



**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

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

## COMITÉ EDITORIAL

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

Fotografía en portada: Spinetti ; Fotografía páginas: 8: Yasnikovski; 27: Rebola; 61 y 75: Lumerman;76: Giannetti y Harmes-Liedtke

Diseño de la revista:

Daria Denisova

<https://www.linkedin.com/in/daria-denisova/>

dariadenisova.bsas@gmail.com





## PRÓLOGO



MIJAL SAIZ

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

Llegamos al mes de junio de 2020 con la satisfacción de presentarles nuevos artículos de socios, socias y colegas de Latinoamérica, El Caribe y Europa, interesados en comunicar procesos de desarrollo territorial en los cuales están inmersos, así como también nuevas reflexiones. La revista también incluye otros artículos de análisis conceptual y sobre metodologías aplicables en procesos de intervención territorial.

Ramón Valdez y Nora Lis Cavuoto (República Dominicana) comparten la semblanza de su territorio en el artículo “En el Caribe multicolor, hablemos de la República Dominicana”.

Juana Yasnikowski (Argentina) describe y analiza el caso de la triple frontera entre Argentina, Brasil y Uruguay en “Las fronteras de la paradiplomacia”.

Oriol Estela Barnet (España) propone el análisis de “La planificación estratégica metropolitana en Barcelona: ¿Hacia una tercera generación de planes?”.

Romina Rébola (Argentina) analiza “Una mirada sobre los diálogos locales como procesos de construcción de capacidades y transformación territorial. A la luz de las experiencias de acompañamiento con las comunidades de San Vicente y Ramona”.

Gianfranco Franz (Italia) describe y analiza “Enfoques Innovadores para la Gestión de los Territorios Contemporáneos”.

En la sección Universidad y Territorio escriben Pablo Costamagna (Argentina) y Jorge Núñez (Cuba) quienes estudian la relación entre “Descentralización, desarrollo territorial y universidad. Reflexiones sobre el proceso cubano”.

Para la entrevista de esta edición, conversamos con Pablo Lumerman (Argentina) quien nos cuenta sobre los procesos de “Transformación de conflictos y construcción de diálogos en la provincia Neuquén

ISSN 2591-4553

(antes y con de la pandemia)” .

Ulrich Harmes Liedtke y Soledad Giannetti (Alemania) presentan “El concepto y las metodologías de la co-creación para la generación de innovaciones urbanas. Sistematización bibliográfica”.

Patricio Díaz (Argentina) propone “Una reflexión desde la perspectiva sistémica sobre procesos de planificación participativa. Con algunas referencias al caso de Junín”.

Francisco Albuquerque (España) analiza “La importancia de los servicios básicos y las infraestructuras vinculadas a la vida cotidiana (Economía Fundamental)”.

Eduardo Fontenla (Argentina) estudia “Una conexión virtuosa. ¿Cómo las cooperativas pueden contribuir a los objetivos de desarrollo sostenible planteados por la ONU?”.

Ricard Calvo, Enric Sigalat, Juli A. Aguado (España) comparten la propuesta de una “Matriz READI. Una metodología para autoevaluar la competencia de los territorios”.

Compartimos el artículo denominado “Economía circular: de alternativa a necesidad”, escrito por Daniel Serón Galindo y compartido por Economistas Sin Fronteras en el Dossieres EsF n.º 37, Primavera 2020.

Por último, queremos agradecer el interés mostrado en la Edición Especial de la Revista Desarrollo y Territorio N°7, (<http://www.conectadel.org/revista-desarrollo-y-territorio/>) donde nos animamos a analizar y reflexionar sobre la relación de los territorios y el COVID -19, presentando productos de conocimiento elaborados a partir de las preguntas, saberes y aprendizajes de los actores en el marco de este proceso de emergencia y crisis producidos por la pandemia. Es por ello que encontrarán un breve informe de la incidencia de la edición especial de la revista, el Observatorio Conectadel (<http://www.conectadel.org/>) y el Observatorio Resistencia y Resiliencia para enfrentar el COVID-19 (<http://www.conectadel.org/observatoriocovid19/>). Nos comprometemos a continuar aportando en este y otros temas.

Las y los invitamos a compartir sus artículos en la próxima edición de la revista, para lo cual nos pueden escribir a [red.dete.alc@gmail.com](mailto:red.dete.alc@gmail.com).

# CONTENIDOS

## Artículos

*“En el Caribe multicolor, hablemos de la República Dominicana”*

Ramón Valdez y Nora Lis Cavuoto

*“Las fronteras de la paradiplomacia”*

Juana Yasnikowski

*“La planificación estratégica metropolitana en Barcelona: ¿Hacia una tercera generación de planes?”*

Oriol Estela Barnet

*“Una mirada sobre los diálogos locales como procesos de construcción de capacidades y transformación territorial. A la luz de las experiencias de acompañamiento con las comunidades de San Vicente y Ramona”.*

Romina Rébola

*“Enfoques Innovadores para la Gestión de los Territorios Contemporáneos”*

Gianfranco Franz

*“Descentralización, desarrollo territorial y universidad. Reflexiones sobre el proceso cubano”.*

Pablo Costamagna y Jorge Núñez

Entrevista a Pablo Lumerman *“Transformación de conflictos y construcción de diálogos en la provincia Neuquén (antes y con de la pandemia)”.*

Mijal Saz

*“El concepto y las metodologías de la co-creación para la generación de innovaciones urbanas. Sistematización bibliográfica”.*

Ulrich Harnes Liedtke y Soledad Giannetti

*“Una reflexión desde la perspectiva sistémica sobre procesos de planificación participativa. Con algunas referencias al caso de Junín.”*

Patricio Díaz

*“La importancia de los servicios básicos y las infraestructuras vinculadas a la vida cotidiana (Economía Fundamental)”.*

Francisco Alburquerque

*“Una conexión virtuosa. ¿Cómo las cooperativas pueden contribuir a los objetivos de desarrollo sostenible planteados por la ONU?”*

Eduardo Fontenla

*“Matriz READI. Una metodología para autoevaluar la competencia de los territorios.”*

Ricard Calvo, Enric Sigalat, Juli A. Aguado

Dossier *“Economía circular: de alternativa a necesidad”*

Daniel Serón Galindo





# EN EL CARIBE MULTICOLOR

## HABLEMOS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA



**RAMÓN VALDEZ**

*Economista. Especialista en asociatividad y cooperación interempresarial, formulación, gestión y administración de proyectos de desarrollo social y productivo. Planificación de proyectos de desarrollo. Coordinador en experiencias de asociatividad y desarrollo territorial.*



**NORA LIS CAVUOTO**

*Especialista en Desarrollo Local en Áreas Metropolitanas. Magíster en Desarrollo Local. Doctoranda en Administración. Desarrolló "Sistema de Información para los Centros Mipymes" del Ministerio de Industria y Mipymes de Rep. Dominicana. Asesora en programas de la Comisión Europea, OIT, USAID, BID y BID FOMIN.*

El Caribe es entendido como el área conformada por las naciones caribeñas que comparten costas en el mar Caribe. Pero por razones que no vamos a explicar aquí se considerarán a los países que forman al "Caribe Insular". Ya esto entraña complejidades que están en la base misma de los problemas y limitaciones manifestados por la mayoría de los "estudios caribeños". Es una región muy heterogénea, colorida, con grandes diferencias entre sus naciones/ territorios y estas diferencias no son sólo de naturaleza física, sino también políticas, culturales, geoestratégicas y por supuesto económicas<sup>3</sup>. En el Caribe "cohabitan" varios esquemas o procesos de integración económica<sup>4</sup>, posee países de tradición anglosajona y otros de cultura eminentemente latina; algunas naciones son consideradas como de alto desarrollo humano por parte de organismos de Naciones Unidas y de ingreso medio alto por el Banco Mundial<sup>5</sup>, junto a países de viabilidad económica difícil como Haití el más pobre de todo el continente. El 10% más rico en América Latina concentra una porción de los ingresos mayor que en cualquier otra región (37%), y el 40% más pobre recibe la menor parte (13%) (PNUD 2019<sup>6</sup>)

Con la diversidad de las formaciones sociales presentes en el Caribe, con sus heterogéneas sociedades, la variedad cultural es la norma, y hay que tener debida cuenta de las asimetrías y que esa riqueza no se esfume con las generalizaciones (económicas, políticas, culturales). Esto lleva a pensar en la necesidad de una perspectiva teórica que dé cuenta de la complejidad caribeña sin reproducir los lugares comunes de pensadores convencionales del desarrollo.

La gran riqueza de la propuesta de Desarrollo Territorial es justamente su proceso de construcción más allá de las modelizaciones acabadas. Cambiar el eje de poder de los políticos cuestionados de corrupción a la gente, para devolver democracia a un país de corta experiencia fuera de las tiranías.

Al realizar una mirada desde la República Dominicana, es necesario poner de relieve que el territorio es considerado como un espacio y desde esa

perspectiva, sus sujetos son considerados objetos y no siempre se los considera como parte sustantiva en la definición de las políticas públicas. Las iniciativas estatales tienden a concentrarse en políticas con escaso nivel de articulación entre sí por parte de los instrumentos estatales que pudieran acompañar propuestas territoriales, esto genera duplicación de actividades, descoordinación y en ocasiones en abierta contradicción con las necesidades de los espacios/territorios.

En el imaginario de las fuerzas políticas responsables de la gestión estatal, la noción de territorio como sujeto, la asociatividad y/o la cooperación productiva, o desarrollo territorial, aún no entran en sus categorías conceptuales; como propuestas políticas están ausentes del discurso de conducción social y estatal. Las aproximaciones más cercanas se dan desde actores de la sociedad civil y algunos actores municipales que asumen posturas que reivindican el poder municipal más con redistribuidor de recursos captados desde el gobierno central, que como agentes desarrollo y espacios propios de poder.

El Estado dominicano solamente tiene dos niveles de gobierno: el nacional y el municipal<sup>7</sup>; existe un alto nivel de centralización y concentración de poder en el gobierno central, por lo que, si la descentralización real es una forma de democratización de la sociedad, dado que implica una transferencia de poder, ese proceso es aún muy limitado<sup>8</sup>. El nivel municipal, el más cercano a los ciudadanos, tiene un casi inexistente nivel de autonomía debido a la fuerte dependencia de los ingresos del gobierno central el cual por ley<sup>9</sup> subsidia a las administraciones municipales, representando este subsidio hasta el 90% de los ingresos de los ayuntamientos<sup>10</sup>, Iniciativa que no ha sido parte de una estrategia política en ese sentido<sup>11</sup>. Con la aprobación de la Ley de Municipios<sup>12</sup> se previó la creación de nuevos mecanismos de participación<sup>13</sup>, y el establecimiento de servicios mínimos obligatorios de los ayuntamientos, con competencias propias, otras coordinadas y hasta compartidas con otras instancias de la administración pública, junto a competencias delegadas. La ley significó un extraordinario progreso, pero se

hace evidente la necesidad de mejorar las capacidades en los municipios, su concepción del territorio y su visión del desarrollo.

La urgencia de la asunción de estrategias en la línea de resolver la necesidad de verdadera autonomía de los municipios como forma de democratizar el desarrollo; superar la discusión en lo concerniente a la división político-administrativo de los territorios y en lo relativo al tema presupuestal, superar la lucha de ser municipio y luego demandar más recursos del estado central. Los municipios sólo encuentran una coherencia en la articulación de los entes productivos locales y las instituciones en ámbitos territoriales específicos.

**“LAS INICIATIVAS ESTATALES TIENDEN A CONCENTRARSE EN POLÍTICAS CON ESCASO NIVEL DE ARTICULACIÓN ENTRE SÍ POR PARTE DE LOS INSTRUMENTOS ESTATALES QUE PUDIERAN ACOMPAÑAR PROPUESTAS TERRITORIALES, ESTO GENERA DUPLICACIÓN DE ACTIVIDADES, DESCOORDINACIÓN Y EN OCASIONES EN ABIERTA CONTRADICCIÓN CON LAS NECESIDADES DE LOS ESPACIOS/ TERRITORIOS”.**

El Municipio dominicano debería disponer de recursos y de la autoridad para hacer las definiciones de necesidades y realizar los controles más cercanos a sus vecinos, porque la demanda de los sujetos es al Alcalde, al que camina a diario por las calles. El poder centralizado es intocable, inaccesible, abstracto, mediado por políticos no creíbles, y por ende, la democracia débil o inexistente. La gente no quiere más creer en promesas, la gente vende su voto, pero luego reclamar sus necesidades al Alcalde de turno, sin importar el color. En este año

todos los alcaldes son nuevos, asumieron en mayo y habrá nuevas autoridades nacionales en julio. Hay una oportunidad histórica en el 2020 para construir desde la gente un desarrollo local solidario y auténtico.

## NOTAS

1. Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago. la isla de Montserrat, que es un territorio dependiente de Gran Bretaña., Anguilla, Bermuda, las británicas Islas Vírgenes, Islas Caimán e Islas Turcas y Caicos, Antillas Holandesas, Aruba, Puerto Rico, y República Dominicana . <http://www.caricom.org/>
2. Romero Gómez, Antonio F La Inserción Internacional de Las Economías del Gran Caribe, Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, 2004, vol. 10, n° 3 (sept.-dic.)

3. Ceara Hatton, Miguel “El Caribe: Cumbres, creación de identidad e integración”, Anuario social y político de América Latina y el Caribe, año 3, Caracas, Flacso-Nueva Sociedad, 2000.

4. Comunidad y Mercado Común Caribeño (Caribbean Community and Common Market, o CARICOM por sus siglas en inglés, Asociación de Estados del Caribe (Association of Caribbean States, o ACS por sus siglas en inglés) se creó bajo la iniciativa de CARICOM en 1995. La ACS es una unidad más amplia que la de CARICOM, e integra a países del Caribe continental, incluye a México, Colombia y Venezuela, casi todas las islas del Caribe insular. La mayoría de los territorios dependientes, como Puerto Rico, no pertenecen a la ACS. El Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (Caribbean Development and Cooperation Committee, o CDCC por sus siglas en inglés), organismo de las Naciones Unidas, integra a todos los Estados miembros de la ACS, figuran entre los mas relevantes.

5. De acuerdo con el Banco Mundial 10 países y territorios del Caribe Insular se clasificaban en el 2019 como de ingreso medio alto (IMA). Data from Database: Indicadores del desarrollo mundial; Last Updated: 04/09/2020 Recuperado el 3 de Mayo 2020.

6. Informe sobre Desarrollo Humano 2019 Panorama general, Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI.

7. A marzo de 2020 había 158 municipios y 235 distritos municipales; es decir, 393 entidades que en la práctica se manejan como unidades administrativas independientes.

8. Afirma el Informe del PNUD 2008. PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, República Dominicana, 2008: Desarrollo Humano, Una Cuestión de Poder. Oficina de Desarrollo Humano, R.D. 2008

9. La Ley 17-97 del año 1997 y sus modificaciones.

10. Ver informe el PNUD, 2008 Desarrollo Humano una cuestión de Poder... El mecanismo de asignación de los recursos nacionales a los municipios basado en la población es limitado. No crea incentivos para la eficiencia, así como tampoco redistribuye de manera progresiva los recursos ni brinda mayores oportunidades a los municipios con mayores carencias.

11. En un proceso lento en la última década se introdujeron varias leyes que aumentaron los subsidios a los municipios, proceso que ha sido más por las acciones de ins-

tituciones internacionales y nacionales promoviendo la descentralización y participación local.

12. Ley de Municipios 176-07 del año 2007, que sustituyo la Ley de Municipios de 1952. Y que ha sufrido varias modificaciones.

13. El derecho de petición, el referéndum municipal, el cabildo abierto y el presupuesto participativo, etc. Ley 176-07.

**“EL NIVEL MUNICIPAL, EL MÁS CERCANO A LOS CIUDADANOS, TIENE UN CASI INEXISTENTE NIVEL DE AUTONOMÍA DEBIDO A LA FUERTE DEPENDENCIA DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL EL CUAL POR LEY SUBSIDIA A LAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES, REPRESENTANDO ESTE SUBSIDIO HASTA EL 90% DE LOS INGRESOS DE LOS AYUNTAMIENTOS, INICIATIVA QUE NO HA SIDO PARTE DE UNA ESTRATEGIA POLÍTICA EN ESE SENTIDO.”**



# LAS FRONTERAS DE LA PARADIPLOMACIA



**JUANA YASNIKOWSKI**

*Doctoranda en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina. Licenciada en Comercio Internacional. Magister en Política y Gestión Pública con especialización en Economía. Docente regular e investigadora en el Centro de Estudios Territoriales del Departamento de Economía y Administración en la UNQ. Coordinadora Académica de la Maestría en Gobierno Local (UNQ). yasnikowskijuana@gmail.com*

El propósito de este artículo es demostrar la serie de obstáculos que se presentan en torno a los límites de la paradiplomacia en zonas de fronteras. Dicho trabajo se enmarca dentro de un proyecto para el desarrollo del Plan Estratégico de la Triple Frontera entre Brasil, Uruguay y Argentina; para la promoción de políticas para la integración y la cooperación intermunicipal transfronteriza: entre Monte Caseros (Argentina), Bella Unión (Uruguay) y Barra Do Quaraí (Brasil).

Dentro del desarrollo transfronterizo se observa varias aristas de análisis y éste artículo buscará visibilizar algunos inconvenientes que surgieron en este trabajo de campo.

## INTRODUCCIÓN

¿Por qué hablar de fronteras, justamente cuando en realidad la paradiplomacia debería ser un instrumento promotor del desarrollo de las regiones de frontera?

Entendiendo a la paradiplomacia como las relaciones internacionales de los gobiernos y actores regio-



nales, provinciales, municipales, organizaciones civiles y empresas de un país, con el fin de promover intereses en común.

Para Cornago (2000), la paradiplomacia es “la participación de gobiernos no centrales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos ad hoc con entidades privadas o públicas del extranjero, con el fin de promover asuntos socioeconómicos y culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales” (p. 66). La definición del autor destaca el papel de las entidades “no centrales”, es decir, de los gobiernos intermedios. Siguiendo la misma línea de pensamiento Duchacek precisa que son “las relaciones de los gobiernos no centrales con centros culturales, comerciales e industriales de otros Estados incluyendo relaciones con los gobiernos de Estados extranjeros. Y se distingue de la diplomacia normal en que es específica sectorialmente, más que en representar a la unidad territorial como un todo” (Iglesias & Zubelzú, 2008 p. 32). Martins Senhoras (2009) por su parte involucra a distintos actores, sean o no estatales, empresas y universidades pero que tienen un dinamismo internacional, que pueden hacer paradiplomacia. “Otra posición de autores, ven a la paradiplomacia como una actividad complementaria de la diplomacia tradicional, como lo define Hocking (2000) en su diplomacia multiniveles o a la diplomacia constitutiva de Kincaid, que no ve una acción autónoma de las entidades subnacionales, sino una política de sumisión al poder central. Sin bien es cierto que los gobiernos sub-nacionales generalmente se alinean con el gobierno central en una diplomacia de múltiples niveles o constitutiva, no siempre la política internacional del actor local es un reflejo a pequeña escala de la política nacional. Puede haber intereses divergentes en juego que se reflejan particularmente en las entidades fronterizas que defienden sus propias visiones” (Zidane Zeraoui, 2016).

Esto ocurre porque algunos aspectos del concepto, deberían cambiar, el paradigma de pensar a los territorios de frontera desde otra concepción. Su ubicación geográfica y las características propias del territorio lo hace un espacio único para repensar la complejidad de articular políticas conjuntas entre municipios que pertenecen a países distintos. Esta particularidad desde la concepción teórica más tradicional de analizar la paradiplomacia impide aprovechar las ventajas y fomentan las desventajas. Es por ello, que estas particularidades propias de estos territorios chocan con reticencias estructura-

les que coartan sus potencialidades de desarrollo. Que “como en este caso particular trinacional” se desprenden de la forma en que sus habitantes registran su territorio y de cómo se identifican con las ciudades colindantes. Modificar esta visión trae aparejado la actualización del concepto de la paradiplomacia en frontera y de la concepción misma de frontera. Términos que cada vez se encuentran más tensionado por la propia dinámica del proceso de globalización y, como resultado, la concepción del Estado.

Lograr la cooperación e integración en regiones de frontera, implica pensar políticas regionales y transfronterizas “diferentes”, al desarrollo de otros territorios. Requiere de coordinación de políticas conjuntas entre los tres municipios de los tres países, pero pensando que todos los ciudadanos son iguales, que todos deben beneficiarse de las políticas que se desarrollen indistintamente del municipio que pertenezcan. Esta idea cambia la concepción de ver la paradiplomacia ya que se busca pensar en políticas que incluyan a todos los habitantes independientemente de qué país o municipio sea, es pensar en la región unida por una única cultura, por las mismas inquietudes, problemas y demandas fusionadas en una propia visión. Y no focalizar la mirada en aquellos que los diferencia sino en aquello que los une.

