



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

# Desarrollo Territorio

y



# 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 Albuquerque (España)
- Antonio Vázquez Barquero (España)
- José Arocena (Uruguay)
- Sergio Boisier (Chile)
- Ladislao Dowbor (Brasil)
- Oscar Madoery (Argentina)

## COMITÉ EDITORIAL

**Revista Desarrollo y Territorio**

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

Fotografía en portada: Frontera, por Amadeo Escarramán. Fotografía páginas: 10 y 22 por Amadeo Escarramán; 24, 27, 31 y 32 extraídas de [@orejadenegra](#) ; 46, 49, 51 y 52 por arq. Omar Reggiani.

# 12

## PRÓLOGO



**MIJAL SAZ**

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

**E**l sistema mundial en su actual estadio de la globalización atraviesa una profunda crisis que se expresa en este momento y entre otros factores, en la situación de guerra entre Ucrania y Rusia y sus implicancias a nivel mundial, sumada a las consecuencias que aún perseveran de la pandemia del SARS-COV-2 y la profundización de los problemas de pobreza, la producción de alimentos y la soberanía en todos sus alcances.

La interrelación entre la crisis global del productivismo, la producción del territorio y el desarrollo en el contexto descripto son la base para el análisis y reflexiones de los artículos que en esta edición se comparten.

Francisco Alburquerque (España), nos participa de su artículo denominado Reflexiones sobre la propuesta de una “recuperación transformadora” para América Latina y El Caribe.

Pedro Del Rosario (República Dominicana), presenta un análisis sobre Los territorios fronterizos de la República Dominicana: limitaciones del modelo productivo predominante para el desarrollo endógeno.

Eva Menardi, Josefina Parra, Eleonora Spinelli y Denise Zenklusen (Argentina) comparten el análisis sobre Apuntes para pensar el desarrollo territorial desde una perspectiva de género. El Programa de Cadenas de Valor Inclusivas de Rafaela, Argentina.

José Marcelo Arandia Alarcón (Bolivia), analiza la Gobernanza ambiental, una estrategia para superar las desigualdades en territorios campesinos e indígenas de tierras bajas de Bolivia

Omar Regggiani (Argentina) comparte algunos elementos estudiados en el marco de una investigación en el artículo denominado Cuando la infraestructura transmuta en paisaje cultural.

Difundimos el artículo Mirada crítica: el debería ser de las finanzas sostenibles de Beatriz Fernández Olit. Universidad de Alcalá y Economistas sin Fronteras publicado en la revista Dossieres EsF N.º 45, primavera 2022. Finanzas sostenibles: ¿un nuevo paradigma de inversión?, de Economistas sin Fronteras.

Compartimos la experiencia del 3º Congreso Nacional de Desarrollo Territorial “La redefinición del Desarrollo Territorial como producto de las transformaciones en el contexto mundial y argentino”. Por su parte, Marina Domínguez de la Universidad Nacional de Villa María y de la Red de Universidades en el Desarrollo Territorial de Argentina reflexiona sobre el congreso y las propuestas a futuro. Asimismo, se presentan dos ponencias expuestas en dicho evento, siendo estas La Agenda Estratégica Trenque Lauquen 2030: redefinición de estrategias y abordajes dinámicos de Celina Polenta y Mijal Saz, y Reflexiones y aprendizajes en torno a los Cursos sobre Planificación Estratégica y gerenciamiento para la Asociatividad - SEPYMEE - Proyectos PNUD. La importancia de la capacitación para la continuidad y el éxito de experiencias asociativas de Noemí Saltareli, Ramiro Castro y Sergio Pérez Rozzi. Gabriel Suárez Fossaceca presenta el libro “Pronóstico del desarrollo extendido”. Una introducción a las teorías del desarrollo y Bárbara Altschuler comparte sus palabras de cierre del Congreso.

Por último, encontrarán la recomendación de la edición 27 de la revista Otra Economía. Revista Latinoamericana de Economía Social y Solidaria.

Esperamos que este espacio de encuentro entre escritores/as y lectores/as que es la revista Desarrollo y Territorio de la Red DETE les resulte de su agrado, e invitamos a continuar difundiendo sus artículos en la próxima edición de fin de año.



# CONTENIDOS

## Artículos

*Reflexiones Sobre La Propuesta De Una “Recuperación Transformadora” Para América Latina Y El Caribe.*

Francisco Albuquerque.

*Los territorios fronterizos de la República Dominicana: limitaciones del modelo productivo predominante para el desarrollo endógeno.*

Pedro Juan del Rosario.

*Apuntes para pensar el desarrollo territorial desde una perspectiva de género. El Programa de Cadenas de Valor Inclusivas de Rafaela, Argentina.*

Denise Zenklusen, Eva Menardi, Josefina Parra.

*Gobernanza ambiental, una estrategia para superar las desigualdades en territorios campesinos e indígenas de tierras bajas de Bolivia.*

José Marcelo Arandia Alarcón.

*Cuando la infraestructura transmuta en paisaje cultural.*

Omar Reggiani .

*Mirada crítica: el debería ser de las finanzas sostenibles.*

Beatriz Fernández Olit, Economistas Sin Frontera.

*Los productores hortícolas y sus estrategias al avance de la urbanización. El Municipio de Yerba Buena en Tucumán (1970-2015).*

Cerniak, Carolina Marianela. (RESEÑA)

*Recomendación: Otra Economía. Revista Latinoamericana de Economía Social y Solidaria.*  
Mijal Saz.

*3° Congreso Nacional de Desarrollo Territorial “La redefinición del Desarrollo Territorial como producto de las transformaciones en el contexto mundial y argentino”*



# REFLEXIONES SOBRE LA PROPUESTA DE UNA “RECUPERACIÓN TRANSFORMADORA” PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



FRANCISCO ALBUQUERQUE

Dr. en Economía. Consultor internacional en desarrollo económico

local. Investigador y docente en diversas casas de altos estudios en Europa y Latinoamérica.

Miembro del Comité científico de la Red DeTe.

[www.franciscoalbuquerque.es](http://www.franciscoalbuquerque.es)

## INTRODUCCIÓN

En mayo de este año, la Universidad de Valencia me invitó a realizar una presentación en un máster sobre *Política Económica y Economía Pública*, en el cual se trataba de ofrecer una visión actual de la relevancia del *enfoque estructuralista latinoamericano* en las reflexiones sobre el desarrollo, el subdesarrollo y la dependencia. Naturalmente, no podía dejar de referirme al momento de crisis generado por la pandemia del COVID-19 y la necesidad de superar las diferencias estructurales que en América Latina y el Caribe limitan los procesos de recuperación económica, social, institucional y medioambiental.

## 1. LA CRISIS DE LA PANDEMIA DEL COVID-19. PRINCIPALES IMPACTOS SOCIALES

En julio de 2021, la Cepal informaba sobre la paradoja de la recuperación tras la pandemia del COVID-19 en América Latina y el Caribe, ya que el deseado crecimiento económico debe enfrentar los persistentes problemas estructurales de la desigualdad, la pobreza, la escasa inversión y la baja productividad (Cepal, 2021). Se trata de un documento importante del que me permito hacer una presentación para la revista *Desarrollo y Territorio*.

En realidad, todos los rasgos citados en el documento de la Cepal (desigualdad, pobreza, escasa inversión productiva y desempleo extensivo, así como la baja productividad en los países de la región), no son sino *manifestaciones de los problemas estructurales de fondo*, esto es, la estructura económica especializada, *desarticulada* y orientada básicamente hacia la exportación de productos primarios, así como la importante *dependencia* externa de las principales decisiones económicas en el tejido productivo interno. Y es bien sabido que la identificación de las *manifestaciones externas* del subdesarrollo y la dependencia no es suficiente para enfrentar los *problemas de fondo*.

No obstante, las cifras aportadas por la Cepal son impresionantes: a fines de junio de 2021 casi 1,3

millones de personas habían fallecido en América Latina y el Caribe a causa de la pandemia del coronavirus, un hecho que constituye la mayor crisis sanitaria de la historia reciente de dicha región. Esta cifra equivale aproximadamente al 30% del total mundial de fallecimientos por Covid-19 en ese momento.

En esa fecha el número de personas en América Latina y el Caribe con esquemas de vacunación completos alcanzaba sólo el 13,6% en promedio, mientras que dicho porcentaje en EEUU y Canadá se situaba en el 46,3% y en la Unión Europea en el 35% aproximadamente. La situación en los diferentes países de América Latina y el Caribe era en este sentido muy dispar ya que mientras Chile y Uruguay mostraban cifras del 56,9% y 50,8% respectivamente, algunos países tenían cifras inferiores de vacunación completa entre su población como México (15,4%), Colombia (14,6%), Brasil (13%), Perú (9,9%), Argentina (9,7%), Ecuador (8,4%) o Bolivia (6,2%), existiendo otros países con porcentajes muy inferiores como Paraguay (1,9%), Guatemala (0,9%) o Haití (0,6%).

Y es que América Latina y el Caribe experimentó con la pandemia del coronavirus la peor contracción económica en más de un siglo, con un retroceso de la tasa de crecimiento del PIB en el año 2020 de -7,7%, lo que no ocurría desde 1900, siendo de este modo el peor desempeño entre las regiones del mundo en desarrollo ([www.news.un.org](http://www.news.un.org)). Asimismo, si observamos los datos del periodo 2014-2019, el crecimiento económico promedio por habitante en América Latina y el Caribe fue negativo, siendo este dato sólo comparable con la situación en la Primera Guerra Mundial (1914-1918) o la Gran Depresión de 1929-32.

De este modo, con un crecimiento económico prácticamente estancado, la crisis de la pandemia, junto a la debilidad de los sistemas de salud y protección social, se tradujeron en incrementos muy importantes del desempleo, pérdida de ingresos y aumento de la pobreza y la desigualdad que agudizaron las manifestaciones de los problemas estructurales de fondo. La contracción económica del año 2020 provocó igualmente la pérdida importante de gran número de microempresas y pequeñas y medianas empresas, afectando con ello a una columna vertebral de las economías de la región (nacionales y locales), o lo que es lo mismo, a las posibilidades efectivas de atender las necesidades de la mayoría de la población.

Asimismo, la crisis afectó más que proporcionalmente a mujeres, jóvenes y otros grupos vulnerables (Santos, 2021). En efecto, entre 2019 y 2020, la población ocupada se redujo en casi 25 millones de personas, de las cuales 13 millones son mujeres. De este modo, la contracción del empleo se concentró principalmente en los puestos de trabajo más precarios, de carácter informal y bajos salarios. Asimismo, como señala el informe de Cepal (2021), muchas mujeres que perdieron el empleo en 2020 no han vuelto a buscarlo debido a la sobrecarga de la demanda de *cuidados* en los hogares en un contexto de cierre de establecimientos educativos e importante reducción o carencia de los *servicios de cuidados*.

Así pues, los problemas estructurales que limitaban el crecimiento económico en América Latina y el Caribe antes de la pandemia se agudizaron notablemente y según señala la Cepal (2021) repercuten muy negativamente en la recuperación de la actividad económica y en el mercado laboral. En este escenario, las instituciones financieras internacionales no dieron una respuesta suficiente a las necesidades de financiamiento de los países de la región. En efecto, como señala Cepal, el financiamiento otorgado por el FMI sólo llegó a cubrir entre el 23% y el 32% de las necesidades financieras de América Latina y el Caribe en esta crisis.

Además, las agencias de calificación crediticia, al considerar esta situación como de riesgo elevado, impulsaron el encarecimiento del acceso al endeudamiento para la mayoría de los países de la región, dando como resultado que en el momento actual América Latina y el Caribe muestra a nivel mundial los datos del mayor peso de la deuda externa en relación con el PIB (56,3%), así como el mayor servicio de la deuda externa en términos de sus exportaciones de bienes y servicios (59%). (FMI: World Economic Outlook Database). Por supuesto, estos niveles de endeudamiento reducen las posibilidades presupuestarias de los países y dificultan la recuperación postpandemia, sobre todo en un escenario incierto. Además, las agencias de calificación crediticia, al considerar esta situación como de riesgo elevado, impulsaron el encarecimiento del acceso al endeudamiento para la mayoría de los países de la región, dando como resultado que en el momento actual América Latina y el Caribe muestra a nivel mundial los datos del mayor peso de la deuda externa en relación con el PIB (56,3%), así como el mayor servicio de la deuda externa en términos de sus exportaciones de bienes y servicios (59%). (FMI:

World Economic Outlook Database). Por supuesto, estos niveles de endeudamiento reducen las posibilidades presupuestarias de los países y dificultan la recuperación postpandemia, sobre todo en un escenario incierto de subidas de tipos de interés que ya comienzan a dibujarse en el horizonte internacional para hacer frente a una inflación creciente que la guerra en Ucrania está agudizando.

Como se ha señalado, la pérdida de empleo y la reducción de los salarios ha afectado principalmente a los estratos de menores ingresos, con lo cual la tasa de pobreza en 2020 alcanzó a la tercera parte de la población latinoamericana y caribeña, de la cual el 12,5% se encontraba en pobreza extrema en ese año, lo que supone que 78 millones de personas se encontraban en situación de pobreza y 209 millones en situación de pobreza extrema (CEPAL: *Panorama Social de América Latina 2020*). En estas circunstancias, aumentó la inseguridad alimentaria, un fenómeno estrechamente ligado a la pobreza extrema, en un contexto de recesión económica y subida del precio de los alimentos. La inseguridad alimentaria moderada o grave alcanzó casi al 40% de la población latinoamericana y caribeña en 2020, lo que equivale a 44 millones de personas.

Conviene señalar que, a pesar de todas las adversidades, a nivel local la *agricultura familiar* y los *mercados locales* aportaron en esos momentos programas y espacios de apoyo y capacitación sobre *producción sostenible de alimentos* para el autoconsumo o el comercio local, así como iniciativas locales de asistencia y ayuda alimentaria para poblaciones vulnerables, apoyándose en redes de solidaridad asociadas en muchos casos al emergente movimiento *agroecológico*. Asimismo, la mayor vinculación en los circuitos de proximidad entre producción y consumo local se fortalecieron mostrando alternativas viables a las *cadena globales de valor* alimentarias (Santos, 2021).

La crisis social, la disminución de la actividad económica y la pérdida de empleo a causa de la pandemia no sólo afectaron a los estratos de ingresos bajos, sino también lo hicieron entre la población de ingresos medios con bajos niveles de cotización o baja cobertura de protección social. En estas circunstancias al menos se abandonaron las *políticas de austeridad* que habían sido la respuesta a la crisis financiera mundial de 2008, eligiendo en este caso políticas expansivas en una especie de *neokeynesianismo* frente a los efectos de la pandemia. En el caso de América Latina y el Caribe en 2020 se adoptaron de forma extensiva medidas de protección social destinadas a garantizar condiciones de vida básicas, recurriendo a transferencias monetarias y en especie, así como el aseguramiento del suministro de servicios básicos. Estas transferencias de emergencia alcanzaron a 326 millones de personas, esto es, casi la mitad de la población de América Latina y el Caribe. Según datos de la Cepal (2021), el monto de dichas transferencias de emergencia equivale a

**" EN REALIDAD, TODOS LOS RASGOS CITADOS EN EL DOCUMENTO DE LA CEPAL (DESIGUALDAD, POBREZA, ESCASA INVERSIÓN PRODUCTIVA Y DESEMPLEO EXTENSIVO, ASÍ COMO LA BAJA PRODUCTIVIDAD EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN), NO SON SINO MANIFESTACIONES DE LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE FONDO, ESTO ES, LA ESTRUCTURA ECONÓMICA ESPECIALIZADA, DESARTICULADA Y ORIENTADA BÁSICAMENTE HACIA LA EXPORTACIÓN DE PRODUCTOS PRIMARIOS, ASÍ COMO LA IMPORTANTE DEPENDENCIA EXTERNA DE LAS PRINCIPALES DECISIONES ECONÓMICAS EN EL TEJIDO PRODUCTIVO INTERNO."**

más de 86 mil millones de dólares, lo que supone 78 dólares por habitante.

## **2. PERSISTENCIA DEL DETERIORO ECOLÓGICO Y RETROCESO DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES**

La crisis de la pandemia del COVID-19 ha situado las *políticas ambientales* en un lugar secundario o marginal, lo cual no es solamente un rasgo singular de América Latina y el Caribe ya que se aprecia también en buena parte de los países a nivel internacional. De este modo, pareciera que, una vez superadas las fases más agudas de la pandemia, sigue en pie una convicción bastante extendida de que en primer lugar se encuentra la atención a los aspectos económicos y sociales de la crisis y después la atención debida a las exigencias de la sostenibilidad ambiental.

Sin embargo, este es un razonamiento erróneo ya que la crisis de la pandemia se encuentra totalmente vinculada al deterioro de la *biosfera*, lo cual es consecuencia de las prácticas de degradación originadas por la acción humana en los ámbitos productivo, energético y de consumo prevaletentes en el capitalismo actual. De este modo, seguir buscando la superación de la crisis mediante lo que suele llamarse la “*vuelta a la normalidad*”, no es sino seguir asegurando la continuidad o repetición de las pandemias, o como señala Boaventura de Sousa Santos (2021), estar condenados a un futuro con presencia de episodios de “*pandemia intermitente*”.

Lo cierto es que, como señala la Cepal, la situación de la pandemia en América Latina y el Caribe ha empeorado la situación ambiental reduciendo las inversiones medioambientales. El presupuesto o gasto en protección ambiental en la región ha experimentado, en promedio, un descenso permanente en estos últimos años, tal como muestra un estudio para 11 países de la región en el periodo 2019-2020, donde se muestra una caída del 35% de las inversiones verdes (Cepal, 2021). De este modo, las medidas de recuperación económica planteadas mantienen a la región en una senda insostenible y no fomentan el cambio estructural, manteniendo la incoherencia entre las declaraciones de apoyo a la Agenda 2030 sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París, con los objetivos reales de los programas de gasto e inversión que se vienen implementando.

Para una “*recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*”, como llama la Cepal a una estrategia diferente, se requiere que las políticas de corto plazo tengan una visión de largo plazo y sean coherentes entre sí. La región no cuenta pues, hasta ahora, con una visión estratégica para impulsar los cambios necesarios que permitan superar las circunstancias que trajeron la pandemia, para lo cual se requiere un amplio debate entre todas las instancias de la sociedad que, modestamente, se trata también de impulsar desde la *Revista Desarrollo y Territorio*.

**" DE ESTE MODO, SEGUIR BUSCANDO LA SUPERACIÓN DE LA CRISIS MEDIANTE LO QUE SUELE LLAMARSE LA “VUELTA A LA NORMALIDAD”, NO ES SINO SEGUIR ASEGURANDO LA CONTINUIDAD O REPETICIÓN DE LAS PANDEMIAS, O COMO SEÑALA BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS (2021), ESTAR CONDENADOS A UN FUTURO CON PRESENCIA DE EPISODIOS DE “PANDEMIA INTERMITENTE”.**

La propuesta de avanzar hacia una “*recuperación transformadora*” de la Cepal trata de mostrar una estrategia en la cual deben figurar políticas de corto, mediano y largo plazo. En el corto plazo, es necesario: i) mantener las transferencias sociales de emergencia; ii) mejorar los ingresos laborales mediante aumentos reales del salario mínimo, negociaciones colectivas y otros instrumentos salariales; iii) apoyar a sectores productivos para evitar la quiebra masiva de microempresas y pymes e impulsar políticas en favor del empleo; y revertir la caída de la tasa de inversión en relación con el PIB, que en 2020 alcanzó su nivel más bajo (17,6%) de las últimas tres décadas. Asimismo, sostener una política de gasto expansiva hacia el futuro requiere medidas para acceder a financiamiento, reducir pérdidas tributarias en el corto plazo y fortalecer los ingresos fiscales en el mediano plazo. En el corto plazo es fundamental eliminar la evasión tributaria, que representa una pérdida de recursos de 325.000 millones de dólares, esto es, más del 6% del PIB de la región.

En el mediano plazo la Cepal señala que hay que aumentar progresivamente la recaudación tributaria a fin de lograr sostener el gasto público, lo que requiere incrementar los impuestos sobre la renta, extender el alcance de los impuestos sobre la propiedad y el patrimonio, revisar y actualizar de forma progresiva las regalías por la explotación de recursos no renovables, así

como considerar impuestos a la economía digital, y a los bienes y servicios que causen daños ambientales o a la salud pública. En todas estas políticas debe incorporarse la dimensión de género, asignando recursos suficientes para servicios clave a fin de modificar la injusta organización social de los *cuidados*, garantizando el financiamiento de las políticas de igualdad de género. Naturalmente, todo ello exige nuevos *pactos sociales y fiscales* que contribuyan a la reactivación de la inversión, el empleo, la igualdad, el cierre de las brechas de género y la acción climática.

A mediano y largo plazo, es necesario, pues, avanzar hacia la construcción de sistemas de protección social universales, integrales y sostenibles en el marco de sociedades donde los servicios de *cui-*

*dados* no recaigan exclusivamente en el trabajo no remunerado de las mujeres. Igualmente es necesario fortalecer la salud y la educación siendo urgente invertir en el cuidado y el bienestar de niñas, niños y adolescentes, a fin de no perder una generación debido a trayectorias truncadas y falta de acceso a condiciones básicas para la garantía de sus derechos y su bienestar (Cepal, 2021).

En suma, la Cepal identifica *ocho sectores dinamizadores* para este gran impulso inversor a fin de avanzar hacia un desarrollo más inclusivo y sostenible. Se trata de las fuentes energéticas renovables no convencionales, la electromovilidad urbana, la universalización de la digitalización, la industria farmacéutica, en especial la relativa al acceso a vacunas, la bioeconomía, la economía de los *cuidados*, la economía circular y el turismo sostenible.

Como puede apreciarse, hay poco que objetar al planteamiento teórico de la propuesta de “*recuperación transformadora*” que plantea la Cepal. Sin embargo, llama la atención la falta total de referencias a cómo abordar en la práctica todos estos cambios y, sobre todo, la ausencia absoluta de referencia a un enfoque que la haga posible desde cada uno de los territorios, esto es, en el *nivel local* de las políticas, que es donde deben construirse y concretarse de hecho los diferentes acuerdos o pactos territoriales que den vida a esta estrategia.

De nuevo surge una de las más importantes limitaciones de los planteamientos de la Cepal, que no es otra que su limitada atención a los hechos territoriales. Se sigue pensando en sujetos abstractos definidos únicamente a partir de una visión en la cual pareciera que sólo existe el nivel “nacional” y, por consiguiente, la visión macroeconómica y social de las administraciones centrales de los países. Nada de la complejidad concreta de los diferentes territorios y de la importancia que en todo ello tienen los distintos gobiernos locales o territoriales.

## BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (2020): *Construir un nuevo futuro Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*.
- CEPAL (2021): *Panorama Social de América Latina 2020*.
- CEPAL (2021): La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad. *Informe Especial COVID-19*, número 11, 8 de julio de 2021, Santiago de Chile.
- CEPAL (2022): *Cómo financiar el desarrollo sostenible*.

Recuperación de los efectos del COVID-19 en América Latina y el Caribe. *Informe Especial COVID-19*, número 13, 27 de enero de 2022, Santiago de Chile.

- Mazzucato, Mariana (2021): *Misión Economía*. Una guía para cambiar el capitalismo. Madrid
- Noticias ONU (*Jes/*): *América Latina* es la región en desarrollo más afectada del mundo por la pandemia, 4 de marzo 2021 ([www.news.un.org/es](http://www.news.un.org/es)).
- Santos, Boaventura de Sousa (2021): *El futuro comienza ahora*. De la pandemia a la utopía. Ed. Akal, Madrid.



# LOS TERRITORIOS FRONTERIZOS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA: LIMITACIONES DEL MODELO PRODUCTIVO PREDOMINANTE PARA EL DESARROLLO ENDÓGENO



**PEDRO JUAN DEL ROSARIO**

*Investigador Titular del Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF). Licenciado en Filosofía. Licenciado en Economía. Magister en Economía.*

## RESUMEN

La Zona Fronteriza (ZF) dominicana está integrada por siete provincias. Sus economías tienen una fuerte vinculación con Haití, a través de la circulación de bienes, servicios y personas. Son territorios de un reducido número de habitantes y baja densidad, en condiciones socioeconómicas “Muy baja + Baja”. Sus actividades agrícolas y no agrícolas son de pequeña escala y baja productividad. Existe un flujo de población emigrante, sobre todo los más jóvenes. Esto resulta de la dinámica de un modelo productivo (con expresiones territoriales específicas) que se ha constituido en un mecanismo de extracción de riquezas a través de las distintas cadenas de valor, dejando en las comunidades fronterizas beneficios residuales y privaciones extremas. El poder sobre las cadenas de valor trasciende a las comunidades fronterizas. En

ese contexto, entre República Dominicana y Haití existe el comercio formal y los mercados binacionales informales. El primero no tiene vinculación con las comunidades fronterizas. Los segundos constituyen la actividad emblemática de las economías fronterizas. Son la mejor expresión de cómo el capital extraterritorial, a través de las distintas cadenas de valor, ejerce el dominio y apropiación de las economías territoriales. Los mercados binacionales informales favorecen principalmente a grandes mayoristas importadores/exportadores, dominicanos y haitianos, que residen generalmente fuera de la zona fronteriza. Frente a esta realidad, desde un enfoque de desarrollo local, habría que promover un modelo productivo robusto y diversificado vinculado a los recursos naturales, al comercio binacional, a la industria y a los servicios diversos. Esto implica una transformación productiva e institucional radical en el contexto de los territorios fronterizos dominicanos.

*PALABRAS CLAVES: territorio, economía fronteriza, modelo productivo, cadena de valor, dominio-apropiación, comercio, desarrollo endógeno.*

## ABSTRACT

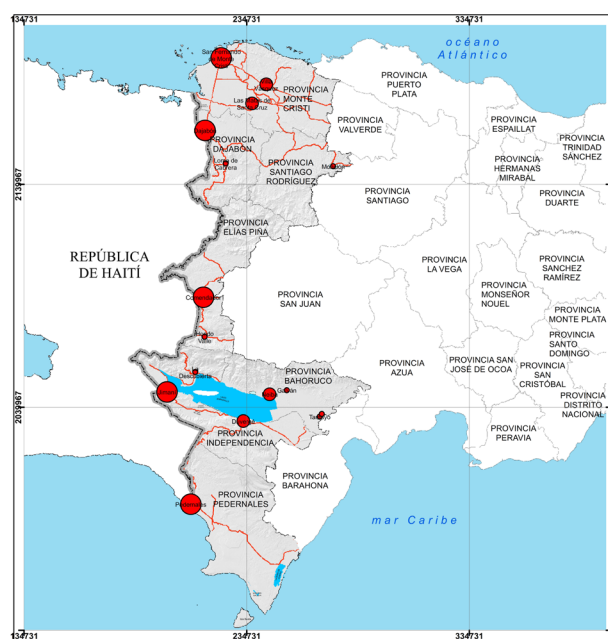
The Dominican Border Zone (ZF) is made up of seven provinces. Their economies have a strong link with Haiti through the movement of goods, services and people. They are territories of a small number of inhabitants and low density, in "Very low + Low" socioeconomic conditions. Their agricultural and non-agricultural activities are small-scale and low productivity. There is a continuous flow of emigrants, especially the youngest. This results from the dynamics of a productive model (with specific territorial expressions) that has become a mechanism for extracting wealth through the different value chains, leaving border communities with residual benefits and extreme hardship. Power over value chains transcends border communities. In this context, formal trade and informal binational markets exist between the Dominican Republic and Haiti. The former is not linked to border communities. The latter are the flagship activities of border economies. They are the best expression of how extraterritorial capital, through the different value chains, exercises the domination and appropriation of territorial economies. Informal bi-national markets favour mainly large

importers/exporters, Dominicans and Haitians, who generally reside outside the border area. Faced with this reality, a local development approach should promote a robust and diversified production model linked to natural resources, binational trade, industry and various services. This implies a radical productive and institutional transformation in the context of the Dominican border territories.

*KEY WORDS: territory, border economy, productive model, value chain, domain-appropriation, trade, endogenous development*

## INTRODUCCIÓN

De acuerdo con los documentos oficiales, la Zona Fronteriza (ZF) dominicana está integrada por siete provincias: Monte Cristi, Santiago Rodríguez, Dajabón, Elías Piña, Bahoruco, Independencia y Pedernales (Mapa 1). Estas provincias tienen una fuerte vinculación con la vecina República de Haití, a través de la circulación de bienes, servicios y personas. Este trabajo aborda la dinámica de los territorios fronterizos de la República Dominicana.



Mapa 1. Zona Fronteriza de la República Dominicana  
Fuente: Elaborado sobre la base de ONE 2016

En 2010, en esta zona había 489.862 habitantes, de los cuales el 47,2 % residía en la parte norte, el 12,8 % en la parte central y el 40 % en la parte sur (Censo 2010). Estas provincias eran, y todavía son, territorios de un reducido número de habitantes y baja densidad (MEPyD 2021). En la actualidad, y según valores absolutos por provincia, se puede confirmar que la población de la ZF se muestra

prácticamente estancada y, en general, seguirá un ritmo de decrecimiento en los próximos cinco años (MEPyD, Presentación 2021). Las proyecciones y estimaciones realizadas por la Oficina Nacional de Estadísticas - ONE (2015) sobre la población de la ZF indican que en 2030 el total de habitantes apenas alcanzará la cifra de 512.129. Es decir, alrededor de 22.000 habitantes adicionales en 20 años, equivalente a una tasa de crecimiento promedio de 0,2 %.

En términos puramente demográficos, hay algunas características comunes relevantes en las provincias fronterizas. Las siete provincias de la ZF se caracterizan por una tasa neta de migración interprovincial negativa. Ello guarda relación con el estancamiento poblacional antes mencionado y con las precarias condiciones de calidad de vida que se observan en toda la zona. Según los datos del MEPyD (Presentación 2021), el 65 % del grupo socioeconómico familiar de la Zona Fronteriza se identifica como “Muy bajo + Bajo”, mientras este mismo grupo apenas representa el 34,7 % en el resto del país.

Esta situación tiene un efecto directo en el continuo aumento de la emigración de la población joven hacia los centros urbanos de mayor importancia o hacia el exterior, debido a las múltiples oportunidades económicas, educativas, sociales, etc., que no están disponibles en la zona, como se constata en los datos de la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples, ENHOGAR 2008-2018. Este fenómeno implica una pérdida del capital humano requerido para la transformación de la zona.

Por otro lado, la migración de jóvenes entre 15 y 29 años, junto a la reducción del número de hijos por hogar, influye en el envejecimiento acelerado de la población, especialmente en la zona rural. Por estas razones, el relevo generacional en las actividades productivas de la zona fronteriza se hace progresivamente más crítico. Cada vez es menor la cantidad de jóvenes dominicanos que se dedican a la actividad agropecuaria en general, más si se trata de trabajo en zonas de baja densidad y precaria conectividad, con servicios básicos inexistentes, como suele ser en la mayoría de las comunidades fronterizas. La ausencia de un relevo generacional efectivo en la producción hace más compleja la sostenibilidad de las opciones de desarrollo en la zona fronteriza.

En efecto, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo-ENFT (2015) se sabe que las ocupaciones no agrícolas muestran el mayor cre-

cimiento dentro de la ocupación en las zonas rurales; pero estas ocupaciones están en su mayoría ubicadas en los centros urbanos. Es decir, la mayor parte de los trabajadores residentes en la zona rural dependen de ocupaciones no agrícolas fuera de la zona rural. Si se comparan los datos de ENHOGAR 2015 y 2018 con la ENFT 2015, se alcanza a detectar un nivel de intensificación de la ocupación en actividades no agrícolas de la población rural en los últimos años.

La situación demográfica de la ZF es también expresión de la dinámica territorial de las economías fronterizas. Estas han estado entrampadas en un círculo vicioso crónico caracterizado por la permanencia de actividades productivas agrícolas y no agrícolas de baja productividad, escasa capacidad de ahorro e inversión, mercados estrechos, bajos salarios y reducidas oportunidades de empleo que expulsan continuamente a los jóvenes y mujeres de las comunidades fronterizas.

Todo ello es el resultado de la dinámica de un modelo productivo (con expresiones territoriales específicas) que se ha constituido en un mecanismo de extracción de riquezas a través de las distintas cadenas de valor, dejando en las comunidades fronterizas beneficios residuales y privaciones extremas. Ese modelo se ha consolidado sobre la base del abandono histórico al que han sido sometidas esas comunidades a expensas de los intereses de actores externos que solo han visto en los territorios fronterizos un espacio de acumulación sin que implique la retribución adecuada a sus poblaciones.

## EL MODELO PRODUCTIVO PREDOMINANTE

En términos conceptuales, el modelo productivo hace alusión a la manera cómo se organizan las fuerzas económicas de la producción y del trabajo en un momento y territorio particular. La organización de esas fuerzas económicas es configurada históricamente por factores internos y externos, ya sea de carácter público o privado, nacional o internacional, a los cuales el modelo productivo responde en mayor o menor medida. Esas fuerzas son las que determinan primariamente la generación de bienes, servicios e ingresos orientados hacia dentro o hacia fuera del territorio, a través de las distintas cadenas de valor (del Rosario 2021).

Las cadenas de valor son tratadas generalmente como secuencias de vinculaciones técnicas entre

distintos componentes (“eslabones”) de la producción, la financiación, el transporte, el mercadeo, la comercialización y el consumo. Aunque este tipo de vinculaciones es parte del análisis de la cadena, desde la perspectiva de la economía política, las cadenas de valor son expresiones de las relaciones de poder que se constituyen por el control de los flujos de los productos e ingresos que configuran las dinámicas económicas territoriales. Como afirman Dilla y Contreras (2020: 10), *“Las cadenas constituyen, sobre todo, relaciones sociales y de poder, dadas en los procesos de producción, distribución y consumo, que son constitutivos de las economías políticas regionales y, en términos heurísticos, conforman oportunidades metodológicas de abordaje de las aglomeraciones económicas regionales. Por tanto, tienen que ser percibidas como cadenas de relaciones sociales contradictorias, y las territorialidades que generan, como la plasmación espaciotemporal de estas relaciones de poder.”*

Las cadenas de valor constituyen el mecanismo a través del cual se distribuyen los ingresos generados en el mercado de los distintos bienes y servicios, desde el productor hasta el consumidor final. Estos ingresos se distribuyen desigualmente dependiendo del poder de los actores que participan en los distintos eslabones de esas cadenas. En consecuencia, el poder de mercado de un sector, grupo o individuo particular es función de su capacidad de control sobre la cadena de valor, para fijar el precio ventajosamente. Este control puede trascender el ámbito nacional en el contexto de relaciones comerciales transfronterizas<sup>1</sup>.

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

Así, el entendimiento de las cadenas de valor permite identificar distintos componentes de su diná-

mica: el comportamiento del flujo de capital, las transacciones socioeconómicas y las cuestiones de apropiación y distribución de beneficios y limitaciones entre los diferentes grupos de actores sociales distribuidos a lo largo de la cadena, dentro y fuera del territorio. La manera como se organizan los flujos de capital, las transacciones socioeconómicas y la distribución de beneficios determina la orientación de las cadenas productivas hacia los actores internos o externos más favorecidos.

Un componente esencial para el control en la cadena de valor guarda relación con la escala de la producción que maneja cada actor dentro de los distintos eslabones de la cadena. Una escala mayor genera economías de aglomeración e incrementos de los rendimientos. Por ello, la escala productiva otorga poder de mercado (Banco Mundial 2009).

En el caso de los territorios fronterizos, la mayoría de los productores (agrícolas y no agrícolas) no tienen escalas productivas suficientes para

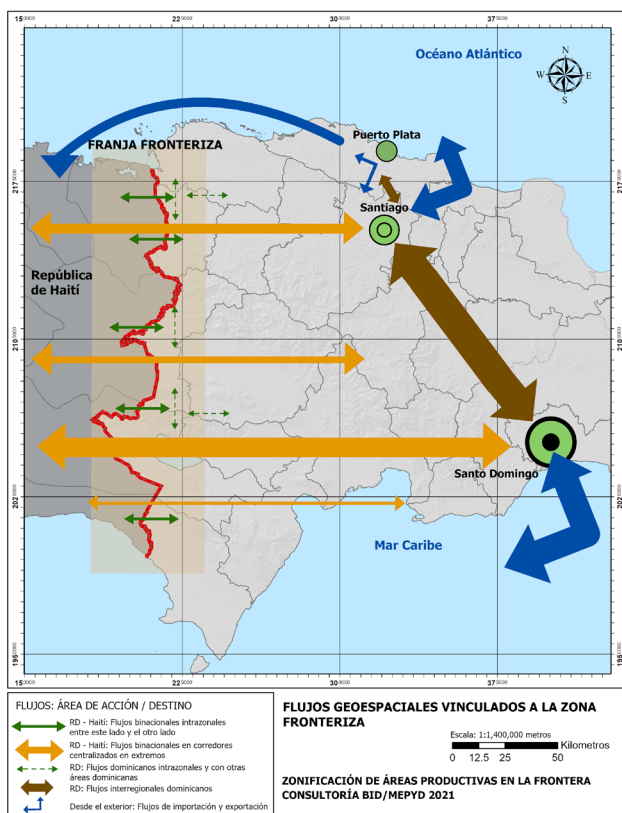
ganar control sobre la distribución del valor agregado y, por tanto, son simples receptores de precios. Son los actores externos los que determinan los precios y obtienen las mayores ventajas de la dinámica económica fronteriza. Hablamos del control de grandes empresas y actores particulares sobre las cadenas de valor, que operan principalmente a través de intermediarios, importadores, procesadores, comercializadores mayoristas, vendedores finales o empresas financieras que dan soporte a la actividad productiva, sobre todo a la comercialización de las grandes empresas y a los mayoristas particulares. Aquí se concentran las mayores partidas del ingreso generado en las distintas cadenas de valor que configuran las economías territoriales transfronterizas o regionales con interés en la frontera.

Dicho de otro modo, las economías territoriales fronterizas han sido configuradas históricamente sobre la base de un esquema extractivo de riquezas a partir de la explotación de los recursos naturales y los actores locales de la zona fronteriza, para el beneficio de actores (nacionales e internacionales), actores particulares y empresas ubicados en los grandes centros urbanos fuera de la zona fronteriza.

**" EN CONSECUENCIA, EL PODER DE MERCADO DE UN SECTOR, GRUPO O INDIVIDUO PARTICULAR ES FUNCIÓN DE SU CAPACIDAD DE CONTROL SOBRE LA CADENA DE VALOR, PARA FIJAR EL PRECIO VENTAJOSAMENTE. ESTE CONTROL PUEDE TRASCENDER EL ÁMBITO NACIONAL EN EL CONTEXTO DE RELACIONES COMERCIALES TRANSFRONTERIZAS."**

El poder sobre las cadenas de valor está más allá de las comunidades fronterizas.

Ese esquema extractivo se ha consolidado a través de varios flujos binacionales e internacionales de bienes, servicios y personas (Mapa 2). Dentro de los flujos binacionales, hay cuatro ciudades importantes que operan como bisagra para conectar los grandes centros comerciales de República Dominicana y Haití: Dajabón, en la parte norte, Comendador, en el centro, Jimaní y Pedernales en la parte sur de la frontera. En ese sentido, las economías fronterizas son economías orientadas fundamentalmente hacia afuera, no por su capacidad exportadora de bienes y servicios sino debido al flujo de riqueza que se va fuera de las comunidades fronterizas, sin que haya retornos de inversión compensatorios que impulsen el crecimiento sostenido de la zona.



Mapa 2. Flujos geoespaciales vinculados a la zona fronteriza Fuente: CAP 2021.

La ausencia de control de los actores locales (en general a nivel de los productores primarios, artesanales, micro y pequeños comercios) que operan con pequeñas escalas del producto determina que otros actores (generalmente no-locales) que participan en los eslabones más dinámicos (procesamiento, comercialización, mercadeo, financiamiento, etc.)

sean los privilegiados en la distribución del valor agregado dentro de las cadenas particulares. Los actores económicos de las comunidades fronterizas no tienen esa capacidad, en tanto actúan como agentes individuales a expensas de los intermediarios, mayoristas, transportistas, procesadores, etc. que imponen las condiciones del mercado. Se trata de una relación de intercambio desigual entre muchos y pocos, a favor de estos últimos.

Es de notar que la estrechez de la base económica de la zona fronteriza, debido a la dependencia estructural de la actividad agropecuaria de baja productividad y del comercio de pequeña escala, también es el resultado de ese proceso de acumulación y generación de riqueza que no se reintegra a los territorios de la zona. De este modo, la capacidad de *desarrollo endógeno* se minimiza y con ello se inhiben las opciones de diversificación productiva para crear nuevas oportunidades de ocupación de la población, especialmente para los jóvenes y mujeres, y así ampliar la base económica de esos territorios.

Las distintas cadenas de valor vinculadas a las economías territoriales fronterizas se estructuran de distintas maneras, pero todas ellas operan como mecanismos de extracción de riqueza en favor principalmente de actores externos (dominicanos y haitianos). Algunas características de las principales cadenas de valor que involucran a productores de pequeña escala se describen a continuación.

Además de las unidades productivas agropecuarias, en la ZF hay un total de 23.419 establecimientos no agrícolas (comercio, manufactura y servicios), según las cifras del Registro Nacional de Establecimientos (RNE 2014-2015). El 63,2 % está concentrado en la parte norte, el 27,7 % se ubica en la parte sur y el restante 9 % en la parte central. Solamente Monte Cristi concentra el 30,3 % de estos establecimientos. En cambio, Independencia tiene apenas el 6,7 %. Las actividades no agrícolas están concentradas en los centros urbanos cabeceras de las provincias porque ellos tienen la mayor proporción de los habitantes. Además, precisamente por esa razón, son también los nodos de articulación económica más importantes.

Solo en Pedernales (zona franca), Monte Cristi (fabricación de metales y elaboración de alimentos) y en Santiago Rodríguez (embotelladora, plástico, casabe y muebles) se distingue una actividad industrial manufacturera de importancia. El turismo de mar y playa luce todavía una actividad emergente

en Pedernales y Monte Cristi, y el ecoturismo es prácticamente inexistente. En estas provincias, la pesca marina sigue siendo una actividad artesanal.

Dentro de las actividades no agrícolas, el comercio aparece con el mayor peso relativo en la ocupación de la población de todas las provincias de la ZF. Sin embargo, se reconoce que se trata de una actividad mayoritariamente de pequeña escala, familiar, de 1 o 2 empleados, y orientada fundamentalmente a la venta de bienes básicos que demandan los hogares diariamente. El comercio es, en sentido estricto, un conjunto de colmados, “pulperías” y “ventorrillos”, puestos callejeros y en mercados públicos para la venta de alimentos y otros bienes básicos de la canasta familiar (ENHOGAR 2018).

Estas características reflejan la estrechez del mercado fronterizo que no permite una mayor diversificación de los negocios. Fuera de la singularidad de algunas empresas manufactureras relativamente grandes en algunas de las provincias fronterizas, el resto de los establecimientos son mayoritariamente negocios de pequeña escala. De esta forma, se reproduce sostenidamente el círculo vicioso de los territorios fronterizos: **mercado estrecho de bienes y servicios, ausencia de inversiones nuevas, pequeños negocios de subsistencia, bajos salarios, ausencia de oportunidades laborales, y emigración.**

## EL COMERCIO BINACIONAL

Entre República Dominicana y Haití existe el **comercio formal** (registrado por la Dirección General de Aduanas - DGA) que opera a través de los principales centros urbanos limítrofes (Pedernales, Jimaní, Comendador y Dajabón). Jimaní es el punto más importante para el paso de mercancías de este tipo de comercio. Según los datos de la DGA para el año 2017<sup>2</sup>, las exportaciones formales hacia Haití ascendieron a US\$ 763,51 millones (RD\$ 36.878 millones); en cambio las importaciones alcanzaron US\$ 40,93 millones (RD\$ 1.977 millones), es decir, el 5,4 % de las exportaciones. Claramente el balance comercial con Haití es altamente favorable a la República Dominicana. Sin embargo, el comercio formal no tiene vinculación significativa

con las economías territoriales fronterizas, fuera de los empleos públicos<sup>3</sup> que demandan esas transacciones comerciales y el movimiento de personas de un país a otro en las localidades correspondientes.

