo transmiten a la población local, lo cual propicia el surgimiento de manifestaciones “anti cuarentena”.

Las provincias propician el desarrollo de grandes obras de infraestructura a nivel regional como autopistas, aeropuertos, carreteras, entre otras, buscando propiciar el desarrollo de la actividad hidrocarburífera a través de la mejora de los servicios, aunque con déficit en la atención de las problemáticas del territorio.

En este marco se identifican las siguientes características:

- Persisten las dificultades en el acceso al hábitat y el incremento de las desigualdades sociales dentro de la región. Ambas provincias intentan desarrollar e implementar programas de “asistencia”, que llegan al territorio a destiempo y no alcanzan a minimizar el problema. Por su parte, el avance de procesos especulativos en torno al suelo, propiciados en la región por la ausencia de políticas públicas a escala local, contribuye a incrementar aceleradamente las desigualdades socio territoriales.
- En 2021 las clases se dictan con estrictos protocolos, en modalidad presencial y virtual a partir

del incremento de casos de contagio en la región. No se logra una planificación educativa conjunta entre ambas provincias y Nación, sólo se lleva adelante un acuerdo respecto a la modalidad de cursado en relación a la situación pandémica.

- Para el 2025 los riesgos de contagio se encuentran minimizados dada la alta tasa de vacunación de la población, por lo que el sistema educativo de cada provincia intenta volver a la misma situación previa a la pandemia. Se encuentran con altas tasas de alfabetización en la población joven dificultades en cuanto a los niveles académicos que no resultan accesibles para la población estudiantil. Surgen reiterados reclamos salariales y de mejoras de las instalaciones educativas.

- El sistema de salud, si bien ha llegado a una situación crítica, hacia fines del 2022 logra ir estabilizando su capacidad de atención y servicio. Se presentan reiterados reclamos salariales que no son atendidos, incrementando conflictos y cortes de ruta.

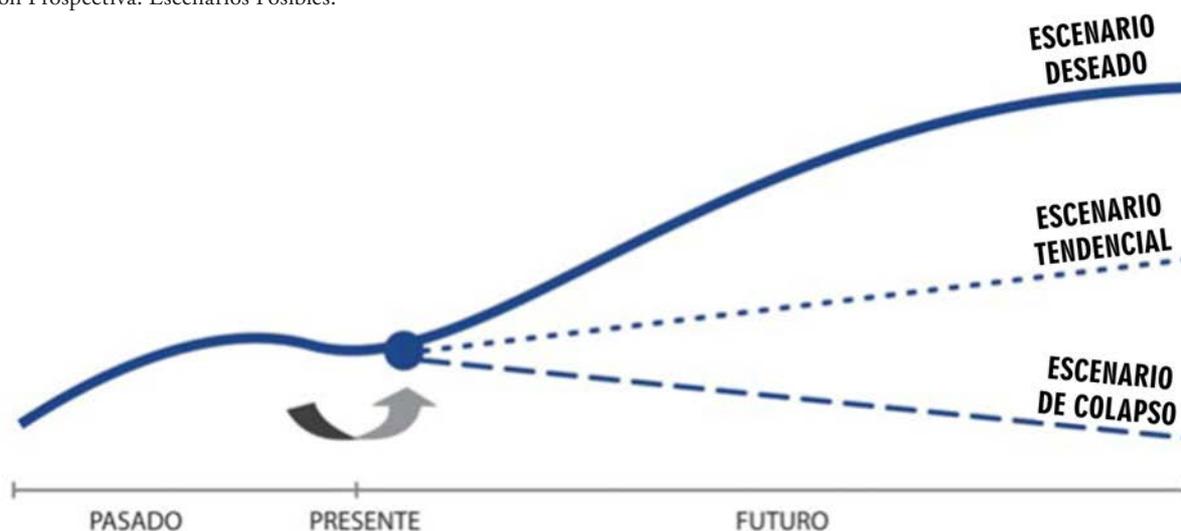
- Con respecto a lo económico, desde los gobiernos provinciales se promueve el desarrollo de las actividades de explotación de gas y petróleo, acompañadas con inversiones de infraestructura y servicios para la región. Esto genera un incremento del endeudamiento de las administraciones provinciales y dificultades en la gestión de los recursos.

En este escenario si bien las provincias supieron comprender la necesidad de un abordaje regional en el territorio, el mismo se desarrolla sin la participación e involucramiento de los actores que coexisten dentro de la RMC, lo cual se pone en evidencia con la falta de políticas a escala local.

4. ESCENARIO DE CONSTRUCCIÓN COLECTIVA: Se define como el escenario deseado en un proceso de construcción colectiva, acordado entre los principales actores que forman parte de la RMC. Las principales características de este escenario podrían ser las siguientes:

- Las mesas MAM y ME logran trascender el programa DAMI, estableciendo una agenda de trabajo conjunta que propicia la construcción de acuerdos entre los municipios para la resolución de problemas.
- La RMC propone dentro de su agenda de tra-

Visión Prospectiva. Escenarios Posibles.



Fuente: Elaboración propia. Año: 2018

bajo una planificación con acciones concretas en el mediano y largo plazo, a partir de un proceso participativo con la ciudadanía y las instituciones, cuya principal finalidad es definir un escenario deseado para el 2030. Este proceso de construcción colectiva parte de la idea de pensar en forma conjunta cómo es la Región Metropolitana de la Confluencia que queremos, definiendo las ideas fuerza orientadoras del proceso, a partir de una visión prospectiva en sus cuatro dimensiones: económico-productiva, social-cultural, territorial-ambiental e institucional.

- Si bien el financiamiento del programa DAMI llega parcialmente y con demoras a la RMC, dada la reasignación de partidas en el marco del coronavirus, municipios y provincias logran reorganizarse y establecer una agenda de trabajo que trasciende el propio programa.
- Municipios y Provincias logran llevar adelante una gestión conjunta de la pandemia, a pesar de los críticos niveles alcanzados en el conglomerado urbano de mayor población de la Norpatagonia. Se definen protocolos de distanciamiento social a escala de la RMC, con habilitaciones progresivas en la medida que se va reduciendo la curva de contagios. Estas medidas tienen buena aceptación en la ciudadanía de la región metropolitana, dada la claridad del mensaje y la inexistencia de contradicciones entre las localidades.
- En el 2021 las clases se dictan con estrictos protocolos, debido a la continuidad de los altos

riesgos de contagio de Covid 19; de todos modos, las provincias y Nación trabajan conjuntamente en una planificación educativa para todos los ciclos con un carácter más inclusivo. En este sentido, se acuerda desarrollar el ciclo lectivo con un proyecto educativo de modalidad semipresencial, dentro del cual se contempla que las instituciones educativas estén a disposición con el material necesario y la disponibilidad de internet para aquellos estudiantes que no cuenten con los medios. En paralelo se trabaja en un proyecto educativo a largo plazo que plantea la reformulación de los programas y las modalidades, buscando garantizar el acceso a la educación a toda la ciudadanía y promoviendo a su vez procesos de investigación en todos los niveles.

- Los ámbitos de sociabilización de la ciudadanía en todas las edades se proponen en los espacios públicos recreativos, para lo cual es necesario reformular los usos de los espacios existentes e implementar nuevos espacios que fomenten la vida urbana en sociedad.
- En el 2025 el nuevo proyecto educativo comienza a evidenciar los primeros resultados y los espacios públicos dentro de los barrios predisponen la situación del encuentro y la vida en comunidad, garantizando el derecho a la ciudad.
- En lo económico productivo la renta derivada de los recursos naturales, particularmente de los que se agotan, comienza a aplicarse a la diversificación productiva y al desarrollo de fuen-

tes de energía renovables. La agenda conjunta y dentro de la definición de ideas fuerza promueve estrategias de asociativismo, el desarrollo de una economía social a fin de propiciar una industria agroalimentaria de calidad con miras a lograr el autoabastecimiento de la región metropolitana. Se promueve el turismo y demás sectores que generan trabajo genuino y se estimula el conocimiento científico-tecnológico que respalde las acciones.