Por una diversidad de motivos esto generalmente no ocurre y en la práctica justamente se da lo contrario. La frontera es vista como límite y obstáculo a la hora de pensar políticas de desarrollo regional en estos territorios. Por ello, este artículo busca visualizar algunas de estas problemáticas para repensar algunos aspectos de la paradiplomacia y fortalecer con una nueva mirada “más local” las capacidades y las potencialidades de desarrollo.

## LA PARADIPLOMACIA EN LATINOAMÉRICA

La paradiplomacia comienza a ser analizada como objeto de estudio en América Latina a partir de la década de los noventa. Su campo de estudio contempla varias disciplinas del desarrollo en el plano de la investigación. Por ello, se trata de un concepto poco estudiado y de mucho interés para aquellos que se dedican al desarrollo territorial transfronterizo y más aún en la formulación de políticas públicas.

El concepto en particular es interpretado como

expresión de una suerte de democratización de la política exterior al contemplar las necesidades e intereses de los diferentes niveles de gobierno al interior de un Estado. Stéphane Paquin señala enfáticamente que “solo se puede hablar de paradiplomacia cuando el mandato está otorgado a representantes oficiales por un gobierno subestatal para negociar con actores internacionales” (2016 pp. 5)

En otros casos, por ejemplo la definición de paradiplomacia aportada por Zidane Zeraoui, “se refiere al accionar de unidades subestatales, término que remite a las divisiones político-administrativas de un Estado-Nación en los países de América Latina, principalmente unidades de Estados federales (cualquiera sea su denominación) como así también las unidades locales (municipales) que integran parte de las anteriores, como las uniones o asociaciones de estados federados o de las unidades locales, sean estas reales o físicas, cuanto virtuales o a distancia” (2016, pp. 17).

El abordaje teórico considerado para este artículo corresponde a un conjunto de autores iberoamericanos como: García Segura (1992; 1993), Aldecoa y Keating (2001), Cornago (2001, 2010), Martín y Oddone (2010). Luna Pont (2010, 2010a, 2011) y Oddone (2016, 2017). A partir de los cuales se reconocen cinco grandes aspectos usados por quienes estudian la actividad paradiplomática en América Latina:

1. la del actor internacional; en este aspecto Oddone “aborda el rol de quien es el actor protagonista internacional y quienes pueden ser considerados sujetos de la paradiplomacia. Esta perspectiva busca visibilizar la evolución teórica e histórica que fue mutando en este aspecto. Reconociendo un nuevo camino para actores internacionales diferentes que trae consigo una nueva forma de relacionarse. Estas nuevas corrientes –en forma directa o indirecta– favorecieron el surgimiento de los estudios paradiplomáticos, en los que los gobiernos no centrales son concebidos

como actores internacionales con capacidades propias, separando así el concepto de su tradicional socio: el sujeto de derecho internacional público”. (Álvarez y otros; 2019, pp. 18).

2. la de la política exterior y los procesos de toma de decisiones; las concepciones más tradicionales tienen una perspectiva de la política exterior focalizados en la idea de Estado- Nación dividida entre los asuntos internos y externos. Rafael Velázquez “El fundamento de la política exterior es el interés nacional, entendido este como las necesidades sociales, políticas y económicas que un Estado tiene para su existencia y funcionalidad” (2005, pp. 102). Enfoques posteriores permitieron apartarse de esta mirada tradicionalista dándole paso a nuevos estudios orientados hacia lo burocrático y las organizacionales de la toma de decisiones. Estos nuevos estudios colocaron en tensión y en eje de discusión la diversidad de la política exterior. Lo que permitió un matiz de variables de discusión en torno a las unidades subestatales y su influencia sobre la política exterior nacional. Para Peter Gourevitch: “El sistema internacional no es solo una consecuencia de la política y estructuras domésticas, sino una causa de las mismas” (1996, pp.23); por ello “las relaciones internacionales y la

política doméstica están tan interrelacionadas que deberían ser analizadas simultáneamente, como un todo” (1996, pp.67). A través de estos matices se inicia a considerar a los municipios o a las unidades subestatales como un complemento y/o un instrumento de la política exterior de los Estados. De esa manera, el concepto de política exterior empieza a ser asimilado de forma fraccionada y con cierta flexibilidad al encuadrar distintas representaciones multinivel dando lugar a la transformación de la diplomacia; donde la paradiplomacia tiene un rol protagonista en la democratización de la política exterior considerando las necesidades de los distintos niveles de gobiernos.

3. la del desarrollo territorial; a partir de mediados de la década de los ochenta, se inició una lí-

**“LOGRAR LA COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN EN REGIONES DE FRONTERA, IMPLICA PENSAR POLÍTICAS REGIONALES Y TRANSFRONTERIZAS “DIFERENTES”, AL DESARROLLO DE OTROS TERRITORIOS. REQUIERE DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS CONJUNTAS ENTRE LOS TRES MUNICIPIOS DE LOS TRES PAÍSES, PERO PENSANDO QUE TODOS LOS CIUDADANOS SON IGUALES, QUE TODOS DEBEN BENEFICIARSE DE LAS POLÍTICAS QUE SE DESARROLLEN INDISTINTAMENTE DEL MUNICIPIO QUE PERTENEZCAN.”**

nea de investigación que reconoció debatir con más fuerza la relación entre economía, desarrollo y territorio. Ello permitió explicar los procesos de descentralización tanto a nivel nacional como transnacional, interregional e internacional, como una forma de dar respuesta a la globalización. Las distintas formas en que los países se relacionan socio-comercialmente hicieron que los territorios pasen a tener una serie de características muy diferentes a las que tenían. Además de las nuevas dimensiones que produce el desarrollo económico, los territorios pasan a ser nuevos escenarios culturales transnacionales que transforman la soberanía y los límites fronterizos. Swynge-douw “lo denominó “glocalización” un proceso combinado de globalización y reconfiguración local territorial (una geografía local del capital); procesos de desterritorialización y reterritorialización” (2004, pp.55).

Albuquerque sostiene que “la reestructuración del proceso de acumulación, los diferentes espacios de producción y consumo y las incipientes políticas espaciales, surgen de la interface local/global”. Conocimientos que relacionados a nuevos procesos redefinen el territorio, la ciudad o el municipio, pasando a ser un espacio de regulación y organización institucional cada vez más separado de los órganos territoriales del sistema interestatal y enraizado cada vez más en lo local o regional. “El concepto de espacio como soporte geográfico en el que se desarrollan las actividades socioeconómicas, suele llevar implícita la idea de homogeneidad; dentro del espacio, se analizan fundamentalmente los temas relacionados con la distancia, los costes de transporte, la aglomeración o la polarización del crecimiento. En cambio, propone desde la perspectiva del desarrollo local y regional, que lo que importa es el concepto de territorio, que incluye la heterogeneidad, las características medioambientales específicas y los actores sociales, así como la existencia o el acceso a los recursos estratégicos para el desarrollo productivo y empresarial” (1995, pp.8)

4. la de la integración regional; en las últimas décadas los procesos de integración ganaron su

oportuno espacio y sus características propias. Los niveles de decisión y organización fueron ganando fuerzas dentro de las políticas públicas y; los actores locales e instituciones comenzaron a tener un rol protagonista dentro de los procesos de integración regional. Dichos procesos de integración regional tienen su propio dinamismo que las hacen distintas a las relaciones internacionales. Esa dinámica es considerada también diferente en los países centrales donde predominaba la matriz Estado-Nación dando así como referentes las dinámicas de tipo top-down (de arriba hacia abajo) y bottom-up (de abajo hacia arriba). Esta manera más extensiva de comprender el desarrollo regional se condice con un juego de intereses mucho

más diversificado y con competencia muchos más ampliados entre el Estado Nacional, Provincial y Local. Siguiendo a Martín López y Oddone “ello ha favorecido que las unidades subestatales comiencen a buscar formas de inserción en los procesos de integración, a fin de que sus esferas de actuación e intereses sean contemplados. La existencia o no de canales que habiliten tal involucramiento condiciona sus expectativas y márgenes de maniobra. Si bien la decisión de avanzar en esquemas de integración recae exclusivamente dentro de la potestad del Estado-Nación,

tal como muestra la experiencia europea, la capacidad de influir en procesos ya en marcha ha tendido a democratizarse, en muchos casos merced a la movilización y presión de los gobiernos no centrales. Los canales, metodologías y prácticas de influencia y participación de actores subestatales, sean estos formales o informales, constituye un capítulo densamente estudiado que brinda muchos elementos para comprender la paradiplomacia como práctica” (2010, pp 33).

5. los enfoques de la gobernanza, la diversidad de actores nacionales, provinciales y locales; y el cambio en las competencias se reflejan en los enfoques sobre la gobernanza muy similares a los aportados por los países centrales. Por ello, resulta relevante el surgimiento de reflexiones teóricas vinculadas a los gobiernos no centrales y a la paradiplomacia. Thoenig sostiene que la gobernanza constituye una nueva forma de analizar los

**“ LA APARICIÓN DE NUEVOS ACTORES, COMO EN ESTE CASO LO TRANSNACIONAL, TRAJÓ APAREJADO UNA DISGREGACIÓN DEL CONCEPTO DE PARADIPLOMACIA LO QUE HIZO LA REVISIÓN DE ÉSTE Y UN ANÁLISIS DEL CAMBIO DE PARADIGMA EN LAS DECISIONES SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR, INCLUYENDO EN LA DISCUSIÓN A LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO.”**



problemas “en sociedad”. Remite a “la manera en que una sociedad construye y clasifica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos” (1997, pp. 22).

6. En un sentido amplio, Bulkeley implica “la asignación autoritaria de recursos y el ejercicio del control y la coordinación, en donde los actores gubernamentales no son necesariamente los únicos participantes ni los más importantes” (2005, pp.877)

7. Por lo tanto, la gobernanza involucra a las relaciones de los distintos niveles de gobiernos y la sociedad, que además enlaza lo local y lo transnacional. Es decir, es una nueva forma de gobernar, una nueva jerarquización y mayor fuerza en las relaciones de cooperación. Es allí, donde las políticas públicas se topan con un tipo de gobernanza multinivel. La interacción no tan solo ocurre entre las distintas autoridades públicas sino con organizaciones privadas. Se transforma en un proceso continuo de negociación, deliberación e implementación de necesidades, iniciativas y estrategias compartidas. Esta vía crea oportunidades y tensiones entre los diferentes actores, favoreciendo una división de las decisiones e intereses. Este sistema complejo contribuyó al desarrollo de nuevos de estudios que afrontan, en particular, el desempeño de los actores no centrales y el papel de la paradiplomacia. Lo que también modifica al rol de la autoridad política.

8. Siguiendo a Aguilar “la gobernanza se muestra como un proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales– y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (2005, pp. 2).

Los gobiernos locales de los países latinoamericanos poseen mayor relevancia en los últimos años, principalmente, en la integración regional, desarrollando distintas estrategias paradiplomáticas para lograr su inserción internacional o bien; aparecer en las agendas nacionales. Con esa intención fue abordado este tema, con los cinco aspectos más

utilizados por los países latinoamericanos, debido que los cambios radicales fueron provocando que los gobiernos locales ingresen a la política mundial desde sus propias inquietudes y necesidades. La aparición de nuevos actores, como en este caso lo transnacional, trajo aparejado una disgregación del concepto de paradiplomacia lo que hizo la revisión de éste y un análisis del cambio de paradigma en las decisiones sobre la política exterior, incluyendo en la discusión a los distintos niveles de gobierno.

A través de las actividades paradiplomáticas, “los gobiernos no centrales expresan su voz a nivel internacional, en la persecución de intereses locales que permitan, entre las razones principales, el desarrollo de sus comunidades. Con ello, la perspectiva del desarrollo territorial, en especial desde la óptica de la economía política internacional, ofrece una lectura particular de la paradiplomacia, como elemento desarrollador de la comunidad,

no siempre en disonancia con el nivel central de gobierno, pero tampoco dependiendo de este” (Álvarez y otros; 2019, pp 42).

Con respecto a la integración territorial y regional se observar una doble visión en el papel que cumple la paradiplomacia. Dentro del proceso de integración regional se encuentran; los gobiernos nacionales ligados a los esquemas de integración, en este caso el

más cercano el MERCOSUR y; los municipios con los nuevos actores procediendo directamente en los procesos de integración transfronteriza con iniciativas conjuntas para desarrollar políticas públicas en conjunto.

Finalmente, desde el aspecto de la gobernanza se puede visualizar la importancia de la paradiplomacia como canal de reclamos e iniciativas de la participación ciudadana para la construcción de políticas públicas derivadas de sus necesidades locales. Es aquí donde los gobiernos toman relevancia en cuanto a su papel de cercanía con los vecinos y la articulación entre los distintos niveles de gobierno.

## DESARROLLO DEL PLAN ESTRATÉGICO DE LA TRIPLE

**“LA IDEA DE QUE AQUELLOS MUNICIPIOS QUE TIENEN MÁS CANTIDAD DE KILÓMETROS CUADRADOS PUEDEN DECIDIR POR LOS MÁS PEQUEÑOS, SE VUELVE RECURRENTE Y SE TRANSFORMA EN UNA PIEDRA ANGULAR DE PENSAMIENTO ENTRE PODER-POLÍTICA Y LIDERAZGO..”**

## FRONTERA ENTRE BRASIL, URUGUAY Y ARGENTINA

Este proyecto titulado “la promoción de políticas intermunicipales transfronterizas de cooperación para el desarrollo local en la triple frontera comprendida entre Monte Caseros (Argentina), Bella Unión (Uruguay) y Barra Do Quarai (Brasil)”. Se realizó entre 2018 y 2019, como primer paso se efectuó un diagnóstico territorial sobre el cual construir acuerdos para alcanzar una visión, y una estrategia conjunta, que supere la visión limítrofe de la frontera. A partir de los resultados se realizaría un plan estratégico de desarrollo local transfronterizo que contendría acciones concretas sostenidas sobre el trabajo de investigación y los acuerdos territoriales.

Para ello, se analizaron las características individuales, las complementariedades, las dinámicas y las potencialidades conjuntas de los tres municipios; eso permitió diagnosticar y proponer una serie de acciones que sean sólidas para que, finalmente puedan ser validadas políticamente. Tanto para el diagnóstico como para las propuestas a través de la promoción de la participación y la articulación política de los principales actores de la región en las diferentes etapas que comprendió este trabajo.

Con respecto de la relevancia de esta experiencia, es importante destacar como antecedente que Argentina está desconectada de Uruguay y Brasil porque no existe un puente como sí lo hay entre estos dos países. Esto le otorga una configuración muy particular a esta región en tanto que se restringen las posibilidades para cruzar porque debe hacerse a través de una pequeña embarcación que tiene un alto costo para las personas que viven allí y cuyo fin es principalmente comercial por los siete Free Shops ubicados en la localidad de Bella Unión, Uruguay. Es por eso que la construcción del puente es uno de los primeros proyectos que aparece siempre que hay alguna declaración de integración. Sobre todo desde los inicios para la gestión de la construcción del puente entre Monte Caseros (Argentina) y Bella Unión (Uruguay) los intentos por avanzar en políticas de integración fueron creciendo.

Esto dio como resultado una declaración de interés política por parte de los actores locales más representativos de la región (y particularmente del gobierno federal de Brasil por redefinir la Faja de Frontera) y, así como también el interés académico por parte de la Universidad Nacional de Quilmes

(UNQ), a través de varios proyectos de extensión universitaria y de práctica profesional, instalados en la región hace más de diez años. En este sentido, la numerosa cantidad de proyectos financiados por la institución y por el Ministerio de Educación de la Nación, articulan el interés nacional que tiene esa región de triple frontera para aquél Ministerio tanto en el anterior como en el actual gobierno nacional; Finalmente la abundante -y pertinente- experiencia académica y profesional del equipo propuesto tanto en la temática como sobre el territorio elegido resalta la solidez y factibilidad de la propuesta. Ese nivel de conocimiento teórico, conceptual, territorial, político y práctico otorga previsibilidad y fortaleza a la planificación y garantizan el alcance de los objetivos propuestos para la realización de este plan.

Por una parte, entonces, la relevancia política queda descubierta por la actualidad del tema. Su importancia y pertinencia, sobre todo a nivel local, quedó expuesta en las distintas reuniones y encuentros. En todos ellos participaron activamente representantes de la localidad de Bella Unión, Barra Do Quarai, Monte Caseros y de la UNQ. Se realizó un documento donde quedó expuesta la relevancia política del tema por la gran cantidad de actores representativos que participaron y en donde, se pudo incluir cinco propuestas de acción para promover la integración de los pueblos.

Sobre esta misma idea, los tres intendentes se manifestaron a favor de avanzar con el proceso de integración y de delegar en actores no gubernamentales la tarea de proponer los problemas y soluciones para mejorar la calidad de vida.

En todos los encuentros realizados quedó manifiesta la voluntad política de los actores principales de la región para llevar adelante acciones conjuntas sobre el territorio. Se destacó la importancia de la cooperación transfronteriza en el desarrollo local y sobre lo anterior quedó explícita la necesidad de impulsar políticas que permitan pensar estrategias estructurales de desarrollo a nivel regional con soluciones a problemas comunes.

Posteriormente se fueron realizando sistemáticos encuentros para seguir trabajando distintos temas vinculados a la cooperación e integración fronteriza. El último avance registrado es un acuerdo sobre localidades fronterizas vinculadas tratado por el consejo del Mercado común (MERCOSUR/CMC/DEC. N°13/19 con fecha 04/12/2019). Dentro de ese acuerdo los Estados Partes, donde se encuentran

estos tres municipios entre otros tantos, acuerdan un documento para el tránsito vecinal fronterizo, donde se explicitan derechos y obligaciones, áreas de cooperación, un plan conjunto de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, entre otros acuerdo en esa línea de cooperación e integración.

### LOS OBSTÁCULOS A SOLUCIONAR

Si bien, cuando se estudia la región rápidamente se observan avances de integración y cooperación transfronteriza, también esa voluntad política hizo que el plan estratégico quede momentáneamente trunco. Es por ello, que como se precisó anteriormente, el artículo se focalizará en describir los distintos obstáculos a la hora de formalizar la cooperación para la integración entre las distintas partes. Esos obstáculos visibilizan las fronteras marcadas que se presentan en la paradiplomacia a la hora de hablar de desarrollo trasfronterizo.

Para expresarlos claramente, partiremos de los cinco aspectos mencionados y cómo ellos pueden transformarse en pro o en contra de las relaciones transfronterizas

1 La del actor internacional, aquí cabe preguntarse quién ocupa ese lugar protagonista dentro del plan. Este primer aspecto trae la primera aspereza entre los actores intervinientes (intendentes, secretarios, instituciones públicas y privadas, ciudadanos, concejales, cónsules, etc). Ese rol es tomado en cuenta como una matriz de poder-política-liderazgo. Dentro de los representantes de cada país se analizaron esas relaciones que se fueron generando a medida que se avanzaba con el trabajo. Las rigideces que se produce ante situaciones que provocan cambios demuestra muchas veces la falta de diálogo, de empatía, de camaradería, de visión a largo plazo y de colocar en primer lugar el bienestar general que el copio. Ese cambio de pensamiento, de pensar diferente, y sobre todo de madurar nuevas ideas: es el cambio de paradigma que traer este primer aspecto a la hora de analizar políticas de desarrollo transfronterizas. La concepción de trabajar y analizar los problemas y las soluciones en grupo “entre todos” es el primer escollo dentro de un plan

estratégico. La puesta en común de las inquietudes, la jerarquía de establecer las prioridades y la estandarización de una visión común es la primera frontera que radica la paradiplomacia en este tipo de iniciativas.

2 La de la política exterior y los procesos de toma de decisiones, en este aspecto la piedra en el camino que se debe sortear es el cambio de la mirada más tradicional sobre las relaciones internacionales. Esa visión verticalista plantea que todo comienza en la política exterior nacional; y que si bien, no se busca quitarle el mérito que representa, lo que se quiere demostrar es que las ideas de desarrollo transfronterizo nacen en el territorio y los primeros actores institucionales que atienden la demanda son los gobiernos locales. Entonces, la idea es el desarrollo de las políticas públicas desde abajo hacia arriba, partiendo de las necesidades territoriales, analizando el territorio como una misma y única región, aunque se trate de tres municipios de tres países distintos.

Esta concepción de analizar las políticas públicas cambia la perspectiva en la toma de decisiones, y simultáneamente la idea más tradicional de Estado-Nación derribando la división entre asuntos internos y externos que en este punto pasa a transformarse en lo mismo. Es ahí cuando se busca el cambio de paradigma y repensar estrategias de desarrollo para territorios de frontera

que implican un salto cualitativo de la teoría más tradicional.

