

ISSN 2591-4553

18

Julio  
2025



**RedDete**  
Red de Desarrollo Territorial de  
América Latina y El Caribe

# Desarrollo Territorio



# DESARROLLO Y TERRITORIO

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

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

**ISSN 2591-4553**

## COMITÉ CIENTÍFICO

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

- Francisco Alburquerque (España)
- Pablo Costamagna (Argentina)
- Javier Marsiglia (Argentina)

## COMITÉ EDITORIAL

### **Revista Desarrollo y Territorio**

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

# 18

## PRÓLOGO



MIJAL SAZ

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

La coyuntura actual para el desarrollo territorial a nivel global se caracteriza por una creciente complejidad y por tendencias contradictorias. Las crisis económicas, la desaceleración del crecimiento mundial, los conflictos bélicos en Europa y Medio Oriente, y el aumento de la pobreza generan un escenario de profunda incertidumbre política, institucional, social y hasta comercial. En este contexto, cobra fuerza la necesidad de fortalecer el desarrollo desde lo local-territorial, consolidando las economías locales como una vía para enfrentar los efectos de la globalización y como una estrategia de búsqueda de mayor autonomía, resiliencia y capacidad de respuesta frente a la crisis.

Este escenario mundial —con implicancias a nivel nacional y local— interpela de manera creciente a quienes intervenimos en procesos de desarrollo territorial. Nos desafía a revisar críticamente nuestros conocimientos, los enfoques de abordaje territorial y el lugar que otorgamos al protagonismo de los actores en la toma de decisiones sobre su presente y su futuro.

La planificación y construcción de procesos territoriales debatidos críticamente, que problematicen adecuadamente las situaciones desde marcos de complejidad y enfoques multidisciplinares, constituye uno de los principales desafíos actuales. Ello implica poner énfasis en acciones co-construidas, considerando tanto los recursos existentes como los potenciales.

Superar estos desafíos dependerá de las capacidades ya instaladas y de aquellas que podamos gestar y fortalecer colectivamente, con el objetivo de construir agendas de desarrollo capaces de sostener una gobernanza territorial consciente, situada y com-

prometida con la realidad del presente.

En función de lo anteriormente expuesto, la revista N.º 18 propone un recorrido por algunos de los temas mencionados —y otros vinculados—, abordados tanto desde marcos teóricos de reflexión como a partir de experiencias concretas de desarrollo territorial en América Latina y el Caribe.

Pablo Costamagna (Argentina) realiza un recorrido analítico *Profundizando la mirada sobre la complejidad y su relación con el territorio*.

Gimena Loza (Argentina) describe y analiza las *Nuevas agendas para otro desarrollo. Un debate sobre órdenes sociales, (in)seguridad y pensamiento situado*.

Daniel Cal Maseda (Uruguay) comparte la experiencia de *Prospectiva y Desarrollo Territorial. Tacuarembó 2050: Hacia una gobernanza del desarrollo territorial*.

Sergio Pérez Rozzi (Argentina) aborda *La vigencia de las "mesas o espacios de innovación colectiva"*. *Nuevos desafíos para el fomento del desarrollo territorial*.

Hugo Gorgone (Argentina) describe y analiza *Nuevos ejes transversales de desarrollo en la Provincia de Buenos Aires, República Argentina. Una alternativa para propiciar su jerarquización*.

Compartimos una nota y la versión abreviada de la declaración final del VI Foro Mundial de Desarrollo Económico Local, celebrado en abril en Sevilla, España. En la misma línea, presentamos una reseña de la primera actividad organizada por la coordinación de la Red DEFE, en la que colegas participantes del VI Foro socializaron sus reflexiones e impresiones sobre el evento, poniendo el foco en los principales temas emergentes con énfasis en la realidad de América Latina y el Caribe.

Francisco Albuquerque Llorens (España) realiza y comparte una reseña del libro de *Daniel Innerarity (2025): Una teoría crítica de la inteligencia artificial*.

Guillermina Sánchez (España) elabora una reseña del libro de *Francisco Albuquerque: Cambiar la Sociedad. Recuerdos de la universidad franquista y de una transición democrática inacabada*.

# CONTENIDOS

## Artículos

*Profundizando la mirada sobre la complejidad y su relación con el territorio.* [Pablo Costamagna](#)

*Nuevas agendas para otro desarrollo. Un debate sobre órdenes sociales, (in)seguridad y pensamiento situado.* [Gimenza Loza](#).

*Prospectiva y desarrollo territorial. Tacuarembó 2050 : Hacia una gobernanza del desarrollo territorial.* [Daniel Cal Maseda](#).

*La vigencia de las “mesas o espacios de innovación colectiva”. Nuevos desafíos para el fomento del desarrollo territorial.* [Sergio Pérez Rozzi](#).

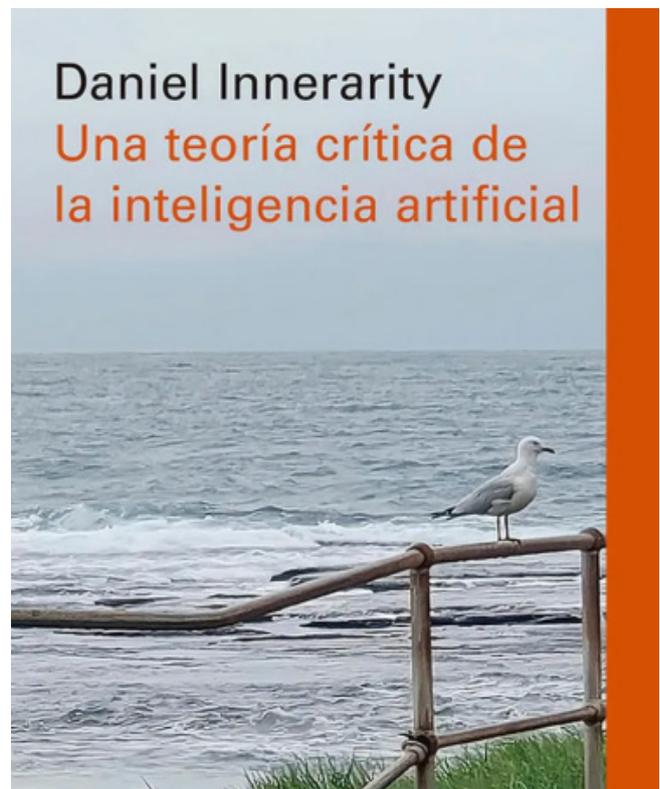
*Nuevos ejes transversales de desarrollo en la Provincia de Buenos Aires, República Argentina. Una alternativa para propiciar su jerarquización.* [Hugo René Gorgone](#).

*VI Foro Mundial de Desarrollo Económico Local.*

*Café/Mate Virtual de la RED DETE ALC para el intercambio sobre el VI Foro Mundial de Desarrollo Económico Local*

*Reseña del libro de Daniel Innerarity (2025): Una teoría crítica de la inteligencia artificial.* [Francisco Alburquerque Llorens](#).

*Reseña del libro de Francisco Alburquerque: “Cambiar la Sociedad. Recuerdos de la universidad franquista y de una transición democrática inacabada”.* [Guillermina Sánchez](#).



# PROFUNDIZANDO LA MIRADA SOBRE LA COMPLEJIDAD Y SU RELACIÓN CON EL TERRITORIO



## PABLO COSTAMAGNA

*Dr. en Estudios del Desarrollo, Univ. del País Vasco. Director del Instituto Praxis y Vice Director de la Maestría en Desarrollo Territorial Facultad Regional Rafaela (UTN FRRa); profesor de la Universidad Nacional de Rafaela e investigador externo en el Instituto Vasco de Competitividad en el País Vasco. Docente en Postgrados de distintas Universidades de América Latina y España. Ha trabajado en organismos internacionales como la CEPAL, BID y OIT entre otros y con gobiernos nacionales y subnacionales de distintos países de América Latina. Autor de libros, artículos académicos y de divulgación.*

## RESUMEN

Este artículo busca contribuir al fortalecimiento y construcción de capacidades para el Desarrollo Territorial profundizando la mirada de la relación entre complejidad y territorio. Se intenta reflexionar para mejorar la comprensión del concepto conectando con nuevas estrategias territoriales. El espíritu es sumar a una conversación que seguirá alimentándose de nuevas prácticas, ideas y experiencias de personas que den continuidad al proceso de aprendizaje.

## ABSTRACT

This article seeks to contribute to strengthening and building capacities for Territorial Development by deepening our understanding of the relationship between complexity and territory. It seeks to reflect on how to improve understanding of the concept by connecting with new territorial strategies. The aim is to contribute to a conversation that will continue to be fueled by new practices, ideas, and experiences from people who will continue the learning process.

*Palabras clave: Complejidad. Territorio. Capacidades. Estrategias*

*Key words: Complexity. Territory. Capabilities. Strategies*

## INTRODUCCIÓN

En 2020, en la séptima edición de esta revista, publiqué un artículo que se denominó “Reflexiones y debates sobre el Desarrollo Territorial. Nuevas miradas frente a realidades complejas”, centrado en algunas de las transformaciones del enfoque en un contexto de salida de la pandemia. Este escrito pretende reordenar y profundizar las ideas sobre la complejidad, su relación con el territorio, y los cambios y desafíos de época. En el mismo, se citan trabajos realizados de manera individual y compartida con colegas, entre 2020 y 2025, en un intento de expresar y conectar el recorrido colectivo y en permanente construcción sobre un tema que ofrece

nuevos elementos para la reflexión.

Estamos viviendo a grandes velocidades, en presencia de cortes abruptos de procesos históricos que conviven también con una transición de lo antiguo a lo nuevo, que muchas veces implica coexistencia y tensiones. Estas situaciones pueden parecer lejanas, pero repercuten rápidamente en nuestros espacios porque es en los territorios donde se producen los cambios.

Aun cuando no todo es instantáneo, hay cosas que suceden con una celeridad que parece no permitirnos dar cuenta del mundo que habitamos y donde el “qué difícil o qué complejo” está presente en el lenguaje cotidiano junto a la sensación de que el piso tiembla con sorpresas positivas, negativas o desorientaciones. Desde nuestra perspectiva hay que pararse a reflexionar y cambiarse los lentes; las miradas con la que venimos trabajando no parecen ser adecuadas para una gran cantidad de temas con los que interactuamos.

Además, ni todo lo nuevo es perfecto ni todo lo viejo es necesariamente sustituible y tiene que desaparecer. Aunque la novedad irrumpe con fuerza, lo anterior no necesariamente debe ser obsolescencia. Estos movimientos trascienden fronteras y escalas, son impulsados por procesos geopolíticos, transformaciones productivas y culturales de la mano del conocimiento y los nuevos paradigmas tecnológicos enmarcados en disputas de poder y una distribución desigual de los recursos y oportunidades.

Insisto en que estos procesos no son lejanos, sino que repercuten directamente en nuestros países y territorios. Por ello, deben ser observados y comprendidos desde una perspectiva situada, como punto importante de nuestro abordaje y acción transformadora.

Desde la pandemia hasta el presente estamos siendo testigos de conflictos bélicos, fenómenos climáticos y el resurgimiento de formas de proteccionismo en países, junto con la velocidad de los cambios tecnológicos. Estas transformaciones nos sitúan en nuevas realidades, cambios en nuestras prácticas laborales, educativas, sociales, productivas, que reconfiguran nuestros territorios.

En este contexto se puede describir, por ejemplo, que el mundo del trabajo está mutando; hay un cambio del concepto que varía según las generaciones y los contextos. No desaparece el sector indus-

trial, pero crece el de servicio. Algunas profesiones se ven desplazadas por la mano de la inteligencia artificial, mientras que otras aumentarán su importancia. En esta heterogeneidad habrá territorios que se desarrollen más que otros, generando una inevitable disparidad de desarrollo y nuevos desafíos a enfrentar. Los movimientos que se aproximan en este campo son enormes.

Otro ejemplo que permite mostrar la complejidad actual es el de la crisis climática. La mayoría de los territorios enfrentan la necesidad urgente de adaptarse, dentro de sociedades con consensos escasos o fragmentados sobre qué hacer, donde subsisten distintas ideas y reconocimientos sobre lo ambiental, a lo que se suma el resurgimiento de nuevos negacionismos. Los efectos del cambio climático generan cambios tanto urbanos como rurales, modificando rutinas, modos de producción y lógicas sociales, que coexisten con modelos extractivistas o con otros procesos de impacto negativo.

Como describimos, el siglo XXI nos enfrenta a desafíos interconectados y multiescalares con efectos concretos en nuestros territorios. Esta realidad interpela las miradas tradicionales de la gestión, demandando enfoques multidisciplinarios capaces de orientar nuestras decisiones y fortalecer capacidades en contextos inciertos y cambiantes. No se pueden abordar estas situaciones hiperdinámicas desde una sola disciplina ni desde una sola visión de los procesos.

Nuestra sociedad ha experimentado un proceso creciente de complejidad. Situaciones o problemas que antes podían abordarse desde una única mirada hoy exigen la articulación de múltiples saberes y enfoques para ser comprendidos. Esta definición, lejos de facilitar su resolución, la vuelve más desafiante. Un ejemplo paradigmático que siempre se cita es el estudio del genoma humano: aunque la genética ha avanzado notablemente, este campo abre al mismo tiempo interrogantes y tensiones en ámbitos tan diversos como la ética, la religión, la política, la economía, la medicina, la cultura y lo social. Si estos debates hubiesen ocurrido décadas atrás, el encuentro con la complejidad habría sido gradual; hoy la velocidad es un factor decisivo tanto en la visibilización como en la demanda de la solución.

Ninguna disciplina posee por sí sola la totalidad del conocimiento, pero tampoco hemos desarrollado suficiente ejercicio en generar prácticas integradoras ni en nutrirnos de conocimiento empírico. Esto

tiene implicancias en el desarrollo territorial, y para comprender y abordar estos desafíos, necesitamos marcos conceptuales que superen el pensamiento lineal y abran paso a otras formas que nos ofrezcan herramientas para entender la necesidad de salir de las dualidades, las verdades únicas, y emprender nuevas búsquedas, basadas en diálogos verdaderos y la acción colectiva en espacios democráticos.

En este sentido, diversos autores han cuestionado y transformado los paradigmas preexistentes en las últimas décadas. Entre ellos, se destaca Edgar Morin (1990), filósofo y sociólogo francés, uno de los principales referentes del pensamiento complejo que en su obra propone una visión del mundo como un sistema abierto, interdependiente, dinámico, y en constante transformación.

Asimismo, la propuesta del pensamiento complejo ha puesto en cuestión la noción tradicional de ciencia y ha planteado un cambio profundo en cómo se genera el conocimiento fomentando nuevos procesos mediante los cuales se construyen saberes y se desarrollan aprendizajes. En palabras de Edgar Morin (1990, citado en 8va. ed.), “la complejidad no es la clave del mundo, sino un desafío a afrontar, el pensamiento complejo no es aquel que evita o suprime el desafío, sino aquel que ayuda a revelarlo e incluso, tal vez, a superarlo” (p. 24).

Este artículo busca contribuir al fortalecimiento y construcción de capacidades para el Desarrollo Territorial desde el marco de la complejidad, al intentar una mejor comprensión junto con la promoción de nuevas estrategias desde los territorios. No pretende ofrecer conclusiones cerradas, sino sumar a una conversación que continúa alimentándose de nuevas prácticas, ideas y experiencias de personas que den continuidad a las reflexiones.

## APROXIMACIONES A LA COMPLEJIDAD DESDE EL TERRITORIO

No tengo el registro exacto, pero podemos decir que hemos comenzado a utilizar las ideas del enfoque de la complejidad cuando incorporamos al concepto del desarrollo territorial, las ideas del proceso social y político complejo. Esta perspectiva suma, en principio, “la importancia de considerar la diversidad de actores, intereses y contextos en la gestión del territorio sumando las interacciones con el mundo global donde hemos agregado, más recientemente y en forma explícita, la relación con la naturaleza” (Karlen y Larrea, 2014; Costamagna y

Larrea, 2017 y 2024; Costamagna, 2015).

Este camino, que recoge experiencias y reflexiones de distintos lugares y colectivos profesionales, nos permitió evolucionar y enriquecer las concepciones sobre territorio y desarrollo territorial, mientras re- pensábamos las estrategias del desarrollo territorial (Costamagna y Larrea, 2017), a través del Enfoque Pedagógico para el Desarrollo Territorial (EPDT) y la Investigación Acción para el Desarrollo Territorial (IADT). De esta forma, la gestión y construcción de capacidades se alejan de los modelos lineales, al apostar por formas más horizontales de generación de conocimiento, cambiando y ampliando las lecturas sobre lo que acontece y sobre las formas de cómo acontece.

El EPDT plantea una revisión de las relaciones entre las y los actores con el territorio y se define como “una forma de entender y actuar en la construcción de procesos de aprendizaje para el cambio en el territorio, de forma coherente con una construcción social y política” (Costamagna et al., 2013, p. 5). Este enfoque nos desafió a ensayar nuevas prácticas pedagógicas en procesos formativos, basadas en la co-construcción del conocimiento (reflexión sobre la acción colectiva), claves para abordar e intervenir en escenarios y procesos complejos, y mejorar las prácticas con una concepción distinta de las y los otros con quienes interactuamos (Costamagna, 2014; Costamagna y Larrea, 2015; Parola et al., 2022, Costamagna, 2024).

Por su parte, la IADT enfatiza los valores planteados en Karlsen y Larrea (2015): la construcción colectiva, la apuesta por espacios de diálogo (ágoras), la aproximación interdisciplinaria y el respeto por los intereses de los miembros, grupos y/o comunidades involucradas. Existe una gran comunidad de personas trabajando en el tema, que ha conceptualizado su experiencia en numerosas publicaciones<sup>1</sup>.

Tanto la IADT como la EPDT generan un diálogo activo y de mutuo aprendizaje orientado a la construcción de capacidades para el desarrollo territorial, tema central en la complejidad. Nuestra innovación no reside solamente en los marcos teóricos de referencia (recuperados de pedagogos críticos latinoamericanos), sino en la aplicación concreta en la gestión del territorio que obliga a pensar y actuar con quienes apuesten a las transformaciones.

Un aporte más reciente dentro de las estrategias es [1https://www.orquestra.deusto.es/es/investigacion/investigacion-accion-para-el-desarrollo-territorial](https://www.orquestra.deusto.es/es/investigacion/investigacion-accion-para-el-desarrollo-territorial)

haber incorporado la Investigación Acción para la Transformación (ART, en sus siglas en inglés), vinculado a las ideas de cuidado. Este concepto, tomado de Bradbury (2022), amplía el enfoque, al sumar, entre otras, las dimensiones emocionales de la vida. El mismo permite definir al cuidado como una praxis en el territorio (que incluye forma de pensar y actuar) basada en la mutualidad, sostenida por las capacidades individuales y colectivas (Costamagna, 2025). Esta incorporación de las emociones como parte constitutiva del enfoque, permite entender y gestionar mejor frente a la hegemonía de las racionalidades económicas que no explican todo. A su vez, representa un avance significativo para quienes provienen de disciplinas técnicas y buscan abrirse hacia el encuentro de nuevos saberes.

Entonces, trabajar en un territorio no puede reducirse solo diagnosticar estructuras, al uso de marcos lógicos, ni reducirse a una foto, o al diseño de políticas desde una oficina. Tampoco implica simplificar la realización de las mejoras con una persona (o un grupo) que organice, dicte órdenes o diseñe una solución mágica desde un escritorio. Requiere entender procesos, juegos de poder y también emociones, temporalidades, construcciones colectivas, gestión de conflictos y consensos. El camino transitado ha sido arduo (y aún continúa siéndolo), para ingresar en una nueva lógica que cuestione y permita observar los subsistemas y sus interacciones dentro del territorio y definir acciones que vayan rompiendo la linealidad más tradicional.

Karlsen y Larrea (2015) han trabajado y definen la idea de complejidad territorial, planteando tres condiciones:

- La interdependencia entre actores (empresas, actores públicos, comunitarios, organismos de investigación) en un territorio. Esa interdependencia existe cuando un actor depende de los recursos controlados por otros actores.
- La presencia de incertidumbre, expresada en

desacuerdos sobre el problema en sí y sobre sus posibles soluciones, lo que invalida los métodos tradicionales de resolución. Los supuestos que utilicen en el análisis pueden llevarlos a alcanzar conclusiones distintas. Esto implica que para la resolución de problemas ya no son suficientes los métodos tradicionales; de hecho, no existe una solución «correcta» para afrontar el reto o solucionar el problema.

- La inexistencia de un actor/res con poder para dirigir las acciones de otros en una dirección específica, ni un actor/res con recursos necesarios para resolver el reto en cuestión. Ni el mercado ni el gobierno (jerarquía) ofrecen soluciones satisfactorias para estas situaciones de interdependencia como las que se dan en la complejidad territorial.

**TANTO LA IADT COMO LA EPDT  
GENERAN UN DIÁLOGO ACTIVO Y DE  
MUTUO APRENDIZAJE ORIENTADO A  
LA CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES  
PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL,  
TEMA CENTRAL EN LA COMPLEJIDAD.  
NUESTRA INNOVACIÓN NO RESIDE  
SOLAMENTE EN LOS MARCOS TEÓRICOS  
DE REFERENCIA (RECUPERADOS  
DE PEDAGOGOS CRÍTICOS  
LATINOAMERICANOS), SINO EN LA  
APLICACIÓN CONCRETA EN LA GESTIÓN  
DEL TERRITORIO QUE OBLIGA A PENSAR  
Y ACTUAR CON QUIENES APUESTEN A  
LAS TRANSFORMACIONES.**

En este marco, las y los actores tienen que colaborar para generar una interpretación colectiva de la situación y deben ponerse de acuerdo en las decisiones y acciones necesarias. La colaboración es un proceso en el que los actores comparten información, recursos, responsabilidad, resultados y riesgos para poder alcanzar un objetivo común, que implica compromiso y confianza, requiriendo tiempo, esfuerzo y dedicación. Es importante visualizar la complejidad

y el tiempo que esto significa en la vida real y su necesaria vinculación con resultados de corto plazo.

El planteo exige superar la concepción tradicional de la planificación estructurada en fases de diseño, implementación y evaluación. Esta perspectiva resulta insuficiente en contextos de complejidad, ya que en la fase inicial de diseño no es posible “descubrir” las soluciones a los problemas. Si bien pueden proponerse proyectos, en ausencia de soluciones predeterminadas, su desarrollo no puede interpretarse en términos de implementación de lo planificado (Costamagna y Larrea, 2017).

Frecuentemente generamos espacios de diálogo para pensar colectivamente el plan, pero luego lo dejamos andar como si hacerlo fuese sencillo y al-

canzara. Sin embargo, cuando las cosas no suceden como se esperan, surge un sinnúmero de relatos y explicaciones, y pocos incorporan las debilidades en la gestión y las capacidades requeridas en procesos complejos. En consecuencia, las planificaciones se caen o diluyen, arrastrando consigo el desaliento propio de los procesos sociales frustrados. Se tiende a asumir que la construcción colectiva del diagnóstico y la identificación de posibles soluciones a largo plazo son suficientes, como si con eso el camino estuviera allanado.

Para cerrar, aunque podría ponerse también el principio del apartado, retomamos el mismo texto de Costamagna y Larrea (2017), quienes hacen referencia a los aportes de Snowden y Boone (2007) sobre liderazgo organizacional y señalan que los procesos sociales son, por naturaleza, complejos. A diferencia de los problemas simples o complicados, los problemas complejos no pueden resolverse con una única respuesta técnica ni desde un solo saber disciplinar. No se puede prever el comportamiento de todas las variables y exigen abordajes interdisciplinarios, diálogo sostenido y construcción de acuerdos. Es importante saber que no hay una solución única o definitiva, aplica el marco de la necesidad de una permanente reflexión sobre la práctica y en diálogo con otras y otros.

En contraste, los problemas simples pueden resolverse mediante instrucciones claras, sin margen para la ambigüedad, y los complicados, aunque más difíciles, admiten soluciones técnicas especializadas dentro de un marco predecible porque con suficientes datos, análisis y conocimiento, se puede llegar a una solución.

La diferencia entre temas complicados y complejos

es central en la epistemología de la complejidad. No obstante, en el lenguaje cotidiano, estos términos suelen usarse como sinónimos y pueden generar confusión, ya que en términos conceptuales representan dos tipos de problemas distintos.

**A DIFERENCIA DE LOS PROBLEMAS SIMPLES O COMPLICADOS, LOS PROBLEMAS COMPLEJOS NO PUEDEN RESOLVERSE CON UNA ÚNICA RESPUESTA TÉCNICA NI DESDE UN SOLO SABER DISCIPLINAR. NO SE PUEDE PREVER EL COMPORTAMIENTO DE TODAS LAS VARIABLES Y EXIGEN ABORDAJES INTERDISCIPLINARIOS, DIÁLOGO SOSTENIDO Y CONSTRUCCIÓN DE ACUERDOS.**

trução de conhecimentos, situados ou específicos para determinado proceso” [“La colaboración que implica una nueva gobernanza conduce a pensar en una multiplicidad de actores, lo que, a su vez, debe entenderse como una multiplicidad de saberes o conocimientos que interactúan y que, mediante un diálogo democrático, posibilitan la co-construcción de conocimientos situados o específicos para determinado proceso”] (p.8)

**EN NUESTRAS PRÁCTICAS QUEDA CLARO QUE ROMPER LAS VERTICALIDADES Y LOS ESTAMENTOS ESTANCOS REPRESENTA UN ALTO GRADO DE DIFICULTAD. NO ES POSIBLE AVANZAR SIN FORTALECER ENTRE LAS PERSONAS QUÉ SIGNIFICA TRABAJAR DESDE LA TRANSVERSALIDAD Y COMPLEJIDAD. DE LO CONTRARIO, NO SE PUEDE PRETENDER QUE LOS ACTORES ACTÚEN EN CONSECUENCIA (COSTAMAGNA ET AL., 2023). TODO LLEVA TIEMPO Y NO HAY QUE OLVIDAR QUE DEBEN ARTICULARSE PRODUCTOS CON PROCESOS PARA LEGITIMARSE.**

En palabras de Costamagna et al. (2024), esto nos ha llevado a reflexionar sobre la gestión de una nueva gobernanza en el territorio: “A colaboraçao que implica uma nova governança conduz a pensar em uma multiplicidade de atores, o que, por sua vez, deve ser entendido como multiplicidade de saberes ou conhecimentos que interatuam e que, mediante um diálogo democrático, possibilitam a co-construção de conhecimentos situados ou específicos para determinado processo”] (p.8)

El trabajo sobre construcción de una visión compartida, orientado a superar diferencias, exige nuevos marcos metodológicos flexibles que permitan equilibrar modelos tradicionales de planificación con otros modelos orientados al aprendizaje y la negociación. Este desafío ha sido señalado por Larrea et al. (2023), con un planteo que se vincula estrechamente con la profundización de la gobernanza como herramienta para gestionar la complejidad introduciendo nuevas dimensiones y nuevas preguntas (Arrona y Larrea, 2022). Este enfoque nos interpela permanentemente en la acción, ya que no todas y todos los actores comparten una misma

idea de cómo se construye el territorio. Uno de los desafíos para muchos es todavía superar la idea que algún actor –incluido el Estado– por sí solo puede resolver todos los temas. En este sentido, se cuestiona el accionar estatal basado exclusivamente en lógicas jerárquicas.

Desde esta perspectiva, la aproximación a la mirada de complejidad implica también cambios organizacionales. El estado local, el sistema científico educativo y las organizaciones de la sociedad civil deben revisar sus lógicas internas y sus formas tradicionales de funcionamiento. En nuestras prácticas queda claro que romper las verticalidades y los estamentos estancos representa un alto grado de dificultad. No es posible avanzar sin fortalecer entre las personas qué significa trabajar desde la transversalidad y complejidad. De lo contrario, no se puede pretender que los actores actúen en consecuencia (Costamagna et al., 2023). Todo lleva tiempo y no hay que olvidar que deben articularse productos con procesos para legitimarse.

En la misma línea, y como parte de esas acciones complejas, trabajamos en el ámbito universitario en la articulación de la formación, investigación y acción, dimensiones que históricamente fueron pensadas por separado. Nuestro espacio está constituido por un instituto de investigación (Instituto Praxis, UTN FRRA) y una maestría en Desarrollo Territorial. El punto de partida es reconocer que tanto estudiantes, como docentes, y quienes gestio-

namos, venimos de trayectorias en las que la formación e investigación se han desarrollado de forma disociada, con escasa reflexión de las prácticas.

En el modelo analítico presentado por Costamagna (2021), se propone un proceso que retroalimente formación e investigación, con el objetivo central de construir capacidades en caminos que confluyan. Este enfoque implica la participación de actores, investigadoras y alumnos quienes interactúan co-construyendo conocimiento sin dividir. Es trabajar en capacidades colectivas en investigación acción, pero a su vez, conectando con la formación de capacidades individuales más presentes en el aula. Es una construcción de conocimiento articulada. Los procesos de cambio, representados en el centro del modelo constituyen el espacio donde se produce esa interacción entre formación e investigación acción, rompiendo la idea de que cada quien hace lo suyo como si no fuera parte de un mismo proceso.

Insistimos, esta nueva lógica no debería resultar difícil de implementar, aunque exige que nos reformateemos, tanto quienes enseñamos, como quienes estudian y las propias organizaciones. Las dificultades residen tanto en la cultura institucional imperante como en los criterios de evaluación del sistema, que opera desde otra idea/lógica con estructuras que parecen diseñadas más bien para obstaculizar estas acciones/ prácticas, reforzando divisiones y estructuras disciplinares.



Fuente: Costamagna (2021)

Retomando un ejemplo ya mencionado que seguiremos seguir: la crisis climática es un problema complejo porque involucra múltiples patrimonios territoriales interconectados -naturales, sociales, económicos-; sus efectos son difíciles de predecir dentro de un sinnúmero de intereses y miradas. Como sostienen algunos grupos, aunque exista una gran innovación, estos problemas no pueden resolverse mediante una única solución técnica. Se requiere necesariamente de procesos de negociación; de lo contrario, parecería un problema complejo y no complejo (aclarando que los problemas complejos tienen dentro problemas complicados). La solución surge de una estrategia conjunta y difícil.

**LOS APRENDIZAJES OBTENIDOS NOS AGREGAN DIFICULTADES Y CONCEPTOS NUEVOS; ALGUNAS ACCIONES, AUNQUE ESTÁN PRESENTES, NO SE IMPLEMENTAN PORQUE LAS PRÁCTICAS NO SON COHERENTES CON LOS DISCURSOS. RESULTA IMPACTANTE OBSERVAR CÓMO, MIENTRAS HABLAMOS DE DESARROLLO, MUCHAS VECES SE FAVORECE EL CRECIMIENTO EN FORMA LINEAL; O INCLUSO PEOR, APARECEN ACTORES QUE NIEGAN EL PROBLEMA, LO QUE IMPIDE ABRIR EL DEBATE Y/O EL TRABAJO. HAY RESPONSABILIDADES COMPARTIDAS, PERO TAMBIÉN MIRADAS DIFERENTES DE DISTINTOS COLECTIVOS.**

En Costamagna y Larrea (2024), junto a colegas de diversos países, profundizamos la idea del abordaje de la crisis climática a partir, sobre todo, de nuestras prácticas territoriales, pero permitiendo que emerjan temas/dimensiones más teóricas. Los aprendizajes obtenidos nos agregan dificultades y conceptos nuevos; algunas acciones, aunque están presentes, no se implementan porque las prácticas no son coherentes con los discursos. Resulta impactante observar cómo, mientras hablamos de desarrollo, muchas veces se favorece el crecimiento en forma lineal; o incluso peor, aparecen actores que niegan el problema, lo que impide abrir el debate y/o el trabajo. Hay responsabilidades compartidas, pero también miradas diferentes de distintos colectivos.

**LA PROFUNDIZACIÓN DE LA INCERTIDUMBRE EN LA ACTUALIDAD GENERA SENSACIONES DE DIFICULTAD EN QUIENES GESTIONAN CON LA EXPECTATIVA DE TENER PROCESOS BAJOS CONTROL. HOY ESTA PRETENSIÓN RESULTA CASI INALCANZABLE. APARECEN GRANDES EMERGENTES, PERO TAMBIÉN MICRO CAMBIOS COTIDIANOS CON CAPACIDAD DE IR ABRIENDO CAMINOS DISTINTOS.**

En ese recorrido, nos animamos a proponer nuevos temas y definiciones que superen los marcos actuales. En nuestro caso implica incorporar la naturaleza en la propia definición de territorio, tensionando

la mirada antropocéntrica que pone a la persona en el centro de todo. También, como señalamos, reconocemos el poder movilizador de las emociones para solucionar problemas y, además, fortalecer posicionamientos epistemológicos que cuestionan a los actuales poseedores del conocimiento y a nuestro propio sistema de ideas. El feminismo y teorías como las decoloniales nos van marcando el camino.

Asimismo, es necesario incluir una reflexión sobre la incertidumbre en la gestión del territorio. Esto nos permite entender mejor que no es posible anticipar todo lo que puede pasar en el proceso. Una metáfora ampliamente utilizada para ilustrar esta idea, es la canción de Joan Manuel Serrat basada en el poema XXIX de "Proverbios y cantares" del libro "Campos de Castilla" de Antonio Machado: "Caminante, no hay camino, se hace camino al andar." Allí se refleja cómo los finales si bien se pueden imaginar no se pueden predeterminedar; son trayectos donde van ocurriendo eventos que no se saben de antemano y donde emergen fenómenos externos muy difíciles de captar ex ante.

La profundización de la incertidumbre en la actualidad genera sensaciones de dificultad en quienes gestionan con la expectativa de tener procesos bajos control. Hoy esta pretensión resulta casi inalcanzable. Aparecen grandes emergentes, pero también micro cambios cotidianos con capacidad de ir abriendo caminos distintos.

En los procesos, los flujos que van y vienen; personas y naturaleza que se expresan en forma constante en sistemas de relaciones que se mueven sin previo aviso, manejando ideas que cuestionan en forma permanente las certezas y donde se necesitan

capacidades distintas a las habituales.

En este contexto es necesario aprender a manejarse en el medio de lo disperso, apoyándose en estrategias para afrontar riesgos: lo inesperado, las sorpresas y lo incierto como parte del proceso. La complejidad nos obliga a reorganizar las ideas: donde predomina lo binario hay que cambiar conceptos, prácticas e ideas que puestas de manera irreductible y dicotómicas no permiten gestionar estos cambios.

Miren Larrea (2025), en su reciente libro “El arte de facilitar del desarrollo territorial” plantea que la construcción de las soluciones debe buscarse a través de la superación del pensamiento dicotómico, sin que esto signifique obviar conflictos existentes. A través del diálogo y los acuerdos con aquellas personas que entienden el problema de manera diferente se puede llegar a la movilización que el reto requiere. Larrea explicita que esto requiere una transformación de la práctica de la investigación-acción y el desarrollo territorial. De nuevo, la idea de enfrentar, de plantear blancos y negros está muy presente en la vida cotidiana.

La autora propone diversas “esferas” de transformación -personal, práctica y política- para explicar cómo la investigación-acción puede facilitar la transformación de estos procesos, destacando el rol no neutral como facilitadora e investigadora. Enfatiza la importancia de la intuición y del conocimiento tácito en la práctica, elementos alejados de marcos tradicionales de gestión de problemas simples o complicados.

Para cerrar, compartimos la propia evolución desde el concepto de territorio, como reflejo también de los cambios que estamos atravesando. Desde una visión centrada en las empresas y su entorno como motor del desarrollo económico, hemos incorporado otras perspectivas que nos llevaron a definir el desarrollo territorial como un proceso social y

político complejo que tiene improntas propias según los territorios y sus características (identitarias, culturales, políticas y de otros patrimonios como los económicos y ambientales). Su base es el fortalecimiento y la construcción

de capacidades para que las y los actores alcancen niveles más elevados de organización e interacción, orientados a decidir e implementar estrategias colectivas que den respuestas al desafío del bienestar de la sociedad.

Hasta ahora, en nuestros marcos de desarrollo territorial, nunca habíamos explicitado que el concepto de actor se circunscribe exclusivamente a los seres humanos. Sin embargo, en nuestra práctica las y los actores siempre lo eran. Por eso, nuestra propuesta es transformar nuestras definiciones poco a poco, a medida que mejoramos la comprensión sobre el

problema al que nos enfrentamos. Es por eso que incorporamos una nueva definición de territorio como “el espacio relacional de todos los seres vivos que conformamos la naturaleza, donde se expresa la complejidad y donde se construyen los saberes y las capacidades para enfrentar los problemas actuales y los nuevos desafíos” (Costamagna, Larrea, 2024, p. 29). Queremos probar qué puede surgir con estos nuevos lentes donde no tenemos todas las certezas.