- En lo social-cultural, se implementan políticas redistributivas a fin de subsanar las inequidades, se controlan las marcadas diferencias salariales, la deserción escolar, las contingencias laborales. Se profundizan los esfuerzos no sólo para cubrir las necesidades básicas en cuanto a vivienda, educación, salud, sino además para implementar capacitaciones con orientación productiva. Se extiende el deporte, la recreación, el arte y la cultura, como redes de contención e integración para la niñez y la adolescencia. Se definen políticas de género, que resguarden los derechos de las minorías y de los pueblos originarios. Se planifican los efectos del crecimiento demográfico, considerando que las corrientes migratorias serán cada vez más fluidas.
- Desde el punto de vista territorial-ambiental las ideas fuerza se encuentran orientadas a superar los desequilibrios, de manera de generar políticas de acceso al hábitat que permitan el ejercicio de ciudadanía. Se genera un trabajo conjunto para resolver y planificar las cuestiones de conectividad y las telecomunicaciones en una escala regional, incorporando la movilidad sustentable a través de una red de bicisendas y ciclovías con acceso a las áreas centrales y vinculadas a su vez con los espacios públicos de esparcimiento y recreativos a escala regional.

En definitiva, el escenario sustentable es el escenario deseado, el ideal, aquel que la sociedad anhela y al que se tiende con políticas públicas consensuadas y adecuadas.

5. ALGUNAS CONCLUSIONES

A las problemáticas y conflictos territoriales que se acentuaron e incrementaron en los últimos años a un ritmo acelerado a partir de la explotación de Vaca Muerta, se suma desde 2020 el impacto de la crisis global por el coronavirus.

La pandemia del Covid 19 impactó en sólo cuestión de semanas en el mundo entero, generando una crisis global cuyo desenlace es hoy desconocido. De esta crisis es probable que surjan nuevos paradigmas, entre los cuales podrían surgir nuevos valores, partiendo de la base que, a partir de la crisis, surge una oportunidad.

En este sentido la oportunidad de la RMC es pensarse como territorio, en un proceso de construcción identitaria dentro del cual el trabajo con escenarios ya sea en el corto, mediano o largo plazo, supone manejar las incertidumbres de lo desconocido en pos de un proyecto común, un escenario deseado de cómo se quiere consolidar y vivenciar la región metropolitana.

Se trata de un ejercicio de construcción social en plena práctica de ciudadanía compartida, con la oportunidad de comprenderse como región, que posibilite establecer una organización espacial, teniendo en cuenta las características ambientales y culturales del territorio y la ciudadanía en su conjunto, con sus aspiraciones y deseos futuros.

El proceso iniciado en 2017 por los municipios que conforman la RMC, en conjunto con los gobiernos provinciales de Río Negro y Neuquén se presenta como un valorable intento de articulación. Es destacable el esfuerzo por lograr la construcción de acuerdos y la predisposición de los distintos referentes para aunar fuerzas, en función de la resolución de problemas comunes que afectan a todo el territorio, con mayor énfasis a partir del fenómeno “Vaca Muerta”.

Para poder dar un salto cualitativo y posicionar competitivamente a la RMC y a la vez lograr los objetivos de los distintos ejes estratégicos, tales como promover la calidad de vida de los habitantes, cuidar el ambiente o desarrollar actividades productivas de carácter endógeno e identitarias de la región, es necesario generar ámbitos de participación ciudadana que posibiliten un proyecto consensuado, verdaderamente compartido y que además se planteen escenarios a futuro. Se requiere ampliar la propuesta a fin de reflexionar y debatir interrogantes: ¿Cómo imaginamos la RMC? ¿Cuál es el horizonte deseado para la RMC? Es decir, fortalecer los ámbitos institucionales ya conformados a fin de construir el necesario respaldo social que afiance el proceso y que además proyecte políticas públicas no sólo de coyuntura sino, en especial, de mediano y largo plazo.

NOTAS

1. Una versión de este trabajo fue presentada en el V Congreso de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Villa María, realizado en forma virtual entre el 7 y el 9 de octubre de 2020. Previamente, en 2019, publicamos un artículo en la revista Cuadernos de Investigación – Serie Administración N°1, que contenía el diagnóstico que nos permitió construir los escenarios que aquí se comparten (Giuliani, Barrera, 2019).

2. La denominación “no convencional” se refiere a la necesidad de generar artificialmente las condiciones para hacer fluir los hidrocarburos alojados en la roca generadora o roca madre de los reservorios. Los más comunes son los de tipo shale y tight.

3. El Programa DAMI (Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior) es un programa nacional con financiamiento del BID (Banco Iberoamericano de Desarrollo), cuyo objetivo es desarrollar la calidad de vida de la población y contribuir a mejorar el funcionamiento de los servicios en las áreas metropolitanas del interior del país. Desde el programa se busca generar institucionalidad, visión y planificación de una forma integral para la mejora de la gestión de estos espacios poblacionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Alburquerque, F., & Pérez Rozzi, S. (2013). El Enfoque sobre el Desarrollo Territorial. <http://www.conectadel.org/wpcontent/uploads/downloads/2013/09/EL-ENFOQUE-SOBRE-EL-DESARROLLOTERRITORIAL-doc-Mesa-de-Programas.pdf>
- Guliani & Barrera. (2019). El desafío de la Región Metropolitana Confluencia frente a la explotación de Vaca Muerta. Revista Cuadernos de Investigación. Serie Administración N°1. FaEA - UNCo.
- Guliani; Barrera & Martinez Guarino. (2019). Los Escenarios Futuros de la Norpatagonia. En Cádiz & Brouchoud (compiladoras), Contradicciones del Desarrollo y Horizontes alternativos. Neuquén. Educo.
- Medina Vasquez, J., Becerra, S., & Castaño, P. (2014). Prospectiva y Política Pública para el cambio estructural de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Montañez Gómez, G. & Delgado Mahecha, O. (1998). Espacio, Territorio y Región: Conceptos básicos para un proyecto nacional. Cuadernos de Geografía. Revista del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Colombia. Vol N°1-2.
- Svampa, M. (2018). Chacra 51. Buenos Aires. Sudamericana.



LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES COMO HERRAMIENTA DEL DESARROLLO TERRITORIAL

UNA APROXIMACIÓN AL PAPEL DEL MUNICIPIO DE LAS PAREJAS EN EL MARCO DEL DISTRITO INDUSTRIAL DE MAQUINARIA AGRÍCOLA¹



AGUSTINA CIANCIO

licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad Abierta Interamericana, Argentina. Investigadora en el Grupo de Estudios del Paraná (GEP) a cargo del Dr. Fabián Lavallén.

RESUMEN

El presente trabajo pretende hacer una aproximación al papel que jugó el gobierno municipal de la ciudad de Las Parejas (parte del Distrito Industrial de Maquinaria Agrícola), en cooperación con instituciones locales y regionales, en dos proyectos de internacionalización que se llevaron a cabo en el DI, ambos con vistas a mejorar el desarrollo territorial de esta ciudad y las demás del aglomerado productivo.

Estas acciones están entendidas dentro de la nueva agenda local que se configura debido a las dinámi-

cas producidas por la globalización, y más puntualmente por la “localización”, las cuales llevan a que los asuntos internacionales comiencen a ocupar un rol de importancia entre las prioridades de los gobiernos locales, debiendo los mismos adoptar estrategias para optimizar la vinculación internacional del territorio.

Los proyectos analizados en este trabajo, corresponden a la clasificación dada por Calvento (2014, 2016, 2019), de políticas de posicionamiento internacional. Ambas ayudaron a que las PyMES se prepararan mejor para el contacto con los operadores internacionales mediante el asesoramiento, la intermediación y la ejecución de actividades que incentivaban el comercio exterior. Sin embargo, para que el desarrollo territorial sea alcanzado de una manera integral, es necesario contemplar ámbitos muchos más amplios, y con una mirada a largo plazo que supere las políticas momentáneas.

Palabras claves: internacionalización, gobiernos locales, desarrollo territorial, Las Parejas, Distrito Industrial de maquinaria agrícola.

ABSTRACT

This work aims to make an approach of the role played by the municipal government of the city of Las Parejas (part of the Industrial District of Agricultural Machinery), in cooperation with local and regional institutions, in two internationalization projects that took place in the ID, both with the intention of improving the territorial development of the city and the rest of the productive agglomerate.