3 La del desarrollo territorial; en este aspecto la idea es fortalecer la discusión existente en la relación entre economía, desarrollo y territorio. Ello permite entender de mejor manera a las regiones transfronterizas, donde las características son totalmente diferentes al resto de los territorios pero no menos atractivas para llevar adelante políticas de desarrollo. Esto requiere dejar de lado la mirada de que los territorios de fronteras son desérticos, marginales y utilizados para la defensa nacional. Esa diversidad origina nuevos espacios culturales transnacionales que transforman la soberanía y los límites fronterizos. Ese cambio en los conceptos

**“ PENSAR POLÍTICAS DE DESARROLLO DE FRONTERA ES TENER LA CAPACIDAD DE PENSAR LA REGIÓN COMO UN “TODO” DEJANDO DE LADO LAS MEZQUINDADES QUE TRAE CONSIGO LA TRIANGULACIÓN DEL PODER, LA POLÍTICA Y EL LIDERAZGO. ES COLOCAR LAS NECESIDADES Y LAS DEMANDAS DE LOS HABITANTES ANTES QUE LOS BENEFICIOS INDIVIDUALES QUE PUEDE BRINDAR ESA TRIANGULACIÓN”**



sobre el territorio es lo que hay que fortalecer a través del diálogo y la discusión a partir de la participación ciudadana en el tema.

4 La de la integración regional, dentro de los procesos regionales, los transfronterizos experimentaron en los últimos años una idea más extensiva de comprender el desarrollo regional. Y ello se condice con un juego de intereses mucho más diversificado y con competencia ampliada del Estado Nacional, Provincial y Local. En un nuevo escenario cultural que ocurre en territorios de frontera, es muy común encontrar contradicciones entre los distintos niveles de gobierno, más aún cuando difieren las cuestiones partidarias. Esta situación se observa aún entre países.

La idea de que aquellos municipios que tienen más cantidad de kilómetros cuadrados pueden decidir por los más pequeños, se vuelve recurrente y se transforma en una piedra angular de pensamiento entre poder-política y liderazgo. Si bien, se sabe que la integración está en manos del Estado Nacional, muchos de los procesos actuales surgen desde abajo, debido que los municipios son los primeros receptores de las inquietudes locales y cuando hacen mucho ruido y llegan con fuerza al gobierno nacional no le queda más remedio que respaldarla.

5 Los enfoques de la gobernanza, en este aspecto se busca visualizar la necesidad en los cambios de competencia de los distintos actores intervinientes. Parte de los cambios tiene que ver con las formas de gobernanza, lo que puede colaborar en el desarrollo de una gestión de los problemas más efectiva, ayudando a la toma de decisiones y agilizando la respuesta a la ciudadanía. La gobernanza incluye a todas las relaciones de los distintos niveles de gobiernos y a la sociedad, articulando lo local y lo transnacional. Esto implica una nueva forma de gobernar, brindando mayor fuerza a los vínculos de cooperación mutua, mayor intercambio en las discusiones y negociaciones propiciando estrategias e iniciativas comunes.

## CONCLUSIONES

En contraste a la diplomacia tradicional, que está institucionalizada en la representación de las secretarías de relaciones exteriores o los ministerios de asuntos internacionales, la paradiplomacia en territorios fronterizos está estrechamente arraigada al espacio geográfico y a los actores locales y no solamente al liderazgo político regional. Zidane

sostiene que existen tensiones contradictorias sobre la conducción de la política exterior: por un lado, existen fuerzas centralizadoras, que buscan lograr una sola voz en el escenario mundial, pero al mismo tiempo hay presiones descentralizadoras, que permiten a los actores subnacionales irrumpir en el sistema internacional. En esa dirección se focalizan los resultados que se buscan demostrar a través de los cinco aspectos mencionados, que pueden dar un giro en la concepción de analizar este tipo de territorios fronterizos, y cómo la simple voluntad política puede agilizar u obstaculizar este tipo de iniciativas. Como se detalló anteriormente el plan estratégico trinacional se encuentra en stand by por el momento, básicamente por una decisión política de una de las partes. Eso ocurre cuando justamente no puede colocarse la visión colectiva antes de la individual. Pensar políticas de desarrollo de frontera es tener la capacidad de pensar la región como un “todo” dejando de lado las mezquindades que trae consigo la triangulación del poder, la política y el liderazgo. Es colocar las necesidades y las demandas de los habitantes antes que los beneficios individuales que puede brindar esa triangulación. De la misma manera, cabe señalar que en este tipo de experiencia tiene a favor el compromiso de los actores involucrados. Y es por ello, que rápidamente saldrá de esa situación de estancamiento en la cual se encuentra.

El éxito e impacto obtenido en esta experiencia, permitió grandes avances de cooperación e integración en la región, se logró multiplicar la red de actores e instituciones que actualmente apoyan, participan y acompañan esta nueva iniciativa. También la firma de distintos acuerdos y actas compromiso por parte de los tres países. Por ello, es posible que esos obstáculos o límites de comprender lo global y actuar sobre lo local puede cambiarse proponiendo y entendiendo que se debe hacer un cambio en la forma de deliberar y concebir al territorio de frontera. El compromiso y la participación ciudadana, las mesas y talleres de trabajo y los distintos avances logrados en este sentido, revertirán esa situación rápidamente. Cambiando la mirada hacia una nueva forma de analizar el desarrollo en territorios de frontera.

## BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Luis Fernando (2005), Gobernanza y Justicia F L A C S O – Mx 21 – 22 de abril de 2005. Consultado 07/12/19 [https://www.focal.ca/pdf/cuba\\_Aguilar\\_Gobernanza%20y%20Justicia\\_Abril%2021%202005\\_Mexico.pdf](https://www.focal.ca/pdf/cuba_Aguilar_Gobernanza%20y%20Justicia_Abril%2021%202005_Mexico.pdf)
- Albuquerque Francisco (1995), Espacio, Territorio y Desarrollo Económico Local, Santiago de Chi-

le ILPES/CEPAL. Consultado 11/01/20 [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30528/S9500109\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30528/S9500109_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

- Álvarez Mariano, Luna Pont Mariana, Oddone Nahuel (2019), *América Latina global: estudios regionales sobre para-diplomacia –1a ed compendiada– Sáenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero*. Consultado 09/01/20 file:///C:/Users/Juana/Downloads/America%20Latina%20Global-BA-JA.pdf
- Bulkeley Harriet (2005), “Reconfiguring Environmental governance: Towards a Politics of scale and Networks”, en *Political Geography*, Estados Unidos, vol. 24, núm. 8, 2005, p. 877.
- Gourevitch Peter (1996), “La segunda imagen invertida: Los orígenes internacionales de las políticas domésticas”, en Olga Gil y Luis Sanz, (comps.), *Las fuentes internacionales de las políticas domésticas*, Madrid, Zona Abierta.
- Iglesias, V., & Zubelzú, G. (2008). *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Paquin Stéphane (2016), *Para entender la paradiplomacia. Desafíos* vol.28 no.1 Bogotá Jan./June ISSN 0124-4035. Consultado 12/12/19 [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0124-40352016000100002](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-40352016000100002)
- Senhoras, E. M. (2009). *Geopolítica da paradiplomacia subnacional: Um estudo sobre a extroversão internacional dos municípios da rede de mercocidades*. Anales del XII Encuentro de Geógrafos de América Latina (EGAL), Universidad de la República, Montevideo.
- Swyngedouw Erik (2004), versión en español “Globalisation or Glocansation Networks, Territories and Rescaling”, *Cambridge Review of international Affairs*, Volume 12, numbers 1. April 2004. Publicado con el permiso del editor (Taylor & Francis, [www.informaworld.com](http://www.informaworld.com)) y del autor. Consultado 09/01/20 <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2016/04/cap-11.pdf>
- Thoenig Jean-Claude (1997), “Política pública y acción pública”, en *Gestión y política pública*, vol.6, núm.1, 1997, pp.19-37.
- Velázquez Flores Rafael (2005), *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*, México, Plaza y Valdés. ISBN 9707224738, 9789707224735
- Zeraoui Zidane (2016), “Introducción: para entender la paradiplomacia”, en *Desafíos*, vol.28, núm.1, p. 15-34

# LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA METROPOLITANA EN BARCELONA: ¿HACIA UNA TERCERA GENERACIÓN DE PLANES?



ORIOLESTELA BARNET

*Coordinador General del Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona.*

*Representante de la Cátedra Barcelona-UPF de Política Económica Local.*

*Miembro del colectivo Foundational Economy y de REDEL, la red de agencias de desarrollo local españolas.*

## RESUMEN

El Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona es una asociación sin ánimo de lucro que recoge la experiencia de 30 años de planificación estratégica urbana en la ciudad de Barcelona. El instrumento ‘plan estratégico’, que resultó bastante exitoso a la hora de impulsar el desarrollo y la proyección internacional de la ciudad aprovechando la organización de los JJOO de 1992, necesita en la actualidad una importante reforma que permita su adaptación a los retos urbanos del siglo XXI, principalmente la reducción de las desigualdades y la segregación urbana, el cambio climático y los desafíos de la digitalización. La capacidad de articular alianzas, coordinar proyectos y canalizar las energías y la creatividad ciudadanas son la clave de esta reforma, que se podría concretar en una nueva generación de planes estratégicos que tengan el derecho a la ciudad como finalidad. En este contexto, se plantea la elaboración del nuevo Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona en el horizonte 2030.

## 1. INTRODUCCIÓN

El impacto de la crisis del petróleo de los años 70 y la posterior reestructuración de la economía mundial abrieron una nueva etapa en el proceso de globalización en la que las ciudades asumían un protagonismo que no ha dejado de crecer hasta la actualidad. En aquel momento, la incapacidad de los estados para contrarrestar el progresivo desplazamiento del centro de gravedad de la economía, fundamentalmente de la actividad industrial, hacia el Pacífico y la aplicación de las recetas neoliberales para enderezar las cuentas nacionales, sobre la base de la ruptura del pacto social de la posguerra, obligaron a los gobiernos locales a buscar nuevos instrumentos y fórmulas de gobernanza para hacer frente a las necesidades de la población, que acudía



a la Administración que le resultaba más próxima a reclamar respuestas a sus demandas en un contexto de crisis fiscal generalizada (De Forn, 2004).

El primer ejemplo reconocido de éxito en esta búsqueda de nuevos instrumentos lo proporcionó la ciudad de San Francisco, que en los años 1981-82 elaboró, por iniciativa empresarial, un plan estratégico urbano. Se transfería, así, a la gestión de las ciudades una herramienta que tenía sus orígenes en el terreno militar y que había empezado a aplicarse en el mundo empresarial en los años 60. Una vez la experiencia se prueba con éxito, en el año 1983 el gobierno municipal ya asume el liderazgo y emprende el nuevo plan, que sirvió de modelo para muchas otras ciudades, entre ellas Barcelona.

A partir de aquel momento, la planificación estratégica se convierte en una herramienta de apoyo a la gestión y a la toma de decisiones basada en la realización de un análisis prospectivo de los futuros posibles en una trayectoria a medio y largo plazo, la definición de unos objetivos a alcanzar en ese periodo y la determinación de las trayectorias (estrategias) para alcanzarlos.

La particularidad de la planificación estratégica urbana radica en que los objetivos que se establecen tienen que ver con la transformación de la ciudad en términos físicos, económicos y sociales para garantizar una mejor calidad de vida a la ciudadanía. En un primer momento, en lo que podríamos considerar la 'primera generación de planes', el foco se situaba en la transformación física, en la puesta al día del urban fabric, para dar el salto de la ciudad industrial a la del conocimiento. Como instrumentos de apoyo a la gestión, los planes estratégicos estaban al servicio de la nueva gestión pública o modelo de gobierno gerencialista y, por lo tanto, de la visión de la ciudad como 'empresa' (Pascual, 2007).

A medida que las ciudades se dotan de las infraestructuras y los equipamientos correspondientes y emprenden grandes proyectos de transformación urbana, el interés y la utilidad de los planes estra-

tégicos decaen, hasta que se toma en consideración su papel como articuladores de redes de colaboración entre actores urbanos, precisamente para sacar el máximo provecho de los nuevos activos de la ciudad que, al mismo tiempo, pasa a considerarse en su dimensión metropolitana. Asimismo se desarrolla su función como un instrumento para la toma de decisiones continua, que se retroalimenta, interactuando con el entorno y la evolución interna del territorio. Y también supone un esfuerzo para la generación de capital social local, que mejora notablemente la gestión relacional (OTEDE, 2010). Son los llamados 'planes estratégicos de segunda generación', que se adecuan al paradigma emergente de la gobernanza democrática (Pascual, 2007).

**“A MEDIDA QUE LAS CIUDADES SE DOTAN DE LAS INFRAESTRUCTURAS Y LOS EQUIPAMIENTOS CORRESPONDIENTES Y EMPRENEN GRANDES PROYECTOS DE TRANSFORMACIÓN URBANA, EL INTERÉS Y LA UTILIDAD DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS DECAEN, HASTA QUE SE TOMA EN CONSIDERACIÓN SU PAPEL COMO ARTICULADORES DE REDES DE COLABORACIÓN ENTRE ACTORES URBANOS, PRECISAMENTE PARA SACAR EL MÁXIMO PROVECHO DE LOS NUEVOS ACTIVOS DE LA CIUDAD QUE, AL MISMO TIEMPO, PASA A CONSIDERARSE EN SU DIMENSIÓN METROPOLITANA.”**

Ambas generaciones de planes estratégicos se pueden reconocer en la trayectoria de la planificación estratégica en Barcelona. La cuestión es, como veremos a continuación, si no nos encontramos ya ante la necesidad de una tercera generación de planes, en gran parte una síntesis actualizada de las dos anteriores, dado que son necesarias nuevas infraestructuras (digitales) y nuevos modelos de gobernanza.

## 2. LOS ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN BARCELONA

En el año 1987 Barcelona se encontraba en uno de los momentos de mayor euforia pero también más delicado de su historia reciente. Su nombramiento en el mes de octubre del año anterior como sede para los Juegos de la XXV Olimpiada, a celebrar en 1992, había puesto en marcha una cuenta atrás de solo 6 años en que era preciso hacer frente a una transformación urbana de dimensiones formidables (desplegando el Plan General Metropolitano de 1976), la mejora de las infraestructuras básicas y la transición en el modelo económico hacia una ciudad postindustrial, además de culminar el anhelo histórico de proyección internacional de la ciudad.

En aquel 1987, además, la arquitectura institucional sobre la que tenía que apoyarse el proyecto olímpico

sufrió una fuerte sacudida con la aprobación de la Ley 6/1987, de 4 de abril, sobre la Organización

Territorial de Cataluña, que entre otras disposiciones derogaba la Corporación Metropolitana de Barcelona. El consiguiente enfrentamiento con la Generalitat y la necesidad de reorganizar la gobernanza de Barcelona en clave metropolitana no eran precisamente buenas noticias para facilitar el camino del éxito de los retos inmediatos. Es así como a finales de aquel mismo año, el equipo de Pasqual Maragall halló inspiración en el proceso seguido por San Francisco y se empezó a forjar la idea de impulsar un plan estratégico como fórmula para acompañar el proceso de transformación de la ciudad y, sobre todo, definir una visión de futuro compartida, más allá de los juegos y en la perspectiva del año 2000.

La apuesta del plan estratégico consistía en llegar a un gran acuerdo de concertación, como un mecanismo para ‘blindar’ el proyecto de transformación de la ciudad ante la fuerte tensión institucional y en un contexto donde todavía existía, después de solo ocho años de ayuntamientos democráticos, un cierto desconocimiento, cuando no desconfianza, entre el gobierno municipal y los principales actores económicos de la ciudad.

Es así como el 2 de mayo de 1988 se establece una pequeña oficina municipal, bajo la dirección política de Francesc Raventós y la coordinación general del economista Francesc Santacana, con el objetivo de impulsar el proceso de concertación con los principales actores económicos y sociales de la ciudad para la elaboración de un plan estratégico. Esta tarea culminó con la creación de un comité ejecutivo en el que, además del Ayuntamiento de Barcelona, estaban la Cámara de Comercio, el Círculo de Economía, Comisiones Obreras, el

Consorcio de la Zona Franca, Feria de Barcelona, Fomento del Trabajo, el Puerto Autónomo, la Unión General de Trabajadores y la Universidad de Barcelona.

Posteriormente, el 2 de noviembre del mismo año, se celebraba la primera reunión del Consejo General, que reunía a casi un centenar de entidades y organizaciones de la sociedad barcelonesa, y que hacía del proyecto de plan estratégico una primera experiencia de concertación a gran escala, que posteriormente se vería replicada en muchos otros ámbitos.

Con este ambiente más propicio, el Plan Estratégico Económico y Social Barcelona 2000 fue aprobado el 19 de marzo de 1990. El Plan tenía como objetivo “consolidar Barcelona como una metrópoli emprendedora europea, con incidencia sobre la macrorregión donde geográficamente se sitúa; con una calidad de vida moderna; socialmente equilibrada y fuertemente arraigada en la cultura mediterránea”. Pero lo más significativo era la declaración de intenciones inicial de todas las instituciones participantes: “Todas, instituciones sensibles y preocupadas por el futuro de la ciudad y representativas de sus sectores económico y social y de su área, acuerdan de manera unánime dedicar los esfuerzos necesarios para llevar a cabo este Plan Estratégico para el bien de Barcelona y de sus ciudadanos” (Ayuntamiento de Barcelona, 1990).

Las referencias al entorno metropolitano, como se puede comprobar, estaban muy pre-

sentadas en el planteamiento central del Plan Estratégico, aunque el pilotaje se realizaba desde el Ayuntamiento de Barcelona; y por esto, este Plan, así como los dos siguientes, han sido considerados siempre planes estratégicos de la ciudad, pero con proyección metropolitana. En la tabla 1 se resumen los elementos fundamentales de los cinco planes estratégicos realizados entre 1990 y 2010.

En paralelo a la elaboración de los diversos planes estratégicos, la institucionalización del plan estratégico, que ha sido considerada uno de sus factores de éxito, pasó de un simple acuerdo formal entre los distintos organismos implicados, a la creación de la asociación Plan Estratégico Barcelona 2000 y su posterior refundación como asociación Plan Estra-

**“ EN SEGUNDO LUGAR, EN EL CONTEXTO DE LA CRECIENTE GLOBALIZACIÓN, LA CAPACIDAD DE ACTUACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES RESULTA CLAVE PARA DAR RESPUESTA A LOS RETOS DE FUTURO QUE SE LES PLANTEAN. ESTO SIGNIFICA QUE LOS ACTORES DEL TERRITORIO (Y NO SOLO LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CORRESPONDIENTES) DEBEN TRABAJAR PARA LA REINTEGRACIÓN DE UNAS CUOTAS DE SOBERANÍA SUFICIENTES EN DIVERSOS ÁMBITOS CON EL FIN DE TRAZAR UN CAMINO PROPIO EN LA ATENCIÓN DE LAS NECESIDADES Y ASPIRACIONES DE LA SOCIEDAD LOCAL.”**

tégico Metropolitano de Barcelona en el año 2000, como se observa en la figura 1.

Es preciso destacar, en este punto, que el plan Visión 2020 quedó en la práctica en suspenso por diversas circunstancias, entre otras:

- La aprobación de la Ley 31/2010, del Área Metropolitana de Barcelona, en julio de aquel mismo año, un cambio significativo en las instancias de gobierno metropolitano que comportará un periodo de reestructuración de los instrumentos de reflexión y acción hasta la constitución oficial del AMB un año después.
- También en el mismo 2010, en el mes de marzo, la Comisión Europea aprueba la Estrategia Europa 2020, la agenda de crecimiento y empleo de la Unión Europea que establece un conjunto de retos y compromisos específicos que no llegaron a tiempo de ser introducidos en el nuevo plan estratégico.
- El impacto de la crisis económica y financiera, que ya había mostrado importantes signos durante el proceso de elaboración del plan, pero que estalló definitivamente con la crisis bancaria del 2010 y que llevó a las grandes protestas populares que culminaron con las movilizaciones del 15-M de 2011.

Teniendo en cuenta el estancamiento del plan Visión 2020 frente a estos cambios y teniendo en cuenta que la misma AMB decide dotarse de su propio proceso de planificación estratégica, bajo el nombre de “Reflexión Estratégica Metropolitana: construyendo la Barcelona metropolitana, fortaleciendo el mundo local”, en el año 2014 se inicia su revisión para resituarlo en el nuevo contexto y actualizarlo de cara a 2025. Un proceso que, de nuevo, queda interrumpido, en este caso debido a los cambios políticos como resultado de las elecciones municipales de 2015 y por la falta de impulso del conjunto de instituciones que constituyen la asociación.

Actualmente, la asociación Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona, ante la caducidad del plan Visión 2020, aprovechando la celebración del 30º

aniversario de aquel primer Consejo General y tomando en consideración las agendas de desarrollo sostenible urbano internacionales, pone en marcha la elaboración de un nuevo plan estratégico en el horizonte 2030.