### AVANZANDO CON LA MIRADA PUESTA EN LA RELACIÓN COMPLEJIDAD / TERRITORIO

La mirada de la complejidad surge, como hemos expresado, como una respuesta a la fragmentación del conocimiento y a una definición errática en la definición de los problemas, que nos lleva a lecturas incompletas en un escenario que necesita de la capacidad de integrar diversas perspectivas y abordar la incertidumbre. Desde esa perspectiva, desarrollamos ideas combinándolas con nuestras prácticas, sabiendo que desde el enfoque de la complejidad es fundamental la combinación práctica - teoría- práctica, porque no alcanza con transformar únicamente el pensamiento, sino modificar la praxis.

**LA MIRADA DE LA COMPLEJIDAD SURGE, COMO HEMOS EXPRESADO, COMO UNA RESPUESTA A LA FRAGMENTACIÓN DEL CONOCIMIENTO Y A UNA DEFINICIÓN ERRÁTICA EN LA DEFINICIÓN DE LOS PROBLEMAS, QUE NOS LLEVA A LECTURAS INCOMPLETAS EN UN ESCENARIO QUE NECESITA DE LA CAPACIDAD DE INTEGRAR DIVERSAS PERSPECTIVAS Y ABORDAR LA INCERTIDUMBRE. DESDE ESA PERSPECTIVA, DESARROLLAMOS IDEAS COMBINÁNDOLAS CON NUESTRAS PRÁCTICAS, SABIENDO QUE DESDE EL ENFOQUE DE LA COMPLEJIDAD ES FUNDAMENTAL LA COMBINACIÓN PRÁCTICA - TEORÍA- PRÁCTICA, PORQUE NO ALCANZA CON TRANSFORMAR ÚNICAMENTE EL PENSAMIENTO, SINO MODIFICAR LA PRAXIS.**

Desde la experiencia, resulta impactante constatar cómo podemos cambiar los relatos sin transformar nuestras formas de actuar y cómo estos procesos no están exentos de **elementos contradictorios**. En este punto se vuelve fundamental la reflexión compartida, transparente y sincera que nos permita interpelar y volver sobre las prácticas. Es necesario alejarnos, cuando se puede, de la mirada que cree que hacemos todo bien y que atribuye la responsabilidad de ausencia de soluciones siempre a los demás.

La mirada de la complejidad también reconoce la existencia de fuerzas en movimiento dentro de los sistemas como desde el entorno, muchas veces actuando en simultáneo, lo que genera tensiones y dificultades para gestionar. En ocasiones, **el exceso de complejidad resulta abrumador y provoca la tentación de volver a estructuras jerárquicas** en busca de soluciones rápidas que brinden alivio. Sin embargo, son precisamente esos momentos los que requieren mayor paciencia y una gestión verdaderamente colaborativa, aunque esto no significa inmovilizarnos. Hemos participado en procesos políticos (no solamente con actores de la política) donde la presión por responder con inmediatez -propia de una cultura marcada por la urgencia- dificulta profundamente el sostenimiento de enfoques complejos.

Se vuelve clave, entonces, **fortalecer las capacidades** que nos permitan observar problemas que antes no teníamos y repensar, mientras vamos generando nuevas condiciones de hacer y gestionar la complejidad. Esto implica también una reorganización de nuestros marcos mentales, donde además **necesitamos recuperar y sostener la esperanza como combustible**. El sistema tradicional suele instalar la idea de que no se puede hacer mucho, sugiriendo que la complejidad aleja las soluciones. No obstante, el desafío no es evitar la complejidad, sino cambiar la forma en que nos aproximamos a los problemas.

En nuestras prácticas es fundamental revalorizar los microprocesos y el pensamiento crítico. Hoy asistimos a una crisis que tiende a inmovilizar la reflexión, al tiempo que refuerza **la lógica central en hacer más eficiente al sistema**, eliminando conflictos y donde la racionalidad económica del costo-beneficio se impone. No negamos la existencia de esta opción, pero si siempre es la única referencia, no es posible generar ninguna transformación sustantiva.

Este mundo pone a prueba nuestra capacidad para transitar con avances y retrocesos, con hechos disruptivos pequeños y grandes. **Es una situación rara donde muchas veces nos encontramos como expectantes o desorientados**, pero donde debemos encontrar nuevas formas de avanzar.

Es importante tener en cuenta **que la influencia de las ideas y los hechos que se originan fuera del territorio continuarán profundizándose**. Desde ya, este proceso no se desarrollará de igual manera en todos los territorios, pero sí es esperable que tenga efectos en términos de velocidad e impacto. Estas transformaciones nos volverán a interpelar, y nuestra capacidad de respuesta estará anclada en las personas, en las bases identitarias, y la historia del territorio que se resiste, cambia, dialoga y se complementa.

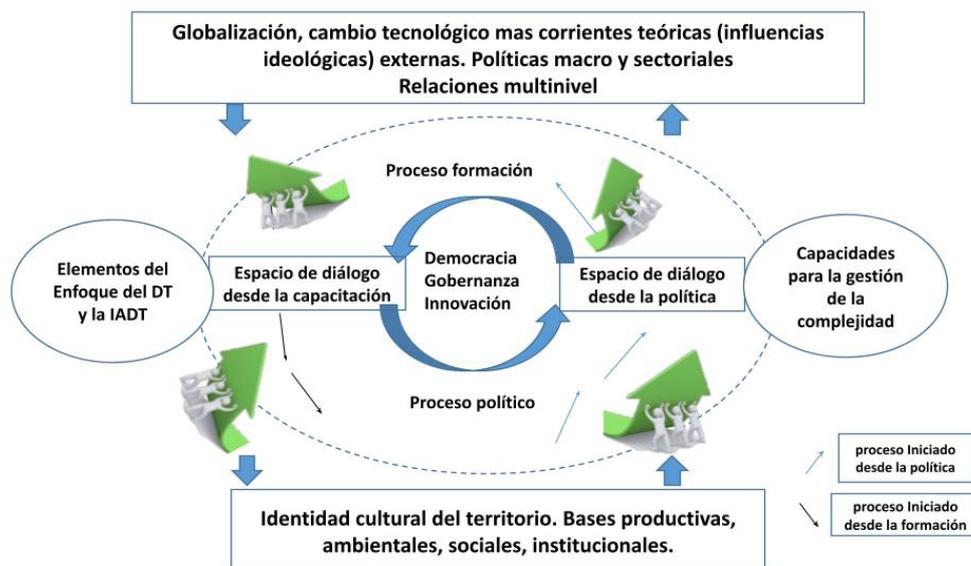
De cara a la gestión de la complejidad, desde nuestro enfoque del desarrollo territorial lo que proponemos es ofrecer resistencia activa, combinando: (a) una dimensión relacional que mantiene el proceso en marcha adaptándose a los requisitos de las partes interesadas (porque entendemos que en la opinión de las y los actores es fundamental) y (b) una dimensión crítica que cuestiona dichos requisitos (porque queremos transformar) (Costamagna, Larrea, 2024).

Sabemos que avanzaremos llenos de contradicciones, pero con la convicción de tener en claro de qué lado estamos, en qué lugar nos ubicamos y qué horizonte ético y político guía nuestras prácticas. Una dimensión central que trabajamos es la democracia. Afrontamos el intento de redistribución de la capacidad de decidir en el DT, siendo este un elemento clave del enfoque como para nuestro sistema de ideas.

Nuestro posicionamiento no es neutral: buscamos nuevas posibilidades, pero como señala Larrea (2025), es clave que esa búsqueda no sea dicotómica y no enfrentemos el conocimiento experto y empírico, la planificación y los procesos emergentes, la participación y la eficiencia, o la razón y la emoción. En esos diálogos hay mucho por construir.

En la misma línea, la criticidad enriquece, aunque no es sencillo sostener una posición crítica siempre, porque las y los actores no siempre lo aceptan, y esto exige revisar las propias formas de hacer junto con las y los otros, sin recetas preestablecidas. A veces, la política, la investigación o la gestión territorial

### Modelo analítico sobre la formación y la política en el Desarrollo Territorial



Fuente: Costamagna (2015)

construyen sus propias verdades simplificadas que tranquilizan, pero funcionan como píldoras que luego explotan. Y cuando esto sucede, no se detiene el círculo porque frente al fracaso volvemos a simplificar y buscar culpables. Plantear los desafíos de la complejidad puede resultar agotador frente a la habitualidad de las soluciones lineales que buscan controlar los procesos con límites claros. El silencio y “la buena onda” suelen ser las formas más valoradas del poder. Aquí hay otro gran desafío.

En la misma línea, la práctica muestra que muchas veces somos constructores de espacios disciplinares que no visibilizan la complejidad y reproducen saberes creyendo que son los más importantes, obstaculizando el encuentro de saberes diversos. Incluso, bajo la bandera de la multidisciplinaria, en ocasiones se refuerzan centralidades en lugar de abrirse a otras perspectivas. Carlos Matus (2021) señala que la ciencia progresa mien-

tras los problemas sociales se acumulan; entonces progresa nuestro conocimiento especializado, pero no necesariamente ese conocimiento especializado es pertinente para abordar problemáticas complejas.

**EN LA MISMA LÍNEA, LA PRÁCTICA MUESTRA QUE MUCHAS VECES SOMOS CONSTRUCTORES DE ESPACIOS DISCIPLINARES QUE NO VISIBILIZAN LA COMPLEJIDAD Y REPRODUCEN SABERES CREYENDO QUE SON LOS MÁS IMPORTANTES, OBSTACULIZANDO EL ENCUENTRO DE SABERES DIVERSOS. INCLUSO, BAJO LA BANDERA DE LA MULTIDISCIPLINARIA, EN OCASIONES SE REFUEZAN CENTRALIDADES EN LUGAR DE ABRIRSE A OTRAS PERSPECTIVAS. CARLOS MATUS (2021) SEÑALA QUE LA CIENCIA PROGRESA MIENTRAS LOS PROBLEMAS SOCIALES SE ACUMULAN; ENTONCES PROGRESA NUESTRO CONOCIMIENTO ESPECIALIZADO, PERO NO NECESARIAMENTE ESE CONOCIMIENTO ESPECIALIZADO ES PERTINENTE PARA ABORDAR PROBLEMÁTICAS COMPLEJAS.**

En ese recorrido, no es fácil que las personas compartan una misma lectura de hechos del presente y del pasado, y mucho menos que eso sirva como base común para imaginar el futuro. Si no hay un acuerdo de dónde venimos y donde estamos, es difícil consensuar hacia dónde vamos. Ese juego se comienza a resolver en el diálogo, con una buena facilitación y también con liderazgos que aporten nuevas capacidades.

Es importante reconocer que los conceptos que hemos acumulado no son suficientes. Transitamos una época que exige gestionar desde la duda, intentando llegar a los problemas mejor preparados, ver cómo se define y dónde se sitúa la acción, cómo manejamos los procesos y quié-

nes se involucran.

Recuerdo un debate de hace tiempo atrás en torno a un espacio verde, en una plaza que también albergaba juegos y donde se planteaba una intervención para su mejora. A priori, parecía una cosa menor, pero entre las y los vecinos, el municipio y algunas organizaciones surgieron algunas preguntas: ¿Qué representa ese lugar? ¿Un pulmón verde para preservarse? ¿Un lugar de juego para niñas y niños? ¿Todo eso al mismo tiempo? Y, en ese marco, ¿qué intervención sería adecuada? La manera en que formulamos y gestionamos el tema/problema depende, en gran medida, de con quién hablamos y cómo se distribuye el poder.

Algunas personas sostienen que el problema del espacio público es que “no se cuida”, y que las soluciones son sencillas. Entonces, ¿con quién hay que hablar entonces? ¿Hablar con los niños? ¿Con sus familias? ¿Con las maestras? ¿Quiénes investigan la relación entre la infancia y la naturaleza? La gestión de una solución compartida no puede limitarse al saber técnico. Si lo pensamos como complicado, se priorizará ese saber. Pero si lo abordamos como un proceso complejo, lo importante será abordar los distintos puntos de vista y generar una co-construcción genuina.

En ese escenario, lo deseable es que la decisión no recaiga en una única parte, por ejemplo, en una oficina del Estado o en un grupo de vecinos con voz dominante. Es necesario observar cómo se conectan las ideas, los sistemas de ideas, y cómo cada

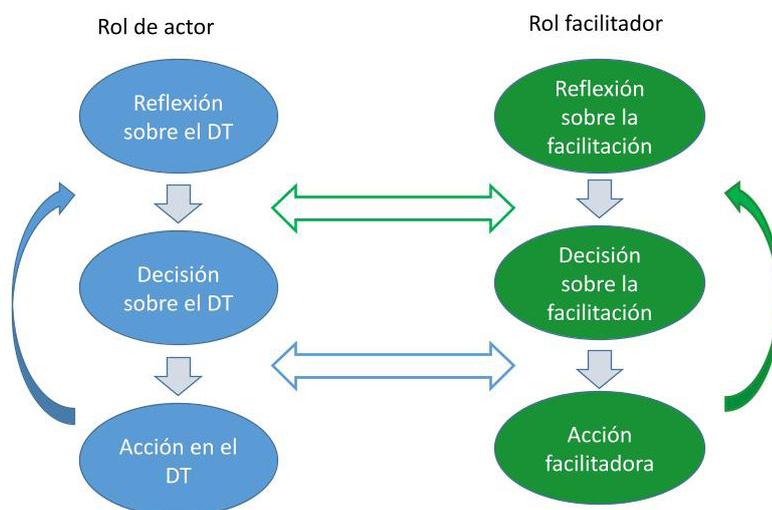
voz puede expresarse. Detrás de cada decisión hay una gestión que involucra a personas comprometidas con el presente y el futuro, aunque lo vivan de distinta manera. Gestionar un problema implica, entonces, adoptar otra perspectiva en el proceso: no basta con realizar un diagnóstico externo. Es necesario involucrarse, identificar actores clave, mapear relaciones e intereses, dialogar entre verdades, sostener el trabajo colectivo en forma permanente.

## LAS PERSONAS FACILITADORAS

En nuestra praxis, también hemos avanzado en la reflexión sobre las figuras que pueden contribuir a gestionar la complejidad. En nuestros desarrollos aparece la persona facilitadora del DT o el equipo de facilitadores (Costamagna y Larrea, 2017) entendidas como personas que actúan en el proceso creando condiciones para que las y los actores reflexionen, decidan y pasen a la acción. Estas personas, que también son actores y no son neutrales, desempeñan roles clave como la creación de espacios de diálogo, construcción de visiones compartidas y la gestión de situaciones de conflicto.

Estos procesos, como señalan Costamagna et al. (2024), “evidenciam a grandiosidade dos desafios da ação coletiva em processos de facilitação quando da atuação nos territórios, frente à complexidade, à multidimensionalidade e o sentido de totalidade da realidade territorial” [“Evidencian la magnitud de los desafíos de la acción colectiva en procesos de facilitación cuando se actúa en los territorios, frente a la complejidad, la multidimensionalidad y el sentido de totalidad de la realidad territorial”] (p.18).

### La facilitación como marco conceptual



Fuente: Costamagna y Larrea (2017)

Para sostener este enfoque, resultan importantes los espacios formativos de diversas intensidades y concepciones, que articulen teoría y práctica. Cuando no existen personas que puedan asumir estos roles,

**NOS ENFRENTAMOS A UN MUNDO ATRAVESADO POR DIVERSAS MIRADAS PEDAGÓGICAS Y DISPUTAS DE PODER, EN EL QUE LOS ESQUEMAS INSTITUCIONALES DEBERÁN DEMOSTRAR SU CAPACIDAD DE ARTICULACIÓN COLABORATIVA. LA HISTORIA DE LOS TERRITORIOS MUESTRA QUE AQUELLOS ENTORNOS INNOVADORES, QUE CONSTRUYEN CAPACIDADES, QUE PRIORIZAN TEMAS COLECTIVAMENTE, QUE BUSCAN Y GESTIONAN INFORMACIÓN DE FORMA DEMOCRÁTICA, SERÁN LOS QUE LOGRARÁN CON MAYOR SOLIDEZ Y JUSTICIA SUS PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN.**

o cuando no se desarrollan capacidades para facilitar, las condiciones necesarias para el avance colectivo no se generan y los procesos se debilitan.

La figura de la facilitación visibiliza la necesidad de contar con personas que impulsen procesos emergentes, ya que estos no ocurren de forma espontánea. Se trata de una tarea que puede y debe ser trabajada activamente. En ese sentido, cobra relevancia aquella frase que dice: vale la gente que le importe solamente el producto, sino también al proceso y que, además, detecte cuáles son las capacidades que nos permiten reflexionar y actuar, dando sustentabilidad a los cambios.

De esta lectura surgen capacidades a fortalecer, o incluso nuevas capacidades, que habiliten el tránsito por escenarios complejos: el desarrollo de diálogos genuinos, la articulación multidisciplinaria, la construcción de nuevas formas de gobernanza y cambios en las organizaciones. Se requiere avanzar hacia una combinación de capacidades vinculadas a un “qué” en evolución, a un “cómo” y a un “con quiénes” comprometido; todo esto en escenarios de incertidumbre, donde insistimos que aquellas formas tradicionales de gestión lineal no resultan adecuadas. Las figuras de las personas facilitadoras pueden ser muy importantes en la gestión de la

complejidad.

Nos enfrentamos a un mundo atravesado por diversas miradas pedagógicas y disputas de poder, en el que los esquemas institucionales deberán demostrar su capacidad de articulación colaborativa. La historia de los territorios muestra que aquellos entornos innovadores, que construyen capacidades, que priorizan temas colectivamente, que buscan y gestionan información de forma democrática, serán los que lograrán con mayor solidez y justicia sus procesos de transformación.

### BIBLIOGRAFÍA

- Arrona, A.; Larrea, M. (2022). “Marcos para la construcción de una gobernanza colaborativa”. Cuadernos Orkestra 08.
- Costamagna, P. (2025). “La metafacilitación como espacio de reflexión-acción para personas facilitadoras del Desarrollo Territorial” Capítulo 5. En *The Evolution of Action Research for Territorial Development Nurturing an intergenerational and multicultural environment*. Edited by Patricia Canto-Farachala and Miren Estensoro García. <https://doi.org/10.18543/DHFW6722>. Colección Territorio Orkestra / UTN FRRa.
- Costamagna, P.; Larrea, M. (2024). *El Desarrollo Territorial ante la Emergencia Climática. Desafíos conceptuales y metodológicos*. Instituto Vasco de Competitividad-Fundación Deusto. <https://doi.org/10.18543/UHFH1469>
- Costamagna, P.; Dallabrida, V.; Büttenbender, P.; Rotta, P.; Parra, J.; Rojo, L.; Delbon, S.; Quadros, D. (2024). “Transversalidade e Multidimensionalidade como foco da ação territorial. A experiência de Rafaela na Argentina e o Projeto Propat no Brasil”. *Revista Desenvolvimento em Questão*, 22, 61. Edição Especial - Abordagem territorial do desenvolvimento: gênese, base epistêmica e enfoques teórico-metodológicos convergentes.
- Costamagna, P.; Delbon, S.; Parra, J.; Rojo, L. (2023). La facilitación de procesos como el motor del trabajo transversal y la innovación para lograr el cambio organizacional. El caso de la Municipalidad de Rafaela. *Revista Desarrollo y Territorio*, 15.
- Costamagna, P. (2020). Construcción de capacidades individuales en la Investigación Acción para el Desarrollo Territorial. Aportes desde el Enfoque Pedagógico. En *Roots and Wings of action research for territorial development. Connecting local transformation and international collaborative learning*. Editora Miren Larrea. Colección sobre Desarrollo Territorial. Orkestra/UTN FRRa.
- Costamagna, P.; Larrea, M. (2017). *Actores facilitadores del desarrollo territorial. Una aproximación desde la construcción social*. Instituto Vasco de Competitividad-Fundación Deusto.

- Costamagna, P. (2015). Política y formación en el desarrollo territorial. Aportes al enfoque pedagógico y a la investigación acción con casos de estudio en Argentina, Perú y País Vasco. Orkestra- Fundación Deusto.
- Karlsen, J.; Larrea, M. (2015). Desarrollo Territorial e Investigación Acción. Innovación a través del diálogo. Publicaciones Deusto.
- Larrea, M. (2025). El arte de facilitar el desarrollo territorial. Ediciones Deusto. <https://doi.org/10.18543/TAJE2997>
- Larrea, M.; Arrona, A.; Sánchez, E.; Begiristain, N.; Gaztañaga, M. (2023). “Metodología y método para el desarrollo territorial. Aprendizajes para compatibilizar eficiencia y democratización a través de la investigación acción”. Cuadernos Orkestra 01.
- Matus, C. (2021). Teoría del juego social [2a ed revisada]. Universidad Nacional de Lanús. <https://repositorio.esociete.la/972/1/Matus2021-TeoriaJuegoSocial.pdf>
- Morin, E. (1990). Introducción al Pensamiento Complejo (8ªed.). Gedisa.
- Noboa, A.; Robaina, N. (2024). Complejidad, estrategias de investigación - acción - participación y cambio social. V Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales.
- Parola, L.; Rébola, R.; Spinelli, E.; Costamagna, P. (2022). “Pedagogía de los territorios. Diálogos freireanos y pensamiento crítico para el desarrollo territorial”. En Reinventarnos con Paulo Freire, Educación popular, pedagogías críticas y procesos participativos. Serie Políticas educativas y científicas. CLACSO.
- Snowden, D.j. y Boone, M.E. (2007). A leader’s framework for decision making. Harvard Business Review, 85(11), 68-76



## NUEVAS AGENDAS PARA OTRO DESARROLLO. UN DEBATE SOBRE ÓRDENES SOCIALES, (IN) SEGURIDAD Y PENSAMIENTO SITUADO



**GIMENA LOZA**

*Lic. en Desarrollo Local-Regional. Mgter. en Estudios Latinoamericanos. Diplomada en Gestión de Políticas Públicas de Seguridad y Justicia. Docente e Investigadora.*

### RESUMEN

El desarrollo local-regional requiere una comprensión crítica de la seguridad más allá de los paradigmas tradicionales de orden y control. Este ensayo examina cómo la construcción actual de la (in)seguridad erosiona los vínculos comunitarios y profundiza las fracturas sociales. Desde una perspectiva de la Criminología Crítica Latinoamericana, se analiza cómo los discursos mediáticos y políticos sobre seguridad reproducen desigualdades, focalizándose selectivamente en delitos de sectores marginales mientras invisibilizan otras formas de criminalidad.

La investigación propone un giro epistemológico hacia un "pensamiento situado" que comprenda el desarrollo como un proceso territorial complejo, donde la conflictividad social es inherente y debe gestionarse mediante estrategias que fortalezcan la identidad, la pertenencia y los lazos comunitarios. Se argumenta que la verdadera seguridad no radica en el control y el aislamiento, sino en el reconocimiento de las dinámicas sociales y la construcción colectiva de proyectos que amplíen los límites de lo posible.

*Palabras clave: desarrollo territorial, (in)seguridad, criminología crítica, pensamiento situado, conflictividad social.*

## ABSTRACT

Local-regional development requires a critical understanding of security beyond traditional order and control paradigms. This essay examines how the current construction of (in)security erodes community ties and deepens social fractures. From a perspective of Latin American Critical Criminology, it is analyzed how media and political discourses on security reproduce inequalities, selectively focusing on crimes of marginal sectors while making other forms of crime invisible.

The research proposes an epistemological turn towards a "situated thinking" that understands development as a complex territorial process, where social conflict is inherent and must be managed through strategies that strengthen identity, belonging and community ties. It is argued that true security does not lie in control and isolation, but in the recognition of social dynamics and the collective construction of projects that expand the limits of the possible.

*Key words: territorial development, (in)security, critical criminology, situated thinking, social conflict*

## INTRODUCCIÓN

¿Por qué es necesario incluir en las discusiones sobre el Desarrollo Local-Regional la temática de la (in)seguridad? porque el desarrollo es posible pensarse como un proceso eminentemente territorial y complejo que necesita de los actores del territorio para superar las tensiones y alcanzar mejores niveles de vida. En este sentido, dos ideas clave son la de convivencia y la de comunidad, y para alcanzar ambas es necesario (re)pensar las otredades, o mejor dicho, la construcción que cada actor tiene sobre sí y sobre quienes le rodean, y superar el paradigma del orden como ausencia de conflicto. En un mundo de competencia que nos tensiona de manera constante a tomar ventaja, a aislarnos, resulta menester afianzar en el ámbito local los vínculos comunitarios, el sentido de comunidad. Como rescata Boisier, "es el territorio el que confiere a los individuos su identidad fundamental: se es ante todo "de alguna parte" (1999, p.8). La pertenencia es parte constitutiva de nuestra identidad, de nuestros recuerdos, de nuestra seguridad y de nuestra proyección. La irrupción del

delito y la (in)seguridad en la agenda política y mediática vienen a erosionar los valores que hacen a la comunidad, porque nos hacen sospechar del otro, nos construyen una imagen del otro desde una posición sesgada, nos muda y aísla, nos instala cámaras y levanta muros. En este mundo, en este tiempo, "la apelación a "vivir seguros" no trae consigo nunca la imagen de una situación en la que todas las personas que habitan un espacio común, pueden sentirse protegidas en virtud del reconocimiento y ejercicio de sus derechos" (Ranguigni, 2016, p.25). De este modo, la palabra seguridad, que otrora nos remitía a la seguridad social, a los derechos y la justicia social, hoy sólo nos conduce a pensar en temor al otro, en alarmas, cámaras, patrullaje y rejas. Pero según del lado del temor del que se esté, el miedo es distinto, porque mientras un patrullero es señal de alivio para algunos, para otros en un signo de peligro.

Y como dice Madoery,

el desarrollo es también, y fundamentalmente, acción reparadora, es conciencia colectiva recreada a partir de prácticas de organización y movilización popular que interrogan permanentemente las fuerzas concentradas y excluyentes; es consolidar Estados presentes y gobiernos protagonistas que traduzcan energías sociales en realidades efectivas, y es construir proyectos colectivos que, en el contexto de las contradicciones sociales, corran los límites de lo posible y lo imaginable (2015, p.28).

Como sostiene Tonkonoff (2017), es importante entender al delito más allá de la tipificación incluida en el Código Penal, es decir, tener presente que se trata ante todo de una relación social de carácter conflictivo, que depende de la definición del sistema penal y de la reacción a la misma. La divulgación de penas y tipos de delitos se volvió frecuente fuera del ámbito judicial con la inclusión de la (in) seguridad en la agenda política y mediática. En este sentido, y como recoge Ranguigni (2016), tanto en la política criminal como en la política de seguridad opera un recorte sobre los tipos de delitos a abordar, donde tienen responsabilidad no sólo los actores estatales y fuerzas de seguridad, sino también medios de comunicación, el sector académico y los organismos internacionales. El recorte está hecho sobre los delitos contra la propiedad de la clase baja, de los sectores periféricos, subalternos, excluyendo a los delitos cometidos por la clase alta. Pero este recorte es el que deviene de pensar el sistema penal

**EN CONCLUSIÓN, ABORDAR LA SEGURIDAD EN EL DESARROLLO LOCAL REQUIERE SUPERAR VISIONES SIMPLISTAS Y REDUCCIONISTAS QUE ASOCIAN EL ORDEN ÚNICAMENTE CON LA AUSENCIA DE CONFLICTO O LA REPRESIÓN. EL DESARROLLO TERRITORIAL ES UN PROCESO COMPLEJO QUE DEMANDA COMPRENDER LA SEGURIDAD COMO UN FENÓMENO SOCIAL PROFUNDAMENTE ARRAIGADO EN LAS DINÁMICAS COMUNITARIAS, LAS RELACIONES ENTRE ACTORES Y LA CONSTRUCCIÓN DE IDENTIDADES COLECTIVAS.**

dentro del paradigma del orden. La idea de orden ha sido una premisa histórica vinculada al poder y al control, en términos de mantenimiento de la jerarquía, las normas, el statu quo, y donde, por tanto, toda contradicción es rechazada en términos de desorden (Loza, 2019). Desde la consolidación de los Estados, se ha convertido en su principal valor y objetivo, pero siempre pensando en llegar al mismo desde garantizar la seguridad del Estado y no de los ciudadanos en primer lugar. Este recorte de delitos y su mediatización se traduce en prácticas cotidianas securitarias que territorializan medidas y actitudes que no se condicen con delitos que allí se manifiestan. Y lo que es más grave, se traduce en demandas al gobierno local que derivan en gastos innecesarios efectuados sin un diagnóstico pertinente, todo lo cual profundiza el erosionamiento de la convivencia. En este sentido, se ha sostenido durante mucho tiempo que había que resguardar a los ciudadanos, siendo en esto un agente fundamental la policía, y esto ha sido determinante en pensar dos grandes paradigmas generales y dos modelos particulares o más específicos: el del orden por un lado y el de gestión de la conflictividad por el otro; y dentro de las políticas de seguridad, el modelo de la seguridad pública y el de la seguridad ciudadana o democrática. El paradigma de la gestión de la conflictividad viene a consolidarse frente a un paradigma del orden considerado obsoleto para la configuración actual de las problemáticas sociales. Considera que la conflictividad es un aspecto inherente a la sociedad, de la vida social, y por tanto apunta resolver los puntos neurálgicos que generan la conflictividad, a

desactivar el conflicto a través de acciones profundas y concretas. En este sentido, “tiende a que, en el tiempo, la sociedad pueda, por sí misma, resolver cómo se distribuyen las ganancias en los conflictos, evitando en todo momento el abuso de poder y la violencia” (Loza, 2019, p.5).

En este sentido, un aporte invaluable lo constituye la Criminología Crítica Latinoamericana, ya que, como sostiene Castro Aniyar,

ofrece un marco interpretativo, aún hoy desafiante, sobre el cual es posible pensar el delito, la ley y la pena como estructuras de un problema más amplio, histórico y estructural, que no se complace en una idea de justicia asistida por prejuicios o contextos ideológicos dóciles al estado de las cosas (2019, p.9).

Así, y tal como expresa Kusch (Scheirbosky, 2015), debemos cuestionarnos cuál es el peso que tiene el suelo en el pensamiento, es decir, desde dónde teorizamos, y revalorizar las construcciones teóricas locales como la Criminología Crítica Latinoamericana. Hemos asistido a largos períodos de la

**EL DESAFÍO ES RECUPERAR LA DIMENSIÓN POLÍTICA Y SITUADA DEL DESARROLLO, RECONOCIENDO QUE CADA TERRITORIO TIENE SUS PROPIAS DINÁMICAS, CONFLICTOS Y POTENCIALIDADES. UN ENFOQUE CRÍTICO Y LOCAL PERMITE DESENMASCARAR LOS SESGOS EN EL TRATAMIENTO DE LA SEGURIDAD, VISIBILIZANDO CÓMO CIERTOS DISCURSOS Y PRÁCTICAS REPRODUCEN DESIGUALDADES Y MARGINAN SISTEMÁTICAMENTE A SECTORES VULNERABLES. EN DEFINITIVA, INCLUIR LA (IN)SEGURIDAD EN LAS DISCUSIONES DE DESARROLLO LOCAL NO ES UNA OPCIÓN, SINO UNA NECESIDAD PARA CONSTRUIR COMUNIDADES MÁS JUSTAS, RESILIENTES Y DEMOCRÁTICAS, DONDE LA PERTENENCIA, EL RECONOCIMIENTO MUTUO Y LA CAPACIDAD DE GESTIONAR CONFLICTIVAMENTE SEAN LOS VERDADEROS PILARES DE LA CONVIVENCIA.**

historia donde el pensamiento situado era considerado poco científico (o hasta no científico), y donde nuestro continente era visto como un territorio a reconstruir, como un lugar “de ausencias, de ocultamientos o de alteridades” (Madoery, 2015). El pensamiento criminológico local vino a enfrentar los discursos de la seguridad nacional y la atención asignada al delincuente, para discutir el sistema penal y las teorías vigentes importadas. Además, se propuso tender un puente entre las Ciencias Sociales y los saberes jurídicos, que se presentaban como autoritarios y descontextualizados, y exponer cómo el poder incidió en la invisibilización de los delitos “de cuello blanco”. De este modo, “el estar situado es tanto un modo de ordenar el legado histórico, cultural y simbólico de un pueblo, como la decisión del lugar desde donde se elige mirar y valorar. Es un argumento tanto epistemológico como político” (Madoery, 2020, p.9).

En conclusión, abordar la seguridad en el desarrollo local requiere superar visiones simplistas y reduccionistas que asocian el orden únicamente con la ausencia de conflicto o la represión. El desarrollo territorial es un proceso complejo que demanda comprender la seguridad como un fenómeno social profundamente arraigado en las dinámicas comunitarias, las relaciones entre actores y la construcción de identidades colectivas.

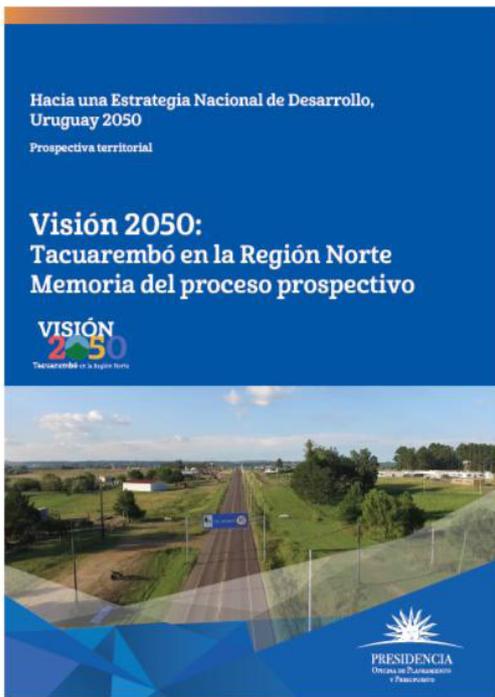
La verdadera transformación local no puede desconocer los conflictos, sino gestionarlos constructivamente. Implica resignificar la seguridad desde una perspectiva que privilegie los vínculos comunitarios, el reconocimiento del otro y la construcción de lazos sociales que trasciendan el miedo y la sospecha. Se trata de pasar de una lógica securitaria basada en muros, cámaras y patrullajes, a una comprensión integral donde la seguridad se vincule con la justicia social, los derechos y el sentido de pertenencia.

El desafío es recuperar la dimensión política y situada del desarrollo, reconociendo que cada territorio tiene sus propias dinámicas, conflictos y potencialidades. Un enfoque crítico y local permite desenmascarar los sesgos en el tratamiento de la seguridad, visibilizando cómo ciertos discursos y prácticas reproducen desigualdades y marginan sistemáticamente a sectores vulnerables. En definitiva, incluir la (in)seguridad en las discusiones de desarrollo local no es una opción, sino una necesidad para construir comunidades más justas, resilientes y democráticas, donde la pertenencia, el reconocimiento mutuo y la capacidad de gestionar

conflictivamente sean los verdaderos pilares de la convivencia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Boisier, S. (1999). Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando? En A. Vásquez y O. Madoery (comps.), Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local, pp. 48-74. Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- Castro Aniyar, D. (2019) El peligro de los pueblos silenciosos. Vigencia de la Criminología Crítica hoy: Sumario. Utopía y Praxis Latinoamericana, vol. 24, N° Esp.2, pp. 9-12. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27961118001>
- Loza, G. (2019). La dicotomía entre el paradigma del orden y la gestión de la conflictividad desde la criminología crítica latinoamericana. II Jornadas de estudios sociales sobre delito, violencia y policía, 9 y 10 de abril de 2019, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. La seguridad en cuestión. EN: Actas de las II Jornadas de Estudios Sociales sobre Delito, Violencia y Policía. : UNSAM. Disponible en: [https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.14045/ev.14045.pdf](https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.14045/ev.14045.pdf)
- Madoery, O. (2015) Modos diferentes de pensar el desarrollo de América Latina. Revista CLAD, pp. 5-38.
- (2020) La noción de situación en el pensamiento y la acción política. Revista argentina de sociología, N° 26, págs. 77-98. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7534901>
- Ranguini, V. (2016). Emergencia, modos de problematización y gobierno de la in/seguridad en la argentina neoliberal. Delito y Sociedad, pp.23-43.
- Scherbosky, F. (2015). Geocultura: Un aporte de Rodolfo Kusch para pensar la cultura desde una perspectiva intercultural. Pensamiento e Ideas, N° 7, agosto, pp. 43-52.
- Tonkonoff, S. (2017). Criminalización, Juventud y Delito. Algunas consideraciones teórico-metodológicas. En La Pregunta por la Violencia. CABA: Pluriverso Ediciones.