These actions are understood within the new local agenda that are configured due to the dynamics produced by globalization, and more specifically by “glocalization”, which lead to international affairs beginning to occupy an important role among the priorities of local governments, adopting strategies to optimize the international linkage of the territory.

The projects analyzed in this work correspond to the classification given by Calvento (2014, 2016, 2019) of international positioning politics. It helped SMEs to be better prepared for the contact with international operators through advice, intermediation and the execution of activities that encouraged foreign trade. However, for territorial development to be achieved comprehensively, is necessary to contemplate much broader areas and

with a long-term perspective that goes beyond momentary politics.

Keywords: internationalization, local governments, territorial development, Las Parejas, Industrial District of agricultural machinery.

Desde finales del siglo pasado, el mundo se enfrenta a cambios en todos sus niveles. Estos cambios, tienen como puntapié inicial la globalización, e hicieron que sea el momento propicio para la salida de los actores sub-nacionales al mundo, aquello tradicionalmente conocido como paradiplomacia.

Las consecuencias de todos estos cambios han sido de lo más diversas. Y el gran resultado final que esto ha tenido, es el entendimiento de los gobiernos centrales y de los organismos internacionales, del gran papel que tienen los gobiernos provinciales y locales en la solución de problemáticas de la población, por ser ellos los más cercanos a la ciudadanía.

Una de estas problemáticas, tiene que ver con el desarrollo económico. Este desarrollo no se busca tanto por el hecho de la mayor acumulación de capital que genera, sino por todos los beneficios dinámicos que el mismo conlleva para las poblaciones. El territorio cobra un lugar fundamental en el tramado de las políticas de desarrollo económico, volviéndose los actores políticos más cercanos al mismo los que dirigirán y llevarán a cabo las mismas.

Es necesario aclarar, que si bien los actores sub-naciones muchas veces son los que llevan a cabo políticas para fomentar este tipo de desarrollo, lo hacen en coordinación con otros actores públicos y privados de su jurisdicción, y, además con otros gobiernos locales y actores públicos o privados, en el caso de que el desarrollo económico de los mismos se vea relacionado. Esta articulación es fundamental para la verdadera sinergia y logro del desarrollo territorial.

Muchas veces, esta sinergia territorial lleva a que el territorio en su conjunto aumente su productividad, su desarrollo endógeno y su organización, lo que puede derivar en la conformación de un agglomerado productivo, como lo que sucede en la región suroeste de la Provincia de Santa Fe, y sureste de la Provincia de Córdoba. Allí, se encuentra un nodo de producción de maquinaria agrícola, con las características propias de un Distrito Industrial, que tiene como localidades principales a Las Parejas, Las Rosas, Armstrong (Santa Fe), y Marcos



Juárez (Córdoba).

Es importante a su vez, entender que en un mundo extremadamente globalizado como el actual, es imposible pensar políticas de desarrollo territorial sin una proyección hacia el exterior. La internacionalización de tanto ciudades, como provincias o regiones, hoy es una realidad que va aumentando con el correr de los años, y donde ya no es fundamental ser una gran metrópolis para tener contactos con el resto del mundo. Además, se debe entender a esta internacionalización no sólo como una posible opción de despliegue de los gobiernos locales, sino como el espacio fundamental sobre el cual plantear estrategias que ayuden a lograr mejoras concretas para el desarrollo territorial.

Teniendo en cuenta lo previamente mencionado, en este trabajo se pretende hacer una aproximación al papel que tuvo el municipio de la ciudad de Las Parejas (parte del Distrito Industrial (DI) de Maquinaria Agrícola del sur de Santa Fe y sur de Córdoba), en cooperación con instituciones locales y regionales, en dos proyectos de internacionalización que se llevaron a cabo en el DI, ambos con vistas a mejorar el desarrollo territorial de esta ciudad y las demás del aglomerado productivo. Además, se hace una reflexión a futuro acerca de cómo debería pensarse la internacionalización de este Gobierno Local (GL) y del territorio en su conjunto, para lograr ese tan ansiado desarrollo.

Esta investigación será de carácter descriptiva, y para realizar la misma se utilizarán las técnicas de recopilación de materiales documentales, y entrevistas a distintas personalidades² trascendentes en lo que hace a la temática en el ámbito de Las Parejas.

El marco teórico que nutrirá a esta investigación

cuenta de tres grupos de ideas. Por un lado, la teoría acerca de la internacionalización de los gobiernos locales, para contextualizar así la dinámica de la que se tratará, entendida dentro del paradigma de la Interdependencia Compleja de las Relaciones Internacionales, y puntualmente en lo que se conoce como Paradiplomacia. En segundo lugar, las teorías referidas al desarrollo, pasando por los conceptos de desarrollo local y desarrollo endógeno, para llegar al que será utilizada en esta investigación, el término desarrollo territorial, por la importancia de este en las nuevas miradas desarrollistas, puntualmente, aquellos territorios organizados. Por último, para entender la dinámica territorial en la que está inserta la ciudad de Las Parejas, se reflexionará acerca de los distritos industriales (DI) y los clusters (CL), entendidos como una de las posibles formas de aglomeración espacial que se dan en este contexto mundial caracterizado por una nueva geografía económica.

LA INTERNACIONALIZACIÓN Y EL DESARROLLO TERRITORIAL

Si bien cuando hablamos de globalización es muy difícil determinar qué significa este concepto y cuándo inició, no podemos negar los trascendentes cambios que esta produjo para con el mundo. Para darnos una idea de la dimensión de este fenómeno, podemos recordar los dichos de Ulrich Beck (1999), quien habla de la globalización como la perceptible pérdida de fronteras del quehacer cotidiano en las distintas dimensiones de la economía, la información, la ecología, la técnica, los conflictos transculturales y la sociedad civil, de una manera familiar, pero imperceptible a la vez.

Paralelamente al surgimiento de la globalización como tal, y debido a estas nuevas lógicas espaciales, surge la idea de la "glocalización". Sin dudas, es

el término que demuestra lo paradójico que fue y es este proceso de globalización, ya que, aunque el mundo perdía sus fronteras y se volvía cada punto del planeta, valga la redundancia, más global, todo a su vez adquiría un fuerte sentido de localización. La globalización y la localización, se vuelven las dos caras de una misma moneda (Costamagna, 2011).

Es en ese contexto que se produce un cambio en el sistema internacional, caracterizado por la relocalización de la autoridad en dos direcciones. Hacia arriba, donde intervienen organizaciones supranacionales, intergubernamentales o regionales, pero también hacia abajo, a través de actores subnacionales.

Justamente dentro de estos actores subnacionales es donde se encuentran los gobiernos locales. Los mismos han logrado interrumpir en la escena internacional gracias a las competencias y recursos adquiridos mediante la descentralización, que a su vez ha llevado a constatar el papel determinante que tienen los gobiernos locales en el desarrollo de sus territorios, en muchos casos, logrado a través de la internacionalización.

Al referirnos a la internacionalización, estamos hablando concretamente del proceso a través del cual los gobiernos locales, conscientes de los desafíos y oportunidades a nivel internacional, se proyectan hacia el exterior del país y atraen recursos hacia el interior de sus territorios, mediante acciones sistemáticas y el uso de ciertas modalidades de internacionalización (Jiménez, 2014).

Vemos así, que el fenómeno de la globalización, y a su vez el contexto puntual de “glocalización”, plantea nuevos escenarios en el orden económico y social, y sin duda en el escenario político contemporáneo. A nivel de los gobiernos locales, esto repercute en nuevos desafíos y la necesidad de plantear estrategias innovadoras para hacer frente a estos cambios.

A nivel nacional, la descentralización característica de la década de los 90 llevó a que los municipios de-

ban redefinir sus roles y estrategias de intervención en ese marco de crisis. Una de esas nuevas competencias que adquirió, fue el de agente de promoción económica. Es decir, el de impulsor de políticas públicas relacionadas a lo económico, las cuales en muchos casos son conocidas como políticas públicas de desarrollo local.

Es así como, el Desarrollo Territorial pasa a ser una de las temáticas más importantes en las que se especializarán los gobiernos locales. Y lo fundamental de pensar desde esta lógica, es el comprender al desarrollo en su carácter pluridimensional e integral, que supone la instauración de un proceso sistemático y sostenible a largo plazo, de aprovechamiento de

los recursos locales, y de dinamización del territorio mediante la participación de los principales actores socioeconómicos y políticos locales, articulada por el gobierno municipal, en interacción con instancias provinciales, nacionales e internacionales (Calvento y Di Meglio, 2014).