### 3. CAMBIO DE LAS CONDICIONES PARA LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA: ¿UNA TERCERA GENERACIÓN?

La formulación de un nuevo plan estratégico metropolitano en el momento actual debe hacer frente a unos condicionantes sustancialmente distintos a los que imperaban en el momento de auge de la planificación estratégica en nuestro territorio. De hecho, a lo largo de toda la existencia del PEMB y especialmente en los últimos años, se han dado toda una serie de factores que obligan a una reconsideración sobre la naturaleza y los procedimientos de la asociación (que se ha mantenido bastante invariable desde que se convirtió en metropolitana) a fin de que pueda ser un instrumento útil para la gobernanza metropolitana actual.

Entre estos factores hay que destacar:

- La naturaleza de los retos de futuro a los que habrá que hacer frente. El carácter global de retos como el cambio climático o la capacidad de negociación ante operadores económicos

transnacionales comporta que la cooperación entre áreas metropolitanas sea esencial. La planificación estratégica urbana, tal y como se había aplicado hasta el momento, era una herramienta enfocada a la competencia entre ciudades, no a la cooperación. Por otro lado, los retos son cada vez más complejos y difíciles de abordar desde un enfoque sectorial como el aplicado tradicionalmente, lo que obliga a adoptar una visión más integral, tanto en los análisis como en las recetas a aplicar.

- Un factor diferencial fundamental es el vínculo de la planificación estratégica con la planificación territorial y urbanística. Los planes de los años 90 se realizaron sobre una ciudad que dispo-

**“EN DEFINITIVA, SI LOS PLANES DE PRIMERA GENERACIÓN FUERON LOS DE LA GESTIÓN EFICIENTE Y LOS DE SEGUNDA GENERACIÓN LOS DE LA CONFIGURACIÓN DE REDES DE APOYO A LA GOBERNANZA, LOS DE TERCERA GENERACIÓN PUEDEN CONSIDERARSE LOS DE LA ORGANIZACIÓN FLEXIBLE DE LOS ACTORES PARA DAR RESPUESTA DE MANERA COLABORATIVA A UNAS MISIONES COMUNES..”**



nía de un plan urbanístico, el Plan General Metropolitano (PGM) de 1976, que todavía estaba por desarrollar, y, por lo tanto, se pudo adaptar la estrategia al desarrollo territorial previsto, más allá de las múltiples modificaciones realizadas sobre el PGM. En la actualidad, el plan urbanístico vigente es todavía aquel PGM (modificado), y parece poco consistente diseñar estrategias sobre una ciudad dibujada cuatro décadas antes. Así pues, el AMB ha iniciado la elaboración del planeamiento urbanístico que tendrá que sustituir el PGM, a partir de un Plan Director Urbanístico Metropolitano que resulta imprescindible para dibujar la metrópoli del siglo XXI y dotarla de los instrumentos de gestión urbanística adecuados. Existe, pues, la posibilidad única de conjugar ahora los dos procesos de planificación y reforzarlos mutuamente.

- El espectro de actores relevantes a implicar en un proceso de reflexión

estratégica urbana es sustancialmente más amplio y diverso. En la planificación de los años 80-90, los actores más relevantes eran muy claramente identificables y relativamente limitados, todavía más teniendo en cuenta la focalización de la planificación en aspectos económicos y de infraestructuras. Hoy en día, la perspectiva más holística de la planificación, que incluye aspectos ambientales y sociales en su núcleo principal, y el despliegue durante los últimos

años de numerosos espacios de concertación sectorial (mesas, pactos, acuerdos), junto con la ampliación del ámbito territorial a la escala metropolitana, dibujan un panorama más complejo, aunque también más rico para la participación.

- En los orígenes de la planificación estratégica, al menos en el caso de Barcelona, la asociación de actores urbanos respondía en gran medida a la necesidad de ejercer una mayor presión sobre las administraciones públicas de mayor rango (regional, estatal, posteriormente europea) con el fin de conseguir comprometer o acelerar determinadas inversiones imprescindibles para situar a la ciudad en condiciones para competir con otras ciudades, como la modernización del aeropuerto

o la ampliación del puerto. Hoy en día, con infraestructuras que mayoritariamente ya son adecuadas para el siglo XXI, el foco se traslada hacia la coordinación y el establecimiento de fórmulas de gestión más eficientes de aquello de lo que ya se dispone.

- La dimensión metropolitana de la planificación supone también una mayor complejidad al menos en dos sentidos: en primer lugar, la lógica reducción del número de proyectos considerados estratégicos, dada la mayor dificultad para articular proyectos que generen transformaciones a esta escala; en segundo lugar, las mayores dificultades para alcanzar consensos por el simple hecho de tener que consensuar entre varios municipios todos los aspectos de la planificación, incluso en el caso de existir un ente de gobierno metropolitano como sucede en Barcelona. Esto resulta más palpable en los últimos años, en que se ha

dado una mayor diversidad de opciones políticas al gobierno de los municipios metropolitanos que la existente en el año 2000, cuando el plan adquirió oficialmente su escala metropolitana. El panorama que se avista, de fragmentación generalizada en los plenos municipales para el próximo mandato (2019-2023), no ayudará probablemente a poner la atención en las cuestiones metropolitanas, y es por ello que contar con una estrategia consensuada lo máximo posible puede ser de gran ayuda.

**“EL PEMB DEBE SER EL ESPACIO QUE SITÚE EL FOCO EN EL LARGO PLAZO, MÁS ALLÁ DE LOS PERIODOS ELECTORALES, QUE ANTICIPE TENDENCIAS E IDENTIFIQUE LOS RETOS CLAVE A LOS QUE TENDREMOS QUE HACER FRENTE COLECTIVAMENTE EN EL FUTURO, INTEGRANDO LA CAPACIDAD DE ACCIÓN DE TODOS SUS MIEMBROS, PROPORCIONÁNDOLES UNA GUÍA COMPARTIDA PARA LA ACTUACIÓN EN EL PRESENTE.”**

El nuevo marco para el desarrollo de la metrópoli debe emplearse para construir un nuevo modelo de planificación estratégica urbana más adecuado a los tiempos. Una tercera generación de planes estratégicos de los que Barcelona podría ser de nuevo la abanderada.

¿Cuáles serían, pues, los elementos principales de esta tercera generación de planes estratégicos?

En primer lugar, esta nueva generación de planes está condicionada por la existencia de unas agendas internacionales, en particular la Agenda 2030 de Naciones Unidas, con la que establece unos objetivos de desarrollo globales que también las ciudades deben hacer suyas; y la Nueva Agenda Urbana, que

sitúa el derecho a la ciudad (metropolitana) en el centro de la acción política de los gobiernos locales.

En segundo lugar, en el contexto de la creciente globalización, la capacidad de actuación de los gobiernos locales resulta clave para dar respuesta a los retos de futuro que se les plantean. Esto significa que los actores del territorio (y no solo las administraciones públicas correspondientes) deben trabajar para la reintegración de unas cuotas de soberanía suficientes en diversos ámbitos con el fin de trazar un camino propio en la atención de las necesidades y aspiraciones de la sociedad local.

En tercer lugar, los nuevos planes podrán nutrirse del conocimiento proporcionado por el big data y los nuevos métodos de obtención de datos en tiempo real o a través de experiencias de ciencia ciudadana, además del nuevo instrumental disponible para la representación y visualización de datos. También serán especialmente útiles las aportaciones de los estudios de los futuros, como los escenarios derivados de la teoría de los tiempos postnormales.

En cuarto lugar, será fundamental en la nueva manera de planificar tener en cuenta el modo como se expresan y se difunden los conflictos urbanos, en gran parte debido a los nuevos canales de comunicación masiva, como las redes sociales. El ejercicio de la máxima transparencia será un imperativo en un mundo en que la tecnología blockchain permitirá trazar cualquier proceso y en que la vigilancia por parte de la ciudadanía mantendrá los procesos de transformación urbana permanentemente bajo escrutinio.

Finalmente, habrá que saber integrar la capacidad de actuación de un gran número de actores metropolitanos que disponen de sus propias agendas de transformación de la ciudad desde la escala más pequeña, el barrio. Si bien muchos de estos actores suelen mostrar reticencias a interactuar con las administraciones públicas para evitar ser o sentirse instrumentalizadas, la formulación de las necesidades y retos del conjunto de la metrópoli en forma de misiones (Mazzucato y Pérez, 2015), permite que cada actor enfoque su modo particular de actuar en una dirección alineada con muchos otros y contribuir, por lo tanto, desde la especificidad a dar una respuesta común.

En definitiva, si los planes de primera generación fueron los de la gestión eficiente y los de segunda generación los de la configuración de redes de apo-

yo a la gobernanza, los de tercera generación pueden considerarse los de la organización flexible de los actores para dar respuesta de manera colaborativa a unas misiones comunes.

#### 4. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN LA GOBERNANZA METROPOLITANA EN BARCELONA

El Área Metropolitana de Barcelona, que abraza 36 municipios y 3,2 millones de habitantes, ejerce sobre todo competencias de coordinación y de trabajo en red entre los municipios que la componen. Sus ámbitos de trabajo principales son el planeamiento urbanístico, la gestión medioambiental y de la movilidad (incluyendo el transporte público) y, de modo incipiente, la promoción económica.

El AMB cuenta con una dirección de planificación estratégica que trata de coordinar la visión y la acción del resto de departamentos. Asimismo, la dirección política de este departamento coincide con la dirección política del órgano ejecutivo del PEMB. La presidencia del AMB y del PEMB, por otro lado, coinciden en la persona de la alcaldesa de Barcelona.

A pesar de la proximidad existente entre la dirección de planificación estratégica del AMB y el PEMB, cada uno ocupa un espacio diferenciado. En particular, los elementos clave que convierten el PEMB en un ente singular en el esquema de gobernanza metropolitana son los siguientes:

- Dimensión metropolitana variable. El PEMB debe ser un espacio no condicionado por los límites administrativos ni los dominios institucionales, de tal modo que la cuestión metropolitana pueda ser tratada con la geometría variable que cada temática requiera. La mayoría de asuntos que consideramos de carácter metropolitano rebasan claramente la frontera de los 36 municipios del AMB. Así, existen asuntos para los que la metrópoli puede corresponderse con el ámbito de la Región Metropolitana de Barcelona, actualmente configurada por cinco comarcas (Barcelonès, Baix Llobregat, Maresme, Vallès Occidental y Vallès Oriental), pero que también puede extenderse a las 7 comarcas del Plan Territorial Metropolitano (incluyendo así el Alt Penedès y el Garraf). O se podría considerar una gobernanza más blanda a partir de acuerdos de colaboración de dimensión diversa en función del reto y las políticas de que se traten en cada momento. O

incluso podría considerarse, en algunos casos, un espacio más próximo al conjunto de Cataluña. Disponer de una plataforma como el PEMB que facilite la coordinación del AMB con los territorios metropolitanos más allá de su frontera es vital para hacer más efectivas y cohesionadoras el conjunto de políticas públicas.

- **Diálogo, consenso y colaboración entre actores.** El AMB, por su estatus de administración pública, tiene unas competencias y unas capacidades determinadas de intervención sobre el territorio metropolitano. El PEMB, al tratarse de una asociación con composición diversa, complementa dicha capacidad de intervención a partir de ser el espacio referente de encuentro, en un plano de igualdad, para las instituciones y entidades públicas, privadas, del tercer sector y la ciudadanía en general del ámbito metropolitano de Barcelona. Cualquiera de sus miembros puede tomar la iniciativa y poner en común y contrastar sus visiones, intereses y proyectos de futuro. Asimismo, la responsabilidad de tirar adelante con lo acordado es compartida. Cualquier ámbito o temática de relevancia metropolitana, forme parte o no de las competencias del AMB, puede ser tratada y pueden articularse fórmulas de intervención entre todas las instituciones y organizaciones implicadas.

- **Visión de futuro.** El AMB puede dotarse como institución de planes a medio y largo plazo, pero en cualquier caso siempre vendrán condicionados por los periodos cuatrienales de cada mandato y los posibles cambios de color político que puedan producirse. El PEMB debe ser el espacio que sitúe el foco en el largo plazo, más allá de los periodos electorales, que anticipe tendencias e identifique los retos clave a los que tendremos que hacer frente colectivamente en el futuro, integrando la capacidad de acción de todos sus miembros, proporcionándoles una guía compartida para la actuación en el presente. Esto es especialmente importante, por ejemplo, a la hora de velar por el desarrollo de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, en tanto que desde el PEMB se puede definir una hoja de ruta compartida a escala metropolitana y coordinada a escala catalana para la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y realizar el correspondiente seguimiento y evaluación.

La arquitectura de la planificación estratégica metropolitana en Barcelona se completa con el apoyo

esencial en materia de generación de conocimiento que proporciona el Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona y con algunos instrumentos específicos, sean de carácter sectorial, como el Pacto Industrial de la Región Metropolitana de Barcelona, o de trabajo en red con otros territorios, como son las asociaciones Metropolis y Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, ambas con sede y liderazgo en Barcelona. Así pues, contamos con importantes herramientas de conocimiento y estrategia a disposición de un proyecto político metropolitano que se halla, sin embargo, muy limitado en términos de acción debido a la arquitectura institucional existente, como se puede comprobar en otros artículos de este monográfico.

## 5. EL DESPLIEGUE DE LA NUEVA VISIÓN Y MISIÓN DEL PEMB

En esta nueva etapa que se ha puesto en marcha en 2018, se ha definido la siguiente visión para la asociación Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona: el PEMB es el espacio donde se ponen sobre la mesa, se debaten y se consensuan aspectos de futuro del ámbito metropolitano de Barcelona y se promueve la implicación institucional y ciudadana para alcanzar las metas compartidas que se deriven de estos.

Esto significa que la función de la asociación no se limita a la elaboración e impulso de un plan estratégico metropolitano y su renovación periódica, sino que el Plan estratégico sería un resultado más, pero no el único, del trabajo realizado en este marco de diálogo y consenso. En este sentido, la misión del PEMB se concretaría en cuatro grandes pilares, que se explicarán a continuación:

Promover acuerdos, pactos y consensos a escala metropolitana.

Proveer prospectiva sobre los principales retos de futuro identificados.

Integrar e inspirar las estrategias de los distintos actores metropolitanos.

Impulsar la innovación urbana abierta.

De este modo, la misión del PEMB se despliega en dos grandes dimensiones: una de aspecto más político, orientado a la concertación, que incluiría la tarea de la asociación como promotora de acuerdos,



pactos y consensos a escala metropolitana, y otra de carácter más técnico y operativo, que se concreta claramente en el proceso de elaboración e impulso del Plan Estratégico Metropolitano, pero que también incluye una tarea continua en la provisión de prospectiva, la integración y la inspiración de estrategias y la innovación urbana abierta.

Con respecto a la dimensión política, existen cuatro fórmulas fundamentales para enfocar la tarea de la asociación PEMB en materia de concertación a escala metropolitana:

1. **Escalado:** las organizaciones que forman parte del Plan (o cualquier actor metropolitano) plantean una temática, un reto o un proyecto concreto para que sea tratado en el seno de la asociación incorporando la perspectiva metropolitana. El PEMB provee, pues, de la plataforma para incorporar un amplio abanico de actores metropolitanos a los debates o a las actuaciones impulsadas por un actor en particular en una escala territorial inferior, facilitando su translación a la escala metropolitana. Por ejemplo, el PEMB se ha integrado recientemente en el Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva, que actúa a nivel de ciudad aunque las problemáticas y muchas de las organizaciones que la integran son de dimensión metropolitana, con la misión precisamente de ampliar su alcance territorial.

2. **Lobby:** la asociación actúa como aglutinadora y canalizadora de demandas y reivindicaciones metropolitanas. Un caso paradigmático es el de las infraestructuras de transporte, para las que es preciso seguir trabajando de manera intensa en los compromisos adquiridos por el gobierno estatal o el de la Generalitat, o bien la reclamación de más y mejores instrumentos y recursos para fortalecer la gobernanza local en general y metropolitano en particular. La función de lobby también

comporta la de una cierta representatividad del territorio metropolitano hacia afuera, que incluye el cuidado de la imagen internacional.

3. **Coordinación:** la asociación se ofrece como espacio de coordinación de iniciativas, plataformas de concertación o proyectos metropolitanos. Así, por ejemplo, existen varios proyectos territoriales vinculados a la reactivación de polígonos industriales que actualmente son impulsados por diversas administraciones que operan por separado, y sin coordinar aspectos como, por ejemplo, la atracción de inversiones o la elaboración de un censo de las empresas que se ubican en dicho territorio.

Detectar las necesidades de coordinación y las oportunidades para hacerla efectiva, contribuyendo a la facilitación de estos procesos, forma parte de este elemento de la misión del PEMB.

4. **Generación:** la asociación actúa como impulsora y articuladora de debates sobre retos de futuro que es preciso abordar con nuevas estrategias y el despliegue de determinadas políticas metropolitanas novedosas. Este es el caso de las reflexiones sobre el impacto de la digitalización en el futuro del trabajo, en un terreno hoy por hoy más reflexivo, o del impulso de la nueva visión que aportan las políticas alimentarias a la forma de gestionar el desarrollo de la metrópoli mediante la aprobación de

una Carta Alimentaria Metropolitana, pasando por la formulación de propuestas para un nuevo modelo de gobernanza metropolitana.

Desde la vertiente más técnica y, por lo tanto, a partir del trabajo de la Oficina de Coordinación del PEMB, con respecto a la elaboración e impulso de los elementos clave para la planificación estratégica (prospectiva, estrategia e innovación urbana abierta), más allá de su concreción en el próximo plan estratégico, el planteamiento es el siguiente:

1. **Prospectiva:** el PEMB es el espacio

**“DE ESTE MODO, LA MISIÓN DEL PEMB SE DESPLIEGA EN DOS GRANDES DIMENSIONES: UNA DE ASPECTO MÁS POLÍTICO, ORIENTADO A LA CONCERTACIÓN, QUE INCLUIRÍA LA TAREA DE LA ASOCIACIÓN COMO PROMOTORA DE ACUERDOS, PACTOS Y CONSENSOS A ESCALA METROPOLITANA, Y OTRA DE CARÁCTER MÁS TÉCNICO Y OPERATIVO, QUE SE CONCRETA CLARAMENTE EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN E IMPULSO DEL PLAN ESTRATÉGICO METROPOLITANO, PERO QUE TAMBIÉN INCLUYE UNA TAREA CONTINUA EN LA PROVISIÓN DE PROSPECTIVA, LA INTEGRACIÓN Y LA INSPIRACIÓN DE ESTRATEGIAS Y LA INNOVACIÓN URBANA ABIERTA.”**

donde se ponen en común visiones sobre las principales tendencias metropolitanas globales y se dibujan escenarios de futuro: ¿cómo habitaremos, nos alimentaremos, nos desplazaremos, trabajaremos, etc., en Barcelona en 2030? La ausencia en Cataluña de un ente que aporte de manera sistemática análisis prospectivo (al contrario de lo que sucede en el País Vasco o en Francia, por ejemplo) es un vacío que habría que llenar lo antes posible. Mientras tanto, aunque la estructura actual del PEMB no permite realizar muchos procesos específicos de prospectiva, sí que tiene que estar en condiciones de recoger, difundir y trasladar al caso de la Barcelona metropolitana la prospectiva que realizan varias organizaciones públicas, privadas o del tercer sector en todo el mundo. Asimismo, es preciso incorporar y desarrollar otros métodos vanguardistas para los estudios de los futuros, como la teoría de los tiempos postnormales.

**2. Estrategia:** los retos a que se enfrentan las metrópolis hoy en día son muy claros y mayoritariamente reconocidos: cambio climático, demográfico, modelo económico, movilidad, o gobernanza, como se recoge en la Nueva Agenda Urbana. La estrategia, pues, hay que entenderla como la gestión de las diversas transiciones en cada uno de estos ámbitos: cuáles se priorizan, con qué velocidad se avanza en cada una, o cómo se enfrentan las trade-offs entre ellas. El PEMB es el espacio donde se definen las estrategias clave, que pueden provenir de la integración de estrategias de los distintos actores, y donde se propone el papel que desempeñará cada uno de ellos sobre la base de la cuádruple hélice: administraciones públicas, institu-

ciones y empresas privadas, universidades y centros de investigación y organizaciones sociales y ciudadanas.

**3. Innovación urbana abierta:** el PEMB es el espacio donde se activan y coordinan los diferentes dispositivos de innovación urbana que existen en el ámbito metropolitano de Barcelona para plantear respuestas a los retos metropolitanos clave y a los de las ciudades del futuro en general. Este es el ámbito más decisivo de la participación institucional y ciudadana: la participación no deliberativa sino activa, contribuyendo con la acción a la capacidad general de superación de los retos. La metrópoli ya cuenta con centenares de dispositivos donde se genera innovación a partir de la participación: de los diversos equipamientos públicos a las pymes y empresas de economía social; del tejido asociativo a los consejos ciudadanos sectoriales vinculados a la Administración; de los espacios de coworking y los fab labs a las escuelas e institutos, pasando por las experiencias de ciencia ciudadana. Así, pues, en general, no es preciso crear nuevos espacios de participación; lo que es necesario es introducir la agenda de los retos en estos dispositivos ya existentes para cocrear respuestas y soluciones.