## Visión 2050 Tacuarembó en la Región Norte



# PROSPECTIVA Y DESARROLLO TERRITORIAL TACUAREMBÓ 2050 : HACIA UNA GOBERNANZA DEL DESARROLLO TERRITORIAL



**DANIEL CAL MASEDA**

[daniel.cal.maseda@gmail.com](mailto:daniel.cal.maseda@gmail.com)

*Master en Desarrollo Económico Local,  
Profesor Adjunto en el Departamento de  
Ciencias Económicas Sede Tacuarembó,  
Centro Universitario Regional Noreste  
Universidad de la República, URUGUAY*

## RESUMEN

En Uruguay hay antecedentes de procesos de prospectiva a nivel nacional, pero no tanto a nivel sub – nacional, por lo cual se entendió relevante la realización de una experiencia piloto de prospectiva territorial en la región norte del país, una de las más desfavorecidas en cuanto a indicadores de desarrollo socio-económico.

A partir de una mirada del desarrollo como un concepto multidimensional y con un enfoque de desarrollo territorial, esta experiencia de planificación prospectiva convocó a un conjunto de actores del departamento de Tacuarembó y la región norte a fin de analizar la realidad y generar una visión de futuro colectiva con un horizonte 2050, identificando una serie de acciones y proyectos que posibilitarían avanzar en esa dirección.

Este artículo rescata el proceso realizado en Tacuarembó entre 2016 y 2017 y plantea una serie de interrogantes en cuanto a la continuidad de estos procesos para pasar de fase de diseño a la de implementación de acciones, en particular en cuanto a la construcción de formas de gobernanza territorial.

*Palabras claves: desarrollo - desarrollo territorial – gobernanza – prospectiva*

## INTRODUCCIÓN

Tanto desde el abordaje académico como desde la formulación de la política pública, el concepto de desarrollo ha tenido diferentes contenidos y alcance en cuanto a su definición y conceptualización.

Hoy en día las discusiones en torno a los procesos de desarrollo se enriquecen dentro de las ciencias sociales a partir de una nueva concepción multi-dimensional, considerando lo económico, lo social, lo ambiental y lo institucional: *“Si se acepta, por un instante, que los estudios del desarrollo tienen por cometido identificar problemas, analizar determinantes y proponer acciones tendientes a la mejora de la calidad de vida —material y cultural— de la población, se infiere de ello que hay muchas dimensiones involucradas en este concepto. Quizá por esto han surgido muchos adjetivos para acompañar el término desarrollo, que pretenden captar esas diferentes dimensiones: desarrollo económico, desarrollo político, desarrollo social, desarrollo territorial, desarrollo regional, desarrollo local, desarrollo endógeno, desarrollo sustentable, desarrollo humano.”* (Bertoni, 2011, pág. 18)

Asimismo, desde hace algo más de 30 años se ha dado en América Latina una especial valoración de los procesos de desarrollo local como forma de abordaje de la temática del desarrollo, tanto a nivel académico como de la práctica concreta en la intervención desde programas del estado y ONGs.

Se constata el papel relevante que tienen el territorio y los actores locales en los diferentes enfoques de desarrollo, en particular la densidad institucional y la forma en que se relacionan. Es así que se consideran como condición necesaria la existencia de un sistema local de actores y la construcción de una gobernanza capaz de generar un proceso de desarrollo local y territorial participativo en un contexto de globalización.

En tal sentido han sido diversas las formas y los instrumentos de planificación del desarrollo utilizados, siendo uno de ellos la prospectiva, pero con énfasis en procesos nacionales, por lo cual el caso de Tacuarembó y la región norte se convierte en una experiencia piloto de aplicación del instrumento prospectiva en una región, y en particular de la evaluación de su impacto en la gestión pública en el territorio.

La idea de un lugar donde llegar, planteado a mediados del siglo XX, donde se establecía la existencia de sociedades desarrolladas que eran el modelo

a alcanzar por las sociedades “a desarrollar”, denominadas sub-desarrolladas, así como el énfasis en el crecimiento económico y desarrollo productivo como sinónimos de desarrollo han sido algunos de los enfoques predominantes.

En esta última visión economicista, lo importante a lograr es el crecimiento económico, sin considerar las formas de distribución del ingreso o las condiciones de vida de las personas, la cual se asumía como consecuencia natural limitándose a considerar el PBI como instrumento de medición del desarrollo.

El concepto de sostenibilidad ambiental es considerado en la definición de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas expresado en el Informe Brundtland (1987), donde se establece: *“El desarrollo sostenible es un concepto que refiere al desarrollo que satisface las necesidades y los deseos de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades y deseos”* (citado por Rodríguez Miranda, 2014, Pág.39).

Sin duda un hito lo constituyó, a fines del siglo pasado, la definición del concepto de desarrollo humano por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1990, sobre las bases filosóficas de Amartya Sen y sustentado en el desarrollo de las capacidades de las personas y vinculando el desarrollo con la libertad, tanto de las opciones humanas (libertad de oportunidades) como de participación en los procesos (libertades de proceso).

En el 2010 el PNDU en el Informe sobre Desarrollo Humano, ratifica el concepto de desarrollo humano y propone la siguiente declaración: *“el desarrollo humano es la expansión de las libertades de las personas para llevar una vida prolongada, saludable y creativa: conseguir las metas que consideran valiosas y participar activamente en darle forma al desarrollo de manera equitativa y sostenible en un planeta compartido”*. (PNUD – IDH 2010, Pág. 2)

Uno de los objetivos de los procesos de desarrollo es mejorar las condiciones de igualdad de las personas: nivel de vida, acceso a oportunidades, ingresos, desarrollo social y cultural, lo cual va bastante más allá que considerar solo el ingreso como condición del desarrollo.

También se plantea una forma de desarrollo que

favorezca efectivamente la participación social y la apropiación del proceso como forma de inclusión de todas las personas y grupos de interés en la toma de decisiones sobre su presente y su futuro.

### DESARROLLO TERRITORIAL - LOCAL

Asimismo, “*dado que el desarrollo no ocurre en un espacio abstracto, sino que depende de la interacción y la forma de organización de los actores sociales y económicos que constituyen el territorio en cuestión, una concepción integral más amplia del término de desarrollo refiere a un proceso que involucra además de las dimensiones anteriores la política e institucional, englobando los aspectos de gobernabilidad democrática y gobernanza del proceso de desarrollo.*” (Rodríguez Miranda 2014, Pág. 39)

Por lo anterior, se le ha dado una especial valoración a la consideración de los procesos de desarrollo local y territorial en el abordaje de la temática del desarrollo, tanto a nivel académico como de la práctica concreta en la intervención por parte de programas del estado, desde la cooperación internacional y las ONGs, donde aparece la dimensión institucional del desarrollo y el protagonismo de los actores locales y su interacción.

En el abordaje del tema desarrollo local, no ha estado ajena la consideración del rol del estado, vinculando tanto a las formas de planificación - tradicionalmente centralizadas, de arriba hacia abajo - como a las formas de organización política y a los procesos de descentralización institucional que se han intentado, revalorizando el papel de los gobiernos locales y regionales, buscando pasar de un enfoque centralista - vertical y sectorial - a un enfoque local - horizontal y territorial - de las políticas y del desarrollo.

Esto último se vincula también con la forma en que los territorios se articulan y se insertan en el marco del contexto país, las definiciones y estrategias del estado nacional, tanto de políticas sectoriales como de formas de organización del estado vinculado a los procesos de descentralización política.

En un proceso de globalización, también debe tenerse en cuenta cual es la forma de inserción de los territorios en el contexto internacional: cual es y será su perfil productivo y qué lugar ocupará en las cadenas productivas internacionales, y que condiciones deben crearse en los territorios para aprovechar esa inserción en términos de desarrollo.

Asociado al concepto de desarrollo local o desarrollo endógeno aparece el concepto de actor local, según Arocena son personas, grupos, organizaciones, instituciones y organismos que *toman decisiones y tienen acciones en el territorio y aquellas que estando fuera tienen un lugar en los procesos de gestión del territorio*. Es decir, todos los actores que toman decisiones que afectan al territorio. Según Arocena (1995): “*el actor local es aquel cuyo sistema de acción coincide con el sistema de acción local, y cuya actividad contribuye a desplegar las potencialidades existentes en la sociedad local*”.

El desarrollo económico local destaca la articulación del tejido productivo y empresarial local, la potenciación de los recursos endógenos y la adaptación de innovaciones tecnológicas y organizativas en la base territorial, con un control mayor del proceso de desarrollo por parte de los actores locales: “*busca difundir el desarrollo desde abajo y con los actores locales, tratando de endogeneizar territorialmente las bases de sustentación del crecimiento económico y el empleo productivo*” (Albuquerque, Costamagna & Ferraro 2008).

La forma en que se gestione la articulación de actores, los compromisos asumidos y su cumplimiento, la definición de objetivos comunes - más allá de los intereses particulares y sectoriales - así como lograr la continuidad de los objetivos de desarrollo de manera que trasciendan los tiempos políticos, generando un proceso que favorezca formas efectivas de participación social, determinando una buena gobernanza para un buen desarrollo.

Es decir, un modo de desarrollo y una forma de gobernanza en la medida que además de servir como instrumento para alcanzar mejores condiciones de vida y equidad para las personas, asegura la participación social en el proceso de toma de decisiones, en la planificación y en la implementación de acciones tendientes al logro de los objetivos.

Es en ese marco que cobra valor tener en cuenta los procesos de gobernanza local para lograr el desarrollo de un territorio local/regional en un contexto de globalización, buscando encontrar factores determinantes para construir formas de gobernanza estables, capaces de planificar y de implementar acciones conjuntas por parte de los actores del territorio, articulando con otros niveles de gobierno, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de las personas, con equidad y participación social.

Se ha incorporado al debate teórico el alcance del término gobernanza, en la cual se definen los mecanismos de articulación y participación público – privado, de los diferentes actores sectoriales en el territorio (horizontal), así como entre los niveles territoriales: local, regional, nacional (vertical).

En tal sentido, la gobernanza se vincula estrechamente con los enfoques de desarrollo local y territorial, siendo un instrumento necesario para fortalecer dichos procesos. A continuación se presentan definiciones del concepto de gobernanza por parte de Whittingham y de Farinós:

*“Gobernanza es la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales.”* (Whittingham, 2005, Pág. 240)

*“La gobernanza territorial se ha convertido en el instrumento en el que se encuentran depositadas las esperanzas de una más efectiva gestión y gobierno de las políticas de desarrollo territorial”* (Farinós 2008, Pág.11).

En tal sentido se asocia la gobernanza al proceso de toma de decisiones participativo vinculado a la formulación y gestión de políticas de desarrollo en un territorio determinado.

*“Mediante estos nuevos modelos de gestión y decisión de los asuntos públicos se trataría de acordar una visión compartida para el futuro del territorio entre los niveles y actores concernidos. Desde este punto de vista la gobernanza territorial se entiende como una práctica proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio”* (Farinós 2008,

Pág. 14).

Por lo tanto, la gobernanza establece como requerimiento la interacción entre agentes y actores institucionales como forma habitual de proceder, y trabajar en el fortalecimiento de la concertación de actores locales. Esta interacción se da entre niveles de decisión (nacional, regional y local), entre lo público y lo privado, así como entre los actores locales que expresan los diferentes intereses sectoriales y de las diferentes dimensiones del territorio, por lo cual la capacidad de gobernanza dependerá de los mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional de los actores locales.

## LA PROSPECTIVA Y LA CONSTRUCCIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL

*“La prospectiva es un proceso social sistemático y participativo, que recoge la concepción futura de la sociedad, construye visiones a medio y largo plazo destinadas a influir sobre las decisiones presentes y moviliza acciones conjuntas, puede ser una herramienta útil*

*para hacer frente a estos retos”.* (Comisión Europea, 2002, en J. Espinoza Cervo 2006).

Para Michel Godet, la esencia del proceso prospectivo radica en un conjunto de tres elementos, conformado por la anticipación, la apropiación y la acción (en CEPAL 2006).

En el Manual de Prospectiva (CEPAL 2006) se establece el Ciclo de la Prospectiva orientada a la construcción social considera las dimensiones anteriores e incorpora la dimensión del aprendizaje a fin de generar retroalimentación constante que facilite examinar las imágenes de futuro propuestas y el cumplimiento de metas en el presente.

**LA PROSPECTIVA ES UNA HERRAMIENTA VÁLIDA PARA TRABAJAR EN CONDICIONES DE INCERTIDUMBRE E IDENTIFICAR LAS ALTERNATIVAS DE FUTURO, CON UN PROCESO DE PROSPECTIVA PARTICIPATIVA A NIVEL TERRITORIAL APLICADA A UNA REGIÓN DETERMINADA, SU UTILIDAD ESTARÁ EN QUE LOS ACTORES LOCALES LLEGUEN A CONSTITUIR UNA GOBERNANZA DEL PROCESO CON LOS ACUERDOS NECESARIOS PARA LLEVAR ADELANTE ACCIONES TENDIENTES A GENERAR UN PROCESO DE DESARROLLO SOSTENIBLE, SISTÉMICO E INTEGRAL DEL TERRITORIO.**

**EN LOS ÚLTIMOS 20 AÑOS EN URUGUAY SE HAN REALIZADO ACCIONES DE PROSPECTIVA TENDIENTES A LA PLANIFICACIÓN DE MEDIANO Y LARGO PLAZO, ENTRE LAS QUE SE MENCIONAN ALGUNAS DE ALCANCE NACIONAL.**

La prospectiva es una herramienta válida para trabajar en condiciones de incertidumbre e identificar las alternativas de futuro, con un proceso de pros-

pectiva participativa a nivel territorial aplicada a una región determinada, su utilidad estará en que los actores locales lleguen a constituir una gobernanza del proceso con los acuerdos necesarios para llevar adelante acciones tendientes a generar un proceso de desarrollo sostenible, sistémico e integral del territorio.

En los últimos 20 años en Uruguay se han realizado acciones de prospectiva tendientes a la planificación de mediano y largo plazo, entre las que se mencionan algunas de alcance nacional. Lo anterior genera el desafío del seguimiento de las acciones realizadas en función del futuro acordado como un proceso de evaluación permanente y de acumulación social.

En Uruguay las experiencias de ejercicios prospectivos tienen algunos antecedentes a nivel nacional, siendo una de ellas planteada desde la Dirección de Planificación, creada en el año 2015, en la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República de Uruguay, encargándole la elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050.

En el documento sobre el proceso prospectivo realizado se establece; *“Los desafíos que enfrenta Uruguay en la actualidad, con una perspectiva de largo plazo, son múltiples: el cambio demográfico, la inclusión social y cultural, la igualdad económica y de oportunidades, la transformación de las relaciones de género, las desigualdades territoriales, el cambio climático y la sostenibilidad ambiental, la productividad y competitividad son algunos de ellos.”*, a la vez que se establecen consideraciones sobre el concepto de desarrollo asumido y el alineamiento a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas de 2015. (OPP, 2019).

En el marco de este proceso de Planificación Prospectiva a nivel nacional desde la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP) se realiza en el año 2016 un proceso de prospectiva territorial en el Departamento de Tacuarembó y la región norte del Uruguay.

Es de destacar que a nivel territorial existen antecedentes de Planificación Estratégica a nivel departamental, que es la unidad administrativa en la cual se divide el país, con 19 departamentos y 19 Intendencias Departamentales.

### TACUAREMBÓ Y LA REGIÓN NORTE DE URUGUAY

El departamento de Tacuarembó se ubica en una de las regiones más alejadas de la capital, siendo fronteriza con Brasil, con características socio-económicas y culturales similares a su interior, y se ha caracterizado por tener una serie de indicadores que la ubican en una situación de rezago relativo con respecto al resto del país, tanto en aspectos sociales, económicos, de infraestructura, educativo, entre otros.

La región de Tacuarembó ha tenido tasas de crecimiento poblacional negativas en los últimos años, presentando los mayores porcentajes de población rural relativa con respecto al resto del país. Para el año 2012 se observa que la región norte presenta niveles de pobreza por encima del nivel nacional.

Respecto al Índice de Desarrollo Humano (PNUD 2008), los departamentos de la región norte, Tacuarembó y Rivera, ocupan el lugar 16 y 17 del ranking (en un total de 19 departamentos). Como se desprende de los datos de IDH y pobreza, la región noreste tiene una problemática social importante, a la vez que muestra que tiene ingresos per-cápita de los más bajos del país.

En cuanto a las características productivas: “En general, la región se ha caracterizado históricamente por una escasa diversificación económico-productiva, con una significativa actividad primaria: ganadería extensiva, forestación, cultivo de arroz y soja, minería.” (OPP Diagnóstico 2017).

La región, considerando Tacuarembó y Rivera, significa el 4,9 del PBI (año 2008, OPP), lo cual, si consideramos que la población de la región es 5,8 %, se tiene una relación PBI/población menor que el resto del país, es decir menor PBI per-cápita en la región.

Según el estudio de prospectiva realizado en el año 2009 a nivel nacional, se concluye que, para la región noreste, no habrá resultados favorables de crecimiento relativo - si absoluto - al 2030 si no se genera algún tipo de acción diferencial o procesos nuevos para la construcción de capacidades endógenas. Incluso en un escenario de crecimiento económico positivo para el país, la región seguirá perdiendo posiciones relativas (OPP 2009).

Tacuarembó cuenta con una densa trama institucional que ha tenido en los últimos años un alto

nivel de interacción, dado por los niveles de comunicación entre las instituciones y por las actividades y proyectos conjuntos, que han llevado a la creación de ámbitos de trabajo compartidos con expectativas sobre la consolidación de estos espacios como forma de transitar el futuro inmediato. En el estudio de caso sobre el relacionamiento institucional en Tacuarembó realizado para la Tesis de Maestría en Desarrollo Local (Cal, 2017) se identifican las características de algunos ámbitos de articulación local y la forma en que se relaciona el entramado institucional.

Los cambios productivos ocurridos a nivel del sector primario, en particular forestación y agricultura, han generado la radicación de emprendimientos agroindustriales de relevancia, que ocupan un importante número de trabajadores y demandan una gama diversa de servicios para llevar adelante sus actividades, por lo cual la región ha tenido cambios sustantivos que afectan las diversas dimensiones de la realidad social, económica, territorial, ambiental, cultural.

Ante estos cambios vinculados al sector productivo, se han producido en la región algunas iniciativas de carácter institucional que presentan perspectivas de desarrollo para la región en tanto se articulen propuestas consensuadas y con el compromiso de los diferentes actores de las distintas dimensiones de la realidad regional.

La Universidad de la República está llevando adelante un proceso de regionalización con una ma-

yor presencia en el interior del país, siendo una de las regiones del noreste del país: departamentos de Tacuarembó, Rivera y Cerro Largo. Este proceso iniciado en el año 2007 ha llevado a instalar capacidades nuevas vinculadas a la investigación y la enseñanza, las que se han articulado con otras instituciones como ser el caso del Campus Interinstitucional de Investigación, Enseñanza e Innovación en Tacuarembó con participación de la Universidad de la República, el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. con capacidad de sinergia y de generar proyectos conjuntos y complementarios. La cooperación interinstitucional se expresa con la creación de Agencias de Desarrollo Local en Tacuarembó y el funcionamiento de una Mesa de Desarrollo Local en Tacuarembó.

### EL PROCESO DE PROSPECTIVA TERRITORIAL EN TACUAREMBÓ 2050

En el año 2015 se crea la Dirección de Planificación en la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República de Uruguay, encargándole la realización de un ejercicio prospectivo para la elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050. A fin de llevar adelante el proceso a nivel territorial en Tacuarembó y la región norte se genera en el año 2017 un acuerdo entre la OPP (gobierno nacional), la Intendencia Departamental de Tacuarembó (gobierno departamental), el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA) – Regional Tacuarembó, la Universidad de la República (UDELAR) – Sede



Talleres con actores locales

Tacuarembó y la Mesa de Desarrollo Local de Tacuarembó (MDL), constituyéndose en el Comité de Gobernanza del Proyecto de prospectiva territorial Tacuarembó 2050.

En el documento de la OPP (Dirección de Planificación) establece en el capítulo sobre Desarrollo Territorial: “La selección de esta región en particular (Tacuarembó y la región norte) se explica por los antecedentes locales recientes en el uso de técnicas de participación y deliberación ciudadana, y en la posibilidad que ofrece la región de aplicar el análisis de complejos productivos de escala nacional (forestal – madera – celulosa, energías renovables, alimentos, turismo).” (OPP 2015, 17).

El proceso prospectivo se realizó con un marco conceptual de desarrollo sostenible e integral, en el cual se reconocen las diferentes dimensiones de la realidad a abordar: económica, social, ambiental e institucional, siendo la prospectiva una herramienta para trabajar en condiciones de incertidumbre e identificar las alternativas de futuro posible.

Se llevó a cabo un proceso de prospectiva participativa a nivel de territorio del departamento de Tacuarembó y la región norte del Uruguay, teniendo como objetivo pensar el departamento a mediano y largo plazo, establecer una visión de futuro y construir estrategias para alcanzarla.

El proceso fue llevado a cabo en una serie de etapas sucesivas: preparación del proceso, Diagnósticos prospectivos y Análisis Estructural, Juego de Actores, Desarrollo de Escenarios, definición del Escenario Apuesta y como parte final de este proceso se estableció el mapa estratégico de actores y un listado de iniciativas y proyectos identificados.

El ejercicio prospectivo se llevó a cabo entre agosto de 2016 y diciembre del 2017, contando con el acompañamiento del consultor experto en Prospectiva Darío Sierra (Colombia) y el acompañamiento y coordinación de un equipo integrado por técnicos y referentes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), docentes de la Sede Tacuarembó de la Universidad de la República, técnicos de la Intendencia de Tacuarembó e INIA y representantes de la Mesa de Desarrollo Local.

El diagnóstico punto de partida se hizo a partir de cinco reportes sectoriales para poder realizar el análisis de la región, siendo 3 ámbitos temáticos:

- Económico productivo, energía, comunicación y logística
- Aspectos sociales y demográficos, incluyendo educación, salud, cultura y trabajo
- Territorio, sostenibilidad, medio ambiente y sistema de ciudades

Y dos ámbitos transversales:

- Gobernanza e institucionalidad
- Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI)

A continuación, se transcribe un extracto de la Visión 2050 para Tacuarembó y la Región Norte como resultado del proceso de prospectiva territorial:

“En el año 2050 la Región Norte se destaca por un desarrollo sustentable del territorio, con indicadores sociales, económicos, ambientales e institucionales que reflejan una mejora sostenida en las últimas décadas, cerrando la brecha con el resto del país, y reduciendo las desigualdades socio-territoriales. El crecimiento económico se ha producido en un contexto de planificación participativa y sustentable, impulsando y haciendo posible la diversificación productiva, la gestión integrada y responsable de los recursos naturales y el aumento de la capacitación y el nivel educativo de las personas. La participación y la organización de la sociedad han sido fundamentales para impulsar y consolidar los cambios. Se consolidó una cultura cívico-política basada en la transparencia, eficiencia y respeto por la diversidad de las personas”. (OPP 2017, Pág. 11)

En forma simultánea a la elaboración del listado de iniciativas, las que fueron ordenadas y priorizadas mediante la elaboración de una matriz IGO (importancia y gobernabilidad), se identificaron actores vinculados a las mismas, tanto del ámbito público como privado. Este listado de actores clave sería un insumo indispensable en la puesta en marcha de las acciones e iniciativas identificadas, requiriendo acuerdos y consensos de largo aliento entre el conjunto de actores presentes en el territorio.

## CONCLUSIONES

El proceso de trabajo de Prospectiva realizado en Tacuarembó convocó a actores locales de las dis-

tintas dimensiones, lo cual asegura contar con un conocimiento desde el territorio y a la vez la apropiación de los resultados en términos de llevar adelante las acciones necesarias hacia la Visión 2050. Dicho proceso puede evaluarse positivamente en función de sus resultados y productos como un ejercicio prospectivo colectivo, lo cual en sí mismo se convierte en un instrumento necesario para el logro de objetivos comunes en la región.

La forma de trabajo durante el transcurso del proceso de prospectiva ha contribuido a la construcción de capital social y consolidación de la gobernanza local a partir de la interacción entre las instituciones públicas y privadas participantes, fortaleciendo los ámbitos de coordinación existentes. Se ha aportado a la consolidación de las relaciones de confianza entre los diferentes actores, tanto a nivel local como al relacionamiento multinivel, entre lo nacional y lo local, a partir de la integración de la institucionalidad en el territorio con la institucionalidad nacional mediante un relacionamiento horizontal entre ambos niveles de gobierno.

El documento resultado del proceso es un instrumento privilegiado para desarrollar estrategias territoriales, siendo un desafío pendiente cómo llevar adelante las iniciativas identificadas, es decir pasar del documento a las acciones concretas, para lo cual el liderazgo de algunas instituciones puede ser clave en cuanto a convocatoria y a capacidad de articulación.

La participación de los diferentes actores locales facilitó la apropiación de los resultados del proceso en términos de un marco conceptual de desarrollo territorial sostenible, donde los actores y agentes locales son parte del proceso de toma de decisiones, para la construcción de una visión de futuro compartida del territorio.

Sin embargo, si bien se puede valorar el proceso realizado como aporte al desarrollo territorial - a partir del involucramiento de los actores locales en la planificación prospectiva - el cual aportó al mayor conocimiento entre la institucionalidad local y generó una dinámica de trabajo conjunto, un riesgo es que no se avance en la etapa de implementación de proyectos e iniciativas identificadas.

Si bien existe un amplio abordaje de los enfoques de desarrollo local y territorial, a la vez que se ha avanzado en los últimos años en la construcción teórica sobre el concepto de gobernanza para el desarrollo territorial, parece insuficiente la evidencia empírica sobre las características y requerimientos de la gobernanza territorial para la implementación de procesos efectivos de desarrollo a nivel regional.

El resultado obtenido a partir de una importante participación de actores locales en el proceso de planificación de estrategias de desarrollo para el territorio no asegura necesariamente que se pueda continuar con una fase de implementación de las iniciativas identificadas. En tal sentido parece conveniente la revisión de experiencias de desarrollo territorial basadas en procesos de buena gobernanza en diferentes contextos.



**Presentación de avances proceso**

## PERSPECTIVAS

Debería contarse con una gobernanza del territorio que permita alcanzar niveles de desarrollo sostenible con equidad y participación social, posibilitando pasar de la etapa de formulación de proyectos a una fase de implementación de acciones y concreción de las iniciativas. Es decir, se requieren capacidades para la gobernanza de un proceso de gestión del desarrollo a nivel del territorio, con un fuerte protagonismo de los actores locales para liderar este proceso.

A partir de este caso, por un lado se plantea llevar adelante una investigación a fin de identificar las capacidades requeridas y las variables críticas de la gobernanza territorial como condiciones necesarias para gestionar la etapa de implementación de acciones para el desarrollo a partir del Proyecto Tacuarembó 2050, generando una matriz de factores claves para una buena gobernanza, y establecer algunos escenarios posibles del comportamiento de actores y de la gobernanza local del proceso de desarrollo regional.

Por otro lado, a nivel local se iniciará un proceso de trabajo tendiente a fortalecer el relacionamiento entre los diferentes actores locales en el marco de un Proyecto de la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) en conjunto al Centro PYME de Tacuarembó y la Agencia de Desarrollo de Tacuarembó.

Esta iniciativa se implementará en un contexto particular de cambios institucionales a partir de marzo porque asume un nuevo gobierno a nivel nacional y la realización de elecciones a nivel departamental en el mes de mayo, por lo cual el Proyecto puede ser una oportunidad de retomar un accionar colaborativo a nivel local para llevar adelante acciones conjuntas.

## BIBLIOGRAFÍA

- AROCENA, José (1995). Desarrollo Local: un desafío contemporáneo. Caracas-Montevideo: Nueva Sociedad-CLAEH-UCUDAL.
- BERTONI, Reto y otros (2011). ¿Qué es el desarrollo? Construcción y análisis de problemas del desarrollo. Montevideo: Universidad de la República.
- CAL MASEDA, Víctor (2017). Relacionamiento del entramado institucional del Departamento de Tacuarembó para el desarrollo de la competitividad territorial. Tesis de Maestría. Buenos Aires: UNSAM/UAM.
- ESPINOSA CUERVO, J. (2006), "La prospectiva territorial: Un camino para la construcción social de territorios de fu-

turo", Región, espacio y territorio en Colombia, L.C. Jiménez (comp.) (pp. 304-321), Bogotá D.C., Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ingeniería, Departamento de Geografía. [en línea]

- FARINÓS DASÍ, Joaquín (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. Boletín de la A.G.E. N.º 46
- Garrido Luzardo, L. (2016). En La prospectiva en Iberoamérica: Pasado, Presente y Futuro, ©2016: Millennium Project, Red Iberoamericana de Prospectiva (RIBER) y Universidad del Valle. 2016.
- Goyeneche, G. y Parodi, T. (2017). Introducción a la Prospectiva: Síntesis Metodológica, Dirección de Planificación (Oficina de Planificación y Presupuesto), Uruguay, 2017. <https://www.opp.gub.uy/es/node/818>
- Medina Vázquez, J. y Oregón, E. (2006). Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe. CEPAL, Santiago de Chile.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Presidencia de la República, URUGUAY (2009). Estrategia Uruguay III Siglo. Aspectos productivos. Serie EUIIIS 02. Montevideo: OPP.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Presidencia de la República, URUGUAY, Dirección de Planificación (2015). Hacia una estrategia nacional de desarrollo. Boletín de divulgación.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Presidencia de la República, URUGUAY, Dirección de Planificación (2017). Visión 2050: Tacuarembó en la Región Norte. Síntesis de Diagnósticos Prospectivos. Fase 2. Montevideo.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Presidencia de la República, URUGUAY (2019). Aportes para una estrategia de Desarrollo 2050, Dirección de Planificación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Presidencia de la República Oriental del Uruguay). Montevideo, 2019.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2010). Índice de Desarrollo Humano: La verdadera riqueza de las naciones. PNUD, Ediciones Mundiprensa, Madrid.
- RODRÍGUEZ MIRANDA, Adrián (coord.) (2014). Informe para el Conglomerado Forestal Madera: Insumo para líneas y acciones estratégicas: Profundización de la estrategia competitiva. Tacuarembó: Programa de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC). APT-OPP. Mimeo.
- WHITTINGHAM MUNEVAR, María V. (2005) Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 33. Caracas.

# LA VIGENCIA DE LAS “MESAS O ESPACIOS DE INNOVACIÓN COLECTIVA”. NUEVOS DESAFÍOS PARA EL FOMENTO DEL DESARROLLO TERRITORIAL



## SERGIO PÉREZ ROZZI

*Dr. por la Universidad Politécnica de Valencia (España) en la Escuela de Economía y Ciencias Sociales (2015). Director de la Maestría en Desarrollo Territorial de la UTN en la Facultad Regional Buenos Aires y Facultad Regional San Rafael (Arg.). Docente e investigador. Profesor en posgrados y maestrías en dicha temática en la UTN y Universidad de Buenos Aires (Arg.) e invitado en otras universidades de Argentina, América Latina y de España. Realizando PROGRAMA DE PÓS-DOTORADO STRICTOSENSU EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Universidad Regional del Noroeste del Estado de Río Grande do Sul. UNIJUÍ. Brasil.*

## RESUMEN

El artículo pretende arrojar algunas luces sobre la actualidad, pertinencia y utilidad de los espacios de articulación del desarrollo territorial, formales o informales, como son las agencias de desarrollo y entidades con alguna similitud. También al ejercicio participativo de la gobernanza territorial como son los COREDES en el sur de Brasil y las agencias de desarrollo en Argentina y en el País Vasco.

Además de darles visibilidad, se intenta reflexionar sobre su evolución, tratando de entender sus aportes y aprendizajes en el marco del contexto actual y luego de un recorrido de 3 décadas de historia, intentando de comprender, si los pactos territoriales que generaron estas instituciones continúan vigentes y se sostienen en la actualidad. A esto se suma el gasto de energía que requiere animarlos desde el ejercicio de la facilitación es un arte en sí mismo, y recientemente parece adquirir cierto reconocimiento y necesidad de ser alumbrado.

Al respecto se pregunta, ¿Ese emergente sistémico sucede en el caso de las redes de Agencias de Desarrollo Territorial y en el caso de los COREDES en Brasil? ¿Qué aportes ofrecen el stock de empresas a la competitividad territorial y a la inversa para que aquello suceda? ¿Y en las agencias de desarrollo del País Vasco?

Antes del cierre del artículo, se realiza un sobre vuelo sobre el reciente Foro mundial de desarrollo económico local realizado en Sevilla, España, y una misión al País Vasco para observar la actualidad de las Agencias de Desarrollo e innovación, que fuera organizada por la Red de Agencias de Desarrollo del País Vasco (GARAPEN) [www.garapen.net](http://www.garapen.net) y la Federación de Agencias de Desarrollo Económico Local de la República Argentina (FADELRA) [www.fadela.org.ar](http://www.fadela.org.ar) junto a la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) [www.uimunicipalistas.org](http://www.uimunicipalistas.org)

El cierre del trabajo ofrece algunas reflexiones y comentarios finales sobre los nuevos desafíos para el desarrollo territorial desde esos históricos espacios de articulación y gestión como son los mencionados.

*Palabras claves: Agencia, desarrollo, territorio, competitividad, región, innovación, redes, actores, agentes, sostenibilidad, facilitación.*

### ABSTRACT

This article aims to shed some light on the current relevance, and usefulness of formal and informal territorial development coordination spaces, such as networks development agencies and similar entities, in terms of the participatory exercise of territorial governance, such as the COREDES (National Coordinating Organizations) in southern Brazil.

In addition to giving them visibility, it seeks to reflect on their evolution, seeking to understand their contributions and lessons learned within the current context and after a journey spanning three decades. It seeks to understand whether these pacts remain valid and whether they are useful to sustain in the current context, given the energy required to foster them. It is understood that the practice of facilitation is an art that only recently appears to be gaining recognition and needs to be lightened.

Is this systemic emergence true for Territorial Development Agencies and for COREDES in Brazil? What contributions do the stock of companies offer to territorial competitiveness, and vice versa, to achieve this?

Before closing the article, there is a brief overview of the recent World Forum on Local Economic Development held in Seville, Spain, and a mission to the Basque Country to observe the current state of Development and Innovation Agencies, organized by GARAPEN and FADELRA together with the Ibero-American Union of Municipalists (UIM).

The closing of the article offers some reflections and final comments on the new challenges for territorial development from these historical spaces of coordination and management, such as those mentioned above.

*Key words: Agency, development, territory, competitiveness, region, innovation, networks, actors, agents, sustainability, facilitation.*

### INTRODUCCIÓN

En la edición nº16 de la revista Desarrollo y Territorio, en el artículo denominado ¿QUÉ DEBERÍA SER HOY UNA AGENCIA DE DESARROLLO TERRITORIAL?, realicé una reflexión sobre los espacios donde se pactan las agendas de desarrollo en los territorios, y donde se decide intervenir e incidir a través de formatos como los de las Agencias de desarrollo territorial o esquemas similares.

Este artículo retoma parte del análisis del anterior y a la vez se inscribe en el trabajo de investigación postdoctoral que realicé en el marco del “PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL” (PPGDR), de la UNIJUI, Universidad Comunitaria de Ijuí, de Río Grande Do Sul (RGDS), Brasil. La investigación tiene como tema principal *Las Agencias de Desarrollo Territorial (ADT) y su contribución a la gestión del desarrollo local y regional. El caso de la red FALDELRA (Federación de Agencias de Desarrollo Económico Local de la República Argentina) y su comparación con el caso de los COREDES en el sur de Brasil. 2014-2023. El objetivo de la investigación es analizar el modelo de desarrollo de las ADT impulsado por la FADELRA desde el año 2014 hasta el 2023, desde un enfoque de desarrollo territorial, en diálogo con el caso de los COREDES en el sur de Brasil.*

En la investigación posdoctoral, de tipo descriptiva, se plantea analizar las acciones llevadas a cabo por los distintos actores (ADT) asociadas a la FADELRA (seleccionados dos casos representativos del universo de asociados, por tamaño, rango histórico, y características de sus entornos socio-productivo) y su relación con el enfoque del desarrollo territorial. Para ello se propone investigar sobre el modelo de la ACDICAR de Rafaela y el de la Agencia de Desarrollo de Junín / Córdoba, pues se trata de escalas intermedias que son representativas del universo de las agencias argentinas y exhiben buenas performances en sus procesos a lo largo de más de 15 años, siendo preexistentes a la FADELRA, pudiendo arrojar aportes al diseño de la política pública de fomento al desarrollo a través de sus redes, tal como lo planteaba en el artículo del Nro. 16 de la revista “Desarrollo y Territorio” (Pérez Rozzi, 2024). [www.conectadel.ar/wp-content/uploads/2024/07/Revista-Desarrollo-y-Territorio-Nro-16-1.pdf](http://www.conectadel.ar/wp-content/uploads/2024/07/Revista-Desarrollo-y-Territorio-Nro-16-1.pdf)

En el presente artículo se busca describir y comparar la experiencia de los COREDES del Estado de Río Grande do Sul de Brasil. Para ello se realizó un

relevamiento de información secundaria existente y luego de analizar la misma, se mapearon actores y agentes claves que están siendo entrevistados al momento de la redacción de este artículo. También se incluyen la información relevada en el trabajo de campo efectuado en el marco de la misión realizada en el País Vasco, GARAPEN.