Por otro lado, es necesario tener en cuenta el efecto ya mencionado de la globalización en los gobiernos locales. Y es que mientras iban adquiriendo

mayores competencias locales producto de la descentralización, también iban adentrándose en el escenario internacional como nuevos actores del esquema mundial. Esto es así, ya que muchas veces es allí afuera donde los gobiernos locales encontraron las oportunidades para hacer frente a los problemas que necesitaban soluciones en su territorio.

Por lo tanto, es imperativo pensar la internacionalización como parte primordial de un plan más amplio de Desarrollo Territorial, es decir, como una herramienta fundamental para lograr ese desarrollo.

Como sostienen Costamagna y Foglia (2011), *la internacionalización es un fenómeno global que se manifiesta localmente. En un mundo glocalizado, el presente y futuro de las sociedades se juega en los territorios, donde una gobernanza eficaz y efectiva será la clave del éxito para brindar a los ciudadanos*

“VEMOS ASÍ, QUE EL FENÓMENO DE LA GLOBALIZACIÓN, Y A SU VEZ EL CONTEXTO PUNTUAL DE “GLOCALIZACIÓN”, PLANTEA NUEVOS ESCENARIOS EN EL ORDEN ECONÓMICO Y SOCIAL, Y SIN DUDA EN EL ESCENARIO POLÍTICO CONTEMPORÁNEO. A NIVEL DE LOS GOBIERNOS LOCALES, ESTO REPERCUTE EN NUEVOS DESAFÍOS Y LA NECESIDAD DE PLANTEAR ESTRATEGIAS INNOVADORAS PARA HACER FRENTE A ESTOS CAMBIOS.”

una mejor calidad de vida (p. 7).

Es por eso por lo que, la internacionalización territorial, y fundamentalmente de los gobiernos locales, debe constituir un componente esencial en las estrategias de DT, si dicha estrategia pretende ser integral y enfrentar los múltiples desafíos que presenta un sistema internacional complejo, interdependiente y cambiante.

Asimismo, aunque el accionar internacional de los gobiernos municipales sea el más visible, es importante destacar que esta dinámica muchas veces se materializa como una internacionalización del territorio en su conjunto, lo que lleva a que Universidades, Centros Tecnológicos y organizaciones de la sociedad civil, desempeñen acciones internacionales.

Esto tiene gran relación con el concepto de capital social, tan importante para las políticas de desarrollo, por el cual se rescata la importancia de los valores éticos en una sociedad, y principalmente, su capacidad de asociatividad entre los sectores públicos y privados y el grado de confianza entre sus miembros.

Por tanto, si bien en este trabajo se considera como el actor fundamental de la internacionalización a los gobiernos locales, y específicamente al municipio de Las Parejas, no podemos dejar de tener presente que para que esto se lleve a cabo, se necesita de una constante articulación entre los gobiernos y el resto de los actores de los territorios como son las instituciones locales y regionales. La sinergia entre todos estos es lo que genera ambientes territoriales positivos, en palabras de Albuquerque (2008) y Boisier (2005).

Por la importancia obvia de los actores territoriales por fuera de los gobiernos locales, tanto en las políticas de desarrollo local/territorial, como en las acciones internacionales, y considerando que una correcta internacionalización debe superar el ámbito meramente estatal, es propicio sumar la conceptualización de internacionalización territorial

de Costamagna y Foglia (2011):

Definimos la internacionalización del territorio, como un proceso dinámico donde los actores locales (gobierno municipal, empresas y sociedad civil) trabajan de manera articulada con el objetivo de potenciar la vinculación internacional del territorio mediante el incremento de sus flujos interactivos de cooperación, comercio, conocimiento e innovación en función de las prioridades del desarrollo local.(p. 9)

LA CIUDAD DE LAS PAREJAS Y EL DISTRITO INDUSTRIAL DE MAQUINARIA AGRÍCOLA

Las Parejas es una localidad del suroeste de la Provincia de Santa Fe, ubicada en el Departamento Belgrano. Tiene una superficie de 295 km², y cuenta con alrededor de 16.930 habitantes, según el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2010.

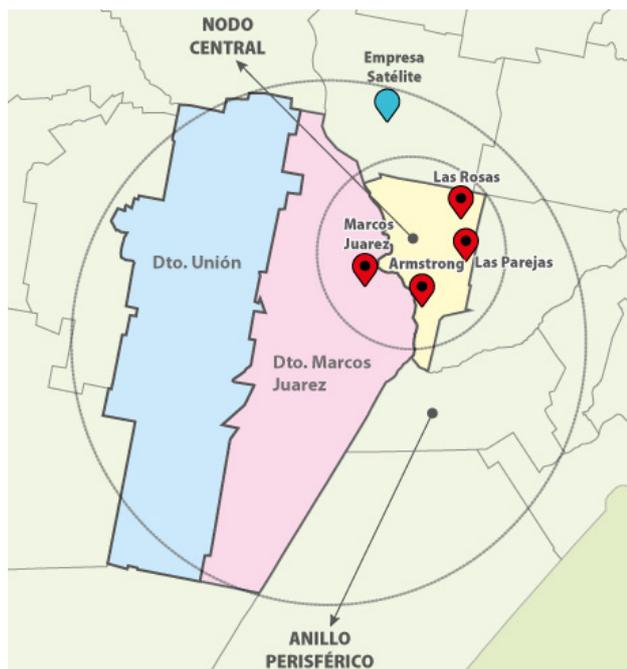
Las características geográficas y ambientales de la zona donde se ubica la ciudad, la Pampa Húmeda, hacen de este lugar una zona más que favorable para la producción agrícola. Si bien la actividad agropecuaria fue la inicial en el territorio, el auge de esta llevó a que los parejenses necesitaran maquinaria para la labranza de la tierra, lo que determinaría el impulso

hacia la actividad industrial.

Estudios recientes hechos por el Banco Interamericano de Desarrollo (2013), han determinado que Las Parejas cuenta actualmente con poco más de 900 empresas de todo tipo de actividad, esto es, 5,7 empresas cada 100 habitantes, lo cual implica una densidad empresarial mayor al total nacional (4,6 cada 100 habitantes) y superando incluso a distritos de alto desarrollo económico como Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires y Mendoza.

Es este enorme desarrollo industrial lo que le valió a Las Parejas el reconocimiento en el año 2004 como la “Capital provincial de la PyME agroindustrial”. Además, posteriormente la localidad santafesina fue declarada la Capital Nacional de la Pequeña y

“ES POR ESO POR LO QUE, LA INTERNACIONALIZACIÓN TERRITORIAL, Y FUNDAMENTALMENTE DE LOS GOBIERNOS LOCALES, DEBE CONSTITUIR UN COMPONENTE ESENCIAL EN LAS ESTRATEGIAS DE DT, SI DICHA ESTRATEGIA PRETENDE SER INTEGRAL Y ENFRENTAR LOS MÚLTIPLES DESAFÍOS QUE PRESENTA UN SISTEMA INTERNACIONAL COMPLEJO, INTERDEPENDIENTE Y CAMBIANTE.”



Mediana Empresa Agroindustrial, en el año 2013.

Pero hablar de Las Parejas y su papel dentro del rubro de la maquinaria agrícola, sin tener en cuenta que la misma se encuentra enmarcada en lo que es el Distrito Industrial de Maquinaria Agrícola del suroeste de Santa Fe y el sureste de Córdoba, sería ignorar una parte importante del campo de estudio. Y es que además de Las Parejas, las ciudades de Armstrong (Santa Fe), Las Rosas (Santa Fe) y Marcos Juárez (Córdoba), conforman el área geográfica donde se concentran las actividades más importantes del sector agroindustrial en la República Argentina. En esta área se encuentran 275 empresas, es decir, el 32% del total nacional. Dicho nodo nuclea casi el 50% de las firmas en Las Parejas, seguido por Armstrong (31%), Marcos Juárez (13%) y Las Rosas (8%) (Nochi, 2017; CIDETER, 2008 y 2016).