**“EN DEFINITIVA, LA NUEVA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA METROPOLITANA EN BARCELONA DEBE TENER MUCHO MÁS DE COORDINACIÓN DE PROYECTOS Y DE FACILITACIÓN DE PROCESOS QUE DE REALIZACIÓN DE ESTUDIOS Y DE GESTIÓN DE INDICADORES. TIENE QUE TRABAJAR PARA EJERCER LA ESCUCHA ACTIVA Y CANALIZAR LAS ENERGÍAS CIUDADANAS HACIA LA RESOLUCIÓN DE UNOS RETOS O MISIONES CONCRETAS. Y TIENE QUE TENER LA CAPACIDAD DE HACER COMPATIBLES MULTIPLICIDAD DE PUNTOS DE VISTA Y DE INTERESES Y HACER FRENTE A LAS SITUACIONES DE DISEÑO Y CONFLICTO.”**

## **6. EL NUEVO PLAN ESTRATÉGICO 2030: LA TERCERA GENERACIÓN**

Sobre la base de estas premisas, el proceso de elaboración del nuevo Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona para el periodo 2020-2030 podrá enfocarse de acuerdo con las características que hemos identificado anteriormente como definitorias de una nueva generación, la tercera, de planes estratégicos territoriales:

**Finalidad: el derecho a la ciudad (metropolitana).** La recuperación de la capacidad de construc-

ción colectiva de la ciudad, también en su dimensión metropolitana, a fin de que sea capaz de dar respuesta a las necesidades de las personas es el objetivo hacia el que se desea avanzar con el nuevo plan. Es por ello que, adoptando entre otros los postulados de la *foundational economy*, o la centralidad que en el planeamiento debe tener la salud de las personas (como plantea el Instituto de Salud Global de Barcelona), se propone como primer pilar de la nueva estrategia, bajo el nombre de ‘metrópoli resiliente’, construir una metrópoli capaz de asegurar la satisfacción de las necesidades básicas (aire, agua, alimentos, energía y vivienda) para todo el mundo, en todas partes y en todo momento.

**Función: reintegración de soberanías.** Para lograr el objetivo es esencial ganar capacidad de acción y, por lo tanto, capacidad para determinar colectivamente hacia dónde se desea avanzar. Cuando se habla de soberanía alimentaria o energética se hace referencia precisamente a la reducción de la dependencia en estos ámbitos clave y encontrar fórmulas que permitan articular las alternativas correspondientes desde el territorio y la acción compartida. En este sentido, que las respuestas a los retos que se nos presentan en el futuro sean cocreadas sobre la base de la cuádruple hélice es muy importante para hacerlo posible.

**Prioridad: misiones.** La complejidad de los retos a los que nos enfrentamos actualmente (y los que vendrán en el futuro) ya no se pueden abordar desde la ejecución proyectos que, necesariamente, cuentan con un número de participantes limitado (normalmente calificados como ‘expertos’), unos recursos determinados y un horizonte temporal determinado. La idea de ‘misión’, tal y como hemos visto anteriormente, ofrece la posibilidad de movilizar una gran multiplicidad y variedad de actores, incluso a la ciudadanía en general, de modo que los recursos también se multiplican y se diversifican. Con respecto al tiempo, trabajar con orientación a misiones permite reducir el margen temporal para alcanzar resultados, pero también deja las bases de colaboración necesarias para seguir actuando hacia metas superiores a lo largo del tiempo.

**Referente: Nueva Agenda Urbana.** Con todas las limitaciones que puede presentar cualquier documento que refleje acuerdos a escala global, es preciso reconocer que la Nueva Agenda Urbana surgida de la cumbre Habitat III de Quito en el año 2016 es un paso importante para la gobernanza local en todo el mundo y que, en combinación con los Ob-

jetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, puede conducir al desarrollo de políticas más decididas dirigidas a hacer efectivo el derecho a la ciudad. En cualquier caso, lo que anteriormente se denominaban ‘modelos de ciudad’, desde la ciudad creativa hasta la *smart city* adquieren unas dimensiones muy distintas si se contemplan con las lentes de la Nueva Agenda Urbana y los ODS.

**Liderazgo: distribuido.** En este cambio de época, los liderazgos fuertes se han pervertido y parece que solo se pueden ejercer desde el autoritarismo y la erosión de los principios democráticos fundamentales. La fragmentación territorial, que nuestro territorio se manifiesta en el elevado número de municipios y en el solapamiento de niveles de gobierno por encima de ellos, y la fragmentación política, que también tiene su reflejo en la atomización de la representación en los plenos municipales y las débiles mayorías de gobierno, dificultan en gran manera el reconocimiento y el ejercicio de un liderazgo que no sea en esencia compartido y distribuido entre diferentes sensibilidades y espacios de poder.

En definitiva, la nueva planificación estratégica metropolitana en Barcelona debe tener mucho más de coordinación de proyectos y de facilitación de procesos que de realización de estudios y de gestión de indicadores. Tiene que trabajar para ejercer la escucha activa y canalizar las energías ciudadanas hacia la resolución de unos retos o misiones concretas. Y tiene que tener la capacidad de hacer compatibles multiplicidad de puntos de vista y de intereses y hacer frente a las situaciones de disenso y conflicto. Porque es necesario asumir que la ciudad es, por encima de todo, complejidad, interacción y conflicto, y es preciso saberlo gestionar convenientemente para seguir adelante.





# UNA MIRADA SOBRE LOS DIÁLOGOS LOCALES COMO PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES Y DE TRANSFORMACIÓN TERRITORIAL. A LA LUZ DE LAS EXPERIENCIAS DE ACOMPañAMIENTO CON LAS COMUNIDADES DE SAN VICENTE Y RAMONA<sup>1</sup>



**ROMINA CARLA RÉBOLA**

*Magister en Desarrollo Territorial.  
Licenciada en Ciencia Política.  
Investigadora del Instituto de Investi-  
gaciones Tecnológicas y Sociales para  
el Desarrollo Territorial Praxis.  
Vice Directora de la Maestría en de-  
sarrollo territorial, Facultad Regional  
Rafaela UTN. Docente de la Universi-  
dad Nacional Rafaela.*

“Si la fe en los hombres (y las mujeres) es un a priori del diálogo, la confianza se instaura en él. La confianza va haciendo que los sujetos dialógicos vayan sintiéndose cada vez más compañeros en su pronunciación del mundo. (...) La confianza implica el testimonio que un sujeto da al otro, de sus intenciones reales y concretas. No puede existir si la palabra ... no coincide con los actos. (...) (Freire P.; 1970)

## INTRODUCCIÓN

**L**os procesos de desarrollo territorial son concebidos en la praxis; hacer reflexionando permite la co construcción de capacidades entre actores en diálogo.

En este artículo recuperamos los procesos de acompañamiento de las experiencias territoriales de Ramona y San Vicente. Y lo hacemos desde las miradas del Instituto Praxis sobre los diálogos en ambas

comunidades, así como las reflexiones sobre la dimensión política del desarrollo de alumnas/os de la Maestría en Desarrollo Territorial (cohorte 2019).

Proponemos analizar ambas experiencias a la luz de conceptos vinculados al desarrollo territorial: la construcción de capacidades, el rol de los actores del territorio, el diálogo como capacidad estratégica para la transformación social y política de territorio y los procesos de facilitación territorial.

### PROCESOS DE DESARROLLO TERRITORIAL EN RAMONA Y SAN VICENTE, CON EL ACOMPAÑAMIENTO DEL INSTITUTO PRAXIS

A finales del año 2017, desde la Gerencia de la Mutual Regional de Ramona (Marcelo Peretti) se nos convoca a trabajar en la búsqueda de una estrategia para ese territorio. A partir de entonces, trabajamos con actores locales, en su mayoría representantes institucionales, en ayudarles a identificar problemas del territorio, dejando en claro nuestra posicionalidad como investigadores/as desde el Instituto Praxis:

- Venimos a facilitar un proceso de construcción de capacidades en el territorio para que puedan identificar estratégicamente problemas y definir soluciones colectivas.
- Somos investigadores/as en proceso de formación, por lo tanto venimos aprender de estos procesos en diálogo con actores locales.
- Creemos en el rol de Estado local como clave para liderar procesos territoriales, pero a la vez - ante la complejidad de lo territorial - el diálogo crítico de actores sociales, políticos y económicos es vital para transformar los territorios con soluciones complejas a problemas complejos.

**"EL ABORDAJE DE LA COMPLEJIDAD QUE ENCIERRAN HOY LAS PROBLEMÁTICAS, A NIVEL SISTÉMICO Y LOCAL, IMPLICA LA NECESIDAD DE GENERAR DIÁLOGOS Y ARTICULACIÓN DE ACCIONES ENTRE LA MULTIPLICIDAD DE ACTORES QUE INTERVIENEN EN LO LOCAL, NO SIENDO YA SÓLO EL ESTADO LOCAL QUIEN PUEDE RESOLVER EFICIENTEMENTE ESTOS PROBLEMAS, EN SOLEDAD. LA GOBERNANZA TERRITORIAL SE CONSTRUYE DESDE LOS DIÁLOGOS ENTRE QUIENES INTEGRAN LOS TERRITORIOS Y ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN, QUE FAVORECEN UN ABORDAJE MÁS EFICIENTE, EN OCASIONES, SOBRE LA INTEGRALIDAD QUE REQUIEREN LAS SOLUCIONES COMPLEJAS."**

Así comenzamos a andar un camino compartido con representantes institucionales de la comunidad de Ramona, hasta la actualidad, mediante la realización de talleres de definición de problemáticas, espacios de diálogo interinstitucional para compartir información sobre acciones y reflexiones colectivas, así como procesos de formación y capacitación según los requerimientos de los y las actores locales.

En 2019, desde la Comuna de San Vicente, de la mano principalmente de la Vice presidenta comunal (Verónica Giussani) y del Secretario de Producción local (Ariel Bauducco), nos convocan para iniciar un nuevo proceso de acompañamiento desde la investigación acción; con un planteo bastante similar al propuesto desde Ramona, que implicaba la idea

de pensarse estratégicamente con vistas a la posibilidad de su transformación de pueblo a ciudad, iniciando así un proceso compartido con la comunidad de San Vicente.

**1. Priorización de temas o problemáticas:** En la experiencia de Ramona, la priorización de los temas a trabajar surgió en espacios de diálogos entre representantes de organizaciones locales; luego en la priorización en la acción, estuvo más vinculada a la decisión y rol del gobierno local. En San Vicente, se conformaron grupos interinstitucionales desde donde se generaron espacios de reunión para definir acciones y realizaron algunas actividades relacionadas con procesos de concientización sobre las problemáticas priorizadas.

En ambas experiencias, se han identificado mejores avances para el diseño de acciones y definición de problemas de algunos temas sobre otros, que dependen claramente de la capacidad de definición conjunta y de gestión de los y las actores locales.

Los temas que se identificaron en cada territorio: ver cuadro 1.

CUADRO 1. ELABORACIÓN PROPIA EN TORNO A INFORMES DE TALLERES DE PRIORIZACIÓN DE PROBLEMÁTICAS TERRITORIALES.

COMUNIDAD DE RAMONA (año 2018)	COMUNIDAD DE SAN VICENTE (año 2019)
• Conectividad regional y movilidad interna	• Inclusión de niñas, niños y adolescentes con capacidades diferentes.
• Clasificación de residuos	• Falta de profesionales en Hospital local: Fonoaudiología, Guardias activas y Gabinete para quienes no tienen obra social.
• Emprendedorismo e innovación, como base para generar empleo.	• Necesidad de articulación, información compartida y comunicación entre instituciones
• Falta de participación de jóvenes.	• Adicciones. Problema de acceso de jóvenes a bebidas alcohólicas. Asociado a violencia y aumento de accidentes en la vía pública.
• Necesidad de gabinete psicopedagógico	• Necesidad de base de datos y acceso público a ellos. Estadísticas, censo de hogares, población.
• Deserción escolar	• Emprendedorismo
• Falta de fortalecimiento del sentido de pertenencia	• Falta de compromiso y conciencia social
• Adicciones.	
• Necesidad de posicionamiento como región.	
• Falta de planes de acceso a vivienda.	

## 2. Generación de espacios de diálogo reflexivo sobre acciones y diseño de estrategias de intervención:

El objetivo aquí está puesto en la búsqueda constante de equilibrio entre lo que las y los actores pretenden: acciones concretas y resultados, y lo que desde PRAXIS se promueve, mediante el análisis de situaciones y la permanente reflexión para la construcción de ideas y aprendizajes sobre los procesos territoriales.

## EL DIÁLOGO COMO PROCESO CRÍTICO

Según sostienen Arocena y Marsiglia (2017); el desarrollo local se produce cuando existe capacidad de negociación y de juego entre actores, buscando una articulación de intereses que desemboque en beneficios para la sociedad local. Siguiendo con este planteo, agrega Costamagna (2015) que los procesos políticos de desarrollo territorial combinan diálogo, conflictos, alianzas y construcción de visiones que responden a los desafíos del territorio dentro de un juego de poder de los actores de ese espacio y sus posicionamientos ideológicos (p. 71).

En intercambio con alumnas y alumnos de la Maestría en Desarrollo Territorial (MDT<sup>2</sup>), emergen estos significantes del diálogo:

- Intercambio de información en el cual, quienes participan de ese diálogo, se retroalimentan, construyen objetivos comunes, acuerdos míni-

### ACOMPANAMIENTO DEL INSTITUTO PRAXIS DESDE LA INVESTIGACIÓN ACCIÓN

Desde el Instituto Praxis de la Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Rafaela (Praxis) definimos al acompañamiento desde la Investigación Acción (IA) como un proceso cuyo objetivo es el de promover instancias de reflexión participativa en procesos generados a partir de acciones, programas y políticas para el Desarrollo Territorial (Equipo de investigación, Instituto Praxis; 2015)

Este acompañamiento como estrategia y como marco metodológico radica principalmente en apostar por espacios de diálogo, donde se reconozcan los intereses de la comunidad y su capacidad de construir colectivamente. En esta lógica de acción de Praxis, se busca romper con el paradigma de la Universidad como academia aislada, para incorporarse como actor del territorio, reconociendo los saberes de las otras instituciones y actores, para potenciar y crear capacidades que hagan sostenibles los procesos de desarrollo.

En nuestra mirada, cuando iniciamos procesos de Desarrollo Territorial como parte enfoque de construcción de capacidades colectivas en el territorio sabemos que: promovemos la relevancia del diálogo como proceso crítico de las y los actores del territorio para la co-construcción de problemas – soluciones; y facilitamos una proyección colectiva hacia estrategias de mediano y largo plazo donde los diálogos profundicen la proximidad entre quienes deciden y facilitan el abordaje de lo territorial, lo local, lo regional.

mos de cooperación y generan procesos de transformación desde lo personal a lo colectivo.

- Diálogo con objetivos, con un para qué y con matices respecto de los cómo.



- La conexión con otras y otros, asociado a la capacidad de escucha activa; abordar conflictos con el fin de solucionar problemas.
- El diálogo como proceso de construcción de conocimientos, de aprendizaje. Que encierra en su proceso palabras, silencios y actitudes posturales.

Desde nuestra mirada, los procesos políticos se reflejan en las acciones estratégicas de diversas y diversos actores, lo que supone la gestión de conflictos, aun cuando se llegue a acuerdos. Reconocer lo conflictual de las relaciones permite detectar las posibilidades de transformación y la aceptación en la trama de sus vínculos. Así, el diálogo aparece como un proceso inacabado y constante mediante el cual se manifiestan y explicitan conflictos – o no -, y es así como una estrategia territorial emerge para la gestión de las relaciones humanas en el constructo territorial.

El abordaje de la complejidad que encierran hoy las problemáticas, a nivel sistémico y local, implica la necesidad de generar diálogos y articulación de acciones entre la multiplicidad de actores que intervienen en lo local, no siendo ya sólo el Estado local quien puede resolver eficientemente estos

problemas, en soledad. La Gobernanza territorial se construye desde los diálogos entre quienes integran los territorios y espacios de participación, que favorecen un abordaje más eficiente, en ocasiones, sobre la integralidad que requieren las soluciones complejas.

### A LA LUZ DE LOS DIÁLOGOS EN LAS COMUNIDADES DE RAMONA Y SAN VICENTE

En las dos experiencias que se acompañan, Ramona y San Vicente, el encuentro dialógico – principalmente institucional – de los y las actores de dichas comunidades, aparecía como una dificultad, implícita y explícita de cada territorio.

#### Ramona y sus espacios de diálogo

En Ramona, luego de dos años de trabajo, hay un reconocimiento por parte de un grupo de representantes institucionales acerca de los aportes de Praxis en la identificación y generación de diálogos, formales e informales, que fortalecen la confianza entre ellas y ellos, y que son reconocidos como resultado de comenzar a reencontrarse en espacios formales de diálogo. Por ejemplo, el Presidente comunal de Ramona hasta 2019, reconoce que este

CUADRO 2. ELABORACIÓN CONJUNTA MARÍA EMILIA VIDAL Y ROMINA RÉBOLA (2019).



proceso facilitó reconfigurar el sistema de confianza hacia la gestión, la política local y hacia su persona (Barbero, Fabio; 2019).

En relación a las problemáticas territoriales se conformaron los siguientes espacios de diálogo en la comunidad de Ramona<sup>3</sup>:

- **TEMA GABINETE PSICOPEDAGÓGICO:** Este espacio de articulación entre actores locales aborda la problemática de la falta de profesionales dedicados a trabajar sobre dificultades de aprendizajes con las instituciones educativas locales. Mediante una gestión de recursos compartidos y la predisposición de las comunidades educativas de la localidad, se trabaja con profesionales vinculados a cuestiones psicopedagógicas y fonoaudiológicas.

- **TEMA AMBIENTE:** Se conformó un equipo de trabajo interinstitucional, que se fue nutriendo de conocimiento externos de otras experiencias de la región y gestionando recursos a nivel provincial y nacional para la gestión diferenciada de residuos sólidos urbanos.

- **TEMA EMPRENDEDORISMO:** El año 2019, se inicia el abordaje del tema del desarrollo emprendedor para diversificar la actividad y crear conciencia emprendedora en la localidad. Propusimos un taller sobre emprendedores para identificar prácticas locales y desafíos del territorio. Luego, se programaron 6 talleres sobre desarrollo emprendedor y entorno innovador con un docente externo. En relación a este espacio formativo, se conforma un grupo de emprendedores locales para profundizar acciones.

- **TEMA CONECTIVIDAD REGIONAL:** Contó con la facilitación del proceso de investigadores-alumnxs y un actor local. El objetivo era visibilizar los problemas regionales y locales de la conectividad. El espacio se basó en talleres de participación para la construcción del problema local de conectividad, a fin de repensar el modelo

territorial actual y así comenzar a construir un modelo territorial deseado, participativo y competitivo, de múltiple conectividad de flujos y redes regionales – locales.

- **TEMA PARTICIPACIÓN DE JÓVENES:** El objetivo era acompañar a las/os actores locales en la construcción sobre el hipotético problema de la falta de participación de jóvenes en las organizaciones locales y en actividades del territorio. El trabajo de alumnas y alumnos de la Maestría fue facilitado a nivel local por la responsable del trabajo social de la Comuna. El ejercicio pedagógico realizado se basó en un taller con jóvenes en edad de escolar y entrevistas a actores que trabajan con jóvenes en distintas organizaciones.

- **TEMA COMUNICACIÓN DEL PROCESO LOCAL:** Se trabajó en publicaciones en el diario local gestionado desde la escuela secundaria, en un espacio radial de la comunidad, mediante el relato de los avances del proceso y entrevistas a actores e investigadoras. Se creó también una fanpage en Facebook denominada Ramona en Desarrollo. Las actividades se realizaron en 2018.