Existe otro tipo de actividad comercial con Haití: **los mercados binacionales informales.**<sup>4</sup> De hecho, la actividad más emblemática de la economía fronteriza está representada por los mercados binacionales informales. Las relaciones desiguales de poder también están presentes en este tipo de actividad. En efecto, estos mercados constituyen el mejor ejemplo de cómo el proceso histórico de construcción social del territorio ha convertido a la ZF en un espacio geográfico de extracción de riquezas a través de distintas cadenas de valor. Esos mercados son la mejor expresión de cómo el capital extraterritorial ejerce el dominio y apropiación de las economías territoriales, dejando de lado a las comunidades fronterizas. De ser exclusivamente pequeños intercambios con carácter de subsistencia entre las comunidades fronterizas dominicanas y haitianas, los mercados binacionales han pasado a ser espacios de grandes negocios (dominicanos y haitianos) de productos industriales, agroindustriales y agropecuarios manejados por actores de gran capacidad financiera. El predominio de estos sectores económicos se distribuye de forma distinta

**“LAS DISTINTAS CADENAS DE VALOR VINCULADAS A LAS ECONOMÍAS TERRITORIALES FRONTERIZAS SE ESTRUCTURAN DE DISTINTAS MANERAS, PERO TODAS ELLAS OPERAN COMO MECANISMOS DE EXTRACCIÓN DE RIQUEZA EN FAVOR PRINCIPALMENTE DE ACTORES EXTERNOS (DOMINICANOS Y HAITIANOS).”**

en cada uno de los cuatro bloques del comercio fronterizo.

Aunque existen en muchos puntos de la frontera, los mercados binacionales informales tienen presencia significativa en las ciudades de Pedernales, Jimaní, Comendador y Dajabón<sup>5</sup>. El mercado informal de Dajabón es el que mueve el mayor volumen de mercancías y vincula el mayor número de vendedores y compradores. Estos mercados se han convertido en la principal actividad económica de Dajabón.

Tal como señala Del Rosario (2007:13), *“El mercado Binacional de Dajabón es la fuente principal de ingresos para las familias de ambos lados de la frontera, beneficiando fundamentalmente a los empresarios dominicanos, que exportan numerosas mercancías, muchas de las cuales no son competitivas en otros mercados internacionales, favoreciendo de manera margi-*

*nal a los actores económicos locales, debido a factores como la precariedad de la infraestructura del mercado, la pobreza de la región, la debilidad de los recursos humanos, entre otros.”*

La economía de las comunidades donde tienen lugar los mercados informales no se puede entender al margen de éstos. Es una actividad que crea un gran dinamismo en las economías locales; pero, a pesar de ello, no ha sido aprovechada con las mejores ventajas por las comunidades fronterizas dominicanas. Se conoce que hay una presencia progresiva de actores y productos de origen externo que se mueven en esos mercados fronterizos para solo dejar los beneficios marginales en las comunidades locales.

En el caso de Pedernales, los productos industriales, tanto exportados como importados, tienen el mayor peso relativo dentro del total comercializado. En Independencia, son los productos agropecuarios los que prevalecen. En cambio, en Elías Piña predominan los productos agroindustriales en las exportaciones y los industriales en las importaciones. Dajabón tiene una estructura similar a Elías Piña: exportaciones mayoritariamente agroindustriales pero mayor peso de productos industriales en las importaciones.

El total de exportaciones a través de los mercados binacionales informales ascendió a US\$ 331,57 millones (RD\$ 16.015 millones a la tasa de cambio de ese año); mientras las importaciones tuvieron un valor de US\$ 98,08 millones (RD\$ 4,737 millones) en 2017. Se trata de un gran negocio de US\$ 429,6 (RD\$ 20.750 millones). Las importaciones en el mercado binacional informal representan el 30 % de las exportaciones. Los mercados informales favorecen principalmente a la República Dominicana. El valor de las exportaciones supera 3,4 veces el valor de las importaciones en el marco de los mercados binacionales informales.

Dajabón constituye el principal punto comercial dentro de esos mercados. Para 2017, según las cifras del Banco Central (2021), las exportaciones a través de ese mercado ascendieron a US\$ 118,4 millones (36 % del total exportado), y las importaciones alcanzaron US\$ 44,9 millones (46 % del total importado). Del valor total del comercio binacional informal (US\$ 429,6 millones) las transacciones por Dajabón representan el 38 %.

Igual como ocurre en el comercio formal, en el caso de los mercados binacionales informales el balance

comercial también favorece en mayor medida a la República Dominicana. El total de las exportaciones formales e informales hacia Haití suma US\$ 1.095,08 millones, mientras el total de las importaciones asciende a US\$ 139,01 millones. Las importaciones formales e informales desde Haití solo representaron el 12,7 % del valor de las exportaciones hacia ese país en 2017. Es decir, por cada US\$ 1 importado hay US\$ 7,9 exportados.

En términos del valor de las transacciones no hay otra actividad económica centrada en la ZF comparable con los mercados binacionales informales en el año 2017<sup>6</sup>. Pero lamentablemente, no son las comunidades fronterizas las que obtienen las mayores ventajas de este comercio.

Es interesante ver la composición de las exportaciones e importaciones en los mercados binacionales informales, en términos de los principales productos (Tablas 1 y 2). En el caso de las exportaciones, el 28,2 % son productos agropecuarios. La habichuela ocupa la primera posición de importancia (US\$ 23,3 millones). En cambio, los zapatos usados (30,1 %) y la ropa usada (2 %) son los productos importados de mayor peso relativo. Ambos productos suman US\$ 52 millones en 2017.

Llama la atención el caso de los zapatos usados. Mientras hay un volumen de exportaciones equivalente a US\$ 10,5 millones, existe otra contraparte importada de US\$ 29,5 millones. Estos datos sugieren que hay un flujo significativo de estas mercancías desde Haití hacia el país y viceversa. Por el alto valor de estas transacciones (y la cantidad de zapatos que implica), resulta evidente que la gran mayoría de esos zapatos usados tienen su origen en donaciones del extranjero. Además, este comercio del orden de los US\$ 40 millones solo se puede explicar por el control de algunos mayoristas haitianos y dominicanos que articulan ese juego económico entre los dos países a través de los mercados binacionales informales.

Los zapatos y ropa usados constituyen el mayor negocio en términos de valor de los mercados binacionales informales. Se sabe, por el valor y la cantidad de unidades que representan, que son productos provenientes de donaciones de Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea principalmente. En muchos casos se trata de productos importados que son reexportados al país vecino. Estos intercambios también se realizan con productos prohibidos, como armas, drogas, bebidas alcohólicas, carbón,

Tabla 1. Principales productos exportados hacia Haití

Productos	Valor (US\$)	%
Habichuelas (rojas, negras, pinta)	28.321.032,07	8,5
Pollos (vivos, frescos, congelados, pi)	20.953.899,15	6,3
Huevos frescos	17.125.328,79	5,2
Arroz (puntilla, blanqueado)	16.388.461,56	4,9
Limonos agrios	10.631.623,71	3,2
Zapatos usados	10.537.273,14	3,2
Embutidos (salchichas, salami)	8.785.781,50	2,6
Cocos secos	7.949.666,14	2,4
Pastas alimenticias	7.201.975,96	2,2
Artículos plásticos (sillas, fundas, rol)	6.553.117,97	2
Plátanos	4.109.560,38	1,2
<b>Total principales</b>	<b>138.557.720,37</b>	<b>41,8</b>
<b>Total exportado</b>	<b>331.567.552,14</b>	<b>100</b>

Tabla 2. Principales productos importados desde Haití

Producto	Valor (US\$)	%
Zapatos usados (zapatos, botas, dep)	29.531.914,35	30,11
Ropa usada	22.527.004,52	22,97
Legumbres (guandules, habichuelas)	11.164.326,19	11,38
Ajo	4.212.579,20	4,3
Bebidas alcohólicas (cerveza, whisky)	3.572.458,98	3,64
Cigarrillos	1.652.922,57	1,69
Aguacate	1.398.561,61	1,43
Chivos	817.215,96	0,83
<b>Total principales</b>	<b>74.876.983,38</b>	<b>76,34</b>
<b>Total importado</b>	<b>98.077.128,37</b>	<b>100</b>

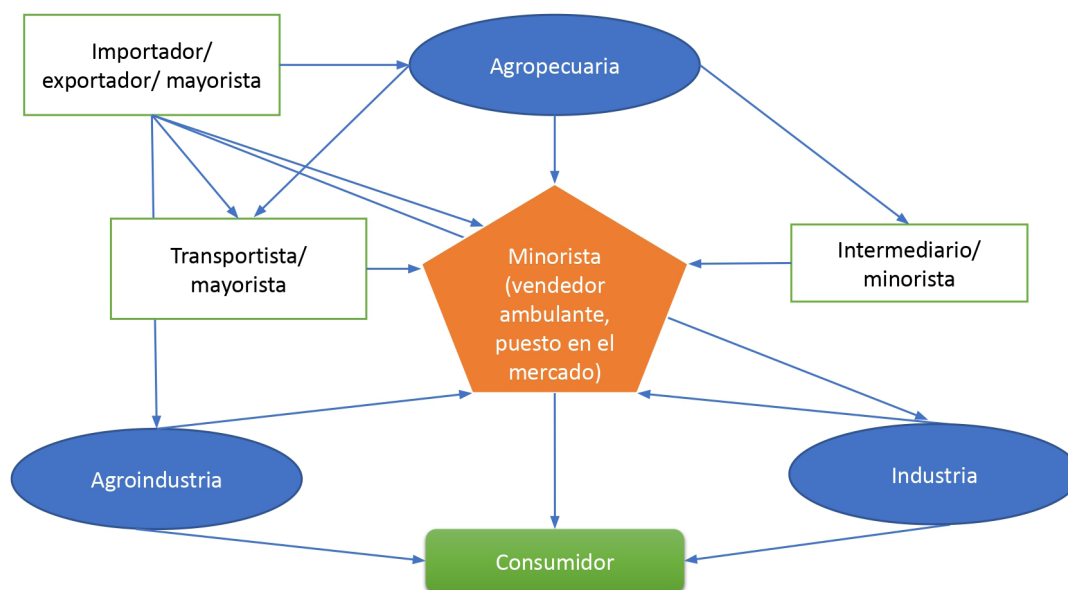
Fuente: Elaborado sobre la base de Banco Central 2021.

vegetales e incluso productos industriales. (Del Rosario 2007, Del Rosario y Gomera 2015, Gomera y Del Rosario 2020).

Una alta proporción de las mercancías que pasan por los mercados binacionales informales fronterizos es renegociada por mayoristas en otros mercados del interior del país, aquí y allá. En la ciudad de Santiago de los Caballeros, como en Santo Domingo, existen puntos comerciales importantes de esas mercancías. De igual manera en Haití, sobre todo en Puerto Príncipe y Cabo Haitiano. Este tipo de relación comercial de amplio alcance es impensable sobre la base de vendedores minoristas que acuden a los mercados a realizar sus transacciones dos veces a la semana, sea como vendedor ambulante o en puestos fijos.

Los mercados binacionales informales favorecen

principalmente a grandes mayoristas/importadores/exportadores que residen generalmente fuera de la ZF. En efecto, como se observa en la Gráfica 1, el flujo de mercancías que son intercambiadas entre República Dominicana y Haití, a través de los mercados binacionales informales, está vinculado a tres grandes sectores productivos (industria, agroindustria y agropecuaria) que configuran múltiples cadenas de valor. Dentro de la dinámica del mercado participan muchos actores (empresas, negociantes particulares y consumidores) dominicanos y haitianos, relacionados con la compra y venta de las distintas mercancías.



Gráfica 1. Cadenas de valor de los mercados binacionales informales  
Fuente: elaborado sobre la base de Banco Central 2021; Del Rosario 2007; Gomera y Del Rosario 2020.

Refiriéndose a los argumentos de Silié, Del Rosario (2007:22) dice que “*el comercio insular es desigual en la medida en que la República Dominicana canaliza hacia Haití excedentes de su producción nacional. En cambio, los haitianos compiten en menor medida con productos propios, pero sobre todo con donaciones y productos importados, que debido a sus bajos aranceles compiten con el mercado dominicano de importación, donde los impuestos son mayores.*” Además, agrega, asumiendo las opiniones de Dilla y De Jesús, “*otra característica de este intercambio comercial es que se constituye en una válvula de escape a las ineficiencias de la economía dominicana, al lograr colocar en un mercado externo productos no competitivos, en ocasiones, productos de desechos que no pudieran ser vendidos ni en el propio mercado interno*” (pp. 22-23).

La amplitud de los mercados binacionales informales es notable. Según los registros del Banco Central (2021), había 849 productos distintos, 487 de exportación y 362 de importación en 2017. Dicho de otro modo, en estos mercados “hay de todo lo que usted quiera”. Hay miles de vendedores y compradores minoristas. En promedio, cada comprador minorista gasta entre RD\$ 1.000 y RD\$ 10.000 por visita al mercado. Y las ventas de los minoristas ascienden a RD\$ 10.000 y menos por día de mercado. Lo que sugiere, dado el valor to-

tal del mercado, que existen otros compradores y vendedores que acaparan grandes volúmenes de mercancías y se apropian del mayor valor agregado.

El mayor valor de estas transacciones comerciales queda en manos de los importadores y/o exportadores y/o mayoristas, transportistas e intermediarios que son los que tienen el control de las cadenas de valor. El gran volumen de productos importados, como el caso de los zapatos y ropa usados, pasa directamente desde los importadores y/o exportadores a mayoristas que revenden a otros actores minoristas del mercado binacional informal y también en otros mercados populares (con la presencia de vendedores haitianos y dominicanos) en distintos centros urbanos del país fuera de la zona fronteriza. Los actores (sin incluir a los consumidores) que aparecen en la Gráfica 1 en torno a los vendedores minoristas que operan directamente en el mercado (vendedores ambulantes, en puesto en la calle, en furgones, etc.) acaparan la mayor parte del valor agregado.

Justamente, según el Primer Censo de Vendedores y Segunda Encuesta de Compradores del Mercado Binacional en la Zona Fronteriza del País y la República de Haití 2010, del CEI-RD (2011), había 5.221 vendedores operando directamente dentro de los mercados binacionales. El 51,1 % de estos eran

vendedores haitianos y el 48,2 % dominicanos; y el restante 0,7 % de otras nacionalidades. Según este censo, 181.077 compradores visitaron los mercados durante el año.

Si suponemos (en un escenario hipotético alcista<sup>7</sup> que el número de vendedores en los mercados aumentó un 50 % en 2017 respecto al 2010, entonces habría 7.832 vendedores en este año. Por otro lado, según los resultados del estudio del Banco Central (2021), el valor total de las transacciones en los mercados binacionales informales en 2017 ascendía a US\$ 429,6 millones (RD\$ 20.707 millones a la tasa de cambio del año<sup>8</sup>). Además, este estudio establece que los vendedores realizan transacciones por un valor promedio de RD\$ 10.000 o menos por día; es decir se trata de un conjunto grande de vendedores minoristas haitianos y dominicanos.

Si se asume que las ventas diarias alcanzan el máximo valor de RD\$ 10.000 por día, como establece el estudio del Banco Central, entonces, el valor de las ventas diarias en el mercado de los 7.832 vendedores sumaría un total de RD\$ 78,3 millones.

Como los mercados se realizan dos veces por semana, entonces hay 104 días de transacciones en el año. Por tanto, el valor total de las transacciones por día de mercado es RD\$ 199,1 millones (RD\$ 20.707 millones / 104 días). Si los vendedores minoristas realizan ventas por RD\$ 78,3 millones por día, se puede establecer que hay RD\$ 120,8 millones por día de transacción que quedan en manos de otros agentes (probablemente transportistas, intermediarios y/o mayoristas).

Así, los vendedores minoristas (7.832) se distribuirían el 39,3 % del valor total de las ventas diarias de los mercados binacionales informales y los transportistas y/o mayoristas (probablemente un número pequeño dada la naturaleza de su negocio) captarían el restante 60,7 %. Es decir, en este escenario, hay una distribución muy desigual del producto de las ventas que favorece a los intermediarios/transportistas y/o mayoristas en el negocio de los mercados binacionales informales. Estos son agentes haitianos y dominicanos que probablemente no residen en las comunidades fronterizas, en su mayor parte. Se sabe que los mercados fronterizos son puntos de tránsito de mercancías que luego se distribuyen en otros mercados del país. Lo mismo sucede en el caso de Haití.

De hecho, el tipo de bienes comercializados en los mercados informales y el valor de estos, tal como lo registra el estudio del Banco Central referenciado, también indica que el control de las cadenas de valor está en manos principalmente de transportistas y/o mayoristas y/o importadores y/o exportadores que en su mayoría no residen ni operan con productos originados en la zona fronteriza, dejando sólo en las comunidades locales las ganancias residuales.

**Desde la perspectiva de la captación del valor agregado, los mercados binacionales informales son cada vez menos fronterizos.** Aquí solo existe la plataforma o la “pantalla” que legitima el gran negocio de actores y productos de origen externo. Aunque sigue siendo una actividad importante para las comunidades pobres ubicadas en ambos lados de la frontera, “muy pocos bienes producidos a nivel local se están comercializando, lo que en nada contribuye a ayudar a los agricultores a escalar la cadena de valor del sistema de subsistencia a la producción comercial” (Matera et al. 2019: 5).

Efectivamente, la cadena de las habichuelas de exportación está controlada por grandes empresarios importadores y/o exportadores de San Juan y Santo Domingo. Lo mismo ocurre con las habichuelas y guandules que provienen de Haití, y las habichuelas pintas provenientes de los Estados Unidos. El café que se mueve desde Haití está controlado principalmente por la gran industria procesadora dominicana. Las importaciones de ajo se mueven a través de grandes importadores/exportadores/procesadores ubicados en el Cibao y Santo Domingo. Los limones agrios que se exportan hacia Haití son producidos mayormente fuera de la zona fronteriza. El flujo de los huevos y pollos del mercado binacional de Dajabón está controlado por grandes empresas del Cibao Central. Los productos industriales que se exportan a través de Pedernales (excepto el cemento), como abonos y fertilizantes, hierro, tanques de gas, plásticos, son controlados por empresas de Santo Domingo.

Es conocido el caso de las tayotas que son producidas en Jarabacoa principalmente, pero los transportistas tienen el control de esa cadena. Los dueños de factorías y molinos del Cibao y San Juan controlan el negocio binacional del arroz. La ropa y los zapatos usados tienen origen fuera de la isla, pero el flujo interno de estos tiene el control de intermediarios mayoristas haitianos y dominicanos que distribuyen en los mercados binacionales y en otros mercados de los centros urbanos del interior. Es-

tos productos se distribuyen en distintos mercados populares dominicanos. La ciudad de Santiago de los Caballeros es un gran punto comercial de ese tipo de mercancías, al igual que Santo Domingo. Lo mismo sucede en el caso de Haití, sobre todo en Puerto Príncipe y Cabo Haitiano. Muchas de las mercancías que entran a República Dominicana son reexportadas hacia Haití a través de los mercados binacionales, sobre todo desde la zona de Elías Piña.

Tal como señalan Gomera y Del Rosario (2020: 93), *“en la medida en que ha ido pasando el tiempo, se ha registrado un proceso de desplazamiento de estos actores locales por vendedores y compradores procedentes de lugares fuera de las provincias y departamentos fronterizos. Concomitantemente con este proceso se ha venido produciendo un cambio de una actividad mayormente de subsistencia a una actividad con características comerciales a mediana y gran escala.”*

### CONCLUSIONES

Como se puede deducir de los argumentos anteriores, tanto por el tamaño y densidad de la población, las condiciones socioeconómicas, el capital humano existente y las características de la actividad productiva local, las provincias de la zona fronteriza tienen una base económica débil y un mercado frágil para consolidar un desenvolvimiento económico vigoroso de manera endógena, a través de una agricultura dinámica, del comercio interno y otros servicios, además de una industria diversificada, para satisfacer la demanda de su población y generar excedentes que puedan ser reinvertidos.

La estrechez de la base material y técnica de la economía de las provincias fronterizas, con una agricultura de pequeña escala y bajo nivel tecnológico, además de micro y pequeños negocios comerciales de carácter familiar e informal, habla de las restricciones para impulsar un proceso de desarrollo sostenido motorizado internamente, con unidades productivas agrícolas y no agrícolas de mayor escala y capacidad para participar favorablemente en los mercados dinámicos nacionales e internacionales.

El empleo es fundamentalmente familiar, informal y de bajos salarios, dependiente de la actividad agropecuaria, el comercio de pequeña escala y, en algunos casos, especialmente en Independencia y Elías Piña, de los empleos gubernamentales de la administración pública y defensa. Bajo estas condiciones es poco probable el surgimiento de una dinámica económica robusta a partir de motores internos, en el contexto del modelo productivo predominante actual.

La estrechez de la base económica de la zona fronteriza, sustentada por una agricultura poco tecnificada y de baja productividad, y vinculado a lo anterior, la ausencia de organizaciones de productores rurales con un nivel adecuado de profesionalización para el negocio colectivo, y la presencia

de una actividad comercial de pequeños negocios familiares en los centros urbanos, que no tienen capacidad para generar empleos y demandar nuevas ocupaciones, competencias y habilidades, expulsa a los jóvenes y mujeres hacia fuera de la zona fronteriza.

Si a lo anterior agregamos la distancia relativamente grande a los centros urbanos de mayor importancia, que reduce la conectividad y la capacidad de oferta y demanda de ciertos bienes y servicios, además de aumentar los costos de transacción, entonces se visualizan de mejor manera las limitaciones de estos territorios para enrolarse en un proceso sostenido de *desarrollo endógeno*.

En ese contexto, una de las fuentes de ingreso más importantes de las comunidades fronterizas son los mercados binacionales informales. Sin embargo, debido al carácter de libre comercio y a la ausencia de políticas gubernamentales, los mercados binacionales informales fueron impulsando una gran demanda de productos, tanto del lado haitiano como dominicano. Esa demanda ha crecido en cantidad y diversidad. No obstante, las comunidades fronterizas dominicanas no han tenido las capacidades para responder a la variedad y volúmenes demandados por el mercado porque los gobiernos tampoco han facilitado el fortalecimiento de esas capacidades.

**"AUNQUE SIGUE SIENDO UNA ACTIVIDAD IMPORTANTE PARA LAS COMUNIDADES POBRES UBICADAS EN AMBOS LADOS DE LA FRONTERA, "MUY POCOS BIENES PRODUCIDOS A NIVEL LOCAL SE ESTÁN COMERCIALIZANDO, LO QUE EN NADA CONTRIBUYE A AYUDAR A LOS AGRICULTORES A ESCALAR LA CADENA DE VALOR DEL SISTEMA DE SUBSISTENCIA A LA PRODUCCIÓN COMERCIAL" (MATERA ET AL. 2019: 5)."**

Aunque en gran medida las comunidades fronterizas (particularmente Dajabón) dependen de esos mercados, las cifras indican que la mayor proporción del valor de las transacciones favorece desproporcionadamente a algunos agentes externos, dejando en los miles de vendedores minoristas que participan directamente en los mercados una parte reducida del valor total de estas operaciones de compra y venta. Dicho de otra manera, los mercados binacionales informales son una gran fuente de ingresos que se distribuyen desigualmente entre los distintos actores. Dentro de las cadenas de valor que configuran los mercados binacionales informales, los actores y productos de las comunidades fronterizas participan con un peso relativamente bajo en el valor agregado, con respecto a otros actores y productos externos.

Es así como otros actores de gran capital fueron incursionando en el mercado binacional informal aprovechando las ventajas del comercio libre, la gran demanda de productos y la ausencia de políticas claras, dejando al margen a las comunidades fronterizas<sup>9</sup>. Llegado a este punto, no parece posible eliminar o reducir el negocio de las empresas y personas externas que intervienen en el mercado binacional como vendedores y compradores. El gran desafío es cómo lograr que las comunidades fronterizas aprovechen de mejor manera la dinámica de esos mercados, tanto en el caso de productos agrícolas como no agrícolas. Se trata, pues, de una transformación de las relaciones de poder en los mercados binacionales informales para convertirlos en negocios más inclusivos e impulsores de verdaderas economías territoriales fronterizas.

Esto significa que habría que promover un modelo productivo robusto y diversificado que genere nuevos empleos, ingresos y encadenamientos productivos suficientes para dar lugar a un círculo virtuoso de crecimiento, vinculado a los recursos

naturales (agricultura, pesca, minería, turismo de playa y montaña, etc.), al comercio binacional, a la industria y servicios diversos. Lo que implica una transformación productiva e institucional radical en el contexto de los territorios fronterizos dominicanos.

## NOTAS

1. “Esta cualidad contradictoria de las cadenas de valor se incrementa cuando estas articulan regiones transfronterizas (RTF), las que pueden definirse como territorios contiguos sobre límites internacionales que llegan a constituir sistemas espacio/temporales de diferentes naturalezas y escalas... se constituyen desde dos fuentes de conflictividad. La primera se deriva de la propia naturaleza de la dinámica de intercambios en las regiones transfronterizas –basada en la asimetría socioeconómica, el intercambio desigual y las ganancias diferenciales–, que las configuran como recursos. La segunda, porque la superposición de territorialidades implica la coexistencia contradictoria de dos soberanías, lo cual incide no solo en la coexistencia de configuraciones identitarias distintas que orientan la acción de los individuos y grupos sociales, sino también de institucionalidades diferentes” (Dilla y Contreras 2020: 10-11).

2. Tomamos las cifras de 2017 de la DGA como referente para compararlas con los datos del mercado informal levantados por el Banco Central en ese mismo año (Banco Central 2021).

3. En los cuatro cruces fronterizos aprobados por ambos países hay un número importante de empleados de la administración pública, defensa y regulación, que tiene un peso importante en la ocupación, principalmente en Jimaní y en menor grado en Comendador.

4. Utilizamos este término “mercados binacionales informales” según el Banco Central (2021) porque resulta más específico que

el término “mercados fronterizos” utilizado en la Ley No. 2016-11.

5. El estudio del Banco Central (2021) define cuatro zonas geográficas denominadas “bloques”. Cada bloque incluye un punto o localidad cabecera y varios mercados secundarios de menor importancia: Bloque I-Dajabón (Dajabón, Loma de Cabrera, Restauración, El Corozo, Tiroly y Guaya-

**"LA ESTRECHEZ DE LA BASE MATERIAL Y TÉCNICA DE LA ECONOMÍA DE LAS PROVINCIAS FRONTERIZAS, CON UNA AGRICULTURA DE PEQUEÑA ESCALA Y BAJO NIVEL TECNOLÓGICO, ADEMÁS DE MICRO Y PEQUEÑOS NEGOCIOS COMERCIALES DE CARÁCTER FAMILIAR E INFORMAL, HABLA DE LAS RESTRICCIONES PARA IMPULSAR UN PROCESO DE DESARROLLO SOSTENIDO MOTORIZADO INTERNAMENTE, CON UNIDADES PRODUCTIVAS AGRÍCOLAS Y NO AGRÍCOLAS DE MAYOR ESCALA Y CAPACIDAD PARA PARTICIPAR FAVORABLEMENTE EN LOS MERCADOS DINÁMICOS NACIONALES E INTERNACIONALES."**



jayuco); Bloque II-Elías Piña (Comendador, ciudad y el Carizal, Los Cacaos, Bánica, Pedro Santana, Hato Viejo, Las Matas de Farfán, Hondo Valle y Cañada Miguel); Bloque III-Independencia (Jimaní, incluye Malpaso y Tierra Nueva y Cacique Enriquillo); Bloque IV-Pedernales (La Puerta).

6. El conjunto de las empresas de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (ZEDF), acogidas a la Ley 28-01, generaron un ingreso total de RD\$ 19.505 millones (Isa 2020: 35).

7. La literatura existente sobre los mercados binacionales informales da cuenta de que hay restricciones importantes para la entrada de vendedores al mercado, especialmente debido al control de asociaciones de vendedores que operan en esos mercados (Del Rosario 2007; Gomera y Del Rosario 2020). No hay información publicada acerca de quiénes controlan esas asociaciones. Es probable que haya información en los gobiernos municipales quienes cobran arbitrios por espacios y controlan la cantidad de vendedores que pueden comercializar en estos mercados. Además, existen financiadores informales en los mercados que podrían tener gran conocimiento e influencia sobre los vendedores. Esta información daría mucha luz para explicar la existencia de las barreras a la entrada.

8. Tasa de cambio = 48.3.

9. Esta situación crea interrogantes importantes respecto a la eficacia de la nueva ley 12-21. ¿Qué ventajas tiene esta ley cuando se pueden realizar transacciones comerciales a través del mercado binacional informal, sin importar la ubicación de la empresa?

## BIBLIOGRAFÍA

- CBanco Central. 2021. Estudio económico. Mercado fronterizo dominico-haitiano 2014-2018. Santo Domingo. DO.
- Banco Mundial. 2009. Una nueva geografía económica. Informe sobre el desarrollo mundial. Banco Mundial. Washington, D.C. US.
- CAP (Consultores y Asesores Profesionales S.R.L.) 2021. Zonificación de Áreas productivas en la Frontera. Consultoría BID/MEPyD.
- CEI-RD (Centro de Exportaciones e Inversiones de la República Dominicana. 2011. Primer Censo de Vendedores y Segunda Encuesta de Compradores del Mercado Binacional en la Zona Fronteriza del País y la República de Haití 2010. Santo Domingo. DO.
- Del Rosario, J.; Gomera, W. 2015. Caracterización del intercambio formal e informal entre la República Dominicana y la República de Haití: 2007-2013. UNAPEC. Segunda Jornada Científica Universidad-Empresa-Desarrollo 2015. Santo Domingo. DO.
- Del Rosario, Juan. 2007. La dinámica comercial entre República Dominicana y Haití en la frontera norte-Dajabón y nordeste-Wanamant. Solidaridad Fronteriza. Dajabón. DO.
- Del Rosario, Pedro Juan. 2021. Territorios y conflictos hidrosociales. Revista Desarrollo y Territorio, No. 10. Julio 2021. Red de Desarrollo Territorial para América Latina y el Caribe (RedDETE).

- DGA (Dirección General de Aduanas). Estadísticas sobre exportaciones e importaciones. Disponible en línea. Santo Domingo. DO.
- Dilla, H.; Contreras, C. 2020. Flujos comerciales agroalimentarios en una región transfronteriza dominico/haitiana: Elías Piña/Departamento Central. Revista de Estudios Fronterizos. Volumen XX, Número 1. Enero-Junio 2020.
- ENFT (Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo). 2015. Banco Central de la República Dominicana. Santo Domingo. DO.
- ENHOGAR (Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples). 2008-2018. Oficina Nacional de Estadísticas. Santo Domingo. DO. Disponible en línea.
- Gomera, W.; Del Rosario, J. 2020. Diagnóstico prospectivo de las condiciones socioeconómicas y ambientales de la zona fronteriza de República Dominicana y Haití. Santo Domingo. DO.
- Isa, Pavel. 2020. Evaluación del impacto de la ley 28-01 que crea una zona especial de desarrollo fronterizo. Documento preparado para el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD). Santo Domingo. DO.
- Matera, M.; Speck, M., Sandin, L.; Schneider, M. 2019. Comercio Transfronterizo y Corrupción en la Frontera Dominico-Haitiana. CSIS Americas Program (Centro para Estudios Estratégicos e Internacionales). USAID. Washington. D. C. US.
- MEPyD (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo). 2021. Diagnóstico de las brechas estructurales de la Zona Fronteriza-Productividad. Santo Domingo. DO.
- MEPyD (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo), 2021. Presentación. Miguel Ceara-Hatton. Retos, desafíos y oportunidades de desarrollo en la Zona Fronteriza. Santiago de los Caballeros. DO.
- ONE (Oficina Nacional de Estadísticas). 2010. IX Censo Nacional de Población y Vivienda. Santo Domingo. DO.
- ONE (Oficina Nacional de Estadísticas). 2015. Estimaciones y proyecciones de la población por región y provincia 2000-2030. Santo Domingo. DO.
- ONE (Oficina Nacional de Estadísticas). 2016. División territorial. Santo Domingo. DO.
- RNE (Registro Nacional de Establecimientos). 2016. Informe General del Registro Nacional de Establecimientos. Volumen I / 2014-2015. Santo Domingo. DO.



# APUNTES PARA PENSAR EL DESARROLLO TERRITORIAL DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO.

## EL PROGRAMA DE CADENAS DE VALOR INCLUSIVAS DE RAFAELA, ARGENTINA<sup>1</sup>



### DENISE ZENLUSEN

Doctora en Antropología (UBA). Becaria Posdoctoral de CONICET. Docente UNER y UNRaf. Directora del Proyecto de Investigación “Las migraciones recientes en la ciudad de Rafaela” (SlyTT- UNRaf) e integrante de la Red de Investigación Argentina sobre Migraciones Internacionales Contemporáneas (IAMIC).



### ELEONORA SPINELLI

Magister en Planificación y Gestión de Procesos Comunicacionales (UNLP). Lic. en Comunicación Social. Docente UNLP y MDT (UTN FRRa/BA). Investigadora del Laboratorio de Investigaciones en Comunicación y Género e invitada del Instituto Praxis (FRRa UTN). Directora de Inclusión Educativa y Articulación (UNLP).



### JOSEFINA PARRA

Lic. en Ciencia Política (UNR). Maestrando en FLACSO, Maestría en Género, Sociedad y Políticas. Docente UNRAF. Coordinadora Diplomatura en Gestión Local para el Desarrollo Territorial (UTN-SEOM-Municipalidad de Rafaela). Miembro del Instituto PRAXIS (FRRa UTN.) Desempeña funciones de gestión en la Municipalidad de Rafaela.



### EVA MENARDI

Lic. en Comunicación Social (UNR); especialista en Gestión Cultural (Flacso/Untref) y maestranda en Desarrollo Territorial (UTN FRRa). Docente UNRAF y MDT (UTN FRRa), y en Diplomaturas vinculadas al Desarrollo, Cultura y Género (UNC, UNRAF, Municipalidad Rafaela). Coordinadora de Proyectos en la Subsecretaría de Industrias Culturales del Ministerio de Cultura de Santa Fe.

## RESUMEN

En los últimos años la perspectiva de género ha cobrado mayor visibilidad como una herramienta teórico-metodológica clave para analizar distintos procesos sociales. Sin embargo, es aún incipiente su incorporación y articulación con los distintos enfoques y debates sobre el desarrollo territorial en América Latina.

Este artículo explora las potencialidades de la perspectiva de género para pensar procesos y experiencias vinculadas al desarrollo territorial. Para ello, en primer lugar, realiza un recorrido bibliográfico por diferentes trabajos en pos de indagar y reconstruir la articulación entre perspectiva de género y desarrollo territorial en la producción académica de América Latina. En segundo lugar, el artículo recupera las contribuciones de esta articulación para sistematizar una experiencia concreta de la ciudad de Rafaela (Santa Fe-Argentina). Finalmente, reflexiona sobre la importancia de incorporar al género como una categoría social estructurante de las dinámicas y los procesos que suceden en los territorios.

*PALABRAS CLAVES: Género; Desarrollo Territorial*

## ABSTRACT

Doing the past few years, the gender perspective has gained greater visibility as a theoretical-methodological tool for analyzing different social processes. However, its incorporation and articulation with the different approaches and debates on territorial development in Latin America is still incipient.

This article analyses the potentiality of gender perspective to approach territorial development processes. To do so, it carries out a bibliographic review in order to identify the articulation between gender perspective and territorial development in Latin American academic production. Secondly, this article makes use of these contributions to systematize a specific experience in the city of Rafaela (Santa Fe-Argentina). Finally, it discusses the importance of incorporating gender as a structuring social category for the dynamics and processes that take place in these territories.

*KEY WORDS: Gender; Territorial Development*

## INTRODUCCIÓN

La perspectiva de género implica la adopción de un

punto de vista que permite observar la presencia de una estructura de poder asimétrica que asigna valores, posiciones, hábitos, diferenciales a cada uno de los sexos y por ende estructura un sistema de relaciones de poder conforme a ello. Las desigualdades de género se pueden observar, por lo tanto, en distintas esferas de las relaciones sociales: en lo social, político y económico. La presencia de cualquier tipo de asimetrías -desde las más visibles en el ámbito de acceso a los puestos de conducción, la toma de decisión o los modelos sexistas de reparto del trabajo hasta otras más complejas- consolidan modelos en donde difícilmente las mujeres puedan acceder al ejercicio de una ciudadanía plena.

En los últimos años la perspectiva de género ha cobrado mayor visibilidad como herramienta teórico-metodológica clave para analizar distintos procesos sociales. Sin embargo, es aún incipiente la articulación de esta perspectiva con los distintos enfoques y debates sobre el desarrollo territorial en América Latina.

Retomando la propuesta de Albuquerque (2007) entendemos al Desarrollo Territorial, como un proceso con características multidimensionales vinculadas al desarrollo económico, social, urbano ambiental y al desarrollo institucional. Y agregamos, todo proceso de desarrollo territorial contiene las relaciones sociales y las desigualdades entre varones, mujeres y diversidades, sus diferentes condiciones y posiciones, sus necesidades y expectativas, las jerarquías de poder y toma de decisiones; relaciones y jerarquías culturalmente determinadas.

Dicho esto, en este artículo proponemos reflexionar sobre la incorporación de la perspectiva de género al enfoque del desarrollo territorial. Para ello, en primer lugar, realizamos un recorrido bibliográfico que permite conocer qué se entiende por perspectiva de género y por qué es importante incorporarla de manera transversal en los procesos de desarrollo territorial. En segundo lugar, se presenta el Programa Cadenas de Valor Inclusivas de la Ciudad de Rafaela (Santa Fe-Argentina) para reflexionar, a partir de esa experiencia concreta, sobre la importancia y la necesidad de incorporar al género como una categoría social estructurante de las dinámicas y los procesos que suceden en los territorios.

Este trabajo surge de un proceso de reflexión iniciado con compañeras feministas del Instituto de Investigaciones Praxis (UTN-FRRaf), con quienes desde nuestras diversas disciplinas nos encontramos

en la construcción, la lucha y el deseo de espacios y territorios más igualitarios. Consideramos necesario y urgente incorporar los debates en torno al género a los procesos de desarrollo territorial de América Latina.

### LA PERSPECTIVA DE GÉNERO Y EL DESARROLLO TERRITORIAL

Partimos de entender el concepto de patriarcado como un sistema simbólico, en el que no solo hay varones que oprimen y mujeres subordinadas, sino también una compleja elaboración de valores alrededor de lo masculino y femenino que trasciende el ámbito económico y alcanza lo que en una sociedad se considera como deseable. Este sistema, establece un mundo donde las mujeres “están cautivas de un lugar en la sociedad, de un espacio, de un territorio, es decir, de unas posibilidades de vida escasa y limitadas para ellas, y plenas para otros grupos de la sociedad” (Lagarde, 2013, p. 70). En esta línea, Amoros sostiene que el patriarcado plantea que el poder masculino asociado a un sistema familiar y social, pero también ideológico y político con el que los varones “a través de la fuerza, la presión directa, los rituales, la tradición, la ley o el lenguaje, las costumbres, la etiqueta, la educación y la división del trabajo” (1991, p. 666) determinan cuál es o no es el lugar que las mujeres deben ocupar con el fin de estar en toda circunstancia sometidas al varón.

En ese sentido, el concepto género intenta describir un fenómeno de carácter cultural (lo que se concibe como masculino y femenino no es natural ni universal sino que es construido y difiere según las culturas, las razas, las religiones), histórico (lo que cada cultura entiende cómo masculino y femenino varía de acuerdo a los diferentes momentos históricos) y, fundamentalmente, relacional (lo que se entiende por masculino se define en relación con lo que se entiende por femenino, y viceversa, en un horizonte de significaciones mutuas).

Introduciendo un posible “uso común” de dicha categoría, y retomando las ideas de Haraway, género es un concepto desarrollado para contestar la naturalización de la diferencia sexual en múltiples terrenos de lucha. La teoría y práctica feministas en torno al género tratan de explicar y de cambiar los sistemas históricos de diferencia sexual, en los que los hombres y las mujeres están constituidos y situados socialmente en relaciones de jerarquía y antagonismo (1995, en Fabbri 2014).

**“TANTO LA POSICIÓN COMO LOS INTERESES ESTRATÉGICOS DE LAS MUJERES REPRESENTAN LOS MAYORES DESAFÍOS AL DESARROLLO TERRITORIAL, QUE SUPONE LA ARTICULACIÓN ENTRE PERSONAS CON CAPACIDAD DE CAMBIO, LA CONSTRUCCIÓN DE UN SUJETO COLECTIVO, LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, EL DIÁLOGO Y LA BÚSQUEDA PERMANENTE DE CONSENSOS Y ESTRATEGIAS DE ARTICULACIÓN ENTRE AGENTES DIVERSOS CON EXPECTATIVAS MUY DISÍMILES PERO CON EL MISMO OBJETIVO: LA TRANSFORMACIÓN TERRITORIAL”**

La perspectiva de género implica la adopción de un punto de vista que permite observar los diferentes fenómenos de la realidad según las implicaciones y efectos que tienen esas desigualdades de géneros, evitando así los sesgos androcéntricos y sexistas de las miradas –mal llamadas- “neutrales”. Como sostiene Gamba (2007), ayuda a reconocer las relaciones de poder que se dan entre los géneros, en general favorables a los varones como grupo social y discriminatorias para las mujeres. Estas relaciones han sido constituidas social e históricamente y son constitutivas de las personas, atraviesan todo el entramado

social y se articulan con otras relaciones sociales, como las de clase, etnia, edad, preferencia sexual y religión.

De esta manera entendemos que el problema central no radica en la diferenciación sexual sino en cómo se operativiza la dominación masculina, por ello, analizar con perspectiva de género implica reconocer un “sistema simbólico desplegado dentro de una estructura dual asimétrica, jerárquica que incluye conjunto de signos y símbolos con un lenguaje propio” (Vázquez y Urbiola, 2014, p.162) que en los territorios supone trayectorias diferencias tanto para varones como para mujeres.

Ahora bien, como mencionamos Albuquerque (2007) propone pensar al desarrollo territorial como un proceso multidimensional. Es decir, compuesto por diferentes dimensiones vinculadas entre sí: el desarrollo económico, social, urbano ambiental y el institucional, que apuntan a mejorar las capacida-

des y la calidad de vida de las personas que habitan y transitan los territorios. En ese sentido, género -en tanto categoría social y estructurante de los procesos sociales- resulta una dimensión transversal a esos procesos y constitutiva de los territorios. No podemos pensar un desarrollo territorial sin incluir las desigualdades existentes en términos de género.

En línea con este planteo, Massolo (2006) nos ofrece algunas pistas para reflexionar sobre esta articulación. La autora parte del supuesto que “lo local”, contiene las relaciones sociales y las desigualdades entre varones y mujeres, sus diferentes condiciones y posiciones, sus necesidades y expectativas, las jerarquías de poder y de toma de decisiones (Massolo, 2006). Tanto la posición como los intereses estratégicos de las mujeres representan los mayores desafíos al desarrollo territorial, que supone la articulación entre personas con capacidad de cambio, la construcción de un sujeto colectivo, la participación ciudadana, el diálogo y la búsqueda permanente de consensos y estrategias de articulación entre agentes diversos con expectativas muy disímiles pero con el mismo objetivo: la transformación territorial.

En línea con este planteo, Massolo (2006) nos ofrece algunas pistas para reflexionar sobre esta articulación. La autora parte del supuesto que “lo local”, contiene las relaciones sociales y las desigualdades entre varones y mujeres, sus diferentes condiciones y posiciones, sus necesidades y expectativas, las jerarquías de poder y de toma de decisiones (Massolo,

2006). Tanto la posición como los intereses estratégicos de las mujeres representan los mayores desafíos al desarrollo territorial, que supone la articulación entre personas con capacidad de cambio, la construcción de un sujeto colectivo, la participación ciudadana, el diálogo y la búsqueda permanente de consensos y estrategias de articulación entre agentes diversos con expectativas muy disímiles pero con el mismo objetivo: la transformación territorial.

En líneas generales, las iniciativas vinculadas a procesos de desarrollo territorial, aún en un contexto de visibilidad de las desigualdades de género y las inequidades históricas sobre las mujeres y sobre todas las formas diversas de vivir las sexualidades, siguen manteniendo una cuenta pendiente con nosotras cuando orientan las acciones sólo en relación con los tradicionales roles de cuidado y maternaje o nos sitúan exclusivamente en los “temas de mujeres”. Si cuando hablamos de género hablamos de poder, de lo que se trata entonces es de subvertir una distribución desigual del poder que ha sido excluyente para unas por sobre otros.