Hay que tener en cuenta, que como bien sostienen Calvento y Meglio (2014), el progreso en un territorio se relaciona tanto con el potencial disponible de recursos aprovechables, como de las ventajas que sus ciudades puedan crear y mantener a largo plazo, para lo cual es fundamental la participación, involucramiento y articulación de los actores locales. En ese sentido, es necesario destacar el inmenso valor que han tenido distintas instituciones parejenses para potenciar y apoyar el progreso. El presente de Las Parejas, y probablemente de la región, no sería el mismo sin la contribución del Centro Industrial de esta ciudad (constituido en 1968), y de la Fundación CIDETER (sucesora de la DAT, conformada formalmente en el año 1998). De igual manera,

han colaborado para con el desarrollo territorial de la ciudad otras instituciones de carácter educativo, social y/o deportivo de Las Parejas.

En este sentido, es importante lo que destaca el Banco Interamericano de Desarrollo (2013): *Desde la perspectiva de la gobernanza de la cadena de maquinaria agrícola en el sur de Santa Fe, puede afirmarse que el protagonismo de determinados sujetos locales ha favorecido el desarrollo del territorio cuando ha logrado organizar recursos internos y atraer de modo inteligente recursos externos de tipo político, económico y cultural, alcanzándose de esta manera los beneficios de la ampliación de los mercados.* (p. 5).

La articulación y sinergia existente entre los actores públicos y privados que componen el sistema productivo de la maquinaria agrícola, sumada a la importancia del territorio, y el sentido de identidad de la comunidad en general, nos lleva a hablar de esta aglomeración productiva, como el DI de Maquinaria Agrícola.

Como refiere Soler (2014), el concepto de DI de Beccattini enfatiza que se busca un ámbito que permita socialmente a comunidades humanas cohesionadas y que consideran que han alcanzado una identidad propia, reproducirse y extenderse a un buen ritmo, conservando grosso modo el estilo de vida conseguido. El DI es una comunidad de productores que integra flexiblemente múltiples poblaciones de empresas especializadas.

Las ventajas económicas que generan los DI, abarcan tanto cuestiones sociales como empresariales. Sociales, por la generación y las características de los empleos que se engendran, las rentas, los niveles de bienestar y la cohesión social que el modelo fomenta. Empresariales, porque la competitividad que se logra en ese territorio gracias a la consolidación de un mercado de trabajo, la disminución de los costos de producción, y la capacidad de innovación que aporta el medio, no es posible en otro lado.

Los distritos industriales y los clústers son dos modelos de organización de la producción que suponen, al mismo tiempo, dos enfoques del desarrollo económico que reconocen un papel fundamental a la localización territorial, aunque tienen algunas diferencias significativas. Entre las más importantes y que hacen a este trabajo, podemos decir que el distrito es un modelo arraigado en el tejido social, que se realiza de manera inseparable entre la comu-



nidad de personas y de empresas. Este modelo integra el desarrollo económico y el social. En el clúster esta relación no aparece tan claramente, y aunque se habla del componente social, este no tiene tanto protagonismo como la cuestión económica, como ocurre en el distrito (Albuquerque, 2006)

Es por estos motivos que se prefiere en este trabajo utilizar el concepto de DI en referencia a esta aglomeración, ya que, además “rescata la participación activa de aquellos actores que desde lo social y territorial suman sus esfuerzos para la construcción de una estrategia competitiva sustentable” (Torresi, 2009, p. 85).

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Si bien hay distintas experiencias internacionales relacionadas al DI mencionado, o a las ciudades que lo componen, es necesario aclarar que para esta investigación se limitó a estudiar aquellas conceptualizadas por Calvento, Lorenzo y Herrero (2014) como **herramientas locales de competitividad que impulsan específicamente el comercio exterior**, enmarcadas en lo que son las políticas de posicionamiento internacional.

Estas hacen referencias principalmente a las Rondas de Negocios y Misiones Comerciales. Son a las que recurre el gobierno local con el fin de contribuir en la generación de condiciones favorables para aquellos actores territoriales interesados en incursionar en el comercio internacional, logrando que se aun proceso articulado, equilibrado y sustentable para el territorio. Principalmente, estas políticas están orientadas al fomento de las exportaciones y las importaciones de las PyMEs. Las funciones que realizan los gobiernos municipales a través

de estas son variadas e incluyen asesoramiento, intermediación y ejecución (Calvento, 2019).

En cuanto a las actividades concretas que se han realizado, son de destacarse dos realizados en los últimos 15 años³, que tuvieron como objetivo impulsar el comercio exterior, y, por tanto, como fin último lograr mejoras en el desarrollo territorial de la localidad y el DI en general (dependiendo el caso). Estas actividades fueron el Proyecto Agro Showroom, de 2007 a 2011, y las Rondas de Negocios en el marco de las Muestras PyMEs en la ciudad de Las Parejas, entre 2012 y 2016.

La primera de estas fue una propuesta del INTA, Fundación CIDETER, las agencias nacionales y provinciales de promoción de las exportaciones, y el empresariado en conjunto. Fueron una serie de ferias comerciales “a la inversa”, en las que se invitaba a los compradores extranjeros a Santa Fe a fin de que conozcan las actividades agrícolas locales y vean el funcionamiento de la maquinaria, a través de muestras estáticas, dinámicas, y rondas comerciales rotativas. Posteriormente, los gobiernos locales y provinciales, y otros organismos afines al DI, se sumarían al proyecto, que seguiría por varios años, logrando la llegada de operadores internacionales de gran cantidad de países.

En el caso de las Rondas de Negocios en el marco de las Muestras PyMEs en la ciudad de Las Parejas, si bien tenían similitudes con el proyecto de Agro Showroom llevado a cabo en años anteriores, ya que se seguía con el esquema de muestra estática, dinámica y negociaciones, esta experiencia surgió principalmente como fruto de la articulación política de los gobiernos de los tres niveles (municipal, provincial y nacional), y con el fin de devolverle al

empresariado lo que aportaba en impuestos. Con la municipalidad de Las Parejas al frente del proyecto, el esquema que se trabajaba desde allí, era plantar a Las Parejas a nivel nacional e internacional como productora de maquinaria agrícola.

En ambas experiencias, **el papel que el municipio de Las Parejas en sí ha tenido en estas estrategias es fundamental.** Aunque en la primera de ellas, las acciones partieron desde la Fundación CIDETER (con sede en Las Parejas) y el INTA, estas contaban con la cooperación de organismos locales parejenses como el Centro Industrial, y del gobierno Municipal. Sin dudas, la experiencia de este proyecto sirvió para que posteriormente se realice la segunda estrategia de internacionalización analizada (las Rondas de Negocios), que esta vez sí surgió desde el gobierno parejense con colaboración de las instituciones locales.

En cuanto a los resultados que dieron las mismas, podemos decir que estas experiencias no fueron las generadoras de las exportaciones en sí, sino herramientas para dinamizarlas y aumentarlas, principalmente en las pequeñas empresas. En ninguna de las dos se midió el real impacto de ambas experiencias en el aumento de las exportaciones, pero sin dudas, ayudaron a que las PyMES se prepararan mejor para el contacto con los operadores internacionales mediante el asesoramiento, la intermediación y la ejecución de actividades que incentivaban el comercio exterior.

Si se pueden ver logros institucionales y políticos que estas acciones generaron, donde en muchos casos la localidad más favorecida ha sido Las Parejas (tanto por la superioridad numérica de empresas que la ciudad posee, como por el destacado trabajo mancomunado de los agentes territoriales de la localidad). Ejemplo de esto es el nombramiento de la ciudad como “Capital Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa Agroindustrial”, en el año 2013.

LA INTERNACIONALIZACIÓN Y EL DESARROLLO DE CARA AL FUTURO

Analizando ambas experiencias, es necesario aclarar que pese a los avances y a la importancia que tienen estas para la localidad, se debe tener presente, principalmente para proyectos futuros, ciertas cuestiones que a continuación serán mencionadas a modo de balance de esta investigación.

- **Asociaciones de gobierno y cooperación territorial, bajo el liderazgo municipal**

El liderazgo que deben asumir los gobiernos locales en estas cuestiones no admite discusión. Deben ser quienes protagonicen estos procesos, quienes tengan el conocimiento acerca de lo que se debe hacer, y sobre todo, quienes logren la cohesión social tan indispensable para estas políticas.