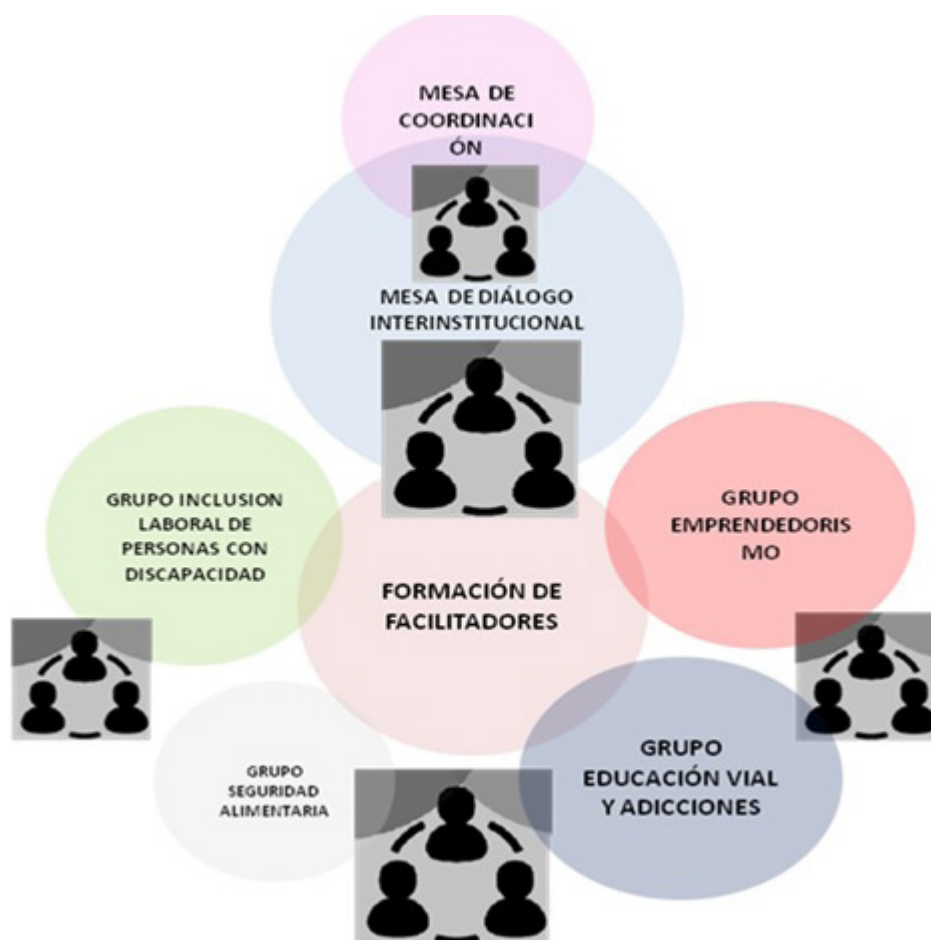
**“LA ECONOMÍA SOLIDARIA VIENE A PONER EN TENSIÓN LA RACIONALIDAD DE LAS EMPRESAS DE LUCRO TRADICIONALES DONDE LO ÚNICO QUE INTERESA ES PRODUCIR MÁS DINERO. ACÁ LA IDEA ES PONER EN EL CENTRO EL SER HUMANO PARA LA REPRODUCCIÓN DE LA VIDA, EN ESTE MARCO CREO QUE LA TENSIÓN MÁS GRANDE ES SI LA ECONOMÍA ESTÁ EN MANOS DE LA GENTE, DEL PUEBLO, VA POR BUEN CAMINO.”**

San Vicente y la interconexión entre diversas mesas de diálogo

En esta experiencia, se han generado espacios interinstitucionales de “diálogos

para” con diversos objetivos: mesas por problemas priorizados, y una mesa interinstitucional de diálogo, donde las y los representantes institucionales participantes plantean un espacio de encuentro a sostener. También el espacio de formación de facilitadores, donde han participado diferentes personas de las distintas mesas de problemas, suma a esta construcción de la capacidad de diálogo local. Este esquema de trabajo con espacios de diálogo diversos e interconectados, favoreció, en estos primeros meses de trabajo, la circulación de información y profundizó la capacidad de vinculación entre actores.

A partir de talleres de priorización de problemáticas, desde el equipo de Praxis/MDT propusimos



que se conformaran grupos multi-actorales por temas priorizados. En aquella instancia, emergieron cuatro grupos de trabajo:

**GRUPO TEMÁTICO DE EMPRENDEDORISMO:** Trabajaron sobre capacitaciones a emprendedores, y se aborda la reflexión sobre la importancia de generar cultura emprendedora. Se proyectan nuevos espacios de formación. Alumnos de la Maestría en DT (Cohorte 2019), como ejercicio pedagógico del Taller de Reflexión sobre la Praxis para el DT, acompañan el trabajo de diálogo y reflexión de este grupo, en un primer momento.

**GRUPO TEMÁTICO SOBRE INCLUSIÓN LABORAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD:** Durante 2019, realizaron actividades vinculadas a sensibilización respecto a las capacidades diferentes de las personas con dificultades, intentando articular diálogo y acciones al respecto. Así también, comenzaron a vincularse con actores privados para trabajar sobre algunas experiencias puntuales de inclusión laboral en empresas.

**GRUPO SOBRE PREVENCIÓN DE ADIC-**

**CIONES Y EDUCACIÓN VIAL:** se abocaron a trabajar el consumo de alcohol de menores de edad, y acciones vinculadas a la prevención de alcohol para evitar problemáticas asociadas a lo vial.

**GRUPO SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA:** Desde el trabajo de este grupo se adoptó una temática no priorizada en el taller de mayo de 2019, y luego de agotar instancias de vinculación interinstitucional para abordar la problemática de alimentación de niñas y niños en edad escolar y adultos mayores, reconocieron las y los actores que en realidad este no era el problema local.

En el contexto de la pandemia COVID 19, profundizamos el intercambio con los espacios de la mesa política o de coordinación política y actores facilitadores de cada proceso para compartir información y reflexiones. Además se reactivaron, virtualmente, los espacios de la Mesa Interinstitucional de Diálogo en San Vicente y el ámbito de Ramona en desarrollo para compartir información y acciones en esta coyuntura.

Identificamos también la aparición de un nuevo



TIPOS DE DIÁLOGOS	RAMONA	SAN VICENTE
<b>Espacio de diálogo interinstitucional</b>	Emerge con los primeros talleres de priorización de problemáticas, se fortalece y adquiere su denominación como Ramona en Desarrollo, a partir de lo que fue la formación de facilitadores. El objetivo de este espacio de diálogo es promover acciones territoriales y compartir información sobre el proceso local. El espacio Ramona en Desarrollo fue más sostenido para definir acciones y compartir las actividades desarrolladas como proceso DT de la comunidad.	Mediante la coordinación del gobierno local, creamos una mesa de diálogo interinstitucional donde compartir información y las reflexiones del trabajo de los grupos temáticos. Los actores participantes propusieron la sostenibilidad del espacio de encuentro.
<b>Espacio de diálogo entre política local – investigadoras Praxis</b>	Espacio para dialogar con los representantes políticos locales, para el seguimiento del proceso, pensar las estrategias políticas locales. Se generaron reuniones con presidente comunal y secretario de gobierno y una jornada para hablar de las nuevas funciones de los gobiernos locales con la Comisión comunal saliente y la entrante, dada la transición local de nueva gestión de gobierno.	Se sostiene desde el comienzo un espacio de diálogo y coordinación con Vicepresidente Comunal y Secretario de Producción para ir coordinando acciones y actividades. - Entre investigadoras y la actual Tesorera de la Comisión Comunal local y el Secretario de producción, así como se compartieron reuniones con Presidente Comunal y la Comisión Comunal, con el objetivo de revisar el proceso y de pensar las estrategias para su continuidad.
<b>Espacio de formación de facilitadores</b>	En la experiencia de Ramona se propone trabajar sobre el tema de la articulación entre actores y la construcción de un sentido de pertenencia a partir de trabajar sobre las relaciones de confianza. Se invitó desde la Comuna a participar a personas que inicialmente participaron de los primeros talleres de priorización de problemas. Hubo una mayoritaria participación de personas que trabajaban en la Comuna local.	Se convocó a personas representantes de instituciones que conformaron las mesas de diálogo temático o por problema. Además se difundió abiertamente. Participaron personas que conformaban, mayoritariamente, las mesas temáticas.
<i>Nuestra insistencia en trabajar procesos de acompañamiento vinculados a la construcción de capacidades de los y las actores para la praxis, radica en una fuerte vinculación – hasta entonces, revisando ambas experiencias – entre lo político (el diálogo, las relaciones de poder) y la formación, a partir de la generación de espacios de diálogo mediante encuentros formales e informales que actúan, tal plantea Pablo Costamagna (2015: p. 71), como nexo del proceso compartido de construcción como espacios de compromisos mutuos para fortalecer capacidad para el cambio – como transformación de sujetos y de colectivos –.</i>	De esta formación, surgieron iniciativas de trabajo sobre dos temas: comunicación del proceso de DT y cuestiones ambientales vinculadas principalmente a la gestión de residuos.	Quienes asisten a la formación pasan a ocupar un rol activo y protagónico que les refuerza, a decir de un alumno de la maestría, “un sentimiento de apropiación sobre el proceso y de autovaloración como protagonistas” Ver más en <a href="http://mdt.frra.utn.edu.ar/web/Noticias-ampliar.aspx?s=&amp;i=382">http://mdt.frra.utn.edu.ar/web/Noticias-ampliar.aspx?s=&amp;i=382</a>
<b>Mesas temáticas o por problema</b>	Se conformaron grupos por temas. Se sostuvieron o pasaron a la acción, sobretudo por la facilitación de representantes de la Comuna local. Por la densidad institucional y las capacidades de los actores involucrados, algunos grupos continuaron trabajando en la acción como: Gabinete Psicopedagógico, Grupo Ambiente. La participación en estos dos espacios es exclusiva de actores locales.	Se conformaron grupos temáticos según los problemas priorizados en los talleres participativos iniciales. Se reconoce una participación multiactorial e interinstitucional en cada espacio. Algunos espacios generaron acciones de sensibilización y formación.
<b>Vinculación con la Maestría en Desarrollo Territorial e Instituto Praxis</b> <i>En el planteo del enfoque pedagógico donde el conocimiento vuelve al aula, vinculando la teoría y la práctica, se promueven estos espacios de reflexión desde el Instituto Praxis y la coordinación de la MDT.</i>	En marzo de 2018, se generó una participación en el territorio, mediante la facilitación, registro y observación en un Taller de problemáticas. A raíz de esto, dos grupos de alumnas/os trabajaron acompañando el proceso local en dos temas que fueron conectividad regional y participación de jóvenes. Mediante instancias de diálogo y entrevistas los grupos de alumnas/os generaron, dos sistematizaciones de experiencias con eje en estos temas. Finalizado el ejercicio de sistematización de la experiencia por parte de alumnas y alumnos estos grupos menguaron sus momentos de encuentro y reflexión.	De los temas priorizados, un grupo de alumnos de la MDT facilita espacios de reflexión con el tema del Emprendedorismo. Actualmente, en la revisión de la experiencia, los alumnos están reconviertiendo su eje de sistematización, dado el contexto actual de confinamiento. Se generó un espacio de entrevista – debate con representantes de los gobiernos locales de la Comuna de San Vicente, Gonzalo Aira; Comuna de Ramona, Fabio Barbero, y de la Intendencia de Rafaela, Luis Castellano; con el fin de promover reflexiones sobre el rol de los gobiernos locales en el Desarrollo Territorial, en el marco del Seminario sobre la Dimensión de lo político.

	Se sostienen instancias de diálogo y reflexión en el aula sobre la experiencia: visita de actores, entrevista a presidente comunal, ejercicios de reflexión sobre el proceso contado por investigadoras en el espacio áulico de la MDT.	Se sostienen instancias de diálogo y reflexión en el aula sobre la experiencia.
CUADRO RESUMEN DIÁLOGOS. ELABORACIÓN PROPIA		

espacio – articulado con el Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Villa María e Instituto Praxis – de encuentros entre gobiernos locales, que vienen a completar nuevas modalidades de intercambio entre actores de estos territorios.

## REFLEXIONANDO EN TORNO A LAS CAPACIDADES DE ACTORES Y FACILITADORES DE LOS TERRITORIOS

Sobre los procesos locales podemos deducir, primero, que los espacios de articulación entre actores, gestión de redes y socialización emergen como problemática, dado que en los territorios hay conocimientos, y surge que compartiendo información e interactuando entre actores es que se construye lo colectivo. En este sentido, el desarrollo institucional de ambas comunidades – Ramona y San Vicente – es denso, lo que nos permite visibilizar que es necesario comunicarse mejor e interactuar para alcanzar soluciones distintas. Esto aparece en las inquietudes de los actores que nos convocaron a trabajar el proceso en cada una de las localidades. También, es clara la postura desde el Instituto Praxis en torno a cómo se construyen los problemas y se generan soluciones, y nos encargamos de ponerla de manifiesto. Por otra parte, en los talleres de priorización de problemáticas, aparecía esta necesidad de fortalecer la capacidad institucional de socialización. La conformación de diferentes grupos interinstitucionales en ambas experiencias, viene a re trabajar esta capacidad territorial.

Vinculado a esto, la formación de facilitadores busca motivar y profundizar la capacidad de agitación<sup>5</sup> de determinados actores, que se convierten o se terminan de identificar como personas facilitadoras. Allí nos reconocemos como investigadores-facilitadores y promovemos instancias de diálogos para hacer que las cosas sucedan y realimentar el proceso. Sin embargo, nos parece vital que, a medida que avanza el proceso, sean las y los facilitadores de cada territorio que puedan sostener este rol para generar estrategias de mediano y largo plazo orientadas a la transformación local.

Reconocemos entre las y los actores participantes un interés en aprender de diferentes experiencias, así como de formarse en determinados temas. Si bien algunos actores se destacan sobre otros y otras, en su capacidad de absorción de ideas, conocimientos externos y aprendizajes de otras experiencias territoriales, además de una capacidad de gestión de este conocimiento y puesta en práctica de acciones vinculadas al aprovechamiento del mismo. En la experiencia de San Vicente, se reconoce a partir de la formación de facilitadores y los talleres iniciales cómo los y las actores comenzaron a visualizar el proceso de desarrollo territorial, aprovechando las herramientas conceptuales y metodológicas que facilitamos. Así también en la experiencia de Ramona, el rol de algunos actores facilitadores se destaca en su capacidad también interpretativa de conocimientos trabajados con investigadoras del Instituto Praxis, que se reflejan en sus prácticas locales como, por ejemplo, la conformación del grupo de ambiente y cómo han trabajado el tema en estos dos años.

En esto de fortalecer la capacidad interpretativa como habilidad para abrirse a los diálogos y la escucha al otro/a, se trabaja sobre la relevancia, para estos procesos, del saber escuchar activamente, para dialogar y co construir. La escucha activa les permite reconocer a las y los actores la realidad política, institucional y económica de cada uno de los interesados en el proceso de construcción, escucha que termina favoreciendo el diálogo en la búsqueda de soluciones de conflictos. Tal como plantea este alumno de la cohorte 2019 de la Maestría en desarrollo territorial (FRRa UTN<sup>6</sup>), es un ejercicio de los actores, pero que se trabaja y milita constantemente en los espacios de diálogo que se conforman en cada uno de los territorios que acompañamos.

En las experiencias de formación compartida con personas facilitadoras de Ramona y San Vicente, se trabajó sobre relevar capacidades personales para la facilitación de procesos; pero a la vez, y más importante, lograr un proceso de reflexión sobre las propias prácticas incentivando capacidades colectivas que permitieran situar a las personas formadas en la experiencias propias y colectivas de diálogo, que



podieran compartir experiencias, dudas y prejuicios para poder someterlos reflexiones que les permitiera pensar qué capacidades poner en juego y qué acciones desarrollar para promover la toma de decisiones en el territorio para la acción colectiva. “(...) Esto se tradujo en diálogo, diálogo un poco es ponerse en el lugar del otro. Se empezó a valorar más una actitud reflexiva como parte importante de las acciones. (...) Al tener ellos el rol protagónico del curso, se reforzó también el sentimiento de apropiación sobre el proceso y de autovaloración como protagonistas y como facilitadores. (...) (Luis Frosi, 2019<sup>7</sup>)

Decidir iniciar un proceso de desarrollo territorial desde comunidades pequeñas, habla de una decisión autónoma de cómo gestionar los territorios. La iniciativa local, de parte de actores públicos, sociales y privados, fortalece la capacidad autónoma que se requiere para encarar procesos de transformación territorial como los que acompañamos. En ambas experiencias, son los y las actores locales – sean ya gobiernos locales, mutual regional o las o los que se sumen a participar y liderar – quienes deciden qué tiempos, qué temáticas y proyectan qué acciones para co construir – con nuestro acompañamiento – el proceso de desarrollo territorial que piensan para sus comunidades. En estos entornos de innovación que se conforman, creemos que debe fortalecerse el liderazgo clave de los gobiernos locales quienes deberían asumir tres premisas:

1. Hay problemáticas emergentes que se deben comenzar a trabajar, para poder encontrarles soluciones en lo local (nuevas funciones). Aquí la decisión autónoma y la capacidad hegemónica para liderar, convencer, definir horizontes y alcanzar acuerdos.
2. Desde los gobiernos locales, se pueden trabajar los problemas complejos para llegar a soluciones complejas, por lo tanto la articulación – gestión de acuerdos mínimos y construcción de gobernanza local con otros actores privados y sociales es vital para alcanzar transformaciones. Emerge la idea de la gestión de redes.
3. El territorio es un sistema abierto que requiere del fortalecimiento de la gobernanza multinivel: con otros niveles de gobierno – provincial y nacional - quienes tienen muchas veces competencias legales sobre lo local, para facilitar la gestión de recursos y también la articulación de políticas que visibilicen lo territorial. Se podría profundiza

la gestión de relaciones multinivel para la proyección estratégica.

Siguiendo a Madoery (2008) cuando define las capacidades políticas del territorio y enuncia la capacidad autónoma, hegemónica y estratégica, consideramos que el rol de los actores territoriales también se va reconvirtiendo en la construcción de estas capacidades dependiendo de:

- La intermediación o no de otros actores externos al constructo territorial, en esto de la composición de un sistema abierto, existen condicionantes o situaciones que facilitan la posibilidad del desarrollo autónomo de determinados territorios. Esto dependerá de los posicionamientos político – ideológicos, por ejemplo, en relación a los gobiernos provinciales y nacionales; así como la coincidencia o no en las interpretaciones de las necesidades y estrategias de los territorios locales. Otros factores influyentes tienen que ver con los tiempos que tienen los ciclos de la política en democracia y las situaciones macro del sistema. Así también, la vinculación partidaria con otros niveles de gobierno, facilita o condiciona la autonomía de los territorios, entendemos que esta autonomía es en algunas prácticas por capacidades locales, y no por competencias de los gobiernos comunales.
- Los temas que les interesan trabajar e impulsar que, en parte, tienen que ver con los intereses estratégicos - o no - de cada actor, como sujeto y como organización; y que pueden constituirse o no - mediante una puja de intereses y construcción acuerdos - en estrategias del territorio. Aquí emerge esa capacidad de convencer y liderar, que para nosotros, le pertenece legítimamente al Estado, quien no es siempre autónomo de los intereses particulares o parciales de otros actores que son parte de la comunidad, pero en quien descansamos la confianza de que por su funciones públicas debería primar acciones y políticas que medien para el bien común.
- El posicionamiento de otras y otros actores locales sobre determinados temas, donde emergen conflictos de intereses que puedan ser gestionados mediante procesos de diálogo. O bien, aún más complejo en las relaciones sociales, que sean conflictos de posicionamientos ideológicos estancos que no puedan permear a partir de las estrategias de co construcción de acuerdos mínimos para la acción y traben el proceso de toma de decisio-

nes bloqueando estrategia territorial. Y aquí, la incansable proyección al diálogo de la cual aún tenemos mucho que aprender<sup>8</sup>.

El grado de autonomía y la construcción hegemónica de un proyecto político local se ven mediadas por estas variables, entre otras; así como, también, la capacidad de proyectarse de un territorio va modelándose a la luz de factores, situaciones y maneras de actuar que la condicionan o la facilitan.

Hay antecedentes históricos, hay capacidades locales muy condicionadas o favorecidas por los contextos y las decisiones de actores externos al territorio, y no hay que perder de vista construcciones identitarias y culturales fuertes en torno a ideas como progreso, mejorar de condición social, cultura del esfuerzo y el trabajo. Es importante que comprendamos que la capacidad estratégica de proyección a mediano y largo plazo de los territorios, también es permeada por actores locales y externos, y la construcción cultural e histórica de las identidades locales.

Por ello, en estos momentos del proceso de desarrollo territorial que acompañamos, el ejercicio inicia cuando se toma la decisión de avanzar en procesos de desarrollo territorial— sin escindir de lo ya vivido, construido y reconstruido, porque interpretamos que las y los actores locales están buscando una revisión de sus situaciones y una nueva proyección a la transformación territorial. Como nos planteaban actores de estas comunidades: “queremos que nos ayuden a pensar en el largo plazo (...)”; “tenemos la posibilidad de convertirnos en ciudad y por lo tanto debemos repensarnos”. Éste es el puntapié y el momento. Luego, la sostenibilidad del diálogo para la co construcción de una visión compartida – donde se gestionen conflictos de manera incansable, donde se planteen acciones de corto, mediano plazo, donde se acompañen o aceleren procesos – es la posibilidad de pensar estratégicamente y proyectarse sabiendo que: las estrategias

pueden perdurar, terminarse y volver a reinventarse en las emergencias de cada territorio. En este proceso de aprendizaje, estamos iniciando un camino vinculado a la acción y a la reflexión para no perder de vista esta mirada sobre cómo gestionar los territorios.