Por ello, es central considerar el género como una categoría social clave de las dinámicas y los procesos que suceden en los territorios y, de este modo, poder ampliar el conocimiento de las dinámicas que allí se desarrollan, las desigualdades que reproducen y las relaciones de poder que se tensionan.



Resulta necesario también resaltar el hecho de que en esos mismos territorios que históricamente fueron constituidos a partir de posiciones de género desiguales, no se puede obviar la existencia de actores que resisten, resignifican y crean nuevas representaciones y prácticas sociales. En ese sentido, Giroux afirma que el poder no es unidimensional; se ejerce no sólo como un modo de dominación, sino también como un acto de resistencia o incluso como una expresión creativa cultural o social (1983). Plantear esto, nos invita y/o obliga a actuar reconociendo la imposibilidad de estar y pensarnos fuera de las relaciones de poder y del propio proceso de desarrollo territorial; pero al mismo tiempo nos desafía a repensar de qué manera estamos involucrados/as en el mismo.

Específicamente, América Latina es una región que sigue enfrentando profundos desafíos en materia de desigualdad. Esta se expresa de múltiples maneras dependiendo del lugar y contexto en donde se reproduce, sin embargo, se observan ciertos patrones de desigualdad que persisten (económicos, de acceso a derechos sociales, políticos, ambientales y culturales, entre otros).

Las desigualdades de género se expresan en distintos ámbitos de dicha dimensión. A nivel micro, en lo que pasa al interior de los hogares: los procesos de toma de decisión, la distribución de los recursos y la decisión de quién hace qué trabajo a cambio de qué remuneración. En el nivel meso las desigualdades se manifiestan en todos los niveles institucionales, como en el mercado laboral, en los sistemas de protección social y en las dinámicas de los mercados. Por último, a nivel macroeconómico, se reconoce que las políticas económicas al operar en un campo atravesado por las relaciones de género impactan de manera diferencial en varones y mujeres.

Luego de este recorrido, a continuación nos interesa poder reflexionar sobre una experiencia particular de una política pensada desde la dimensión econó-

mica del desarrollo territorial que pone en el centro de la escena al género.

### EL MUNDO DEL TRABAJO DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Las contribuciones de los estudios con perspectiva de género y las diversas corrientes feministas han sido centrales para repensar los vínculos de las mujeres y sus modos de inserción en el mundo del trabajo. En particular, desde mediados de los años 1970, gran parte del activismo intelectual y político encarnó fuertes debates frente a las perspectivas liberales y androcéntricas que hegemonizaban los estudios sobre el mercado de trabajo. Asimismo, las feministas realizaron importantes críticas y aportes al campo.

La prolífera producción académica acerca de género y mercado de trabajo publicada en los últimos años nos permite conocer que las inequidades y desigualdades entre mujeres y varones del ámbito laboral se manifiestan, principalmente, mediante distintas oportunidades de acceso al mercado de trabajo, diferentes posibilidades de obtener un empleo remunerado y desiguales condiciones de trabajo. En todos estos aspectos, las mujeres se encuentran en una situación de desventa-

ja respecto de los varones. Primero, tienen mayores dificultades para compatibilizar obligaciones laborales y familiares (o del hogar), lo que limita sus posibilidades de salir a buscar un empleo, bajo la lógica de que el trabajo doméstico no remunerado y el cuidado de personas son atributos “naturales” de lo femenino, por lo tanto una tarea, o un mandato, exclusiva frente a las ocupaciones de los varones. Segundo, aún en caso de que participen en el mercado de trabajo, sus posibilidades de obtener efectivamente un empleo son menores. Tercero, en caso de que obtengan un empleo, la calidad del mismo es, en promedio, menor a la de un varón con similares calificaciones: se encuentran sobrerrepresentadas en ocupaciones de bajos salarios, precarias, a tiempo

**“TANTO LA POSICIÓN COMO LOS INTERESES ESTRATÉGICOS DE LAS MUJERES REPRESENTAN LOS MAYORES DESAFÍOS AL DESARROLLO TERRITORIAL, QUE SUPONE LA ARTICULACIÓN ENTRE PERSONAS CON CAPACIDAD DE CAMBIO, LA CONSTRUCCIÓN DE UN SUJETO COLECTIVO, LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, EL DIÁLOGO Y LA BÚSQUEDA PERMANENTE DE CONSENSOS Y ESTRATEGIAS DE ARTICULACIÓN ENTRE AGENTES DIVERSOS CON EXPECTATIVAS MUY DISÍMILES PERO CON EL MISMO OBJETIVO: LA TRANSFORMACIÓN TERRITORIAL. ”**

parcial, y subrepresentadas en empleos de altos niveles jerárquicos (Pérez, 2008).

Aun cuando la condición social de las mujeres ha mejorado en el mundo entero, perduran severas brechas de desigualdad en numerosos campos (Banco Mundial 2012, Observatorio de Igualdad de Género, CEPAL 2011). Según datos publicados por la OIT (2018), la tasa de participación laboral de mujeres en América Latina en el 2018 superó por primera vez el 50 por ciento, pero aún está por debajo de las de los varones. A su vez, y en comparación con los varones, el desempleo de las mujeres es mayor y la brecha salarial es del 15 por ciento.

Una mirada de cerca de la realidad de las mujeres en el mercado laboral de la región refleja que más trabajo no necesariamente implica mejores trabajos. Uno de los indicadores en los que es posible identificar el impacto de la asimetría en la distribución de los trabajos no remunerados, es la tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral o tasa de actividad.

Al tener una cantidad menor de tiempo disponible, las mujeres participan menos en el mercado de trabajo. Además, se insertan laboralmente con peores condiciones: salarios más bajos, doble jornada (paga y no paga), mayor precarización, altas tasas de desempleo, pobreza de tiempo, entre otras. Sin embargo, la visión extendida de la tasa de actividad no considera el trabajo que se realiza dentro de los hogares como parte de la actividad económica aunque es un fundamento indispensable de la misma e impacta sobre ella.

Argentina no está exenta de lo que sucede en América Latina. Según un Informe realizado por el INDEC (2020), la tasa de actividad de las mujeres es del 49,2 por ciento en comparación con el 70,0 por ciento de los varones y la tasa de empleo de las mujeres es de 43,9 mientras que la de los varones es del 64,0 por ciento. El Informe, señala que la inserción y participación laboral de las mujeres está fuertemente determinada por las etapas del ciclo de vida por las que transitan (INDEC, 2020).

En articulación con estos datos, según un Informe del Ministerio de Economía, si se consideran exclu-

sivamente las horas de trabajo en el mercado de los varones, “estos trabajan 9,8 horas más por semana que las mujeres. Sin embargo, si se suman tanto las jornadas pagas como las no pagas, es posible afirmar que las mujeres trabajan 7 horas más por semana que los varones” (2020, p.7). Recuperando estos datos, podemos afirmar que las mujeres continúan teniendo menor acceso al mercado laboral, menores ingresos, escaso acceso a la seguridad social y siguen sobrecargadas con el trabajo doméstico.

En tal sentido, la fragmentación y heterogeneidad que caracteriza a una parte, cada vez más importante, de la clase trabajadora actual -como lo son las

mujeres- debe analizarse desde una perspectiva que pondere al género como una categoría central para comprender los modos en que se producen las desigualdades. Diversos estudios locales han aportado novedosos elementos para pensar los modos en que las dimensiones de clase y género constituyen elementos imbricados en la conformación del mercado de trabajo y en las

dinámicas de organización del trabajo (Cerruti, 2000; Goren, 2013; Palermo, 2017).

Transparentar las características de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo de nuestro país, plantea un desafío permanente para las políticas sociales y la búsqueda de una perspectiva integral que aborde las de protección social, de promoción y las políticas sectoriales, en particular las laborales. Es a la vez un desafío que requiere de un abordaje amplio que vincule a los actores sociales que integran este espacio, es decir sindicatos y empleadores, Estado y organizaciones sociales.

## **LA CIUDAD DE RAFAELA Y SU MERCADO LABORAL: EL PROGRAMA CADENAS DE VALOR INCLUSIVAS**

La ciudad de Rafaela, cabecera del departamento Castellanos, está ubicada en el centro-oeste de la provincia de Santa Fe. Según las proyecciones realizadas a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda (INDEC, 2010), cuenta con 108.397 habitantes en el año 2020: 53.964 hombres y 54.433

**“SI CUANDO HABLAMOS DE GÉNERO HABLAMOS DE PODER, DE LO QUE SE TRATA ENTONCES ES DE SUBVERTIR UNA DISTRIBUCIÓN DESIGUAL DEL PODER QUE HA SIDO EXCLUYENTE PARA UNAS POR SOBRE OTROS. ”**

mujeres.

La ciudad se distingue de otras áreas del país por haber logrado mantener un ritmo de crecimiento sostenido a nivel económico e industrial basado en el fuerte protagonismo de pequeñas y medianas empresas (Peiretti, 2017, p. 48). Alrededor de 540 industrias conforman actualmente la base productiva de la ciudad. A este valor se le debe adicionar 52 empresas del sector software y servicios informáticos.

El perfil industrial de Rafaela se muestra altamente diversificado aunque tiene un predominio histórico de los sectores alimenticios y metalmecánicos, este último con el 32,8% y el alimenticio con el 29,1% (ICEDEL, 2019).

Desde hace más de 10 años, el Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local de la Municipalidad, realiza el Relevamiento Socioeconómico: una investigación local que busca comprender los efectos que las dinámicas económicas producen sobre la situación social y la calidad de vida de las personas, las condiciones de hábitat, el acceso a la salud, la seguridad y el nivel de confort de las viviendas, entre otras cuestiones.

De acuerdo al informe del 2016, año previo al que se da inicio al Programa Cadenas de Valor Inclusivas, se evidencia una ligera caída de la proporción de la población que integra el mercado de trabajo, que en este año representa al 48,4% de la población total. Aparece un incremento en la tasa de desocupación abierta, ubicándose en el 9,4% de la Población Económicamente Activa (PEA), en tanto que la tasa de subocupación demandante registró un aumento de dos puntos con los registros del año 2015, alcanzando a la cifra de 8,0% sobre quiénes componen el mercado de trabajo de la ciudad.

Si se considera en forma conjunta el desempleo y el subempleo demandante, resulta que el 17,4% de la PEA afronta problemas de inserción en el mercado laboral, por no conseguir trabajo o contar con un

empleo de menores prestaciones horarias a las deseadas.

El análisis detallado de la PEA que se hace en el Relevamiento, da cuenta de que siete de cada diez personas, en Rafaela, que buscan activamente una ocupación y no la consiguen son mujeres. A su vez, el desempleo específico de las mujeres es sensiblemente superior al de los varones. “En este sentido, si se considera la cantidad de hombres desempleados, en relación a la cantidad de ciudadanos de sexo masculino que participan de la PEA, el desempleo masculino alcanza al 4,8%, mientras que si se realiza idéntico ejercicio para el caso de las mujeres, su desempleo específico es del 15,1%” (ICEDEL, 2016, p.16). Al interior del grupo de jóvenes también se visibiliza dicha desigualdad: el desempleo de varones menores a 30 años es del 13,7% y para las mujeres de la misma franja etaria alcanza el 31,2% (ICEDEL, 2016).

**“TRANSPARENTAR LAS CARACTERÍSTICAS DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN EL MERCADO DE TRABAJO DE NUESTRO PAÍS, PLANTEA UN DESAFÍO PERMANENTE PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LA BÚSQUDA DE UNA PERSPECTIVA INTEGRAL QUE ABORDE LAS DE PROTECCIÓN SOCIAL, DE PROMOCIÓN Y LAS POLÍTICAS SECTORIALES, EN PARTICULAR LAS LABORALES.”**

El análisis desagregado del desempleo descrito anteriormente permite comprender qué grupos poblacionales detentan mayores obstáculos e inconvenientes a la hora de conseguir una ocupación. Esa información es estratégica en el diseño y en la implementación de medidas específicas para la generación de herramientas de fomento

de la inclusión al mundo del trabajo.

La Municipalidad de Rafaela tiene una trayectoria al respecto, que buscó potenciar cuando en el año 2011 creó la Subsecretaría de Economía Social y Empleo, hoy en día denominada Secretaría de Producción, Empleo e Innovación. En el año 2016, en el marco de la Segunda Jornada de Desarrollo Local y Regional (Villa María-Córdoba), representantes de dicha área y de la Secretaría de Desarrollo Social de la Municipalidad, establecen diálogos con distintas instituciones (El Arca-Mendoza, INCYDE-Córdoba e INTI-Capilla del Monte) para conocer experiencias en el ámbito de la economía social y de negocios inclusivos. A partir de entonces, las Secretarías comienzan a trabajar en el diseño de un programa local sumando al proceso distintos actores del territorio. Durante este proceso



inicial y a partir de su apuesta teórica-política de un enfoque pedagógico para el Desarrollo (Costamagna y Perez, 2013; Costamagna, Perez y Spinelli, 2013), el Instituto de Investigación PRAXIS (FRR-UTN) tuvo un rol central en los procesos de diálogos, en la construcción de capacidades, en el acompañamiento y facilitación de espacios de reflexión entre los actores, y en el enfoque que se le terminó dando al programa. En julio del 2017, la Dirección Nacional de Innovación Social, dependiente del Ministerio de Producción de Nación, visita la ciudad de Rafaela, para trabajar conjuntamente en el Programa Cadenas de Valor Inclusivas (PCVI). Desde ese momento, quedó conformada una mesa de trabajo interinstitucional y un plan de acciones que contempla distintos grupos poblacionales con los cuales trabajar.

El Programa tiene como objetivo fomentar el surgimiento y consolidación de emprendimientos productivos vinculados a la economía social, que permita generar empleo local y contención a colectivos que atraviesan situaciones dificultosas para acceder al mercado formal de trabajo, y crear vínculos entre ellos y empresas y/o agrupaciones de profesionales de la economía tradicional del sector público y privado de la ciudad.

En la primera edición, teniendo en cuenta los datos del mercado laboral local, se decidió trabajar con un grupo de mujeres con habilidades diversas relacionadas al mundo textil con el objetivo de generar entre ellas un espacio de trabajo y encuentro,

un empleo formal que contribuya con la economía familiar. Las mujeres se encontraban desempleadas o con bajos ingresos y, en algunos casos, tenían situaciones familiares y personales complejas, que no le permitían sostener un trabajo de 8 horas diarias.

En uno de los diarios locales de la ciudad<sup>1</sup>, Laura Lencioni -en ese entonces responsable del programa e integrante del Instituto PRAXIS- explicaba:

muchas mujeres rafaelinas se encuentran ante esa disyuntiva: cómo mejorar la economía de su familia y sostener tareas que hacen a la vida y al cuidado de sus hijos, de sus padres, de sus nietos. Es ahí cuando aparecen opciones como la costura, cocinar viandas, hacer trabajos de carpintería. Hay muchas estrategias. Y es esta realidad la que le plantea a la Municipalidad llevar adelante programas nuevos, que permitan a estas personas vivir y sostenerse con lo que saben y les gusta hacer, en la medida de lo que pueden hacer. Y agregamos acá un elemento importante. Hacer de manera colectiva, es decir, junto a otras personas que están en situaciones parecidas (2018).

El programa recupera algunas líneas vinculadas a la Economía Social y Solidaria como propuesta que incluye tanto desarrollos conceptuales como experiencias concretas para la construcción de una economía alternativa a la capitalista centrada en el trabajo y en la reproducción de la vida (Coraggio, 2013). Parte de entender una cadena de valor inclu-

siva como una articulación económica innovadora, que puede colaborar a desarrollar y potenciar dinámicas locales aportando a solucionar problemáticas sociales, económicas y/o ambientales. Implica el fortalecimiento de un actor económico como también la apuesta política por la generación de un actor social relevante, capaz de permitir la satisfacción de necesidades, generar sentidos e introducir valores y principios para la definición de un modelo económico y social más democrático, equitativo y solidario (Casalis, 2006). En ese sentido, hay una fuerte idea de desarrollo local, impacto territorial y de articulación e interrelación entre distintos actores.

En la consolidación del programa participaron diferentes instituciones del territorio como el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES), Universidad Católica de Santiago del Estero Sede Rafaela (UCSE DAR), Universidad Nacional de Rafaela (UNRaf), Instituto Superior del Profesorado “Joaquín V. Gonzalez” -ISP N°2-, Sindicato de Obreros de la Industria del Vestido y Afines (SOIVA), Asociación para el Desarrollo y la Innovación Competitiva Agencia Rafaela (ACDICAR), Dirección Provincial de Economía Social, Emprendedurismo y Agricultura Familiar- dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Arraigo, Dirección de Innovación Social del Ministerio de Producción de Nación y Empresas locales. Junto

con estos actores se involucraron en los procesos otras áreas pertenecientes al municipio local, como el área de Empleo, y la Secretaría de Desarrollo Humano. Los aportes realizados por las diferentes Instituciones fueron diversos, según las capacidades con las que contaban.

A partir de entender a la construcción de conocimiento como algo colectivo en donde el punto de partida es el reconocimiento de los saberes de los actores y su puesta en diálogo con los saberes del formador/persona facilitadora para intentar co-construcción (Costamagna y Larrea, 2017). En este sentido, el Instituto de Investigaciones Tecnológicas y Sociales para el Desarrollo Territorial de la Universidad Tecnológica Nacional Facultad Regional Rafaela PRAXIS, FRRa-UTN) fue el actor facilitador (Costamagna y Larrea, 2017) de este proceso, en tanto puso en diálogo a los diferentes actores en pos de acompañar el rol del municipio.

Luego de dos años de iniciado el programa, el grupo de mujeres logra consolidarse en una cooperativa de trabajo en el año 2020, multiplicando su producción y diversificando tanto sus productos como clientes. La cooperativa se denomina Oreja de Negra debido al fruto de Timbó, un árbol autóctono de la ciudad y de la región. Al fruto se le da diversos usos medicinales y además se utiliza como jabón de piel y de diferentes tejidos textiles.



En el documento elaborado por el área encargada de la implementación del programa, la Secretaría de Producción, Empleo e Innovación de la Municipalidad de Rafaela junto con el Instituto PRAXIS, aparecen distintos aprendizajes y desafíos de la experiencia.

La asociatividad entre productoras textiles surge como un punto valorable. La mayoría de las mujeres que hoy son parte de Oreja de Negra se encuentran desocupadas o trabajando por su cuenta, de manera informal. Hoy han constituido un espacio de trabajo, de contención, que hace de centro productivo pero también de lugar de encuentro donde comparten, aprenden y enseñan. Eso es reconocido por ellas mismas, como nos mencionaba Norma, una productora textil:

además de la costura, hay momentos que los usamos para nosotras, para escucharnos, para tratar de darle ánimo a aquella compañera que determinado día viene con un problemita. Somos compañeras, tratamos de salir adelante como grupo, como amigas.

La experiencia propone otra forma de empleo, de producción y de valor en la cadena productiva. En relación con esto, Vanesa Giailevra – Coordinadora del proceso productivo señala:

queremos encontrar una forma de negocio innovador, que se genere la cadena de valor, que se muestre que detrás de ese trabajo hay mujeres haciéndolo, mujeres poniendo su esfuerzo, sus ganas, su cariño hacia ese producto.

Este programa, que recupera la realidad de las mujeres en el mercado de trabajo de Rafaela, ofrece una propuesta diferente a otros programas destinados a mujeres, como por ejemplo la Asignación Universal por hijo para la Protección Social (AUH) -surgido en el 2009- y el programa “Ellas Hacen” (EH) -en cabeza de Ministerio de Desarrollo Social surgido en el 2013. Si bien ambos programas ponen la atención en las trabajadoras informales y desocu-

padas; en el AUH quedó delineado un subsistema no contributivo dentro de un instrumento de la clásica seguridad social (contributiva), concretamente en el régimen de las Asignaciones Familiares. Las nuevas Asignaciones están destinadas a los trabajadores informales y desocupados y la titularidad se concentra en las madres, más allá de que no sea en ellas donde se origina el derecho a la prestación (Arcidiácono y Bermúdez, 2018). Por su parte, el Programa EH articula diferentes instancias gubernamentales y jurisdiccionales y retoma la exigencia de contraprestaciones a través de la generación de figuras cooperativas creadas desde el gobierno, y con un esquema de capacitaciones que tiene como objetivo fomentar el capital humano. La particularidad del EH es que está destinado a mujeres con 3 hijos o más y/o al menos un hijo discapacitado que reciban

la AUH y/o sean víctimas de violencia como otro de los criterios focalizadores (Arcidiácono y Bermúdez, 2018).

A diferencia de estos dos programas, el Programa Cadenas de Valor Inclusivas no surge como una política de contraprestación ni siquiera exclusivamente para las mujeres. Sin embargo, y a raíz de los datos que se presentaban en la ciudad, la perspectiva de género comenzó a ocupar un lugar central y transversal en el programa. En primer lugar, atendiendo

-como señalábamos anteriormente- a las demandas del territorio en términos de la brecha laboral entre varones y mujeres. En segundo lugar, y a partir de incorporar los aportes de la economía social pero fundamentalmente, del enfoque del desarrollo territorial, las diferentes acciones que se llevaron a cabo en el marco del programa pusieron en escena a las mujeres en tanto trabajadoras y jefas de familia, al mismo tiempo que se buscó articular con diferentes actores del territorio en pos de promover el desarrollo de capacidades conjuntas y potenciar la autonomía de las mujeres. En ese sentido, el rol del municipio fue clave en tanto acompañó este proceso, a partir de capacitaciones, espacios de formación, acceso a maquinarias y equipamientos, articulaciones con los diferentes actores (educativos, culturales, empresariales).

**“LA ASOCIATIVIDAD ENTRE PRODUCTORAS TEXTILES SURGE COMO UN PUNTO VALORABLE. LA MAYORÍA DE LAS MUJERES QUE HOY SON PARTE DE OREJA DE NEGRA SE ENCONTRABAN DESOCUPADAS O TRABAJANDO POR SU CUENTA, DE MANERA INFORMAL. HOY HAN CONSTITUIDO UN ESPACIO DE TRABAJO, DE CONTENCIÓN, QUE HACE DE CENTRO PRODUCTIVO PERO TAMBIÉN DE LUGAR DE ENCUENTRO DONDE COMPARTEN, APRENDEN Y ENSEÑAN.”**

En un contexto que exige cada vez más cambiar la mirada, poner al factor humano en el centro de la escena y transversalizar la perspectiva de género en el diseño de las políticas pública, es clave para pensar y repensar los procesos y agregar valor e innovar en ellos.

### REFLEXIONES FINALES

El *nuevo enfoque del desarrollo territorial*,<sup>2</sup> que pone énfasis principalmente en las capacidades de desarrollo de los diferentes territorios, vino a suponer una reflexión nueva en este tipo de estudios considerando a los actores locales y el territorio donde éstos viven como elementos decisivos de la reflexión sobre el mismo, alejándose de aquellas aproximaciones basadas únicamente en los resultados del crecimiento económico cuantitativo. Ese nuevo enfoque fue, poco a poco, plasmándose en el diseño de políticas públicas.

Desde esta perspectiva, se sostiene que el poder público local debe integrarse en una compleja red de actores e instituciones, siendo su función específica la de orientar el proceso de formulación e implementación de las políticas a través de los recursos, capacidades y competencias que le son propios. Es decir, la implementación de políticas de desarrollo requiere que el municipio actúe como catalizador, facilitador de oportunidades y coordinador, y no solamente como distribuidor de recursos. De esta forma, la dinámica de los procesos de decisión política se ve transformada en una serie de acciones de consulta, consenso y articulación de redes de actores, donde el municipio cumplirá un papel central pero no monopólico. En ese sentido, el rol de PRAXIS, como articulador de debates que se plantean desde la academia y como catalizador de dichos aspectos a partir de la construcción de capacidades resulta estratégico dado que da sustento a la capacidad colectiva de arraigar compromisos, a la sinergia de acciones y recursos de acción entre personas e instituciones. La cooperación surge – o no - de las interacciones de las partes. Por lo que la

2 Nutrido de los escritos de José Arocena, Francisco Alburquerque, Sergio Boisier, Antonio Vázquez Barquero, Francisco Gatto, Enrique Gallichio, Oscar Madoery, entre otros (Costamagna, 2015)

confianza en las relaciones interpersonales e interinstitucionales es ahora un factor considerado de crucial importancia para el desarrollo.

A partir del análisis del Programa Cadenas de Valor Inclusivas en este artículo, pudimos ver como una iniciativa que surge “desde abajo”, es decir de las demandas de los territorios, si encuentra interlocutores/as y diferentes actores locales atentos, es factible que se constituya como una política de desarrollo territorial.

En ese sentido, destacamos el rol de espacios como PRAXIS desde el cual podemos reflexionar sobre la urgencia de incorporar la perspectiva de género en esos procesos, porque entendemos que contribuye a

visibilizar el modo en que las desigualdades entre varones y mujeres se plasman en los distintos territorios, pero también a identificar cómo tales desigualdades, al mismo tiempo que restringen la calidad de vida de las mujeres, afectan las oportunidades de desarrollo de las localidades.

Profundizar la dimensión de género en los procesos de desarrollo territorial constituye una cuenta pendiente y necesaria para construir sociedades más justas. Pero no se resuelve

solamente con incorporar numéricamente a las mujeres y a las diversidades en la construcción de las políticas y de las agendas públicas en los territorios, sino que implica la ocupación de espacios de toma de decisiones, que han sido vedados para nosotras, generando oportunidades de empleos dignos, de crecimiento y de expectativas, de mejores condiciones de vida. Para ello es necesario trabajar sobre iniciativas donde las mujeres seamos protagonistas de nuestros destinos, sin miedos, sin prejuicios, trabajando colectiva y colaborativamente, ampliando y conquistando derechos que en definitiva, contribuirán a un mundo más justo para todos y todas.

### NOTAS

1. TITULO: Este trabajo surge a partir de las reflexiones sobre género que venimos sosteniendo en el Instituto de Investigaciones Tecnológicas y Sociales para el Desarrollo Territorial- PRAXIS (UTN-FRRaf). Agradecemos especial-

mente al director, Pablo Costamagna, por los aportes realizados en este trabajo.

1. Fuente: [https://www.miradorprovincial.com/?m=interior&id\\_um=164962-rafaela-sigue-adelante-el-programa-cadenas-de-valor-inclusivas-emprendedores#:~:text=Cadenas%20de%20valor%20inclusivas%20tiene,que%20puedan%20vender%20su%20producci%C3%B3n.&text=Esto%20es%20en%20t%C3%A9rminos%20generales,una%20empresa%2C%20en%20un%20comercio](https://www.miradorprovincial.com/?m=interior&id_um=164962-rafaela-sigue-adelante-el-programa-cadenas-de-valor-inclusivas-emprendedores#:~:text=Cadenas%20de%20valor%20inclusivas%20tiene,que%20puedan%20vender%20su%20producci%C3%B3n.&text=Esto%20es%20en%20t%C3%A9rminos%20generales,una%20empresa%2C%20en%20un%20comercio)

## BIBLIOGRAFÍA

- Borzaga, C. y Tortia, E. (2009): "Social Enterprises and Local Economic Development", en: A. Noya (Ed.), *The Changing Boundaries of Social Enterprises*. Paris: OECD, pp. 195-228.
- Albuquerque, F. (2007). *Teoría y Práctica del enfoque del Desarrollo Local*. Málaga: OIDLÉS.
- Albuquerque, F. (2013). *Política Regional y Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe*. Disponible en: <http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2013/12/Politica-Regional-y-DT-revisado-19set2013.pdf>
- Arcidiácono, Pilar, & Bermúdez, Ángeles. (2018). "Ellas hacen". *Programas sociales y exigencias a las mujeres en Argentina*. *Revista Estudios Feministas*, 26(2), e45297. Epub June 11, 2018. <https://doi.org/10.1590/1806-9584-2018v26n245297>
- Bareiro, L. & Soto, L. (2014). *La hora de la igualdad sustantiva. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano*. México: ONU Mujeres.
- Bareiro, L. & Torres, I. (2010). *Gobernabilidad democrática, género y derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe*. Canadá: IDRC.
- CEPAL (2016). *Territorio e igualdad*.
- Cerrutti, M. (2000). *Economic Reform, Structural Adjustment and Female Labor Force Participation in Buenos Aires, Argentina*. En: *World Development*, volumen 28, N° 5.
- Cortínez, V. (2016). *Igualdad de género para el desarrollo territorial: experiencias y desafíos para América Latina*.
- De Barbieri, T. (1992). *Sobre la categoría género: una introducción teórico-metodológica*.
- De la Cruz, C. (1999). *Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo*, Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, Vitoria-Gasteiz.
- Delfino, A.; Herzfeld, C.; Arrillaga, H. (2015). *Trabajo doméstico no remunerado y uso del tiempo en la provincia de Santa Fe: una caracterización hacia 2013*.
- Gamba, S. (2007) *Estudios de género/perspectiva de género*. Diccionario de Estudios de Género y Feminismos, Coord. Susana B. Gamba, Biblos, Buenos Aires.
- García Prince, E. (2008).
- Goren, N. (2013). *Repensando el trabajo de las mujeres en los programas de transferencia condicionada de ingresos*. YANNOULAS, Silvia Cristina. *Trabajadoras: análise da feminização das profissões e ocupações*. Brasília: Unb.
- Instituto PRAXIS y Municipalidad de Rafaela (2020). "Bitácora, cuadernos de políticas de desarrollo territorial: Economía social y solidaria: la primera experiencia del Programa Cadenas de Valor Inclusivas en la ciudad de Rafaela. OREJA DE NEGRA". Disponible en: <https://www.rafaela.gob.ar/gobiernoabierto/GobiernoAbierto.aspx>
- INDEC (2020). *Informe. Dossier Estadístico, Marzo 2020*. Disponible en: [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/dossier\\_estadistico\\_8M.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/dossier_estadistico_8M.pdf)
- Lamas, M. (2002). *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*.
- León, M. ( ). *Mujer, Género y Desarrollo*. Concepciones, instituciones y debates en América Latina.
- León, M. (2001). *El empoderamiento de las mujeres: encuentro del primer y tercer mundo en los estudios de género*.
- Madoery, O. (2015). *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*.
- Massolo, A. (2007). *El desarrollo local en la perspectiva de género*.
- Moser, C. (1995). *Planificación de Género y Desarrollo. Teoría, Práctica y Capacitación*. Red Entre Mujeres y Ediciones Flora Tristán, Lima.
- Palermo, H. (2017). *La producción de la masculinidad en el trabajo petrolero*. Buenos Aires: Biblos.
- Rébola, R. (2017). *Sobre la capacidad estratégica para el diálogo. Un análisis de las relaciones de poder en el proceso de desarrollo local de Rafaela 2003-2015*.

# GOBERNANZA AMBIENTAL, UNA ESTRATEGIA PARA SUPERAR LAS DESIGUALDADES EN TERRITORIOS CAMPESINOS E INDÍGENAS DE TIERRAS BAJAS DE BOLIVIA



**JOSÉ MARCELO ARANDIA ALARCÓN**

*Economista con mención en planificación, desarrollo en áreas rurales y planificación estratégica, con énfasis en gobernanza ambiental y resiliencia climática. Desarrollo y gestión de proyectos y alianzas estratégicas. Desarrollo institucional de organizaciones campesinas indígenas y municipios. Gestión institucional (principalmente ONGs). Actualmente es director del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado CIPCA – Regional Santa Cruz.*

## RESUMEN

**E**n los últimos años, la Chiquitanía, Chaco y la Amazonia han experimentado recurrentes eventos climáticos adversos, pero también, los territorios campesinos e indígenas están fuertemente presionados por el avance del modelo agroindustrial. Bolivia, actualmente presenta las mayores tasas de deforestación y cambio de uso de los suelos de la región, por la ampliación de la frontera agropecuaria (monocultivo oleaginosos y ganadería extensiva). Este modelo agroextractivo ocasiona en los ecosistemas la pérdida de biodiversidad, incremento de la temperatura, alteraciones en el ciclo hídrico, mayor incidencia de incendios, sequías, etc., que afectan de manera directa a las poblaciones locales y en particular a indígenas y campesinos por su alta dependencia de los recursos naturales del territorio en donde desarrollan sus medios de vidas. Bajo este contexto, *el objetivo general de este trabajo fue plantear gobernanza ambiental, como una estrategia para superar las desigualdades en territorios campesinos e indígenas de las tierras bajas de Bolivia.* Para ello, se planteó como marco teórico conceptual la gobernanza ambiental y metodológicamente desarrollamos un análisis de experiencias exitosas de gobernanza ambiental en territorios campesinos e indígenas de las tierras bajas de Bolivia, específicamente del departamento de Santa Cruz. Por ello concluimos que la gobernanza ambiental la concebimos como una acción orientada a la consolidación territorial que permite contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad a la que están sometidas las poblaciones indígenas y campesinas, impulsando un enfoque de gestión territorial adaptativa, como una acción estratégica para la generación de condiciones para un desarrollo resiliente, mediante el fortalecimiento socioeconómico y productivo, promoviendo espacios de concertación y articulación entre actores locales para lograr una gobernabilidad territorial a través de la construcción de consensos con una visión de largo plazo. Para consolidar este proceso, es necesario impulsar acciones orientadas a impulsar la construcción de visiones y modelos de desarrollo para una transición ecológica justa que permita la

conservación y el manejo sostenible de los territorios, desde la participación y ejercicio de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de indígenas y campesinos en todos los ámbitos de los territorios indígenas de tierras bajas de Bolivia.

*PALABRAS CLAVES: Gobernanza, territorios, extractivismo, desigualdades, diálogos*

## MODELOS DE DESARROLLO PRODUCTIVO EN BOLIVIA

La economía boliviana por su vocación extractiva, está imponiendo condiciones contradictorias con la economía comunitaria, provocando una gran “presión sobre los territorios indígenas especialmente de tierras bajas”, manifestada sobre todo a partir de la expansión de la frontera agrícola, modelo de desarrollo productivo dirigida a la agro-exportación de monocultivos, la expansión de la frontera extractiva con una ampliación de las operaciones de exploración y explotación hidrocarburíferas, minera y forestal, en territorios indígenas y áreas protegidas.<sup>1</sup>

Asimismo, los gobiernos vienen flexibilizando las normas ambientales<sup>2</sup>, incluso con afectación a los derechos indígenas reconocidos a nivel internacional, vulnerando así el principio de autodeterminación de estos pueblos, poniendo en peligro la convivencia socio-ambiental y territorial, además de generar distorsiones en poblaciones o centros urbanos, debido a la ausencia de estrategias que estimulen la generación de encadenamientos productivos sostenibles, traduciéndose este hecho en una transformación de las estructuras sociales, económicas y culturales a lo largo de tierras bajas en general.

En ese marco, nos planteamos como objetivo general plantear gobernanza ambiental, como una estrategia para superar las desigualdades en territorios campesinos e indígenas de las tierras bajas de Bolivia.

## PROBLEMÁTICA

En Bolivia, los incendios forestales han impactando a más de 4 millones de hectáreas en zonas ambientalmente vulnerables como la Chiquitanía, Pantanal y Chaco en el departamento de Santa Cruz y en la Amazonia sur como norte, en el departamento del Beni, dañando severamente estos ecosistemas y su biodiversidad, provocando impactos severos y afectando sustancialmente sus funciones ambientales, productivas y forestales, fundamentalmente en cuanto a su capacidad de

resiliencia de los sistemas de vida especialmente de comunidades indígenas y campesinas.

Entre los principales problemas que identificamos en los territorios campesinos e indígenas de tierras bajas de Bolivia, podemos destacar los siguientes: a) Insuficientes capacidades para enfrentar los efectos del cambio climático en los medios de vida de los pueblos indígenas y la ausencia de gestión de riesgos en sus territorios; b) Presión del modelo agro-extractivo basado en monocultivos, cuya expansión acelerada de la frontera agrícola pone en riesgo el potencial ambiental y de biodiversidad, agravando los efectos del cambio climático en estos ecosistemas vulnerables de la Chiquitanía, Chaco y la Amazonía; c) Sistemas de producción insuficientes en términos de volumen y productividad y d) Participación desigual de actores indígenas y campesinos, especialmente jóvenes y mujeres en la toma de decisiones en sus organizaciones, sin capacidad para generar propuestas que les permitan incidir en entidades públicas y privadas.

La región en los últimos tres años vivió los efectos del cambio climático: inundaciones parciales y localizadas, retrasos de temporada de lluvias, fuertes e inusuales vientos, sequía generalizada e incendios forestales cada vez más graves en su impacto al medio ambiente. Las consecuencias fueron baja producción agropecuaria y de recolección de frutos del bosque, con graves efectos sobre la economía y la seguridad alimentaria sobre todo de la población más vulnerable tanto de las comunidades como de áreas rurales. Sin embargo, familias productoras que mejoraron o avanzaron en la implementación de iniciativas adaptadas a estos cambios climáticos pudieron soportar mejor esta situación de crisis, lo que alimentó nuevas propuestas y debates sobre el tema.

Sumada a esta problemática, la profundización de la vulnerabilidad ambiental como país, se expresan en los datos relacionados con la pérdida de áreas boscosas, sabiendo que las mismas se han duplicado de 150,000 hectáreas en el año 2000 a 300,000 hectáreas para el 2018 o las cifras relacionadas con las pérdidas forestales anuales que nos demuestran una pérdida entre 290,000 hectáreas a 450,000 de hectáreas deforestadas en los últimos años. (Sostenible, 2019).

Este modelo extractivo está ocasionando impactos negativos en los ecosistemas Chiquitano, Chaco y Amazónico como la pérdida de la biodiversidad, incremento en la temperatura, alteraciones en el ciclo hídrico, mayor incidencia de incendios, entre otros, que afectan de manera directa a las poblaciones

locales y en particular a indígenas y campesinos por su alta dependencia al territorio y a los recursos naturales en donde desarrollan sus medios de vidas. Según un estudio del CIPCA el 83% de los ingresos de campesinos e indígenas de estos territorios provienen de actividades productivas y del bosque (agricultura, pecuaria, recolección, caza y pesca)<sup>3</sup> (CIPCA, 2018). La gestión integral de bosques, la producción agroecológica de pequeña escala y otras formas de aprovechamiento del territorio y sus recursos naturales son opciones importantes para la sostenibilidad de estos ecosistemas<sup>4</sup> (Torrico et al., 2017), adicionalmente, existen una serie de evidencias de la viabilidad de este modelo productivo frente al modelo dominante basado en el agro negocio<sup>5</sup> (Torrico et al., 2020).

En 2021, fueron 3,4 millones de hectáreas han sido quemadas a nivel nacional. Los departamentos de Santa Cruz y Beni concentran el 94% de estas áreas; el 37,6% se concentra en el departamento de Beni y el 56,4% en el departamento de Santa Cruz (SATRIFO, 2021).

Otra problemática recurrente y latente que marca la atención del contexto de la región de tierras bajas, es la problemática relacionada con el tema tierra - territorio, fundamentalmente por los avasallamientos de tierra que se dan especialmente sobre los territorios indígenas. Es indudable que el nuevo rumbo de la política agraria gubernamental, ha abandonado la agenda indígena, actualmente plantea una Bolivia productiva agropecuaria (Ley 144 de 2011, Agenda Patriótica 2020-2025) mediante un desarrollo del agro articulado a los sectores productivos relacionados con la producción agrícola no tradicional y la agroexportación, de la mano de la agroindustria sojera, el uso de transgénicos y agroquímicos y últimamente, la ganadería de exportación, contrariamente a lo que

se había visto en años anteriores. En esta línea, se advierte que, en los últimos años, el saneamiento de tierras ha llegado a todas partes del país, incluyendo las zonas de mayor presencia de medianas y grandes propiedades agrarias, como las zonas agrícolas de Santa Cruz y las de uso ganadero en el Beni. Sin embargo, las demandas restantes de territorios en favor de pueblos indígenas originarios aún continúan siendo escasamente atendidas.

En los últimos años, los gobiernos sub nacionales impulsaron políticas públicas favorables a consolidar el modelo agroindustrial en los ecosistemas estudiados. Por ejemplo, en el departamento del Beni en 2019, aprobó el nuevo Plan de uso de suelos (PLUS) que habilita alrededor de 10 millones de hectáreas para la producción agrícola y pecuaria, de las cuales 7,6 millones de hectáreas están destinadas

a la implementación del modelo "agricultura de las pampas". El departamento de Santa Cruz ha sufrido los mayores impactos de la deforestación en los últimos tres años aproximadamente más de 4 millones de hectáreas, lo que equivale al 9,6% del territorio cruceño (superficie mayor a Bélgica) y ha significado el área impactada con los incendios en la región Chiquitana y el Chaco, obligando a la gobernación conjuntamente otros actores de la sociedad civil a diseñar un Plan Estratégico de Recuperación/ Restauración Ecológica de las áreas afectadas por los incendios, además de elaborar la Estrategia

**"EN LA MAYORÍA DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS Y LA POBLACIÓN CAMPESINA A PESAR DE LOS ESFUERZOS ESTATALES DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS ECONÓMICOS, AÚN SE ENCUENTRAN RELEGADOS EN VARIAS DIMENSIONES DE SU DESARROLLO INTEGRAL, ASPECTO QUE ESTÁ PROVOCANDO LA DESRURALIZACIÓN DE ESTAS ZONAS -ANTE LA AUSENCIA DE TRABAJO-, INCREMENTANDO ASÍ LOS NIVELES DE POBREZA EN EL ÁREA RURAL PRECISAMENTE POR HABER TENIDO INSUFICIENTE CAPACIDAD/ OPORTUNIDAD DE PLANTEAR SUS IDEAS FRENTE A MODELOS EXTERNOS A SU REALIDAD, QUE SE VEN INDUCIDOS A REPLICAR."**

Departamental de Cambio Climático.

Estos instrumentos de planificación están en un proceso incipiente de implementación, en este sentido se hace necesario promover acciones territoriales en el marco de una gobernanza ambiental que incorporen la gestión del cambio climático en las decisiones públicas y privadas del departamento, para avanzar en lineamientos que promuevan un desarrollo resiliente al clima, fortaleciendo la institucionalidad departamental y sub nacional. Pese al avance normativo, nacional y subnacional, hay una evidente ausencia de espacios de dialogo multiactor para mejorar la

toma de decisiones y generar políticas, programas y proyectos más asertivos para la región en los niveles locales y departamentales.

En la mayoría de los territorios indígenas y la población campesina a pesar de los esfuerzos estatales de asignación de recursos económicos, aún se encuentran relegados en varias dimensiones de su desarrollo integral, aspecto que está provocando la desruralización de estas zonas -ante la ausencia de trabajo-, incrementando así los niveles de pobreza en el área rural precisamente por haber tenido insuficiente capacidad/oportunidad de plantear sus ideas frente a modelos externos a su realidad, que se ven inducidos a replicar.

Lamentablemente todos estos factores asociados entre sí, están contribuyendo a generar un escenario apropiado para que se produzca la “tormenta perfecta”, en el sentido de generar condiciones que permitan acrecentar la vulnerabilidad ambiental, ecológica y económica especialmente para las comunidades indígenas que habitan el Bosque Seco Chiquitano, el Chaco y la Amazonia, provocando que en estos territorios se agudice las condiciones de desigualdad territorial que sumada a los efectos multidimensionales de la pandemia, entramos en un “círculo perverso” de mayor conflictividad social, mayor pobreza rural y mayor deterioro del medio ambiente.

Finalmente podemos evidenciar que El covid-19, en la región de tierras bajas ha desnudado la enorme debilidad institucional y del sistema de salud y poniendo a prueba las bases económicas y de seguridad alimentaria y las capacidades organizativas a lo largo de este territorio. Ante la ausencia del personal de salud en las comunidades y la limitada información sobre el tema, diversas instituciones de desarrollo y las iglesias proporcionaron información y pautas orientativas a las comunidades para protegerse y cuidarse de la pandemia. Las transferencias monetarias directas del gobierno a la población ayudaron a sobrellevar la crisis por un tiempo, pero otras medidas no alcanzaron a paliar la crisis sanitaria y el sistema de salud está colapsada. El autoaislamiento de las comunidades indígenas y campesinas y los municipios rurales tuvo éxito por un tiempo para contener el covid-19, pero por la necesaria reconexión con las zonas urbanas el contagio y propagación del virus en zonas rurales va cada vez en aumento. Mientras los pueblos indígenas y comunidades campesinas hacen esfuerzos por resguardarse y cumplir con las restricciones y con la educación escolar paralizada, las actividades

extractivas y la deforestación y la ganadería a cargo de grandes y medianos propietarios siguen avanzando. La pérdida de los medios de vida de muchas comunidades campesinas e indígenas, situación que ha agravado la ya vulnerable realidad de las comunidades indígenas y campesinas, acrecentando los niveles de desigualdad territorial producto de estos impactos multidimensionales post pandemia.