Hace poco más de un par de décadas, comencé a estudiar el tema de las Agencias de Desarrollo Económico Local (Las ADEL, tal como se las denominaba por entonces), el primer señalamiento sobre su razón de ser de por entonces se basaba en bajar los costos de transacción. Al momento de iniciar la redacción de este artículo, por azar, asistí a una jornada sobre desarrollo de energías en Chubut, Argentina. En el cierre de esta, y luego de ver la exuberancia de proyectos e inversiones centenarias en millones de dólares previstas para esa provincia, el moderador le preguntó al gobernador actual<sup>1</sup> sobre cuál es el principal desafío que tiene la provincia en la temática presentada a lo largo de la jornada. El mandatario, luego de unos segundos de introspección, respondió con claridad y contundencia: “El principal desafío que tenemos, es ponernos de acuerdo”. Esa reflexión me recordó la vigencia de aquel postulado, pero a su vez me animó a reflexionar sobre otras razones para el natalicio de esas entidades y, sobre todo, su sostenibilidad.

En el caso de Chubut es lo que reclama el propio gobernador sobre la agenda energética a abordar por las instituciones del territorio, que impulsen el desarrollo tiene un paralelismo con aquella idea fuerza. Eso no ha cambiado, aunque sí se hicieron más complejos otros desafíos, como veremos más adelante.

A modo de adelanto, si bien estamos navegando tiempos densos, asfixiantes, confusos en materia política, la de contar con mesas o ámbitos de encuentro parece ser una necesidad vigente, al menos desde el entorno territorial local. No obstante lo anterior, esta necesidad parece estar condicionada por la estrategia de la sostenibilidad de esos espacios, llámense Agencias de Desarrollo Territorial o como sea su denominación situada. Hacia el final del artículo, se dejarán algunos aportes al respecto.

## **AQUELLAS AGENCIAS Y ESTAS AGENCIAS. NUEVO MARCO DE COMPLEJIDAD Y DESAFÍOS**

<sup>1</sup> Ignacio Torres, gobernador de la provincia de Chubut. Argentina. 3/06/2025.

En un artículo publicado en la edición 16 de esta revista planteaba que el inicio del proceso de creación de Agencias de Desarrollo Territorial en la Argentina fueron los 90', lo que puede ser extensivo a la mayoría de los países de América Latina. El proceso abrevó en los aprendizajes de la experiencia e influencia europea, lo cual no estuvo mal, al menos en mi opinión, pero es verdad que hubo dificultades para aterrizar lo aprendido, no solo a la lógica latinoamericana o de cada país, sino que las hubo para pensar una agenda situada para cada Agencia de Desarrollo Territorial (ADT).

Este proceso que ya lleva 3 décadas, se enfrenta a la complejidad situada, entendido como el espacio intrincado y multifacética de los procesos y factores que influyen en un territorio. de la coyuntura actual y los “nuevos temas” que ocupan o deben ingresar en las agendas de las Agencias. Estos nuevos temas requieren una profunda revisión, análisis y reflexión. Ya no se trata de promover el empleo, radicar o fortalecer empresas, incubar emprendedores, (o no solamente), sino que la agenda de las agencias implica contemplar “nuevos” temas complejos como son la resiliencia territorial, competitividad sistémica, economía circular, economía regenerativa, perspectiva de género, multiculturalidad, empleos verdes, deforestación cero, energías renovables, como temáticas generales. A la vez deben identificar e incluir los temas específicos de cada agenda territorial (situada).

Cuando hablamos de ADT se debe incorporar también los acuerdos o pactos territoriales para el desarrollo; a pesar de su informalidad ocasional pueden ser un punto de partida para establecer acuerdos mínimos a los que, claro, habrá que alinear para poder sostener.

## **LA VIGENCIA DE LOS “PACTOS TERRITORIALES”, COMO EMERGENTES DE LOS DIÁLOGOS / ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES PARA UNA AGENDA DEL DESARROLLO TERRITORIAL SITUADA.**

### **Formalidad e informalidad de las instituciones: la realidad de las agencias hoy**

Uno de los desafíos encontrados en la investigación es la gran cantidad de instituciones para el desarrollo informales o que eran formales pero que, al perder la actualización de documentación, pasaron a la condición de informalidad de manera cuasi in-

mediata. Esa condición se transforma en un problema agónico y de intrincada resolución si no se resuelve de manera pronta. Los resultados de esa especie de procrastinación redundan la falta de acceso a fuentes de financiamiento, la imposibilidad de tener representación y voto en asambleas, la ausencia de reconocimiento institucional en esferas formales, etc. Ese estado situacional es una de las causas de malestar de las agencias, que frustra a los propios integrantes, y se presenta como un “acta de defunción” para la sostenibilidad de los procesos iniciados por estas instituciones.

Existe un mar de entidades que intentan promover el desarrollo y que se encuentran en esta situación, y en su gran mayoría representan a territorios de menor grado de desarrollo, es decir, los que más necesitan de ellas. Nos referimos a espacios en las universidades, gobiernos municipales y provinciales, institutos tecnológicos como el INTA<sup>2</sup> e INTI<sup>3</sup>, institutos de I+D+i, etc.

**COMPETITIVIDAD DEL ENTRAMADO INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL**

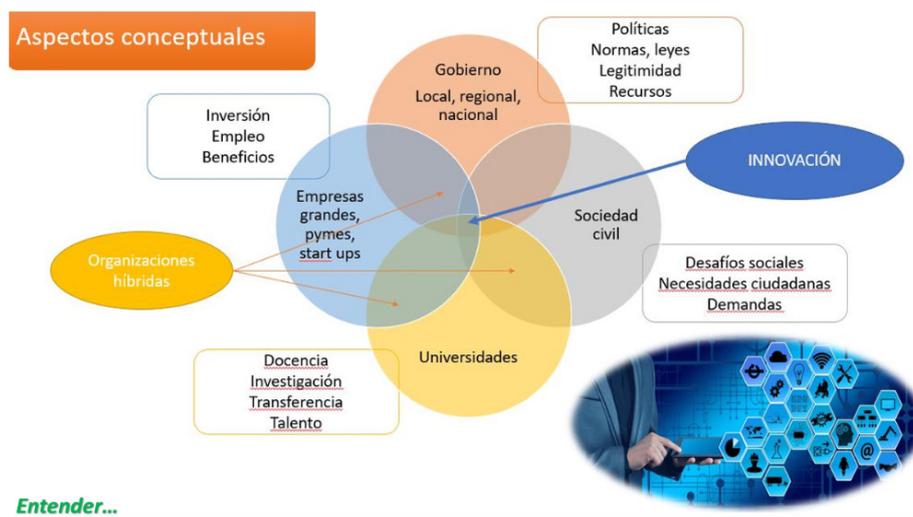
Décadas atrás, reconocíamos el valor y la importancia de contar con un entramado institucional fortalecido e interconectado en el territorio, mediado por instituciones organizadoras de esos procesos, interviniendo desde un enfoque de desarrollo. En la actualidad lo denominamos ecosistema territo-

rial<sup>4</sup> de innovación para el desarrollo, entendiendo al «ecosistema innovador» como un entorno constituido por diversos organismos y funciones interrelacionados que tienen como finalidad promover la innovación y a partir de ella y del diseño y aplicación de políticas públicas situadas, fomentar el desarrollo económico de un territorio.

Daniel Frana, presidente de la Federación de Agencias de Desarrollo Económico Local de la República Argentina (FADELRA) y director ejecutivo de la Agencia de Competitividad para el Desarrollo e Innovación de Rafaela – ACDICAR- (Provincia de Santa Fe, Argentina) lo pone en palabras más simples pero contundentes, al respecto señala: “No exportan las empresas, exportan los territorios”. Esa frase pedagógica encierra la enorme importancia de la interdependencia de actores territoriales como son el sector público, privado y del conocimiento, señalados por Sábato (1968) en la teoría del triángulo que lleva su nombre. También en ensayos sobre la cuádruple hélice que incluyen a las ONGs 1995, Etzkowitz y Leydesdorff.

Esto implica que el sector público en sus tres niveles, el sector privado (empresas, emprendedores a través de las gremiales empresarias), el sector del conocimiento (Universidades, institutos de I+D+i, centros tecnológicos, etc.) y las ONGs., dialoguen y pacten estrategias de desarrollo sostenidas en el tiempo para “hacer agencia” (Sen, año 1998). En definitiva, esto significa ponerse de acuerdo e

Figura 1



Entender...

Fuente: E. Cassin (2022)

2 <https://www.argentina.gob.ar/inta>

3 <https://www.argentina.gob.ar/inti>

4 Instituto de Formación continua. Univ. de Barcelona.

institucionalizar esos acuerdos para sostenerlos en el tiempo, en una agenda para el desarrollo que será situada, o no será.

### CERCANÍA VS. PROXIMIDAD

Para concretar lo anteriormente señalado —intento que ha sido ensayado en numerosas ocasiones, la mayoría sin éxito—, es necesario desplegar ciertas habilidades o "artes" que permitan su consolidación. A continuación, presentamos algunos aportes que buscan contribuir en esa dirección.

En oportunidad de asistir a un panel de debate sobre desarrollo territorial en la sala Raúl Prébisch de la CEPAL (2012), escuchaba al especialista chileno, Sergio Boisier, señalar y advertir con elocuencia sobre la diferencia entre cercanía y proximidad en los procesos de desarrollo territorial. Al describir sobre cómo los actores y agentes que representan a la cuádruple hélice, como se ilustra en la figura 1, asentados en un territorio, diferencia los conceptos de cercanía y proximidad. Los actores pueden estar "cerca" entre sí, pero no necesariamente se encuentran "próximos". De esta forma enfatiza que en los procesos de desarrollo, la vinculación y transferencia entre actores y agentes es determinante para pugnar por la competitividad, ya sea empresarial y/o territorial, como veremos más adelante.

Lo que por entonces no teníamos claro era que alguien debía incidir en esos procesos. Ese alguien, en la esfera de la universidad o los institutos tecnológicos sería el vinculador tecnológico. Sin embargo para la construcción de agendas territoriales de desarrollo, no alcanza con esa figura, se necesita de otros esfuerzos y capacidades más complejas para intentar lograr una mayor proximidad entre actores y agentes; para pasar de una situación dada y pasiva (cercanía) a otra para construir en clave de articulación, vinculación, conjugación a partir de diálogos territoriales pensados y diseñados en clave situada, para que la "sinapsis territorial" funcione de manera pertinente, a partir de acuerdos pactados.

Desde los institutos Praxis de la UTN Rafaela y Orkestra de la Universidad de Deusto, Miren Larrea y Pablo Costamagna (2018), lideran sendos equipos que vienen arrojando luces con interesantes aportes sobre la figura del facilitador/a. Más recientemente, la primera nombrada nos acerca el trabajo "El arte de facilitar el desarrollo territorial" (2025), del mismo extraigo un párrafo para ayudarnos a la hipótesis planteada por Boisier;

(...) "En el capítulo 3 planteé la diferencia entre personas facilitadoras y actores facilitadores y me describí como actora facilitadora y, más concretamente, como una investigadora en la acción facilitadora. Uno de los patrones que he observado en nuestra experiencia es que los responsables de las políticas estaban acostumbrados a trabajar con personas consultoras o investigadoras que se declaraban neutrales en relación con el problema abordado. Asumir una posición neutral facilita los roles relacionales (podemos ayudar a otros a actuar según sus posicionamientos), pero dificulta mucho los críticos (carecemos de puntos de referencia para ser críticos con dichos posicionamientos). Considero que ninguna aproximación a la investigación es neutral, pero es poco frecuente que las personas investigadoras asuman abiertamente la naturaleza política de su actividad. Nuestro equipo de investigación lo ha hecho, y los siguientes son los principales principios inherentes a la investigación-acción que hemos asumido explícitamente como pilares de nuestra no neutralidad:

- a) Las respuestas al problema abordado deben ser cogeneradas por las personas afectadas.
- b) El conocimiento experiencial es el núcleo del proceso.
- c) El conocimiento se genera en la acción, mientras se trata de resolver el problema.
- d) El proceso debe ser democratizador.
- e) Es imprescindible que haya condiciones para que las personas participantes puedan expresarse con libertad ante quienes ostentan el poder".

La idea de construcción "artística", refuerza el planteo del enfoque del desarrollo territorial sobre intervenir e incidir. Ahora bien, hacerlo requiere determinadas "capacidades blandas" para poder lograrlo, pero, sobre todo, alumbra la idea de que el recurso económico, las "metodologías perfectas", los procesos racionales y positivistas no aseguran la sostenibilidad de los procesos. Para dar mayor crédito al trabajo de Larrea, basta con observar el enorme lote de procesos discontinuados iniciados en los países de la región, donde sigue reinando la "cercanía perpetua", por sobre la "proximidad aspirada". Su planteo anida como innovación en el espacio de la interacción de la figura 1. En definitiva, y volviendo

a Boisier (2001), recordarlo también cuando se preguntaba ¿y si el desarrollo fuera el resultado de una emergencia sistémica?

**EL APOORTE DE LOS CONSORCIOS REGIONALES PARA DEL DESARROLLO EN BRASIL (COREDES)**

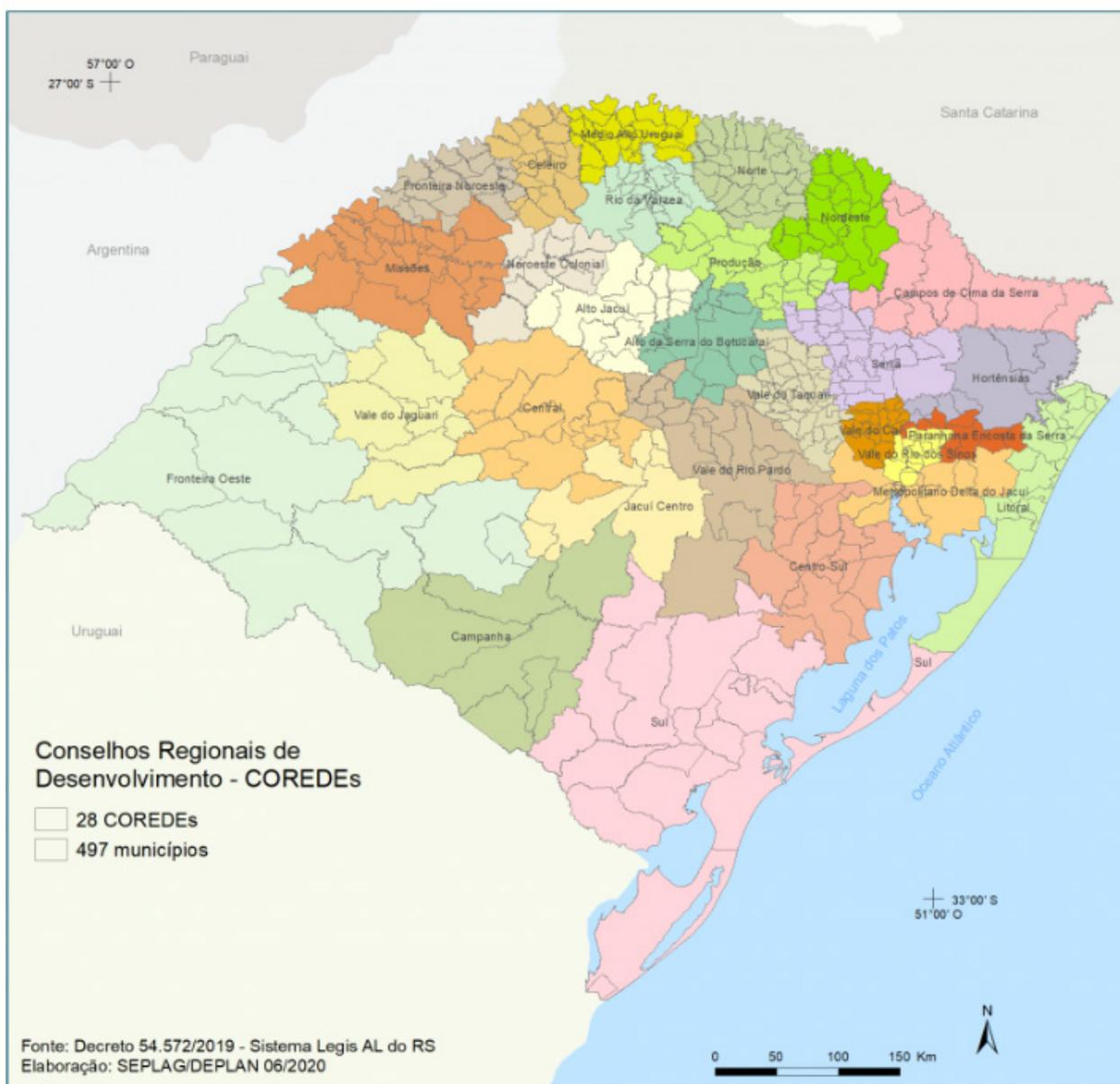
Sí bien los COREDES se encuentran formalizados por la ley N°10.283/84<sup>5</sup> desde hace unas 4 décadas, y no serían en esencia una Agencia de Desarrollo Territorial, pero representan una especie de pacto de ejercicio democrático anual para acordar y priorizar iniciativas de desarrollo en una determinada

región, en este caso, situados en el sur de Brasil, estado de Río Grande do Sul.

**APRENDIZAJES DE LOS COREDES**

Los CODERES se definen/ presentan como un Foro de debate para la promoción de políticas y acciones orientadas al desarrollo regional, cuyos objetivos son la promoción de un desarrollo regional armonioso y sostenible; mejora de la eficiencia en la aplicación de los recursos públicos y en las acciones gubernamentales para mejorar la calidad de vida de la población y la distribución equitativa de la riqueza generada; fomento de la permanencia de las personas en su región, y la preservación y recuperación

**Figura 2**



<sup>5</sup><https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/conselhos-regionais-de-desenvolvimento-coredes>

del medio ambiente.

### ¿CÓMO FUNCIONA EL COREDE?

El COREDE tiene jurisdicción legal en el distrito donde reside su presidente y sede política en todos los municipios que lo conforman. Funciona mediante el debate y la deliberación en sesiones plenas, celebradas de forma ordinaria o extraordinaria, sobre temas de interés regional.

### FUNCIONES DEL COREDES

Promover la participación de todos los segmentos de la sociedad regional en el diagnóstico de sus necesidades y potencialidades, para la formulación e implementación de políticas para el desarrollo integral de la región;

- Desarrollar planes estratégicos para el desarrollo regional;
- Mantener un espacio permanente para la participación democrática, restaurando la ciudadanía, mediante la valorización de la acción política;
- Constituirse en una instancia para la regionalización del presupuesto estatal, según lo establecido en el art. 149, párrafo 8, de la Constitución Estatal;
- Orientar y supervisar sistemáticamente el desempeño de las acciones de los Gobiernos Estatal y Federal en la región;
- Apoyar las acciones del Gobierno Estatal en la búsqueda de una mayor participación en las decisiones nacionales.

### COMPOSICIÓN DEL COREDES:

Estos consorcios están constituidos por ley y se componen de;

I - Asamblea General Regional; Integrada por representantes de la sociedad civil organizada y de las Autoridades Públicas existentes en la región, garantizando la paridad entre trabajadores y empleadores.

II - Consejo de Representantes<sup>6</sup>;

<sup>6</sup>En la organización socio-territorial propuesta por los COREDES, la representación público-privada de la sociedad de una región estaría contemplada en la composición de su Consejo de Representantes y de su Asamblea General Re-

III - Junta Directiva; IV - Comités Sectoriales<sup>7</sup>

Inicios de COREDES: Los primeros COREDES iniciaron sus actuaciones entre 1991-1994

El Gobierno estatal estableció entre 6 a 8 regiones donde funcionaban esos primeros COREDES.

Estos impulsaban un proceso de articulación social donde con el tiempo alcanzaron a 22 regiones que se estructuraron y, junto con sus respectivas universidades de referencia, las que ejercieron el liderazgo de la animación técnica de esos procesos, presentaron sus propuestas de desarrollo regional con demandas establecidas, presupuestos, responsables, etc.

Actualmente existen 28 COREDES en Ríos Grande do Sul. Cada año, la población es convocada a

regional. Con pequeñas variaciones de una a otra región, en general, la Asamblea se compone de las siguientes representaciones políticas, sociales, institucionales y económicas regionales: los diputados estatales y federales con domicilio electoral en la región; los prefeitos municipales (alcaldes) y presidentes de las Cámaras Municipales, de los municipios integrantes del COREDE; un representante de cada partido político con por lo menos un directorio municipal organizado en la región que el COREDE comprende; un representante de cada órgano público estatal o federal de carácter regional, un representante de cada universidad o institución de enseñanza superior con sede en su región; un representante de cada polo de desarrollo científico y tecnológico localizado en la región; un representante de cada sindicato de los trabajadores legalmente constituidos en la región; un representante de cada sindicato o asociación de empresarios, o entidades representativas empresariales, de profesionales liberales, comercio y servicios, junto con la de los trabajadores, legalmente constituidos en la región; tres representantes de cada uno de los COMUDES legalmente constituidos en la región que el COREDE comprende; un representante de los movimientos sociales legalmente constituidos y con actividad en la región debidamente habilitados por la Asamblea General Regional; un representante de los movimientos ecologistas ligados a entidades no gubernamentales, legalmente constituidos y con actividad en la región; un representante de los Consejos de Asociaciones de Vecinos, organizados y con actividad en los municipios de la región; un representante de cada cooperativa de los diferentes segmentos, con sede en la región; un representante de los estudiantes de cada universidad o institución de enseñanza superior con sede en la región y un representante de las Uniones Estudiantiles de la región (Dalabrida, V.2009).

<sup>7</sup> Ibid 2

una consulta popular<sup>8</sup> para votar sobre las prioridades regionales, y las regiones reciben una bonificación de recursos según el porcentaje de participación.

Las pinceladas sobre la figura de los COREDES intentan ayudarnos a asonarnos a otra forma de gestionar el abordaje colectivo de iniciativas para el desarrollo regional, donde las prácticas democráticas para debatir la priorización de las iniciativas son participativas y se encuentran legisladas.

Si bien la participación se practica y forma parte de la normativa, a lo largo de la investigación se pudo relevar dos cuestiones importantes en cuanto a la que la eficiencia de estos procesos; una es que los presupuestos son muy bajos para la definición de las actuaciones a priorizar, y la segunda es que por ese motivo la participación también es baja. A la vez señalan la importancia de la universidad por ser el actor l lidera las convocatorias y la facilitación del proceso, ya que es una entidad respetada a nivel regional.

### COMPETITIVIDAD TERRITORIAL Y EMPRESARIAL

En el artículo anterior planteamos la necesidad de contribuir a comprender el marco de complejidad que tiene hoy el escenario global versus las capacidades de la dirigencia de las instituciones territoriales para elaborar agendas concertadas y situadas.

Carlos Ferraro, en el artículo denominado (2025, página 6) señala al respecto que:

“la transición hacia una nueva etapa marcada por la reconfiguración de cadenas de valor globales, una digitalización vertiginosa, la irrupción de tecnologías disruptivas como la inteligencia artificial, y una creciente inestabilidad geopolítica, además del cambio climático y una transición demográfica originada en el aumento en la expectativa de vida de las personas (...) A su vez, la aceleración de la digitalización, el avance de la inteligencia artificial y la presión por una transición verde —impulsada tanto por regulaciones internacionales como por cambios en patrones de consumo— están transformando los modelos productivos, los requerimientos de capital humano y las formas de generar competitividad territorial. Para América Latina, esto

<sup>8</sup> Consulta Popular Institucionalizada: <https://www.consultapopular.rs.gov.br/inicial>

supone repensar la relación entre recursos naturales, innovación y sostenibilidad, superando modelos extractivistas y apostando por estrategias de agregación de valor con base territorial. La mitigación de los efectos del cambio climático acelera el cambio tecnológico, las inversiones en energías limpias y la reestructuración de actividades productivas como el transporte, la industria automotriz, entre otras. Por su parte, las necesidades de adaptar a las sociedades a las nuevas condiciones ambientales desencadenan inversiones en infraestructura para mejorar la resiliencia, fenómenos como el aumento de las lluvias, las sequías, el aumento de las temperaturas medias, entre otros. Por otra parte, la transición demográfica requiere el desarrollo de la industria de los servicios de cuidado”.

Esto también ha sido alumbrado y debatido en el último Foro Mundial de Desarrollo Económico Local realizado en Sevilla, España en abril de 2025. (se realiza una descripción de los aportes más adelante).

La descripción de este estado situacional advierte sobre la importancia central de considerar la importancia creciente de los entornos territoriales donde deben “fermentar” los ecosistemas territoriales de innovación y emprendimiento, para aspirar a una agenda emergente co-construida con lucidez y pertinencia suficiente, profundizada y ajustada al enfoque del desarrollo territorial. Este tipo de acciones, requieren capacidades dirigenciales, de emprendedores, de policy makers con vocación innovadora y aptitud, sumado a la actitud para aprender en conjunto.

En definitiva, centramos la preocupación de la agenda emergente para incidir en el territorio con capacidades vocacionales que el mismo tiene o puede generar para elevar sus competitividades, tanto empresariales, como dirigenciales y en consecuencia, territoriales.

Volvamos a apoyarnos en Ferraro (2025) para comprender mejor lo expresado en este tramo. El autor expresa que *la competitividad empresarial y la competitividad territorial se complementan desde un enfoque sistémico, destacando elementos clave que definen la competitividad empresarial, y factores esenciales para promover la competitividad desde los territorios*. Al respecto realiza las siguientes definiciones, destacando:

- **Competitividad empresarial:** Capacidad de una empresa para ser eficiente, innovadora y rentable, aprovechando factores como productividad, innovación, tecnología, acceso a financiamiento y calidad en la gestión (Porter, 1990).
- **Competitividad territorial:** Capacidad de un territorio para generar un entorno propicio para el desarrollo económico y empresarial, facilitando infraestructura adecuada, disponibilidad de capital humano calificado, instituciones efectivas, marcos regulatorios favorables y redes de cooperación entre actores públicos y privados (OECD, 2007; Boisier, 2001).

En consecuencia; plantea que la “competitividad empresarial depende en gran medida del entorno territorial”, apelando a la relevancia del enfoque sistémico para comprender la retroalimentación entre ambos niveles. Al respecto afirma que existen:

- **Factores de competitividad empresarial:** calidad, innovación, eficiencia, tecnología, gestión estratégica, cultura organizacional.
- **Factores de competitividad territorial:** infraestructura física y digital, capital humano y formación, políticas públicas coordinadas, gobernanza territorial, redes de cooperación, sostenibilidad ambiental.

En cuanto a estos factores plantea que “La sinergia entre estos factores crea entornos donde las empresas pueden prosperar y contribuir, a su vez, al fortalecimiento del territorio”.

Una forma más sencilla y coloquial aún para ilustrar lo anteriormente descrito es la frase del colega Daniel Frana expresada más arriba: “No exportan las empresas, exportan los territorios”. Frana y Ferraro aluden a lo mismo, reflejando que muchas empresas en un mismo lugar son competitivas, al nutrirse de los aportes del territorio en el cual están emplazadas, total o parcialmente. A su vez, el territorio termina ganando más competitividad a partir del dinamismo que tienen aquellas empresas. Ahora bien, dicho esto me pregunto ¿quién dirige la orquesta? ¿Hay una mano invisible portando la batuta, o hay referentes en el territorio que lo hacen posible?. Y si fuera así, ¿eso es intencional o es azaroso?

La práctica nos indica que la competitividad territorial no se limita a indicadores económicos clásicos,

sino que incorpora dimensiones cualitativas y relacionales. En ese escenario se trata de construir entornos atractivos y resilientes que ofrezcan condiciones favorables para el desarrollo sustentable, frente a un contexto global caracterizado por la competencia entre territorios por inversiones, mercados, talento y recursos estratégicos (Ferraro, año 2025).

### **LA IMPORTANCIA DE LAS PYMES PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL DESDE UN ENTORNO COMPETITIVO**

Las Pymes en América Latina representan un universo de suma importancia para el desarrollo de los territorios. Según la CEPAL, las pymes representan en promedio alrededor del 97% de las firmas en este subcontinente. Agrego a esta condición, que la mayoría tiene presencia decisional en el territorio, es decir, que sus titulares habitan el territorio a diferencia de las grandes empresas las que, por su composición accionaria, tienen a sus titulares más globalizados. Ello podría tener como hipótesis (de las Pymes) que sus directivos tienen interés específico sobre el entorno que habitan, tanto en términos empresariales como personales. Mejores ofertas de prestaciones hacen a la mejor habitabilidad a ambas esferas. Esto no sucedería necesariamente con las grandes pues su capital es más global y a veces, más volátil.

A su vez, las primeras contribuyen al territorio aportando mayor dinamismo económico productivo, adaptado y flexible; contribuyendo a la generación de empleo directo e indirecto; y pudiendo aportar innovación en clave territorial, tanto por cercanía, como más aún por proximidad.

Respecto de este tema, es importante observar cuál es el estado del stock de empresas en la región, situación que brinda luces sobre la posible contribución de las empresas al dinamismo territorial y desarrollo económico productivo.

El cuadro de la figura 3 es revelador en cuanto a diferencias con relación a los países desarrollados. En el caso de Argentina, tiene un déficit de creación y sobrevivencia de empresas en relación con la región, con estancamiento en la última década y pérdida de liderazgo. En el caso de Brasil el número no ha sufrido variantes significativas.

En definitiva, uno de los actores que contribuyen a generar riqueza y propensión a contribuir a la

Figura 3

País	Empresas activas casa 100.000 habitantes
Australia	9.984
Países Bajos	7.978
Chile	6.696
Uruguay	5.032
México	3.763
Brasil	2.219
Argentina	1.195

País	Stock de empresas y densidad
Chile	50 empresas cada mil habitantes
Uruguay	35 empresas cada mil habitantes
Argentina	14 a 20 cada mil habitantes

Fuente: Observatorio Pyme. Universidad de Bologna en Argentina (2022)

competitividad en el territorio son las empresas, especialmente las Pymes. En Brasil, existen 14,8 millones de micro y pequeñas empresas -4,5 millones formales y más de 10,3 millones informales - que representan 28,7 millones de empleos y el 99,23% de los negocios del país (SEBRAE, 2024).

Esta situación permite afirmar la relevancia del rol y función que tienen las agencias de desarrollo o espacios similares para intervenir y revertir esa tendencia, pues son los espacios esenciales para articular recursos e intentar ganar en mayor proximidad.

**EL TERRITORIO: ESPACIO DE INTERACCIONES, CONFLICTOS Y DISPUTAS**

Los actores territoriales vinculados al desarrollo no habitan el espacio desde la neutralidad, lo hacen desde su legítimo interés (a veces no tanto), y donde intentan convivir, aunque no siempre ello sucede en armonía pues en muchos casos hay desencuentros por varias razones que no son objeto de este artículo. Volviendo a Ferraro 2025 esas razones pueden obedecer a;

- Lógicas institucionales diversas (lo público, lo privado, lo académico, lo comunitario).
- Asimetrías de poder entre actores económicos y sociales.
- Limitaciones estructurales como desigualdades en infraestructura, acceso a conocimiento o debilidad institucional.
- Condicionamientos culturales e históricos que moldean las formas de cooperación o conflicto.

En este contexto, el diseño de políticas de desarrollo productivo debe considerar la densidad institucional real del territorio, la capacidad efectiva de articulación entre actores, y la presencia de intermediarios o facilitadores que puedan mediar en procesos complejos.

**¿QUÉ ESTÁ PASANDO EN EL MUNDO RESPECTO A LA VINCULACIÓN Y GOBERNANZA (ASOCIATIVIDAD) PARA FOMENTAR PROCESOS DE DESARROLLO TERRITORIAL?**

**• VI FORO MUNDIAL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL (WFLED en inglés)**

En abril último se realizó el Foro Mundial de Desarrollo Económico en Sevilla, España, con la presencia de referentes de distintos países y diversas representatividades, y cuyos temas abordados fueron: transición justa, financiación del desarrollo y soluciones territoriales. En cuanto a los resultados destacados en dicho evento se destacan:

- Alineación con la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo en Sevilla (FfD4) y el Pacto para el Futuro.
- Consolidación de la economía de cuidados, circular y social.
- Declaración por una arquitectura financiera

justa, descentralizada y con enfoque territorial.

- Impulso al Secretariado Mundial del WFLED y hoja de ruta hacia el VII foro.

Fueron tres (3) los ejes abordados y trabajados en el marco del foro. También hubo temáticas transversales.

Habiendo participado en el foro, y como consecuencia de un fructífero intercambio con el colega Germán Gallegos del Pacto de Oriente de Colombia, comparto los aportes y reflexiones que contribuyen a la comprensión del estado de los temas, problemas, desafíos y oportunidades que tienen los actores e

instituciones de cara al desarrollo de los territorios.

En los prolegómenos del VI Foro se establecieron acuerdos sobre algunos elementos salientes:

En conclusión, de la celebración del VI Foro de Desarrollo Económico Local surgen dos reflexiones clave, que se vinculan con la descripción y análisis que obra en el presente artículo: En primer lugar, afirmar que los territorios son clave para construir un futuro justo y sostenible. Y en segundo, comprender que el DEL es una herramienta estratégica para implementar los ODS desde lo local.

<b>Eje 1: Triple Transición y Trabajo Decente</b>	<b>Eje 2: Financiación del DEL</b>	<b>Eje 3: Economías Locales que Cuidan</b>	<b>Temáticas transversales</b>
<p>Transición verde, digital y demográfica.</p> <p>Objetivo: asegurar una transición justa con trabajo decente e inclusión.</p>	<p>Llamado a una arquitectura financiera descentralizada e inclusiva.</p> <p>Impulso a mecanismos innovadores: microfinanzas, banca ética, bonos de impacto.</p>	<p>Fomento de la economía del cuidado, ESS y cohesión territorial.</p> <p>Ciudades intermedias como motor del equilibrio urbano-rural.</p>	<p>Localización de los ODS y economía circular.</p> <p>Empoderamiento económico de mujeres y jóvenes.</p> <p>Cooperación Sur-Sur y resiliencia territorial.</p>

<b>Oportunidades para el DEL:</b>	<b>Desafíos para el DEL:</b>	<b>Propuestas del Foro:</b>
<p>Atracción de inversión en energías limpias</p> <p>Generación de empleo verde y desarrollo endógeno</p> <p>Desarrollo de alianzas <u>multiactor</u>.</p>	<p>Desigualdad estructural y falta de recursos locales</p> <p>Debilidad institucional y crisis múltiples</p> <p>Fragmentación de políticas y esfuerzos.</p>	<p>Reforzar la gobernanza del WFLED.</p> <p>Impulsar financiamiento localizado y transformador.</p> <p>Consolidar un espacio global colaborativo y visible para el DEL.</p>

### **APORTES DEL VI FORO DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL - WFLED: APRENDIZAJES PARA LAS AGENCIAS DE DESARROLLO TERRITORIAL Y LOS CODERES**

#### **1. Triple transición (verde, digital, demográfica) y trabajo decente. ¿Por qué es relevante?**

- Muchos de los espacios geográficos de influencia o posible influencia de las ADT / COREDES viven una situación de estancamiento / relegamiento, junto con una necesidad de transición agrícola e industrial hacia sectores más sostenibles.
- La juventud enfrenta retos de empleabilidad y acceso a formación técnica.

#### **Aportes del WFLED:**

- Enfoque de Transición Justa para gestionar reconversiones productivas (ej. alimentación, minería, energía).
- Programas de formación en empleos verdes y digitales, alineados con vocaciones productivas (energía, turismo, agroecología).
- Generación de empleo decente ligado a estrategias de ordenamiento territorial sostenible.

#### **2. Financiación territorial y alianzas multiactor. ¿Por qué es relevante?**

- Nuestros municipios / prefeituras tienen recursos limitados, pero cierta capacidad de innovación social.
- Existen oportunidades con actores como FADLRA, COREDES, INTA<sup>9</sup>, SEBRAE<sup>10</sup>, universidades, cámaras de comercio, turismo y empresas.

#### **Aportes del WFLED:**

- Impulso a ecosistemas de financiación territorial: fondos mixtos, bonos de impacto, remesas productivas.
- Promoción de la cooperación descentralizada, público-privada y redes varias.

<sup>9</sup> [www.argentina.gob.ar/inta](http://www.argentina.gob.ar/inta)

<sup>10</sup> [www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/](http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/)

- Estrategias para movilizar recursos hacia políticas de sostenibilidad, vivienda digna y servicios rurales.

#### **1. Economía del cuidado, ESS y cohesión territorial. ¿Por qué es relevante?**

- La región sufre fragmentación territorial y desigualdades urbano-rurales.
- Hay un rol creciente de las mujeres en liderazgos comunitarios, pero falta de políticas estructurales de cuidado.