Si releemos, podremos observar que estamos reidentificando las capacidades de las y los actores<sup>9</sup> y que además estamos co construyéndolas en la medida que: generamos espacios de diálogos, los cuales hemos descritos; motivamos en los procesos de diálogo y formación, una construcción de agenda compartida sobre algunos temas que han seleccionado las y los participantes.

Estos espacios van alimentando confianza entre ellas y ellos, lo que podría fortalecer o alentar la construcción de una visión compartida.

También, en nuestro rol de investigadores facilitadores, buscamos conectar al territorio con diferentes conocimientos que traemos de nuestras experiencias y aprendizajes teóricos, posicionando debates externos para comprender de las diferencias en los procesos locales y buscamos vincular la teoría y la práctica: con los y las actores, motivando la reflexión sobre las prácticas (capacidad de praxis). Así también algunas/os actores, desde sus formaciones previas, comparten

conocimientos que alimentan los procesos. Esto se ha dado, en general, en los espacios formativos desarrollados con ambas comunidades.

### LA SOSTENIBILIDAD DE LOS DIÁLOGOS PARA LA TRANSFORMACIÓN TERRITORIAL

Como dice Freire, si la fe en los (y en las mujeres) es un a priori del diálogo, la confianza se instaura. En este sentido, el análisis sobre las capacidades territoriales a la luz de las experiencias de San Vicente y Ramona, nos permite comprender que los diálogos son una fuente vital para la sostenibilidad de proce-

**“LA INICIATIVA LOCAL, DE PARTE DE ACTORES PÚBLICOS, SOCIALES Y PRIVADOS, FORTALECE LA CAPACIDAD AUTÓNOMA QUE SE REQUIERE PARA ENCARAR PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN TERRITORIAL COMO LOS QUE ACOMPAÑAMOS. EN AMBAS EXPERIENCIAS, SON LOS Y LAS ACTORES LOCALES – SEAN YA GOBIERNOS LOCALES, MUTUAL REGIONAL O LAS O LOS QUE SE SUMEN A PARTICIPAR Y LIDERAR – QUIENES DECIDEN QUÉ TIEMPOS, QUÉ TEMÁTICAS Y PROYECTAN QUÉ ACCIONES PARA CO CONSTRUIR – CON NUESTRO ACOMPAÑAMIENTO – EL PROCESO DE DESARROLLO TERRITORIAL QUE PIENSAN PARA SUS COMUNIDADES..”**



sos de desarrollo territorial, porque en estos espacios y momentos de las relaciones humanas es donde aprendemos a creer en otros y otros, a compartir miradas, o al menos, a construir acuerdos mínimos para la acción, y esa es la principal estrategia. Luego vendrá qué temas se priorizan, teniendo en cuenta el contexto histórico, el momento actual y por sobre todo las necesidades territoriales y los intereses sectoriales puestos en diálogo.

De las reflexiones de los y las alumnas de la Maestría en DT (FRRa UTN), recuperamos los siguientes análisis que abonan lo que intentamos reflejar a lo largo del artículo.

- **RECONOCER LOS CONFLICTOS PARA GESTIONARLOS:**

Las críticas a las acciones son las que generan conflictos y éstos deben gestionarse a través del diálogo participativo y el reconocimiento de la legitimidad del otro como adversario y no enemigo, tal plantea Mouffe sobre las relaciones políticas en democracia. El reconocimiento del otro como diferente y legítimo posibilita relaciones agonistas, según Chantal Mouffe (2009, op. cit. en Rébola, 2019): “es menos probable que surjan conflictos antagónicos en tanto existan legítimos canales políticos agonistas para las voces en disenso”. En relación a esto, tal lo expresa un alumno de la

MDT, recuperamos del diálogo con los actores políticos de estos territorios, una dificultad para explicitar que hay conflictos en las relaciones que se tejen en sus comunidades. Explicitarlos y naturalizarlos llevaría a revalorizar los conflictos como posibilidades de construir acuerdos diferentes con puntos de encuentro mínimo entre diferentes actores.

- **DESDE LA PROXIMIDAD GESTIONAR LAS DISTANCIAS TRIBALES:** La proximidad en comunidades pequeñas entre actores ins-

titucionales y ciudadanas y ciudadanos de a pie – vecinas y vecinos – es una ventaja en la construcción de cercanía y diálogo sobre todo entre las autoridades del gobierno local y el territorio; pero a la vez el conocerse y reconocer los intereses, posicionamientos ideológicos e identidades partidarias, muchas veces cuando pensamos desde lo moral y como tribus - diría Guadalupe Nogués (2018) -, podría generar grandes distancias. Tal reconocen, sobretudo en la experiencia de Ramona, algunos actores que previo al proceso de acompañamiento del Instituto Praxis, esto era una gran traba para encontrarse a dialogar. Como recupera una de las alumnas de la MDT: “.., hablaba del diálogo y la capacidad de escucha

como las capacidades que tuvo que desarrollar una vez iniciado el proceso de desarrollo local; hacía referencia en las condiciones especiales de las comunas donde la cercanía con el vecino plantea una diversidad de reclamos y discursos muy compleja de gestionar. De aquí se desprende la necesidad de buscar que los diversos actores se sientan parte del proceso y que se propicien espacios de construcción de identidad y pertenencia, como garantías a futuro.”

- **LEER EL PROCESO, RECONOCER A OTRAS Y OTROS ACTORES ES CONSTRUIR LIDERAZGO:** Las y los actores locales, sobre todo con posibilidad legítima para la construcción de li-

derazgos, deben conocer las expectativas, reconocer puntos en común de quienes formen parte del diálogo y profundizar sobre los problemas identificados con sus alternativas de posibles soluciones. Es importante, identificar quienes están predispuestos al diálogo y quienes no, para poder entender cómo se construye territorio. Aquí es preciso reconocer los intereses, motivaciones y recursos con los que cuentan para ello, así como ser conscientes que en esto de los diálogos siempre hay algo que ceder. Sostiene este alumno de la cohorte 2019 de la MDT que son

**“COMO DICE FREIRE, SI LA FE EN LOS (Y EN LAS MUJERES) ES UN A PRIORI DEL DIÁLOGO, LA CONFIANZA SE INSTAURA. EN ESTE SENTIDO, EL ANÁLISIS SOBRE LAS CAPACIDADES TERRITORIALES A LA LUZ DE LAS EXPERIENCIAS DE SAN VICENTE Y RAMONA, NOS PERMITE COMPRENDER QUE LOS DIÁLOGOS SON UNA FUENTE VITAL PARA LA SOSTENIBILIDAD DE PROCESOS DE DESARROLLO TERRITORIAL, PORQUE EN ESTOS ESPACIOS Y MOMENTOS DE LAS RELACIONES HUMANAS ES DONDE APRENDEMOS A CREER EN OTRAS Y OTROS, A COMPARTIR MIRADAS, O AL MENOS, A CONSTRUIR ACUERDOS MÍNIMOS PARA LA ACCIÓN, Y ESA ES LA PRINCIPAL ESTRATEGIA.”**

los actores políticos, “los que tienen más poder”, quien deben fortalecer su conocimiento sobre los y las otras – vecinos de a pie y organizaciones del territorio – para poder tener una mirada sobre el proceso que fortalezca su liderazgo, como una capacidad hegemónica de ejercer el poder en democracia. En este sentido, de las experiencias analizada, recupera el reconocimiento de los actores políticos – Presidentes Comunales de San Vicente y Ramona – que planteaban la posibilidad del diálogo directo con vecinos y que exponían sus valoraciones sobre la participación activa como proceso transformador.

- **DIÁLOGOS PARA LA ACCIÓN:** Tal plantea un alumno de la MDT, que acompaña el proceso territorial en San Vicente, “la capacidad de pasar a la acción que evidencian los actores locales fue, es y será un pilar del desarrollo territorial. También se reconoce el liderazgo del gobierno local, como una capacidad fundamental, para impulsar y motorizar las transformaciones, apostando a un proceso complejo, participativo, abierto y con una dinámica cuyo eje es la construcción y participación de todos los actores de la sociedad civil”. Las prácticas de la gestión de las relaciones humanas, sociales y políticas agonistas en contextos democráticos de transformación territorial, tienen su eje en la posibilidad de dialogar para un qué, para poder identificar problemas compartidos, co construir soluciones en el corto, mediano y largo plazo y pensar y revisar estrategias colectivas. La posibilidad del encuentro emerge como momento dialógico para la acción, cuando descubrimos que hay necesidades sobre las que pensando de forma individual y aislada no podemos mejorar nada, entonces ahí algunos y algunos actores motivan el encuentro, otros y otras se suman para ver qué pasa, y están aquellas y aquellos más desconfiados que lo observan con distancia. El encuentro no se da con esos y esas a quienes no se les comunica lo que sucede, o a las y los que se los prefiere excluidos de estos procesos. Para poder solucionar problemas de todas y todos, la responsabilidad está en quienes son parte del diálogo territorial, buscar acercar a los y las desconfiados e incluir las miradas de quienes se encuentran excluidas y excluidos, siempre son desafíos constantes para la revisión de los diálogos para la acción colectiva.

Si comprendemos que la estrategia del diálogo motiva el fortalecimiento de otras capacidades colectivas, en la complejidad de las diferencias de voces,

tiempos, emociones y creencias que nutren el territorio, las estrategias emergen en el corto, mediano y largo plazo. Las motivaciones de quienes participan se alimentan de esa sinergia que los aglutina, los une y con la cual se identifican.

En esta gestión del diálogo, pasarán actores y facilitadores, habrá tiempos de encuentro y desencuentro, habrá conflictos que lleguen a buen puerto y habrá puertos que nunca se encuentren. Pero lo importante estará en ser conscientes de que en estos procesos, está militancia y constancia de comprender y transmitir que los diálogos son los incansables caminos para proyectarse como colectivos, como territorios.

## NOTAS

1. Ramona es una localidad de 2000 habitantes. San Vicente localidad de más de 7000 habitantes. Ambas comunas se localizan en el Departamento Castellanos, en el centro oeste de la Provincia de Santa Fe (Argentina).
2. Estas reflexiones son resultado de un ejercicio áulico realizado en el Seminario sobre la Dimensión política del Desarrollo Territorial, Módulo Políticas, Instituciones y Desarrollo, dictado por Romina Rébola, en agosto de 2019. Maestría de desarrollo territorial, Facultad Regional Rafaela, UTN. Se recuperan, puntualmente, reflexiones de la alumna Claudia Issauralde y de los alumnos Luis Frosi, Oscar Bottazzi, Javier Nocete, Luciano Parola.
3. Esta información fue compartida por las investigadoras María Emilia Vidal y Romina Rébola en el Congreso Desafíos de la participación en los procesos de desarrollo territorial, organizado por GEPADE (CENUR UDELAR), Salto (Uruguay), agosto 2019.
4. Ver más en <http://mdt.fr.ra.utn.edu.ar/web/Noticias-ampliar.aspx?s=&i=382>
5. Jadivan y Sotorauta (op. cit en Costamagna, 2015): capacidad de agitación o excitación como habilidad para motivar a los actores que estén interesados en participar en redes, convencerles para ser activos en las distintas iniciativas.
6. Las miradas de alumnas y alumnos de la Cohorte 2019, que se recuperan en este artículo, tiene que ver con ejercicios de reflexión y evaluación realizados en el Seminario de la Maestría, que dicta la autora del artículo.
7. Alumno de la Cohorte 2019 de la Maestría en Desarrollo Territorial de la Facultad Regional Rafaela (UTN, Argentina). Luis Frosi, es arquitecto y acompaña junto con las investigadoras del Instituto Praxis, como parte de su proceso pedagógico en la MDT, la experiencia territorial de San Vicente.
8. Recomiendo leer Pensar con Otros de Guadalupe No-

gués (Ver Bibliografía). O bien, visualizar esta charla TED: [https://www.youtube.com/watch?v=ESwDIXXyh\\_Y&feature=youtu.be](https://www.youtube.com/watch?v=ESwDIXXyh_Y&feature=youtu.be)

9. En este sentido, también hay capacidades en las y los actores locales – personales, e incluso colectivas en ocasiones – que a partir del acompañamiento se hacen o logramos hacer visibles. Y otras capacidades sobre las que facilitamos procesos para que sean construidas desde el territorio.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arocena J. y Marsiglia J. (2017) La escena territorial del Desarrollo. Actores, Relatos y Políticas. Penguin Random House Grupo Editorial Editorial Sudamericana Uruguay SA, Montevideo (Uruguay)
- Costamagna P. y Larrea M. (2017) Actores facilitadores del desarrollo territorial. Una aproximación desde la construcción social. . Serie de Desarrollo Territorial. Universidad de Deusto, Instituto Orkestra y Facultad Regional Rafaela UTN.
- Costamagna P (2015) Política y Formación en el Desarrollo Territorial. Aportes del Enfoque pedagógico y a la Investigación acción con casos de estudio de Argentina, Perú y País Vasco. Capítulo 4: Modelo Analítico. Serie de Desarrollo Territorial. Universidad de Deusto, Instituto Orkestra y Facultad Regional Rafaela UTN.
- Madoery, Oscar (2008): Otro Desarrollo. El cambio desde las ciudades y las regiones. UNSAM Edita, Buenos Aires.
- Nogués, Guadalupe (2018) Pensar con Otros, Guía de supervivencia en tiempos de posverdad. Abre, El gato y La Caja. Buenos Aires.
- Rebola, Romina (2019) El diálogo interinstitucional en el territorio. La experiencia del Consejo Consultivo Social de Rafaela (Santa Fe, Argentina) en Procesos y Metodologías participativas. Reflexiones y experiencias para la transformación social”; Editado por CLACSO - UDELAR; Compilado por Pablo Paño Yáñez, Romina Rébola y Mariano Suárez Elías.
- Rébola, Romina Carla (2019) Capítulo 6: El desafío de lo político: Desarrollo Territorial una construcción relacional. Diálogo y capacidades en Rafaela (Santa Fe, Argentina). En Andretich, Gabriela (coordinadora) Transitar el territorio. Reflexiones desde el proceso de formación en Desarrollo territorial. Serie de Desarrollo Territorial. Universidad de Deusto, Instituto Orkestra y Facultad Regional Rafaela UTN.

# ENFOQUES INNOVADORES PARA LA GESTIÓN DE LOS TERRITORIOS CONTEMPORÁNEOS



**GIANFRANCO FRANZ**

*Arquitecto, especialista en Innovación y Desarrollo Sustentable. Actualmente es coordinador de la Red Universitaria Internacional Routes toward Sustainability. Profesor en Economía Urbana y Regional y en Políticas para la Sustentabilidad y el Desarrollo Local del Departamento de Economía y Management, y miembro del programa de doctorado internacional e interdisciplinar en Environmental Sustainability and Wellbeing de la Universidad de Ferrara.*

## RESUMEN

Se muestra la sustentabilidad de la ciudad contemporánea a través de los temas de la adaptación, resiliencia y creatividad. El proceso de colonización del planeta por parte de los humanos, que resulta en la urbanización, nos permite discutir cómo las características actuales de la condición urbana son la fragmentación, la dispersión y el desperdicio. Se propone un cambio cultural desde el paradigma de la sustentabilidad hasta la adaptación, sobre todo en referencia al problema global del cambio climático. Luego se investiga el modelo de Ciudades Inteligentes y de políticas, proyectos, acciones y financiamiento para lograr estos objetivos.

## INTRODUCCIÓN

La sustentabilidad no es una condición que se puede lograr a través de un camino de búsqueda consciente, responsable y comprometido hacia un mundo habitable para el presente y, sobre todo, para los seres humanos del futuro. El cambio climático y la crisis ecológica, que ha acelerado su trayectoria en los últimos cincuenta años, muestran los efectos cada vez más negativos y evidentes de la falta de acción en el territorio, contaminación, pérdida de ecosistemas y biodiversidad, desigualdad y pobreza, distribuidas entre naciones, ciudades, pequeños centros urbanos y barrios.

La compleja escala urbana que se ha alcanzado durante el siglo XX y en el principio del XXI continúa en ascenso; la fragmentación social y espacial es el resultado de un mundo polarizado y segregado en su escala metropolitana, pero también entre áreas geográficas y regiones del mismo país y entre países del mismo continente. El deterioro físico y social de los espacios de vida en la ciudad, la pérdida de suelos agrícolas, el deterioro de calidad de vida por la pérdida de horas en congestionamientos viales, la



inseguridad, la exclusión social, la contaminación del aire, agua, suelo y alimentos, los conflictos sociales y las guerras regionales piden un nuevo renacimiento urbano.

No tenemos una opción, sino una única forma obligatoria. La población del mundo se ha urbanizado en las últimas décadas. La magnitud de este fenómeno ha sido ampliamente descrita en informes mundiales sobre el hábitat y las proyecciones son elocuentes: para 2050, se espera que el 70% de la población mundial esté urbanizada (United Nations, 2014). Precisamente porque este es el mundo actual y la trayectoria hacia la que se dirige todo el planeta estamos llamados a desviar nuestra mirada en el tiempo y el espacio para tener una visión general.

## UNA MIRADA DESDE LEJOS, Y HACIA EL PASADO

Los territorios contemporáneos nos parecen radicalmente diferentes a los territorios conocidos por la humanidad en el transcurso de los siglos y milenios.

Hemos pasado del gran vacío de hace unos 150.000 años atrás, de un planeta despoblado de Homo Sapiens, al “lleno total” de nuestro mundo globalizado. Pequeños grupos de Sapiens africanos comenzaron, hace entre unos 150.000 y 100.000 años atrás, a desplazarse desde África Oriental hacia el norte, atravesando lo que hoy conocemos como el desierto del Sahara, que en aquel entonces era un área cubierta de vegetación. Estos grupos emplearon más de 60.000 años para colonizar Europa y las actuales planicies rusas, en el silencio provocado por una total ausencia de humanos. Otros grupos, descendientes de éstos, dedicaron 100.000 años para llegar a Australia o Alaska, y entre 100.000 y 120.000 para pisar Tierra del Fuego, colonizando así todo el planeta. Un viaje largo y extraordinario, que impuso a los seres humanos como especie dominante sobre todas las otras; los hizo fuertes, de características y rasgos diversos; los hizo evolucionar, transformándolos de cazadores y recolectores en agricultores, constructores de asentamientos humanos que con el tiempo se convirtieron en ciu-

dades; inventores de utensilios que fueron desde las más primitivas herramientas a recipientes para cocer alimentos, desde lanzas a misiles nucleares, desde naves espaciales a teléfonos inteligentes (Cavalli Sforza, Pievani 2011).

Hablamos de nosotros, y nuestro planeta es el resultado de nuestra colonización. Una progresión impresionante. Demógrafos y paleontólogos señalan que hace 100.000 años, la población humana no superaba los 30.000 individuos y 60.000 años después, los humanos habíamos aumentado a 800.000, mientras en el 5000 A.C. llegamos a 20 millones de personas. En la mitad del siglo XIX el número de seres humanos habían crecido a 1.222 millones, y en la mitad del siglo XX, este número literalmente se duplicó. Entre 1950 y 1995, en menos de cincuenta años, los seres huma-

nos nos multiplicamos hasta alcanzar la cifra de 5.849 millones y estamos llegando a los 7 billones de personas previstos para el 2050 (Diamond 1997).

Cien años atrás, al inicio del siglo XX, las 25 ciudades más grandes del planeta se concentraban todas en el hemisferio norte, con una única y bellísima excepción: Buenos Aires, que del hemisferio norte era hija directa. A partir de los años 50 del siglo pasado la urbanización explotó en un largo proceso de de-coloniza-

ción, haciendo crecer progresivamente formaciones urbanas cada vez más grandes, tanto en países occidentales como en zonas de América Latina, Asia y África, que en aquel momento se definían como “tercer mundo”. Una nueva condición urbana que, paso a paso, ha requerido la elaboración de nuevas definiciones analíticas: conurbaciones, megalópolis, áreas metropolitanas, ciudad difusa, ciudad dispersa, ciudad compacta, hasta llegar a la constatación, a fines del siglo XX e inicios del XXI, que la ciudad había lentamente “explotado”, dando vida a verdaderos monstruos urbanos, como:

- San Pablo, Ciudad de México, Shanghái, Mumbai,
- Las metrópolis transfronterizas, como San Diego y Tijuana, Lille y las pequeñas ciudades

**“EL DETERIORO FÍSICO Y SOCIAL DE LOS ESPACIOS DE VIDA EN LA CIUDAD, LA PÉRDIDA DE SUELOS AGRÍCOLAS, EL DETERIORO DE CALIDAD DE VIDA POR LA PÉRDIDA DE HORAS EN CONGESTIONAMIENTOS VIALES, LA INSEGURIDAD, LA EXCLUSIÓN SOCIAL, LA CONTAMINACIÓN DEL AIRE, AGUA, SUELO Y ALIMENTOS, LOS CONFLICTOS SOCIALES Y LAS GUERRAS REGIONALES PIDEN UN NUEVO RENACIMIENTO URBANO.”**

más allá del confín entre Francia y Bélgica,

- Las sorprendentes urbanizaciones lineales que se extienden de Florencia a Valencia, pasando por Génova, Niza, Marsella, Montpellier, Barcelona,
- Conurbaciones globales como Hong Kong, Shenzhen, Guangzhou y Macao.