## **GOBERNANZA AMBIENTAL TERRITORIAL COMO MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO**

El marco conceptual planteado, se sustenta en el enfoque de gobernanza ambiental territorial, definido como el gobierno y administración del medio ambiente, que busca su conservación, de modo tal que se propicie y asegure el uso sostenible, responsable, racional y ético de los recursos naturales y del medio que los sustenta. Consiste en un conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones por medio de los cuales los ciudadanos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias respecto al uso y conservación del ambiente. Implica el proceso por medio del cual los participantes del sector público y/o privado y sociedad civil organizada coordinan políticas, reglamentan, y establecen normas y prácticas en el uso, manejo y protección de los recursos naturales, permitiendo de esta manera impulsar una transición ecológica justa en los territorios indígenas y campesinos de Bolivia (Garnica, 2016).

Los principios para implementar una efectiva gobernanza ambiental son: a) promover la participación efectiva de todos los actores públicos y privados del territorio, así como la búsqueda del consenso en relación a las problemáticas ambientales que afectan a todos; b) promover la justicia social y ambiental, fomentando la sostenibilidad, rechazando formas de discriminación social y promoviendo la equidad; c) contar con una visión estratégica para el cambio de la situación actual a largo plazo acompañada de una agenda estratégica de trabajo; d) promover la eficacia y eficiencia en las labores institucionales y mejorar la resiliencia territorial en su conjunto (Garnica, 2016).

Metodológicamente, el análisis planteado desde la gobernanza ambiental, permite fortalecer un trabajo desde el enfoque territorial, cuya intervención prioriza el carácter integral y articulado entre los diferentes rubros y actores con presencia en el territorio y tiene un carácter intensivo y de

profundidad más allá del ámbito local, para que estas acciones puedan ser replicadas en un ámbito mayor al nacional trascendiendo a la región desde un espacio transfronterizo inclusive.

Los cuatro principios descritos líneas arriba, han permitido contribuir a la disminución de algunos índices de pobreza de campesinos e indígenas del ámbito rural, especialmente de la Chiquitania, Chaco y Amazonia, propiciando un desarrollo integral y sostenible, aplicando modelos productivos diversificados, innovadores y sostenibles bajo un enfoque de resiliencia y adaptativo, tomando como base de acción el refuerzo de las capacidades locales (de mujeres y hombres), el acceso y gestión de sus recursos naturales (particularmente la tierra-territorio, el agua y la biodiversidad).

De igual manera con el impulso a las dinámicas organizativas necesarias para el fortalecimiento de sus capacidades de incidencia y de formulación de políticas públicas (locales, regionales o nacionales), mejorando de esta manera las condiciones de gobernabilidad territorial mediante su fortalecimiento y el adecuado ejercicio público en la dinámica del desarrollo municipal priorizando siempre los derechos inherentes al desarrollo de las familias, hombres y mujeres, y de las organizaciones indígenas y campesinas.

Se hace necesario contribuir a la construcción de una agenda que reduzca las disparidades, es necesario abordarla, al margen de los logros alcanzados en materia económica y social en la última década, el país aún enfrenta importantes desafíos para alcanzar un desarrollo humano y económico para toda la población boliviana. La persistencia de desigualdades urbano-rurales, de género, condición indígena, y entre departamentos y regiones del país es necesario ser abordadas desde algunas acciones como la gobernanza ambiental territorial

Esto significa comprender la complejidad del desarrollo territorial - rural, desde una perspectiva integral y más amplia, sin ignorar que los recursos naturales que existen en un territorio son medios fundamentales para la producción y la sostenibilidad de los medios de vida, especialmente para indígenas y campesinos.

Los supuestos a considerar en este análisis están relacionados con: a) la normativa no sufre modificaciones respecto a su planteamiento en cuanto al aprovechamiento sostenible equitativo de los RRNN especialmente en cuanto al régimen de tenencia de la tierra; b) Los mecanismos de redistribución de los recursos públicos se mantienen en cuanto a sus volúmenes y no sufren una reducción

en cuanto a sus competencias especialmente las que favorecen a pueblos indígenas y campesinos; c) incorporar acciones orientadas a la reducción de riesgos y vulnerabilidades a los efectos del cambio climático, mediante la creación de capacidades tendientes a generar mayor resiliencia a desastres, d) promover soluciones adaptativas y de desarrollo productivo, que permitan una mayor incidencia en políticas públicas, especialmente sobre gestión de riesgo y adaptación, que nos permitan promover un desarrollo resiliente.

Los riesgos y sus impactos en las personas que viven en la pobreza no son accidentales. Sin embargo, son el resultado de un desarrollo desigual e insostenible que ahonda la pobreza crea vulnerabilidad y permite que el peso de los riesgos recaiga injustamente sobre las personas más pobres y vulnerables. Consideramos que el riesgo es un producto derivado de múltiples fuentes de tensión donde interactúan factores sociales, económicos, políticos y naturales, se combinan y refuerzan entre sí para crear un ambiente dinámico y complejo.

### CONTEXTO GEOGRÁFICO DE LAS TIERRAS BAJAS DE BOLIVIA

La región de tierras Bajas de Bolivia cubre casi el 70% del país. Este territorio<sup>6</sup> es extenso y poblacionalmente despoblado, constituyéndose uno de los sitios de mayor biodiversidad en el mundo, tiene como característica fundamental su riqueza en recursos naturales, importantes especies de flora y fauna, así como la presencia de grandes fuentes de agua dulce. Sin embargo, también es objeto de intensas disputas - hay tensiones culturales sobre la tierra y los recursos naturales, lo que convierte al territorio en un escenario complejo en lo político, económico y social, generando tensiones que ponen al centro los modelos de desarrollo que se persiguen. Estos conflictos son particularmente perjudiciales para las poblaciones indígenas locales, poniendo en riesgo sus medios de vida y la profundización de la pobreza y la desigualdad en la que viven.

Es evidente que la gran mayoría de estos territorios indígenas, a pesar de los esfuerzos estatales de asignación de recursos económicos, aún se encuentran relegados en varias dimensiones de su desarrollo integral, aspecto que está provocando un éxodo desde las zonas rurales-ante la ausencia de trabajo-, incrementando así los niveles de pobreza en el área rural precisamente por haber tenido insuficiente capacidad/ oportunidad de plantear sus ideas frente a modelos externos a su realidad, que se ven inducidos a replicar, mucho más cuando el gasto

público y la inversión social se vuelven cada vez más dependientes de las actividades extractivas, lo que genera economías vulnerables frente a los cambios de los precios internacionales de los hidrocarburos y recursos naturales.

Si bien las tierras bajas de Bolivia son territorios estratégicos para el desarrollo nacional, actualmente se advierte la necesidad de una mejor planificación económica desde los diversos niveles estatales que tenga una proyección de largo plazo, además que priorice los intereses de las poblaciones más vulnerables, enfatizando un desarrollo equilibrado y sostenible, tendientes a mejorar las condiciones de reducción de pobreza en estos territorios.

El territorio de tierras bajas, también se ve muy afectado por el cambio climático. La deforestación en esta zona se encuentra entre las más altas del país, junto con políticas de incentivo a la agro-exportación, la extracción de recursos naturales (oro, madera) y la alta migración interna desde tierras altas especialmente del altiplano boliviano. Para los indígenas que viven de la producción agroforestal y en pequeña escala, los cambios climáticos representan un riesgo muy real. La pérdida de producción, debido a las sequías e inundaciones, podría conducir al abandono de sus tierras, a la venta de su mano de obra a grandes empresarios en condiciones de trabajo precarias y, finalmente, a la migración a las ciudades, especialmente entre los jóvenes.

Este amplio territorio nacional, generalmente es habitado por población indígena y campesina, los mismos que se encuentran aglutinados en torno a Organizaciones Sociales como expresión de la sociedad civil boliviana. Estas organizaciones son mixtas, representan los intereses de hombres y mujeres, de todas las edades. Por otra parte, están presentes también en este territorio organizaciones de mujeres conformadas legítimamente desde sus bases y reconocidas por las organizaciones del nivel intercomunal y regional, sin embargo, se encuentran en proceso inicial para su legitimación y reconocimiento jurídico. Las organizaciones del

nivel comunal, intercomunal y regional representan a sus bases en cada nivel del Estado, es decir, en el nivel municipal, departamental y nacional. Las comunidades y sus organizaciones se constituyen en interlocutores válidos para hacer conocer y defender sus intereses, demandas y necesidades.

Las tierras bajas, es una región que presenta un crecimiento poblacional acelerado, tuvo un crecimiento intercensal del 30%, entre 2001 y 2012, por encima del promedio nacional. Ello se debe a la migración continua de población de diferentes regiones del país y en especial del occidente, lo que genera tensiones y conflictos unas veces por recursos naturales como la tierra; otras veces se trata de población itinerante vinculada con actividades extractivas como el oro aluvional, la zafra de castaña y la expansión agropecuaria, cuyos trabajadores de

grandes y medianas obras que se van quedando en la región, además de los comerciantes. Pero el incremento de la población también puede ser una oportunidad para el desarrollo de la región si se logra canalizar las potencialidades que ello supone y si se logra una compresión adecuada de las condiciones de este territorio y su diversidad cultural.

Un fenómeno que se intensifica en este territorio es la doble residencia de familias

campesinas indígenas entre las comunidades y las áreas nucleadas, incluso la pluriactividad que combina actividades de recolección, agricultura a pequeña escala y la venta de fuerza de trabajo en diversos empleos, casi siempre temporales. Este fenómeno, mal comprendido, muchas veces lleva a conclusiones erradas que afirman que hay un vaciamiento de las comunidades, y con frecuencia son afirmaciones interesadas en aprovechar y presionar a las comunidades por los recursos naturales como la tierra, castaña, madera, frutos del bosque, oro, entre otros, que son apetecidos por actores externos. Por las condiciones de precariedad y vulnerabilidad de las comunidades en que se encuentran muchas veces la población de estas áreas y comunidades permiten y facilitan el ingreso de madereros, extractores de oro, incluso empleándose para ellos en sus mismos territorios.

**"EN LOS 25 AÑOS QUE LLEVA EL PROCESO DE SANEAMIENTO Y TITULACIÓN DE LA TIERRA TERRITORIO EN EL PAÍS, CAMPESINOS INDÍGENAS DE LA AMAZONÍA ACCEDIERON EN FORMA COLECTIVA A 7,03 MILLONES DE HECTÁREAS AL AÑO 2015, DE LOS 26,9 MILLONES DE HECTÁREAS OBJETO DE SANEAMIENTO DE LOS DEPARTAMENTO DE PANDO Y BENI, LO QUE HACE UN 26% DEL TERRITORIO "**

En gran medida, la economía de la región de tierras bajas y del sector campesino indígena en particular, sigue dependiendo sobre todo de la agricultura, pecuaria, caza, pesca, forestal maderable y forestal no maderable. Sin embargo en los últimos años, por un lado se impulsa la agricultura mecanizada especialmente de granos y ganadería para mercados locales y de exportación ampliando la frontera agrícola con cambio de uso de suelos y toda la tecnología inherente; por el otro, se trabaja en el manejo sostenible de los bosques y frutos amazónicos, la agricultura sostenible y en sistemas agroforestales, adaptadas a las condiciones de la Amazonía que contribuyen a la seguridad alimentaria abasteciendo mercado locales y nacional como a las exportaciones de algunos rubros. En ese marco se mantienen e intensifican según las circunstancias las disputas por los recursos naturales, las visiones y modelos productivos y de desarrollo entre los diferentes actores como grandes propietarios de la tierra, campesinos indígenas y el Estado en sus diferentes niveles.

Se mantienen niveles de desigualdad en el territorio de tierras bajas de Bolivia, si bien mejoraron los niveles de pobreza y el acceso a recursos naturales como la tierra territorio por el sector campesino indígena, hay una relación directa entre municipios con población preponderantemente rural y los niveles altos de pobreza por NBI. La vulnerabilidad de estas poblaciones se origina también en la menor disponibilidad y acceso a servicios públicos de salud y educación de calidad, limitadas opciones de empleo y el avance aún limitado en el desarrollo de emprendimientos productivos propios en los predios o tierras y territorios a los que han accedido. Por citar ej. la población pobre de los Departamentos de Pando y Beni, según Necesidades Básicas Insatisfechas disminuyó en la mayoría de los 34 municipios, entre el 2001 y 2012, pero no lo

suficiente. En 21 de los 34 municipios la población pobre está entre el 70% y 97%, mayormente en la pobreza moderada; cinco municipios apenas redujeron entre 1 y 5 puntos porcentuales los niveles de pobreza en una década, y solo cuatro municipios (ciudades capitales e intermedias) están en mejor situación, igual o por debajo de la media nacional (44,9%).

En los 25 años que lleva el proceso de saneamiento y titulación de la tierra territorio en el país, campesinos indígenas de la Amazonía accedieron en forma colectiva a 7,03 millones de hectáreas al año 2015, de los 26,9 millones de hectáreas objeto

**“LOS SISTEMAS PRODUCTIVOS FAMILIARES Y COMUNITARIOS INCORPORAN ESTRATEGIAS DE RESILIENCIA Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO, Y SE CONSTITUYEN EN REFERENTES EN ESTAS REGIONES PARA EL PLANTEAMIENTO DE PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE CONTRIBUYAN A PROTEGER, CONSERVAR Y GESTIONAR LOS BOSQUES DE MANERA INTEGRAL Y SOSTENIBLE, Y FORTALECIENDO LA AGRICULTURA FAMILIAR PARA GARANTIZAR UNA SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA DESDE UN ENFOQUE DE GOBERNANZA AMBIENTAL EN SUS TERRITORIOS ESPECIALMENTE PARA POBLACIONES INDÍGENAS, COMO TAMBIÉN CAMPESINAS. ”**

de saneamiento de los Departamento de Pando y Beni, lo que hace un 26% del territorio (Anexo 1). El sector indígena, hasta ese año, accedió a 4.993.281 hectáreas de territorio colectivo bajo la figura de Tierra Comunitaria de Origen para al menos 44.000 personas, las que posteriormente pasaron a denominarse por ley Territorios Indígenas Originarios Campesinos. El sector campesino accedió a la tierra en propiedad colectiva a una superficie de 2.649.541 hectáreas, para 3.742 familias. Infelizmente desde el 2016 se ha cortado el acceso a información oficial y no existen datos actualizados, y la demanda y titulación de tierras fiscales continúa actualmente, en 2020, y

sigue siendo un tema de alta conflictividad entre diferentes sectores, y con población que llega desde otros departamentos del país en busca de tierra.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Varias comunidades indígenas y campesinas ubicadas en el territorio de tierras bajas, han logrado el acceso a importantes espacios territoriales y están avanzando en la consolidación de modelos alternativos y sostenibles a partir de la diversificación productiva y el aprovechamiento de sus recursos naturales, desde un enfoque de gestión territorial adaptativa y del ejercicio de sus derechos en procura

de una transición ecológica justa que les permita el ejercicio del autogobierno en sus territorios. Los sistemas productivos familiares y comunitarios incorporan estrategias de resiliencia y adaptación al cambio climático, y se constituyen en referentes en estas regiones para el planteamiento de propuestas de políticas públicas que contribuyan a proteger, conservar y gestionar los bosques de manera integral y sostenible, y fortaleciendo la agricultura familiar para garantizar una seguridad y soberanía alimentaria desde un enfoque de gobernanza ambiental en sus territorios especialmente para poblaciones indígenas, como también campesinas.

En este sentido, la gobernanza ambiental territorial es una estrategia para superar las desigualdades en tierras bajas, la misma debe ser entendida como una acción orientada a la consolidación territorial que les permita contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad a la que están sometidas poblaciones indígenas y campesinas, impulsando el enfoque de gestión territorial adaptativa, como estrategia para la generación de condiciones para un desarrollo resiliente, mediante el fortalecimiento económico, social y productivo promoviendo espacios de concertación y articulación entre actores locales para lograr una gobernabilidad territorial a través de la construcción de consensos con una visión de largo plazo.

### **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) al/los que contribuyen estas acciones**

Según el análisis realizado, diversas acciones de gobernanza ambiental desarrollada en los territorios campesinos e indígenas contribuyen a lograr:

- ODS 1 – Fin de la pobreza. Meta 1.5. “Fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables”

Contribuye a reducir la vulnerabilidad de poblaciones indígenas y campesinas, fortalecimiento su capacidad de resiliencia apoyando a gobiernos locales para que puedan dar respuesta efectiva ante desastres y su prevención.

- ODS 2 – Hambre cero. Metas 2.3.A. “Fomentar que hogares y comunidades producen alimentos para su autoconsumo de manera sostenible” y 2.3.B. “Apoyar a productores rurales a que aumenten de manera sostenible la producción y productividad de sus explotaciones agrarias.”

Enfocado directamente en la cualificación de pobladores campesinos e indígenas para mejorar sus habilidades productivas, contribuyendo al incremento de sus ingresos económicos, garantizar la seguridad alimentaria y generar excedentes

comercializables, además de la transformación de productos primarios con enfoque de mercado.

- ODS 5 – Igualdad de género. Meta 5.5. “Velar por la plena y efectiva participación de las mujeres y la igualdad de oportunidades”

Toma en cuenta estrategias orientadas a la disminución de las desigualdades de género y al empoderamiento de las mujeres. Se asegura la participación plena y efectiva de mujeres campesinas e indígenas, y la igualdad de oportunidades para el ejercicio de su liderazgo y el acceso a los recursos del proyecto.

- ODS 13 – Acción por el clima. Meta 13.2. “Incorporar medidas relativas al Cambio Climático en las políticas, estrategias y Planes Nacionales”

A fortalecer la resiliencia y capacidad de adaptación de las poblaciones beneficiarias y gobiernos locales a los riesgos climáticos, promover políticas públicas y sensibilizar sobre el cambio climático a la población en general desde el enfoque de adaptación.

- ODS 15 – Vida de ecosistemas terrestres. Metas 15.1.A “Apoyar planes de conservación de la biodiversidad” y 15.1.B. “Apoyar planes de gestión forestal sostenible”

Se contribuye a la elaboración concertada de instrumentos de gestión territorial en biomas vulnerables, Chiquitanía, Chaco y Amazonía sur. Asimismo, la intervención promueve un trabajo conjunto con organizaciones indígenas para la preservación de estos ecosistemas a través de la gestión sostenible y el emprendimiento de iniciativas económicas sostenibles, acordes con la vocación productiva de estos biomas. Mediante los planes de gestión forestal sostenible, este planteamiento puede contribuir a la gestión de planes y acciones de recuperación de áreas deforestadas e incendiadas, particularmente en bosques primarios.

### **CONSIDERACIONES FINALES**

Bajo este escenario es necesario desarrollar acciones orientadas a impulsar la construcción de visiones y modelos de desarrollo para una transición ecológica justa que permita la conservación y el manejo sostenible de los territorios, desde la participación y ejercicio de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de indígenas y campesinos en los diferentes territorios indígenas de tierras bajas.

Podemos concluir indicando que la gobernanza ambiental es una estrategia desarrollada en diferentes niveles en territorios campesinos e indígenas de tierras bajas que muestra destellos

que otros modelos de desarrollo son posibles para superar las desigualdades de la población local y que aún es necesario fortalecer

### Para ello se debe continuar:

a) Fortaleciendo las capacidades de gobernanza ambiental del territorio; estableciendo acciones de manejo y gestión de los recursos naturales, especialmente agua y los bosques, para detener el avance de la frontera extractiva y la deforestación que vienen exacerbando los efectos del cambio climático, y promoviendo una gestión comunitaria de los bienes naturales y modelos productivos sostenibles, donde las mujeres y jóvenes desempeñen un rol clave, además de contribuir a su permanencia en los territorios;

b) Asegurar los derechos sobre la tierra-territorio y el derecho a un consentimiento previo, libre e informado por parte de indígenas y campesinos y en especial las mujeres rurales. No solo por una cuestión de justicia elemental, para combatir la desigualdad y democratizar el acceso a la tierra;

c) Continuar acompañando procesos de desarrollo territorial, como premisa de un proceso orientado a la transformación, social, económica, cultural, productiva e institucional de los territorios, generando cambios en las formas de participación y acceso y en la toma de decisiones de los actores territoriales (públicos y privados), fortaleciendo las capacidades internas y externas de las organizaciones indígenas y campesinas, rompiendo esquemas y estructuras, que provoquen una reconfiguración de los decisores en la gestión pública, redefiniendo sus nuevas formas de ejercicio pleno de ciudadanía, más allá de su participación, en la perspectiva de la construcción de visiones de desarrollo donde el acceso, control y gestión de los recursos naturales, debe encararse de manera consensuada con todos los actores con presencia en el territorio tanto públicos como privados.

d) Trabajar acciones orientadas a reducir las desigualdades y la pobreza de las poblaciones indígenas y campesinas, contribuyendo a generar un cambio en las relaciones de poder y distribución equitativa de los recursos naturales para un desarrollo

resiliente, propiciando acciones de ciudadanía activa que consideren el derecho de pueblos indígenas y campesinos, como una precondition para el avance en la justicia social a partir de una efectiva gestión territorial adaptativa de sus RRNN.

e) Asumir que la gobernabilidad territorial es una acción estratégica de transformaciones institucionales, donde el trabajo con mujeres y jóvenes, debe ser fundamental para cimentar cambios en ideas y creencias, para encarar los desafíos del contexto, incidiendo en la construcción de propuestas multiactor ante instancias públicas y privadas, ligadas a un desarrollo territorial, además de facilitar y acompañar un diálogo político para el establecimiento de normas y políticas públicas de adaptación al cambio climático, gobernanza ambiental y gestión territorial entre las organizaciones indígenas y campesinas e instancias públicas y privadas.

**"PODEMOS CONCLUIR INDICANDO QUE LA GOBERNANZA AMBIENTAL ES UNA ESTRATEGIA DESARROLLADA EN DIFERENTES NIVELES EN TERRITORIOS CAMPESINOS E INDÍGENAS DE TIERRAS BAJAS QUE MUESTRA DESTELLOS QUE OTROS MODELOS DE DESARROLLO SON POSIBLES PARA SUPERAR LAS DESIGUALDADES DE LA POBLACIÓN LOCAL Y QUE AÚN ES NECESARIO FORTALECER. "**

### NOTAS

1. [https://www.researchgate.net/publication/358700055\\_Boliva\\_en\\_llamas\\_Como\\_las\\_politicas\\_agropecuarias\\_impulsan\\_la\\_perdida\\_de\\_medios\\_de\\_vida\\_de\\_las\\_mujeres\\_rurales](https://www.researchgate.net/publication/358700055_Boliva_en_llamas_Como_las_politicas_agropecuarias_impulsan_la_perdida_de_medios_de_vida_de_las_mujeres_rurales)

2. Ley 337/13, 502/14 y 739/15 autorizan "perdonazos" a la deforestación ilegal y extienden el plazo para subsanar cualquier delito; Ley 741/15, expande el área permitida de desmonte de 5 a 20 hectáreas para pequeñas propiedades

destinadas a actividades agropecuarias; Ley 1098/18, permite un incremento en la producción de aditivos de origen vegetal, biocombustibles y la expansión de tierras para este propósito; y la Resolución Administrativa ABT 104/2021 de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT) que permitía ampliar el plazo de quemas controladas de desmonte y de pastizales, hasta el 31 de julio del 2021

3. <https://biblioteca.cipca.org.bo/cuadernos-de-investigacion/ingresos-familiares-anales-de-campesinos-e-indigenas-rurales-en-bolivia>

4. <https://capacidad-de-resiliencia-de-sistemas-agroforestales-ganaderia-semiintensiva-y-agricultura-bajo-riego-2017>

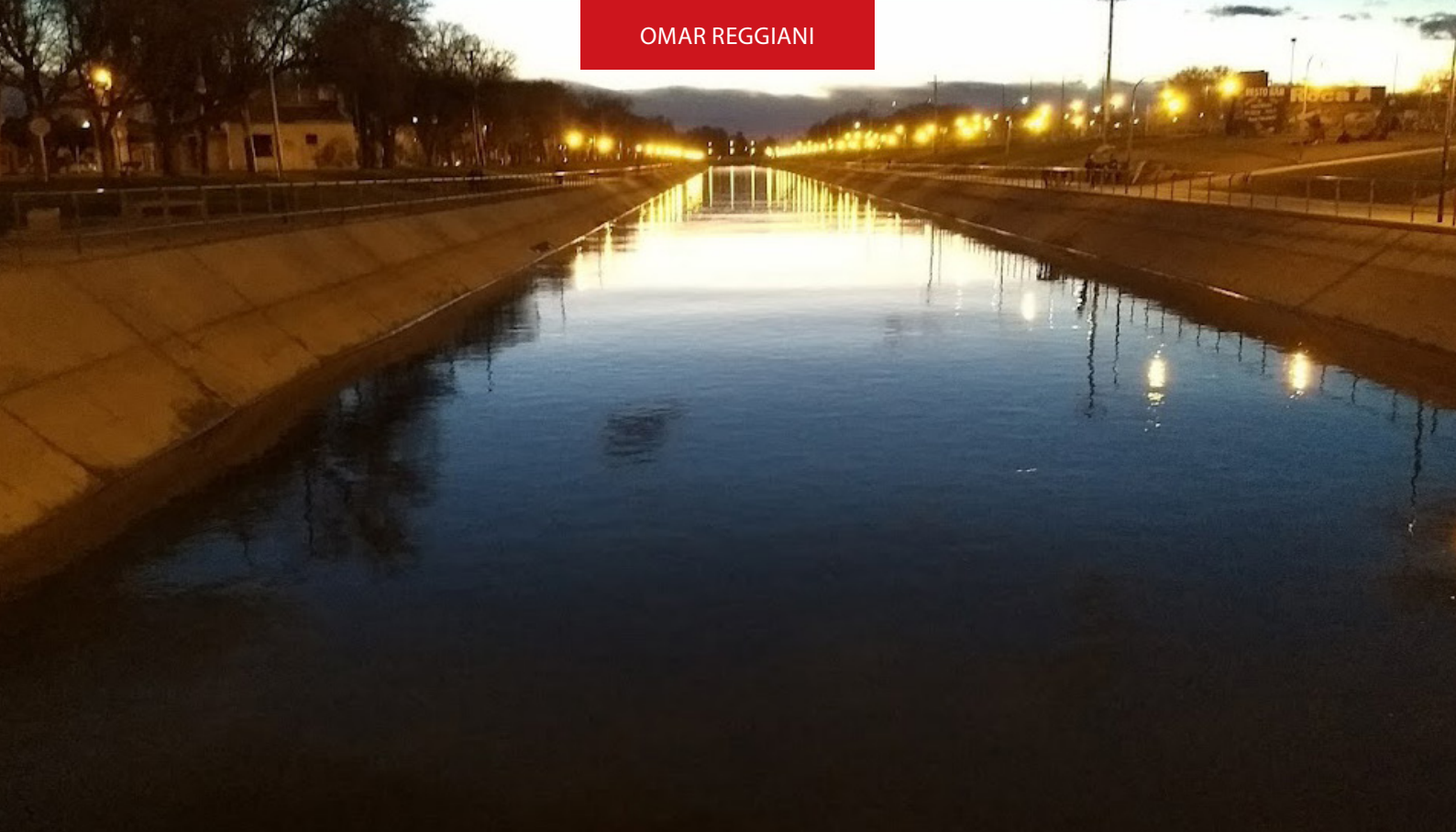
5. <https://contribucion-de-sistemas-de-produccion-a-la-mitigacion-y-adaptacion-al-cambio-climatico-en-seis-regiones-de-bolivia-2020>

6. Comprende los Departamentos de Pando, Beni y parte de La Paz (Región de Amazonia), Departamento de Santa Cruz (Región de la Chiquitanía) y parte de los Departamen-

tos de Tarija, Chuquisaca y Tarija (Región Chaco)

## BIBLIOGRAFÍA

- Torrico, J.C., Peralta-Rivero, C., Ticona, P. C., & Pelletier, É. (2017). Capacidad de Resiliencia de Sistemas Agroforestales, Ganadería Semi-intensiva, y Agricultura Bajo Riego. Resultados alcanzados por la PEP de CIPCA. Cuaderno de investigación 84. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. La Paz. 140 pág.
- Salazar, C., & Jiménez, E. (2018). Ingresos Familiares Anuales de campesinos e indígenas rurales en Bolivia (IFA). Cuaderno de Investigación N° 86. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. La Paz. 212 pág.
- Torrico, J.C., Peralta-Rivero, C., Aragón-Oraquine, O. (2020). Contribución de sistemas de producción a la mitigación y adaptación al cambio climático en seis regiones de Bolivia. Beneficios socio ambientales alcanzados mediante la Propuesta Económica Productiva del CIPCA; análisis de criterios del Fondo Verde para el Clima. Cuaderno de investigación 88. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. La Paz. 214 pág.
- SATRIFO. (25 de Octubre de 2021). <https://incendios.fan-bo.org/Satrifo/areas-quemadas-oct-2021/>. Obtenido de <https://incendios.fan-bo.org/Satrifo/areas-quemadas-oct-2021/>: <https://incendios.fan-bo.org/Satrifo/areas-quemadas-oct-2021/>
- Sostenible, R. d. (22 de agosto de 2019). Deforestación e incendios forestales en Bolivia. Obtenido de <https://www.sdsnbolivia.org/deforestacion-e-incendios-forestales-en-bolivia/>: <https://www.sdsnbolivia.org/deforestacion-e-incendios-forestales-en-bolivia/>
- Garnica, Á. V. (26 de octubre de 2016). La gobernanza ambiental como enfoque para la cogestión adaptativa. Obtenido de La gobernanza ambiental como enfoque para la cogestión adaptativa: <http://www.scielo.org.bo/>



# CUANDO LA INFRAESTRUCTURA TRANSMUTA EN PAISAJE CULTURAL<sup>1</sup>



**OMAR REGGIANI**

Arquitecto. Docente de la Universidad Nacional Rio Negro, Argentina. Postgrado: "Definición de Políticas de Suelo en Pequeñas Ciudades" y "Política de suelos y Política de vivienda. Relaciones e Instrumentos". Lincoln Institute of Land Policy. "La Enseñanza del Proyecto en carreras proyectuales I: Reflexiones sobre la práctica Docente en las carreras Proyectuales". Integrante del PI "Instrumentos para una Planificación en la Patagonia", 2018/2019 e Integrante de Proyectos de Investigación.

## RESUMEN

No es intención del autor hacer de este artículo un resumen investigativo, pero si se pretende exponer de manera coloquial algunos elementos estudiados de la conformación identitaria de la ciudad de General Roca y su transformación paisajística a partir de subsistemas infraestructurales que han mutado o se han complementado con la recreación en el espacio público ganado a la ciudad.

*PALABRAS CLAVES: territorio, identitario, espacios públicos, desarrollo*

## ABSTRACT

Far from offering a research summary, this article intends to describe some aspects related to identity of the people of General Roca and its transformation brought about by the landscape, via a set of infrastructural systems, such as the irrigation channel, which have shifted to complement the public space.

*KEY WORDS: territory, identity, public spaces, development*

## INTRODUCCIÓN

Este artículo se encuadra en el proyecto de Investigación de la Universidad Nacional de Río Negro - UNRN, "Proyectando el Paisaje para el Desarrollo territorial y urbano del Alto Valle. Una simulación posible" y pretende valorizar la transformación sufrida por los elementos sistémicos infraestructurales del territorio, avenidos en espacios públicos recreativos, al punto de convertirse en pulmones verdes urbanos y con la posibilidad de encontrar nuevos elementos del sistema, que fortalezcan lugares de identidad, tal cual lo expresa Auge "... un lugar puede definirse como lugar de identidad, relacional e histórico, un espacio que no puede definirse ni como espacio de identidad ni como relacional ni como histórico, definirá un no lugar" (1992, p.83).

La ciudad de General Roca está situada en el departamento homónimo de la provincia de Río Negro, Argentina y cuenta con una población urbana de 81.534 habitantes, localizándose en un valle irrigado, dentro de un corredor productivo regional.

Los canales de riego, tal cual venas del territorio, se distribuyen en dirección oeste/este, alimentando las acequias como último eslabón del sistema, el riego atraviesa no solo el área de producción, sino que también recorre ciudades completas y se entrelaza con calles troncales de las urbanizaciones; por ende, el agua atraviesa -en época de riego- la vida del habitante valletano.

El canal de riego es un elemento identitario de pueblos y ciudades que se distribuyen a lo largo del recorrido del río Negro y esta identidad con el tiempo se fue efectivizando físicamente desde la aparición de paseos públicos superpuestos a los canales primarios de riego, por caso el Canal Principal de Riego y el Canal Secundario ("Paseo del Canalito" de Gral. Roca). La convivencia de elementos recreativos e infraestructurales es un hecho, y su convivencia no parece ser traumática, para cualquiera de los subsistemas mencionados, pero el presente escrito

profundiza en ese camino como dato efectivo para estudios más hondos e insumos futuros.

## MARCO CONCEPTUAL

Es primordial definir al territorio como un sistema complejo, aclarando que, como dice Edgar Morin en su prólogo de la Introducción al Pensamiento Complejo, "...lo complejo no puede resumirse en el término complejidad, retrotraerse a una ley de complejidad, reducirse a la idea de complejidad. La complejidad no sería algo definible de manera

simple para tomar el lugar de la simplicidad. La complejidad es una palabra problema y no una palabra solución" (Morin, 1990a:24). El territorio visto desde el desconocimiento de sus sistemas cobra solo valor paisajístico y a esa visión quiero escaparle en este trabajo, una visión que no contribuye a la mirada oportuna que genera la investigación y el estudio de los sistemas y elementos dispuestos en el espacio-tiempo que nos toca observar.

Entender la complejidad del territorio, sus sistemas y subsistemas

no deben ser un enunciado a la hora de posar la mirada frente al paisaje, enfatizando la idea de Berger en cuanto a que, llegamos primero con la mirada y luego aparece la palabra "el niño mira y ve antes de hablar" (Berger, 1972:5). Esa mirada es más precisa, cuanto más información poseemos de ese complejo al que observamos, por ende cuanto más conocimiento se tiene del territorio estudiado, menores son las posibilidades de caer en la "inteligencia ciega" como denomina Morin al "paradigma de la simplificación" (Morin, 1990b:28).

En esta complejidad enunciada transitan infinidad de experimentaciones proyectuales que trabajan la superposición de sistemas antrópicos, con un fuerte sustento identitario/cultural y donde el paisaje cultural se entrelaza con elementos infraestructurales, conformando espacio público con y para el habitante.

Experiencias como la proyectada en transformar la Vía Flaminia en la Ciudad de Roma, de una infraestructura vial a un espacio urbano de calidad, consolidando la búsqueda y reconversión de un eje

**"ESA MIRADA ES MÁS PRECISA, CUANTA MÁS INFORMACIÓN POSEEMOS DE ESE COMPLEJO AL QUE OBSERVAMOS, POR ENDE CUANTO MÁS CONOCIMIENTO SE TIENE DEL TERRITORIO ESTUDIADO, MENORES SON LAS POSIBILIDADES DE CAER EN LA "INTELIGENCIA CIEGA" COMO DENOMINA MORIN AL "PARADIGMA DE LA SIMPLIFICACIÓN" (MORIN, 1990B:28)."**

cultural para Roma. Entre tantos, otro ejemplo a visualizar es la recuperación del ámbito del Torrent de Sant Miquel, del ayuntamiento de Gelida, donde el espacio natural (la ría) genere y potencie vínculos urbanos y en ese sentido mencionar al “Parque del agua” de Zaragoza es fundamental a la hora de entender la articulación de la infraestructura y el espacio público identitario y preservador del ambiente adecuado.

En esta enumeración de casos, es infaltable el proyecto concretado en la ciudad de Medellín, donde a partir de relevamientos previos, se reconvierten espacios urbanos que alojan tanques (y su infraestructura de servicio de acueducto) en espacios públicos que conviven con dicha infraestructura. Los otrora sitios oscuros y cerrados denotan potencial para convertirse en el corazón y el alma de las comunidades donde se localizan, brindando una oportunidad de integrarse al resto de la trama urbana a partir del espacio público digno e identitario que se genera en esta articulación de sistemas.

### METODOLOGÍA

Independientemente del método o los métodos utilizados con referencia a la investigación “Proyectando el Paisaje para el Desarrollo territorial y Urbano del Alto Valle” -ya mencionada-; el presente artículo y por ende, su autor adhiere al paradigma interpre-

tativo y si bien, el paradigma materialista nos dará una visión concreta de la relación sociedad-espacio, no termina de interpretar cuestiones vinculadas a dimensiones y entramados de relaciones sociales y relaciones de poder.

En cuanto al procesamiento de la información, se hizo una distinción muy presente de lo simbólico identitario, ya que las áreas analizadas tienen un fuerte componente en este sentido. El agua y la producción son elementos de un sistema que debe incorporar una metodología cuali-cuantitativa, ya que el sistema histórico cultural posee una presencia permanente en el territorio. Las variables analizadas, se recabaron del subsistema productivo, paisaje cultural y por otra parte recopilación y sistematización de normativa legal sobre uso de suelo, código de planificación urbano, ordenanzas específicas, leyes provinciales y estudios históricos relativos al tema.

### RESULTADOS

La búsqueda de datos y análisis del territorio ha brindado una amplia cantidad de información, pero es necesario hacer eje en el estudio realizado sobre documentación y normativa que fueron dando origen a la transformación del espacio, a partir de la superposición de uso de los canales de riego.

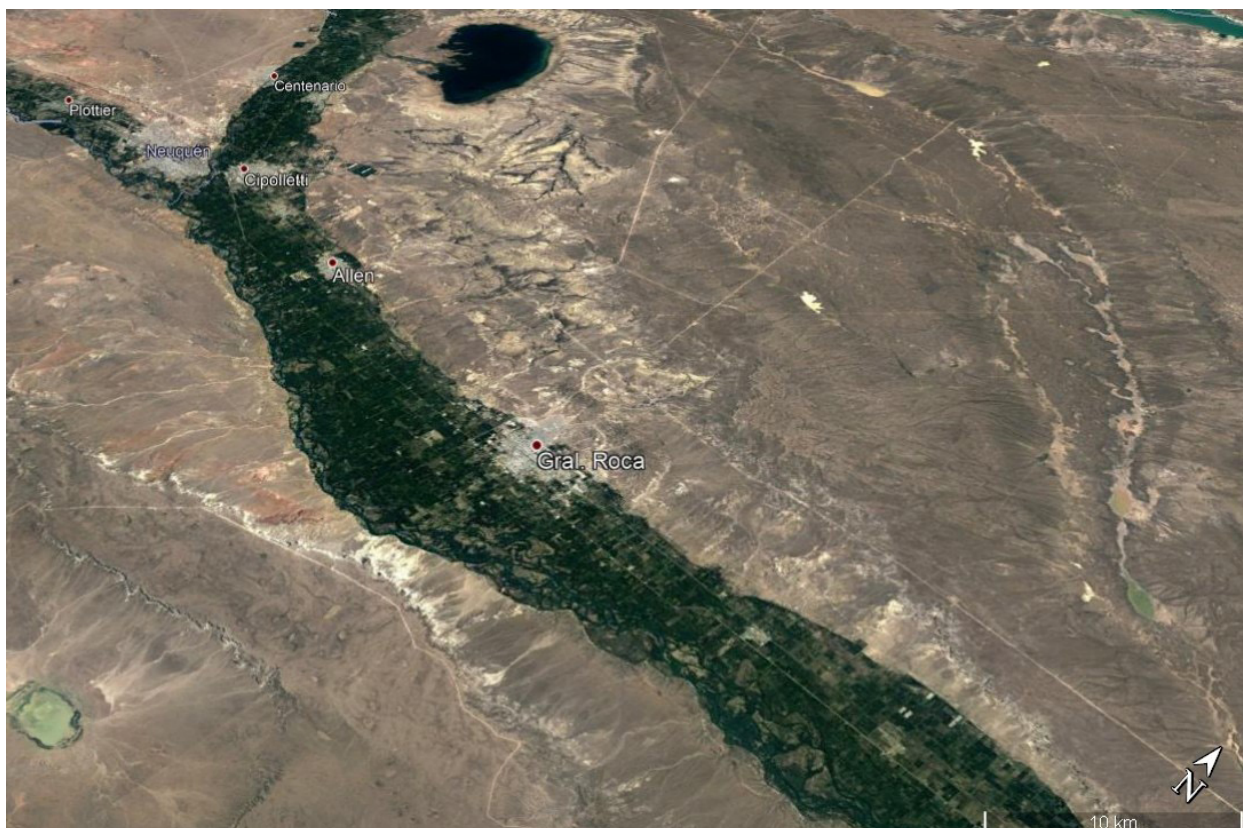


Fig.1. Manto verde antrópico, nutrido por el sistema de riego del Alto Valle

## El sistema de riego

El sistema de riego del Alto Valle, constituye la infraestructura de riego más importante de la Provincia de Río Negro, pues permite la sistematización de 60.282 ha. regadas; cuenta con un total de 130 km. de canal principal, 239 km. de canales secundarios y 333 km. de canales terciarios y cuaternarios, a los que deben sumarse una longitud de canales comunes de aproximadamente 1285 km.<sup>2</sup>

El desarrollo de la agricultura bajo riego del Alto Valle ha dado lugar a un complejo urbano-rural que se extiende a lo largo de 120 km y en el que se asientan más de 300.000 rionegrinos. En este complejo lineal se encuentra la ciudad de General Roca cuya planta urbana es atravesada de oeste a este por dos de los canales fundamentales del sistema de infraestructura antes mencionado, estos son el Canal secundario “de los Milicos”, así llamado en épocas de su construcción (hoy denominado “Paseo del Canalito”) y el Canal Principal, cuyo comienzo se encuentra en el Dique Ballester, inicio de todo el sistema de riego del Alto Valle.

## El Paseo del “Canalito”

“Como primer paso para iniciar el riego de las tierras del Alto Valle, el Gobierno Nacional contrata al Ing. Hilarion Furque (...),” quién “confecciona el proyecto del Canal de los Milicos, y dirige las obras que se inician en 1883 y habilitándose definitivamente el 25 de mayo de 1886. Estaba destinada a regar parte de las 42000 h de la Colonia General Roca subdividida en lotes de 100 h y es el comienzo del desarrollo de toda esta región, actualmente parte de este canal es el “canalito” que, revestido, cruza la ciudad de General Roca”.<sup>3</sup>

“La década del 70 le dio al canal una nueva fisonomía, al incluir curvas, puentes, canteros y senderos embaldosados, cuyas baldosas fueron fabricadas en la Colonia Penal de nuestra ciudad.” Este es el primer antecedente que posee la ciudad en materia de planificación de espacio público y allá por 1987 se refuncionaliza como paseo y el “Canal de los Milicos” o “Paseo del Canalito” siguió sufriendo intervenciones y hoy es un paseo de más de un kilómetro y medio, cuyo caudal fluye por paredes revestidas de hormigón y cuenta con el mantenimiento y/o remodelación permanente de la Municipalidad de General Roca.



Fig.2 Imágenes, desde la construcción del “Canal de los Milicos” al “paseo del Canalito”

## El “Canal Principal”

La gran inundación de julio de 1899 destruyó la bocatoma del “Canal de los Milicos”, el Fuerte Roca y la mayor parte de las edificaciones, por lo cual la población de General Roca se trasladó a su actual emplazamiento.

A principios del siglo XX se propuso la construcción de un dique sobre el río Neuquén, que cumpliría dos funciones: la atenuación de crecidas, derivando las aguas de ese río a la cuenca Vidal -hoy

Lago Pellegrini- mediante un canal de 500 metros de ancho, y la alimentación del canal que posibilitaría el riego del Alto Valle. En 1910, el Ferrocarril del Sud llevó sus rieles hasta la localidad de Barda del Medio y se comenzó a construir el actual canal principal de riego.