“LA INTERNACIONALIZACIÓN TERRITORIAL, Y FUNDAMENTALMENTE DE LOS GOBIERNOS LOCALES, DEBE CONSTITUIR UN COMPONENTE ESENCIAL EN LAS ESTRATEGIAS DE DT, SI DICHA ESTRATEGIA PRETENDE SER INTEGRAL Y ENFRENTAR LOS MÚLTIPLES DESAFÍOS QUE PRESENTA UN SISTEMA INTERNACIONAL COMPLEJO, INTERDEPENDIENTE Y CAMBIANTE.”

Esto es así, ya que los gobiernos locales, son quienes más cercanía tienen con los actores territoriales promotores, ejecutores y beneficiarios de esas políticas. Esta cercanía les permite conocer con detalle las necesidades de su población, de sus empresas, de sus instituciones; y sin dudas, ese conocimiento llevado a la práctica con compromiso es el que permite hacer políticas acordes.

Por eso es que, como base estratégica de un plan de internacionalización, debe contemplarse el crear asociaciones de gobierno, para trabajar de forma conjunta hacia el exterior. En el caso de Las Parejas, y el DI que integra, al compartir la actividad económica con la región, existiendo instituciones que trabajan de manera integral con empresas, municipios y otras instituciones de diferentes localidades, sin dudas que es sumamente necesario que la estrategia de internacionalización que se aplique supere el mero delineamiento de la ciudad de Las Parejas, y abarque al Distrito en general. Esto es, incluir a los gobiernos locales de Armstrong, Las Rosas y Marcos Juárez como actores fundamentales para una correcta internacionalización. Es momento de dejar de lado las aspiraciones individuales, y actuar de manera supra-municipal, pensando en una lógica territorial más que local.

A su vez, todos estos gobiernos que deberían trabajar unánimemente para la internacionalización del territorio y deben incluir en el delineamiento de estas acciones al resto de actores de la sociedad civil, como son las instituciones, las empresas, los bancos, los clubes deportivos, las escuelas, universidades, cooperativas y demás. La cooperación territorial es la clave del éxito para lograr que cualquier política pueda llevarse a cabo y dé sus frutos.

En este sentido se inscriben las nuevas tendencias de nueva gobernanza local, donde además del diálogo multi-nivel, se requiere de una implicación de todos los agentes territoriales.

- **Amplias acciones, un mismo objetivo: lograr el desarrollo territorial integral**

Pensar hoy en día en lograr un desarrollo integral sin tener en cuenta la dimensión internacional, es imposible. La internacionalización territorial, y fundamentalmente de los gobiernos locales, debe constituir un componente esencial en las estrategias de DT, si dicha estrategia pretende ser integral y enfrentar los múltiples desafíos que presenta un sistema internacional complejo, interdependiente y cambiante.

Pero es una realidad que los territorios pueden crecer económicamente, sin lograrse un desarrollo real e integral en la población. Esto sin dudas, es a causa de la falta de sinergia o articulación entre los agentes territoriales, que desemboque en una reinversión local acorde de esos excedentes.

El desarrollo no debe contemplar solamente la cuestión económica. La educación, la infraestructura, los servicios básicos son cuestiones que también hacen al desarrollo territorial. La necesidad de ver a este aglomerado productivo como un DI y no como un Clúster, también se explica en estas cuestiones. La población de esas localidades debe tener ese sentimiento de pertenencia para con la actividad productiva del territorio. Y sin dudas la mejor forma de cultivarlo es dándoles una mejor calidad de vida.

La importancia del concepto de desarrollo territorial radica justamente en que es un proceso con características multidimensionales, vinculadas al desarrollo económico, social, urbano ambiental, e institucional. Las mejoras buscadas mediante las acciones internacionales deben apuntar a todos estos ámbitos.

Si pensamos en el ámbito internacional sólo como un espacio donde aumentar las ventas y por tanto las riquezas individuales, estamos perdiendo de vista grandes oportunidades que brinda la paradiplomacia. Por supuesto que cómo utilizarlas y cuáles son las más convenientes a aprovechar, depende de cada ciudad o territorio. Pero las oportunidades de acción son infinitas.

- **Institucionalización y coordinación de la estrategia**

Una de las grandes falencias de las políticas públicas en Argentina, es la falta de planeamiento estratégico sólido. Estas, no se continúan en el tiempo, y no se llevan a cabo siguiendo los pasos necesarios de una política pública.

A pesar de que estas experiencias de posicionamiento internacional se hayan llevado a cabo por varios años consecutivos, con un interesante grado de cooperación entre los actores territoriales y las distintas esferas de gobierno; se destacan una serie de fallas relacionadas a la falta de institucionalidad de estas políticas. Estas están entendidas dentro de lo que es la falta de sinergia política, producidas por cambios de gobierno, que decantaban en cambios de rumbo en las políticas industriales y de promoción económica, o en distintos grados de cooperación según la afinidad política de los otros niveles de gobierno.

Otra falla que se evidencia es la falta de políticas financieras, impositivas, económicas, educativas, ambientales y sociales que contemplen lo necesario para el correcto desarrollo territorial, por fuera de lo estrictamente comercial.

Por otro lado, si bien existe relación entre los gobiernos locales, las instituciones regionales y locales, las empresas, los organismos nacionales dedicados a la temática, y las Universidades; falta realmente un planeamiento a largo plazo donde se busque el contacto constante entre estos.

Sin dudas, para que las políticas logren ser verdaderamente la solución a los problemas de la mayoría, queda mucho por hacer. Por lo pronto, en nuestra consideración, la unidad de voluntades para lograr ese fin común es indispensable y urgente. Y en ese sentido, la realización de Planes Estratégicos, a nivel local y de Distrito, sería una herramienta primordial para esto. De esta forma se conseguiría la necesaria institucionalización y coordinación en cuanto a las políticas.

Las Parejas y el Distrito Industrial de Maquinaria Agrícola, sin dudas representan hoy una experiencia con desafíos y aprendizajes en lo que respecta a desarrollo territorial, ordenamiento de las aglomeraciones productivas, e internacionalización. Sin embargo, queda mucho por hacer y por mejorar, a nivel local, provincial y nacional para que estas aspiraciones logren concretarse. **Debemos pensar en la ciudad que queremos ser, y tener la voluntad de construir mancomunadamente para lograrlo.**

NOTAS

1. El siguiente artículo es un resumen de una investigación realizada bajo el mismo nombre y autoría, como Tesis final de grado de la licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Abierta Interamericana, sede Rosario.
2. Anexo I
3. El antecedente principal de ambas experiencias, que sirvió para potenciar el DI en la década del 90, fue un emprendimiento asociativo llamado “Con Sur”, formado por importantes firmas del aglomerado (Narodowski, 2007).