#### **Aportes del WFLED:**

- Promoción de una economía del cuidado con enfoque territorial, especialmente en zonas rurales y urbanas en transición.
- Apoyo a la economía social y solidaria (ESS) como herramienta para el empleo, inclusión y cohesión.
- Reconocimiento de las ciudades intermedias como nodos de articulación territorial.

#### **1. Localización de los ODS y gobernanza territorial. ¿Por qué es relevante?**

- Nuestros territorios de referencia en el sur de Brasil y en Argentina, cuentan con algunos avances en planificación estratégica, pero necesita alinear agendas locales con los ODS y las prioridades climáticas.

#### **Aportes del WFLED:**

- Metodologías para integrar los ODS en los planes de desarrollo municipal y planes de ordenamiento territorial (POT).
- Promoción de indicadores participativos, monitoreo ciudadano y sistemas de información territorial.

- Articulación con la Agenda 2030, el Acuerdo de París y la Nueva Agenda Urbana.

#### **1. Economía circular, resiliencia y sostenibilidad. ¿Por qué es relevante?**

- Nuestros territorios de referencia en el sur de Brasil y en Argentina tienen altos niveles de re-

siduos sólidos, presión sobre el recurso hídrico y conflictos de uso del suelo.

### **Aportes del WFLED:**

- Promoción de iniciativas locales de economía circular, especialmente en agroindustria, reciclaje y ecoturismo.
- Estrategias para impulsar una transición energética justa y territorialmente adaptada.
- Fortalecimiento de capacidades para el manejo sostenible del agua, los suelos y los bosques.

En forma transversal, todo esto propone la construcción de un espacio colaborativo global que permite articular redes, agencias y actores del DEL entorno al:

- Intercambio de prácticas y herramientas.
- Formación y asistencia técnica.
- Visualización de experiencias y aprendizajes.
- Mapeo global de soluciones territoriales transformadoras.

## **2. Proximación al caso de la Red de Agencias en el País Vasco**

Cómo parte del trabajo de campo para la investigación, quien firma, integrante del Posdoctorado del PPGDR da UNIJUI, he participado de la Misión Técnica Internacional con el objeto de identificar elementos que me permitan comprender mejor los paralelismos con el proceso de las agencias primas en Argentina, agrupadas en la red de la FADELRA y a su vez, identificar, si los hubiera, ingredientes que tengan sintonía con el proceso de los COREDES en el sur de Brasil, todo ello en clave de aportes a las iniciativas de desarrollo territorial en sus versiones específicas, pero con fines similares. Aquella se realizó con epicentro en Vitoria Gasteiz, capital del País Vasco, en el marco del III Encuentro Iberoamericano de Agencias y Entidades Promotoras del Desarrollo Territorial, organizado por la Red Vasca de Agencias de Desarrollo Económico Local (GARAPEN), la FADELRA y la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM).

Las actividades involucraron visitas a casos con actores que están gestionando modelos actuales de

desarrollo territorial e innovación, donde temas como la transformación digital, el intraemprendimiento, la economía circular, los empleos verdes, las EE.RR., etc. forman parte de una nueva agenda inspiradora y se aprovechó para tomar insumos académicos y situacionales para la investigación en curso.

Las actividades también implicaron visitas a casos en Bilbao y San Sebastián.

### **Aproximación al modelo Vasco. El papel de Garapen**

El modelo de desarrollo del País Vasco es un ejemplo reconocido de desarrollo integrado en tanto propicia la innovación y la producción en un entorno de sustentabilidad ambiental.

Temáticas como las de modelos innovadores de agencias de desarrollo económico, instrumentos en distintas regiones para la articulación y cohesión del territorio, transición energética, transición hacia la formalidad dentro de las agendas para el desarrollo, universidad, centros de investigación y Desarrollo Local. Cooperación Descentralizada y la Agenda 2030: Alianzas para el Desarrollo Sostenible. La Financiación del desarrollo económico local: Retos desde los gobiernos subnacionales. Experiencias de comunidades energéticas como impulso de empleo y DEL, han sido parte de los paneles de expertos donde fue posible la interacción de manera directa con los mismos.

Las agencias vascas se encuentran nucleadas a través de la unión en red de 34 agencias de desarrollo, distribuidas entre los 3 territorios históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco conforman la asociación. Esas agencias agrupadas componen la red GARAPEN y ofrecen sus servicios a un total de 189 municipios, cuya población asciende a 2.011.232 habitantes, el 91% de la población total de Euskadi.

Vitoria-Gasteiz es la capital del País Vasco y de la provincia de Álava. Con 258.000 habitantes, tiene una fuerte componente industrial (más del 25% del PIB y del empleo) y un fuerte desarrollo de los servicios avanzados. Importancia de los servicios relacionados con la calidad de vida como salud, educación, cultura, deporte, espectáculos, comercio, hostelería y turismo. Vitoria-Gasteiz, es una de las ciudades piloto de la misión europea de ciudades neutras en carbono. El Plan Integral de Empren-

dimiento de Vitoria-Gasteiz 2023-2030 contempla entre sus principales acciones, la activación de la ciudad como entorno emprendedor, el impulso al emprendimiento especializado en el sector de la industria y servicios conexos y el impulso al emprendimiento en sectores emergentes de alto potencial emprendedor. Apuesta decidida por el emprendimiento femenino y por impulsar el centro de empresas abierto.

Goieki es la Agencia de desarrollo de la comarca del Goierri, un valle del interior de Gipuzkoa compuesto por 18 municipios. Comarca con un marcado carácter industrial con grandes empresas tractoras y una gran mayoría de pequeñas y medianas empresas dependientes. En 1990 en pleno proceso de reconversión industrial se decide seguir apostando por la industria y hacer de la colaboración una herramienta clave. En 2017 se crea la asociación de empresas Goierri Valley con el objetivo de ser el motor de la transformación industrial del Goierri. En 2023 se inaugura el Hub 4.0 abierto a todas las pymes industriales que quieran integrar nuevas técnicas de producción con tecnologías inteligentes.

En San Sebastián se realizó una visita de Observación y Estudio sobre innovación, start-ups y desarrollo del talento empresarial. EKINN, se denomina al nodo de innovación y emprendimiento de Donostia-San Sebastián. Se participó de un momento para networking entre los asistentes. Luego se realizó una visita de Observación y Estudio: Industrias Culturales y Creativas. Agustinak zentroa. Para culminar con la actividad de Observación y Estudio en el Polo de Economía Azul de Oarsoalde.

Donostia-San Sebastián es una ciudad de tamaño medio con 189.093 habitantes. Ciudad de servicios con un posicionamiento claro como ciudad de la ciencia y la innovación. La agencia de desarrollo Fomento de San Sebastián nace en 1.902, más de 120 años impulsando la economía y el empleo de la ciudad. Una de las líneas estratégicas de Fomento de San Sebastián es potenciar la ciudad emprendimiento como nodo innovador de e incrementar el número de proyectos innovadores, dinamizando los agentes del ecosistema y potenciando la ciudad como espacio de oportunidades.

Estas y otras razones similares fueron identificadas para observar con detenimiento su abordaje y así poder entender y realizar un paralelismo con los procesos de las agencias agrupadas en la FADEL-

RA y el caso de los COREDES.

### **SOBRE LA MISIÓN DE APROXIMACIÓN Y ESTUDIO DEL MODELO VASCO DE GARAPEN**

El objetivo principal de la Misión ha sido conocer el modelo de desarrollo local vasco y el ecosistema de emprendimiento del País Vasco (Euzkadi). Estableciendo relaciones y tejiendo alianzas estratégicas entre las entidades participantes fortaleciendo el Foro Internacional de Asociaciones y de Entidades de Desarrollo Territorial, (FIAPRODET) donde la FADELRA es socio fundador.

## Cuadro visitas observación

Actividades en cada territorio	VITORIA	SAN SEBASTIÁN	BILBAO
Experiencia visualizada en cada caso	<p>Visita al Centro de empresas de Vitoria. Recepción con Dña. Maider Etxebarria, <u>Alcaldesa</u> del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.</p> <p>Visita de Observación y Estudio: Mejora de la competitividad del tejido industrial comarcal. Goierri Valley.</p>	<p>Visita de Observación y Estudio: <u>Qarsoaldea</u>; centro de Industrias Culturales y Creativas y Polo de economía azul. La agencia de Desarrollo Comarcal de <u>Qarsoaldea</u> en Gipuzkoa compuesta por cuatro municipios (Rentería, Lezo, Pasaia y Oiartzun) fue creada en 1993 para promover el desarrollo sostenible de la comarca. <u>Agustinak</u> es un centro dedicado a personas emprendedoras y proyectos de industrias culturales y creativas, así como a agentes del sector. Ubicado en <u>Qarsoaldea</u>, este espacio está abierto a los territorios vecinos, fomentando la colaboración y el desarrollo comarcal.</p>	<p>Visita de observación y estudio al BAT, B. ACCELERATOR TOWER y luego a <u>Zorrozaurre</u>, AS FABRIK.</p> <p>Se trabajó en un taller Desarrollo de proyectos conjuntos y otras oportunidades.</p> <p>Bilbao <u>Ekintza</u> es la entidad del Ayuntamiento de Bilbao que impulsa el desarrollo empresarial, el empleo, el comercio y el turismo en la ciudad. El Centro Internacional de Emprendimiento de Bizkaia. BAT es un ecosistema conectado a nivel internacional en el que todos los agentes interactúan para poner en marcha soluciones innovadoras y nuevos proyectos intensivos en tecnología. Isla de <u>Zorrozaurre</u> es un proyecto de regeneración que transformará una antigua península industrial en una isla dinámica e innovadora. AS FABRIK ecosistema de emprendimiento. El objetivo principal de <u>Advanced Services Fabrik</u> (la fábrica de Servicios Avanzados de Bilbao) es incrementar la competitividad de las empresas de Bilbao en el sector de los servicios tecnológicos 4.0 que permita dar una respuesta adecuada a los retos asociados a la transformación digital del sector industrial</p>

### REFLEXIONES DE LOS PARALELISMOS ENTRE GARAPEN, FADELRA Y COREDES:

1. Las Agencias Vascas nacen hacia fines de los 80 con el objetivo de pugnar por la creación de empleo<sup>11</sup> a partir de la búsqueda de los “nuevos yacimientos de empleo” y evolucionan a partir de ello en su recorrido de vida, modificando su rol y objetivo inicial, agrupándose en una red que las integra (GARAPEN) pasando a ser nodos de esta. Esa evolución tiene cierto paralelismo con el proceso más tardío de la FADELRA y también de los COREDES del sur de Brasil. Los tres espacios tienen como denominador común, bregar por el desarrollo de sus territorios, trabajando en red y articulando recursos.
2. PÚBLICO OBJETIVO: Si bien las tres entidades bregan por el desarrollo, en el caso de los COREDES su actuación está relacionada a los acuerdos plurales y democráticos para una agenda del territorio donde se prioricen las necesidades o cuellos de botella a resolver, discutiendo un presupuesto asignado a tal fin en espacios amplios y participativos. La GARAPEN y la FADELRA, son redes que se enfocan en el desarrollo económico productivo, aunque incorporando elementos de otras dimensiones (ambiental, social, institucional), interviniendo también en el mismo a partir de fomentar el emprendedorismo, la creación de empresas, generar trabajo en red, internacionalizando, innovando en la prestación de servicios al tejido económico, etc.
3. El fin último de los 3 espacios es el desarrollo y mejorar la condición de vida de las personas de territorio, el abordaje para hacerlo, difiere en sus especificidades y mecanismos.
4. Productos, servicios: Los COREDES se constituyen en asambleas para discutir y asignar presupuesto participativo a los problemas o desafíos a enfrentar. La GARAPEN y la FADELRA, prestan servicios, inciden en el tejido productivo,
5. Organización y relacionamiento con los beneficiarios finales de sus intervenciones y actuaciones; en el caso de GARAPEN Y FADELRA, es indirecto pues actúan en la prestación de servicios o asistencia a través de sus nodos agencias territoriales asociadas. En el caso de los COREDES, sus espacios asamblearios pluri-institucionales, están trazados por mecanismos normados. Sus acuerdos salientes son luego priorizados y ejecutados por los gobiernos territoriales, integrándose a la agenda de desarrollo de la región por mandato popular.
6. Finalmente señalaría que, a partir del relacionamiento de los tres espacios que tanto la GARAPEN como la FADELRA, a pesar de la diferencia de músculo, poder de fuego, trayectoria, equipamiento, presupuesto, alcance geográfico, composición institucional, etc, tienen en su intervención un aporte más ejecutivo, cotidiano y directo en la incidencia del entorno territorial relacionado con el ecosistema de innovación para el desarrollo territorial. En cambio, los COREDES tienen una incidencia más indirecta, aunque no menos importante, con una rítmica temporal más espaciada (una vez al mes se autoconvocan) parlamentada y mediada, a través de sus esquemas normativos para la instancia del presupuesto participativo que, si bien inciden también en la agenda del desarrollo del territorio, su impacto es más amplio y quizás menos evidente o difuso.

### COMENTARIOS FINALES

El contexto actual, caracterizado por una fuerte incertidumbre, crisis geopolíticas, transformaciones tecnológicas y la relocalización de cadenas productivas, obliga a repensar los conceptos y estrategias de desarrollo productivo, considerando las diversas dotaciones, capacidades y recursos de los territorios en cada país. En este sentido, el territorio adquiere un papel fundamental como espacio de articulación entre actores, recursos y capacidades, ofreciendo un entorno propicio para potenciar la competitividad empresarial.

El desarrollo territorial no puede abordarse exclusivamente desde lógicas sectoriales o centralizadas. Se requiere una mirada integral que articule escala<sup>12</sup> Hacer agencia es articular, intervenir, fomentar. A. Sen “Desarrollo y Libertad” (2002)

<sup>11</sup> Jacques Delors, escribió el documento Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI, también conocido como Libro Blanco de Delors. En este libro, en el que acuña el término «yacimiento de empleo», también surgió el concepto de «educación y formación a lo largo de toda la vida». Según el Libro Blanco de Delors, los yacimientos de empleo o filones de ocupación son aquellas actividades laborales que surgen para satisfacer las nuevas demandas de la sociedad de un territorio.

las, actores y saberes. La competitividad, entendida como una capacidad colectiva de adaptación e innovación, debe construirse desde los territorios con una perspectiva sistémica. En este proceso, resultan clave la producción en general —y las PYMEs en particular—, la asociatividad y la transición desde sistemas productivos tradicionales hacia ecosistemas productivos dinámicos, resilientes e innovadores, capaces de aprovechar las ventanas de oportunidad que abre la nueva realidad global.

7. En este escenario, cobran relevancia nuevas agendas de transformación productiva asociadas a la transición energética y digital, la descarbonización de la economía y la relocalización de cadenas de valor en clave de friendshoring. Estas tendencias globales generan oportunidades para los territorios que logren posicionarse como socios confiables y sostenibles. Para ello, resulta indispensable fortalecer capacidades tecnológicas, institucionales y organizativas, y articular políticas públicas orientadas a integrar los territorios al nuevo mapa productivo mundial sin reproducir desigualdades.
8. Los ecosistemas productivos ofrecen una clave de lectura y acción poderosa para repensar las estrategias de desarrollo. Sin embargo, su concreción exige enfrentar desafíos de gobernanza en contextos institucionales y culturales complejos, lo que implica una búsqueda permanente de acuerdos, acciones concretas y enfoques multiactorales. Ello requiere el desarrollo sostenido de capacidades institucionales y de mecanismos de articulación eficaces.
9. Este documento busca contribuir al debate en torno al desarrollo territorial desde una fuerte articulación entre teoría y praxis, reconociendo las limitaciones estructurales, las fragmentaciones institucionales y las asimetrías territoriales existentes. Un buen enfoque por sí solo no transforma la realidad. Si las ideas no se traducen en acciones, corremos el riesgo de quedarnos en un planteo valioso en lo intelectual pero intrascendente en lo práctico.
10. La acción es indispensable, pero no cualquier acción: no se trata de acumular hechos aislados, sino de construir procesos coherentes, en los que cada intervención sume, se potencie y complemente con las demás.
11. Para ello se requieren ideas rectoras, visión de

largo plazo y una estrategia compartida. Pero sobre todo se necesita voluntad política, capacidad técnica y la participación activa de múltiples actores. Solo así podremos salir de la lógica de la emergencia permanente y avanzar hacia un desarrollo productivo sostenido, equitativo y territorialmente equilibrado.

12. Para cerrar, señalaría la importancia de incidir y/o intervenir en el territorio para plasmar acuerdos con el fin de ejecutar una agenda situada ligada, al fomento al desarrollo territorial. Los tres casos analizados, tanto la GARAPEN como la FADELRA y los COREDES, la abordan desde una clara política pública diseñada a tales fines. Sin dudas, estos diseños son perfectibles, pero considero que lo más importante es preservar esas mesas o espacios de dinamización del desarrollo territorial. Tal vez falte una estrategia más definida en materia de sostenibilidad, que podría comenzar por revisar sus prácticas de comunicación y perfeccionar las artes vinculadas a la facilitación de sus procesos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque, F. (2011). “Políticas públicas para el desarrollo económico territorial”. En la conferencia central del Foro Mundial de Agencias de Desarrollo Económico Local. Octubre 2011. Sevilla. España. [http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0714/9.Pol%C3%ADticas\\_p%C3%ABlicas\\_para\\_el\\_desarrollo\\_econ%C3%B3mico\\_territorial.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0714/9.Pol%C3%ADticas_p%C3%ABlicas_para_el_desarrollo_econ%C3%B3mico_territorial.pdf)
- Albuquerque, F. (2013). Apuntes sobre Economía del Desarrollo y Desarrollo Territorial. <http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2015/02/Biblioteca-Desarrollo-Territorial.pdf>
- Albuquerque, F., Costamagna, P. y Ferraro, C. (2008). Desarrollo económico local, descentralización y democracia. Buenos Aires: Ed. UNSAM.
- Allebrendt, S. Aline, B. (2023) Gestao en controle social em territorios: Análise de Práticas. Ed. UNIJUÍ. Brasil
- Arocena, J. (2002). El desarrollo local: un desafío contemporáneo. Montevideo: Ed. Taurus. Universidad Católica del Uruguay.
- BECATTINI, G. (1991): «Il distretto industriale marshalliano come concetto socio-economico»; en PYKE, F.; BECATTINI, G. y SENGENBERGER, W., eds.: Distretti Industriali e Cooperazione tra Imprese in Italia. Banca Toscana, Studi e Información; pp. 51-65
- Boisier, S. (2001). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? Revista de la CEPAL, (75), 39-56.
- Boisier, S. (2006). Imágenes en el espejo. Santiago de Chi-

le. Ed. Puerto de Palos.

- Costamagna, P. Larrea, M. (2018) “Actores facilitadores del desarrollo territorial Una aproximación desde la construcción social”. Ed. Deusto. Orkestra.
- Costamagna, P. Pérez Rozzi, S. (Comp.) (2014). Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial. [http://issuu.com/conectadel/docs/conectadel\\_web\\_150](http://issuu.com/conectadel/docs/conectadel_web_150) Ed. BID FOMIN.
- Costamagna, P. Saltarelli, N. (2004). Las agencias de Desarrollo Local como promotoras de la competitividad de las pymes. Experiencias del caso argentino. Buenos Aires: Editor. Nueva Sociedad.
- Cravacuore, D., Ilari, S. y Villar, A. (2004). La articulación en la gestión municipal. Buenos Aires: Ed. Universidad Nacional de Quilmes.
- Dalabrida, V. (2009) La experiencia de organización socioterritorial de los COREDES en Brasil como estructuras que garanticen la gobernanza territorial. Ed. CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales, XLI (159). Brasil.
- Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial: Estrategias para una articulación eficaz.
- Ferraro, C. (2025) Economía del Territorio, Competitividad Territorial y Empresarial: la búsqueda de un enfoque actualizado para un desarrollo territorial situado. Serie Documentos Nro 15. Instituto Praxis (UTN Facultad Rafaela).
- Ferraro, C. (1999). Distritos Industriales y aglomeraciones. Lecciones de la experiencia italiana. Buenos Aires: Ed. CEPAL. NACIONES UNIDAS.
- Larrea, M. (2025). El arte de facilitar el desarrollo territorial. Ed. Deusto publicaciones. Universidad de Deusto. España. ISBN 978-84-1325-262-9
- OECD (2007). Competitive Regional Clusters.
- Pérez Rozzi, S. (2024) ¿Qué debería ser hoy una Agencia de Desarrollo Territorial? ¿Debería ser? Revista Desarrollo y Territorio Nro.16 pags 47 a 65.
- Pérez Rozzi, S. (2016) “La construcción del desarrollo territorial en Argentina – El papel de las Agencias de Desarrollo Territorial”. Tesis doctoral. Ed. Universidad Politécnica de Valencia. España.
- Pérez Rozzi, S. (2018). “El enfoque de desarrollo económico inclusivo y sostenible en las políticas públicas locales”. Capítulo VI: Análisis del Territorio y gestión de estrategias de desarrollo local y regional. “Sinfonía de instrumentos para la gestión estratégica territorial”. Ed. UIM. Granada. España.
- Pérez Rozzi, S. (2021) “Agenda Estratégica de Desarrollo Territorial. Trenque Lauquen 2030. Explorando otras formas de planificar el desarrollo territorial” Art. para el congreso de Desarrollo Territorial. Rafaela (Sta. Fe) Argentina. En coautoría con Polenta, C. y Benaghi G.
- Porter, M. (1990). The Competitive Advantage of Nations.

Ed. International Business. Harvard Business Review.

- Rifkin, J. (2011). La tercera revolución industrial. Buenos Aires: Ed. Planeta.
- SEBRAE (2006). Aglomerados Productivos Locais no Brasil. Brasília.
- Sen, A. (2000). Desarrollo y libertad. Buenos Aires: Ed. Planeta
- Vázquez-Barquero, A. (2007). Endogenous development: analytical and policy issues. Journal of Urban and Regional Policy, 2(1), 47–66.



## NUEVOS EJES TRANSVERSALES DE DESARROLLO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, REPÚBLICA ARGENTINA. UNA ALTERNATIVA PARA PROPICIAR SU JERARQUIZACIÓN.



**HUGO RENÉ GORGONE**

*Ing. Electromecánico e Ing. Laboral – UTN, Magíster en Gestión Universitaria – UNMdP, Doctor en Educación – UNTreFy Pos Doctorando en Desarrollo Regional en UNIJU, Brasil. Docente de Grado y Posgrado en Argentina, Paraguay, Brasil y Uruguay. Expositor y conferencista. Co Director de la Maestría en Desarrollo Territorial de UTN -San Rafael. Ocupó cargos de gestión pública y privada. Ex Director por la República Argentina de ALTEC, Asociación Latino Americana de Tecnología. Actual Director de PTP-GROUP, empresa del sector de servicios logísticos y portuarios con actuación en Argentina, Brasil Paraguay, Uruguay y España.*

### RESUMEN

El desarrollo territorial de la República Argentina, y en particular la Provincia de Buenos Aires, respondió desde el siglo XIX y hasta entrado el siglo actual a un esquema impuesto desde el poder concentrado en la Ciudad de Buenos Aires que diseñó las redes de comunicación inicialmente ferroviarias y luego de carreteras, con un esquema de redes convergentes que condicionaron el desarrollo de localidades, en desmedro de cualquier intento de transversalidades. El trabajo analiza un eje transversal de desarrollo territorial generado sobre la traza de la Ruta Nacional 226, que bien pudiera servir como modelo virtuoso superador del planteo original. Se describen otros dos incipientes ejes semejantes al analizado como resultan los ejes de la Ruta Nacional 188 en el tramo Junín – San Nicolás y el de las Rutas Nacional 7 y Provincial 30 entre Junín y Chivilcoy, donde con la aplicación de políticas públicas adecuadas y una visión amplia y consensuada de los actores territoriales involucrados, puedan consolidar modelos de desarrollo integrados a partir de considerar la transversalidad como oportunidad y no como limitante.

*Palabras claves: Desarrollo. Territorio. Ejes. Comunicación*

## ABSTRACT

The territorial development of the Argentine Republic, and in particular the Province of Buenos Aires, responded from the 19th century until well into the current century to a scheme imposed by the concentrated power in the Buenos Aires city initially designed communication networks telegraph, railway and the road, with a convergent scheme that conditioned the development of localities, to the detriment of any attempt at transversality. The work analyzes a transversal axis of territorial development generated on the National Route 226, which could well serve as a virtuous model that surpasses the original convergent approach. The other incipient axes similar to the one analyzed are described, as are the axes of National Route 188 in the Junín – San Nicolás section and the of National Route 7 and Provincial Route 30 in the Junín – Chivilcoy section, where with the application of appropriate public policies and a broad and consensual vision of the actors involved they can consolidate integrated development model based on considering transversality as an opportunity and not a limitation.

*Key words: Development. Territory. Axes. Communication*

## ANTECEDENTES

### La influencia de las redes de transporte

La República Argentina estructura su esquema de producción, vinculación y de asentamientos poblacionales luego de la etapa de organización institucional surgida con la Constitución Nacional de 1853. Hasta entonces, el caudillismo reinaba en las Provincias y las sucesivas guerras entre la Representación Federal de los líderes de las provincias y el Unitarismo "porteño"<sup>1</sup> no permitían encauzar un modelo de organización representativo de los intereses tanto de unos como de otros.

Los asentamientos de población respondían a los enclaves fundados en principio por la colonización española y su necesidad de asegurar control territorial como de garantizar el flujo de bienes desde y hacia España y por eso el grueso de los asentamientos se da sobre el litoral fluvial. Buenos Aires en el 1° Porteño: denominación de uso extendido en Argentina y la región circundante, aplicable a los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires, durante muchos años identificada por su puerto.

año 1580<sup>2</sup> por Pedro de Mendoza, Corrientes en el año 1588 por Don Juan Torres de Vera y Aragón, Baradero en el año 1615, Santa Fé en el año 1651 fundada por Juan de Garay, Paraná en 1730 y San Nicolás de los Arroyos en el año 1748; todas ellas sobre el eje del Río Paraná que oficiaba de ruta comercial hasta Asunción (hoy Capital de la República del Paraguay) cuya fundación data del año 1537. Es la denominada Corriente Conquistadora del Este en contraposición de la Corriente Colonizadora del Norte que funda Santiago del Estero en el año 1553, San Miguel de Tucumán en el año 1565, Córdoba en el año 1573, Salta en el año 1582, Catamarca en 1583, Todos los Santos de la Nueva Rioja en 1591 y San Salvador de Jujuy en el año 1593; así como otros asentamientos menores, la mayoría de ellos desaparecidos luego.

Otra expresión fue la Corriente Colonizadora del Oeste que fundó Mendoza en 1561, San Juan de la Frontera en 1562 y San Luis de la Punta en 1594.

Estas dos últimas Corrientes Colonizadoras – Norte y Oeste – tenían como fin principal conectar este sector territorial con el Perú donde se obtenía la mayor cantidad de oro y plata, que no se encontró en el litoral. Buenos Aires y su puerto pasan a ser el destino del flujo marítimo de entrada consolidando su escala de pequeño poblado a ciudad de mayor importancia en el extremo sur de América. Si bien no sería proveedor de metales, se convertiría en concentrador de las mercaderías que España y Europa toda comenzaban a demandar como los insumos propios de la explotación de la tierra y de los ríos.

La etapa histórica posterior al periodo de Organización Nacional, ya con la propiedad de las tierras como un objetivo estratégico para la producción de carnes, cueros y luego productos de la agricultura en la llanura pampeana para la exportación con destino europeo a través del puerto de Buenos Aires, obliga al diseño de una red de caminos y ferrocarriles convergentes al destino de embarque portuario. Así la primera línea ferroviaria se inaugura en el año 1857, como Sociedad Camino de Hierro del Ferrocarril Oeste financiada por la provincia de Buenos Aires, cuyo tramo de la primera vía de Argentina medía poco menos de 10 kilómetros en los que se unía la estación Del Parque, ubicada donde actualmente se emplaza el Teatro Colón, en la Ciudad de 2 En realidad fue refundada luego del despoblamiento de 1541, después de haberse establecido como Puerto de Santa María de los Buenos Aires en el año 1536.

Buenos Aires, y la estación Floresta. Fue el inicio de un amplio despliegue de líneas férreas producto de acuerdos entre el Estado Argentino y una serie de empresas de origen inglés, haciendo que entre 1880 y 1915, la red ferroviaria argentina pasó de tener 2.234 kilómetros a más de 35.000 kilómetros de longitud, convirtiéndola en la más larga del América del Sur y la octava más larga del mundo.

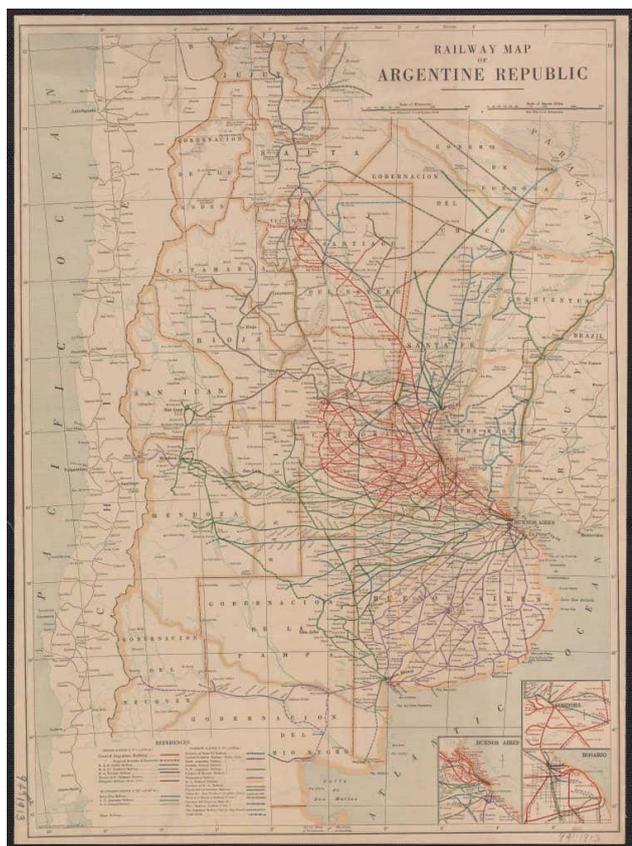


Figura 1.- Mapa del año 1913 dando cuenta de la red ferroviaria Argentina

La rentabilidad propia de la época de las primeras décadas del siglo XX y hasta la etapa de la Segunda Guerra mundial que concluye en 1945, resultaron de esplendor para el desarrollo de la red ferroviaria Argentina, aunque siempre conservando y consolidando la Radialidad sobre la Ciudad de Buenos Aires y su puerto, como lo prueba la imagen siguiente del año 1960, en que la red llegó a contar con más de 50.000 kilómetros, que luego entre los años 1946 y 1948 se nacionalizan pasando a formar parte del Estado Argentino.

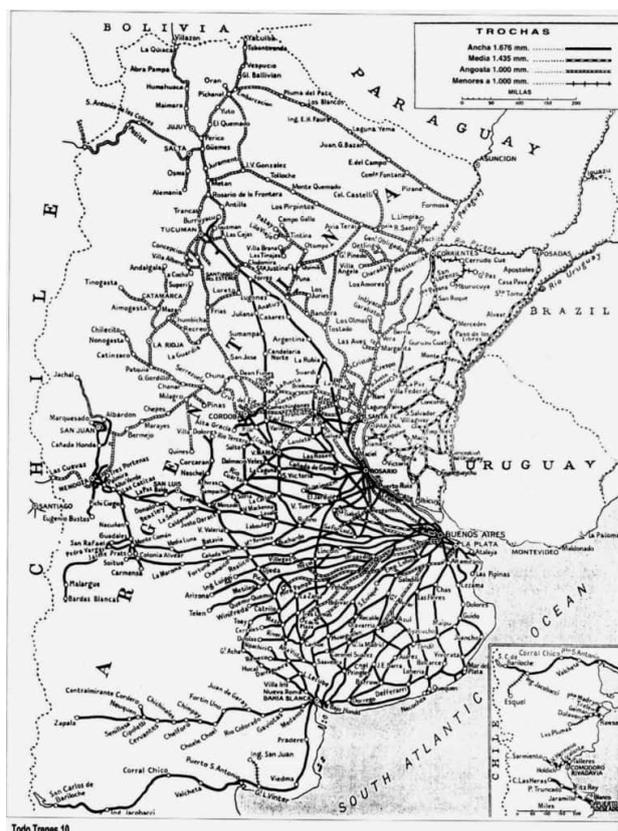


Figura 2. Red ferroviaria al año 1950. Tomado de la publicación Todo Trenes

El despliegue de la red ferroviaria tuvo como consecuencia accesoria la fundación de ciudades y enclaves poblacionales que pudieran servir de soporte a las cargas que tenían como destino final la Ciudad de Buenos Aires. La mirada radial y convergente en Buenos Aires se consolida, y luego se refuerza con la red de carreteras para el transporte automotor. El control del flujo marítimo y ferroviario por capitales de origen inglés hacia finales de la década de 1940, coincide con el auge del transporte automotor y con ello el transporte de cargas que también adopta el mismo criterio de desarrollo radial, concéntrico en Buenos Aires, constituyéndose en un factor limitante de toda otra opción de desarrollo que no fuere el determinado por el trazado de las redes ferroviarias y de carreteras. De los 47.000 kilómetros de vías férreas del año 1947, solo quedan operativos 18.000 kilómetros al año 2024<sup>3</sup>, en tanto la red de carreteras de la República Argentina, que tiene su origen en la década de 1930 proyectado por el gobierno de facto de Félix Uriburu (1930-1932) por medio de la Ley 11.658 del año 1932, por la cual se creaba un Sistema Troncal de Caminos Nacionales y la Dirección Nacional de Vialidad. Posteriormente fue desarrollado como proyecto prioritario de su-  
3 <https://www.geografiainfinita.com/2020/03/el-ascenso-y-ocaso-de-la-red-ferroviaria-argentina/>

cesivos gobiernos que llevaron los 8.000 kilómetros iniciales a 51.000 kilómetros, en su mayoría respondiendo al criterio concéntrico con Buenos Aires y en incipientes casos, con la aparición de nuevas urbanidades de escala importante como Córdoba, Rosario, Bahía Blanca, Mendoza<sup>4</sup>.

De este modo el desarrollo de las poblaciones fundadas al amparo del despliegue de la ocupación territorial producto de la expansión de fronteras inicialmente, y luego del tendido ferroviario, tuvo como condicionante principal la condición radial de los dos sistemas principales de transporte – Ferroviario y de Carreteras, sumado al despliegue telegráfico superpuesto al trazado ferroviario.

### APARTADO METODOLOGICO

Desde lo personal ha sido motivadora para esta producción la condición de pos doctorando en el Programa de Pos Doctorado en Desarrollo Regional de la UNIJUI, y vale inicialmente indicar que consideramos al territorio “no solamente como un soporte físico, sino como una construcción socio-cultural compleja, histórica, sociopolítica y cultural, donde se articulan diferentes dimensiones que pueden llevar a su constitución como sociedad local y que además guarda relación con los procesos de desarrollo” (Arocena, J y Marsiglia, J. 2017). El Pos Doctorado en curso tiene la pretensión de profundizar en los alcances del Doctorado realizado anteriormente con la Tesis titulada “La Educación Superior y su influencia en el Desarrollo Territorial. Estudio comparado de dos realidades territoriales”, buscando ahora identificar la influencia del sistema empresarial en el desarrollo territorial de los mismos espacios, siguiendo la visión – entre otros - de Paladino (2007).

Para llevar adelante la investigación se realizó inicialmente un recorrido bibliográfico por autores que abordan el análisis de los territorios desde perspectivas integradoras de los ejes del capital natural, capital social, el desarrollo económico, la institucionalidad y la cuestión ambiental. El enfoque de la investigación se centró en la búsqueda de información relevante por intermedio de análisis de documentos, de recorrido por los sitios web institucionales y de publicaciones de medios de información propios de cada territorio analizado. Cada espacialidad fue motivo de búsqueda cualitativa y cuantitativa que

<sup>4</sup> [https://www.fiel.org/publicaciones/Documentos/DOC\\_TRAB\\_1352228843653.pdf](https://www.fiel.org/publicaciones/Documentos/DOC_TRAB_1352228843653.pdf)

podiera contribuir a justificar la hipótesis de la existencia – inicialmente de un caso – y luego de otros donde se verifica que existen y puedan desarrollarse ejes transversales de desarrollo territorial en la Provincia de Buenos Aires, centrando la búsqueda en cuatro ejes fundamentales: Demografía, servicios educativos de nivel superior, servicios de salud y aspectos productivos. La técnica predominante de análisis de datos consistió en el análisis de contenidos y estadísticos. La limitación más importante del trabajo está relacionada con la ausencia de una serie de entrevistas a los actores territoriales relevantes que pudieran proveer una dimensión crítica de la visión sobre la temática abordada, condición que en este caso superaba el alcance pretendido.