El dique se terminó de construir en 1916 y en 1921 el “Canal de los Milicos” pasó a formar parte de la red de riego nacional y a abastecerse por el canal principal de riego.<sup>4</sup>



Fig.3 Imágenes de la construcción (Izq.) y del Canal Principal de Riego en zona rural (der.)

### El PDR

En mayo del año 2000, la localidad de General Roca pone en marcha el Plan Estratégico de la ciudad (Desarrollo Sustentable para Roca-DeSuR) como elemento de gestión y cuyo principal objetivo fue la planificación de políticas, estrategias y proyectos de acción en todos los ámbitos locales (urbano, ambiental, económico y social). El Plan Director del Municipio de General Roca, -en adelante PDR- “es el instrumento básico de definición de las políticas de desarrollo territorial y se estructura a partir de cuatro directrices generales que se complementan entre sí”. Ellas son, la directriz de ordenamiento del crecimiento urbano, la Directriz de integración socio urbana y mejora del espacio público (Fig. 4), la de cualificación ambiental y la de promoción socio-económica.

Entre los objetivos particulares de la directriz de integración socio urbana y mejora del espacio público

blico, encontramos un punto que hace mención a “(...) Contribuir a crear un ambiente cualificado, aumentando la oferta (en cantidad y distribución espacial) y revalorizando cualitativamente los espacios verdes del área urbana como el Canal Principal, el Canalito, etc. Y entre los proyectos componentes de este Programa puntualizamos para este trabajo en Corredor verde Canal Principal de Riego

La directriz, “de integración socio urbana y mejora del espacio público” da sentido a este estudio, a partir de la mirada puesta en los diagnósticos previos referidos a las áreas de infraestructuras y su capacidad de reconversión y doble uso (riego/recreación) y permite, en el seguimiento histórico del espacio (de infraestructural a recreativo), encontrar modelos replicables para nuevas oportunidades de uso público, con mayor detección de elementos de “una ruta del agua” desde la representación histórico-cultural e identitaria.

**GRAFICO 2  
DIRECTRIZ DE INTEGRACION SOCIO URBANA  
Y MEJORA DEL ESPACIO PUBLICO**

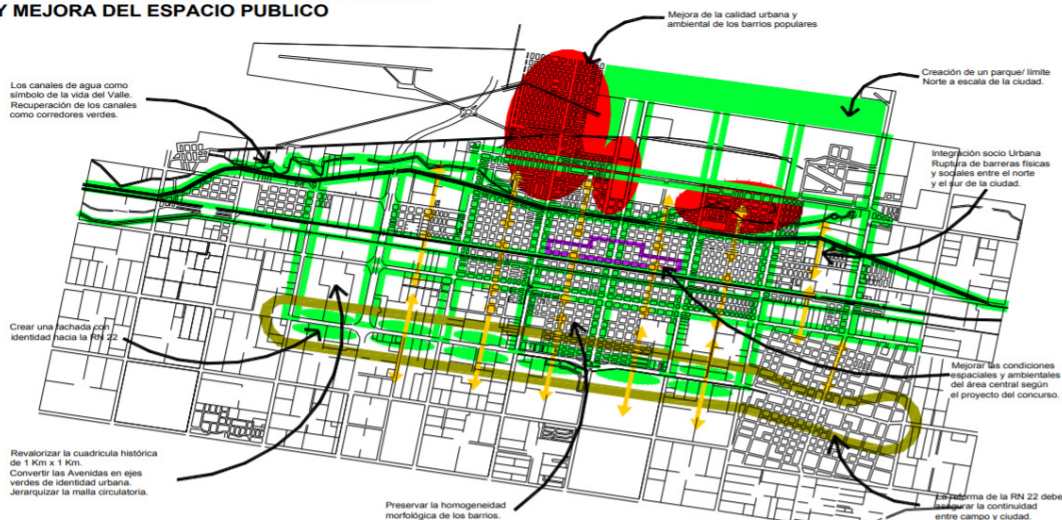


Fig.4 Fuente: Concejo Deliberante. Municipalidad de General Roca.

## La “Ruta del Agua”

El análisis de los subsistemas, tanto el infraestructural de riego y abastecimiento de agua y energía, como el recreativo del espacio público superpuesto a los anteriores; nos lleva a la concreción de un mapeo que alimenta la posibilidad de concreción de un proyecto paisajístico urbano integral al que podemos denominar “la Ruta del agua”.

Como ejes vertebrales del espacio urbano mencionado, se encuentran el Canal principal y el canal secundario de riego, ambos ya identificados como paseos urbanos y parques urbanos parciales, Ya que una porción importante de su recorrido contempla su uso como espacio público de la ciudad. (fig.5)

La figura 6 mapea los elementos característicos del subsistema infraestructural que permiten la generación de energía a partir del uso del agua de los canales. El caso emblemático de esto es la usina

construida como una derivación del canal Principal. Estos elementos no están integrados e identificados para su uso, en cuanto a lo educativo, independientemente que son puntos estratégicos de la identidad paisajística del ciudadano y usuario del espacio urbano. En esta misma condición se relevan varios elementos que pueden ser atractivos tales como tanques de agua proyectados y construidos, tal como se indica en la figura 7.

En cuanto al equipamiento urbano, puede establecerse una gran cantidad de elementos en función de la conformación de “lugar”, suscribiendo al concepto de Marc Auge (1992) que “un lugar puede definirse como lugar de identidad, relacional e histórico, un espacio que no puede definirse ni como espacio de identidad ni como relacional ni como histórico, definirá un no lugar”. Puede decirse que el lugar es mucho más que el “lugar físico” y que su ausencia puede corresponderse a una ausencia simbólica.



Fig.5 Elementos estructurantes. Canal Principal y secundario (Paseo del Canalito)



Fig.6 Elementos Subsistema Infraestructura.

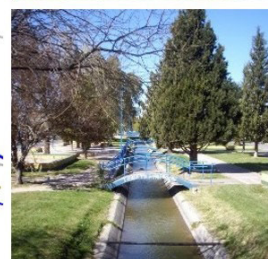




Fig. 7 Elementos Infraestructurales Identitarios barriales

En el análisis realizado, se computan zonas con esa carga simbólica (fig. 8) y con equipamiento que fortalece actualmente la misma; por otra parte, hay gran cantidad de elementos y superficie cubierta que no cumplen con esta premisa pero que, con una planificación adecuada para su uso, pueden ser parte de eslabones integrados en un “todo” coherente -desde el punto de vista proyectual e identitario- conformando lugar y lugar recreativo, desde los aspectos antes señalados.

uso que no se aprovechan y solo un 30% de uso múltiple adecuado a la articulación de doble o triple uso.

De esta cantidad de elementos puestos en valor paisajístico debe tenerse en cuenta lo ocioso de algunos, lo invisibilizados de otros y la puesta en común y articulación del conjunto de ellos para conformar un todo, dentro del paisaje identitario que ofrece el agua desde los sistemas superpuestos ya indicados.

Al elaborar una matriz integral de los datos estudiados, se revela un 30% de elementos ociosos, un 40% de elementos que ofrecen otras alternativas de



Fig. 8 Elementos de equipamiento urbano

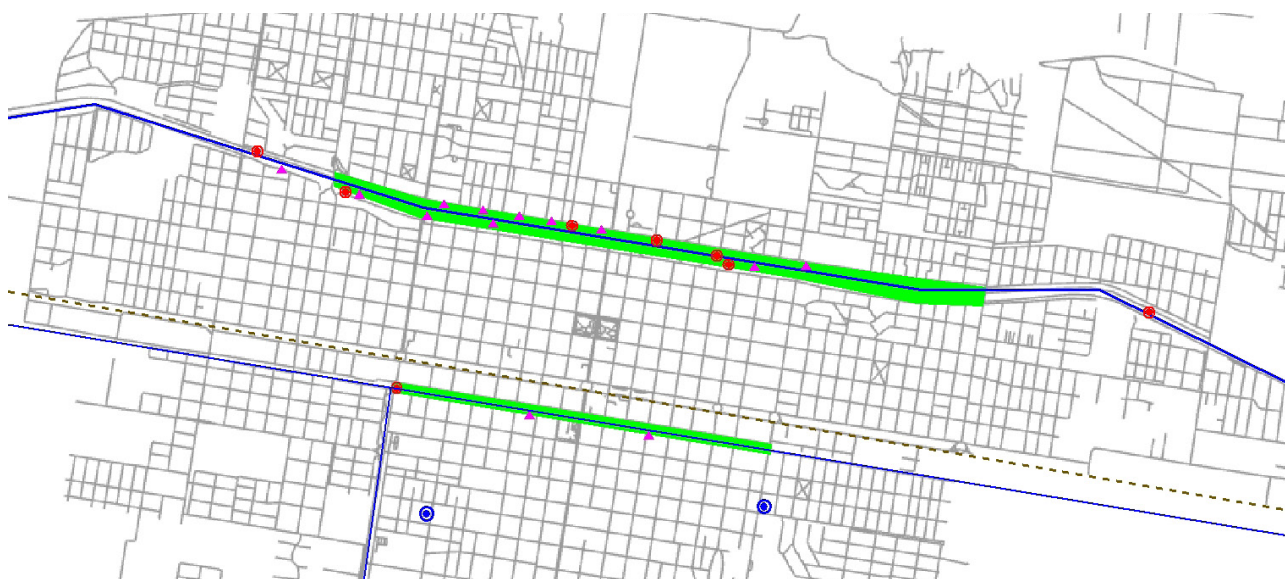


Fig. 9 Síntesis de Elementos sobre márgenes de canales

## A MODO DE CONCLUSIÓN

Podemos concebir el paisaje urbano analizado y entenderlo como una “geografía cultural”, incorporando la dimensión identitaria y como ésta se introduce en el “hacer paisaje”, desde la superposición de elementos, sistemas y subsistemas que componen los lugares de uso habitables.

En cuanto a esto, la evaluación y corrección permanente de planes realizados y planificaciones a desarrollarse, deben contemplar la flexibilidad necesaria para que el paisaje se adapte a cambios formales y simbólicos.

Es parte del objeto de este estudio, determinar el cumplimiento de objetivos de la directriz de integración socio urbana y mejora del espacio público, determinados en el PDR y a partir de ello se establece que, el enunciado de “Romper las barreras físicas que potencian la fragmentación urbana y social entre el sector Norte y Sur del Canal Principal” y aquel postulado de “Contribuir a crear un ambiente cualificado, aumentando la oferta (en cantidad y distribución espacial) y revalorizando cualitativamente los espacios verdes del área urbana como el Canal Principal, el Canalito, etc.”. Concluyen con cumplimiento PARCIAL, debido al potencial no desa-

rollado de las áreas analizadas. Existen elementos de subsistemas no incorporados o parcialmente incorporados a proyectos de articulación de la trama urbana y su desarrollo espacial recreativo y sus intentos aún no promueven la mejora de la calidad urbana y ambiental tanto del área central como de los barrios populares.

**"LA CONVIVENCIA DE SUBSISTEMAS DEBE ENRIQUECER EL PAISAJE CULTURAL Y EL ESPACIO PÚBLICO TERRITORIAL Y NO CONFRONTAR SUS USOS; EL SISTEMA DE RIEGO PUEDE FLEXIBILIZAR PROHIBICIONES HISTÓRICAMENTE CLÁSICAS Y ENTENDER QUE NO SERÁ DAÑADO POR EL USO RECREATIVO SUPERPUESTO Y ASÍ MISMO, EL ESPACIO PÚBLICO RECREATIVO ENALTECERSE CON ELEMENTOS SIMBÓLICOS QUE FORTALECEN CULTURALMENTE EL PAISAJE."**

Los proyectos definidos en la planificación de la ciudad solo se ven parcialmente concretados en el denominado “Corredor verde Canal Principal de Riego” en un 50% de su capacidad física, al igual que el “Corredor verde Centro” con un porcentaje bajo en su potencialidad de desarrollo. En ambos casos no se ha trabajado las oportunidades culturales e identitarias de los subsistemas antrópicos, con el fin de concreción de espacios públicos integrales y adecuados para el territorio.

En este artículo se ha hecho mención a elementos infraestructurales, estructurantes (por ejemplo, los canales de riego), de equipamiento urbano, e identitarios; que aún no demuestran una integralidad proyectual clara. En la actualidad son, meramente, sumatoria de una localización física y que debiera contemplarse como un sistema complejo que dé insumo a un todo y que sumado al sistema natural (que por ra-

zonas de espacio de redacción no se profundizan en esta oportunidad) pueda concretar una “ruta del agua” con identidad, dentro del espacio público a proyectar.

La transmutación del espacio se viene concretando de manera aleatoria y por ello es importante hacer visible esta fortaleza para establecerla como un proyecto integrador de procesos históricos, conceptualizando y dando lugar a su transformación para impulsar usos articulados y sustentables ambientalmente, para sus habitantes. La convivencia de subsistemas debe enriquecer el paisaje cultural y el espacio público territorial y no confrontar sus usos; el sistema de riego puede flexibilizar prohibiciones históricamente clásicas y entender que no será dañado por el uso recreativo superpuesto y así mismo, el espacio público recreativo enaltecerse con elementos simbólicos que fortalecen culturalmente el paisaje.

### NOTAS

1 TITULO.El presente trabajo fue presentado como parte de una ponencia en el 1er Congreso sobre estudios sobre la Ciudad Recuperar la Ciudad hoy Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad. UNAM (2021), México.

1. PI UNRN 2018 40-A-742 “Proyectando el Paisaje para el Desarrollo territorial y Urbano del Alto Valle. Una simulación posible”, inicio 30 de Abril de 2019. Sede Alto valle y Valle Medio de la Universidad Nacional de Río Negro, Argentina.

2. Fuente: Documento de Trabajo N°8. Infraestructura de Riego en la Provincia de Río Negro. Proyecto FAO UTF ARG 017 Desarrollo Institucional para la Inversión. Octubre 2015.

3. Fuente: Casamiquela O. (1995) “El riego en la provincia de Río Negro. Auge, crisis y futuro: un serio llamado de atención”. Fundación Proyecto Sur. Viedma, Río Negro.

4. Fuente: Extraído de <https://rionegro.gov.ar/?contid=31505#:~:text=En%201910%2C%20el%20Ferrocarril%20del,por%20el%20ingeniero%20Jos%C3%A9%20Cantutti.&text=En%201921%2C%20el%20%E2%80%9C-Canal%20de,el%20canal%20principal%20de%20riego.>

### BIBLIOGRAFÍA

- Auge, M. (1992) “Los «no lugares» Espacios del anonimato. Una antropología de la Sobremodernidad”. Ed. Gedisa, Barcelona.
- Berger, J. (2016) “Modos de Ver”. Ed. Gustavo Gili, SL, Barcelona
- Casamiquela O. (1995) “El riego en la provincia de Río Negro. Auge, crisis y futuro: un serio llamado de atención”. Fundación Proyecto Sur. Viedma, Río Negro.

- Morin, E. (1990): “Introducción al Pensamiento Complejo”. Ed. Gedisa, Barcelona.

- Roger, A. (2007) “Breve tratado del paisaje”. Editorial Biblioteca Nueva, S.L. Madrid.

- Santos, M. (2000) “La naturaleza del espacio”, Ariel, España.

- Villa, C. y Tapia, M. A. (2016) “Paisaje y artefacto, el agua como estructurante de un territorio”. Es parte de: III Jornadas patagónicas de morfología SEM

# MIRADA CRÍTICA: EL DEBERÍA SER DE LAS FINANZAS SOSTENIBLES

BEATRIZ FERNÁNDEZ OLIT

Universidad de Alcalá

ECONOMISTAS SIN FRONTERAS

## LA ENCRUCIJADA DE LAS FINANZAS SOSTENIBLES

Actualmente nos encontramos en una encrucijada respecto al modelo económico que predominará durante los próximos años, y en particular respecto al modelo financiero. Es indudable que el compromiso con el desarrollo sostenible, materializado actualmente como Agenda 2030, está más imbricado que nunca en las políticas públicas y, aparentemente, también en la estrategia de la empresa privada. Podemos afirmar sin miedo a equivocarnos que el reto climático ha revolucionado los mercados financieros y el mundo de la inversión desde la salida de la crisis financiera: al menos sobre el papel, todas las entidades financieras, bancos, gestoras, etc. se identifican hoy en día como líderes en sostenibilidad. Pero que estemos ante el mayor nivel de compromiso, debate y también de artificio<sup>1</sup> alcanzado por el sector financiero en relación al desarrollo sostenible, no tiene por qué ser suficiente para conseguir esta transformación.

Para situarnos, podemos valorar el 2015 como un año-hito para el planteamiento de nuevos esquemas económicos y productivos basados en la sostenibilidad; un momento desde el que mirar hacia adelante, pero también hacia atrás (nunca está mal aprender de los errores): la firma del Acuerdo de París, tratado jurídicamente vinculante sobre el cambio climático suscrito por 196 países, y además, la aprobación del compromiso «Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible» por 193 naciones en la sede de la ONU, suponían asumir un compromiso a nivel mundial. Dicho compromiso debería permeabilizarse desde los gobiernos a todos los agentes económicos, especialmente a la empresa y los mercados financieros. No en vano, el FMI y los bancos multilaterales de desarrollo declaraban ese mismo año que la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos por la Agenda 2030 requerirían movilizar una cantidad ingente de recursos finan-

cieros, estimada en billones de euros, y afirmaban que: «El cambio de paradigma nos exige un marco de financiación de muy amplio espectro capaz de canalizar todo tipo de recursos e inversiones, públicas y privadas, a nivel nacional y a nivel global» (De la Cuesta et al, 2021, p. 11)

En el caso del sector financiero, se ha desatado desde entonces una frenética multiplicidad de iniciativas para alinear sus objetivos con el desarrollo sostenible. Algunas de ellas, sin ánimo de exhaustividad, son: la Task-Force on Climate Change Financial Disclosure (TCFD)<sup>2</sup>, autorregulación sobre gestión de riesgos y transparencia en sostenibilidad creada por el Financial Stability Board (FSB) en 2015; la activación en 2021 de la Sustainable Finance Disclosure Regulation (SFDR)<sup>3</sup>, un marco regulatorio de sostenibilidad armonizado para la industria europea de servicios financieros, alineado con la Agenda 2030, y su cara más visible, la Taxonomía Europea de Actividades Económicas Sostenibles; o la Net-Zero Banking Alliance, creada en el seno de Naciones Unidas y en torno a la COP26<sup>4</sup> de Glasgow en 2021, por la que los bancos firmantes se han comprometido a tener una cartera de negocio totalmente neutra en emisiones de CO<sub>2</sub> en 2050. Hasta los bancos centrales y organismos supervisores se han aliado para impulsar la sostenibilidad, creando su propia red: la Network for Greening the Financial System (NGFS)<sup>5</sup>. La Unión Europea está exigiendo, además, información no financiera de las empresas, bajo esquemas obligatorios y homogéneos, a través de la Directiva de Información No Financiera (NFRD) y la futura Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD).

Es posible que buena parte de esta explosión de la sostenibilidad en el sector financiero se esté quedando por el momento en mero ruido. En parte por la dificultad para seguir todos estos cambios a tanta velocidad, y en parte porque los cambios que se requieren deberían ir mucho más allá de la integración de aspectos ambientales, sociales y de buen gobierno (ASG) en decisiones de inversión que, por lo demás, se toman de la misma manera. Nadie ha

querido quedarse atrás en su posicionamiento (su signalling), pero el sector no ha podido transformarse lo suficiente en tan pocos años: algo más de un lustro.

- Deben cambiarse los procesos operativos, especialmente el análisis de riesgos. Esto implica la dotación de recursos, como la formación de las personas que están en el día a día de la operativa financiera, además de la generación de conocimiento, y la aplicación de nuevas tecnologías de análisis y fuentes de información sobre aspectos (ASG), que no son ni mucho menos perfectas.
- Además, una transformación tan intensa requiere sobre todo cambios en la cultura de las organizaciones, en sus prioridades y, por supuesto, renuncias a cuestiones que se daban por establecidas. Por ejemplo, ¿tiene sentido que los inversores que quieren conseguir beneficios ambientales o sociales pretendan maximizar sus márgenes de rentabilidad financiera? ¿Quién absorberá entonces los costes de la transformación energética, por ejemplo?
- Así, llegamos al tercero de los aspectos que requieren cambios profundos: el liderazgo y el buen gobierno. Más allá de los avances en transparencia que se han ido produciendo, ¿han cambiado las fórmulas de gobierno de empresas, de los organismos económicos y del propio sector financiero, para garantizar que estos objetivos se van a tomar realmente en serio, que no se priorizará a un determinado grupo de interés — los inversores (o determinados inversores) — frente al resto de la sociedad? ¿Hay capacidad de liderazgo para movernos hacia una economía descarbonizada y sostenible, cuando en los ámbitos de decisión participan aún las mismas personas y, en muchos casos, las mismas reglas de juego que llevaron a la crisis financiera? Un ejemplo de ello son los paraísos fiscales y la merma que suponen para el bienestar de los países, lo que no ha sido adecuadamente corregido tras la crisis financiera (Paredes-Gázquez et al, 2014).

Por mucho que se anuncie a bombo y platillo la transformación del modelo económico y, en particular, la consolidación de las Finanzas Sostenibles, es posible que lo que veamos por el momento sean castillos de papel, con el riesgo de que cualquier viento un poco intenso los eche abajo. Analicemos con más detenimiento algunos problemas de base

de las Finanzas Sostenibles, para poder esbozar las líneas, quizá más utópicas que realistas, a las que se debería ajustar un sistema financiero realmente transformador.

### **Los costes de la transición energética requieren nuevos planteamientos**

El Pacto Verde Europeo (diciembre de 2019) tiene como objetivo final la total descarbonización de la economía europea en 2050. El sector financiero es uno de los canalizadores básicos de los recursos vinculados al mismo, que son vistos como el impulso definitivo para la salida de la crisis COVID-19 y del periodo de incertidumbre que ha planeado sobre Europa desde la Gran Recesión. Sin embargo, su viabilidad se enfrentan a las siguientes dificultades:

- No existe un análisis completo sobre su impacto económico, por ejemplo, en cuanto a los costes que va a generar. Actualmente, las economías occidentales, y en concreto las europeas, se encuentran en un proceso inflacionario sin precedentes en el siglo XXI. Parte del problema puede encontrarse en la recuperación acelerada post-COVID, o en crisis geopolíticas que afectan a los recursos energéticos, pero conviene tener en cuenta que el coste de la transición energética tendrá que ser afrontado tarde o temprano por la sociedad. La política monetaria expansiva de los últimos años, intensificada con la afluencia de los fondos de transición Next Generation, marca desde el punto de vista macroeconómico una tendencia a la subida de precios. Los hogares tendrán que asumir, a través de su consumo, todo o parte del coste de esta transición necesaria. Lo cual, no está exento de riesgos y protestas sociales, que pueden poner en peligro su propia culminación.
- La alternativa pasa por reducir el coste para los hogares. Para ello, el Pacto Verde tendría que replantear sus bases y no focalizarse únicamente en el crecimiento, sino también plantear alternativas que no impliquen nueva producción, sino una optimización de los bienes ya existentes, e incluso valorar el decrecimiento. Así, podrían fortalecerse nuevas fórmulas de desarrollo desde la perspectiva de lo local, del intercambio colaborativo, y del consumo y la economía circular de cercanía, no lo suficientemente desarrolladas en el actual plan.

Estas fórmulas no son entendidas ni tienen tanto

atractivo para los mercados financieros.

### **No hay cambios profundos de visión en el sector financiero**

En la respuesta a la inflación, también debe tenerse en cuenta a los agentes inversores, en la medida en que éstos estén dispuestos a asumir parte del coste de la transición a través de la reducción de sus márgenes de rentabilidad. Sin embargo, el mensaje lanzado desde el sector financiero respecto a las Finanzas Sostenibles es justamente el contrario: permiten obtener una alta rentabilidad<sup>6</sup>, lo que es justificado por los analistas al considerarse inversiones de alto riesgo y menor atractivo que otras (Peña et al, 2020)<sup>7</sup>. No se observa ningún cambio en los mercados que implique una «visión realmente sostenible» de las finanzas, promoviendo una búsqueda de rentabilidades positivas, pero no necesariamente maximizadas.

Una premisa para las Finanzas Sostenibles, que no se controla ni de la que se informa convenientemente, es el compromiso con la inversión a largo plazo. No basta por tanto con considerar aspectos ASG a la hora de invertir: es necesario implicarse (engagement) en el cambio de comportamiento empresarial. Sin embargo, esta es una tarea mucho más costosa en recursos que la inversión habitual y, en muchos casos, completamente ajena a la cultura de inversión de los agentes.

Finalmente, debemos reflexionar en profundidad sobre el impacto negativo del propio proceso de «financiarización», es decir, del ascenso de la importancia del capital financiero dentro del funcionamiento económico, que está afectando muy

preocupantemente a la estructura de rentas de la población y al bienestar social (Alonso y Fernández, 2012). Los mercados financieros no son democráticos: no toda la población participa en ellos como beneficiaria de su rentabilidad. Lo hacen aquellos grupos de mayores rentas. Así, si la transición energética es tan rentable como las entidades bancarias insisten en destacar, servirá para aumentar las desigualdades en favor de quienes puedan destinar sus ahorros a financiarla. Como hemos visto, los costes, a través de la inflación, sí serán compartidos por toda la sociedad. Deberíamos reflexionar sobre si en esencia puede considerarse sostenible la financiarización de los servicios sanitarios, sociales o educativos, a la que están contribuyendo aquellos productos financieros que invierten en los mismos:

la lógica es doblemente perversa, puesto que mientras esta inversión se autodenomina complacientemente como promotora de los ODS, se utilizan los servicios

básicos para generar rentabilidad financiera, en detrimento de la prestación pública de los mismos. Así, casi nadie cuestiona que SICAV o fondos de inversión radicados en territorios offshore (abundantes en la propia UE), que hipócritamente pueden estar invirtiendo en la sanidad o educación privadas, puedan considerarse inversión socialmente responsable (ISR).

### **Los países en desarrollo siguen siendo relegados**

La COP27 se celebrará en Egipto en 2022 y uno de los objetivos para la misma es garantizar la financiación, tanto pública como privada, a los países en vías de desarrollo a fin de que puedan adaptarse al cambio climático. En la anterior, en Glasgow, se reconoció el incumplimiento del objetivo establecido en París de que los países desarrollados movilicen anualmente 100.000 millones de dólares US. Es precisamente en los territorios más vulnerables donde se están experimentando ya los mayores costes debidos al cambio climático, y sus efectos se desencadenan en forma de hambrunas<sup>8</sup> o de las poco conocidas migraciones climáticas<sup>9</sup>. Una de las reclamaciones no atendidas de los países en desarrollo es poder canjear deuda por derechos de emisión, para compensar que el desarrollo de los países ricos se haya logrado precisamente a costa de externalidades climáticas negativas que actualmente sufren ellos.

### **Lentitud en la aplicación efectiva de las Finanzas Sostenibles**

Existen consolidadas dudas respecto al poco progreso en la aplicación práctica de las medidas contra el cambio climático. Como plantea Terceiro Lomba (2019), resulta bastante dudoso que el sistema financiero vaya a canalizar finalmente los suficientes recursos económicos para la financiación de la nueva infraestructura energética. Este autor señala las incoherencias de un modelo en que es precisamente el sector petrolero el que mejor se ha adaptado a las recomendaciones de sostenibilidad, como las del Task Force on Climate-related Financial Disclosures (TCFD), mientras que los incentivos de sus directivos siguen estando condicionados a un aumento de la producción de combustibles fósiles. La declaración

de la COP26, en noviembre de 2021, es considerada insuficiente por las organizaciones de la sociedad civil porque aún prevé la posibilidad de invertir en combustibles fósiles, siempre que no se trate de inversiones «ineficientes».<sup>10</sup>

### **El greenwashing, el socialwashing y el «ecopostureo»**

No es oro todo lo que reluce, y esto mismo podría aplicarse al mercado de la ISR, por ejemplo. Así, mientras que no se regula lo que son las Finanzas Sostenibles, el mercado puede crecer sin ambages.

Una situación paradójica se ha vivido en la UE, donde el volumen de ISR se redujo a raíz del lanzamiento del Plan de Acción en Finanzas Sostenibles y de la SFDR en 2018<sup>11</sup>, que establecen estándares mínimos para que los fondos puedan considerarse ISR y evitar el greenwashing. De hecho, también en la banca, las Autoridades Europeas de Supervisión (ESAs) están elaborando unas normas técnicas de regulación por las que las entidades de crédito tendrán que informar, tanto en la información precontractual como a través de evaluaciones periódicas del impacto ambiental y social, sobre los productos comercializados como «sostenibles». La capacidad que tengan los consumidores de productos financieros de entender dichas evaluaciones o sellos, de poder diferenciar y de exigir productos ambiental y socialmente responsables, es fundamental para garantizar el logro de una economía más sostenible. Así, es necesario que las autoridades se impliquen activamente, ya que las iniciativas de autorregulación pueden suponer un riesgo de greenwashing.

### **CONCLUSIONES**

Como recuerda Terceiro Lomba (2019) utilizando palabras del novelista norteamericano Upton Sinclair: «Es difícil hacer que una persona entienda algo cuando su salario depende de que no lo entienda». Esto pone de manifiesto que el ámbito clave en el que se deben lograr cambios para hablar de unas Finanzas verdaderamente Sostenibles es el del buen gobierno del sector financiero, en las prioridades y valores de los órganos de decisión y las personas que los conforman. Como se ha visto, no hay evidencias de estos cambios, u otros relacionados con una verdadera cultura sostenible, en los mercados financieros. La transformación que estamos observando, sin dejar de ser cierta, es a todas luces insuficiente.

Las Finanzas Sostenibles deberían dedicarse a sí

mismas un ejercicio de introspección y valorar sus propios riesgos ASG como sector. En este artículo se han señalado varios, pero cabe destacarse que el descontento social que puede generarse a raíz de un proceso inflacionario, difícilmente evitable, aunque sí matizable, si no es compensado con una mejora de las condiciones salariales en el mercado de trabajo y con el mantenimiento del nivel real de ingresos de la población, puede generar serios desequilibrios sociales, incluyendo la desafección respecto a la lucha contra el cambio climático. Si, además, el desarrollo de las Finanzas Responsables no es efectivo, es lento o se basa en el greenwashing, este riesgo aumenta. El descontento social puede materializarse, en concreto, en un ascenso de la ultraderecha en el ámbito político, la cual cuestiona ampliamente el multilateralismo y las prioridades internacionales en cuanto a desarrollo sostenible y cambio climático (Sanahuja, 2021).

Invitamos a leer éste y otros artículos en la última edición de la revista *Dossieres EsF* N.º 45, primavera 2022. FINANZAS SOSTENIBLES: ¿UN NUEVO PARADIGMA DE INVERSIÓN?. *Economistas sin Fronteras*. <https://ecosfron.org/portfolio/finanzas-sostenibles-un-nuevo-paradigma-de-inversion/>

<http://www.ecosfron.org/publicaciones/>

[ecosfron@ecosfron.org](mailto:ecosfron@ecosfron.org)

### **NOTAS**

1. Entiéndase artificio desde cualquiera de sus acepciones. Según el Diccionario de la Real Academia Española: 1. Arte, primor, ingenio o habilidad con que está hecho algo / 2. Predominio de la elaboración artística sobre la naturalidad / 3. Artefacto (objeto construido para un determinado fin) / 4. Disimulo, cautela, doblez.
2. <https://www.fsb-tcfd.org/>
3. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/2088/o>
4. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2021.
5. <https://www.ngfs.net/en>
6. Véase, por ejemplo, el mensaje transmitido desde las entidades financieras, donde, aunque en ocasiones se refuerza la idea del compromiso a largo plazo, lo que se destaca principalmente es la alta rentabilidad de estas inversiones, superior a la de otros activos del mercado: La imparable rentabilidad de las energías renovables (25/10/21) <https://www.bbva.com/es/sostenibilidad/la-imparable-rentabilidad-de-las-energias-renovables/>; El desafío de la transición energética (19/04/19) <https://www.caixabankresearch.com/en/economics-markets/>

[commodities/challenge-energy-transition](#); Invertir en Transición Energética: Ideas de Inversión para aprovecharla (10/01/22) <https://www.bankinter.com/blog/mercados/invertir-transicion-energetica>

7. [https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2020/09/Produc-tos\\_-financieros\\_-transicion\\_-energetica\\_digital.pdf](https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2020/09/Produc-tos_-financieros_-transicion_-energetica_digital.pdf)

8. La primera hambruna del cambio climático se desata en Madagascar. Noticias ONU, 2 noviembre de 2021.

9. <https://migracionesclimaticas.org/>

10. <https://es.greenpeace.org/es/sala-de-prensa/comunicados/fin-cop26-valoracion-de-greenpeace/>

11. Global Sustainable Investment Alliance (GSIA), 2021. Global Sustainable Investment Review 2020. <http://www.gsi-alliance.org/>

## REFERENCIAS

- Alonso Benito, L. E., y Fernández Rodríguez, C. J. (eds.) (2012). La financiarización de las relaciones salariales: una perspectiva internacional. Catarata.
- De la Cuesta González, M., Muñoz Torres, M.J., y Romero Zarco, J. (2021). Introducción del número «Finanzas Sostenibles». Revista Diecisiete, vol 5. <https://www.plataforma2030.org/es/revista-diecisiete-5>
- Paredes-Gázquez, J. D., Rodríguez-Fernández, J. M., y de la Cuesta González, M. «Los paraísos fiscales a discusión». XIV Jornadas de Economía Crítica.
- Sanahuja, J. A. (2021). «Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global». Anuario CEIPAZ 2020-2021.
- Tena, A. (2021). «La COP26 fracasa en la ayuda a los países vulnerables y sella un acuerdo imperfecto sobre los combustibles fósiles», Público, 13/11/2021. <https://www.publico.es/sociedad/cop26-fracasa-ayuda-paises-vulnerables-sella-acuerdo-imperfecto-combustibles-fosiles.html>
- Terceiro Lomba, J. (2019). «Transición energética y sistema financiero». Revista de Estabilidad Financiera, nº. 37. Banco de España.

# 3° Congreso Nacional de Desarrollo Territorial

La Redefinición del Desarrollo Territorial como producto de las transformaciones en el contexto mundial y Argentino



26 y 27 de mayo | 9 a 18 hs

Universidad Nacional de Quilmes | Roque Saénz Peña 352, Bernal



Universidad  
Nacional  
de Quilmes

Departamento  
de Economía y  
Administración



RED DE UNIVERSIDADES EN EL DESARROLLO  
TERRITORIAL DE ARGENTINA

## 3° CONGRESO NACIONAL DE DESARROLLO TERRITORIAL

LA REDEFINICIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL  
COMO PRODUCTO DE LAS TRANSFORMACIONES EN  
EL CONTEXTO MUNDIAL Y ARGENTINO

MIJAL SAZ

El 26 y 27 de mayo de 2022, tuvo lugar el **3° Congreso Nacional de Desarrollo Territorial “La redefinición del Desarrollo Territorial como producto de las transformaciones en el contexto mundial y Argentino”**, organizado por el Departamento de Economía y Administración – Universidad Nacional de Quilmes, el Centro de Desarrollo Territorial – Universidad Nacional de Quilmes, y la Red de Universidades en el Desarrollo Territorial de Argentina.

Este evento se constituyó en una vuelta a la presencialidad para el encuentro entre colegas y amigos/as de diversas provincias de la Argentina, luego de dos años de participación a distancia por la situación de pandemia. A su vez significó crear instancias de intercambio de experiencias, de investigaciones y de propuestas e interrogantes que problematizan el desarrollo territorial.

El congreso contó con 11 mesas para la presentación de artículos y experiencias de desarrollo territorial en base a los ejes temáticos propuestos para esta ocasión, los cuales se centraron en: 1. Ambiente y Desarrollo Territorial, 2. Desarrollo Territorial en Áreas de Frontera, 3. Economía del Cuidado y Desarrollo Territorial, 4. Economía Social y Solidaria y Desarrollo Territorial, 5. Empleo y Desarrollo

Territorial, 6. Gestión del Desarrollo Territorial

7. Pobreza y Desarrollo Territorial, 8. Salud y Desarrollo Territorial, 9. Turismo y Desarrollo Territorial, 10. Urbanismo y Desarrollo Territorial, 11. Estrategias y metodologías de abordajes territoriales.

La mesa de apertura contó con la participación de Alfredo Alfonso, rector de la Universidad Nacional de Quilmes, Alejandra Zinni, vicerrectora, Rodolfo Pastore - director del Departamento de Economía y Administración, Alejandro Villar - ex rector y actual presidente de la CIC, Daniel Cravacuore - director del Centro de Desarrollo Territorial, Carlos Fidel - director del Programa “Dimensiones y alcances del Desarrollo Territorial”, Evelyn Colino del Valle - representante de la Red de Universidades en el Desarrollo Territorial de Argentina, y Silvia Patricia Farias - coordinadora general del 3° Congreso Nacional de Desarrollo Territorial.

Luego y en forma simultánea dieron inicio las mesas temáticas con la exposición de más de 70 trabajos durante los dos días que duró la actividad. Es de destacar que, dadas las circunstancias y la altísima ganas de participar del colectivo profesional, el tiempo fue escaso para describir y analizar la cantidad de ponencias, sus resultados y aprendizajes.



Por su parte, y en el marco del evento, el día viernes se realizó la reunión de la Red de Universidades en el Desarrollo Territorial de Argentina. Con una participación activa de los/as presentes (representantes de universidades de diversos territorios) se dialogó sobre la situación de la Red, la realización de posibles instancias de intercambio entre instituciones, la necesidad de generar espacios de intercambio y actividades comunes, así como la definición de la localía para la organización del próximo congreso.

La mesa de cierre estuvo a cargo de Gabriel Suárez - decano del Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Villa María, Mijal Saz - vicedirectora de la Maestría en Desarrollo Territorial de la Universidad Tecno-

lógica Nacional - Facultad Regional Buenos Aires, y directora de la Revista Desarrollo y Territorio de la Red DE TE, Germán Nadab -director del Doctorado en Estudios Territoriales de la Universidad Nacional de Quilmes, y Bárbara Altschuler -directora de la Especialización en Gestión de la Economía Social y Solidaria de la Universidad Nacional de Quilmes.

Con la satisfacción de haber concretado el Congreso y las propuestas emergentes luego de dos días intensos de intercambio y debate, es que se clausuró esta edición, quedando pendiente la confirmación del nuevo espacio de realización y entidad organizadora del próximo congreso.



# 3° CONGRESO NACIONAL DE DESARROLLO TERRITORIAL



**MARINA DOMINGUEZ**

*Licenciada en Desarrollo Local-Regional. Maestranda en Desarrollo Territorial - UTN FRRRA. Becaria Interna Doctoral Cofinanciada UNVM. Miembro del equipo facilitador de la Red de Universidades para el Desarrollo Territorial.*

**E**n un afectuoso reencuentro presencial, lleno de experiencias, reflexiones y desafíos, la Red de Universidades para el Desarrollo Territorial co-organizó del III Congreso Nacional de Desarrollo Territorial (DT), siendo la Universidad Nacional Quilmes (UNQ) el nodo anfitrión y principal organizador de tan ansiada jornada.

Este evento, guarda sus antecedentes de realización en la Universidad Nacional de Villa María con el I Congreso Nacional de DT, en la Universidad Nacional de Río Negro – Bariloche, Precongreso de DT y I Jornada Patagónicas de DT y en la Universidad Tecnológica Nacional Facultad Regional Rafaela, sede del II Congreso Nacional de DT modalidad virtual-. Cada una de estas instancias de intercambio nos acerca aún más a construir una red que atiende sus distancias geográficas desde el compartir, la escucha y la comprensión, con el incentivo constante de construir universidades abordadas desde los territorios.

Con un número total de 200 participaciones en ponencias y casi 180 participantes, el congreso fue llevado a cabo durante los días 26 y 27 de mayo del corriente año. Inauguralmente contamos con las palabras de las autoridades de la universidad, de la coordinación de la red a cargo de Evelyn Colino y nuestro querido representante del nodo UNQ, Daniel Cravacuore.

Entre sus cálidas palabras, se recuperaron las principales reflexiones que vinculan a las universidades con los territorios, en contextos donde la educación superior y la construcción del conocimiento debe ser puesto en juego en los múltiples contextos que los significan. A su vez, destacaban la importancia de recuperar el intercambio presencial como herramienta de colectivización y agenda, pero también atender a todos los aprendizajes que la pandemia nos permitió en términos de virtualidad. De la mano de esto, cabe recordar que durante el año 2021 se llevó a cabo un encuentro virtual de la red llamado “Experiencias que convergen: Una instancia de reflexión para la acción”. En tal espacio, se pudo enriquecer los debates a partir de la puesta en común la diversidad de realidades de cada nodo, sus experiencias y aprendizajes. Este repaso y di-

mensionalidad de quienes somos, dónde estamos y qué estamos haciendo, nos permitió pensar en desafíos para los próximos cinco años. Desafíos que fueron retomados en el III Congreso.

Durante ambos días del congreso, las mesas estuvieron cargadas de particularidades en torno a temáticas que problematizan al Desarrollo Territorial en torno a: el ambiente, las áreas de frontera territorial, la economía del cuidado y la economía social y solidaria, el empleo, las metodologías de abordaje territorial y la gestión del DT, la pobreza, la salud, como así también, el urbanismo. De tal manera, nutrir las aulas y los pasillos de reflexiones e intercambios colectivos fue el objetivo principal del encuentro.

### **Hacia el III Congreso.**

El cronograma de ambos días del congreso denotó la diversidad de autores presentes. Más allá de las universidades e instituciones educativas cabe destacar que este congreso nuevamente se propuso el desafío de convocar y efectivamente posibilitar la participación de actores que vivencian cotidianamente las complejidades de los territorios. Dimensionar los lenguajes, prioridades, agendas y desafíos que existen diversamente entre los actores, es un aprendizaje que nunca deja de recuperarse. Principalmente cuando, desde los ámbitos educativos, reconocemos que las estrategias del hacer, repensar, escribir y facilitar ese proceso, no son simples ni predecibles.

Por ello, si bien hubo un panel de experiencias que destacó las palabras de tales actores, a lo largo de todo el congreso se hicieron presentes los interrogantes que caracterizan a la facilitación. ¿Qué rol debemos asumir desde las universidades? ¿Cómo definir con los actores los procesos de facilitación? ¿Cuáles son las expectativas? ¿Qué aprendizaje surgen de tales procesos? ¿Cómo significar la facilitación desde los actores territoriales? Preguntas que, en varias ocasiones, pudieron ser introducidas y reflexionadas con los actores presentes. En tal sentido, en la mayoría de las ponencias donde se recuperaban experiencias de vinculación las conclusiones no eran acabadas, ya sea porque aún seguían en proyección o porque, una vez concretadas, las reflexiones seguían estando presentes. Esa particularidad, entendemos, hace que nuestro compartir no sea desde lo estático, sino desde lo interesante de intercambiar y llevarnos del congreso, nuevos y renovados debates.

Entre las presentaciones de los autores y participantes, se pueden destacar que, además de universidades e instituciones educativas, también estuvieron presentes actores de organismos públicos como CONICET e INTA. Organizaciones como La Ciudad Posible, Empresa B; Cooperativa Pipinas Viva; Organización La Mujica; como así también la Red de Tecnologías para la Inclusión Social Argentina (RedTISA). Por otro lado, referentes de la gestión pública del Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba; del Ministerio de Turismo y Deportes, Municipalidad de Rafaela - Santa Fe; de la Municipalidad de San Antonio de Litin - Córdoba; Municipalidad de San Miguel - Buenos Aires; Municipalidad de Trenque Lauquen - Buenos Aires; Presidente Comunal de Ramona - Santa Fe; Secretaría de Gestión y Secretaría de Innovación y Desarrollo de la Municipalidad de San Vicente - Santa Fe; y Secretario de Gobierno de la Comuna de Ramona - Santa Fe.

Hacia el cierre del congreso, la mesa que aproximó las palabras de agradecimiento y finalización dejaron como disparador la presentación del libro “Pronóstico del desarrollo extendido” del autor Licenciado Lucas Giusti, quien contó con la participación del Magister Gabriel Suarez en su prólogo.