BIBLIOGRAFÍA

- Alburquerque, F. (2002). Marco conceptual y estrategia para el desarrollo local. BNDES/PNUD.
- Alburquerque, F. (2006). Clusters, territorio y desarrollo empresarial: diferentes modelos de organización productiva. Cuarto taller de la Red de Proyectos de Integración productiva, BID/FOMIN, San José, Costa Rica.
- Alburquerque, F. (2015) El enfoque del desarrollo económico territorial, en Costamagna P., y Pérez Rozzi, S. (Ed.), Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial: Los aprendizajes desde ConectaDEL. 1a ed. ConectaDEL.
- Alburquerque, F., y Pérez, S. (2013). El desarrollo territorial: enfoque, contenido y políticas. Revista Iberoamericana de Gobierno Local-RIGL, (4), 1-24.
- B.I.D. (2013). El distrito productivo de la maquinaria agrícola en Las Parejas: un estudio desde la perspectiva del Desarrollo Económico Local. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Beccatini, G. (1979). Dal settore industriale al distretto industriale. Rivista de economia e politica industriale, 5(1), 7-21.
- Boisier, S. (1999). Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial. Cepal.
- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización: El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. Eure (Santiago), 30(90), 27-40.
- Calvento, M., Lorenzo, N., y Herrero, M. S. (2014). Análisis teórico-empírico de la gestión internacional de los actores subnacionales: una propuesta de abordaje para las ciudades intermedias. CONFINES de relaciones internacionales y ciencia política, 10(20), 35-58.
- Calvento, M., y Di Meglio, F. (2014). Capítulo I: Nociones sobre el Desarrollo Local y la Gestión Internacional. JMJ Araya (Comp.), Políticas públicas de desarrollo local: la gestión internacional de los municipios intermedios, 9-34.
- Costamagna, P., y Foglia, M. (2011). Hacia la construcción de una agenda estratégica de internacionalización de los territorios. Documento de Trabajo del Programa de Competitividad Territorial Región Central de la Provincia de Santa Fe. BID-FOMIN. Municipio de Rafaela.
- Fernández, V. R., Cardozo, L. G., Gesualdo, G., y Seval, M. (2010). Aglomeraciones productivas y desarrollo regional: una perspectiva contextualizadora y multidimensional. Redes (St. Cruz Sul, Online), 15(1), 167-195.
- Jiménez, W. G. (2014). Gestión pública y desarrollo territorial. La internacionalización territorial como estrategia. Revista Republicana, (16).
- Lavarello, P. J. (2013). Industria de maquinaria agrícola: lineamientos generales para una política sectorial, en La Industria argentina frente a los desafíos y oportunidades del siglo XXI, CEPAL. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35444/1/S2013348_es.pdf
- Madoery, O. (2001). El proyecto político local como alternativa de desarrollo. Revista política y gestión, 2, 1-31.
- Madoery, O. (2001): “El valor de la política de desarrollo local”, en Vázquez Barquero A. y O. Madoery. (Eds.) Transformaciones globales y políticas de desarrollo local. Ed. Homo Sapiens. Rosario.
- Mochi, S. (2017) Evolución de las capacidades tecnológicas, los vínculos territoriales y las políticas de innovación. El caso de empresas argentinas de maquinaria agrícola (tesis doctoral). Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, España.
- Torresi, J. (2009). Hacia un nuevo modelo de Desarrollo Regional para el CECMA (Tesis de grado). Universidad Austral, Rosario, Argentina.
- Vázquez Barquero, A. V. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. Investigaciones Regionales: Journal of Regional Research, (11), 183-210.
- Vázquez-Barquero, A. (2006). Surgimiento y transformación de clusters y milieus en los procesos de desarrollo. EURE (Santiago), 32(95), 75-93.
- Vigil, J., Magri, A., Sacchi, M. y Langard, F. (2019). La maquinaria agrícola argentina. Desafíos de la producción nacional en el nuevo desarrollismo. Santa Fe: Ediciones UNL.

RECOMENDACIÓN DE LECTURA EN TIEMPOS DE COVID-19



RAMIRO CASTRO

Licenciado en Administración. Estudiante de la Maestría en Desarrollo Territorial de la FRBA-UTN y el Profesorado en Economía de la UADER. Adscripto a la Cátedra de Desarrollo de la Producción de la FCG-UADER e integrante de la Cátedra Abierta de Soberanía Alimentaria de la FHAYCS-UADER



MIJAL SAZ

Maestría en Desarrollo Territorial, Facultad Regional Buenos Aires, UTN (Argentina). Es miembro de la Red DEFE.



SILVINA ROMANO

Silvina A Romano. Doctora en Derechos Humanos: Retos éticos, sociales y políticos. Universidad de Deusto. Docente investigadora adjunta regular de la UNTDF. Trabaja en investigación en temas relacionados a economía de los recursos naturales. Secretaria de Ciencia y Tecnología de la UNTDF.

La paralización del mundo frente a la pandemia provocada por el COVID-19 desde fines de 2019 a la actualidad, ha dejado clara la importancia de la labor desempeñada por el sector primario -agrícola, ganadero y pesquero- en producción y provisión de alimentos. A pesar de que las políticas y acciones se centraron en el confinamiento, restricciones para la movilidad, cierre de actividades, aislamiento social, preventivo y obligatorio, grupos de personas del sector informal de la economía continuaron trabajando para garantizar el abastecimiento propio y de las poblaciones en materia de alimentación. Esto destaca el rol fundamental y esencial de la agricultura familiar en la territorialidad urbano-rural en latinoamérica.

“Emerging responses to the COVID-19 crisis from family farming and the agroecology movement in Latin America – A rediscovery of food, farmers and collective action” / “Respuestas emergentes a la crisis del COVID-19 desde la agricultura familiar y el movimiento agroecológico en Latinoamérica: un redescubrimiento de la alimentación, los agricultores y la acción colectiva”, es un artículo que nos invita a conocer sobre el funcionamiento y papel clave de la agricultura familiar y la producción agroecológica en los sistemas alimentarios y sus cadenas en valor durante la pandemia. Pone el acento en la relevancia de los procesos de acción y construcción colectiva en tiempos de crisis, y lleva a reflexionar sobre las políticas públicas de producción, abastecimiento y consumo necesarias en este contexto para asegurar la seguridad alimentaria.

A partir de la revisión de las estrategias emergentes propuestas desde la agricultura familiar y los movimientos agroecológicos en Latinoamérica frente a la pandemia del COVID-19, el artículo extrae una serie de aprendizajes para pensar estrategias que fortalezcan nuestras sociedades frente a futuras amenazas. Los esquemas colaborativos, dinámicos y flexibles que este sector exhibe -especialmente en ámbitos periurbanos-, basados en relaciones con lo local, en la biodiversidad y en cadenas cortas de producción y consumo, muestran un camino hacia comunidades más inclusivas y territorios resilientes.

Compartimos nuestra traducción del resumen del artículo, e invitamos a su lectura en [Emerging responses to the COVID-19 crisis from family farming and the agroecology movement in Latin America – A rediscovery of food, farmers and collective action - ScienceDirect](#)

Resumen:

CONTEXTO: En América Latina, el llamado sector informal, asociado a los movimientos de la agricultura familiar y la agroecología fue fundamental para hacer frente y adaptarse a los desafíos de COVID-19.

OBJETIVO: Evaluar la naturaleza y el alcance de las iniciativas tempranas (primeros tres meses) implementadas por este sector informal para hacer frente y adaptarse a los impactos de la pandemia COVID-19 en la producción y el consumo de alimentos en varios países de la región.

MÉTODOS: Utilizamos la consulta de informantes clave (n = 168), una encuesta en línea (n = 125) y la caracterización detallada de casos de estudio regionales (n = 4). Los datos textuales se analizaron y categorizaron utilizando el método Reinert, combinado con análisis de similitud.

RESULTADOS Y CONCLUSIONES: El 65% de las iniciativas fueron “locales” en cuanto a su alcance geográfico, el 30% de ellas comenzaron dentro del primer mes de la pandemia y la mayoría de ellas eran urbanas o urbano-rurales, mientras que solo el 29% eran exclusivamente rurales. El análisis de la información producida a través de las encuestas reveló cuatro tipos principales de iniciativas que se implementaron o adaptaron en respuesta al COVID-19:

1. Ventas directas de alimentos del productor al consumidor, generalmente existentes antes de la crisis del COVID-19 pero adaptadas / fortalecidas para hacerle frente;
2. Cadenas de valor cortas que vincularan a las organizaciones e individuos rurales y urbanos con el apoyo de gobiernos nacionales o locales, readaptadas a partir de los nuevos protocolos de seguridad y salud;
3. Programas de apoyo y capacitación recientemente desarrollados sobre producción sostenible de alimentos para consumo o comercio local, en entornos rurales, urbanos o periurbanos;

4. Asistencia alimentaria e iniciativas de ayuda centradas en poblaciones vulnerables, apoyadas sobre redes de solidaridad asociadas al movimiento agroecológico.

SIGNIFICANCIA: La pandemia destacó el papel clave que desempeñan los sistemas alimentarios locales y las cadenas de valor, y la necesidad de fortalecerlos a través de políticas públicas como una forma de construir resiliencia alimentaria en tiempos de crisis.

RECOMENDACIÓN DE LECTURA

El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) es un organismo de investigación, estatal, descentralizado con autarquía financiera y operativa dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la República Argentina.

El INTA es un instituto de investigación de vanguardia en el desarrollo agro-tecnológico mundial, que está junto al productor y sus necesidades asistiendo a los sectores sociales que merecen atención. De este modo, proyecta sus acciones para alcanzar competitividad, sostenibilidad social y económica con sentido nacional, priorizando la sustentabilidad ambiental de los territorios.