Del recorrido y búsqueda realizada no se encontró evidencia de investigaciones anteriores sobre la misma temática de manera que pudiera servir de referencia comparativa o profundización.

### LA CREACIÓN DE NUEVOS EJES DE DESARROLLO TERRITORIAL SUPERADORES DEL CRITERIO RADIAL CON BUENOS AIRES.

La evolución de la población de algunas ciudades del llamado “interior”<sup>5</sup> de la República Argentina tiene como condicionante principal el diseño de la red de transporte - vial y ferroviaria como se adelantara -, cuestión que también condiciona luego otras variables como el tejido de la red eléctrica. Sin embargo algunos enclaves han ido generando condiciones para superar estas restricciones limitantes del desarrollo armonioso del territorio nacional en general y en particular de la Provincia de Buenos Aires, y al decir esto, también por extensión se piensa en sociedades más igualitarias desde la generación y la distribución de la riqueza, que comienza por una dotación de capital humano suficiente, tal lo sugiere Piketty (2015), así como una trama empresarial comprometida con la gobernanza territorial.

### EL CASO DEL EJE DE LA RUTA 226

Si bien resulta una simplificación al efecto de darle denominación al ejemplo, se adopta como Eje de la Ruta 226 en la provincia de Buenos Aires al enlace de urbanidades de relativa importancia ubicadas en el recorrido de esta Ruta o su cercanía. Comienza en la ciudad de Mar del Plata, como prolongación natural de la Avenida Pedro Luro, y continua como

<sup>5</sup> En Argentina resulta de uso corriente denominar como “interior” todo aquello que no sea propio de la Ciudad de Buenos Aires.

una Autovía, pasando por Laguna de los Padres, Sierra de los Padres, El Dorado, Balcarce, Tandil, Azul y Olavarría donde intersecciona con la Ruta Provincial 51. Si bien esta Ruta nacional 226 continúa hasta la Ciudad de General Villegas en el Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, detendremos el análisis en el citado tramo Mar del Plata –Olavarría.

Excluyendo el Área Metropolitana de Buenos Aires – AMBA – por su volumen, cercanía con la Ciudad de Buenos Aires y complejidad urbano territorial, no se verifican otros ejes transversales de desarrollo tales que signifiquen la existencia de una territorialidad con suficiente autonomía económica, flujo de bienes y servicios, vinculación por transporte y dotación de infraestructura autosuficiente de salud, educación e insumos.



### Demografía del Eje RN 226

**Cuadro 1.- Evolución de la Población Involucrada**

Ciudad	Población 2001	Población 2010	Población (S/ CNPV 2022)
Mar del Plata	564.056	618.989	667.082
Balcarce	42.039	43.823	51.736
Tandil	108.109	123.871	145.575
Azul	62.996	65.280	75.396
Olavarría	103.961	111.708	125.751
total	881.161	963.671	1.065.540
Crecimiento		9,32 %	10,20 %

**Fuente: Censos Nacionales de Población y Vivienda 2001, 2010 y 2022.**

Se observa un crecimiento sostenido de población a lo largo de los últimos 25 años, consolidándose un eje poblacional de escala significativa, que se orienta en sentido transversal a los ejes históricos de los últimos 100 años que tenían a Buenos Aires como

epicentro, mientras que las distancias de cada Ciudad integrante de este eje de desarrollo transversal hasta la Ciudad de Buenos Aires son las siguientes:

**Cuadro 2.- Distancia a la Ciudad de Buenos Aires**

Distancias a la Ciudad de Buenos Aires	Kilómetros	Medios de vinculación
Mar del Plata	390	Autovía 2, FFCC, Aéreo
Balcarce	359	Rutas 2/55, 29
Tandil	299	Rutas 3/30, 3/226; FFCC
Azul	275	Ruta 3, FFCC
Olavarría	308	Rutas 3/226, FFCC

**Fuente: Elaboración propia**

Salvo Mar del Plata que tiene puente aéreo directo con el Aeroparque Jorge Newbery de la Ciudad de Buenos Aires, con una duración de 01,05 horas, el resto de las ciudades solo tiene conexiones terrestres y ferroviarias con duraciones de viaje mínimas de cuatro horas.

### DOTACIÓN DE SERVICIOS DEL EJE TRANSVERSAL DE LA RUTA 226

Universidades:

Cuenta con una amplia oferta educativa y de investigación, con el universo del conocimiento cubierto con ofertas provenientes de universidades públicas y privadas; y con un despliegue de actividades de investigación, innovación y desarrollo que le permite contar con capital humano y social que articula y suma al capital tangible. Tal indica Schultz (1961: p.12) cuando indica “al invertir en sí mismos los seres humanos aumentan el campo de sus posibilidades y con ello pueden ver incrementado su bienestar. Tal inversión será el capital incorporado a los sujetos, capital cuyo valor productivo puede exceder al obtenido por el capital tangible (físico) utilizado en la producción económica”, situación que aún sin evidencias de haber estado planificada originalmente se verifica en los distritos ubicados en el eje analizado.

Nacionales:

- Universidad Nacional de Mar del Plata, con Facultades de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Ciencias Agrarias – Sede Balcarce -, Ciencias Económicas y Sociales, de la Salud y Trabajo Social, Derecho, Humanidades, Exactas y Naturales; y la Escuela Superior de Medicina.
- Universidad Nacional del Centro de la Provin-

cia de Buenos Aires – UNICEN -, con Rectorado en Tandil donde además están las Facultades de Arte, Ciencias Económicas, Ciencias Exactas, Ciencias Veterinarias y Ciencias Humanas. Sede Azul con las Facultades de Derecho y Agronomía, la sede Olavarría con las Facultades de Ingeniería, Ciencias Sociales y Ciencias de la Salud. Cuenta además con una Sub sede en la Ciudad de Quequén.

- Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Mar del Plata – UTN FRMDP.

Privadas: Universidad Fasta, Universidad CAECE, Universidad Atlántida Argentina, Universidad Kennedy, Universidad Blas Pascal, y otras sedes delegaciones de otras universidades en las ciudades de Balcarce, Tandil, Azul y Olavarría.

**Cuadro 3.- Población con estudios universitarios y de Posgrado**

	Población	Población con estudios universitarios	con % s/población total	Población con estudios de posgrado	% s/población total
Azul	75.396	4.755	6,30	906	1,20
Balcarce	51.736	2.953	5,71	600	1,16
Mar del Plata	667.082	63.953	9,58	11.463	1,71
Olavarría	125.751	7.891	6,27	1.438	1,14
Tandil	145.575	15.719	10,78	2.980	2,04
Totales	1.065.540	95.271	8,95	17.387	1,63

**Fuente: Elaboración propia en base a datos CNPV/2022**

Los valores que indica el Cuadro 3 muestran que está por encima de la media provincial que se sitúa en un 6,92 por ciento de población tiene estudios universitarios sobre la población total, mientras un 1,18 por ciento tiene estudios de posgrado.

**Centros de Salud**

- Mar del Plata. Sistema de Salud Pública. Alta Complejidad: Hospital Materno Infantil Mar del Plata, Hospital Agudos Dr. Oscar Allende de Mar del Plata y CEMA Mar del Plata. Una serie de Institutos de mediana complejidad y luego una red de baja complejidad constituida por 7 Centros de Salud, 5 Sub Centros de Salud y 15 Unidades Sanitarias distribuidas territorialmente.
- Se complementa con una extendida oferta de salud privada que la convierte en referencia regional en materia de atención de la salud.
- Balcarce. Sistema de Salud Pública. Hospital Municipal Subzonal de Balcarce y 12 Unidades sanitarias distribuidas territorialmente. Oferta

que se complementa con una serie de centros de salud privados. Se destaca que la relativa cercanía con la Ciudad Mar del Plata y su completa oferta de salud, la colocan en condición de privilegio en la región.

- Tandil. Sistema de Salud Pública. Tandil cuenta con una Sistema Integrado de Salud Pública - SISP – que funciona como un Ente Municipal Descentralizado que comprende el Hospital Dr. Ramón Santamarina; el Hospital de Niños Debilio Blanco Villegas; Centros de Atención Primaria de la Salud; Centro de Salud Mental; Hospital de Vela Enrique Larreta; y la Unidad de Bromatología y Zoonosis. Sirve de complemento una extendida red de servicios privados compuesto por Sanatorios y Centros que atienden el universo de patologías.
- Azul. Sistema de Salud Pública. Hospital Municipal Doctor Ángel Pintos y una red de unidades Sanitarias, complementado con una serie privada de Institutos médicos especializados, Centros de Salud y Policlínicos.
- Olavarría. Sistema de Salud Pública. El Hospital Municipal de Olavarría “Dr. Héctor Cura”, es el centro de salud público más importante del centro de la Provincia de Buenos Aires, además de ser un referente regional. En él funciona la Escuela Superior de Ciencias de la Salud y Escuela de Enfermería de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y un reconocido Hospital Pediátrico. Oferta pública que se complementa con una extendida oferta de centros de salud privados

En términos generales el Eje Transversal de Desarrollo de la Ruta 226 se ofrece como una alternativa autosuficiente en materia de educación y de salud, sin necesidad – salvo excepción puntual – de referenciarse ni movilizarse a Buenos Aires.

**Producción y Empleo**

Los indicadores del empleo y la producción indican que los Distritos de Eje de la Ruta 226 ofrecen una variada oferta proveniente de diversos sectores y cadenas de valor.

Entre los más destacados se cuentan los sectores agrícola, pesquero, autopartista, metalmecánico y del conocimiento. Uno de los Unicornios de Argentina – Globant - , con relevancia mundial, está

localizado en este eje de la RN 226, movilizando empleo de calidad, radicación localizada, inversión endógena; al mismo tiempo que otorga visibilidad global al territorio local.

Aspectos conclusivos. El Eje Transversal de Desarrollo de la Ruta 226 se verifica como una alternativa superadora del modelo radial de desarrollo iniciado a finales del siglo XIX, diseñado y expandido en las primeras décadas del siglo XX y consolidado poblacionalmente hasta finales de los años 90. El auge de los commodities agrícola del siglo XXI y la reconfiguración surgida de las nuevas tecnologías de la Información, la comunicación, internet y últimamente la Inteligencia Artificial, acortaron las distancias físicas tanto de comunicación como de logística, haciendo que poblaciones de la Provincia de Buenos Aires que solo podían intercambiar bienes y servicios con la Ciudad de Buenos Aires, logran escala y dinámica suficiente tal que puedan desarrollarse sobre ejes de tendido transversal que les permite sostener estrategias propias de desarrollo territorial. Es posible que incluso de modo compartido esas comunidades puedan encarar emprendimientos que le agreguen valor en materia de conectividad, complementariedad productiva, agregados de valor en cadenas locales, entendiendo que el concepto de “localía” pueda comprender a los integrantes de un eje y conglomerado de urbanidades, más que una serie de aisladas tramas locales.

El criterio de Territorio toma dimensiones tangibles en este modelo analizado donde aparecen nuevos desafíos tales como – a modo de ejemplo - la implementación de un servicio ferroviario rápido y transversal, significativamente distinto a los diseños fundacionales, y que pudiera unir desde Olavarría hasta Mar del Plata. Un organismo con formato de Agencia de Desarrollo o semejante, que incluya los Municipios de la Ruta 226 que podría otorgarle institucionalidad a los desafíos complementarios que surjan al mismo tiempo que proyectar un futuro compartido. Se trata en definitiva de dirigir la mirada hacia el perfil endógeno que ofrecen los ejes transversales de desarrollo territorial en la Provincia de Buenos Aires y de potenciarlos en consecuencia, abordando el desarrollo territorial desde los ejes que destaca Albuquerque (2004); económico, humano, ambiental e institucional.

## OTROS POSIBLES MODELOS DE EJES TRANSVERSALES DE DESARROLLO TERRITORIAL

Siguiendo el Modelo analizado del Eje Transversal de Desarrollo de la Ruta 226, se pone a consideración para el análisis a dos posibles Ejes Transversales de la Provincia de Buenos Aires que con epicentro en la Ciudad de Junín tuerzan el diseño antiguo de conectividad territorial convergente en la Ciudad de Buenos Aires, por una nueva forma de propender al desarrollo.

A.- El Eje Transversal de Desarrollo Territorial de la Ruta Nacional 188.

La RN 188 representa en sí misma un intento una vocación integradora del País, pues nace en San Nicolás, más precisamente en el Puerto y esto la conecta con la Hidrovía Paraná- Paraguay, cruzando de Este a Oeste la geografía Nacional a través de las Provincias de Buenos Aires, La Pampa, San Luis y Mendoza, para culminar en General Alvear. Desde allí en más y por otras rutas nacionales llega al Paso Pehuenche en la Frontera con Chile.

Nos detendremos en el primer tramo que tiene semejanza con el antecedente planteado de la RN 226, caracterizando las Ciudades cabeceras de Partido por las que atraviesa la RN 188. San Nicolás, Pergamino, Rojas y Junín.



### Demografía del Eje RN 188

Cuadro 4.- Evolución de la Población Involucrada

	Población 2001 (s/CNPV 2001)	Población 2010 (s/ CNPV 2010)	Población (s/ CNPV 2022)
San Nicolás	137.867	145.857	167.824
Pergamino	99.193	104.590	114.052
Rojas	22.842	23.432	25.290
Junín	88.664	90.305	103.787
total	348.566	364.184	410.953
Crecimiento		4,5 %	10,27 %

Fuente: INDEC según Censos Nacionales Población y Vivienda 2001, 2010 y 2022.

Se observa una magra tasa de crecimiento poblacional entre los datos censales de 2010 respecto al año 2001, y una recuperación entre 2010 y 2022, incluso por encima de la media nacional.

**Cuadro 5.- Distancias a la Ciudad de Buenos Aires**

Distancias a la Ciudad de Buenos Aires	Kilómetros	Medios de vinculación
San Nicolás	230	Ruta RN 9, Autopista, FFCC.
Pergamino	227	Ruta RN 8 Autopista
Rojas	238	Rutas RN 7, RP 31
Junín	260	Ruta RN 7 Autopista y Autovía, FFCC

**Fuente: Elaboración propia**

**Cuadro 6.- Distancias entre ciudades**

Distancias entre ciudades del eje RN 188	Kilómetros
San Nicolás - Pergamino	75
Pergamino - Rojas	40
Rojas - Junín	55
Longitud del eje RN 188	170

**Fuente: Elaboración propia**

Puede observarse que la distancia entre los extremos de Junín – San Nicolás es relativamente corta en parámetros del interior bonaerense, con una dinámica comercial y de flujo de bienes y personas relevante.

### Relevamiento descriptivo por Urbanidades.

1.- San Nicolás de los Arroyos: Cabecera del Partido de San Nicolás, de marcado perfil industrial dado el volumen de las industrias del acero fundamentalmente, aunque no están localizadas en territorio propio. SIDERAR en el Partido de Ramallo y Acindar en la Comuna de Villa Constitución<sup>6</sup>, sur de Santa Fe. Es de destacar que la cercanía geográfica entre San Nicolás y Villa Constitución hace que el INDEC<sup>7</sup> la considere un único conglomerado urbano para sus evaluaciones y encuestas.

1.1.- Servicios de salud: Hospital Zonal de Agudos, dependiente del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, Sanatorio Privado Nuestra Señora de Lujan dependiente del Gremio Unión Obrera Metalúrgica; Clínica privada San Nicolás, Dos Hospitales Municipales de Media Complejidad y una serie de Centros e Institutos especializados.

<sup>6</sup> Villa Constitución es un municipio cabecera del Departamento Constitución con 52.602 habitantes (s/CNPV 2022).  
<sup>7</sup> INDEC. Instituto Nacional de Estadísticas y Censo de la Republica Argentina

1.2.- Servicios Educativos. Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional San Nicolás con ofertas de ingenierías, Licenciaturas y Tecnicaturas, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Rosario, Universidad Abierta Interamericana.

2.- Pergamino. Ciudad cabecera del partido homónimo, con una marcado perfil agroindustrial, que la convierte en referencia nacional en genética vegetal por medio de una serie de empresas dedicadas a la producción de semillas, apalancadas por una sede del INTA<sup>8</sup>.

2.1.- Servicios de salud. Hospital Interzonal General de Agudos “San José”, dependiente del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, una Red Municipal de 11 Centros de Atención Primaria de la Salud – CAPs – y 11 Centros de Atención Primaria de la Salud Rural ubicados en localidades del Partido; complementados por una serie de Centros e Institutos especializados de gestión privada.

2.2.- Servicios educativos. Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires – UNNOBA - Escuela de Ciencias Agrarias, Naturales y Ambientales (ECANA), Centro de Bío Investigaciones (CeBío) y Diseño.

2.3.- Producción. Parque Industrial Pergamino con 37 empresas radicadas. Las Principales empresas pertenecen al rubro de la producción de semillas, maquinaria agrícola, textiles.

3.- Rojas. Localidad con perfil de producción agrícola y sede de empresas dedicadas a la genética vegetal, comúnmente denominadas semilleros.

3.1.- Servicios de Salud. Hospital Municipal Saturnino Unzue, Unidades Sanitarias en las localidades de Rafael Obligado y Carabelas y tres Centros de Atención Primaria de la Salud, además de una serie de Centros privados de salud.

3.2.- Centro de Actividades Universitarias "Ernesto Sábato", donde la UNNOBA desarrolla actividades <sup>8</sup> INTA. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, creado el 4 de diciembre de 1956 por medio del Decreto Ley 21.680/56 con la finalidad de "impulsar, vigorizar y coordinar el desarrollo de la investigación y extensión agropecuaria y acelerar, con los beneficios de estas funciones fundamentales, la tecnificación y el mejoramiento de la empresa agraria y de la vida rural", es un instituto estatal de investigación y transferencia de vanguardia mundial.

académicas y de Extensionismo.

3.3.- Producción. Empresas principales. Parque Industrial Carlos Carmelino en desarrollo. Dekalb – Semillas -, Almar – Bolsas -, Gear – semillas y cerealera -, Cabodi – molino harinero -.

4.- Junín. Ciudad con un fuerte perfil administrativo de nivel nacional y provincial que cubre la región noroeste de la Provincia de Buenos Aires dando cobertura a más de 300.000 habitantes. Convertido además en una referencia en servicios de salud.

4.1.- Servicios de Salud. Hospital Interzonal de Agudos Dr. Abraham Felix Piñeyro – HIGA Piñeyro -, dependiente del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, Sanatorio “La Pequeña Familia” con alta dotación de servicios y complejidad, Clínica Centro de alta complejidad, y una serie de institutos y centros de salud especializados.

4.2.- Servicios educativos. Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires – UNNOBA – creada en el año 2002. Sede Rectoral, y ofertas educativas superiores a través de sus Escuelas de Tecnología, Ciencias Económicas y Jurídicas y el Instituto Académico de Desarrollo Humano.

#### Cuadro 7.- Población con estudios universitarios y de posgrado

	Población	Población con estudios universitarios	% s/población total	Población con estudios de posgrado	% s/población total
San Nicolás	167.824	10.174	6,06	2.068	1,23
Pergamino	114.052	8.098	7,10	2.865	2,51
Rojas	25.290	1.484	5,86	213	0,84
Junín	103.787	7.976	7,68	1.596	1,53
Totales	410.953	28.272	6,87	6.742	1,64

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC CNPV/2022

Se verifica que la población que accede a estudios universitarios es compatible con la media provincial de 6,92 por ciento, mientras es significativamente más alto el porcentaje de población que realiza estudios de posgrado.

4.3.- Producción. Empresas principales. Parque Industrial de Fomento de Junín Presidente Arturo Frondizi, con 70 empresas radicadas y una Incubadora de Empresas.

En orden a potenciar este eje transversal de desarrollo, en el año 202 se presentó en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, el proyecto de Resolución N° 3133-D-2022 del Diputado Fabio José Quetglas (UCR), que indica “Solicitar

al Poder Ejecutivo, para que a través del Ministerio de Obras Públicas se instruya a la Dirección Nacional de Vialidad a fin que se instrumenten las acciones necesarias para el rediseño de la traza de la Ruta Nacional N° 188, dentro del territorio de la Provincia de Buenos Aires, convirtiéndola en autopista en el tramo comprendido entre las localidades de San Nicolás y Junín”<sup>9</sup>. En los fundamentos se consigna el potencial de desarrollo de este eje entre las ciudades del Junín y San Nicolás, al expresar que “el estado de situación de la Ruta Nacional N° 188 en el tramo aludido, lleva a la solicitud de la disposición de estrategias tendientes a su pronta reconversión como autopista, entendiéndose que tales obras contribuirán con una mayor seguridad vial y el fomento del sistema productivo de la región”. Es decir, comienza a existir un reconocimiento de la valoración de este corredor que bien podría potenciarse con un despliegue de iniciativas públicas que contribuyan a tal fin.

Merece destacarse que paralelo a la traza de la RN 188 funcionó un ramal ferroviario que corría entre Junín y Pergamino, perteneciente al Ferrocarril General Mitre; hoy operando cargas solamente entre Pergamino y Rojas. Otro ramal ferroviario unía Pergamino con la zona portuaria de San Nicolás, funcionando desde el año 1884 hasta el año 1961, en clara demostración del poder centralista que ejercía Buenos Aires y su puerto.

Se pone de manifiesto que el eje transversal de la Ruta Nacional 188 entre Junín y San Nicolás responde al nuevo esquema de organización y desarrollo territorial que desafía la centralidad convergente en la Ciudad de Buenos Aires para enfatizar otro esquema basado en el carácter endógeno que supone articular ciudades y sus economías a través de sus respectivos entramados comerciales, productivos, y de servicios de salud y educación superior.

B.- El Eje Transversal de Desarrollo Territorial de las Rutas RN 7/ RP 30

Otra alternativa de fomento y potenciación de ejes transversales de desarrollo territorial, que tiene semejanza con el antecedente planteado de la RN 226, se puede observar entre las Ciudades de Junín y Chivilcoy pasando por la Ciudad de Chacabuco.

<sup>9</sup> Ver <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2022/PDF2022/TP2022/3133-D-2022.pdf>

**Cuadro 8.- Evolución demográfica del Eje Junín -Chivilcoy**

	Población 2001 (s/CNPV 2001)	Población 2010 (s/ CNPV 2010)	Población (s/ CNPV 2022)
Chivilcoy	60.762	64.185	70.839
Chacabuco	45.445	48.703	52.729
Junín	88.664	90.305	103.787
total	194.871	203.193	227.355
Crecimiento		4,4 %	10,18 %

**Fuente: INDEC según Censos Nacionales de Población y Vivienda 2001, 2010 y 2022.**

Se observa un porcentual de crecimiento intercensal de población semejante al caso del eje de la RN 188, y en lo que respecta al intervalo 2010/2022, se corresponden las mismas variaciones en los tres casos analizados, indicando un dinamismo que respondería a los mismos parámetros de desarrollo, y afinamiento de la población.

La conectividad terrestre entre estas tres urbanidades se realiza por la Ruta Nacional N° 7 que es autovía entre Junín y Chacabuco; y por la Ruta Provincial N° 30 entre Chacabuco y Chivilcoy. El Ferrocarril General San Martín opera transporte de pasajeros regularmente desde Retiro a Junín, con parada en Chacabuco, en tanto el Ferrocarril General Sarmiento vincula Once con Chivilcoy.

**Cuadro 9.- Distancia entre ciudades**

Distancias entre ciudades del eje RN 7/ RP 30	Kilómetros
Junín - Chacabuco	55
Chacabuco - Chivilcoy	50
Longitud del eje RN 7/ RP 30	115

**Fuente: Elaboración propia**

**Cuadro 10.- Distancias a Buenos Aires**

Distancias a Buenos Aires	Kilómetros	Medios de vinculación
Junín	260	Ruta RN 7, FFCC. General San Martín
Chacabuco	205	Ruta RN 7, FFCC General San Martín
Chivilcoy	167	Rutas RN 5, FFCC General Sarmiento

**Fuente: Elaboración propia**

Relevamiento descriptivo por urbanidades

1.- Junín. Ya descripto en el Eje Transversal de Desarrollo de la RN 188.

2.- Chacabuco. Ciudad de perfil agro industrial con especialización en industrias alimenticias.

2.1.- Servicios de salud. Hospital Municipal Del Carmen, con servicios de alta complejidad. Se complementa con otros centros e Institutos de especiali-

dades. Clínica Centro Medico.

2.2.- Servicios de Educación Superior. Universidad Tecnológica Nacional, con sede dependiente de la Facultad Regional San Nicolás. Centro Universitario con ofertas de la Universidades Nacionales de Buenos Aires y de Hurlingham.

2.3.- Producción. Empresas principales: Don Mario – Genética vegetal -, Don Yeyo – Alimenticia -, Ardion – elaboración de derivados de maíz -, Molino Chacabuco – harinera -, Molino Basile – harinera -, Torres Americanas – fábrica de torres de alta tensión. Cuenta con una Sector Industrial Planificado, con 30 empresas instaladas.

3.- Chivilcoy. Ciudad de perfil agroindustrial

3.1.- Servicios de salud. Hospital Municipal Doctor Santiago Fornos y 9 Centros de Atención Primaria de la Salud – CAPS -, además de una serie de Centros e Institutos privados. Clínica Privada Nuestra Señora del Carmen.

3.2.- Servicios de Educación Superior. Centro Universitario Chivilcoy “Herminia Brumana”, que integra ofertas académicas de las Universidades Nacionales de Buenos Aires – UBA -, Tres de Febrero – UNTref -, Lanús – UNLa -, La Plata – UNLP -, Noroeste de la Provincia de Buenos Aires – UNNOBA -, San Martín – UNSAM -, Tecnológica Nacional – UTN -, y Lomas de Zamora – UNLZ-.

**Cuadro 11.- Población con estudios universitarios**

	Población	Población con estudios universitarios	% s/población total	Población con estudios de posgrado	% s/población total
Junín	103.787	7.976	7,68	1.596	1,53
Chacabuco	52.729	3.656	6,93	442	0,84
Chivilcoy	70.839	4.912	6,93	717	1,01
Totales	227.355	16.544	7,27	2.755	1,21

**Fuente: Elaboración propia en base a datos del CNPV/2022**

En este eje territorial analizado los datos de población que registra estudios universitarios y de posgrado son levemente superiores a la media provincial

3.3.- Producción. Principales empresas. Parque industrial Chivilcoy con 70 empresas radicadas, la mayoría de perfil metalmecánico y metalúrgico, y dentro del mismo, un Centro tecnológico de capacitación e innovación.

Puede observarse que este eje transversal tiene capacidades instaladas significativas, una intensa tra-

ma de servicios administrativos y comerciales inter vinculada, de tal manera que cuenta con un capital natural con la riqueza propia de encontrarse en la denominada zona núcleo<sup>10</sup> de la llanura pampeana, y un capital humano fortalecido por la amplia oferta formativa disponible en cada localidad.

## CONSIDERACIONES FINALES Y SUGERENCIAS DE ACCIÓN.

Los ejes transversales de desarrollo territorial planeados – RN 188 y RN 7/RP30 – representan una alternativa al modelo de desarrollo convergente con la Ciudad de Buenos Aires. La primera premisa fundamental es la identificación de sus respectivas potencialidades por parte de sus actores y agentes locales, de tal modo que se dispongan acciones de sensibilización en sus habitantes. Luego debieran iniciarse acciones conjuntas que puedan potenciar sus posibilidades de desarrollo asumiendo una mirada significativamente distinta a la actual y superando cuestiones de competencia inconducente.

El desafío de construcción de agendas comunes en determinados temas constituye un quiebre en el modo de visualizar un horizonte de progreso y desarrollo apoyado en algunos cimientos comunes hoy inexistentes, o al menos no explicitados. Una Agencia de Desarrollo por cada Eje Transversal de Desarrollo Territorial como los aquí planteados puede orientar nuevas formas de gestión y elevar las demandas de conectividad y crecimiento. A modo de ejemplo, la construcción de una autovía entre Junín y San Nicolás y el rescate del ramal ferroviario pueden resultar disparadores para encarar acciones compartidas, enmarcadas en un mecanismo integrador que puede ser un ente compartido de desarrollo integrador. Al mismo tiempo generar acciones de coordinación para el despliegue de ofertas de formación que superen el criterio de duplicación en un mismo territorio. La generación de gobernanza de estos “nuevos” espacios territoriales requerirá de la construcción de consensos mínimos y articulación entre actores diferentes, para generar un pacto socio territorial tal lo propone Dallabrida (2011, p.17).

Asimismo, para el eje RN7/RP30 puede resultar positivo la creación de un mecanismo integrador, <sup>10</sup> Zona núcleo. Región de la Pampa húmeda ubicada en el noroeste de la Provincia de Buenos Aires, centro y sur de Santa Fé y centro oeste de Córdoba, reconocida por la fertilidad de sus suelos y un clima compatible para la producción agrícola de alta productividad.

se llame Agencia Promotora del Desarrollo, Ente, o cualquier otra nomenclatura de manera tal que se potencien demandas al poder público como la terminación de la Autovía de la Ruta Nacional 7, hoy inconclusa, y proponer la duplicación de la Ruta Provincial 30 entre Chacabuco y Chivilcoy. En materia de ofertas de educación superior es necesario aunar criterios de tal modo que supere la visión competitiva actual de brindar en cada uno de los distritos ofertas existentes en el distrito vecino. En referencia a las redes de energía eléctrica y de gas por redes, puede ser valioso el criterio de reclamos compartidos, atendiendo a otorgar integralidad a los instrumentos y herramientas que refuerzan contar con dotación suficiente para sostener programas de fortalecimiento de las empresas existentes y el crecimiento poblacional, dado resulta notoria la estrechez del entramado empresarial, sobre todo productivo, con el conjunto de la organización colectiva en cada territorio. “es necesario un sistema de actores locales fuerte...la construcción de este sistema es una tarea de largo aliento, en particular en los países de larga tradición centralista, que ha debilitado los actores locales y los ha vuelto dependientes de las instancias centrales” consigna Albuquerque en Arocena, J. y Marsiglia, J. (2017:p8).

En definitiva se trata de superar un paradigma de desarrollo territorial que se diseñó en otra etapa histórica, desde Buenos Aires y para Buenos Aires; por otro que otorgue valor a las capacidades endógenas, no ya de una ciudad en particular sino de espacios articulados sobre ejes existentes, donde el criterio de “proximidad” toma relevancia. Una perspectiva posible para consolidar estos ejes transversales puede encontrarse en el concepto de cooperación territorial que destaca Nunes (Giebeler, 2017), utilizado en el estudio pos doctoral en curso, donde los actores – particularmente empresariales - actúan en beneficio de un proyecto territorial de mayor alcance.

## BIBLIOGRAFÍA

- F. Manuel del Agente del Desarrollo Local. (Cambio estructural, desarrollo económico y reforma de la gestión pública) Santiago de Chile, Ediciones Sur, 2000.
- Arocena, J. y Marsiglia, J. La escena territorial del desarrollo. Actores, relatos y política. Buenos Aires; Editorial Taurus, 2017.
- Dallabrida, V. (org.) Governança territorial e desenvolvimento. Descentralização político-administrativa, estrutura subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Río de Janeiro, Editorial Garamnod, 2011.
- Griebeler, M. y Riedel, M. (orgs.) Dicionario de Desenvolvi-

mento Regional e Temas Correlatos. Porto Alegre: Conceito, 2017)

- INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 1991. Disponible en: <http://www.censo1991.indec.gov.ar>
- INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 2010. Disponible en: <http://www.censo2010.indec.gov.ar>
- INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 2010. Disponible en: <http://www.censo2022.indec.gov.ar>
- Paladino, M. (editor), La responsabilidad de la empresa en la sociedad. Construyendo la sociedad desde la tarea directiva. Buenos Aires; Emecé Editores, 2007.
- Piketty, T. La economía de las desigualdades. Como implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza. 1° Ed. Buenos Aires, Editorial Siglo XXI, 2015.
- Schultz, T. W., (1961). Investment in Human Capital. En American Economic Review, vol. 51, (traducción en Tecnos, 1972.)
- Stiglitz, J. El precio de la desigualdad. Buenos Aires; Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara. 2012.

# FORO MUNDIAL DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

An abstract graphic featuring a network of blue lines connecting several dark blue circular nodes. Below this network is a large, colorful geometric shape composed of various triangles in shades of pink, blue, yellow, red, and brown. To the left, there are red wavy lines and a vertical red line with a red dot.

## VI FORO MUNDIAL DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL (WFLED)

Hace catorce años se celebraba por primera vez el Foro Mundial de Desarrollo Económico Local (WFLED) en la ciudad de Sevilla, España, marcando el inicio de una serie de encuentros que, desde entonces, se han desarrollado de manera regular e ininterrumpida hasta la actualidad.

Este año, entre el 1 y el 4 de abril, tuvo lugar la sexta edición del Foro (VI WFLED), nuevamente en

Sevilla. El evento se inscribe en un proceso abierto que convoca a gobiernos y organizaciones comprometidos con la promoción del desarrollo económico local y con el fortalecimiento de alianzas globales orientadas a la acción.

El Foro Mundial de Desarrollo Económico Local forma parte de un proceso colaborativo sostenido que reúne a una sólida alianza multiactoral integra-

da por gobiernos, organismos nacionales e internacionales, y diversas organizaciones que reconocen el potencial del enfoque de desarrollo económico local. Juntos, trabajan para profundizar el debate, promover estrategias comunes y consolidar una alianza global orientada a la implementación de acciones concretas. Este proceso de cooperación contribuye a territorializar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y a avanzar en la implementación de la Agenda 2030 a escala local.

El VI Foro reunió a más de 2.500 participantes de más de 100 países, entre ellos representantes de gobiernos nacionales, regionales y locales; organizaciones de la sociedad civil; entidades de la economía y finanzas sociales y solidarias (EFSS); agencias y programas del sistema de Naciones Unidas como el PNUD y la OIT; agencias de desarrollo; sector privado, académico y alianzas multiactorales. La Red DETE fue representada por un grupo de colegas de países de América Latina y El Caribe, que transitaron el evento, participaron de las actividades ofrecidas, fueron expositores/as en diversas mesas temáticas, y también formaron parte (en algunos casos) del comité organizador.

Bajo el lema *Transición justa, financiación del desarrollo y soluciones territoriales*, durante los cuatro días del foro, se puso en común experiencias y estrategias frente a los desafíos globales.

### **Objetivos y principales ejes de trabajo del VI Foro**

El Foro Mundial de Desarrollo Económico Local tuvo como objetivo principal el de “promover el enfoque de desarrollo económico local”. Para ello se propuso avanzar en el debate político y fortalecer las asociaciones globales para lograr acciones concretas a nivel local, nacional e internacional”.

La organización del evento puso el foco en las prioridades globales vinculadas a la triple transición (social, ecológica y productiva), abordando temas como la justicia social, la formación para el empleo con anclaje territorial, la gestión pública, y el fortalecimiento de alianzas público-privadas. También se destacó el papel del sector privado y de la economía social y solidaria, así como la promoción del empleo y el trabajo decente.

Otro eje relevante fue el impulso de una nueva economía que “cuida” desde y en el territorio, junto con la necesidad de construir alianzas multinivel y articular políticas globales, nacionales y descentralizadas (regionales y locales).

Adicionalmente se sumaron ejes transversales como son: cooperación internacional al desarrollo, con un énfasis en la cooperación descentralizada, territorial y multinivel destacando la Cooperación Sur-Sur y Triangular ; localización de los ODS y la Agen-

**OBJETIVOS**

- Facilitar el diálogo y el intercambio de conocimientos
- Construir modelos de desarrollo desde los territorios
- Fortalecer una alianza global para acciones específicas.
- Contribuir a la localización de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible
- Promover la eficacia e impacto del desarrollo económico local.
- Contribuir a la alianza de actores e instrumentos del desarrollo económico local a nivel global.



da 2030, destacando el impacto transformador del desarrollo económico local en el cumplimiento de estos objetivos globales y posicionándose como una prioridad estratégica para reducir las desigualdades y la promoción de ciudades sostenibles; la relación entre la agenda de paz y el desarrollo económico local en territorios afectados por conflictos, crisis climáticas y desigualdad, explorando soluciones que generen empleo, impulsen la economía local y rompan ciclos de fragilidad, alineándose con el ODS 16. La perspectiva de género y los jóvenes también fueron parte del análisis transversal.