### **Red de Universidades para el Desarrollo Territorial**

La red de universidades se consolidó allá por el 2018 al calor del I Congreso de DT. En su documento de formalización la red expresaba “Nos une la búsqueda de una profundización del análisis sobre el enfoque del desarrollo territorial y el concepto de Universidades Regionales - hoy entendidas como Universidades Territoriales-, la necesidad de reflexionar sobre nuestras praxis, y la idea de lo multidisciplinar que nos permita seguir avanzando en la construcción de caminos de mejora en la relación de la Universidad y los territorios” (Suarez & Loza, 2018).

Tales palabras, empiezan a cobrar sentido y a tomar cuerpo en cada congreso. Fortalecido por los vínculos entre los diferentes nodos, las fundamentaciones en torno a las universidades territoriales conforman una línea de estudio y de trabajo de suma importancia para la red.

Hacia el III Congreso de UNQ, la red aprovechó el momento para hacer el ejercicio que solemos llamar “parar la pelota” y repasar los tópicos quienes

somos, dónde estamos y qué estamos haciendo. La posibilidad de escucharnos, permite entramar una identidad que nos acerca como universidades, nos motiva como equipos y nos predispone como nodos.

Al mismo tiempo, la posibilidad de que la red sea abierta a nuevos participantes permitió que otros espacios educativos quisieran participar de la misma. Sumado a los nodos, Universidad Nacional de Villa María, Universidad Nacional de Río Negro, Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Tecnológica Nacional, facultad Regional Rafaela, Facultad Regional Buenos Aires y Facultad Regional de Trenque Lauquen, Universidad Nacional de Cuyo, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Misiones, Universidad Nacional de Comahue, Universidad Nacional de Chilecito, Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Nacional de Litoral, Universidad Nacional de Rosario, Universidad Nacional de Rafaela, Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Universidad Provincial de Sudoeste, Universidad Nacional de la República, Universidad Argentina de la Empresa, Universidad Nacional de La Matanza; se sumaron a formar parte de la red el Instituto Misionero de Estudios Superiores y la Universidad Nacional de Comahue.

En el taller de la red, nos propusimos trabajar la circulación de la palabra repasando lo trabajado en el encuentro virtual del año 2021. Cada propuesta y desafío que se habían planteado fueron reafirmados sumando otros que, hacen al compartir colectivo, a un congreso pensado desde las experiencias, y a participaciones con voces de actores territoriales.

Camino al cierre, nuestro querido Congreso Nacional de Desarrollo territorial es joven, tiene aún muchas perspectivas que complejizar y desde la red la propuesta es abordarlas. Hay místicas que nos empiezan a definir como equipos, trascender el congreso más allá de las aulas y las mesas, continuando los diálogos en pasillos, almuerzos y cenas. Los actores territoriales empiezan a ser parte de las voces y los lenguajes del intercambio, sus participaciones impactan en las reflexiones y complejizan los análisis. Por ello, las mesas donde se recuperan el cómo hacemos, las metodologías, las dinámicas y las experiencias en torno a ello, son claves para sistematizar el propio congreso.

En ese sentido, el congreso nos permite andar y crecer, fortalecernos y construir identidad. La red nos

da el sustento y la contención para seguir pensando nuestras universidades desde los territorios. Hacia eso vamos, como un ejercicio que no se desprende de nuestras praxis.



**Trenque Lauquen 2030**  
Agenda Estratégica de  
Desarrollo Territorial



# LA AGENDA ESTRATÉGICA TRENQUE LAUQUEN - TL 2030: REDEFINICIÓN DE ESTRATEGIAS Y ABORDAJES DINÁMICOS<sup>1</sup>



**CELINA POLENTA**

*Economista. Estudio de Posgrado en Economía. Maestría en Desarrollo Territorial de la Universidad Tecnológica Nacional (proyecto de tesis en curso). Responsable de la Agenda Estratégica TL 2030, del Municipio de Trenque Lauquen, provincia de Buenos Aires. Sub coordinadora del equipo investigador de Argentina del IDERE LATAM. Fue Directora de Desarrollo Territorial, Presupuesto Participativo 2014 y 2015, y Coordinadora de la Oficina de Empleo de la Municipalidad de Trenque Lauquen.*



**MIJAL SAZ**

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

## RESUMEN

**E**n el presente artículo se analiza el recorrido de un proceso de planificación participativa llevada a cabo en el distrito de Trenque Lauquen, provincia de Buenos Aires, desde fines del año 2018, denominado Agenda Estratégica TL2030. El mismo está enmarcado en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y tiene origen en el proceso de revisión y actualización del Plan Estratégico que el distrito elaboró entre los años 1998 y 1999.

El abordaje metodológico parte de las cuatro dimensiones del desarrollo y su visión sistémica planteada por Francisco Alburquerque, y toma el concepto de territorio de Alburquerque y Pérez Rozzi, poniendo el foco en la dimensión política, resaltando el rol y la composición de los actores, la participación ciudadana y el fortalecimiento de las capacidades locales como aspectos clave para la sostenibilidad del proceso.

A lo largo del mismo se observa el desarrollo de un proceso de reflexión - acción, determinado por la necesidad de afrontar cuestiones de coyuntura como fueron los procesos electorales y la pandemia de COVID 19. La capacidad demostrada por el territorio de aprender con la praxis ha permitido sostener y reinventar el proceso a través de un gran esfuerzo de facilitación permanente.

*PALABRAS CLAVES: planificación estratégica, participación ciudadana, ods, capacidades locales, facilitación.*

## ABSTRACT

This article analyzes the path of a participatory planning process carried out in the district of Trenque Lauquen, province of Buenos Aires, since the end of 2018, called Strategic Agenda TL2030. It is framed in the 17 Sustainable Development Goals (SDG) and has its origin in the process of reviewing and updating the Strategic Plan that the district prepared between 1998 and 1999.

The methodological approach is based on the four dimensions of development and their systemic vision proposed by Francisco Alburquerque, and takes the concept of territory of Alburquerque and Pérez Rozzi, focusing on the political dimension, highlighting the role and composition of the actors, citizen participation and the strengthening of local capacities as key aspects. for the sustainability of the process.

Throughout it, the development of a process of reflection - action is observed, determined by the need to face current issues such as the electoral processes and the COVID 19 pandemic. The capacity demonstrated by the territory to learn with praxis has allowed to sustain and reinvent the process through a great effort of permanent facilitation.

**KEYWORDS:** *strategic planning, citizen participation, sdg, local capacities, facilitation.*

## INTRODUCCIÓN

Trenque Lauquen es un distrito ubicado en el noroeste de la provincia de Buenos Aires, que cuenta con una población de 47.000 habitantes<sup>1</sup>, donde el 80% vive en la ciudad cabecera. La actividad económica se concentra en servicios y en actividades ligadas al campo como la agricultura, ganadería y lechería. Se caracteriza por tener una amplia cobertura de servicios en la zona urbana (98%) y un entramado institucional denso con cierta historia en materia de planificación.

La Agenda Estratégica TL2030 nace a partir de una iniciativa de un grupo de personas nucleadas e identificadas como Colectivo Trenque Lauquen por más Participación<sup>2</sup>, que en el año 2015 durante la campaña electoral, decide presentar una propuesta a todos los candidatos a intendente para que se comprometan a impulsar la revisión y actualización del viejo Plan, una vez asumido el cargo. Si bien se reconocía que éste había sido elaborado de manera participativa, con alta calidad técnica, y contaba con

cierta vigencia en cuanto a los objetivos y proyectos planteados, tenía más de 20 años de antigüedad y por este motivo era necesario actualizarlo.

Así, en los primeros meses del año 2018, se toma la decisión política desde el ejecutivo municipal de impulsar un nuevo proceso, para lo cual se solicita el apoyo técnico metodológico de la Maestría en Desarrollo Territorial - MDT de la Escuela de Posgrado de la Universidad Tecnológica Nacional con sede en Buenos Aires - UTN BA.

A partir de allí se comienza a trabajar articuladamente entre la Municipalidad y el equipo de la UTN BA en una instancia de conocimiento entre las partes, para iniciar el trayecto común de desarrollo del proceso de revisión y actualización del viejo Plan Estratégico donde se implica gradualmente a otros actores locales y regionales.

Una de las primeras decisiones estratégicas que se tomaron fue la de involucrar a la Facultad Regional Trenque Lauquen (FRTL) de la UTN, para lograr apropiación y transferencia a lo largo del proceso, fortaleciendo las capacidades locales. A partir de la firma de un convenio tripartito entre el Municipio, la UTN BA y la UTN FRTL se conformó un equipo local con profesionales y técnicos del Municipio y de la FRTL UTN, que fue acompañado y guiado metodológicamente por el equipo externo de la Maestría en Desarrollo Territorial de la UTNBA.

Por otro lado, se toma la decisión de avanzar en una Agenda, fundamentada en que este formato posibilita un diálogo flexible y dinámico entre el diagnóstico y la implementación de proyectos identificados por la comunidad comprometida en el proceso. Así, enmarcado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible planteado por Naciones Unidas y bajo el formato de Agenda nace la Agenda Estratégica TL 2030. Esta tuvo desde sus inicios el desafío de ser participativa y sostenible en el tiempo, valores que quedaron resaltados teniendo en cuenta que debió transitar y sobrevivir a un año político en 2019 y posteriormente a la pandemia del SARS-COV-2.

Asimismo, se convocó a las principales instituciones del distrito para conformar la Junta Promotora de la Agenda, como órgano de gobernanza del proceso. La misma fue constituida por Acta el 10 de diciembre de 2018 en el Honorable Concejo Deliberante, sumando a 23 instituciones políticas, económicas, educativas, profesionales, etc.

Uno de los primeros acuerdos establecidos en el

ámbito de esta Junta Promotora, fue la decisión que el proceso de planificación debía tener carácter de política de estado, y trascender a las gestiones e identificaciones particulares de la fuerza política de turno. Para ésto se realizó un acuerdo informal en agosto de 2019 entre las dos fuerzas mayoritarias, impulsado por el Colectivo TL x más Participación y avalado por el resto de la Junta Promotora, de discontinuar actividades de la Agenda Estratégica TL 2030 hasta el mes de noviembre, retomando con posterioridad a las elecciones nacionales y locales de ese año. El objetivo fue resguardar el proceso de la campaña electoral de ese año, entendiendo y respetando las lógicas que estas implican.

En esta primera etapa de la Agenda Estratégica TL 2030, que abarcó desde el mes de octubre de 2018 a marzo de 2020, se llevaron a cabo actividades presenciales, entendiendo la participación como instancias abiertas pero no asamblearias, donde tanto las instituciones como la comunidad en general fue convocada a ser parte de ellas.

De esta forma, se llevaron a cabo en total seis (6) talleres participativos de diagnóstico y cinco (5) talleres de ideas de proyecto, desarrollados tanto en la ciudad cabecera como en las dos (2) localidades del partido (Beruti y 30 de Agosto). Asimismo, cinco (5) charlas de expertos en un ciclo de escenarios futuros en temas específicos que fueron identificados por la comunidad como temas clave. Los talleres fueron definidos para cada dimensión del desarrollo: Económico - productivo, Socio cultural, Institucional e inserción en la región, Infraestructura, ordenamiento territorial y ambiente. Todas las instancias fueron sistematizadas y participaron en total trescientos catorce (314) personas.

### **Sobre el enfoque de la praxis que sustenta la propuesta de la Agenda TL 2030**

El territorio no es solamente un espacio geográfico sino una construcción social y cultural donde tienen lugar las actividades económicas o sociales (Albuquerque: 2015). También es el conjunto de los actores y agentes que lo habitan y conforman el entramado, con sus formas de organización social, política, institucional, cultural, físico y medioambiental, y las relaciones que se generan entre éstos, con sus diálogos y conflictos. (Costamagna y Larrea: 2016)

Es el territorio donde ocurren los procesos de crisis y de cambio, donde se manifiestan los conflictos y gestionan y proponen las oportunidades de desarrollo con la movilización y la participación de los propios actores, poniendo en juego

posicionamientos, intereses, recursos y proyectos de cara a un futuro deseado y proyectado por ellos mismos. De esta forma se fortalece el capital social por medio de las actividades de cooperación y coordinación que llevan adelante impulsando la articulación público – pública, público- privada, con las instituciones intermedias y demás actores del territorio e instituciones públicas de los diferentes niveles de estado y sectores.

El enfoque teórico bajo el cual se sustenta el proceso de la Agenda TL 2030 se fundamenta en el planteado por Albuquerque (2015) con sus cuatro dimensiones del Desarrollo Territorial, abordaje del desarrollo local que tiene en cuenta una multiplicidad de factores y elementos diversos, para poder enfrentar la complejidad en la que nos desenvolvemos (Boisier, S. 2012), la que a la vez, no se expresa de manera única, sino propia y distintiva, en cada territorio. Por lo tanto, la gestión del proceso de promoción del Desarrollo Territorial, implica el diseño de una “ingeniería específica” y tal vez única, en cada caso (Pérez Rozzi, S. 2014).

En el proceso de construcción social, multidimensional, contextual y complejo, fundamental para el desarrollo del territorio, es importante cada hélice (sector público, privado, del conocimiento y sociedad civil) y las formas en que lo interpreta, ya que es dinámico y diferente el conjunto de sus partes, y porque para comprender su dinámica es necesario comprender la trama de las relaciones y significados cambiantes que lo constituyen.

La participación, se ubica en un lugar clave en el desarrollo de la Agenda, siendo parte fundamental de la construcción de los procesos de diálogo para el diseño, implementación y sostenimiento de las acciones y dando cuenta de “la capacidad que tienen los individuos de intervenir hasta la toma de decisiones en todos aquellos aspectos de su vida cotidiana que los afectan e involucran”(Palma: 1991). Entonces, participación ciudadana se entiende como “todo proceso político por el que los miembros de una comunidad política determinada toman parte en el proceso de definición, elaboración y ejecución de las políticas públicas, y por tanto, en el proceso de toma de decisiones que afectan a la comunidad” (Navarro Yañez y Pérez Iruela: 1996).

La revitalización de la planificación como ejercicio participativo, y su aterrizaje en formato de Agenda también implica el fortalecimiento de capacidades de los actores del territorio, poniendo en valor e incrementando sus conocimientos, actitudes y prácticas en los ámbitos técnico-productivos, socio-

organizativos, relacionales y comunicacionales para responder a las necesidades, posibilidades y oportunidades internas y externas, organizar acuerdos bajo ciertos estándares sociales y organizativos, y sostenerse en el tiempo. Entonces, el proceso de formación de capacidades incluye capacidades individuales y colectivas, que se distinguen en tres niveles: personas, instituciones y sociedad en su conjunto y son parte de un proceso de construcción social con diversos intereses, actores y tiempos (Costamagna y Larrea: 2017). El desarrollo de los procesos en manos de los propios actores sociales de la comunidad local y regional, exige un esfuerzo endógeno que redundará en el fortalecimiento de sus capacidades.

### **Modificación de estrategias y metodologías de abordaje por contexto de pandemia**

La irrupción de la pandemia de COVID-19 en el mes de marzo del 2020 y el estado de aislamiento social obligatorio obligó a repensar la metodología del proceso. Según el plan de trabajo de ese momento, debía llevarse a cabo el taller de identificación de ideas de proyecto de la dimensión sociocultural que estaba pendiente de la etapa presencial y se requería lograr acuerdos mínimos para poder reinventarlo y avanzar.

Desde el punto de vista político - institucional, una vez revalidada en las urnas la gestión municipal, se modificó la posición relativa de la Agenda TL 2030 al interior del organigrama municipal. La misma dejó de ser una línea de trabajo de la Secretaría de Producción para constituirse como área específica en el ámbito de la Unidad Intendente. Asimismo se fortalece con personal para conformar un equipo de tres personas.

De esta forma, la irrupción de la pandemia permitió rediscutir las condiciones del proceso y establecer nuevos acuerdos. Se habían generado en ese momento algunos movimientos en cuanto a los agentes del desarrollo que estaban en escena, se habían incorporado las personas del nuevo

equipo técnico municipal, que buscaba tener más protagonismo en el diseño de la metodología a aplicar, y por otro lado el equipo de la Maestría se encontraba más distante del territorio, buscando redefinir su lugar y rol en el proceso. Los y las representantes de la Junta Promotora, impulsados por miembros del Colectivo Trenque Lauquen por más Participación, reclamaban poner el foco en temas de comunicación y participación, exigiendo un rol más activo de este órgano de gobernanza.

El proceso contaba con un equipo municipal fortalecido, con capacidades profesionales específicas, y con un aprendizaje importante obtenido a lo largo del camino recorrido. Esta situación facilitó la rápida adecuación ante el nuevo escenario, partiendo de reconocer y definir los valores que subyacían en el proceso, identificándose como un proceso vivo, endógeno y participativo. La nueva propuesta metodológica se basó así en esos conceptos.

Durante el año y medio que se había transitado desde la constitución de la Junta Promotora de la Agenda, los aspectos relacionados a la comunicación y la participación habían estado en el centro de la escena. Así, el transcurrir del tiempo fue mostrando y evidenciando el dinamismo y la

condición de proceso vivo. La pandemia había dejado atrás el año electoral visualizado en principio como uno de los principales obstáculos, y dejó surgir al concepto de participación como clave para lograr la sostenibilidad, entendida como un incremento en los niveles de participación y apropiación por parte de la comunidad.

Sin embargo, no estaba claro y tampoco había sido explícito hasta el momento, cuál era el concepto de participación que los diferentes actores y agentes del proceso estaban teniendo en cuenta. La pregunta a plantear y a resolver era: ¿de qué hablamos cuando hablamos de participación?

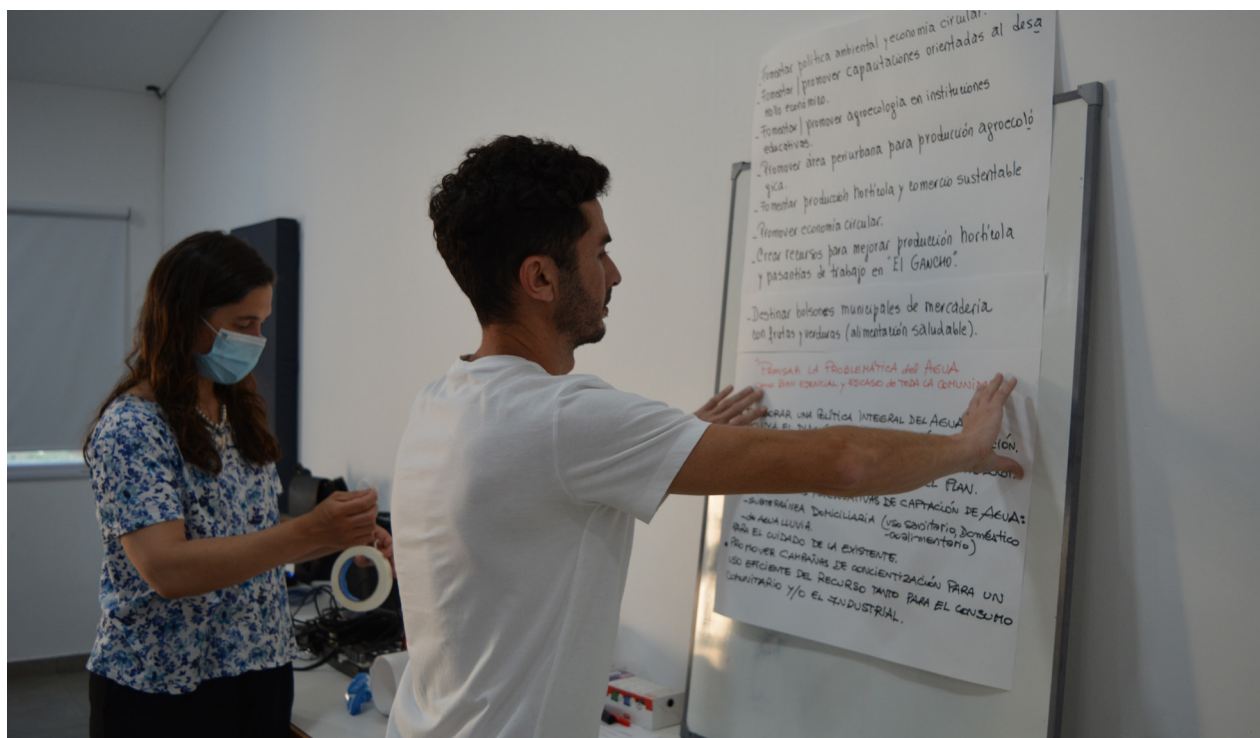
**"LA REVITALIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN COMO EJERCICIO PARTICIPATIVO, Y SU ATERRIAJE EN FORMATO DE AGENDA TAMBIÉN IMPLICA EL FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES DE LOS ACTORES DEL TERRITORIO, PONIENDO EN VALOR E INCREMENTANDO SUS CONOCIMIENTOS, ACTITUDES Y PRÁCTICAS EN LOS ÁMBITOS TÉCNICO-PRODUCTIVOS, SOCIO-ORGANIZATIVOS, RELACIONALES Y COMUNICACIONALES PARA RESPONDER A LAS NECESIDADES, POSIBILIDADES Y OPORTUNIDADES INTERNAS Y EXTERNAS, ORGANIZAR ACUERDOS BAJO CIERTOS ESTÁNDARES SOCIALES Y ORGANIZATIVOS, Y SOSTENERSE EN EL TIEMPO."**

Por esto, con el propósito de contar con un parámetro objetivo, se propuso el uso del Espectro de la participación, elaborado por la International Association for Public Participation (IAP2) en el año 2000.

El mismo ofrece una escala de intensidad en la participación que nos permite categorizar de manera clara las propuestas y herramientas, tanto según sus objetivos como a partir del compromiso que se asume con el público en cada instancia. El cuadro siguiente muestra lo mencionado:

## Espectro de la participación - IAP2 - 2

	OBJETIVO	COMPROMISO CON EL PÚBLICO
1 - INFORMAR	Dar al público información clara y objetiva para apoyarlo tanto en la comprensión del problema como de las alternativas y posibles soluciones	Les mantendremos informados
2 - CONSULTAR	Obtener retroalimentación del público al analizar alternativas y posibles soluciones	Los mantendremos informados. Escuchamos sus inquietudes y les hacemos saber como su participación influyó en la decisión final
3 - INVOLUCRAR	Trabajar directamente con el público durante el proceso, con el fin de confirmar que sus inquietudes han sido entendidas y tomadas en cuenta	Trabajaremos con el público para asegurarnos de que sus inquietudes se reflejen directamente en el desarrollo de alternativas y que puedan reconocer cómo influyó su participación en la decisión final
4 - COLABORAR	Establecer relaciones con el público para analizar cada aspecto de la decisión, incluyendo el desarrollo de alternativas y la identificación de la mejor solución	Buscaremos su asesoría para la formación de soluciones. Incorporaremos sus comentarios y recomendaciones en el proceso de toma de decisión tanto como sea posible
5 - EMPODERAR	Dejar en manos del público la toma de la decisión final	Implementa decisión de la comunidad



Partiendo de este espectro como referencia, y frente a la imposibilidad de recurrir a instancias presenciales, fue necesario entonces formular una propuesta volcada a la virtualidad que permitiera que aquellos con intenciones de participar mayoritariamente puedan hacerlo; pero que también estimule a quienes pudiendo participar, no lo habían hecho hasta el momento.

Para cumplir con estos objetivos generales, e incorporando ideas y sugerencias de la Junta Promotora y el equipo técnico externo, el equipo técnico municipal fue delineando una propuesta combinada que en términos de innovación incluía: trabajar junto a los medios de comunicación para la incorporación de los temas al debate público, utilizar herramientas para reuniones virtuales, y principalmente, un fuerte apoyo en un ecosistema de redes sociales propio de la Agenda Estratégica TL 2030.

De esa manera, la propuesta metodológica estableció tres fases, con una secuencia lógica progresiva, y donde cada una tuvo un objetivo específico a cumplir dentro del objetivo general de la propuesta. Las fases son las siguientes:

#### Fase 1: Sensibilización

**Objetivo:** esta etapa buscó instalar en la agenda pública local las principales temáticas de la dimensión sociocultural, en un período de tiempo previo a la realización de los encuentros virtuales planteados en la fase 2.

#### **Herramientas:**

- Utilización de redes sociales (de la Agenda 2030 e instituciones participantes) para sensibilizar sobre las temáticas que surgieron como objetivos en la etapa de diagnóstico.
- Entrevistas en los medios de comunicación locales a actores de la comunidad, para generar empatía y

lograr convocatoria a los talleres.

#### Fase 2: Ciclo de talleres virtuales

**Objetivo:** esta etapa buscó generar espacios de encuentro que permitan identificar ideas de proyecto tendientes a resolver las problemáticas identificadas en la etapa de diagnóstico de esta dimensión. Para esto, se trabajó a partir de preguntas generales que se plantearon como desafíos a resolver, incorporando los objetivos que surgieron de las cuatro mesas en dicha etapa: Educación, Desarrollo social y humano, Salud y bienestar y Cultura e identidad local.

**Herramientas:** encuentros virtuales por Zoom con las personas interesadas en trabajar en las distintas mesas. Esto implicó una videoconferencia por semana, durante 4 semanas consecutivas.

#### Fase 3: Votación de mejores propuestas

**Objetivo:** Esta etapa buscó medir el nivel de adhesión comunitaria a las propuestas surgidas en la fase anterior, utilizando una herramienta diferente de participación. Se buscó así someter a votación abierta (no vinculante) las ideas proyecto surgidas del ciclo de talleres.

**Herramientas:** Se diseñó una encuesta que se puso a consideración de la comunidad conteniendo las conclusiones de las distintas mesas a través de las redes sociales y páginas web institucionales.

De esa manera, se buscó sopesar el protagonismo institucionalista que la participación había tenido hasta el momento pre pandemia, intentando involucrar a la comunidad y comprometer desde un rol más activo a las instituciones del territorio.

Por otra parte, en 2021 se diseñó un micrositio de la Agenda Estratégica TL2030 dentro de la página web municipal, con el fin de sistematizar y transparentar el proceso, así como también informar a la comunidad de los proyectos en marcha.

**"EXISTE EN EL DISTRITO, COMO SEGURAMENTE EN LA MAYORÍA DE LOS TERRITORIOS DEL PAÍS, UNA CULTURA MUY ARRAIGADA DE GESTIÓN MUNICIPAL SEGMENTADA, VERTICAL Y POCO COLABORATIVA, QUE LA PANDEMIA Y LAS CRISIS SOCIAL Y ECONÓMICA DE ESE MOMENTO VOLCÓ A LA RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS INMEDIATOS, DEJANDO POCO MARGEN PARA PLANIFICAR LO IMPORTANTE, AL MISMO TIEMPO QUE SE RECONFIGURABA EL SENTIDO DE LO QUE SE ENTENDÍA POR MEDIANO Y LARGO PLAZO."**

## Propuesta metodológica

FASE	OBJETIVO	HERRAMIENTAS
1 - Sensibilización	Instalar en la agenda pública local las principales temáticas de la dimensión sociocultural, en un período de tiempo previo a la realización de los encuentros virtuales planteados en la fase 2.	- Redes sociales (de la Agenda 2030 e instituciones participantes) - Entrevistas en los medios de comunicación locales a actores de la comunidad
2 - Ciclo de talleres virtuales	Generar espacios de encuentro que permitan identificar ideas de proyecto tendientes a resolver las problemáticas identificadas en la etapa de diagnóstico de esta dimensión.	Encuentros virtuales por Zoom con las personas interesadas en trabajar en las distintas mesas.
3 - Votación de mejores propuestas	Medir el nivel de adhesión comunitaria a las propuestas surgidas en la fase anterior.	Encuesta difundida por redes sociales y páginas web institucionales

### La Agenda en etapa de implementación

Anteriormente se planteó que la sostenibilidad resultaba un desafío importante, y lo relatado hasta el momento muestra que el proceso se fue adaptando, reinventando, dando respuesta a los desafíos que la coyuntura iba presentando.

Sin embargo, la pandemia dejó en evidencia que las dificultades para gestionar de manera transversal y colaborativa no se habían resuelto con el cambio en el organigrama. Existe en el distrito, como seguramente en la mayoría de los territorios del país, una cultura muy arraigada de gestión municipal segmentada, vertical y poco colaborativa, que la pandemia y las crisis social y económica de ese momento volcó a la resolución de problemas inmediatos, dejando poco margen para planificar lo importante, al mismo tiempo que se reconfiguraba el sentido de lo que se entendía por mediano y largo plazo.

Esta situación dejó a la Agenda TL 2030 con cierta vulnerabilidad en cuanto a su capacidad de sostenerse en el tiempo, situación que fue entendida por el equipo técnico municipal, así como también por aquellas instituciones de la Junta Promotora más involucradas en el proceso, como oportunidad

y necesidad de volver a redefinir estrategias.

Por un lado, y a medida que la situación sanitaria se iba descomprimiendo, la virtualidad fue mermando y nuevamente se fueron generando instancias de participación desde la presencialidad. De esta forma se retomaron las reuniones y actividades presenciales para la instancia local, y se mantuvieron las virtuales para la articulación y los vínculos extra territoriales. Las redes sociales y la página web se siguieron manteniendo como canal de comunicación con la comunidad.

Por otro lado, se consideró necesario y urgente iniciar la implementación de algunos proyectos que fueran de fácil implementación, que generaran ciertos consensos institucionales y al mismo tiempo se conviertan en alianzas clave al momento de defender la sostenibilidad del proceso. Para lograr esto, se convocó a la Junta Promotora a un par de talleres de priorización de ideas de proyecto, con el fin de dar legitimidad a las decisiones de dar inicio a la ejecución de los mismos.

Previamente, el equipo técnico municipal de la Agenda resolvió iniciar la priorización por la dimensión ambiental, dado que la pandemia había puesto en el centro de la escena este tema,

y se consideraba que permitiría alinear voluntades. Esta percepción se basó en que Trenque Lauquen supo identificarse hace algunos años con conceptos relacionados a la ecología y el ambiente,<sup>3</sup> y la afinidad por estos temas se mantiene en gran parte de la comunidad. Por otro lado, los temas ambientales eran más fácilmente identificados con la planificación a mediano y largo plazo, cuestión que no ocurría con lo referido a temas económicos, sociales o sanitarios.

De esta manera se definieron cuatro ejes para trabajar la jerarquización de los proyectos de la dimensión ambiental y fueron los siguientes:

- Agua
- Residuos Sólidos Urbanos
- Espacios verdes
- Producción

Asimismo, del primer taller surgió la demanda de trabajar de manera más articulada con las personas responsables de la gestión municipal de estos temas, quienes fueron convocadas al segundo taller de jerarquización de proyectos ambientales.

Como resultado de esto, se trabajó en el acercamiento de la Agenda y la generación de confianza con las Directoras de Espacios Verdes y de Ambiente y Desarrollo Sustentable, buscando la generación de alianzas para la implementación de un proyecto de arbolado urbano y de concientización para la separación de residuos, respectivamente, que serán ejecutados durante el presente año.

#### Censo de arbolado urbano

Este proyecto surge en la Dirección de Espacios Verdes del Municipio de Trenque Lauquen y se enmarca en las actividades de la Agenda Estratégica TL 2030, identificando al menos 5 ODS que dan marco a este abordaje y se detallan a continuación:

- ODS 3: Salud y Bienestar
- ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles
- ODS 13: Acción por el clima
- ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres

- ODS 17: Alianzas para lograr los objetivos

A lo largo del proceso de planificación participativa, la comunidad del distrito de Trenque Lauquen fue manifestando su preocupación e interés en diferentes temáticas relacionadas al ambiente, poniendo cierto énfasis en aquellas relacionadas al tema residuos y espacios verdes. En ese marco, surgió la idea de llevar a cabo un censo de arbolado público, que permita generar información actualizada y dé sustento al diseño de políticas públicas.

Durante el mes de diciembre de 2021, en los talleres de priorización de ideas de proyecto llevados a cabo con la Junta Promotora de la Agenda, se acordó iniciar la etapa de implementación de la Agenda con una lista corta de proyectos, entre los cuales se encontraba el censo de arbolado. Esta decisión se tomó en conjunto con la Dirección de Espacios Verdes del Municipio, área responsable de la ejecución del proyecto.

El objetivo del proyecto es generar información actualizada y georeferenciada respecto al arbolado público urbano existente en el

distrito, que permita diagnosticar la situación actual y planificar políticas públicas futuras.

Se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Contar con un diagnóstico actualizado respecto a la masa arbórea de la ciudad cabecera del distrito y de las localidades de 30 de Agosto y Beruti.
- Relevar variables específicas referidas a la cantidad de árboles, tipo de especie, estado sanitario, ubicación, etc. que permitan realizar el seguimiento y diseñar la planificación del arbolado urbano distrital
- Concientizar y trabajar en la sensibilización de la ciudadanía respecto a la importancia del arbolado urbano, sus funciones ecosistémicas y su rol en un contexto de cambio climático y calentamiento global.

Este proyecto cuenta con el antecedente de la localidad de 30 de Agosto, donde hace 5 años el Área de Ambiente del Ente Descentralizado realizó

**"EXISTE EN EL DISTRITO, COMO SEGURAMENTE EN LA MAYORÍA DE LOS TERRITORIOS DEL PAÍS, UNA CULTURA MUY ARRAIGADA DE GESTIÓN MUNICIPAL SEGMENTADA, VERTICAL Y POCO COLABORATIVA, QUE LA PANDEMIA Y LAS CRISIS SOCIAL Y ECONÓMICA DE ESE MOMENTO VOLCÓ A LA RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS INMEDIATOS, DEJANDO POCO MARGEN PARA PLANIFICAR LO IMPORTANTE, AL MISMO TIEMPO QUE SE RECONFIGURABA EL SENTIDO DE LO QUE SE ENTENDÍA POR MEDIANO Y LARGO PLAZO."**

un censo de arbolado en conjunto con la Escuela Agropecuaria de esa localidad. En esa oportunidad, se llevó a cabo el relevamiento producto de la articulación en el marco de la materia Vivero, con la colaboración de los y las docentes y alumnos de esa institución. El mismo se realizó utilizando una app que permitía identificar, geolocalizar y diagnosticar el estado sanitario de las diferentes especies. Esa información se utilizará como comparativo de la información generada en el marco del presente proyecto, enriqueciendo el diagnóstico y la planificación futura que surja del mismo.

Asimismo, se tiene el antecedente de la ciudad de Arrecifes, provincia de Buenos Aires, donde el INTA en articulación con una Escuela Agropecuaria local llevaron a cabo un relevamiento de similares características en el año 2019.

Teniendo en cuenta los antecedentes mencionados, y que Jefatura Distrital de Educación y los departamentos ejecutivos de las localidades forman parte de la Junta Promotora de la Agenda Estratégica, se proyecta avanzar en articulación con la Dirección de Espacios Verdes, la UTN FRTL y las Escuelas Agropecuarias de 30 de Agosto y Beruti, así también con los responsables del Ente

Descentralizado de 30 de Agosto y Delegación de Beruti.

### Instituciones verdes

Este proyecto se enmarca en los acuerdos alcanzados en la última reunión del año 2021 de la Junta Promotora de la Agenda, donde se priorizó trabajar articuladamente con la Dirección de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Municipio en temas relacionados a los residuos sólidos urbanos, con el fin de implementar proyectos que den respuesta a las problemáticas identificadas durante las diferentes instancias participativas.

“Instituciones Verdes” es una propuesta de campaña dentro de un programa distrital de concientización y sensibilización sobre la separación de residuos. Es importante pensarla en un contexto de campaña intra e interinstitucional y comunitaria de carácter transversal y simultánea. El objetivo es concientizar sobre la importancia de la separación en origen de los residuos y fomentar la separación diferenciada de los mismos al interior de las instituciones.

Este proyecto apunta al diseño colaborativo de proyecto, donde el Municipio en primer lugar solicita a las instituciones la declaración del compromiso a



ser parte del proyecto de manera voluntaria, brinda una visita guiada por el Polo Ambiental con el fin de informar y sensibilizar respecto al tema y aporta un equipamiento básico para la separación de residuos, como contraparte de acciones de concientización al interior de la institución. Asimismo, se apunta a sumar actividades propuestas por las instituciones miembro del proyecto tendientes a fortalecer el mismo.

### Instituciones por la igualdad de género

Este proyecto nace a partir de una propuesta del Colectivo Trenque Lauquen x más Participación y fue formulado por el equipo municipal de la Agenda Estratégica TL 2030 junto a la UTN FRTL, en instancias de una convocatoria a financiar proyectos llevada a cabo por la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación.

Si bien este proyecto se enmarca en la dimensión sociocultural, y no había sido priorizado por la Junta Promotora, el equipo municipal de la Agenda TL 2030 resuelve llevarlo a cabo dado que la temática de género había sido identificada como importante en la instancia de diagnóstico y fue validada ampliamente en el taller de ideas de proyecto llevado a cabo bajo la modalidad virtual en contexto de pandemia.

Hace referencia específicamente al ODS 5 "Igualdad de Género", y tiene por objetivo visibilizar y sensibilizar respecto a la situación de las mujeres y diversidades en la vida político - institucional del distrito de Trenque Lauquen.

Se propone trabajar en la problematización de cuestiones de género al interior de las instituciones que forman parte de la Junta Promotora de la Agenda Estratégica Trenque Lauquen 2030, abordando una problemática identificada a lo largo de las actividades participativas de dicho proceso durante los años 2019 - 2020.

El proyecto busca, a través del diálogo y la participación promovida por la comunidad educativa de la Universidad Tecnológica Nacional instalada en el territorio, en conjunto con el Municipio y el Colectivo Trenque Lauquen por más Participación, dejar en evidencia y problematizar las desigualdades existentes en la toma de decisiones y la vida institucional de las principales instituciones

del distrito, con el fin de empoderar y realzar el rol de la mujer y tender a la reducción de las mismas.

De esta forma se plantea una primera etapa de actividades de capacitación y talleres para trabajar esta problemática al interior de cada institución, para en una segunda etapa trabajar la problemática de manera interinstitucional, buscando abordar el concepto de manera territorial.

En todos los casos se plantea trabajar con un enfoque pedagógico de co-construcción que permita dar sostenibilidad al abordaje de esta temática. Asimismo, se plantea dar soporte con material de difusión y una intervención artística en el espacio público urbano que permita plasmar la problemática trabajada.

## APRENDIZAJES Y REFLEXIONES FINALES

**"UNO DE LOS  
APRENDIZAJES MÁS  
IMPORTANTES QUE PUEDE  
RESCATARSE AL MOMENTO  
ES LO QUE SE RESCATA  
COMO LOS VALORES DE  
LA AGENDA, CONCEBIDA  
COMO PROCESO DE  
PLANIFICACIÓN  
ENDÓGENO, VIVO Y  
PARTICIPATIVO."**

Uno de los aprendizajes más importantes que puede rescatarse al momento es lo que se rescata como los Valores de la Agenda, concebida como proceso de planificación endógeno, vivo y participativo. El aprehender que se estaba transitando un proceso, con características propias, que podía ser cambiante en función del contexto del momento, así como también de los aprendizajes que se fueran obteniendo producto de los aciertos y desaciertos, permitió

un empoderamiento de los actores al mismo tiempo que la generación y fortalecimiento de ciertas capacidades locales.

Esto posibilitó la generación de intangibles relacionados a la confianza, al desarrollo de inteligencia emocional, que permitieron abordar situaciones de crisis entendiéndolas como oportunidad para el cambio, para la innovación y la creatividad, dando lugar a que florezca cada vez más el componente endógeno que le da el sello de origen al proceso, y que busca de esa manera empatizar y generar la apropiación del mismo por parte de la comunidad.

Después de tres años y medio de vida de la Agenda Estratégica TL 2030 podría decirse que el territorio transitó por un enérgico proceso de aprendizaje, que fue continuo y desafiante. Diferentes situaciones de la coyuntura expuso al mismo a momentos de muy variado calibre, donde los actores y agentes de desarrollo debieron desarrollar capacidades para

innovar, crear herramientas y diferentes estrategias que permitan sostener y mantener vivo el proceso.

Asimismo, fue necesario generar y desarrollar mayor capacidad de análisis, autocrítica, empatía, resiliencia y muchísimas habilidades blandas, que no se aprecian a simple vista pero que constituyen un capital muy importante, a la vez que permiten tejer la ingeniería de la estrategia de abordaje territorial. Esta estrategia cambia y se reinventa con el tiempo, con la coyuntura y con el momento en el cual se encuentran los procesos.

Por otro lado, se puede decir que el territorio no “aprende todo junto”, tampoco al mismo tiempo, sino que la tarea de sensibilización y formación debe ser constante, porque el proceso de planificación es un proceso vivo, dinámico, donde frecuentemente hay actores y agentes que se suman y otros que desaparecen de la escena, por lo cual es necesario transferir el conocimiento y volver a sensibilizar. Al mismo tiempo, estos movimientos generan desplazamientos, de intereses, de ideas, de valores, que obligan a repensar la planificación, a generar nuevos acuerdos, sin perder de vista el objetivo final del proceso.

A su vez, estos flujos y movimientos pueden verse como oportunidades en algunos momentos, permitiendo identificar nuevos agentes del desarrollo que se constituyen como aliados estratégicos, logrando dinamizar el proceso cuando parece estancado.

Por otro lado, ocurre que van surgiendo micro procesos de planificación (sectoriales, regionales, institucionales, etc), que a priori suelen verse como independientes, pero que puede resultar muy fructífero el esfuerzo por encontrar vasos comunicantes entre ellos o con el proceso de planificación mayor y que es necesario gestionar y conducir. Esto requiere de mucha facilitación y animación.

Un punto a resaltar es el valor que las alianzas tienen en estos procesos, a tal punto que fue el ODS 17 el seleccionado como punto de partida para trabajar la comunicación e implementación de la Agenda en la nueva etapa que se abrió con la pandemia. A

modo de ejemplo, y desde el punto de vista de la participación, una alianza que se buscó trabajar en la etapa de convocatoria al taller de ideas proyecto fue la del equipo técnico municipal con diferentes actores de la comunidad que han participado en instancias previas del proceso. Se buscó llegar a través de estas personas a un público más amplio y variado, aquellos que por motivos diversos no habían sido convocados aún a participar. Otra alianza considerada clave es la que se estableció con los medios de comunicación locales.

Un punto a destacar fue el rol que jugó la universidad a lo largo de todo el proceso, a través del equipo externo primero y luego desde las capacidades locales, ya que es la que permite y acompaña la reflexión, la actualización metodológica, la innovación y la co creación de aprendizajes y conocimientos a lo largo de todo el proceso.

Los mayores desafíos que se identifican puede decirse que siguen siendo los mismos que al inicio del proceso, y se relacionan con la sostenibilidad y la participación ciudadana.

Si bien se evidencian pequeños avances en materia de alianzas estratégicas con algunas instituciones, el liderazgo demandado al Municipio en relación a la definición del rumbo de la planificación y a la ejecución de proyectos sigue siendo alto. Esto requiere reforzar el apoyo político que recibe la Agenda para agilizar y

dinamizar el proceso de implementación de la misma, cuestión que permitiría generar confianza y mostrar resultados en respuesta a las demandas de la ciudadanía.

Asimismo, naturalizar y permitir la reflexión para reinventar el proceso tantas veces el territorio lo proponga y demande sin caer en la frustración o el desánimo de volver a empezar es un desafío importante, que requiere incorporar que estas acciones son parte del proceso mismo y por el contrario generan aprendizajes.

Finalmente, se plantea el desafío de trascender a las próximas generaciones, logrando un proceso aún más amplio y complejo, que sea apropiado por las siguientes generaciones de técnicos/as, políticos/as, ciudadanos/as, en forma activa, ampliando

**"POR OTRO LADO, SE PUEDE DECIR QUE EL TERRITORIO NO “APRENDE TODO JUNTO”, TAMPOCO AL MISMO TIEMPO, SINO QUE LA TAREA DE SENSIBILIZACIÓN Y FORMACIÓN DEBE SER CONSTANTE, PORQUE EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ES UN PROCESO VIVO, DINÁMICO, DONDE FRECUENTEMENTE HAY ACTORES Y AGENTES QUE SE SUMAN Y OTROS QUE DESAPARECEN DE LA ESCENA, POR LO CUAL ES NECESARIO TRANSFERIR EL CONOCIMIENTO Y VOLVER A SENSIBILIZAR."**



la sostenibilidad del proceso de planificación participativa del distrito de Trenque Lauquen, que tiene su antecedente en el viejo Plan Estratégico y actualmente en la Agenda Estratégica TL 2030.