Como parte de la vinculación con la Red DETE, y el proceso de difusión y comunicación de las producciones de conocimiento que realizan desde el INTA, nos hicieron llegar las siguientes publicaciones que pueden ser de interés. Es por ello, que recomendamos la lectura de los siguientes libros.

Invitamos a visitar la página del organismo <https://www.argentina.gob.ar/inta>

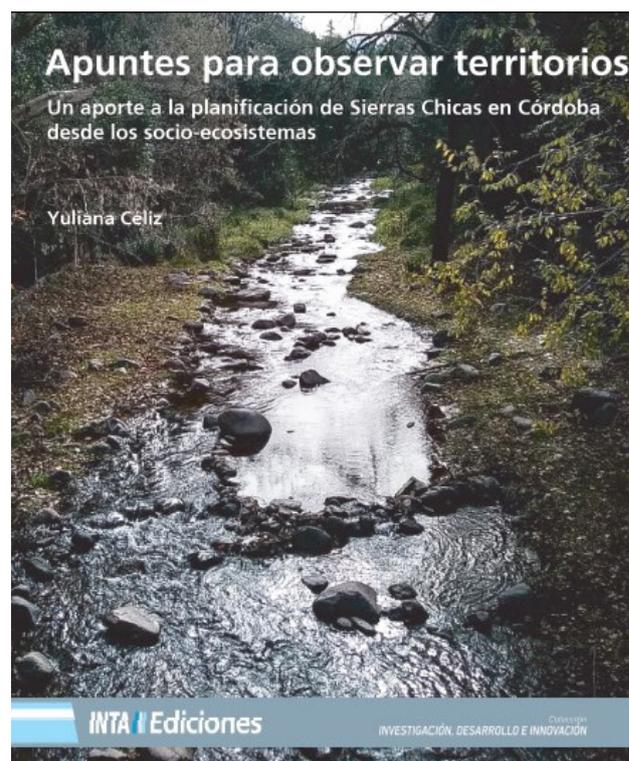
APUNTES PARA OBSERVAR TERRITORIOS. UN APOORTE A LA PLANIFICACIÓN DE SIERRAS CHICAS EN CÓRDOBA DESDE LOS SOCIO-ECOSISTEMAS.

El crecimiento de las ciudades latinoamericanas durante los últimos treinta años, en un contexto de cambio global implicó complejas transformaciones territoriales. El desequilibrio relacional entre sistemas naturales y rurales con la ciudad entre otros factores, ha provocado la pérdida de condiciones ambientales a escala global. En este punto se localiza el problema teórico de este trabajo que plantea incorporar el enfoque de sistemas complejos para el abordaje territorial. Este planteo teórico implica la necesidad de una construcción transdisciplinar de instrumentos de ordenamiento territorial. A modo de ensayo metodológico y a fin de demostrar los avances de esta hipótesis de articulación disciplinar, se adaptaron instrumentos

de las ciencias naturales en la lectura de procesos biofísicos para ser traducidos a información temática organizada para el ordenamiento territorial.

El caso de estudio en donde se aplicaron las articulaciones teórico-metodológicas se definió como la cuenca del río Saldán en el área metropolitana noroeste de la ciudad de Córdoba, Argentina. La observación de la dinámica territorial fue realizada entre el año 1987 y 2017 como recorte temporal asimilable al proceso de intensificación del crecimiento urbano de las principales ciudades latinoamericanas. Dichos procesos de antropización del territorio en la escala de cuenca se utilizaron como insumos para analizar procesos ecológicos con mayor impacto en este proceso que, finalmente se tradujeron a zonificación de áreas de máxima protección ecosistémica en la interfase urbano-natural en dicha cuenca. Finalmente se calcularon escenarios de avance urbano y pérdida de áreas de máxima protección ecosistémica en el contexto actual de premisas de ordenamiento territorial para el área.

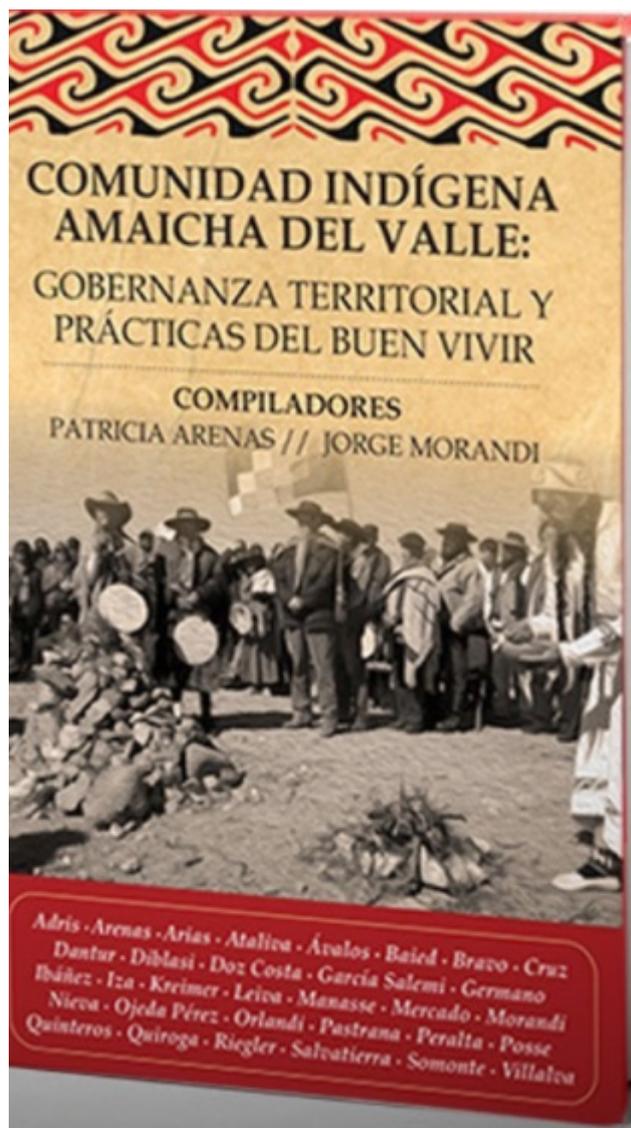
Para más información: <https://inta.gob.ar/documentos/apuntes-para-observar-territorios>



LANZAMIENTO DEL LIBRO "COMUNIDAD INDÍGENA AMAICHA DEL VALLE: GOBERNANZA TERRITORIAL Y PRÁCTICAS DEL BUEN VIVIR"

La compilación muestra, entre otras, las experiencias vivenciadas dentro del convenio INTA-CIAV. También, un análisis de los proyectos de riego y abastecimiento de agua financiados y ejecutados por el Programa Pro Huerta del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria - INTA.

Para más información: <https://inta.gob.ar/noticias/lanzamiento-del-libro-comunidad-indigena-amaicha-del-valle-gobernanza-territorial-y-practicas-del-buen-vivir>



HACIA UNA POLÍTICA AMBIENTAL AGROPECUARIA : UN ANÁLISIS DE LAS NORMATIVAS, LAS INSTITUCIONES Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN TERRITORIO BONAERENSE

Esta obra pone de relieve la problemática que en nuestros días causa la actividad humana, la cual ha alcanzado una magnitud y una envergadura que ponen en riesgo la habitabilidad del planeta con impactos que afectan el presente y el futuro de la vida, y la peculiaridad de que ni la intensidad en el uso de los recursos naturales ni los efectos que generan los cambios en los ecosistemas se distribuyen de manera uniforme. Esta obra aporta también al debate de la multidimensionalidad del paradigma del DS, ahora analizado desde la política ambiental de la provincia de Buenos Aires (PBA), un abordaje que no existía hasta el momento. Y también contribuye desde un enfoque multinivel: nacional, provincial y municipal, que da cuenta de la complejidad que conlleva su aplicación. De este modo se pretende que la investigación sea de interés general, ya que resalta y evidencia –a través de un recorrido histórico y crítico– la política ambiental en relación con el desarrollo productivo del agro en general y en la PBA en particular, ante el gran reto que representa la crisis ambiental.

Para más información: <https://repositorio.inta.gob.ar/handle/20.500.12123/9491>



Desarrollo y Territorio



RedDete

Red de Desarrollo Territorial de
América Latina y El Caribe