### Algunas reflexiones sobre el Foro y sus alcances

En un escenario marcado por la polarización, las crisis múltiples, las desigualdades interseccionales y los conflictos a escala local e internacional, el VI Foro volvió a posicionar al desarrollo económico lo-

cal como una herramienta clave para avanzar hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Este sexto Foro fue fruto de una construcción y amplio proceso de trabajo previo, nutrido por foros regionales y espacios de diálogo colectivo con miles de actores del desarrollo territorial y de las políticas subnacionales. Durante el encuentro se abordaron temas clave como la inversión en infraestructura, la soberanía alimentaria, los sistemas de cuidados, los incentivos fiscales, la transición energética, el ecoturismo, la economía circular, el trabajo decente, las contrataciones públicas, las asociaciones público-privadas y público-comunitarias, el fortalecimiento de las MIPYMES, la banca, el crédito, las remesas, la paz territorial y la transformación digital.

También se destacaron los desafíos específicos de grupos y territorios frecuentemente marginados:



mujeres, juventudes, personas con discapacidad, pueblos originarios, zonas rurales, áreas fronterizas, pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) y ciudades intermedias.

Realizado en el marco del Año Internacional de las Cooperativas, el Foro subrayó el rol fundamental de las cooperativas en la construcción de economías locales sostenibles, inclusivas y resilientes, en línea con el lema de este año: "*Las cooperativas construyen un mundo mejor*".

### **Declaración final del VI Foro de Desarrollo Económico Local**

Al cierre de cada edición del Foro se elaboró una declaración final que sintetiza la mirada colectiva sobre la situación actual del desarrollo económico local a nivel global. En ella se incluyen y reflexionan sobre los principales temas de la agenda internacional y se identifican los desafíos clave que enfrenta el conjunto de actores comprometidos con este enfoque.

Compartimos a continuación la versión abreviada de la declaración final del VI Foro Mundial de Desarrollo Económico Local, con el objetivo de conocer, analizar e incorporar sus contenidos en las intervenciones, planificaciones y espacios de diálogo. De esta forma, buscamos así fortalecer y profundizar los procesos de desarrollo en los terri-

torios, desde una perspectiva situada, participativa y transformadora.

### **Declaración final (versión abreviada)**

“Las delegaciones del VI WFLED, a propuesta del Comité Internacional, reconocen y acuerdan la siguiente declaración:

1. Reconocemos al Foro Mundial de Desarrollo Económico Local como plataforma clave para avanzar en medidas concretas ante los desafíos que plantean las transiciones ecológica, digital y social. Estas transformaciones generan oportunidades, pero también precariedad e impactos desiguales, especialmente en sectores feminizados, informales o en situación de vulnerabilidad.

Reconocemos el papel del Foro en el apoyo a la transición hacia la economía formal, asegurando que los trabajadores accedan a derechos laborales y protección social. Destacamos la importancia de abordar las crisis causadas por conflictos y desastres mediante el diálogo social y civil, y la inclusión de todos los actores en la toma de decisiones. Reafirmamos la urgencia de fortalecer las políticas públicas locales y regionales para el empleo decente, la innovación, la sostenibilidad, el acceso universal a los servicios públicos y la resiliencia económica y climática desde los territorios.



Instamos a promover la justicia social, la igualdad de género y la inclusión — desde una perspectiva interseccional que reconozca las múltiples dimensiones de la desigualdad y garantice la participación activa de las mujeres— como esencial para un desarrollo verdaderamente transformador.

Alentamos, asimismo, a promover sectores económicos clave para una triple transición justa y sostenible como la economía social y solidaria, la economía verde y azul, las prácticas de contratación, la economía nocturna, la economía del cuidado, así como sus interrelaciones.

Reclamamos a los actores de cooperación al desarrollo un apoyo decidido a los gobiernos locales y regionales, sus competencias y financiación, como elemento clave para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, desde la convicción que sólo desde la descentralización y el respeto estricto del principio de subsidiaridad de puede dar cumplimiento a la Agenda 2030.

2. Reafirmamos el valor del Foro como espacio de cooperación entre gobiernos locales y regionales, sociedad civil, sector privado, inversionistas privados, bancos públicos de desarrollo y organismos internacionales para construir soluciones adaptadas a cada territorio. Reivindicamos una arquitectura financiera de localización del financiamiento justa, descentralizada, y progresiva, que garantice recursos suficientes para

el desarrollo económico local y la prestación de servicios públicos a todas las poblaciones. Esta estrategia debe basarse en la subsidiariedad, la corresponsabilidad y la justicia fiscal, permitiendo implementar políticas que generen bienestar, reduzcan desigualdades estructurales y fortalezcan los sistemas productivos locales con visión de largo plazo.

3. Defendemos modelos económicos basados en el desarrollo territorial, con políticas que fortalezcan la producción local, la cohesión social y el equilibrio medioambiental y el urbano-rural. Es urgente potenciar infraestructuras, servicios públicos y marcos institucionales que garanticen oportunidades equitativas, con un rol clave para las ciudades intermedias. El bienestar de las personas, la naturaleza y el planeta debe estar en el centro del desarrollo económico, articulando sostenibilidad, igualdad de género y acceso justo a recursos. La economía de los cuidados forma parte de este enfoque integral, como uno de los pilares para construir territorios equitativos y sostenibles.

Reconocemos el papel positivo de la economía social y solidaria al desarrollo de una economía de cuidados.

Y para su seguimiento, consideramos fundamental:

1. Seguir impulsando el proceso del WFLED, fortaleciendo el rol que desempeña en la agenda



global y su contribución a los procesos multilaterales actuales.

Este impulso debe ir acompañado del refuerzo de su gobernanza y de la consolidación de una alianza multiactor sólida y diversa, como elementos clave para posicionar el desarrollo económico local en el centro de las soluciones globales.

2. Garantizar un Secretariado Mundial del WFLED estable y permanente, que permita asegurar la continuidad del proceso, facilitar la articulación entre actores, acompañar la implementación de los compromisos asumidos en los distintos Foros y beneficiarse plenamente de las contribuciones de los asociados.

3. Potenciar la articulación del WFLED con foros nacionales y regionales sobre desarrollo económico local, así como con otros espacios internacionales estratégicos como la segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, entre otros, para fortalecer el diálogo y la convergencia de agendas desde lo local a lo global y viceversa.

4. Reforzar y potenciar el trabajo inter-foros del WFLED, promoviendo espacios de intercambio, colaboración y cocreación entre actores y organizaciones vinculadas al desarrollo económico local. Como resultado del VI WFLED, se impulsa la vertebración de un espacio colaborativo global de agencias/agentes y otros instrumentos de

promoción del desarrollo económico local que, bajo la marca WFLED, articule redes, agencias e instrumentos ya existentes, y que facilite el diálogo, el intercambio, el mapeo, la formación y la cooperación técnica.

5. Iniciar el proceso hacia el VII WFLED, abriendo el proceso de candidaturas para su organización y definiendo una hoja de ruta que garantice la continuidad, la inclusión y el impacto del Foro.

6. Hacer conocer el potencial del desarrollo económico local, que nace en lugares concretos como respuesta endógena a oportunidades y desafíos únicos, desde iniciativas de actores y comunidades comprometidos que asumen riesgos y se conectan entre sí. Para contrarrestar la aglomeración de capital y cambiar el paradigma, la economía y su financiación tiene que localizarse, iniciarse en lo local, y servirá de ejemplo global. En este sentido, toda iniciativa de cooperación no solo puede apoyar e incrementar la capacidad, pero también dar visibilidad a la diversidad de soluciones.

Finalmente, trasladamos específicamente al FfD4 y a otros espacios multilaterales, las conclusiones y declaración del VI WFLED, así como las siguientes propuestas específicas para la financiación al desarrollo:

a. Reconocer explícitamente el papel estratégico



de los gobiernos locales y regionales como socios clave y primeros aliados de los Estados nacionales en la movilización de los financiamientos complementarios a los recursos nacionales y la dinamización concreta de la implementación de un desarrollo económico local sostenible e inclusivo.

b. Establecer a través del proceso FfD un espacio intergubernamental formal de seguimiento e intercambio para la localización del financiamiento para promover sus avances e inspirar y multiplicar la acción.

c. Garantizar la autonomía fiscal y la descentralización para movilizar la riqueza local y generar un efecto de apalancamiento en la financiación de las inversiones sostenibles y resilientes necesarias para asegurar el futuro de las poblaciones, en particular en el capítulo de financiación de la adaptación de los territorios.

d. Fomentar el intercambio horizontal de experiencias y soluciones innovadoras, así como la integración y escalamiento de instrumentos de las finanzas sociales y solidarias en los esquemas de financiación existentes.

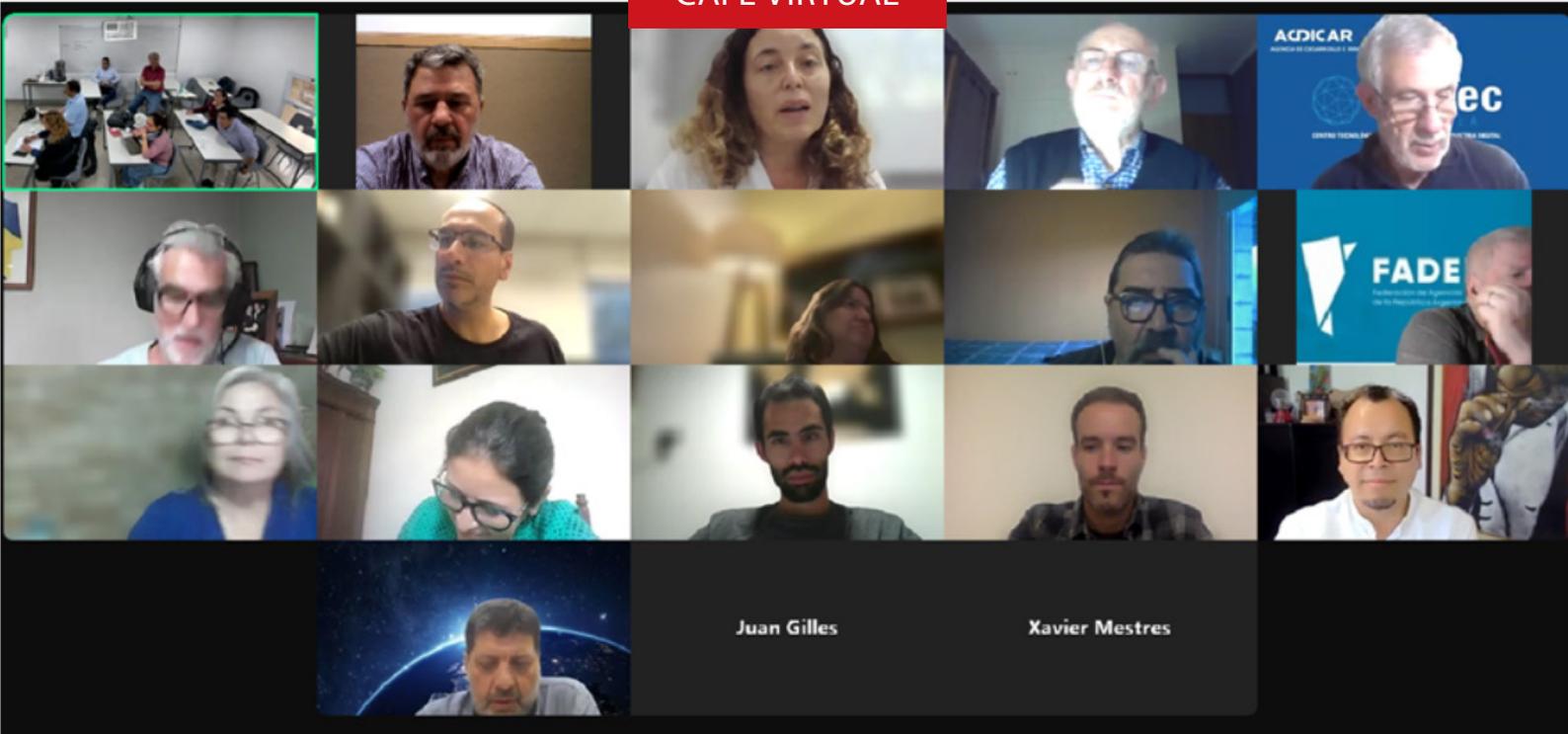
e. Promover soluciones transformadoras de género y centradas en el cuidado y en el tejido solidario en toda la agenda de financiación para el desarrollo, impulsando modelos de financiamiento progresivos y sostenibles, y priorizando la inversión pública en la implementación de políticas y sistemas de cuidados, como componentes centrales del desarrollo económico local. En este sentido, ampliar y contribuir al trabajo de la Alianza Global por los Cuidados, como plataforma global multiactor, promoviendo un cambio en la arquitectura financiera global que tenga como base una sociedad de los cuidados, en la que el bienestar, la sostenibilidad de la vida y la justicia social estén en el centro del desarrollo.

Los miembros y organizaciones asociadas del Comité Ejecutivo Internacional del Foro Mundial de Desarrollo Económico Local, reconociendo la complejidad y los desafíos asociados a la organización del VI WFLED en el contexto actual, expresan su agradecimiento a todas las instituciones y personas del Comité Nacional, por su compromiso y esfuerzo, así como al pueblo de Andalucía y de Sevilla, por su hospitalidad, que han hecho posible la cele-

bración de este evento. Retornar a la ciudad que vio nacer el primer Foro supone una inspiración y un nuevo impulso al proceso abierto, colaborativo y territorial del WFLED: un espacio único y necesario.

Sevilla, Andalucía (España), 3 de abril de 2025”

Para conocer más sobre el Foro Mundial puedes visitar el sitio <https://ledworldforum.org/es/>



## NUEVA ACTIVIDAD DE ENCUENTRO DE LA RED DE TE ALC: CAFÉ/MATE VIRTUAL PARA EL INTERCAMBIO SOBRE EL VI FORO MUNDIAL DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

El miércoles 14 de mayo se llevó a cabo un encuentro virtual con miembros de la Red DE TE ALC y personas invitadas, con el propósito de compartir y reflexionar sobre las experiencias vividas en el reciente VI FORO MUNDIAL DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL, celebrado a principios de abril de 2025 en Sevilla, España.

Organizado por el grupo coordinador de la RED DE TE y bajo la modalidad de "Café/Mate Virtual", esta sesión buscó acercar las vivencias del evento mundial a quienes no pudieron participar e intercambiar perspectivas con aquellos que sí lo hicieron, vinculando las temáticas abordadas con las realidades de los territorios.

En una primera aproximación, Pablo Costamagna, Enrique Gallichio y Roberto Di Meglio quienes son parte del comité organizador del Foro Mundial, compartieron sus visiones sobre los antecedentes y el proceso de los foros mundiales. El Foro Mundial, que comenzó hace muchos años en Sevilla, nació con el objetivo fundamental de dar visibilidad a los municipios y sus experiencias de desarrollo local en la agenda política mundial. Inicialmente, buscó ocupar un lugar destacado y visibilizar fenómenos de base. A lo largo de sus diversas ediciones (Sevilla, Brasil, África, Córdoba —en contexto de pandemia— y la más reciente nuevamente en Sevilla), el foro ha evolucionado significativamente. Un hito

importante fue su intersección con la agenda de las Naciones Unidas, donde las iniciativas locales de visibilidad y la necesidad de formar redes para el aprendizaje y el debate en la política mundial se encontraron con la iniciativa "de arriba hacia abajo" de la Agenda 2030. Este encuentro generó debates enriquecedores sobre la predominancia de la agenda global versus la visibilidad de los actores locales, resultando en un proceso mutuamente enriquecedor para el foro.

Luego varios de las y los miembros e invitados/das al encuentro compartieron su reflexiones y vivencias. Como resultado de ese intercambio queda expuesto que el VI FORO fue un evento de gran envergadura, con más de 300 exposiciones y numerosas actividades de encuentro. Un espacio crucial de la agenda estuvo dedicado a las alianzas y redes de cooperación, abordando distintas perspectivas como las alianzas público-privadas, la cooperación descentralizada y las alianzas multinivel y multisectoriales.

Otro eje temático importante, que fueron marcando los participantes, fue la economía social y el desarrollo social, incluyendo temas como los cuidados, el territorio y el desarrollo local, las migraciones, el género y las juventudes.

Coinciden que, en la mayoría de los casos, estos te-

mas fueron transversalmente influenciados por las crisis y el complejo contexto mundial, así como por las decisiones de líderes que impactan directamente en los territorios y en sus alianzas.

Comentaron que la agenda también abarcó discusiones interesantes sobre los derechos sociales, el empleo y el desarrollo económico local, con énfasis en el empleo verde y el financiamiento del desarrollo. Las transiciones también ocuparon un lugar importante para la reflexión sobre su impacto en los territorios.

Reafirmando en cada intervención que el Foro sigue siendo un espacio importante de encuentro y diálogo, de alianzas y de aprendizajes. Esta valoración general fue muy positiva permite "Tejer nuevas alianzas", fortalecer los vínculos con personas e instituciones relacionadas con el desarrollo, plantear debates y generar espacios de discusión (como lo fue el de Universidades y el de la Red de Agencias y conocer y profundizar, y ampliar en nuevos temas y enfoques.

### **Nuevos espacios para actores y procesos en el VI Foro Mundial de Desarrollo Económico Local**

#### **Las Universidades, Centros Tecnológicos y de Investigación**

En el marco del VI Foro, y como actividad paralela e impulsada por varios miembros de la Red, se organizó una mesa de trabajo específica sobre Universidad y Desarrollo Local. Sus objetivos principales fueron:

- Conocer el "estado del arte" sobre la temática.
- Identificar aspectos clave y prácticas innovadoras que unan conocimiento, investigación y formación al territorio, promoviendo efectos transformadores. Presentar experiencias concretas.
- Generar y potenciar alianzas estratégicas.

Las ponencias se basaron en disparadores clave como: ¿Cuál es el rol de las universidades y los centros en el impulso al desarrollo local? ¿Cómo puede la universidad colaborar con empresas, gobiernos y actores de la sociedad para que sus avances se traduzcan en cambios con beneficios sociales? ¿Cómo se ha planteado su vinculación con los Objetivos de

Desarrollo Sostenible (ODS)? ¿Cuáles son las nuevas responsabilidades en un mundo en constante cambio?

La mesa fue moderada por Samuel Delbon y contó con las siguientes exposiciones:

- Ionna Grotiuz (CLAEH, Uruguay): Compartió su experiencia sobre el vínculo histórico y el mandato de la Universidad con el territorio desde sus orígenes (año 1957). Su ponencia se orientó a la acción, la investigación-acción y la participación, destacando la importancia de los programas de formación en desarrollo local, especialmente aquellos orientados a la profesionalización de agentes de desarrollo.
- Dariel de León García (CEDEL y Universidad de Matanzas, Cuba): Expuso sobre el vínculo entre la Universidad y el territorio, detallando los aportes de conocimiento universitario y presentando casos concretos de colaboración.
- María de la O Barroso (Grupo La Rábida, Universidad Internacional de Andalucía): Se centró en el trabajo de su grupo, resaltando la potencia de la asociación entre universidades y la colaboración. Abordó temas como el financiamiento y la movilidad estudiantil y docente en proyectos de investigación conjuntos.
- Nakita Aboya (La Sapienza Universidad de Roma): Su presentación se focalizó en aspectos cuantitativos, arrojando datos muy interesantes sobre el "peso" de las universidades y las investigaciones en términos del Producto Bruto Interno (PBI) y el impacto de la educación universitaria.

El intercambio y el debate generados tras estas ponencias hicieron foco en la importancia de sostener este proceso, el cual invita a adoptar una mirada común en el ámbito regional de América Latina sobre el rol de las Universidades y Centros de Desarrollo en el proceso de Desarrollo Económico.

Finalmente, desde la Red DETE ALC se puso a disposición todas las herramientas existentes, como el Observatorio ConectaDEL y la Revista Desarrollo y Territorio, junto con sus redes de comunicación, para difundir estos valiosos aportes y conocimientos que contribuyan en este sentido.

### **Las Agencias y las Redes de Agencias para el Desarrollo**

Las agencias de desarrollo también tuvieron un espacio especial construido por motivación de actores del comité organizador y otros, entre los cuales hay miembros de la Red DE TE ALC. Los participantes en la mesa de agencias expresaron un consenso claro sobre la trascendencia de las redes y la articulación en el ámbito del desarrollo territorial. Las Agencias de Desarrollo, por su propia naturaleza y misión fundacional, son concebidas como entidades articuladoras en sus respectivos territorios. Sin embargo, se reconoció que esta vocación inherente no siempre se traduce plenamente en la práctica.

Las realidades regionales evidencian diferencias significativas. En Argentina, por ejemplo, la FADELRA (Federación de Agencias de Desarrollo Local de la República Argentina) ha logrado, tras una década de trabajo, que las agencias comiencen a interactuar y generar sinergias concretas, impulsando proyectos colaborativos. No obstante, este proceso de fortalecimiento de redes ha requerido una inversión considerable en la creación de oportunidades y la superación de barreras.

Al comparar la situación latinoamericana con la europea, se observan asimetrías notables, particularmente en términos de financiamiento y apoyo político-público. Se subraya que las agencias en Latinoamérica, en general, se encuentran en una etapa de desarrollo comparativamente incipiente respecto a sus contrapartes europeas. El contexto argentino actual, caracterizado por una inversión pública nacional nula en esta materia, agudiza esta disparidad y resalta la necesidad de que las provincias y gobiernos municipales asuman un rol protagónico para sostener estas iniciativas.

Las discusiones en la reunión que se realizó en el marco del Foro Mundial arrojaron varias observaciones significativas sobre la naturaleza y el funcionamiento de las agencias de desarrollo: Innovación Territorial: Se puso de manifiesto la importancia de la innovación en relación con el territorio: diversidad, se presentaron modelos de agencias con configuraciones territoriales diversas, abarcando escalas locales, regionales y nacionales; Impulso público como a pesar de la diversidad, un factor común y muy notorio en las agencias presentadas fue el fuerte impulso público en su liderazgo y concepción; adecuación a las especificidades territoriales.

Hacia adelante se trazaron algunos pasos concretos para fortalecer la red global de agencias de desarrollo; mapeo de realidades y vinculaciones. Se propuso avanzar en un proceso de mapeo exhaustivo de las agencias existentes, sus realidades y los vínculos ya establecidos, a fin de comprender el ecosistema actual y las asimetrías; aprovechamiento del trabajo Inter-Foros, se planteó la posibilidad de utilizar el trabajo entre foros (iniciativas "interforo") para llevar a cabo este mapeo y fortalecer la articulación; trabajar en un enfoque de colaboración sin gran financiamiento, ante un contexto de escasez de financiamiento a gran escala para la cooperación, se enfatizó la necesidad de impulsar proyectos colaborativos entre agencias o redes de agencias, promoviendo el intercambio y la construcción de confianza mutua.

En este espacio también desde la coordinación de la RED DE TE ALC se puso a disposición las herramientas de comunicación y difusión para aportar al fortalecimiento de las acciones propuestas.

### **Algunas reflexiones finales sobre la actividad**

El espacio del Café/Mate virtual no solo permitió compartir las experiencias del VI Foro Mundial, sino que también se acordaron acciones para continuar con los espacios de universidades y centros de desarrollo y red de agencias de desarrollo.

El espacio de la RED DE TE continúa con acciones para el fortalecimiento de la colaboración y el conocimiento en el desarrollo económico local en América Latina, resaltando el rol fundamental de las redes, las universidades y las agencias de desarrollo.

### **Próximos encuentros**

Al finalizar el encuentro, la coordinación expuso un cronograma tentativo de nuevas actividades a desarrollarse en 2025. Para los próximos meses y bajo la misma modalidad de Café/Mate virtual se llevarán adelante dos actividades temáticas. Hacia fines de septiembre habrá un espacio para reflexionar y debatir con autores y autoras de libros y trabajos de investigaciones. Y en el mes de noviembre (fecha a confirmar) se realizará un evento en el marco del año de la Cooperativas y de la Economía Social y Solidaria.

# RESEÑA DEL LIBRO DE DANIEL INNERARITY (2025): UNA TEORÍA CRÍTICA DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

FRANCISCO ALBURQUERQUE LLORENS



## Diferencia entre la inteligencia artificial y la inteligencia humana.

Daniel Innerarity, catedrático de Filosofía Política e investigador en la Universidad del País Vasco señala que, así como durante el siglo XX la política giró en gran medida en torno al debate entre Estado y mercado, en el momento actual la gran cuestión parece centrarse en la discusión de si nuestras vidas deben estar regidas por la inteligencia artificial (IA) y si ello resulta compatible con la organización democrática de la sociedad.

*“El hecho de que automaticemos ciertas decisiones individuales o colectivas implica grandes beneficios en términos de efectividad. Sin embargo, este potencial puede constituir una amenaza si implica una rendición absoluta de nuestra soberanía (Innerarity, 20125: 24).*

Según Innerarity (2025: 43-44), es preciso aclarar desde el principio que lo que se denomina ‘inteligencia artificial’ es muy diferente a la inteligencia humana ya que la IA únicamente simula algunos aspectos concretos de la inteligencia humana, y no lleva a cabo las tareas de ésta, que no incluyen sólo cálculo y rapidez, sino también comprensión y reflexión. Se trata, pues, de “inteligencias” muy diferentes. La inteligencia humana, supuestamente desafiada por la inteligencia artificial, no es solamente eficacia en relación con la consecución de unos objetivos determinados, sino la reflexión sobre los objetivos que se desean conseguir. La inteligencia humana incluye, además, los aspectos emocionales, sociales y morales constitutivos de la misma, lo que no es el caso en la inteligencia artificial.

Como señala Innerarity (2025: 46), el poder de la IA es el cálculo veloz y el procesamiento de una gran cantidad de datos, pero eso no es inteligencia en el sentido de ‘comprensión’ del contexto. Los ‘algoritmos’ producen resultados sin ninguna comprensión de lo que están haciendo. Por ello, buena parte del debate sobre el alcance de la IA posee una concepción limitada del conocimiento, al considerar que la realidad puede ser reducida y despolitizada a través de la tecnología.

Innerarity aconseja, pues, que en vez de preocuparnos con la posibilidad de que la IA termine sustituyendo a la inteligencia humana, deberíamos insistir en lo que es específico de ésta y nos dedicásemos a potenciarla. Nos encontramos ante un nuevo desafío para la inteligencia humana, siendo que la IA constituye un conjunto de tecnologías que nos está obligando a redefinir lo que significa el ‘conocimiento’ en este nuevo contexto. Según señala Innerarity (2025: 52):

*“En vez de pensar en términos de igualdad y competencia entre los humanos y las máquinas, habría que diseñar las condiciones para hacer posible su complementariedad”.*

Lo que mejor hacen las máquinas es calcular y reconocer patrones a partir de una gran cantidad de datos estadísticos, y lo que mejor hacemos los hu-

manos es comprender, contextualizar y decidir reflexivamente. Así pues, Innerarity se plantea qué es lo específico de la inteligencia humana, señalando varias características como son el sentido común, la reflexividad, el conocimiento implícito, la flexibilidad, el aprendizaje y la inteligencia corporal.

Lo que llamamos “sentido común” es una capacidad natural que permite contextualizar y entender una determinada situación, lo cual no suele tener dificultad alguna para la inteligencia humana siendo, sin embargo, imposible para la IA, ya que ésta puede traducir textos, realizar diagnósticos médicos e imitar patrones de conducta humana, pero sin comprender realmente nada de ello. El reconocimiento de objetos tiene poco que ver con la ‘comprensión’ del contexto y, por ello, los algoritmos nunca podrán reemplazar completamente la intuición de la inteligencia humana (Innerarity, 2025: 59).

Innerarity (2025: 65) se refiere asimismo a la “reflexividad”, esto es, la capacidad de los actores inteligentes y morales para problematizar las reglas y programas establecidos, algo que está muy lejos de lograr la IA, la cual no tiene inteligencia reflexiva. Asimismo, otra de las propiedades de la inteligencia humana es el conocimiento implícito. Según Innerarity (2025: 69):

*“Para que una máquina fuera realmente inteligente habría que suministrarle no sólo una enorme cantidad de conocimiento contextual sino la capacidad de entender qué significa la misma idea de contexto, es decir, la capacidad de hacerse cargo de lo implícito”.*

Así pues, lo que nos distingue de las máquinas es nuestra condición corporal, es decir, las formas implícitas que la IA no puede reproducir, y que son, por tanto, lo que más nos singulariza frente a las máquinas (Innerarity, 2025: 71).

Asimismo, otro de los rasgos de la inteligencia humana es la inexactitud o imprecisión del comportamiento humano. La IA es cada vez más rápida

en resolver problemas complejos, pero no tiene la capacidad de enfrentarse a situaciones imprecisas o totalmente nuevas, algo para lo cual los algoritmos no pueden ser ‘entrenados’. En cambio, el conocimiento humano posee la versatilidad o capacidad de afrontar gran variedad de situaciones.

La continuidad del aprendizaje sobre los rasgos distintivos del conocimiento humano es, pese a las facilidades que proporciona la IA, una necesidad mucho mayor respecto a su alcance, profundidad y contenidos. En ningún caso podemos dejar de aprender a escribir o abandonar el conocimiento de las matemáticas elementales, por el hecho de que ahora tengamos la posibilidad de utilizar máquinas para ello. La IA sirve en entornos en los que

rige el principio de cuantos más datos mejor, pero esto tiene poco que ver con la lógica humana, según recuerda Innerarity (2025: 87-88):

*“El reduccionismo de la inteligencia a la gestión de datos y al cálculo es lo que explica que estemos cediendo poder a unas máquinas que no son muy fiables, especialmente en lo que se refiere a los valores humanos, al sentido y a la visión de conjunto, o a su inserción en una sociedad política con sus prioridades y sus objetivos de equilibrio, sostenibilidad e igualdad”.*

El conocimiento humano sólo es posible en un medio corporal, en contextos biológicos capaces de generar una conciencia como fenómeno emergente, algo que ningún sistema mecánico puede lograr. Un sistema verdaderamente inteligente necesita relacionarse de forma activa con un entorno dinámico, tanto físico como cultural y social.

*“La inteligencia humana no es pensable sin todos esos procesos cerebrales y corporales que incluyen conciencia de sí, afectividad e intuición” (Innerarity, 2025: 90).*

### **La sociedad de los “Big Data”.**

Para los partidarios de los Big Data (a los que Innerarity llama “tecnófilos”) el momento actual es un periodo en el cual el acceso a grandes fuentes

**LO QUE MEJOR HACEN LAS MÁQUINAS ES CALCULAR Y RECONOCER PATRONES A PARTIR DE UNA GRAN CANTIDAD DE DATOS ESTADÍSTICOS, Y LO QUE MEJOR HACEMOS LOS HUMANOS ES COMPRENDER, CONTEXTUALIZAR Y DECIDIR REFLEXIVAMENTE. ASÍ PUES, INNERARITY SE PLANTEA QUÉ ES LO ESPECÍFICO DE LA INTELIGENCIA HUMANA, SEÑALANDO VARIAS CARACTERÍSTICAS COMO SON EL SENTIDO COMÚN, LA REFLEXIVIDAD, EL CONOCIMIENTO IMPLÍCITO, LA FLEXIBILIDAD, EL APRENDIZAJE Y LA INTELIGENCIA CORPORAL.**

de datos lleva consigo un conocimiento objetivo, neutral e irrefutable, que tiene como resultado una acción de gobierno más racional e desideologizada. Sin embargo, el análisis de datos no conduce a una única elección racional y la evidencia muestra que es preciso extender la crítica y el debate político sobre los Big Data, a fin de comprender no sólo sus fortalezas sino también sus limitaciones (Innerarity, 2025: 111).

No es necesario insistir en la importancia de los datos para adoptar las decisiones más adecuadas y realizar las mejores previsiones, pero los Big Data no son solamente un adelanto técnico, y se están presentando por los “tecnófilos” como un ámbito neutral capaz de facilitar la expresión directa de la sociedad ‘hablando por sí misma’, ante lo cual hay que insistir en que los datos no son imparciales, sino que responden a las relaciones de poder predominantes.

Tal como señala Innerarity (2025: 116-117):

*“Como las grandes cantidades de datos exceden la capacidad humana de analizarlos, cada vez se han de emplear más algoritmos automatizados para identificar los patrones y apoyar la toma de decisiones, lo que incrementa nuestra dependencia de dichas tecnologías e intensifica las asimetrías de poder”.*

El análisis de la ‘calidad de los datos’ constituye, por tanto, una tarea fundamental, ya que éstos no son una mera representación de la realidad, sino que incorporan una dimensión constitutiva en su generación, análisis e interpretación. Toda cuantificación implica, pues, una cualificación, es decir, una interpretación de lo que cuenta como “dato”. En otras palabras, las bases de datos son creadas por actores con determinados objetivos, que trabajan en determinadas comunidades de aprendizaje, y expresan relaciones de poder que, a su vez, reproducen (Innerarity, 2025: 120). Así pues, según nuestro autor, para entender el valor de los datos es necesario conocer las normas y prácticas sociales que forman el contexto en el que son generados.

Asimismo, los Big Data, suelen incorporar una mitología doble que incluye, de un lado, el mito de la cantidad de los datos, que permite superar los resultados obtenidos en el pasado mediante muestreos de opinión y, con ello, la IA se permite afirmar que puede representar las preferencias de toda la sociedad; y de otro, el mito de la neutralidad de los datos. Sin embargo, la cantidad de datos no elude la cuestión planteada acerca de la calidad de éstos, es decir, su contexto, alcance y limitaciones, siendo imposible la expresión real de todos los grupos sociales; al tiempo que el mito de la neutralidad omite el hecho de que los datos dependen de las organizaciones e instituciones que los producen (Innerarity, 2025: 127).

Resulta obligado, por tanto, el insustituible papel de la interpretación llevada a cabo por el factor humano en relación con los resultados del análisis de los datos y la confección de los algoritmos. Tal como afirma Innerarity (2025: 133):

*“Los Big Data son un asunto político en la medida en que lo son sus circuitos de producción, distribución y consumo, es decir, lugares en los que el acceso, el control y la capacidad están desigualmente distribuidos por relaciones de poder asimétricas”.*

Esta es, en opinión de Innerarity (2025: 136), la raíz del conservadurismo implícito en los Big Data, ya que los algoritmos, supuestamente neutrales, reproducen la estructura social actual, sus desigualdades y discriminaciones.

### **La opacidad de las nuevas tecnologías de la IA.**

Tal como señala Innerarity (2025: 285), la sociedad actual posee numerosos elementos de opacidad como los mecanismos, sistemas, algoritmos, automatismos y dispositivos que utilizamos a diario, pero cuyo funcionamiento desconocemos parcial o totalmente. De este modo, nos resignamos a ser “usuarios sumisos” de dichos aparatos técnicos, aunque no comprendamos su funcionamiento interno. El uso y la comprensión de dichas herramientas son dos cosas diferentes y, en realidad, no nos interesa tanto conocer la lógica profunda de los

**LA GOBERNANZA ALGORÍTMICA SE ORIENTA, PUES, A REALIZAR OBJETIVOS QUE ELLA MISMA NO CUESTIONA, PERO LA POLÍTICA DEMOCRÁTICA NO ES UN MERO PROCESAMIENTO DE INFORMACIÓN SINO SU INTERPRETACIÓN EN UN CONTEXTO DE PLURALISMO SOCIAL. NO SE TRATA DE OPTIMIZAR CIERTOS OBJETIVOS SINO CÓMO DECIDIR ENTRE ELLOS, DISCUTIENDO CUÁLES DEBERÍAN SER DICHS OBJETIVOS (INNERARITY, 2025: 362).**

aparatos técnicos y preferimos permanecer en la “amable superficie de su funcionalidad”, tal como dice Innerarity (2025: 289). Nos contentamos con usar las tecnologías, no en comprenderlas profundamente. Además, la competencia en su uso no se adquiere únicamente mediante la lectura de las instrucciones, sino mediante su utilización.

Por otra parte, una de las primeras dificultades a la hora de hacer transparentes los algoritmos reside en el hecho de que no son solamente instrumentos de computación, sino que reflejan el mundo social. Por tanto, hacer transparentes los algoritmos no consiste en revelar información objetiva sobre su funcionamiento interno, sino en entenderlo como sistema sociotécnico complejo, que no puede reducirse a uno de sus componentes, ni explicado únicamente por su dimensión tecnológica (Innerarity, 2025: 308).

Asimismo, la transparencia o comprensión de los algoritmos, debe ser entendida como una tarea colectiva. En vez de tomar como punto de partida un usuario independiente, las prácticas de transparencia sólo tienen sentido en un contexto social. La defensa individual de la privacidad personal tiene sus límites, ya que se trata de un bien colectivo cuya protección no sólo afecta a los individuos sino al conjunto de la sociedad, por lo que constituye un bien común y, consiguientemente, debe estar garantizado desde una institucionalidad pública.