## NOTAS

1. TITULO: Este trabajo ha sido presentado en el III Congreso Nacional de Desarrollo Territorial, organizado por el Departamento de Economía y Administración, el CDT de la UNQ y la Red de Universidades en Desarrollo Territorial de Argentina. Quilmes, 26 y 27 de Mayo de 2022.

1. Información correspondiente al último censo de población y vivienda, INDEC, 2022.

2. El Colectivo Trenque Lauquen por más Participación es una OSC que nace en el año 2000, impulsada por parte del equipo técnico local que formó parte del diseño y elaboración del viejo Plan Estratégico. El coordinador de ese equipo local al momento de impulsar la Agenda TL 2030 contaba con 87 años y era uno de los máximos referentes de este Colectivo.

3. Fue pionero en temas de separación de residuos y plantas de tratamiento en la provincia de Buenos Aires, junto a otros municipios.

## BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque, Francisco (2004). El enfoque del Desarrollo económico local.
- ILPES/CEPAL(2009). Manual de la Planificación Estratégica e indicadores de desempeño en el sector público.
- ConectaDEL (2015). Enfoque, estrategias e información para el Desarrollo Territorial. Los aprendizajes desde Conectadel. Fondo Multilateral de Inversiones
- Costamagna y Larrea (2017). Actores facilitadores del desarrollo territorial. Una aproximación desde la construc-

ción social. Deusto Publicaciones. Universidad de Deusto.

- Galeazzi Eduardo y otros (1999). “Plan Estratégico Trenque Lauquen”.
- International Association for Public Participation (2000). Espectro de la participación.
- Polenta Celina, Romero Santiago, Velazco Eugenia (2020). “Propuesta metodológica para la etapa de identificación de ideas proyecto de la dimensión sociocultural”
- Palma, Eduardo (1991). “Participación Social”, ENSA-POPS, Serie Planificación N° 1. Lima.
- Pérez Iruela, M.& Navarro Yáñez, C. (2000). Política y sociedad en el ámbito local: el nuevo localismo. Foro Internacional.

capacitar



## REFLEXIONES Y APRENDIZAJES EN TORNO A LOS CURSOS SOBRE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y GERENCIAMIENTO PARA LA ASOCIATIVIDAD - SEPYMEE - PROYECTOS PNUD

### LA IMPORTANCIA DE LA CAPACITACIÓN PARA LA CONTINUIDAD Y EL ÉXITO DE EXPERIENCIAS ASOCIATIVAS.



**NOEMÍ SALTARELLI**

*Contadora Público. Consultora especializada en DT y Pymes con trabajos realizados en Organismos Nacionales, Provinciales y de Cooperación Internacional. Local (UNGS; UTN). Magister en Desarrollo Territorial (UTN Rafaela). Docente en diversos cursos y posgrados en Argentina, América Latina y el Caribe.*



**RAMIRO CASTRO**

*Lic. en Administración. Tesista de la Maestría en DT de la FRBA-UTN. Miembro de la Red DETE. Asesor en la Dirección de Desarrollo de Capacidades Productivas (SEPYMEE) y consultor en La Ciudad Posible. Fue integrante de la Cátedra Abierta de Soberanía Alimentaria (UADER) y de la Cátedra de Desarrollo de la Producción (FCG-UADER)*



**SERGIO PÉREZ ROZZI**

*Doctor por la Universidad Politécnica de Valencia (España) en la Escuela de Economía y Ciencias Sociales. Magister en Desarrollo Local (UNSAM - UAM). Director de la Maestría en Desarrollo Territorial de la Universidad Tecnológica Nacional (FRBA UTN).*

## RESUMEN

El artículo da cuenta de la experiencia de los cursos de formación de actores y referentes de grupos asociativos que se propuso desde la SEPYMEE y en los que intervino un equipo de trabajo de la MDT-UTN, y a través de este una amplia red de profesionales del Desarrollo Territorial. En el proceso se abordaron temáticas como el enfoque DT, la facilitación, la Planificación Estratégica o la importancia de los entramados productivos. A partir de los aprendizajes alcanzados, por participantes y equipos, se abordan conclusiones tendientes a fortalecer los territorios a través de la co-construcción de capacidades.

*PALABRAS CLAVES: asociatividad; planificación estratégica; entramados territoriales; co-construcción de capacidades; actores facilitadores*

## ABSTRACT

The article gives an account of the experience of the training courses for actors and referents of associative groups that were proposed by SEPYMEE and in which a work team from the MDT-UTN participated, and through this a wide network of professionals from the Territorial Development. In the process, topics such as the DT approach, facilitation, Strategic Planning or the importance of productive networks were addressed. From the learning achieved, by participants and teams, conclusions are addressed to strengthen the territories through the co-construction of capacities.

*KEYWORDS: associativity; strategic planning; territorial networks; co- construction of capacities; facilitating actors*

## INTRODUCCIÓN

### Maestría en Desarrollo Territorial. Gestión y Coordinación de los Cursos.

Este artículo da cuenta de la ponencia presentada por los/as autores/as en el III Congreso de Desarrollo Territorial, realizado en la Universidad Nacional de Quilmes los días 26 y 27 de mayo del presente año.

Primeramente se revisa el marco de la experiencia, el equipo que la llevó a cabo y el enfoque en que se basó. Seguidamente se presentan los contenidos y aprendizajes del curso, para finalmente proponer algunas conclusiones que dejó la experiencia.

En el año 2020, un equipo impulsado desde la Maestría en Desarrollo Territorial (MDT) de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), Facultad Regional Buenos Aires (FRBA) ganó la licitación efectuada por el Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación Argentina por medio de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores (SEPYMEE), para el desarrollo del proceso de formación correspondiente al Proyecto PNUD ARG/16/004. En ese marco se llevó adelante el Curso virtual de capacitación en planificación estratégica y gerenciamiento para la asociatividad, centrado en la formación de representantes de grupos asociativos y clusters, contando con la participación efectiva de cincuenta participantes -seleccionados por la misma SEPYMEE- provenientes de distintos rincones del país. La iniciativa fue luego replicada en el año 2021, que se financia a través del Proyecto PNUD ARG/08/029.

Actualmente, y en función de los vínculos establecidos por las experiencias realizadas, la Secretaría

PyMEE y el equipo de la MDT se encuentran coordinando y dando forma a la realización de un nuevo Curso virtual de capacitación en planificación estratégica y gerenciamiento para la asociatividad durante el año 2022.

El equipo de trabajo que llevó adelante el proyecto de capacitación, y que más abajo se presenta, se conformó alrededor de una red de profesionales del Desarrollo Territorial cuyo nodo son las Maestrías en Desarrollo Territorial de la UTN. Esta propuesta académico-profesional tiene más de una década de vida y la particularidad de dictarse en diversas Facultades Regionales del país, comenzando por Rafaela -provincia de Santa Fe-, y siguiendo por Buenos Aires y Puerto Madryn -provincia de Chubut-, y con la próxima apertura del ciclo de formación en San Rafael -provincia de Mendoza-. Los/as estudiantes egresados/as y que cursan actualmente la maestría son profesionales de diversas disciplinas e inserciones laborales y provienen de distintas latitudes de la Argentina, así como de Uruguay, Colombia y Chile. Todas las cohortes se distinguen por incluir perfiles de la gestión pública local, provincial y nacional, del sector privado, del sector del conocimiento y la academia, así como de las organizaciones de la sociedad civil.

Desde la comprensión de que “hay vida más allá de la Pyme”, a priori interesa señalar dos cosas sobre esta aseveración. En primer lugar, que hay otras, muchas de las cuales se vinculan entre sí, o bien que podrían llegar a hacerlo. En segundo lugar, que las Pymes se emplazan en un territorio y de este pueden nutrirse, o incluso desnutrirse, a partir de lo que se haga o deje de hacerse para generar un entorno virtuoso y amigable, ergo más propicio para el mejor desenvolvimiento de aquellas. Esto, más allá de su simpleza, pretende pintar qué otras cuestiones contemplar al momento de elaborar una estrategia de capacitación para fortalecer a grupos asociativos de Pymes en formatos de clusters, cooperativas, etc. Siguiendo a Sergio Boissier (2003), el señalamiento que este hace sobre los capitales intangibles en los procesos de desarrollo territorial resulta trascendental al momento de trabajar en el aseguramiento o sostenibilidad de los procesos. Capitales como el social, el sinérgico, el relacional, el humano, o el Institucional no suelen verse ni sopesarse, pero sumados al capital económico, al financiero, a la infraestructura, etc., resultan vitales al momento de

alcanzar la consolidación de los grupos asociativos.

Así mismo es trascendental iluminar y fortalecer la figura del facilitador en los agrupamientos abordados (Costamagna y Larrea, 2017), actor central de dichas iniciativas y no siempre considerado como tal. Más bien muy pocas veces.

Por otra parte, tener un plan estratégico del cluster o de la cooperativa es una condición necesaria para, por ejemplo, ir a una ventanilla de financiamiento, pero no es suficiente para asegurar la consolidación del grupo.

Estos ejes o vectores que hemos señalado, más el rol e importancia del tutor en la esta experiencia, fueron los puntos de apoyo sobre los cuales se diseñó y ejecutó la iniciativa que detallaremos a continuación. Por tanto, a partir de lo expresado, la iniciativa intenta inspirar a procesos territoriales que fortalezcan el apoyo a estos tipos de agrupamientos. Los aprendizajes y reflexiones que se comparten tienen por objeto que puedan ser un aporte a la consolidación de esas formas asociativas y a los territorios donde éstas se emplacen.

## II. Fundamentos y enfoque general del Proyecto

La situación creada tras la pandemia del coronavirus, sumada a la recesión y a los problemas de estancamiento económico de los últimos años, ha puesto en evidencia algunos aspectos importantes que subrayan la necesidad de seguir avanzando en los procesos de articulación interinstitucional en los territorios locales impulsados por la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.

En esa línea, resulta imperioso e impostergable hacer los mayores esfuerzos articulados y armonizados en aras de impulsar la reactivación productiva. A tales fines, las diversas herramientas que ofrece la SEPYMEE podrían tener mayor impacto en cuanto

a capilaridad territorial si los destinatarios adquieren mayores competencias y se asocian o agrupan para el mejor aprovechamiento de aquellas, tanto para desenvolverse en el mercado local y regional, como en estrategias de internacionalización.

Esos procesos deseables no se darán por generación espontánea, sino que el estado en todos sus niveles, junto al sector privado y al sistema científico tecnológico, deben dialogar y articularse a dichos fines (Albuquerque, 2015). Esto puede verse plasmado en acuerdos e iniciativas en una hoja de ruta concertada a través de planes o agendas estratégicas de cumplimiento inmediato como se viene señalando desde SEPYMEE en varios espacios, como por ejemplo el ciclo de encuentros que el equipo llevó adelante durante el programa en el 2020.

En efecto, tanto la pandemia como el contexto de complejidad que la misma desnudó, obligan a un esfuerzo importante que, al mismo tiempo, abre una oportunidad para incorporar la colaboración y la participación activa de los diferentes actores y agentes territoriales que son elementos claves en las diversas regiones del país. Se trata entonces de hacer frente a los nuevos retos diseñando medidas eficaces a partir de la discusión y preparación de

las adaptaciones económicas, sociales y ambientales que, sin duda, habrá que incorporar en los diferentes sistemas y aglomerados productivos locales en formato de clústers, grupos asociativos o de cooperativas para promover las actividades económicas fundamentales para el desarrollo de las personas en sus diversas realidades territoriales (Arocena, 2001).

Este laborioso proceso está orientado al fortalecimiento de las redes de actores y agentes vinculados a los grupos asociativos que están actuando en los territorios para la construcción de una mejor agenda o plan estratégico que contribuya a mejorar su gestión y desempeño (Naclerio y Trucco, Pablo 2015).

**"LA ADAPTACIÓN DE LAS MEDIDAS E INSTRUMENTOS A LAS DIFERENTES REALIDADES REGIONALES, PROVINCIALES Y TERRITORIALES PROPONE TRABAJAR EN LA CONSTRUCCIÓN DE PROCESOS QUE SON HETEROGÉNEOS, DE CARÁCTER ASIMÉTRICO Y DE GEOMETRÍA VARIABLE, DADAS LAS DISÍMILES CARACTERIZACIONES QUE TIENEN LAS REGIONES ENTRE SÍ, NO SÓLO EN LOS ASPECTOS PRODUCTIVOS, SOCIALES Y AMBIENTALES, SINO POR EL MAPA DE ACTORES Y AGENTES QUE PRESENTA CADA TERRITORIO."**

La adaptación de las medidas e instrumentos a las diferentes realidades regionales, provinciales y territoriales propone trabajar en la construcción de procesos que son heterogéneos, de carácter asimétrico y de geometría variable, dadas las disímiles caracterizaciones que tienen las regiones entre sí, no sólo en los aspectos productivos, sociales y ambientales, sino por el mapa de actores y agentes que presenta cada territorio. A la vez, la coyuntura política en los distintos niveles -central, provincial y local de gobierno-, sumado a las debilidades en los liderazgos y las capacidades de los dirigentes, dificulta o demora los procesos de desarrollo y fortalecimiento de las diferentes iniciativas asociativas, en especial en relación con la generación y el mantenimiento de los diálogos y acuerdos territoriales imprescindibles para sustentar estos procesos de desarrollo (Mitnik y Magnano 2011).

Así, más allá de las dificultades de la pandemia, se abre un nuevo contexto que debe servir para estimular la participación y colaboración más activa de los diferentes actores territoriales en las regiones y localidades, contando con el acompañamiento de la SEPYMEE.

Ahora bien, cuando se habla de *participar* no basta simplemente con informar o escuchar a la ciudadanía. Tampoco basta con disponer de espacios

de diálogo o conversación con algunos actores territoriales. Decididamente, hay que impulsar foros para la discusión y toma de decisiones colectivas frente a los nuevos desafíos, que permitan contar con la riqueza de opiniones e iniciativas de los actores territoriales y, sobre todo, que permitan ir consolidando la construcción de ese *intangibile* fundamental que es la *confianza*, para que todo eso cuaje en la elaboración de los planes estratégicos pertinentes a cada uno de los grupos.

De este modo, el impulso a la generación de las agendas o planes estratégicos para cada grupo asociativo, a partir de la colaboración y la participación activa de los *actores territoriales*, la búsqueda de una mayor vinculación entre los medios rural y urbano, la igualdad de género, la importancia de los sistemas de investigación y desarrollo para la innovación sostenible, contribuirá al sostenimiento de las iniciativas generadas en cada caso.

A ello hay que incorporar los cambios que exige la reestructuración basada en la *sostenibilidad ambiental* de los procesos productivos, así como en las formas de consumo individual y colectivo, el cambio hacia un modelo energético con utilización plena de las energías renovables, el *empleo verde*, la gestión sostenible de los residuos urbanos y rurales, una estrategia de internacionalización en cada caso y to-

## CAPITAL SOCIAL Y GOBERNANZA



- ▶ **Capital social e intangibles.**
- ▶ **Construcción de gobernanza.**
- ▶ **Competitividad e instituciones.**
- ▶ **Gobernanza y desarrollo territorial**

dos los aspectos vinculados con lo que hoy se llama *Economía Fundamental*, que muestra la importancia de los bienes y servicios cotidianos, así como las infraestructuras vinculadas, que resultan esenciales (salud, educación, vivienda, transporte, etc.) para el desarrollo de las actividades en las economías locales (Albuquerque, 2020).

Esto quiere decir que precisamos, lógicamente, de una sistematización sobre el perfil productivo de las diversas regiones o provincias, un esfuerzo en el cual el sector de conocimiento en dichas regiones puede constituir un apoyo fundamental.

En ello, como podemos apreciar, el papel de liderazgo de los *gobiernos locales* resulta determinante, y la figura y el rol que pueden tener los grupos puede resultar una oportunidad esencial en la nueva agenda a reedificar.

A partir de esto es que se afirma que las ofertas de formación se presentan como una oportunidad para el fortalecimiento de las unidades productivas y de los distintos actores y agentes que se relacionan con ellas, participando de procesos de vinculación y aprendizaje a partir de las experiencias y prácticas que llevan adelante los actores territoriales. Esto incluye tanto la capacitación a partir

de buenas prácticas como también el aprendizaje a partir de las malas prácticas que impiden alcanzar los resultados deseados. En este sentido, este curso de capacitación significa un esfuerzo de vinculación entre actores y agentes (Ministerio, Universidad y otros) para formar gerentes y gestores de grupos asociativos, clústers y cooperativas, desde un enfoque de desarrollo con eje en la capacitación-acción desde y para el territorio y sus actores y agentes que tiene en cuenta el potencial de cada uno de ellos (Costamagna, 2015).

En cuanto al dictado del curso, y teniendo en cuenta la dispersión geográfica de los/as inscriptos/as, se desarrolló bajo una doble modalidad: sincrónica y asincrónica, mediante el uso de la plataforma virtu-

al del Ministerio de Desarrollo Productivo. En ese proceso, un equipo de tutores/as brindó un trabajo de asesoramiento, seguimiento y monitoreo del proceso de trabajo a distancia de las y los participantes de grupos asociativos, con apoyo y orientación permanente y exhaustiva.

### Enfoque en RED

La particularidad de este recorrido tiene su espíritu en el enfoque en red del mismo. El enfoque en **RED** plantea un cambio interdisciplinar que atraviesa a todos los campos científicos y abarca las estrategias y las formas en el modo de concretarnos en la complejidad de la realidad social. Esto se refleja en los antecedentes e hitos del proceso que dió su sustento a la Maestría en Desarrollo Territorial (MDT):

*Red DETE-ALC*: en diciembre de 2004, en el marco del Seminario Internacional “Desarrollo Económico Territorial y Empleo”, organizado por el Programa Emprende Chile en Concepción, un grupo de participantes en dicho Seminario -varios de ellos hoy hacen parte de la MDT y del equipo que presentamos-, adoptó el compromiso de crear una Red de especialistas, gestores/as, investigadores/as y docentes de programas de desarrollo territorial de América Latina y

**"A PARTIR DE ESTO ES QUE SE AFIRMA QUE LAS OFERTAS DE FORMACIÓN SE PRESENTAN COMO UNA OPORTUNIDAD PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS UNIDADES PRODUCTIVAS Y DE LOS DISTINTOS ACTORES Y AGENTES QUE SE RELACIONAN CON ELLAS, PARTICIPANDO DE PROCESOS DE VINCULACIÓN Y APRENDIZAJE A PARTIR DE LAS EXPERIENCIAS Y PRÁCTICAS QUE LLEVAN ADELANTE LOS ACTORES TERRITORIALES."**

Europa, destinada a respaldar, mediante un esfuerzo colectivo de aprendizaje y cooperación, las políticas de desarrollo territorial, la gestión de conocimiento y la construcción de capacidades, como parte sustantiva de las políticas de Estado en América Latina y El Caribe. <http://www.conectadel.org/red-dete/>

*ConectaDEL*: Entre el 1 de enero de 2010 y diciembre del año 2015 el Programa se desarrolló en su etapa de cofinanciamiento del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) miembro del Banco Interamericano de Desarrollo e instituciones de países de Latinoamérica como Argentina, Chile, Perú, Costa Rica, Brasil y Uruguay. <http://www.conectadel.org/institucional-2/>

*Maestría en Desarrollo Territorial / Instituto Praxis:*

La recuperación del camino señalado se capitaliza en las MDT de las FRR (2010) y FRBA (2017) de la UTN. En ese contexto, la Región a la que pertenece la Universidad Tecnológica Nacional - Facultad Regional Rafaela se caracteriza por hacer el esfuerzo de sostener el cambio basado en una fuerte apuesta a la educación, a la innovación en las empresas, a la política pública y al fortalecimiento de sus instituciones. El estado local, el sector privado, la comunidad educativa y diferentes actores de la Sociedad han realizado acciones para sustentar ese proceso de construcción colectiva.

Es dable destacar que el proceso de enseñanza-aprendizaje se focaliza en la co-construcción del conocimiento, entendiendo el desarrollo territorial como una construcción desde una mirada compleja, multiactoral, multidimensional y multiescalar. Ello implica poner en valor el conocimiento de cada uno/a de los/as maestrandos/as, docentes y especialistas locales que acompañan y nutren la trayectoria de formación durante los dos años de carrera.

*Índice de Desarrollo Regional (IDERE):* Un equipo de investigadores y profesionales de nuestra MDT encabezado por su director, integró grupo internacional para desarrollar el IDERE. [www.iderelatam.com](http://www.iderelatam.com)

El Índice de Desarrollo Regional Latinoamérica (IDERE LATAM) es una herramienta que mide el desarrollo a nivel territorial desde una perspectiva multidimensional. Gracias a ello, permite analizar trayectorias y asimetrías de ocho dimensiones consideradas críticas en el desarrollo de las personas (Educación, Salud, Bienestar Socioeconómico, Actividad Económico, Seguridad, Instituciones, Medio Ambiente, Género), agrupadas según las regiones donde habitan, constatando las desigualdades territoriales y brechas existentes.

*Red de Universidades para el Desarrollo Territorial:* la MDT forma parte de la Red de Universidades en Desarrollo Territorial, la cual fue creada en 2018 con el fin de profundizar las relaciones entre grupos de diversas universidades del país con propuestas formativas y de investigación vinculadas al Desarrollo Territorial. Conformada inicialmente por representantes de universidades nacionales e institutos de investigación de Río Negro, Villa María, La Plata, Tierra del Fuego, Quilmes, San Juan, Rafaela,

Río Cuarto y Buenos Aires, ha ido sumando a lo largo de sus diferentes iniciativas a otros grupos de La Rioja y Entre Ríos.

*Unión Iberoamericana de Municipalistas:* La UIM junto al ILPES <https://www.cepal.org/es/acerca-del-ilpes> y al Programa ConectaDEL, desde hace varios años, han venido desarrollando programas intensivos de capacitación en distintas áreas, dentro de los cuales el abordaje de los temas regionales, territoriales y municipales han ocupado un lugar destacado. Parte del equipo que se presenta aquí han formado parte de esta iniciativa asociada. <https://www.uimunicipalistas.org/>

### Equipo de Trabajo

En este proceso de construcción colectiva transdisciplinar es que se forman y enriquecen los integrantes del equipo que se propuso para llevar adelante los cursos sobre planificación estratégica y gerenciamiento para la Asociatividad organizados por la SEPYMEE en el marco del Proyecto PNUD.

**Coordinador general:** Dr. Sergio Pérez Rozzi (Dir. Maestría en DT / UTN-FRBA)

Equipo docente: Dr. Carlo Ferraro (Maestría en DT / UTN-FRBA) - Mg. Mijal Saz (Vicedirectora Maestría en DT / UTN-FRBA) - Ing. María Isabel Borghi. (Coord. Clúster CECMA - CIDETER)

Tutores: Cra. Noemí Saltarelli (Maestría en DT / UTN-FRBA) - Lic. Ramiro Castro (Maestría en DT / UTN-FRBA) - Lic. Marcelo Ortenzi (Inst. Práxis / MDT UTN FRRafaela) - Ing. Analía Álvarez (UTN - FRSan Rafael)- Lic. Celina Polenta (Maestría en DT / UTN-FRBA) - Lic. Sergio Damiano (Maestría en DT / UTN-FRBA) - Cdor. Rodolfo Kunz (Maestría en DT / UTN-FRBA).

Equipo de la SEPYMEE: Florencia Iglesias (Directora de Desarrollo de Capacidades Productivas), María Victoria Nuñez y Esteban Cassin (Programa Capacitar), Sebastián Lucero y María Belén Altieri

Invitados especiales: Eukén Sesé Sarasti (País Vasco)- Javier Rodríguez (CAUQUEVA) - Héctor Castello (Fundación Banco Credicoop/ Fundación Observatorio Pyme) - Pablo Costamagna (MDT-FRRA / Praxis) - Guadalupe Cabrera (La Ciudad Posible) - Fernando Graña (CEDET de la UNMdelp.) - Laura Tuero (Dir. Nac. Des. Federal. Sepyme) - Daniel Frana (ACDICAR / FADELRA)

- Ignacio Venutolo (ADIMRA) - Marcelo Marzocchi (INTI).

### III. Contenidos, metodologías y resultados alcanzados

Los logros y aprendizajes que se presentaron en este aporte al Congreso de Desarrollo Territorial, deben entenderse como directamente relacionados con el objetivo general de los proyectos de capacitación, que apuntaba a *Contribuir a la reactivación productiva a partir del fortalecimiento, generación y consolidación de Grupos Asociativos en Argentina desde una perspectiva de innovación productiva territorial*. Este a su vez se desglosaba en estos objetivos específicos:

- Fortalecer el conocimiento y desarrollo de acciones asociativas de los actores y agentes de la red de Grupos Asociativos.
- Contribuir a la construcción de procesos de diálogo para el mejoramiento del ejercicio de la gobernanza territorial y de cooperación para la innovación productiva.
- Favorecer y guiar la construcción de Planes Estratégicos productivos por cada Grupo Asociativo desde una mirada territorial con foco en los actores y procesos productivos locales y en articulación con los programas disponibles en la SEPYMEE.

Así, entre el equipo contratado y el de la SEPYMEE buscaron los más convenientes *soportes metodológicos* para el desarrollo de los Cursos y el logro de los objetivos:

- Curso general de capacitación por cada Edición **para cincuenta (50) referentes** de Grupos Asociativos (GA) y clúster productivos con foco en las nuevas agendas o planes para el desarrollo territorial e innovación ante la necesaria e imperiosa reactivación productiva en pos de definir una estrategia de desarrollo competitiva. Los cursos se estructuraron a partir de encuentros sincrónicos y asincrónicos por medio de los cuales los/as docentes/especialistas trabajaron los contenidos del currículo de formación establecidos.
- **Espacio virtual** administrado, coordinado y gestionado por las plataformas que posee el Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación, en un tándem integrado por una persona

de SEPYMEE y otra de la MDT-UTN. En este espacio se dispusieron los materiales de clase escrita en formato digital, los cuales incorporaron los contenidos del programa. Asimismo, se utilizaron otros recursos pedagógicos para el proceso de capacitación en formatos diversos, como material bibliográfico adicional, material audiovisual, casos y experiencias, sitios webs de apoyo. Todos ellos constituyeron el anclaje formativo y de uso pedagógico para el trabajo tanto sincrónico (encuentros virtuales) como asincrónico (foros, espacios de lectura, visualización e investigación de cada participante).

- **Espacio y proceso de Tutoría** sincrónica y asincrónica, que para su mejor implementación fue organizado en cinco subgrupos entre los participantes de cada Curso, con un/a Tutor/a a cargo de cada uno de ellos, con el objeto de avanzar en la práctica y diseño de las propuestas de los planes estratégicos. Este proceso fue alternando encuentros de carácter general para todos los participantes, por subgrupo, e individuales de acuerdo a las especificidades y necesidades de cada caso en particular.
- Como producto final del Curso los participantes diseñaron planes estratégicos de innovación productiva, con actividades de corto y mediano plazo.

#### De las Temáticas:

En línea con el enfoque propuesto, basado en el Desarrollo Territorial, la gestión del conocimiento y la construcción de capacidades, se abordaron en los cursos los siguientes contenidos, que desde el equipo se discutieron y enriquecieron con los aportes de referentes invitados:

- Introducción al enfoque del desarrollo territorial. El enfoque de Construcción de Capacidades. El rol del facilitador. Actores, agentes, relaciones, estrategias de acción y capacidades. El sistema institucional y los actores. Las distintas estrategias de cooperación. Evolución del concepto de Sistemas territoriales de Innovación. Asociatividad y cooperación. Capacidades para la gestión de la asociatividad. Articulación con la oferta de programas de SEPYME. Aproximación a casos prácticos.
- Análisis de la competitividad del entramado in-

stitucional de apoyo al cluster / G.A. modelo de negocios, identificación de nichos, competencias exportadoras. Sistemas de certificación de calidad (Kaisen, ISO, etc.). Competitividad de las cadenas de valor. Vinculación y transferencia sistémica, competitividad y complementariedad, transformación digital. Abordaje transversal.

- La planificación estratégica para la construcción de planes asociativos. Componentes de la planificación estratégica. Agenda de desarrollo productivo en la reactivación productiva.
- Aproximaciones metodológicas para el diseño e implementación de planes estratégicos de asociatividad Grupo Asociativo. Herramientas metodológicas: Análisis para la detección de oportunidades, amenazas, fortalezas y debilidades y restricciones o cuellos de botella de los clusters o grupos asociativos. Mapa de actores para la detección y fortalecimiento de las complementariedades productivas de las empresas, cooperativas y grupos asociativos; análisis de las redes de instituciones de apoyo. Estructuras para el desarrollo de los planes.

**"EN CUANTO A LOS APRENDIZAJES QUE EL EQUIPO LOGRÓ -Y QUE SE CONSIDERA QUIZÁS COMO LO MÁS ENRIQUECEDOR DE ESTE APORTE AL CONGRESO-, SE DESTACA INICIALMENTE QUE LAS OFERTAS DE FORMACIÓN SE PRESENTAN COMO UNA OPORTUNIDAD PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS UNIDADES PRODUCTIVAS Y DE LOS DISTINTOS ACTORES Y AGENTES QUE SE RELACIONAN CON ELLAS, PARTICIPANDO DE PROCESOS DE VINCULACIÓN Y APRENDIZAJE A PARTIR DE LAS EXPERIENCIAS Y PRÁCTICAS QUE LLEVAN ADELANTE LOS ACTORES TERRITORIALES"**

#### **Logros del proceso de construcción de capacidades**

Como resultado, adicionalmente al intercambio de contenidos entre docentes, tutores y referentes de los grupos asociativos, interesa aquí exponer los avances en la formulación de las propuestas para la construcción y/o consolidación de los Grupos Asociativos. Los que siguen son los estados de situación alcanzados en la elaboración de los respectivos Planes Estratégicos de Asociatividad por parte de los cursantes.

##### *Primera Edición*

- El total de inscriptos/as en el Curso fue de 50

coordinadores/as de Grupos Asociativos, de los cuales 21 ya tenían un Plan Estratégico (PE) y 29 nunca habían formulado alguno.

- Completaron el proceso y entregaron Planes Estratégicos 26 Grupos, lo que significó un 52%.
- De los que presentaron el Plan Estratégico, 11 tenían un PE anterior (43%) y 15 grupos/clusters no tenían PE (57%)
- En los Planes presentados están involucradas unidades productivas distribuidas en 12 provincias: Buenos Aires, CABA, Santa Fe, Neuquén, Córdoba, Río Negro, Entre Ríos, Chubut, Mendoza, San Luis, Tierra del Fuego y Misiones

##### *Segunda Edición*

- El total de inscriptos en el Curso fue de 50 coordinadores/as de Grupos Asociativos, Clusters y Cooperativas.
- Completaron el proceso y entregaron Planes Estratégicos 22 Grupos Asociativos. Se presentaron además 3 Avances de Planes Estratégicos con el compromiso de finalización, lo que significó un 50% del total de Inscriptos.
- Es importante destacar que no iniciaron el Curso el total de inscriptos/as, con

una asistencia promedio de 40 participantes. Teniendo en cuenta este dato, el porcentaje de entrega corresponde al 62.5 %.

- En los Planes presentados están involucradas unidades productivas distribuidas en los siguientes territorios: Buenos Aires, CABA, Santa Fe, Córdoba, Misiones, Corrientes, San Juan, Formosa, Santiago del Estero, Salta y Tierra del Fuego

#### **IV. Aprendizajes. Propuestas de mejoras.**

En cuanto a los aprendizajes que el equipo logró -y que se considera quizás como lo más enriquecedor de este aporte al Congreso-, se destaca inicialmente

que las ofertas de formación se presentan como una oportunidad para el fortalecimiento de las unidades productivas y de los distintos actores y agentes que se relacionan con ellas, participando de procesos de vinculación y aprendizaje a partir de las experiencias y prácticas que llevan adelante los actores territoriales. Esto incluye tanto la capacitación a partir de buenas prácticas como también el aprendizaje a partir de las malas prácticas que impiden alcanzar los resultados deseados. En este sentido, este proceso de capacitación significa un esfuerzo de vinculación entre actores y agentes (Ministerio, Universidad y otros) para la formación de gerentes y gestores/as de grupos asociativos, clústers y cooperativas, desde un enfoque de desarrollo con eje en la capacitación-acción desde y para el territorio y sus actores y agentes que tiene en cuenta el potencial de cada uno de ellos.

Como se propuso en ambas instancias, los cursos se desarrollaron bajo una doble modalidad: sincrónica, con encuentros-clases, talleres y sesiones de tutoría; y asincrónica, mediante el uso de la plataforma-campus virtual del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación, por medio de la cual se desarrolló el trabajo con los/as participantes del curso. Como parte de la metodología propuesta, el equipo de tutores/as brindó un trabajo de asesoramiento, seguimiento y monitoreo del proceso de trabajo a distancia de los participantes de grupos asociativos, con apoyo y orientación permanente y exhaustiva.

La experiencia recogida por el proceso general de implementación de los cursos, así como por las modalidades sincrónica y asincrónica, permite sintetizar algunos aprendizajes, de manera tal de formular y esbozar luego algunas propuestas de mejoras.

*El proceso de convocatoria y selección de los participantes es un factor importante para optimizar y hacer más eficiente las actividades de formación:*

A pesar del esfuerzo de la Secretaría en el citado proceso de convocatoria y selección de los participantes, el equipo se encontró con una deserción inicial importante, que además creció a medida que se requería mayor compromiso y acción para completar las consignas, y de exigencias para la aprobación del Curso. Es por eso que, para próximas ediciones, y en función de estas experiencias, el equipo de conducción del curso de capacitación propuso estas actividades:

- Preselección o primera selección de participantes: teniendo en cuenta que en estas modalidades de formación alrededor de 1 de cada 3 inscriptos no concreta su participación con

**" ESTA COMBINACIÓN ENTRE TEORÍA Y PRÁCTICA, ES PARTE DE UNA FORMULACIÓN PEDAGÓGICA DE CARÁCTER ESTRATÉGICO QUE RESULTA ADECUADA PARA ESTE TIPO DE CAPACITACIÓN CON ACTORES TERRITORIALES, YA QUE BRINDA LA OPORTUNIDAD DE TRANSMITIR CONOCIMIENTOS ENTRE ADULTOS Y ENTRE PARES CON FORMATOS VARIADOS, ÁMBITOS AMIGABLES Y PARTICIPATIVOS, PROPICIANDO EL INTERCAMBIO CRUZADO DE SABERES ENTRE FORMADORES Y PARTICIPANTES."**

compromiso, la preselección deberá ser mayor (en un 30% a 40%) a la meta de asistencia posterior en el curso.

- Antes de la selección final de participantes y del inicio del curso, se propone realizar una clase explicativa general que ponga énfasis en la metodología a seguir, así como en los compromisos que los participantes deben asumir para aprobar el Curso.

- Aquellos que manifiesten por escrito su compromiso de participación, serán los que integren la lista definitiva de participantes seleccionados.

Para reforzar la convocatoria inicial, se recomendó la elaboración de un listado sistematizado de los GA que ya participaron, para solicitarles que, en función de la utilidad del curso, referencien posibles candidatos para su participación. Esto permitiría ampliar la red de contactos tanto en GA, clusters y cooperativas formadas y por formar, así como fortalecer el entramado de actores y agentes de los que ya participaron.

Por otra parte, el equipo técnico de formación podría acompañar y aportar en el proceso de selección y convocatoria a partir del conocimiento de las realidades territoriales y de algunos perfiles con potencial de capacitación.

Asimismo, se ofreció la opción de colaborar en el proceso de selección mediante la realización de una primera clase, “LA CLASE CERO”, donde además de brindar una aproximación general a la temática del curso, los candidatos puedan dialogar con los representantes de la SEPYMEE y el equipo docente, sobre las exigencias y responsabilidades a fin de que tengan una idea cabal de la dedicación, compromiso y resultados esperados del curso.

*El curso podría ofrecer una mayor extensión en el tiempo del proceso de tutoría y seguimiento:*

Si bien se alcanzaron a brindar los contenidos planificados, la elaboración de los Planes Estratégicos y el proceso de desarrollo práctico -en diálogo con otros representantes del GA y agentes de su entorno-, requiere de tiempos para la maduración y trabajo articulado al interior de los grupos asociativos/clústers/cooperativas. En este sentido se recomendaría una extensión en el tiempo del proceso de tutoría, ya que podría ser un factor que colabore en el proceso y calidad final de los Planes Estratégicos.

Teniendo en cuenta la experiencia de las dos Ediciones del Curso, se recomienda realizar el proceso de formación en la primera parte del año, de forma tal de evitar que el cierre de la actividad sea en los meses de noviembre y diciembre, ya que los participantes deben atender cuestiones que se multiplican a esa altura del año, por lo tanto pedir tareas y entregas en esos meses complica el normal desarrollo del proceso.

*Incorporación de espacios de consulta e intercambio con los/as participantes:*

En base a la experiencia generada y en función de las devoluciones de los/as participantes, se propuso incorporar instancias de intercambio entre los mismos para promover procesos de diálogo cruzado, compartir experiencias, aprender entre pares, escuchar otras situaciones y canalizar demandas. Esta propuesta surge como resultado de la alta valoración que recibieron los espacios sincrónicos virtuales de consulta e intercambio como forma de construcción de procesos genuinos para el conocimiento y la vinculación entre los participantes y entre estos y el equipo de capacitación.

*Relevancia de los talleres con especialistas:*

Este tipo de talleres con especialistas invitados ha

sido un valioso insumo que resultó complementario al curso. Contar con presentaciones, charlas, debates y exposiciones de técnicos, gestores, profesionales y formuladores de política con experiencia en estos temas, incluso actuando en ámbitos internacionales, permitió incorporar nuevas voces y experiencias al proceso formativo y enriquecer el intercambio. Por otro lado, cuando se amplió la convocatoria a este tipo de talleres con especialistas a distintas instituciones y actores territoriales (además de los participantes regulares del curso) se generó un proceso de fortalecimiento y valorización del entorno institucional que resulta fundamental para el desarrollo de entramados productivos y para una mayor participación en el desarrollo territorial.

*Puesta a disposición de materiales escritos, recursos audiovisuales y otros:*

La preparación de material escrito con la síntesis de los temas desarrollados en clase, brinda información sintética, oportuna y necesaria sobre los temas de capacitación permitiendo una lectura rápida y directa que sirve para repasar, reforzar y revisar los temas tratados. Las experiencias territoriales escritas, los materiales audiovisuales y los ejemplos concretos de planes estratégicos, fueron de enorme ayuda para mostrar en la práctica algunos contenidos brindados en el marco de los encuentros y articularlos con las diferentes realidades. Por otra parte, la grabación de los encuentros resultó ser un insumo valioso para los participantes, ya que permitió refrescar lo visto en los encuentros ya sea para saldar dudas, revisar conceptos y experiencias desarrolladas durante las clases, como así también para recuperar contenidos en caso de ausencias y replantear la formulación de consultas. Estos materiales son un importante acervo para la generación y gestión del conocimiento como parte de la contribución que el Ministerio hace a la capacitación de recursos humanos especializados. Algunos de los materiales disponibles en la plataforma web del Ministerio han sido usados y citados en cursos de universidades nacionales del país y del exterior.

*La metodología pedagógica utilizada para la formación:*

Se trata de una propuesta pedagógica que combina un enfoque conceptual con la práctica concreta que denominamos PRAXIS y que se sintetiza como formación-acción. Esta combinación entre teoría y

práctica, es parte de una formulación pedagógica de carácter estratégico que resulta adecuada para este tipo de capacitación con actores territoriales, ya que brinda la oportunidad de transmitir conocimientos entre adultos y entre pares con formatos variados, ámbitos amigables y participativos, propiciando el intercambio cruzado de saberes entre formadores y participantes. Esto se traduce en la práctica en el armado de un proceso gradual, acumulativo y compartido de generación y adquisición de conocimiento. El formato general y la estructura del curso fueron positivamente valorados por los/as participantes destacando el rol de los/as formadores/as y los espacios sincrónicos de transmisión de contenidos, así como las actividades de seguimiento y tutoría que fueron dando lugar al diálogo y la participación.

*Intereses y aportes generales de los/as participantes:*

A lo largo de los encuentros los participantes manifestaron la necesidad de conocer las herramientas del Ministerio de Desarrollo Productivo. Para ello, se promovieron instancias con la presencia de autoridades de la Subsecretaría de Productividad y Desarrollo Regional PyME, para presentar las ofertas de financiamiento de la SEPYMEE. De esta forma se canalizaron las demandas y consultas y se dio respuesta a esas inquietudes, mostrando los esfuerzos de la política pública para su difusión entre los actores de los territorios. Se entiende que

complementar la actividad de capacitación con la difusión de la oferta de instrumentos de apoyo crea y consolida confianza con la política pública, con el organismo ejecutor y en particular con la puesta en valor y difusión de sus instrumentos de gestión para la asociatividad y el desarrollo. También es una forma de generar acercamiento y construcción de proximidad entre los distintos niveles y actores del territorio. Se recomienda continuar y profundizar estas actividades ofreciendo instancias de vinculación con áreas del Ministerio para la difusión de instrumentos de apoyo.

*Continuidad de los procesos de capacitación en la temática:*

A partir de la experiencia desarrollada se identificó la relevancia de estos espacios de formación para los actores territoriales, como así también de la promoción de capacidades para el desarrollo y gestión local -tanto pública como privada, y del entramado todo (Universidades, Institutos de I+D, etc.)-. En esto sería valioso continuar con la inclusión de contenidos a partir de la dinámica propia de los grupos participantes y sus realidades. También se releva como necesaria la incorporación del tratamiento de temáticas transversales como la generación de capacidades, la facilitación, la sostenibilidad de los planes estratégicos, o la sensibilización de coordinadores respecto al proceso estratégico y al rol del facilitador.



*En cuanto a los/as participantes y su grupo asociativo en el proceso de capacitación:*

Un aspecto a considerar en los procesos de formación es la posibilidad de incluir a más de un integrante del grupo asociativo, así como a directivos/as de organizaciones de su entorno territorial. Se entiende que esta modalidad contribuye a generar procesos de capacitación más integrales con la participación de miradas diferentes y complementarias sobre una misma realidad. Aceptar este desafío, por su parte, puede llevar a promover varios procesos de capacitación con la misma cantidad de participantes pero con menos grupos asociativos, lo que se puede traducir en la profundización y aceleración de procesos de desarrollo territorial en algunos territorios específicos. Adicionalmente puede ser también una alternativa a la heterogeneidad que diferenció a la primera cohorte de la segunda, en la que hubo mayor dispersión en la selección de participantes, algunos de los cuales eran parte de asociaciones informales e incipientes.

*Seguimiento de la implementación de los planes estratégicos:*

En virtud de la calidad de algunos trabajos, se recomendó la posibilidad de dar seguimiento a los planes estratégicos como parte de un proceso piloto de acompañamiento. Esto implica realizar actividades de post-curso con algunos grupos incipientes y con potencial para acompañarlos en los primeros pasos de la planificación y puesta en marcha del plan de acción. Esto puede llevar a una vinculación inter-grupos e inter-sectorial y a una mayor vinculación con los agentes del territorio, las agencias y las contrapartes territoriales del Ministerio.

## V. CONCLUSIONES.

De la revisión de lo trabajado resulta interesante agregar a la experiencia y conclusiones que se presentan, una reflexión sobre los requerimientos a nivel micro de los actores productivos privados que forman parte de los Grupos Asociativos. En par-

ticular, lo que se quiere resaltar es la comprensión y constatación adquirida sobre las capacidades existentes, planteándose como necesario el desarrollo y puesta en valor de las mismas hacia el interior de las propias empresas integrantes de cada Grupo Asociativo, como parte de su proceso de incorporación en las experiencias asociativas. Esto surge del reconocimiento de fuertes asimetrías que se hacen evidentes al interior de los entramados productivos.

Teniendo esto en cuenta, puede decirse que este proceso -basado en un entramado de instituciones que se propuso la construcción de capacidades productivas en los territorios de inserción de los grupos-, logró articular sinérgicamente con sus integrantes. Esto va decididamente en beneficio de la generación de capital social, del fortalecimiento institucional a nivel local, y de la construcción de opciones por parte de los actores, para de este modo vincular los procesos formativos con el Desarrollo Territorial (Boisier, 2003).