*“La regulación de la transparencia no ha de limitarse a proporcionar información, sino que también debe dotar a las personas de una capacidad de interpretación y de escrutinio de la decisión mediante un apoyo institucional” (Innerarity, 2025: 325).*

### **La necesaria hibridación de lo humano y lo tecnológico.**

La inteligencia artificial no se limita a ejecutar tareas definidas de acuerdo con determinadas instrucciones, sino que incorpora algoritmos que suelen incorporar niveles de funcionamiento autónomo (Innerarity, 2025: 253). De este modo, la capacidad de determinar el curso de la acción no se concentra únicamente en los humanos que diseñan y conducen dicho proceso, sino que todo ello se encuentra distribuido también en algoritmos y programas informáticos, lo que dota a estos sistemas tecnológicos de ciertos niveles de imprevisibilidad. Tal como señala Innerarity (2025: 259):

*“Nos hemos desacostumbrado a muchas cosas que las*

*máquinas hacen mejor que nosotros, pero somos poco capaces de gestionar una situación en la que hay un fallo del sistema”.*

Lo inteligente en estos casos, según Innerarity (2025: 276), es dejar de considerar como realidades separadas las acciones humanas y las tecnologías que utilizamos, y tratar de lograr una hibridación entre ambas, es decir, el entrelazamiento entre nuestras modalidades cognitivas, que se ven moldeadas evolutivamente, y el tipo de ambientes artificiales que han acompañado siempre nuestro desarrollo como especie humana.

El desarrollo de la IA ha puesto de manifiesto, en opinión de Innerarity (2025: 283), lo limitado del enfoque clásico que reservaba el conocimiento a los humanos, mientras las máquinas eran utilizadas como instrumentos para complementar nuestras capacidades. Sin embargo, para entender el actual sistema tecnológico de la IA es necesario cambiar estas premisas ya que considerar la tecnología como medio resulta más adecuado que su concepción como herramienta a la hora de explicar interacciones sociotecnológicas.

### **“Gobernanza algorítmica” y política democrática.**

En la era digital el recurso a los algoritmos y las decisiones automatizadas equivale a una “gobernanza algorítmica” que trata de potenciar las capacidades de gestión de grandes cantidades de datos en relación con problemas complejos. En este sentido, hay que insistir en que los algoritmos no pueden considerarse neutrales ya que incorporan los sesgos valorativos asentados en una sociedad determinada. Por otra parte, tal como señala Innerarity (2025: 360), los algoritmos sirven para conseguir objetivos predeterminados, pero no ayudan a determinar dichos objetivos, una función que corresponde a la política democrática, la cual incluye la posibilidad de cuestionar los objetivos establecidos, las prioridades y los medios.

De este modo no se trata únicamente de lograr la transparencia de los algoritmos, sino de decidir acerca de los juicios de valor con los cuales han sido establecidos. Tal como señala Innerarity, la política democrática debe tener prioridad sobre las soluciones tecnológicas y éstas no pueden sustituir a aquella.

La gobernanza algorítmica se orienta, pues, a realizar objetivos que ella misma no cuestiona, pero la

política democrática no es un mero procesamiento de información sino su interpretación en un contexto de pluralismo social. No se trata de optimizar ciertos objetivos sino cómo decidir entre ellos, discutiendo cuáles deberían ser dichos objetivos (Innerarity, 2025: 362).

Como es bien conocido, la identificación de preferencias e interés personal en nuestras compras por internet, nuestras búsquedas por la red, o nuestras manifestaciones en las redes sociales son, entre otros, algunos de los procedimientos utilizados en la recogida de datos o información sobre nuestros “perfiles” como individuos en los Big Data. Esta recogida de información sobre nuestras “características” personales, sobre lo cual nadie suele pedirnos permiso, desencadenan posteriormente multitud de recomendaciones y publicidad sobre mercancías relacionadas, además de constituir una información que es objeto de negocio para empresas encargadas de mercantilizar dicha información.

La elección de nuestros rasgos personales a partir de nuestro comportamiento como consumidores -a fin de ofrecer a los algoritmos la materia prima de su actividad-, no puede considerarse en ningún caso como un tipo de “democracia implícita” de nuestros rasgos como ciudadanía.

Para los tecnófilos, la promesa de los algoritmos consiste en que, si les dejamos indagar sobre los datos recogidos inadvertidamente, pueden determinar quienes somos, qué necesitamos y qué queremos (Innerarity, 2025: 383). Se trata de situar al sujeto individual en el centro de este mundo digital, abandonando de ese modo, cualquier referencia al contexto social y político.

Es importante advertir que este mundo de la racionalidad algorítmica supone, además, un reduccionismo de nuestras preferencias a las del pasado, esto es, excluyendo la posibilidad de nuestras preferencias futuras, lo cual lleva a Innerarity (2025: 387-388) a plantear una doble sospecha:

*“Que esta racionalidad algorítmica suponga de hecho, una intromisión indebida y un recorte también injustificado; que, en nuestra voluntad política así concebida, sean otros los que deciden qué hemos de preferir y que se dé por sentado que sólo podemos preferir lo que hemos preferido en el pasado. De ser así, en nuestras preferencias algorítmicamente identificadas habría menos subjetividad y menos futuro de lo que debería corresponder al ideal de ciudadanía democrática”.*

Por todo ello, la lógica de las recomendaciones derivada de la racionalidad algorítmica es conservadora y reiterativa, un modelo especialmente inadecuado para las actividades que tienen el propósito de intervenir en el mundo con el objetivo de cambiarlo. Como señala Innerarity (2025: 401):

*“La democracia no es hacer lo que queremos sino, muchas veces, poder cambiar lo que queremos”.*

La política, pues, no es una simple administración continuista del pasado, sino la posibilidad siempre abierta de quebrar la inercia del pasado (Innerarity, 2025: 403).

Invitamos a la lectura del libro Una teoría crítica de la inteligencia artificial (Galaxia Gutenberg, 2025), así como a revisar la siguiente intervención del autor donde presenta su obra y debate en torno a la relación que existe en materia de derechos humanos, democracia e inteligencia artificial. Ver en el siguiente [enlace](#)

# RESEÑA DEL LIBRO DE FRANCISCO ALBURQUERQUE: “CAMBIAR LA SOCIEDAD. RECUERDOS DE LA UNIVERSIDAD FRANQUISTA Y DE UNA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA INACABADA”

**GUILLERMINA SÁNCHEZ**

Tal como señala el autor, éste no es un libro para la nostalgia. Está escrito para dar cuenta de la importante resistencia colectiva del movimiento estudiantil universitario en España y la lucha de los Profesores No Numerarios (PNN) de universidad durante los años de la dictadura franquista. Ambos movimientos se enfrentaron al régimen de Franco reivindicando una universidad libre, democrática, crítica y abierta a todas las clases sociales, en una sociedad diferente a la que les había tocado vivir. El telón de fondo de los recuerdos de aquellos años lo constituye el contexto histórico de la represión como mecanismo de dominación fundamental del franquismo, que se extendía sobre amplios sectores de la sociedad entre los cuales el autor se refiere fundamentalmente a:

- La represión contra las mujeres sometidas al rol de esposas y madres obedientes bajo la protección del hombre.
- La depuración del profesorado y el magisterio republicano, y el importante exilio republicano de 1939.
- El sistema de racionamiento de alimentos y productos básicos como medio de control político de la población civil.
- La colaboración de la jerarquía de la Iglesia católica en el control de la población.
- La utilización de los presos republicanos como mano de obra esclava.
- La persecución y exterminio de los “maquis”, la guerrilla armada republicana que confiaba en que la victoria aliada en la Segunda Guerra Mundial llevaría consigo un rechazo del franquismo, lo que no ocurrió.
- La continua represión del movimiento obrero.
- El falseamiento de la historia en los libros de texto del bachillerato franquista.

Por ello, Alburquerque insiste en que no ha pretendido escribir sus “memorias” sino recordar a los compañeros y compañeras que en su día le dieron su confianza para que tratara de llevar las aspiraciones colectivas por una universidad libre en una sociedad democrática. Según señala el autor, las personas que han tenido responsabilidades públicas de representación colectiva, en su caso como delegado estudiantil del Sindicato Democrático de Estudiantes de la Universidad de Madrid (SDEUM), y posteriormente como representante de la Coordinadora Estatal de Profesores No Numerarios (PNN) de universidad, tienen la obligación de dejar por escrito el relato de sus actuaciones a fin de devolver la confianza recibida por parte de compañeros y compañeras, en nombre de quienes se defendieron las aspiraciones de cambio en la universidad y la sociedad franquistas.

Aquellas luchas por una universidad libre, democrática y abierta al conjunto de la sociedad fueron una importante ‘escuela de aprendizaje’ en las formas de democracia participativa, aunque entonces aún no se tenía clara la diferencia existente entre la democracia participativa y las formas habituales de la democracia representativa en la cual suele pesar a veces bastante más la presencia de los partidos políticos que las reivindicaciones planteadas desde las bases de los movimientos sociales.

El título completo del libro era uno de los ‘grafiti’ del mayo francés de 1968: “No se trata de llegar al poder, sino de cambiar la sociedad”, sin embargo, la editorial lo recortó por razones comerciales y con ello el título perdió buena parte de la rotundidad que Alburquerque deseaba subrayar.

La lucha contra el sindicato oficial vertical del régimen, el Sindicato Español Universitario (SEU), constituyó un objetivo fundamental del movimiento estudiantil. No se trataba únicamente de eliminar un obstáculo a la libertad organizativa en la universidad, sino de enfrentar al modelo fascista (nacional sindicalista) al que respondía. Sus dirigentes máximos eran nombrados por el régimen, no por los estudiantes.

Lo que en la época republicana se había llamado la “guerra escolar” que protagonizó la derecha católica integrista contra la política educativa del bienio republicano-socialista de 1931 a 1933, se retomó nada más concluir la guerra civil y la Iglesia católica y la Falange pasaron a controlar la educación nacional, que aún hoy sigue siendo un tema pendiente, esto es, la reivindicación de una escuela laica, con neutralidad confesional, coeducación en las aulas y una pedagogía activa y moderna en lo relativo a la educación sexual y la igualdad de género, así como la necesidad de sustituir los objetivos mercantiles como lógica de funcionamiento de la sociedad. En el libro se trata de incorporar, pues, una reflexión sobre temas que en opinión del autor están aún pendientes en una “democracia inacabada”.

Una idea que Alburquerque resalta es que la orientación fascista en España ha seguido estando presente entre los planteamientos de una parte no menor de la población actual. En efecto, la beligerancia de la derecha (Partido Popular) y la ultraderecha (Vox) contra las reivindicaciones de autonomía o independencia política de algunas regiones o nacionalidades como la catalana, la vasca, la gallega o la andaluza, son una clara expresión del franquismo. Las dificultades por incorporar una visión plurinacional del Estado español

tienen en el alegato franquista de la ‘Unidad Imperial’ de España un elemento ideológico frente al cual no parece haberse dado aún una respuesta cultural, social y política suficiente. Por ello, Alburquerque sitúa este importante tema entre los asuntos pendientes de la democracia inacabada en España, al igual que la separación de la Iglesia católica y el Estado, junto a la reivindicación de una educación en valores democráticos, una cultura de diálogo, paz y reconocimiento de la igualdad de género.

El movimiento estudiantil universitario denunció también en aquellos años el miserable papel desempeñado por la prensa del régimen (ABC, Arriba, El Alcázar, Pueblo, Ya, Informaciones, entre otros) que solían considerar a los representantes estudiantiles como activistas infiltrados, comunistas o “escoria a

quienes había que eliminar”. Hoy, algunos medios de comunicación aún siguen practicando ejercicios de desinformación y divulgación de noticias falsas en una labor de adoctrinamiento reaccionario. En opinión de Alburquerque todo aquel contexto de represión de la dictadura acabó alentando la presencia del terrorismo, un hecho sobre el cual quizás no se ha reflexionado lo suficiente.

Sin embargo, aquella generación universitaria era, en opinión de Alburquerque, un colectivo social antiautoritario, partidario de una democracia participativa, solidario con el Tercer Mundo, contrario a la guerra de Vietnam, antimilitarista, y con un rechazo moral a la sociedad burguesa. Como cantaba Raimon, queríamos vivir “Al vent, al vent del mon”. “No, jo dic no. Diguem no. Nosaltres no som d’este mon”<sup>1</sup>. O como decía Daniel Cohn-Bendit, uno de los líderes del mayo francés de 1968: “Teníamos la voluntad de modificar el curso de nuestras vidas”.

**AQUELLAS LUCHAS POR UNA UNIVERSIDAD LIBRE, DEMOCRÁTICA Y ABIERTA AL CONJUNTO DE LA SOCIEDAD FUERON UNA IMPORTANTE ‘ESCUELA DE APRENDIZAJE’ EN LAS FORMAS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, AUNQUE ENTONCES AÚN NO SE TENÍA CLARA LA DIFERENCIA EXISTENTE ENTRE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y LAS FORMAS HABITUALES DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN LA CUAL SUELE PESAR A VECES BASTANTE MÁS LA PRESENCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE LAS REIVINDICACIONES PLANTEADAS DESDE LAS BASES DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES.**

En un libro reciente, Eugenio del Río (2023)<sup>2</sup>, fundador y secretario general del Movimiento Comunista de España, ha investigado la emergencia del radicalismo ideológico de jóvenes que entre 1965 y 1975 se convirtieron en militantes de grupos políticos de izquierda radical, con una presencia muy activa en or-

ganizaciones clandestinas tanto de carácter marxista, como cristianos con compromiso social y político, plataformas sindicales, grupos nacionalistas y organizaciones de izquierda revolucionaria, que pusieron sobre la mesa la necesidad de la ruptura democrática.

El desafío al franquismo de aquellos/as jóvenes, con su firme decisión de luchar contra la dictadura, “representa un acontecimiento mayor en la historia de aquellos años” y nuestra sociedad tiene una deuda de gratitud con esos/as jóvenes antifranquistas, en opinión de Eugenio del Río, ya que “se les trató mal igualándolos en la Ley de Amnistía de 1977 con los 1 “Al viento, al viento del mundo. No, yo digo no. Digamos no. Nosotros no somos de este mundo”

2 Eugenio del Río (2023): Jóvenes antifranquistas 1965-1975. Los Libros de la Catarata, Madrid.

verdugos y los torturadores, como si todos fueran corresponsables -como se ha llegado a decir- de un drama felizmente superado que, según se afirmaba, no guarda relación con la España actual”. Se trata, como señala Eugenio del Río, de un craso error, ya que el crecimiento de la extrema derecha hoy día pone de manifiesto las lagunas existentes en el tratamiento del franquismo por parte de la España oficial y los efectos de esas lagunas en la opinión pública.

En el libro de Albuquerque se expone la crítica de los PNN de Universidad y su negativa a la universidad burocrática del franquismo. La lucha por una contratación laboral normal incluía una participación democrática de los diferentes estamentos universitarios, en especial, de los estudiantes que debían opinar sobre de la capacidad pedagógica de las y los profesores, una exigencia habitual entre las universidades de prestigio. Asimismo, el movimiento de los PNN se pronunciaba contra de la burocratización que implica la figura del funcionario vitalicio en la enseñanza y éste era un punto esencial que cuestionaba directamente al Cuerpo de Catedráticos de Universidad que, en no pocos casos, habían adquirido sus puestos en condiciones “patrióticas” desde los primeros años de la dictadura.

Asimismo, tal como se cita en la investigación llevada a cabo por Mariano Baena del Alcázar y Rafael Bañón (1977)<sup>3</sup> sobre el poder de los Catedráticos de Universidad durante el franquismo, éstos fueron el cuerpo de funcionarios del Estado con mayor presencia en las nueve legislaturas franquistas, por encima incluso del Arma de Infantería del Ejército de Tierra. De este modo, el movimiento de PNN de Universidad puso de relieve su negativa a seguir manteniendo un sistema de oposiciones para el acceso al profesorado que durante el régimen franquista sirvió fundamentalmente para mantener el control ideológico y político. Rafael Bañón Martínez (1977): “Burocracia, burócratas y poder político”. Información Comercial Española, nº 522, Ministerio de Comercio, febrero, Madrid.

tico en la universidad y la sociedad española durante aquellos años. Se estaba apuntando, en suma, a un pilar básico de la “democracia orgánica” del fascismo español.

La larga huelga de los/as PNN de Universidad, que se extendió más allá de la muerte del dictador, no fue únicamente una huelga por un salario justo y un puesto de trabajo estable. Por el contrario, supo poner encima de la mesa, como continuidad de las reivindicaciones del movimiento estudiantil de los años anteriores, una profundización de los debates respecto a la necesidad de una universidad democrática, crítica y científica. En ese contexto, los PNN de universidad no pudieron convencer suficientemente a la dirección de los partidos políticos de izquierda que iniciaban entonces la transición política, y que, en inferioridad de condiciones con las fuerzas del tardofranquismo, consideraron que aquella lucha no era un tema prioritario en esos momentos, una cuestión que -en opinión de Albuquerque- fue un error, ya que un país que no sitúa entre los temas prioritarios la educación tiene escaso futuro como sociedad.

**UNA IDEA QUE ALBUQUERQUE RESALTA ES QUE LA ORIENTACIÓN FASCISTA EN ESPAÑA HA SEGUIDO ESTANDO PRESENTE ENTRE LOS PLANTEAMIENTOS DE UNA PARTE NO MENOR DE LA POBLACIÓN ACTUAL. EN EFECTO, LA BELIGERANCIA DE LA DERECHA (PARTIDO POPULAR) Y LA ULTRADERECHA (VOX) CONTRA LAS REIVINDICACIONES DE AUTONOMÍA O INDEPENDENCIA POLÍTICA DE ALGUNAS REGIONES O NACIONALIDADES COMO LA CATALANA, LA VASCA, LA GALLEGA O LA ANDALUZA, SON UNA CLARA EXPRESIÓN DEL FRANQUISMO. LAS DIFICULTADES POR INCORPORAR UNA VISIÓN PLURINACIONAL DEL ESTADO ESPAÑOL TIENEN EN EL ALEGATO FRANQUISTA DE LA ‘UNIDAD IMPERIAL’ DE ESPAÑA UN ELEMENTO IDEOLÓGICO FRENTE AL CUAL NO PARECE HABERSE DADO AÚN UNA RESPUESTA CULTURAL, SOCIAL Y POLÍTICA SUFICIENTE.**

De ese modo, tal como señala Emmanuel Rodríguez (2015)<sup>4</sup> “la Transición supuso un cambio político y cultural, pero apenas un cambio social”. En otras palabras, la clase obrera,

al igual que el movimiento universitario, el movimiento vecinal u otros movimientos sociales, habían sido “sujetos de ruptura” durante la dictadura, pero no llegaron a ser luego los sujetos protagonistas del cambio, ya que acabaron siendo “representados” por una élite de los partidos de izquierda en la “transición política” tras la muerte de Franco. Así fue como la “Transición” constituyó, realmente, un periodo de “desencanto” para muchas de las personas que habían participado en las luchas contra la dictadura y veían que gran parte de la estructura institucional y

<sup>4</sup> Emmanuel Rodríguez López (2015): ¿Por qué fracasó la democracia en España? La Transición y el régimen del 78. Editorial Traficantes de Sueños, Madrid.

sus actores se mantenían sin apenas cambios, como fue en los ámbitos de la Justicia, la Brigada Político Social y las fuerzas de Orden Público, entre otros.

Además, la Ley de Amnistía de 1977, pensada por la izquierda antifranquista como una exigencia para la liberación de los presos políticos de la dictadura, iba a servir fundamentalmente para que la derecha pusiera un “punto final” que facilitó el que asesinos y torturadores de la dictadura no tuvieran que rendir cuentas ante la justicia democrática. Aún hoy la derecha y la extrema derecha en España quieren eliminar todo lo que tenga que ver con la memoria democrática, y prefieren la “historia oficial” que se trató de vender como ‘modélica’ en la transición española y en la cual se nos invitó -como señala Alburquerque- a olvidar el pasado, como un alegato en favor de la amnesia colectiva.

En el libro de Alburquerque se dedica también una especial alusión a lo que en la época se llamó la “crisis energética” y sus episodios de 1973 y 1979, ante la cual las políticas económicas de los dirigentes del franquismo y de la transición posfranquista no pudieron ser más desafortunadas. Los sucesivos gobiernos actuaron como si aquella crisis fuera circunstancial y pudiera superarse sin necesidad de tomar medidas de mayor profundidad y, sobre todo, con cambios sustantivos en la forma de mirar la economía, más allá de una simplificada visión macroeconómica convencional.

Alburquerque cuenta en el libro su experiencia de trabajo, tras abandonar la universidad, en el Instituto de Promoción Industrial de Andalucía (IPIA), una agencia de desarrollo regional y la constatación de que no hubo nunca un proyecto de construcción económica del Estado de las Autonomías por parte del PSOE. En el anexo 8 del libro, el profe-

sor Alburquerque trata de situar la transición española ofreciendo una explicación de los factores que intervienen en la dinámica económica capitalista a nivel mundial, lo que implica comprender las “ondas largas” del desarrollo económico capitalista a largo plazo, un análisis basado principalmente en las aportaciones de Josep A. Schumpeter<sup>5</sup>, un autor poco estudiado en aquellos años en la universidad española, excesivamente dependiente de las interpretaciones neoclásica y keynesiana, ante lo cual, la aplicación de políticas de corto plazo de carácter macroeconómico resultaban totalmente insuficientes.

En realidad, no existían entonces en las facultades de Economía los Estudios sobre el Desarrollo, una especialidad que pudo ponerse en marcha precisamente en la segunda mitad de los años setenta, con la participación decisiva de los PNN de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid, en el seno de una Comisión Docente encargada de la adaptación del Plan de Estudios, en la cual el profesor Alburquerque formó parte destacada.

Así se creó el primer departamento sobre los Estudios del Desarrollo en la universidad española, algo en lo que debe quedar constancia de la decisiva aportación que hicieron entonces varios profesores universita-

rios latinoamericanos exiliados en Europa a causa de la represión de las dictaduras del Cono Sur de América Latina. Su aportación, tanto la de carácter presencial o la contenida en sus trabajos sobre el subdesarrollo latinoamericano, es parte fundamental de los orígenes de la especialidad en Estructura Económica. Schumpeter es uno de los grandes economistas y pensadores sociales del siglo XX. En su “Teoría del desenvolvimiento económico” (1912) introduce los conceptos de innovación y empresario innovador, que constituyen la base principal de su reflexión sobre el desarrollo económico.

**EN EL LIBRO DE ALBURQUERQUE SE EXPONE LA CRÍTICA DE LOS PNN DE UNIVERSIDAD Y SU NEGATIVA A LA UNIVERSIDAD BUROCRÁTICA DEL FRANQUISMO. LA LUCHA POR UNA CONTRATACIÓN LABORAL NORMAL INCLUÍA UNA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA DE LOS DIFERENTES ESTAMENTOS UNIVERSITARIOS, EN ESPECIAL, DE LOS ESTUDIANTES QUE DEBÍAN OPINAR SOBRE DE LA CAPACIDAD PEDAGÓGICA DE LAS Y LOS PROFESORES, UNA EXIGENCIA HABITUAL ENTRE LAS UNIVERSIDADES DE PRESTIGIO. ASIMISMO, EL MOVIMIENTO DE LOS PNN SE PRONUNCIABA CONTRA DE LA BUROCRATIZACIÓN QUE IMPLICA LA FIGURA DEL FUNCIONARIO VITALICIO EN LA ENSEÑANZA Y ÉSTE ERA UN PUNTO ESENCIAL QUE CUESTIONABA DIRECTAMENTE AL CUERPO DE CATEDRÁTICOS DE UNIVERSIDAD QUE, EN NO POCOS CASOS, HABÍAN ADQUIRIDO SUS PUESTOS EN CONDICIONES “PATRIÓTICAS” DESDE LOS PRIMEROS AÑOS DE LA DICTADURA.**

mica Mundial y Desarrollo, de lo cual se pudieron beneficiar desde entonces profesores, estudiantes y numerosas organizaciones no gubernamentales que en esos años ya comenzaban a emerger como forma solidaria de unir esfuerzos por un mundo más justo. Los libros de Osvaldo Sunkel y Pedro Paz, Celso Furtado, Antonio Barros Castro y Carlos Lessa, André Gunder Frank, Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, entre otros, fueron algunos de los puntos de partida de esos estudios sobre el Desarrollo y el Subdesarrollo a partir de esos años en España.

Para finalizar, Albuquerque recuerda a Rebeca Solnit (2015)<sup>6</sup>, quien señala que aunque la esperanza se refiere al futuro, los motivos para ella se encuentran en los recuerdos del pasado, en esas raíces que constituyen la memoria colectiva que llamamos historia. Dicha memoria incluye nuestro poder como individuos, capaz de producir el coraje necesario para enfrentar las situaciones de la realidad que nos parecen injustas o inaceptables. Esa es, según Albuquerque, la esperanza que le guió en aquellos años.

Hoy asistimos a la irracionalidad de la guerra y el genocidio de Palestina en Gaza, la invasión de Rusia en Ucrania, la continuidad de los conflictos en Sudán y la impresionante crisis humanitaria y de refugiados que todo ello supone.

Al mismo tiempo, vemos el incremento de las desigualdades y el deterioro de las rentas del trabajo junto al aumento de los movimientos especulativos del capital financiero a nivel mundial, unido al auge de los planteamientos xenófobos y racistas contra la inmigración procedente del Sur. Todo ello, en medio de una crisis ambiental provocada por nosotros mismos con nuestras prácticas habituales de producción

<sup>6</sup> Rebeca Solnit (2015): Esperanza en la oscuridad. La historia jamás contada del poder de la gente. Capitán Swing Libros S.L., Madrid.

y consumo irresponsables.

Pero es muy importante tener en cuenta -según Albuquerque- que ante todo ello se han ido levantando numerosos movimientos sociales que muestran capacidad de resistencia y enfrentamiento a todas estas situaciones. Ahí están el movimiento feminista; el movimiento por la recuperación de los 'bienes comunes' (sanidad, enseñanza y transporte públicos, acceso a la vivienda, banca pública, entre otros); el

movimiento ecologista; el movimiento por la libertad sexual (LGTBIQ+); el movimiento antimilitarista, pacifista y antinuclear; el movimiento por la justicia climática; o el movimiento por los Derechos Humanos. Sobre este conjunto de movimientos sociales y políticos se levantan los procesos de cambio transformador. De ahí la importancia de la memoria y la acción política consecuente. Sin ello, los procesos de cambio tardan mucho más en aparecer. Como decía el escritor y activista negro James Baldwin (1924-1987): "No todo lo que se enfrenta puede ser cambiado, pero nada puede cambiar hasta que se enfrenta".

Cambiar la sociedad requiere ponerse a ello. Hay que luchar contra la amnesia, lo que se nos pidió con motivo de aquella Ley de la Amnistía de 1977. En su lugar es preciso recuperar nuestra memoria colectiva.

Este ha sido para Francisco Albuquerque el motivo principal para escribir este libro.

Madrid, 27 de enero de 2025

**PERO ES MUY IMPORTANTE TENER EN CUENTA -SEGÚN ALBUQUERQUE- QUE ANTE TODO ELLO SE HAN IDO LEVANTANDO NUMEROSOS MOVIMIENTOS SOCIALES QUE MUESTRAN CAPACIDAD DE RESISTENCIA Y ENFRENTAMIENTO A TODAS ESTAS SITUACIONES. AHÍ ESTÁN EL MOVIMIENTO FEMINISTA; EL MOVIMIENTO POR LA RECUPERACIÓN DE LOS 'BIENES COMUNES' (SANIDAD, ENSEÑANZA Y TRANSPORTE PÚBLICOS, ACCESO A LA VIVIENDA, BANCA PÚBLICA, ENTRE OTROS); EL MOVIMIENTO ECOLOGISTA; EL MOVIMIENTO POR LA LIBERTAD SEXUAL (LGTBIQ+); EL MOVIMIENTO ANTIMILITARISTA, PACIFISTA Y ANTINUCLEAR; EL MOVIMIENTO POR LA JUSTICIA CLIMÁTICA; O EL MOVIMIENTO POR LOS DERECHOS HUMANOS. SOBRE ESTE CONJUNTO DE MOVIMIENTOS SOCIALES Y POLÍTICOS SE LEVANTAN LOS PROCESOS DE CAMBIO TRANSFORMADOR. DE AHÍ LA IMPORTANCIA DE LA MEMORIA Y LA ACCIÓN POLÍTICA CONSECUENTE.**

# EVENTOS 2025



## VI CONGRESO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE CIENCIAS SOCIALES

5 al 7 de Noviembre de 2025 • Buenos Aires, Argentina

[www.congreso2025.flacso.org.ar](http://www.congreso2025.flacso.org.ar)

### VI CONGRESO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE CIENCIAS SOCIALES DE FLACSO

El Congreso de la FLACSO, se realizará en Buenos Aires, del 5 al 7 de noviembre de 2025. Se invita a participar, presentando trabajos, o para debatir, analizar y reflexionar entre científicos sociales de toda América Latina y del Caribe. Los desafíos

que enfrenta el mundo, y que requieren de nuevos marcos analíticos para comprender la realidad, para plantear respuestas y nuevos caminos, serán recorridos del encuentro.

Para más información, <https://congreso2025.flacso.org.ar/informacion-general/>



## UNIVERSIDAD 2026

### 15<sup>to</sup> Congreso Internacional de Educación Superior



**“Innovación y Transformación social:  
apuestas de una educación superior  
por el desarrollo sostenible e inclusivo”**

#### **CONGRESO INTERNACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSIDAD 2026.**

Del 9 al 13 de febrero de 2026, se realizará el 15<sup>to</sup>. Congreso Internacional de Educación Superior Universidad 2026.

El congreso será un espacio para continuar dialogando y reflexionando sobre el papel de la educación superior en el desarrollo sostenible e inclusivo.

La presentación de los trabajos se organiza en torno a seis simposios, en los que se agrupan los talleres que tradicionalmente se han convocado en el Congreso Universidad:

- Simposio 1: “La Educación Superior y los retos para el futuro e integración en la región”.
- Simposio 2: “La educación de calidad y su sostenibilidad en la gestión del posgrado y el capital humano”.
- Simposio 3: “Extensión universitaria, compromiso y transformación social para un desarrollo sostenible”.
- Simposio 4: “Formación de profesionales competentes desde una perspectiva equitativa e inclusiva por un desarrollo sostenible”.
- Simposio 5: “Universidad, conocimiento e innovación para el desarrollo sostenible”.
- Simposio 6: “La relación Universidad-Empresa, motor impulsor de la ciencia, la innovación, la pertinencia de la educación superior y el desarrollo sostenible”

Para más información accede al enlace: <https://www.congresouniversidad.cu/>



**IX Encuentro Latinoamericano de  
Metodología de las Ciencias Sociales**

Prórroga de envíos de resúmenes hasta el 20/12

 **12 al 14 de Junio, 2025**  **Universidad de La Salle, Colombia**

 <http://elmeccs.fahce.unlp.edu.ar/>














## IX ENCUENTRO LATINOAMERICANO DE METODOLOGÍA DE LAS CIENCIAS SOCIALES

**IX Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales. *Indisciplinar las ciencias sociales. Transformaciones y resistencias en las fronteras metodológicas.***

El VIII Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales (ELMeCS), realizado en el Centro Universitario Regional Litoral Norte de la Universidad de la República (Uruguay), se propuso a la Universidad de La Salle (Colombia) como sede del IX Encuentro, que se realizará en la ciudad de Bogotá del **12 al 14 de junio de 2025**.

El tema central serán transformaciones y resistencias en las fronteras de la metodología. Con esta temática, el IX ELMeCS se constituirá en un amplio espacio de intercambio entre investigadores y estudiantes de la región para discutir los diversos abordajes epistémicos y metodológicos que se están utilizando en la actualidad, desde posicionamientos críticos, para comprender y explicar la realidad social latinoamericana.

**Mesa 1:** Debates contemporáneos en epistemología de las ciencias sociales.

**Mesa 2:** Desarrollos actuales en el campo de los métodos/técnicas cuantitativas y computacionales.

**Mesa 3:** Desarrollos actuales en el campo de los métodos / técnicas cualitativas.

**Mesa 4:** Propuestas y estrategias de métodos mixtos / triangulación / integración metodológica.

**Mesa 5:** Problemas de enseñanza aprendizaje de la metodología en el grado y posgrado universitario.

**Mesa 6:** Desafíos actuales para la investigación: ¿Cómo explicar la complejidad de los procesos sociales emergentes?

**Mesa 7:** Perspectivas etnográficas: desafíos epistemológicos, teóricos y metodológicos en la investigación y la enseñanza.

**Mesa 8:** Perspectiva biográfica: desafíos metodológicos de las investigaciones con historias de vida en América Latina.

**Mesa 9:** Investigación social sobre cultura, arte y humanidades.

**Mesa 10:** Enfoques comparativos, interdisciplinarios, multidisciplinarios y transdisciplinarios en el campo de la educación.

**Mesa 11:** Problemas metodológicos en áreas de investigación específicas: Trabajo / Pobreza / Estratificación / Desigualdad / Políticas sociales.

**Mesa 12:** Problemas metodológicos en áreas de investigación específicas: Migraciones / Desplazamientos / Fenómenos globales-transnacionales / Integración regional / Espacios transfronterizos.

**Mesa 13:** Problemas metodológicos en áreas de investigación específicas: Diversidades / Discriminación (étnica, religiosa, por género, etc.).

**Mesa 14:** Problemas metodológicos en áreas de investigación específicas: Derecho / Seguridad / Justicia / Construcción de ciudadanía / Democracia.

**Mesa 15:** Reflexiones epistemológicas y metodológicas en torno de los estudios feministas, de género y de mujeres.

**Mesa 16:** Métodos de análisis de redes sociales, y de medición de complejidad social.

**Mesa 17:** Abordajes y problemas metodológicos en el ámbito de Salud y Sociedad / Bioética / Derecho a la salud.

**Mesa 18:** Nuevas metodologías y técnicas participativas para comprender la realidad social, las dinámicas de la producción social del espacio y el ambiente.

**Mesa 19:** Metodologías de análisis territorial y desigualdades regionales.

**Mesa 20:** Desafíos metodológicos para la investigación en la cultura digital.

La presentación de resúmenes y ponencias se realizará UNICAMENTE a través de la plataforma web:

<http://elmecs.fahce.unlp.edu.ar/ix-elmecs/participacion/envio-de-resumenes>



Seguinos en: @PosgradoUTNBA

# MAESTRÍA EN DESARROLLO TERRITORIAL

CICLO  
2025

Acreditada por la CONEAU N° 449/16  
Resolución Ministerial con Validez Nacional (Res. 4621/17)  
Acreditada por CONEAU CATEGORÍA "A" RESFC -2024 – 103 APN

DIRECTOR: DR. SERGIO PÉREZ ROZZI

MODALIDAD DE CURSADO: Presencial Intensivo - 1 vez al mes: Jueves, Viernes y Sábados.  
DESTINATARIOS: Profesionales con título universitario del campo de las Ciencias Aplicadas, Económicas y Sociales.  
INFORMES E INSCRIPCIÓN: [administracion@posgrado.frba.utn.edu.ar](mailto:administracion@posgrado.frba.utn.edu.ar)  
BONIFICACIONES: • Docentes UTN FRBA: 50% • Egresados UTN FRBA: 25% • Egresados UTN: 15% • Alumnos del interior del país: 25%

 **UTN.BA** FACULTAD REGIONAL BUENOS AIRES | **ESCUELA DE POSGRADO** | Castro Barros 91 CABA  
Tel: (+54 011) 4981-5577 / 4983-8882 / 4867-7500 INT. 7400 / 01  
<https://www.frba.utn.edu.ar/posgrado/>  
[administracion@posgrado.frba.utn.edu.ar](mailto:administracion@posgrado.frba.utn.edu.ar) 

# Diploma superior en Perspectivas y metodologías participativas para la profundización democrática



Inicia en abril 2025  
3° cohorte

Modalidad virtual

 **CLACSO** |  PLATAFORMAS PARA  
EL DIÁLOGO SOCIAL

## DIPLOMA SUPERIOR

Les compartimos el enlace a la [página web](#) del Diploma Superior, el [link](#) para las inscripciones. También les enviamos el enlace al [vídeo de difusión](#) del Diploma que se encuentra en la web de la publicación.

Recuerden que hasta el **11 de febrero** se puede abonar la matrícula del Diploma con el primer des-

cuento.

Las personas que no pertenezcan a un Centro Miembro y estén interesadas en participar del Diploma, podrán hacerlo con un **descuento especial**. Para ello, les solicitamos que nos compartan sus datos para poder enviarles un código para que abonen la matrícula con descuento.

Para consultas: [diplomaturas@clacso.edu.ar](mailto:diplomaturas@clacso.edu.ar)



**RedDete**

Red de Desarrollo Territorial de  
América Latina y El Caribe

**Desarrollo  
Territorio**

La Red DETE invita a publicar nuevos artículos, libros y eventos en Desarrollo Territorial en los próximos números de la revista.

Escribinos a: [publicaciones.red.dete@gmail.com](mailto:publicaciones.red.dete@gmail.com)

# Desarrollo y Territorio



**RedDete**  
Red de Desarrollo Territorial de  
América Latina y El Caribe