En función de los aprendizajes logrados por parte del equipo de capacitación y tutores, e incorporando los resultados de las encuestas realizadas en el marco de los cursos, se concluye que el proceso de formación -abordado como un todo unificado- fue efectivo, dando respuesta en la formulación

de un trayecto de fortalecimiento de los grupos asociativos, clústers y cooperativas -y por lo tanto de sus sistemas productivos-, ya sea como propuesta de formación, así como de encuentro y reconocimiento entre pares con diversas realidades y con la necesidad de formarse, mejorar y aprender. Esto significó, desde el abordaje propuesto, la posibilidad de co-construir capacidades en los territorios de referencia de los grupos.

Por su parte, en el marco del proceso formativo, la elaboración de un Plan Estratégico resultó un desafío para los/as participantes en tanto que pusieron en valor los conocimientos previos y los aprendidos

**" ES RELEVANTE DESTACAR QUE LA INCLUSIÓN DE EXPERIENCIAS LOCALES DE OTROS GRUPOS ASOCIATIVOS, CLÚSTERS Y COOPERATIVAS FUNCIONÓ COMO UN COMPLEMENTO DIDÁCTICO DEL CURSO Y DE ESTÍMULO PARA LOS/AS PARTICIPANTES, EN TANTO, SE ABORDÓ LA REALIDAD EN VOZ DE LOS ACTORES PRODUCTIVOS DE DIVERSOS TERRITORIOS Y NIVELES DE ORGANIZACIÓN, DEMOSTRANDO EL PROTAGONISMO DE AQUELLOS EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO (AROCENA Y MARSIGLIA, 2017)."**

a lo largo del trayecto de formación. Si bien existió alguna deserción de participantes desde el inicio del curso hasta su finalización, el cumplimiento en la formulación de los planes estratégicos resultó alto. Además, se destaca que la herramienta de planificación fue desarrollada en base a instrumentos de existencia previa en el Ministerio, pero a la vez, la misma se fue ajustando en función de los diálogos mantenidos a lo largo del tiempo con el equipo de la Secretaría.

Es relevante destacar que la inclusión de experiencias locales de otros grupos asociativos, clústers y cooperativas funcionó como un complemento didáctico del curso y de estímulo para los/as participantes, en tanto, se abordó la realidad en voz de los actores productivos de diversos territorios y niveles de organización, demostrando el protagonismo de aquellos en los procesos de desarrollo (Arocena y Marsiglia, 2017). También, en el segundo curso, la invitación a participantes de la anterior Edición ha resultado un recurso motivador pudiendo dar cuenta de resultados, aprendizajes y externalidades sucedidas una vez finalizada la cursada y transcurrido el tiempo de necesaria metabolización.

La incorporación de temas y abordajes nuevos ha sido reconocida como necesaria por parte de los/as participantes. Destacaron, por ejemplo, el enfoque mismo del Desarrollo Territorial, el rol del facilitador con la definición de su perfil y aptitudes, o la sostenibilidad del proceso del GA y su abordaje temprano, lo que nos invita a incorporarlos en la base de planificación de posibles nuevas propuestas de cursos.

Sería importante que los esfuerzos realizados y capitalizados por algunos de los participantes más comprometidos con su labor en la gestión y coordinación de los grupos asociativos, puedan ser recuperados en sucesivas ediciones de cursos similares, con el objeto de hacer circular esos capitales y a partir de eso fortalecer otros procesos formativos.

Se quiere destacar finalmente la excelente coordinación de acciones con el equipo directivo y técnico de la SEPYMEE, quienes facilitaron y colaboraron para que la actividad se cumpliera en tiempo y forma. De esta colaboración en conjunto entre los y las profesionales de ambos equipos pudo llevarse adelante un proceso vital para los entramados productivos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Albuquerque, Francisco (2020). La importancia de los servicios básicos y las infraestructuras vinculadas a la vida cotidiana (“economía fundamental”). En *Desarrollo y Territorio*, 8, 97-101. Recuperado de: <http://www.conectadel.org/download/10334/>
- Albuquerque, Francisco (2015). El enfoque del desarrollo económico territorial. En P. Costamagna y S. Pérez Rozzi (comps.) *Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial: los aprendizajes desde ConectaDEL*, (1a ed.). ConectaDEL.
- Arocena, José (2001). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: Santillana.
- Arocena, José y Marsiglia, Javier (2017) *La escena Territorial del Desarrollo. Actores, relatos y políticas*. Montevideo: Penguin Random House.
- Boisier, Sergio (2003). *El desarrollo en su lugar (El territorio en la sociedad del conocimiento)*. Santiago de Chile: Editorial Universidad de Talca.
- Costamagna, Pablo (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*. Donostia-San Sebastián: Instituto Vasco de Competitividad - Fundación Deusto.
- Costamagna, Pablo y Larrea, Miren (2017). *Actores facilitadores del desarrollo territorial. Una aproximación desde la construcción social*. Donostia-San Sebastián: Instituto Vasco de Competitividad - Fundación Deusto.
- Mitnik, Félix y Magnano, Cecilia (2011). *Políticas y programas de desarrollo de cadenas productivas, clusters y redes empresariales. Heterogeneidad de demandas. Diversidad de respuestas*. Córdoba: FOMIN-BID-ADEC.
- Naclerio, Alejandro y Trucco, Pablo (2015). *Construir el desarrollo con políticas públicas: asociatividad, tecnología e innovación productiva. El caso del Programa Sistemas Productivos Locales*. DAAPGE, 15(24), 33-65. Santa Fe, Argentina: UNL.



**PRONÓSTICO DEL DESARROLLO EXTENDIDO**

UNA INTRODUCCIÓN A LAS TEORÍAS DEL DESARROLLO

LUCAS GIUSTI

Acompañar, motivar y contener al estudiante, en el comienzo de su vida universitaria, es un objetivo personal desde que inicié la carrera docente. Entonces, mediante diferentes recursos y estrategias, dentro del aula, intentamos facilitar la comprensión de “qué es lo que estudiamos y a qué nos dedicamos” los profesionales del desarrollo local-regional. Para ello, reseñamos las transformaciones históricas del concepto de desarrollo, desde la conformación del sistema-mundo capitalista, hasta el año 2030.

Desde esa lógica, este libro se constituye, para quienes no cuenten con un conocimiento específico sobre el desarrollo, como una herramienta didáctica para introducirse en sus idearios, a las estrategias para alcanzarlos y a las teorías que subyacen a tales estrategias.

En definitiva, presentamos una serie de recortes explicativos, con el propósito de simplificar el entendimiento de algunas definiciones y propuestas que tienen un mayor grado de profundidad.

ISBN 978-95-096-0711-2  
9 789976 099711

eduvim Universidad Nacional Villa María

## PRESENTACIÓN DE NUEVO LIBRO INTRODUCTORIO A LAS TEORÍAS DEL DESARROLLO



**GABRIEL SUÁREZ FOSSACECA**

*Decano del Instituto Pedagógico Académico de Ciencias Sociales de la UNVM Licenciado en Administración. Magister en Administración Pública. Magister en Desarrollo Económico. Docente de grado y posgrado en universidades de Argentina y Perú*

El libro “Pronóstico del desarrollo extendido” busca constituirse como una herramienta suficiente y accesible para quienes inician sus conocimientos sobre el desarrollo. A su vez, complementa la bibliografía obligatoria del espacio curricular Introducción al Desarrollo Local-Regional, de la Universidad Nacional de Villa María. Los contenidos del libro han sido seleccionados y agrupados para reflejar el objeto de estudio de este espacio curricular. En definitiva, el propósito del trabajo es que resulte útil para estudiantes, de la Licenciatura en Desarrollo Local-Regional, cuando comienzan a transitar por las temáticas centrales que conocerán, y profundizarán, durante el cursado de toda la carrera.

Acompañar, motivar y contener al estudiante, en el comienzo de su vida universitaria, es un objetivo personal desde que inicié la carrera docente. Entonces, mediante diferentes recursos y estrategias, dentro del aula, intento facilitar la comprensión de “qué es lo que estudiamos y a qué nos dedicamos” los profesionales del desarrollo local-regional. Para

ello, reseñamos las transformaciones históricas del concepto de desarrollo, desde la conformación del sistema-mundo capitalista, hasta el año 2030.

Respecto a la organización del libro, contiene seis capítulos, divididos en dos partes. En la primera, los capítulos uno, dos y tres, contienen los “elementos centrales del desarrollo”. Por ello, en el primer capítulo, abordamos el recorrido histórico del concepto de desarrollo, presentando las diferentes percepciones de este fenómeno, desde el comienzo de la edad moderna hasta el año 2030. En el segundo, definimos el desarrollo local, buscando interpretar el concepto que “da nombre a la carrera que estudiamos”. En el tercero, trabajamos la dimensión territorial del desarrollo, desde aspectos teóricos y presentando algunas estrategias para su consecución. En la segunda parte, los capítulos cuatro, cinco y seis, están orientados al “abordaje del desarrollo como término pluridimensional”. En ese caso, trabajamos con alguno de los “adjetivos que acompañan al desarrollo”. Por ello, el cuarto capítulo está dedicado al desarrollo económico y productivo, donde repasamos diferentes teorías del crecimiento económico y las contrastamos con estrategias de desarrollo más actuales e integrales. En el quinto, el desarrollo sustentable es el tema central, incorporando la cuestión ambiental a nuestro debate. En el sexto capítulo, abordamos la dimensión humana e institucional del desarrollo, a través del análisis de las instituciones y el impacto que tienen en los niveles de desarrollo de un territorio.

Para culminar, en las consideraciones finales, presentamos un posicionamiento respecto a las lecciones aprendidas, y a las que no... sobre las estrategias de desarrollo que se dieron a lo largo de la historia y acerca de algunos modelos que parecieran ser más viables para el contexto actual.

En definitiva, el libro ha sido pensado para ser leído por quienes no cuentan con una formación sobre el desarrollo, específica. De este modo, la propuesta es poner a disposición del lector ciertas simplificaciones argumentales, para facilitar la interpretación de diversos términos que tienen un mayor grado de complejidad.

Desde esa lógica, este libro se constituye, para quienes no cuenten con un conocimiento específico sobre el desarrollo, como una herramienta didáctica para introducirse a los idearios del desarrollo, a las estrategias para alcanzarlos y a las teorías que subya-

cen a tales estrategias.

LINK DE ENLACE AL LIBRO: <https://www.eduvim.com.ar/preimpresos/LEA/278WF6/>

# PANEL CIERRE III CONGRESO NACIONAL DE DESARROLLO TERRITORIAL, UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES (UNQ), BUENOS AIRES. PALABRAS DE BÁRBARA ALTSCHULER



**BÁRBARA ALTSCHULER**

*Docente e Investigadora de la UNQ  
Directora del Observatorio de la Economía Social y Solidaria,  
Universidad Nacional de Quilmes*

Feliz del encuentro, de la Red, de las y los colegas, las/os estudiantes que participan, de quienes nos visitan y nos nutren con su alegría, sus saberes, sus prácticas, sus sueños, sus ganas.

Este III Congreso da cuenta de la complejidad e integralidad del desarrollo y del territorio, así como del desafío de seguir disputando al economicismo y al reduccionismo de viejos modelos, que siguen siendo imitativos de un desarrollo capitalista y económico tan en crisis en la actualidad, y desde hace ya unas cuantas décadas.

Luego de cerca de 30 años de teorías, de prácticas y de políticas de Desarrollo Territorial (DT) en la Argentina -y en América Latina también-, muchas de ellas tímidas, compensatorias o discontinuas, urge la necesidad de parir un nuevo horizonte de desarrollo y de Buen Vivir para nuestras comunidades y territorios. Un horizonte propio, viable, sostenible, que recupere nuestros saberes ancestrales y populares, nuestros valores humanos y sociales, que respete y potencie la riqueza de nuestros territorios y comunidades, para crear una nueva realidad, un nuevo camino para andar.

Estamos en un mundo complejo y atravesado por el agravamiento de fuertes crisis: ambientales, económicas, financieras, del trabajo, políticas, sanitarias, sociales... Atravesados también por viejas deudas, materiales y simbólicas, vinculadas a las desigualdades de distinto tipo, socioeconómicas, socio-territoriales, de género, étnicas, epistémicas, culturales, que son persistentes y estructurales; un colonialismo y dependencia socio-económica y cultural de la que empezamos a despertarnos, pero que aún falta mucho por disputar.

Vivimos en tiempos difíciles, de post pandemia, de post verdad, de caída de los grandes paradigmas, relatos y promesas; de poderes concentrados y medios hegemónicos, de frustración y dificultad para la emergencia de nuevos proyectos políticos; de nuevas prácticas participativas, de metodologías

democráticas efectivas. Tiempos de avance de las derechas en diversas partes del globo, de muerte y de destrucción. También en lo personal, vivimos un tiempo de pérdidas, de sobrecarga laboral, de hiperconectividad, de un ir corriendo día a día que nos dificulta el parar, el reflexionar, el Vivir Bien. Son tiempos de crisis, tiempos largos, procesos históricos donde urge encontrarnos a pensar juntos y juntas, de aprender unos de otros, de cooperar y compartir, de crear nuevas propuestas, nuevos consensos, visiones compartidas y caminos posibles para andar.

También el territorio y nuestras prácticas sobre el mismo se han modificado en estos tiempos. Luego de casi dos años de distanciamiento y/o aislamiento social, en el que inventamos y habitamos nuevas formas para seguir trabajando juntas y juntos, para comunicarnos, para vincularnos con las organizaciones, con los actores sociales, recreamos nuevas formas de participar y de co-construcción de saberes y prácticas. Como nos enseñan los geógrafos críticos en su diálogo con las ciencias sociales, habitamos territorios híbridos, discontinuos, fragmentados, cíclicos, en red. Construimos también nuevos territorios (entendidos éstos como entramados histórico-sociales), y nuevas territorialidades, digitales, presenciales, híbridas, virtuales. En estos tiempos contemporáneos, el territorio (la presencialidad) y la tecnología (lo virtual) no pueden ya ser antitéticos sino que tienen que integrarse, reinventarse, imbricarse en nuevas formas que vamos ensayando y construyendo. Vivimos un tiempo de crisis pero también de creatividad y grandes desafíos políticos, conceptuales, metodológicos, afectivos, existenciales...

En ese sentido, desde nuestra querida Universidad

**"COMO NOS ENSEÑAN LOS GEÓGRAFOS CRÍTICOS EN SU DIÁLOGO CON LAS CIENCIAS SOCIALES, HABITAMOS TERRITORIOS HÍBRIDOS, DISCONTINUOS, FRAGMENTADOS, CÍCLICOS, EN RED. CONSTRUIMOS TAMBIÉN NUEVOS TERRITORIOS (ENTENDIDOS ÉSTOS COMO ENTRAMADOS HISTÓRICO-SOCIALES), Y NUEVAS TERRITORIALIDADES, DIGITALES, PRESENCIALES, HÍBRIDAS, VIRTUALES. EN ESTOS TIEMPOS CONTEMPORÁNEOS, EL TERRITORIO (LA PRESENCIALIDAD) Y LA TECNOLOGÍA (LO VIRTUAL) NO PUEDEN YA SER ANTITÉTICOS SINO QUE TIENEN QUE INTEGRARSE, REINVENTARSE, IMBRICARSE EN NUEVAS FORMAS QUE VAMOS ENSAYANDO Y CONSTRUYENDO. VIVIMOS UN TIEMPO DE CRISIS PERO TAMBIÉN DE CREATIVIDAD Y GRANDES DESAFÍOS POLÍTICOS, CONCEPTUALES, METODOLÓGICOS, AFECTIVOS, EXISTENCIALES..."**

Nacional de Quilmes, nuestro Departamento de Economía y Administración y desde nuestro Observatorio del Sur de la Economía Social y Solidaria nos alegra y nos estimula encontrarnos en sintonía con mucho de lo que se ha presentado y compartido en este III Congreso Nacional:

- Un DT cada vez más vinculado a estrategias de investigación-acción, de educación social y popular, de nuevas y articuladas metodologías de investigación, de creciente sinergia entre las iniciativas de formación, extensión, participación y vinculación con la comunidad, de

desarrollo científico y tecnológico desde la deseada y mentada (pero también escurridiza y siempre en construcción) interdisciplina.

- Visiones del DT más complejas y críticas de los viejos paradigmas del desarrollo y de las visiones estáticas, superficiales o poco reflexivas del territorio.

- Análisis más complejos que integran la multiescalaridad y la multiactorialidad que vivimos, atravesadas por fuertes asimetrías y relaciones de poder, en un mundo global cada vez más interconectado donde el territorio sí cuenta, sí queremos

que cuente, como protagonista de su presente y futuro.

- Universidades públicas abiertas, democráticas e inclusivas, convencidas de su compromiso social y avanzando decididamente (aunque también con obstáculos y dificultades) en su vinculación socio-territorial y en su aporte a la comunidad, aprendiendo de, con y para los territorios y comunidades que habitamos.
- Universidades vinculadas y articuladas con Políticas Públicas o, según los tiempos, resistiendo el avance de éstas contra nuestros derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC),

para producir conocimientos, herramientas y prácticas que se construyen desde y vayan hacia la comunidad y los territorios, en un ida y vuelta que sabemos que no es fácil, pero que vamos transitando.

- En la creación de dispositivos, entramados, articulaciones, circuitos; construyendo de manera colaborativa mapeos, diagnósticos, relevamientos, visibilizando lo invisible; diseñando proyectos y estrategias integrales, participativas, alternativas que, aunque a veces parece que no “mueven el amperímetro”, son la punta de lanza de un mundo nuevo que va naciendo, que tiene que surgir y en el que las Universidades públicas, junto a otros actores clave del territorio, tiene un rol fundamental que cumplir.
- Trabajamos en la construcción de procesos asociativos y redes -temáticas y multiactorales-, con toda su complejidad, impulsamos y sostenemos redes locales, regionales, nacionales, internacionales... Y sabemos, como especialistas del DT, que los procesos asociativos llevan tiempo, energías y recursos, pero también que nos dan fuerzas y sentidos compartidos.

En síntesis, creemos que este Congreso da cuenta de todo ello y estamos agradecidas/os y felices de lo compartido, renovados en la esperanza y deseo de seguir trabajando juntas y juntos, con creatividad, con generosidad, con compromiso, con apertura y con convicciones, reintegrando cuerpo y vida con territorio, deseo y futuro con desarrollo, presente y vida con cooperación y sostenibilidad.

¡Muchas gracias!

# LOS PRODUCTORES HORTÍCOLAS Y SUS ESTRATEGIAS AL AVANCE DE LA URBANIZACIÓN. EL MUNICIPIO DE YERBA BUENA EN TUCUMÁN (1970-2015)

## RESEÑA

La ciudad de Yerba Buena, es la ciudad cabecera del departamento del mismo nombre, ubicada al oeste de la ciudad capital, San Miguel de Tucumán, y uno de los municipios que conforman el Gran San Miguel de Tucumán (GSMT). En sus orígenes fue una comuna rural, integrada a la circunscripción del departamento Tafí Viejo. A principios del siglo XIX, predominaban las plantaciones de caña de azúcar, quintas de cítricos y hortalizas, es decir una zona netamente rural. A fines de ese mismo siglo, se efectuaron los primeros intentos de trazado urbano. De esta manera, el crecimiento urbano consistió en una paulatina sustitución de tierras cultivadas por sectores urbanizados. Cabe aclarar que, aunque este proceso se acentuó durante los años cincuenta, alcanzó su pico máximo recién en los setenta; donde en esos años los antiguos caminos vecinales y aquellos trazados dentro de los cañaverales o quintas, se convirtieron en muchas de las calles actuales.

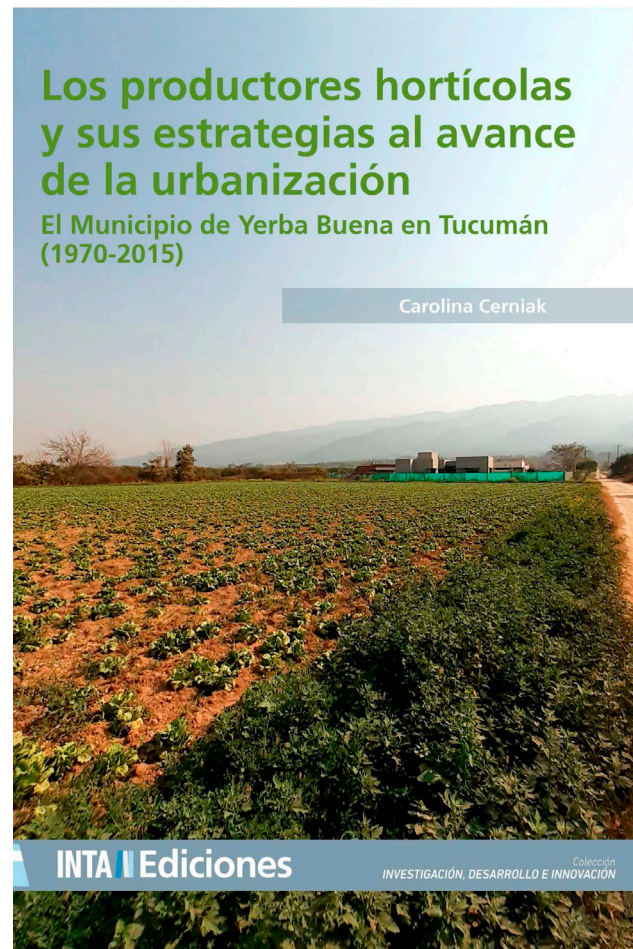
Autora: Cerniak, Carolina Marianela

Fecha: 2021

Editorial: Ediciones INTA

ISBN; 978-987-679-314-8

Descargar en: <http://hdl.handle.net/20.500.12123/10879>



**L**as siguientes publicaciones han sido realizadas en el marco del Proyecto estructural “Alternativas socio-agro-ambientales: **prospectiva, observatorios y ordenamiento territorial** para la sustentabilidad agroalimentaria” (INTA, Argentina)

### **Sistema de Evaluación Ponderada de Impacto Ambiental (SEPIA) : Una herramienta de trabajo para la gestión sostenible de los territorios**

<https://repositorio.inta.gob.ar/xmlui/handle/20.500.12123/10830#>

La búsqueda de prácticas de producción sostenibles se presenta como un compromiso de los productores hacia la eficiencia productiva y el uso racional de los recursos naturales. Los métodos de evaluación de impacto ambiental implementados desde la acción participativa e interdisciplinaria, son herramientas apropiadas para canalizar un abordaje integral del desarrollo de las actividades agrícolas. El SEPIA (Sistema de Evaluación Ponderada de Impacto Ambiental) desarrollado por el INTA junto a EMBRAPA Meio Ambiente (Brasil), permite evaluar la sostenibilidad de los predios mediante la utilización de variables e indicadores establecidos. Su aplicación identifica puntos críticos para la corrección del manejo y ventajas comparativas del establecimiento rural. La elaboración de informes de gestión socio ambiental permite la implementación de mejoras detectadas en los diagnósticos prediales. Se destaca la necesidad del acompañamiento continuo al producto de los técnicos participantes en todo el proceso de mejora acordada.

### **Transformaciones territoriales y producción vitícola en el oasis norte de Mendoza: una mirada desde los productores**

<https://repositorio.inta.gob.ar/handle/20.500.12123/9034#>

Las transformaciones de los territorios rurales ocurridas en los últimos años como consecuencia de los cambios globales de la economía, el clima y el tipo de hábitat humano tienen marcada influencia en la producción agropecuaria. Los grados de éxito o fracaso con que se resuelvan los conflictos ocasionados en el territorio por estos procesos de transformación, pueden influir en la permanencia y desarrollo de las actividades productivas, el bienestar de la población y la sustentabilidad ambiental. El presente libro es el resultado de una investigación

realizada desde un equipo interdisciplinario e interinstitucional enmarcado en el proyecto denominado “Análisis del capital social de los productores vitícolas del Oasis Norte de la provincia de Mendoza: impacto sobre el territorio y el ordenamiento territorial” (INTA - Asociación ad hoc IDi de la Corporación Vitivinícola Argentina).

### **Los productores hortícolas y sus estrategias al avance de la urbanización. El Municipio de Yerba Buena en Tucumán (1970-2015)**

<https://repositorio.inta.gob.ar/handle/20.500.12123/10879>

La ciudad de Yerba Buena, es la ciudad cabecera del departamento del mismo nombre, ubicada al oeste de la ciudad capital, San Miguel de Tucumán, y uno de los municipios que conforman el Gran San Miguel de Tucumán (GSMT). En sus orígenes fue una comuna rural, integrada a la circunscripción del departamento Tafí Viejo. A principios del siglo XIX, predominaban las plantaciones de caña de azúcar, quintas de cítricos y hortalizas, es decir una zona netamente rural. A fines de ese mismo siglo, se efectuaron los primeros intentos de trazado urbano. De esta manera, el crecimiento urbano consistió en una paulatina sustitución de tierras cultivadas por sectores urbanizados. Cabe aclarar que, aunque este proceso se acentuó durante los años cincuenta, alcanzó su pico máximo recién en los setenta; donde en esos años los antiguos caminos vecinales y aquellos trazados dentro de los cañaverales o quintas, se convirtieron en muchas de las calles actuales.

### **Aportes estratégicos al sistema agroalimentario regional (Mendoza – San Juan)**

<https://repositorio.inta.gob.ar/xmlui/handle/20.500.12123/10026#>

Se presenta el cuarto texto colaborativo de la Unidad Mixta para el Desarrollo y la Sustentabilidad del Sistema Agroalimentario Regional de las provincias de Mendoza y San Juan (Convenio INTA-UNCUYO-CONICET). El libro constituye una profundización y ampliación de las complejidades y transformaciones del sistema agroalimentario regional. La publicación aborda las perspectivas de los sistemas agroalimentarios y su sustentabilidad en términos de seguridad y soberanía alimentaria, de gobernabilidad y gobernanza en los sistemas agroalimentarios, de las tendencias y cambios globales, de los cambios en los patrones de consu-

mo y de las transformaciones socio-territoriales más relevantes a nivel regional, entre ellas los impactos del cambio climático, las dinámicas de los espacios agrícolas periurbanos y de los territorios de tierras secas no irrigadas, la gobernanza situada en el sistema agroalimentario regional de Mendoza y San Juan y los cambios socio-organizativos. Además, intenta realizar un análisis multidimensional sobre los potenciales impactos del sistema agroalimentario regional de Mendoza y San Juan en tiempos de pandemia y finalmente, se aportan una serie de lineamientos estratégicos para el desarrollo y la sustentabilidad del sistema agroalimentario regional.

### **Políticas públicas y sistemas alimentarios en América Latina**

<https://www.pp-al.org/es/noticias/acaba-de-publicarse-un-nuevo-libro-colectivo-de-la-red-pp-al-sobre-politicas-publicas-y-sistemas-alimentarios-en-america-latina>

Los problemas alimentarios están a la orden del día. Resolver el problema del hambre y la desnutrición, producir y garantizar el acceso a alimentos saludables, preservar el medio ambiente, valorar las culturas locales y asegurar la participación ciudadana son algunos de los desafíos que permean la dinámica de los sistemas alimentarios. Desde diferentes escalas y perspectivas de análisis, el libro aborda el papel de las políticas y acciones públicas latinoamericanas en la configuración de sistemas alimentarios saludables y sostenibles.

### **The impact of COVID-19 on alternative and local food systems and the potential for the sustainability transition: Insights from 13 countries**

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352550921001883>

The COVID-19 pandemic has been a major stress test for the agri-food system. While most research has analysed the impact of the pandemic on mainstream food systems, this article examines how alternative and local food systems (ALFS) in 13 countries responded in the first months of the crisis. Using primary and secondary data and combining the Multi-Level Perspective with social innovation approaches, we highlight the innovations and adaptations that emerged in ALFS, and how these changes have created or supported the sustainability transition in production and consumption systems. In particular, we show how the combina-

tion of social and technological innovation, greater citizen involvement, and the increased interest of policy-makers and retailers have enabled ALFS to extend their scope and engage new actors in more sustainable practices. Finally, we make recommendations concerning how to support ALFS' upscaling to embrace the opportunities arising from the crisis and strengthen the sustainability transition.

### **Covid-19 y circuitos cortos de comercialización de alimentos en Argentina: El papel de los actores sociales**

<https://www.erlacs.org/articles/abstract/10.32992/erlacs.10780/>

El objetivo del artículo es analizar cómo los actores participantes de los circuitos cortos de comercialización de alimentos reconstruyeron sus prácticas en el contexto de la pandemia en la Argentina. A partir del análisis de experiencias relevadas en diferentes áreas geográficas, se identificaron procesos heterogéneos vinculados, entre otros factores, con características agroecológicas, densidad poblacional y el nivel de recursos de productores y consumidores. La pandemia acentuó las ventas basadas en la proximidad geográfica en varios de los casos analizados; en otros, particularmente los ligados al turismo, condujo a la búsqueda de alternativas a partir de nuevos vínculos y/o el reforzamiento de previos, apelando a conexiones virtuales que se potenciaron en la coyuntura estudiada. Esta reconfiguración está conectada con una redefinición de los actores participantes en circuitos cortos de comercialización, en particular la consolidación de intermediarios híbridos.

### **Dinámicas sociodemográficas y sistema de asentamientos en el sudeste bonaerense. Un análisis comparado entre General Pueyrredon y Balcarce (1991-2010)**

<https://ojs2.fch.unicen.edu.ar/ojs-3.1.0/index.php/estudios-socioterritoriales/article/view/1240>

El objetivo de este trabajo es analizar las características sociodemográficas de la población de los partidos de General Pueyrredón y Balcarce, entre 1991 y 2010. En base a los datos de los Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas de 1991, 2001 y 2010, se calcularon indicadores sociodemográficos para la población total, rural dispersa y aquella concentrada en las localidades de cada partido. Posteriormente estas se clasificaron según el ritmo de

crecimiento en tres categorías: muy acelerado, acelerado y fluctuante. Ambos partidos se ven acuciados por la disminución de la población que reside en el campo disperso, mientras que las localidades expresan dinámicas demográficas opuestas: en el partido de General Pueyrredón se destaca el crecimiento de los pueblos grandes (2.000 a 20.000 habitantes), en cambio, los pueblos pequeños del partido de Balcarce evidencian estancamiento o retroceso.

**Las estrategias de las y los productores hortícolas frente al avance de la urbanización. El caso del Municipio de Yerba Buena en Tucumán (1970-2015)**

<https://inta.gob.ar/documentos/las-estrategias-de-las-y-los-productores-hortícolas-frente-al-avance-de-la-urbanización-el-caso-del-municipio-de-yerba-buena-en-tucuman-1970-2015>

Este trabajo estudia las estrategias de las y los productores hortícolas en el área urbana y periurbana de la localidad de Yerba Buena, Tucumán, frente al avance de la urbanización como nuevo modo de acumulación del capital. El Municipio de Yerba Buena (MYB) es un ejemplo de la presión urbana sobre el sector productivo. Este caso particular nos permitió investigar sobre el proceso de cambio en los usos del suelo y preguntarnos cuáles fueron las transformaciones socioproductivas y las configuraciones espaciales que adquirieron estos territorios durante el proceso de urbanización, así como también, si existieron políticas públicas para la subsistencia de las y los productores. En este artículo nos centraremos en los procesos de diálogo implicados en esta experiencia. Parafraseando a Costamagna y Larrea (2017), podemos decir que la aproximación al diálogo se constituye como uno de los caminos para la construcción de capacidades, y es a través de éste donde se va produciendo el aprendizaje que permite la construcción de visiones compartidas para la acción. La inclusión del poder y la cultura en el diálogo hace que no sólo sea un aprendizaje, sino también, un proceso de negociación y colaboración.

**A Pathway to a sustainable agriculture, case study of Entre Ríos, Argentina**

<https://www.yunzhan365.com/58684461.html>

Ponencia realizada en el Symposium on the Futures of Sustainability & Institutions Addressing Sustainability

Describes a foresight study in the Entre Ríos Province, Argentina. The study: Focused on agriculture (broad sense); Participatory and multidisciplinary approach; Temporal horizon 2030. Drivers: Trending scenario-business as usual (BAU2030), Desirable scenario (SA2030). Backcasting from 2030 vision: To create a transition pathway; To project major steps toward a desirable future.

**Alianzas estratégicas y programas de acción para la conservación de los recursos naturales en territorios indígenas del Valle del Río Yocavil, Santa María (Provincia de Tucumán, Argentina)**

<https://drive.google.com/file/d/1s12DtG0Y74TB1OlwaEnG1TIFRm60rMQt/view>

Ponencia realizada en el II Congreso Virtual “Desarrollo Sustentable y Desafíos Ambientales”. El Ambiente, los problemas ambientales y la Pos-pandemia

<https://congresos.cebem.org/acta-del-iii-congreso-virtual/>

La ponencia aborda la experiencia en gestión pública asociada al tercer sector (en este caso a dos Comunidades Indígenas), donde exponemos los resultados de la ejecución de proyectos de planificación y gestión del recurso hídrico (riego, abastecimiento de agua para consumo); manejo sustentable de tierras áridas para la producción agropecuaria; prácticas de control de la desertificación, y de protección de la biodiversidad.

Asimismo, la ponencia describe resultados preliminares de proyectos de investigación, docencia, extensión y comunicación, que caracterizan los principales aprendizajes del diálogo intercultural que se establece entre el “conocimiento científico” de los/as técnicos/as y los “saberes empíricos” de agricultores/as y habitantes de estos territorios. Acciones de comunicación, capacitación, difusión e interacciones mutuas, crearon un clima propicio para la construcción de relaciones de confianza y la consolidación de alianzas estratégicas de alta relevancia para la protección y conservación de los recursos naturales de los territorios comunitarios.

Pensar

Projetar

Construir

# Otra Economía

Revista Latinoamericana de Economía Social y Solidaria

NÚMERO 27 - Primeiro Semestre de 2022

<https://revistaotraeconomia.org/>



RUESS  
RED UNIVERSITARIA DE  
ECONOMÍA SOCIAL SOLIDARIA



Comité Académico  
PROCOAS

## OTRA ECONOMÍA. REVISTA LATINOAMERICANA DE ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA. RECOMENDACIÓN

MIJAL SAZ

**E**n esta edición de la revista Desarrollo y Territorio nos complace compartir la última publicación de **Otra Economía. Revista Latinoamericana de Economía Social y Solidaria.**

La revista digital **Otra Economía** es un espacio de difusión, reflexión y discusión de prácticas, conceptos y teorías orientadas a fortalecer las iniciativas por otra economía, otra sociedad y otra política en América Latina. Su gestión editorial está a cargo del Instituto del Conurbano de la Universidad

Nacional de General Sarmiento - ICO/UNGS<sup>1</sup> (Argentina), y nuclea redes de investigadores en economía social y solidaria de alcance nacional y latinoamericano.

El número 27 de la revista de referencia incluye en su contenido los siguientes artículos:

- [Presentación](https://revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14963), Daniel Maidana <https://revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14963>
- [Popular y comunitario: dimensiones económicas, sociales y políticas](https://revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14978), César Giraldo (Colombia) <https://revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14978>
- [La economía social y solidaria en las ciudades medias: contribuciones y derivas desde la investigación y la extensión universitaria](https://revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14966), Rosana Sosa (Argentina) <https://revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14966>
- [Aportes para pensar y actuar en la gestión de las organizaciones autogestionadas](https://revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14981), Gonzalo Vázquez (Argentina) <https://revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14981>
- [Economía solidaria y producción de conocimiento desde las tramas afectivas de la Coordinadora Nacional de Economía Solidaria \(CNES\) en Uruguay](https://revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14945), Anabel Rieiro, Sofía Latorre, Camila Ferro (Uruguay) <https://revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14945>
- [Análise da política de apoio a projetos de recuperação de empresas por trabalhadores organizados em autogestão](https://revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14951), Rafael de Almeida Martarello (Brasil) <https://revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14951>
- [A contribuição da economia social e solidária para a autonomia das populações indígenas situadas numa área de reserva de desenvolvimento sustentável na Amazônia](https://revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14959), Duarcides Ferreira Mariosa, Leandro Pereira Morais, Brígida Rocha Brito, Orandi Mina Falsarella, Cibele Roberta Sugahara, Samuel Carvalho De Benedicto (Brasil) <https://revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14959>
- [El fomento a la economía social y solidaria en México](https://revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14958), Lilian Hernández Nolasco, María

Soledad Ramírez Flores (México) <https://revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14958>

- [Propuesta de forma asociativa para la localidad de Tunjuelito en Bogotá D.C. como estrategia para el desarrollo territorial](https://revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14949), Lady Diana Torres (Colombia) <https://revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14949>
- [Enlaces y reciprocidades en la comercialización solidaria. Conformación del sector en diálogo con la política pública](https://revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14979), Montserrat Miño (Argentina) <https://revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14979>
- [Reseña del libro "Fernanda Santos Araújo y/o \(org.\): Dialética da Autogestão em Empresas Recuperadas por Trabalhadores no Brasil"](https://revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14954), Maurício Sardá de Faria (Brasil) <https://revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14954>
- [Reseña del libro "Rodríguez, Lisandro: Yerba mate y cooperativismo en la Argentina Sujetos sociales y acción colectiva en el NEA \(1936-2002\)"](https://revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14972), Laura Mabel Zang (Argentina) <https://revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14972>

Esperamos que les resulte de interés, y agradecemos también su ayuda en la difusión.

La revista está disponible para su [consulta y descarga on-line](https://www.revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/issue/view/709). <https://www.revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/issue/view/709>

<sup>1</sup> <https://www.ungs.edu.ar/ico/ico>

# EVENTOS 2022

## PERIURBANOS HACIA EL CONSENSO 2022

*SEGUNDO ENCUENTRO NACIONAL Y CONGRESO CIENTÍFICO "POR LA SOBERANÍA ALIMENTARIA Y TECNOLÓGICA PARA ASEGURAR UN DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA"*

13 al 16 de OCTUBRE 2022  
Tecnópolis | Buenos Aires | Argentina

### Ejes temáticos:

- 1- Sistemas alimentarios de proximidad a las ciudades.
- 2- Convivencia entre ciudades y sistema agropecuario predominantemente extensivo.
- 3- Escenarios críticos, prospectiva y políticas públicas.

**FECHA DE RECEPCIÓN DE TRABAJOS:**  
desde el 21 de junio al 31 de julio de 2022.

Envío de trabajos: formato escrito: <https://cmt3.research.microsoft.com/PHCII2022>

Envío de trabajos: formato lámina o video.: <https://forms.gle/eKgAbmFH6iVCTEzc7>

Más información: [www.periurbanoshconsenso.com.ar](http://www.periurbanoshconsenso.com.ar)



**PERIURBANOS**  
*hacia el consenso*  
**2- 2022**

## FORO BIENAL 2022

*IBEROAMÉRICA ANTE LOS DESAFÍOS DE LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA*

La Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo (RIED) y la Universidad de La Frontera (UFRO-Chile) convocan al VI Foro Bienal de Estudios del Desarrollo, que tendrá lugar en la ciudad de Pucón, región de La Araucanía, Chile, del 23 al 25 de noviembre de 2022.

### **Objetivo:**

Concretar intercambios entre instituciones, redes y organizaciones que puedan sentar las bases para una agenda de trabajo con horizonte 2022-2024, a partir de la difusión y divulgación de los trabajos de los integrantes de la RIED y las instituciones que la apoyan.

Más información: <https://riedesarrollo.org/portfolio/foro-bienal-2022/>



**Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo**  
**UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA**

# Iberoamérica ante los desafíos de la transformación digital y la transición ecológica

23, 24 y 25 de noviembre de 2022

**Pucón Chile 2022**

Chile 

## Foro Bienal Iberoamericano de Estudios del Desarrollo

**Mayor información:**  
[6fororied@ufrontera.cl](mailto:6fororied@ufrontera.cl)  
[www.riedesarrollo.org](http://www.riedesarrollo.org)

Entrega de resúmenes: **15 de julio**  
 Dictamen de aceptación: **23 de agosto**  
 Envío de trabajo final: **23 de septiembre**

Enlace de convocatoria:  
[bit.ly/3MH7JhZ](https://bit.ly/3MH7JhZ)



Costo del registro: Ponentes y público general: USD 90 (80.000 CLP). Estudiantes: USD 40 (35.000 CLP)



**XV Jornadas Nacionales de Investigadorxs en Economías Regionales**

*"Modelos de desarrollo regional y estrategias alternativas en la Argentina de 2022"*

**Jueves 27 y viernes 28 de octubre de 2022**

**Presenciales**

Sede Facultad de Agronomía - UBA  
 Av. San Martín 4453, CABA

Más información:  
[jorn.econ.reg@gmail.com](mailto:jorn.econ.reg@gmail.com)

Organizan:



## IV CONGRESO LATINOAMERICANO SOBRE CONFLICTOS AMBIENTALES

## III CONGRESO DE LA SOCIEDAD ANDINA DE ECONOMÍA ECOLÓGICA (SAEE)

Esta cuarta versión del Congreso Latinoamericano sobre Conflictos Ambientales se realizará en conjunto con el III Congreso de la Sociedad Andina de Economía Ecológica (SAEE). El evento tendrá una duración de cinco días. En los dos primeros días (24 y 25 de octubre), se llevará a cabo el Curso de Ecología Política y Economía Ecológica, en el tercer día (26 de octubre), se realizarán salidas

de campo para vivenciar conflictos ambientales específicos de la región y en los dos últimos días (27 y 28 de octubre) se realizarán los Congresos.

Más información: <https://www.redcolca.org/colca-2022/>

**¡RESERVA LAS FECHAS!**  
Congreso Presencial, Cali (Colombia)  
Del 24 al 28 de octubre de 2022

**IV Congreso Latinoamericano Sobre Conflictos Ambientales**  
“Conflictos, Transiciones y Paz Ambiental”  
&  
**III Congreso de la Sociedad Andina de Economía Ecológica (SAEE)**

Informes:  
✉ colca2022.cali@gmail.com  
🌐 www.redcolca.org

Precongreso Virtual  
19 de mayo y 16 de junio

Organizadores:



Apoyan:



# OFERTAS DE FORMACIÓN

## Especialización en Economía Social y Solidaria

-Modalidad: presencial (Sede Posgrados. Maipú 71. CABA)

-Más info: <https://bit.ly/3HTqDBn>

-Inicia: agosto

-Contacto: [especializacion.ecosocial@untref.edu.ar](mailto:especializacion.ecosocial@untref.edu.ar)

-Duración: un año y medio

-Próxima charla informativa: martes 5 de julio, 18:30hs, Maipú 71.



Procura la comprensión plural de la economía, que recupere su dimensión social, histórica y política, combinando el abordaje teórico interdisciplinario y el análisis empírico, con alcance nacional. Provee herramientas para el análisis normativo-institucional, económico y de gestión para fortalecer el desempeño de diversos tipos y grados de organizaciones del sector.

Modalidad: presencial (Sede de Posgrados en CABA)

Inicio: agosto

Duración: un año y medio

#posgrados



[especializacion.ecosocial@untref.edu.ar](mailto:especializacion.ecosocial@untref.edu.ar)

**UNTREF**  
UNIVERSIDAD NACIONAL  
DE TRES DE FEBRERO

## Maestría en Economía Social, Comunitaria y Solidaria

-Modalidad: virtual (Campus Untref Virtual, para América Latina)

-Inicia: agosto

-Duración: dos años

-Más info: <https://bit.ly/3yzpmfO>

-Contacto: [maestriaeconomiasocial@untref.edu.ar](mailto:maestriaeconomiasocial@untref.edu.ar)

-Video de la última charla informativa: <https://bit.ly/3ybo5Kr>



Destinada a formar profesionales de diversas disciplinas desde una perspectiva de la economía plural, que asume su dimensión política y social. Se analizan teorías, instituciones y experiencias asociativas y comunitarias que democratizan el acceso a los medios de vida y la gestión de los bienes comunes, y de esta manera aportan a los debates críticos y alternativos al desarrollo.

Modalidad: virtual

Inicio: agosto

Duración: dos años

#posgrados



[maestriaeconomiasocial@untref.edu.ar](mailto:maestriaeconomiasocial@untref.edu.ar)

**UNTREF**

UNIVERSIDAD NACIONAL  
DE TRES DE FEBRERO



## 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