Tanto en los casos de las enormes masas urbanas metropolitanas, como en las redes de las ciudades difusas, constituidas por nodos de ciudades pequeñas y medianas, como los ejemplos italianos (Venecia, Padua, Treviso, Vicenza) y Nord europeos (el área de Rin y Frankfurt en Alemania), en los que algunas características se presentan como constantes y prácticamente inevitables: la ciudad, ya sea compacta o difusa, continúa invadiendo suelo agrícola, y contaminando el ambiente, consumiendo sin descanso recursos preciados como la energía, el aire y el agua; vivir en un ambiente poco saludable se ha convertido en una condición cotidiana para millones de seres humanos.

A partir de los años '90 del siglo XX asistimos a una desintegración urbana que llamamos fragmentación (Font et al. 2004). Una fragmentación espacial, morfológica y funcional que es efecto de la gran fragmentación social que se produjo con el advenimiento de la sociedad post-moderna a partir de la segunda mitad de la década de 1970, pero que hoy es, al mismo tiempo, causa y motor de una fragmentación social aún mayor, porque los "seres urbanos" que viven en estos fragmentos explotados de ciudad están cada vez menos ligados a la idea de la ciudad, a la idea de vivir en una ciudad específica, a la idea de pertenecer a una sociedad urbana específica. Fragmentos sociales que evocan las pequeñas comunidades locales, el sentido de identidad y pertenencia a un lugar controlable, reconocible, de alguna manera manejable. Más

que una condición real, se trata de una condición deseada, aparente, casi un velo, pero considerado una armadura contra el mundo que se encuentra más allá de los pequeños fragmentos. Fragmentaciones sociales que han dado vida, en menos de tres décadas, a fragmentaciones espaciales que generan otras fragmentaciones sociales en un espiral sin fin de separaciones y nuevas fracturas que empiezan a tener repercusiones políticas, a nivel nacional y global.

Mientras tanto, enormes grupos sociales continúan viviendo alegremente y en parte inconscientemente, una condición de masa dominada por la

tecnología, la técnica y el consumismo. Una condición de masa caracterizada por múltiples formas de mercado: el automotriz, el inmobiliario, el mercado del turismo, el de la alimentación; ninguno de los cuales se transformó en sustentable, desde aquel 1992, año de la Cumbre de Río de Janeiro, cuando el paradigma de la sustentabilidad fue presentado al mundo (Steinberg 2015).

Mercados que pasaron de las condiciones elitistas precedentes a la Segunda Guerra Mundial (La Bugatti, las Isotta Fraschini, la Broadacre City de Frank Lloyd Wright, el Titanic, la comida de calidad a la que tenía acceso una pequeña minoría de personas, etc.) al acceso global, iniciado en Estados Unidos de América en los

años '50, en Europa en los '60, en Japón en los '70 y que posteriormente, a partir de los años '90 se convirtió en un fenómeno siempre más al alcance de crecientes masas humanas.

### FRAGMENTACIÓN, DISPERSIÓN, DESPERDICIO

Las constantes de nuestra época son la fragmentación y el desperdicio sin racionalidad alguna, caracterizados por la inercia engañosa del crecimiento

**"A PARTIR DE LOS AÑOS '90 DEL SIGLO XX ASISTIMOS A UNA DESINTEGRACIÓN URBANA QUE LLAMAMOS FRAGMENTACIÓN (FONT ET AL. 2004). UNA FRAGMENTACIÓN ESPACIAL, MORFOLÓGICA Y FUNCIONAL QUE ES EFECTO DE LA GRAN FRAGMENTACIÓN SOCIAL QUE SE PRODUJO CON EL ADVENIMIENTO DE LA SOCIEDAD POST-MODERNA A PARTIR DE LA SEGUNDA MITAD DE LA DÉCADA DE 1970, PERO QUE HOY ES, AL MISMO TIEMPO, CAUSA Y MOTOR DE UNA FRAGMENTACIÓN SOCIAL AÚN MAYOR, PORQUE LOS "SERES URBANOS" QUE VIVEN EN ESTOS FRAGMENTOS EXPLOTADOS DE CIUDAD ESTÁN CADA VEZ MENOS LIGADOS A LA IDEA DE LA CIUDAD, A LA IDEA DE VIVIR EN UNA CIUDAD ESPECÍFICA, A LA IDEA DE PERTENECER A UNA SOCIEDAD URBANA ESPECÍFICA."**

y la eficiencia, a pesar de un cuarto de siglo de políticas para la sustentabilidad, la reducción de los impactos ambientales, el ahorro energético, la que hoy llamamos green economy y el sueño de la economía circular.

Las categorías culturales del post modernismo se han rebelado contra la racionalidad científica, pero no han sabido proponer e imponer un nuevo aparato cultural racional, sino la pura satisfacción de las necesidades materiales, necesidades dominadas por lo superfluo y el exceso, que se encuentran en la base del gran proceso de desperdicio y dispersión de estos últimos treinta años. Millones y billones de deseos individuales se materializan en acciones e intenciones que se multiplican sin fin, cuyos resultados finales son nuestras ciudades, nuestros territorios, los hábitats humanos y naturales.

Cada ciudadano imaginario se materializa como un actor protagonista de transformaciones pequeñas o grandes, que responden a una racionalidad individual o de grupos sociales siempre más reducidos, conectados quizás a escala global, pero aislados y voluntariamente separados en y por los contextos urbanos que habitan. Las transformaciones de las que hablamos, muy seguido son legítimas y honestamente realizadas, pero perdieron cualquier conexión con el concepto de bien común (Ostrom L. 1990). En muchos países, no obstante, parte de estas transformaciones no son relevantes, son gobernadas por grupos criminales, por mafias, narcotráfico, pero también por el mercado financiero, que a veces está conectado también con los mercados criminales de droga, armas, minerales preciosos y seres humanos. Un gobierno de las transformaciones urbanas, territoriales y ambientales que en muchos casos está dominado, de antemano, por la corrupción política.

Sin duda, la racionalidad de las transformaciones producidas por miles de millones de actores diferentes y autónomos no produce necesariamente una racionalidad colectiva y general. Muchas veces la racionalidad colectiva parece garantizada, de manera nominal por la pertenencia (generalmente

supuesta) de estas transformaciones a la lógica del mercado y del libre intercambio.

En la era postmoderna, el concepto de desarrollo y la lógica del mercado han asumido un poder de justificación igual o superior al de las grandes religiones; tal es así que en China el confucianismo fue tomado por el partido Comunista Chino como un marco para comprender de una manera armónica una ideología socialista vacía de sentido y un mercado carente de cualquier ética capitalista (Latouche 2004 y 2006).

**“LAS CONSTANTES DE NUESTRA ÉPOCA SON LA FRAGMENTACIÓN Y EL DESPERDICIO SIN RACIONALIDAD ALGUNA, CARACTERIZADOS POR LA INERCIA ENGAÑOSA DEL CRECIMIENTO Y LA EFICIENCIA, A PESAR DE UN CUARTO DE SIGLO DE POLÍTICAS PARA LA SUSTENTABILIDAD, LA REDUCCIÓN DE LOS IMPACTOS AMBIENTALES, EL AHORRO ENERGÉTICO, LA QUE HOY LLAMAMOS GREEN ECONOMY Y EL SUEÑO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.”**

Por lo tanto, si una transformación urbana, territorial o ambiental respeta (aún solo en apariencia) las lógicas del mercado y del capitalismo liberal, entonces esa transformación es considerada automáticamente virtuosa y merecedora de beneficios colectivos, sin que sean evaluados, ni ex ante, ni ex post, sus costos (sociales y ambientales), objetivos y éxitos esperados, ni sus resultados.

## DEL PARADIGMA DE LA SUSTENTABILIDAD AL DE LA ADAPTACIÓN

A pesar del escenario sustancialmente negativo que se vive a nivel mundial, continúa el debate sobre la necesidad de lograr un desarrollo sustentable (Brundtland 1987), incluso con todas las contradicciones relacionadas con el desarrollo en sí mismo, que existe en las raíces culturales personales y colectivas a escala global, además de que se ha perdido el concepto de “límites del crecimiento” (Meadows, Green 1972; Meadows, Randers, Meadows 2004). La palabra desarrollo, en términos puramente lingüísticos e intelectuales, de hecho, no contiene el concepto de “crecimiento” (Latouche 2004). No obstante, las políticas y las prácticas de la hegemonía economicista que afectan a la mayoría de las actividades humanas y no obstante la creciente especialización de las disciplinas y del conocimiento científico (Morin 1965), siguen haciendo coincidir, en un matrimonio forzado e irracional, los objetivos del desarrollo y el crecimiento (Sen 1999).

Entre la Conferencia de Río (1992) y la de Kyoto (2012) se presenta con mayor fuerza la crítica radical al concepto de crecimiento, gracias a los modelos con los que se mide la “huella ecológica”, las propuestas sobre el de-crecimiento (Latouche 2006) y el siempre creciente desafío impuesto por el cambio climático, una definición políticamente neutral que, después de la Cumbre de Kyoto, sustituye a la anterior definición, más radical, de calentamiento global (global warming), que indicaba como causa principal del fenómeno el modelo de producción y consumo globales; mientras que el término más actual combina el problema de las emisiones producidas por las actividades humanas con los procesos naturales y milenarios de cambio climático (Bierbaum et al. 2007).

Después de la gran crisis financiera desencadenada a partir de 2008 hemos presenciado una progresiva superación del paradigma de desarrollo sostenible a favor de un concepto más amplio de sustentabilidad, libre del lastre de la noción de desarrollo; concepto que no conseguimos ya separar de la noción de crecimiento. Se trata de una sustentabilidad diferente a la que se impuso a partir de 1992 y que había encontrado como primer y gran campo de aplicación (alcanzando incluso notables sucesos) la preservación de los últimos hábitats naturales del planeta.

Hoy, el concepto y los objetivos de la sustentabilidad se relacionan directamente con el cambio climático y las consiguientes políticas de adaptación, probablemente porque el cambio de clima es evidente e influye directamente sobre la vida cotidiana de cada uno de nosotros, y de manera más evidente que la sustentabilidad misma.

El debate sobre la necesidad de un cambio en nuestros comportamientos individuales y de masa, y una reducción generalizada de los consumos (Latouche 2006) y de una estructural transformación de sistemas de producción, dirigiéndonos hacia una industria verde (green industry) están recibiendo mucha más atención que los discursos del desarrollo sustentable, que tuvieron gran eficacia en el

mejoramiento de las formas de salvaguardia de los últimos hábitats naturales del planeta, pero no fueron eficaces incidiendo estructuralmente sobre los sistemas productivos y los sistemas de consumo de masas.

En realidad, dentro del paradigma de la sustentabilidad, desde los inicios, estaban ya contenidos los principios de gradualidad, mitigación y adaptación, pero no consiguieron afirmarse como etapas hacia una meta final obligada.

La adaptación, en comparación con el concepto de sustentabilidad, que se puede definir como abstracto (a pesar de que nunca lo fue), es un concepto que ofrece la ventaja de una dimensión en la que

se produce un recorrido con etapas intermedias, con la ventaja de tener que pasar por prácticas de mitigación, diseñadas como una fase de transición gradual y, por lo tanto, entenderse como indoloras. El concepto de sustentabilidad se presentó, en cambio, por mucho tiempo y para muchos, como un concepto excesivamente abstracto y teórico, como algo que postulaba una revolución, (más que una adaptación gradual), de la cual, sin embargo, no se comunicó ni comprendió plenamente su necesidad y

su inevitabilidad.

La mitigación, con respecto a la concepción que hoy podemos definir como generalista y abstracta de la sustentabilidad, tiene la gran ventaja de permitir que el sistema general que gobierna nuestras vidas, nuestras economías y nuestros países, continúe reproduciéndose, aportando solamente modificaciones, soluciones innovadoras capaces de reducir los consumos y los impactos con el fin de atenuar los efectos causados por nuestras alteraciones. La adaptación, gracias al tejido social y al sentido común que se ha consolidado en poco menos de dos siglos alrededor del concepto de evolución biológica, goza de la ventaja de ser la consecuencia de la progresiva mitigación. Nos adaptaremos gradualmente, continuando la mitigación, y de ese modo reduciremos también los riesgos, y por lo tanto también los daños, llegando a beneficiarnos de las ventajas

**“POR LO TANTO, SI UNA TRANSFORMACIÓN URBANA, TERRITORIAL O AMBIENTAL RESPETA (AÚN SOLO EN APARIENCIA) LAS LÓGICAS DEL MERCADO Y DEL CAPITALISMO LIBERAL, ENTONCES ESA TRANSFORMACIÓN ES CONSIDERADA AUTOMÁTICAMENTE VIRTUOSA Y MERECEDORA DE BENEFICIOS COLECTIVOS, SIN QUE SEAN EVALUADOS, NI EX ANTE, NI EX POST, SUS COSTOS (SOCIALES Y AMBIENTALES), OBJETIVOS Y ÉXITOS ESPERADOS, NI SUS RESULTADOS.”**



que la adaptación traerá consigo. Todos sabemos que no es así. Sabemos que el cambio climático en curso, a causa del calentamiento global que hemos causado al planeta y a su atmósfera, obliga a tomar decisiones radicales y drásticas; pero nos consuela saber que estamos trabajando en la mitigación de cada una de nuestras acciones de tipo tradicional (y de alto impacto), mientras nos decimos que vamos hacia una adaptación que será nuestra futura cotidianeidad.

Al postular y proponer la adaptación al cambio climático, sin embargo, podemos incurrir en una contradicción interna, tal vez un hiato insalvable. La iguana marina de las islas Galápagos se adaptó al ambiente en el que vive, aprendiendo a nadar y a alimentarse de organismos marinos en lugar de organismos terrestres. ¿Cuánto tiempo le llevó hacerlo? No lo sabemos. ¿Era consciente que estaba cambiando su alimentación? Ciertamente no. Fue motivada por la necesidad y el instinto. La humanidad sabe que tiene que adaptarse para sobrevivir, y hacer que sobreviva el planeta, pero ¿con qué? ¿Qué tipo de condición ambiental necesita? ¿Los habitantes de Zaire y los de Nicaragua son conscientes de que tienen que adaptarse? y ¿a qué cambio climático o ambiental? ¿Los habitantes de Zúrich o Seattle, hacia dónde deben orientarse para considerarse adaptables y, tarde o temprano, adaptados? ¿Nos empuja la necesidad y el instinto, que son fuerzas primarias y biológicas o nos empuja la racionalidad que, en este caso, aparece como sobre estructurada?

¿Queremos adaptarnos a un clima más extremo o buscamos adaptarnos momentáneamente (¿un par de siglos?), esperando poder volver al sistema anterior? ¿Nos adaptamos a nadar, al igual que la iguana marina que nada desde hace decenas de miles de años, o aprendemos a nadar con el objetivo de volver a la tierra y empezar de nuevo, como es costumbre?

## LOS DESAFÍOS DE LA ADAPTACIÓN, DE LA RESILIENCIA Y DE LA CIUDAD INTELIGENTE (SMART CITY)

Existen muchas cuestiones no resueltas en el objetivo declarado de la adaptación. Seguramente tenemos que adaptarnos al cambio climático para reducir los riesgos que este trae aparejados: tormentas, huracanes, derrumbes de tierra, mareas incontrollables, desertificación, aumento de incendios en bosques y ciudades, olas de calor, revoluciones agrícolas, escasez de agua potable, nuevas enfermedades, etc. (WWF 2016).

En este desafío, las dificultades mayores afectarán sobre todo a las sociedades más ricas y complejas, completamente dependientes de las tecnologías, la comodidad y la confianza en el funcionamiento de las redes infraestructurales. Por el contrario, al cambio climático se adaptarán mejor las sociedades menos desarrolladas y menos ricas, porque aún recuerdan cómo sobrevivir con menos, cómo desplazarse y migrar buscando un ambiente más favorable. Es muy probable que sean estas poblaciones más fuertes, pero menos ricas, las que se adapten más velozmente a las nuevas y futuras condiciones climáticas, es decir, de vida.

Los habitantes de los países más ricos deberán enfrentar múltiples desafíos, y todos de larga duración. No será fácil definir las prioridades

para la adaptación al cambio climático, sin embargo, es posible indicar las problemáticas de mayor relevancia y mayor costo para las familias y los gobiernos:

- Los problemas de salud causados por el empobrecimiento de la calidad del aire, las temperaturas, nuevas enfermedades transmitidas por parásitos hoy desconocidos en determinados territorios, y finalmente el aumento del calor urbano;
- El funcionamiento eficiente de infraestructuras en red para la gestión de los fluidos urbanos, pero también para la gestión de los transportes, el aprovisionamiento de energía y las telecomunicaciones;
- Carencia de agua potable;

**“DESPUÉS DE LA GRAN CRISIS FINANCIERA DESENCADENADA A PARTIR DE 2008 HEMOS PRESENCIADO UNA PROGRESIVA SUPERACIÓN DEL PARADIGMA DE DESARROLLO SOSTENIBLE A FAVOR DE UN CONCEPTO MÁS AMPLIO DE SUSTENTABILIDAD, LIBRE DEL LASTRE DE LA NOCIÓN DE DESARROLLO; CONCEPTO QUE NO CONSEGUIMOS YA SEPARAR DE LA NOCIÓN DE CRECIMIENTO.”**

- Aumentos repentinos y difusos de demanda de energía eléctrica destinada a la climatización de espacios de trabajo y residencias;
- Estrés ambiental en los ecosistemas más sensibles (parques nacionales, zonas de deltas, áreas montañosas, glaciares, lagos, etc.);
- Aumento del riesgo de inundaciones, lluvias excepcionales, huracanes y desastres;
- Aumento del riesgo de incendios, tanto en áreas naturales y bosques, como en áreas urbanas;
- Aumento de la erosión, pérdida de playas (daños al sector turístico), y crecientes daños y peligros para las ciudades costeras y los puertos;
- Potencial empeoramiento de los conflictos regionales e internacionales relacionados con el aprovechamiento de recursos compartidos (en particular el agua y sobre todo con fines agrícolas);
- Crecientes dificultades para los sectores sociales más desfavorecidos y con menos ingresos disponibles; los habitantes de barrios urbanos sobrepoblados y con menor calidad edilicia;

Como se puede observar, se trata de una serie estrechamente compleja de problemáticas, que requieren enormes y prolongadas inversiones además de un cambio estructural en el comportamiento de cada uno de nosotros (Bouwer et al. 2004).

Si la humanidad logra adaptarse al desafío del cambio climático, conseguirá actuar de manera resiliente, es decir que conseguirá absorber más fácilmente los impactos causados por el cambio mismo. De hecho, los cambios serán absorbidos causando el menor daño si las comunidades logran reducir la

vulnerabilidad al riesgo de eventos extremos. A fin de cuentas, la secuencia exige: reducción de las vulnerabilidades de riesgo; mitigación de los impactos; adaptación a las nuevas condiciones impuestas por el cambio climático; y resistencia a las crisis; lo cual puede representar el camino hacia la sustentabilidad.

La Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), en el año 2012, definió tres macro-familias de acciones útiles para la adaptación:

- Las “Acciones grises” (Grey Actions), que afrontan adaptaciones estructurales de equipamientos e instalaciones públicas, obras de defensa e infraestructuras;

**“SI LA HUMANIDAD LOGRA ADAPTARSE AL DESAFÍO DEL CAMBIO CLIMÁTICO, CONSEGUIRÁ ACTUAR DE MANERA RESILIENTE, ES DECIR QUE CONSEGUIRÁ ABSORBER MÁS FÁCILMENTE LOS IMPACTOS CAUSADOS POR EL CAMBIO MISMO. DE HECHO, LOS CAMBIOS SERÁN ABSORBIDOS CAUSANDO EL MENOR DAÑO SI LAS COMUNIDADES LOGRAN REDUCIR LA VULNERABILIDAD AL RIESGO DE EVENTOS EXTREMOS. A FIN DE CUENTAS, LA SECUENCIA EXIGE: REDUCCIÓN DE LAS VULNERABILIDADES DE RIESGO; MITIGACIÓN DE LOS IMPACTOS; ADAPTACIÓN A LAS NUEVAS CONDICIONES IMPUESTAS POR EL CAMBIO CLIMÁTICO; Y RESISTENCIA A LAS CRISIS; LO CUAL PUEDE REPRESENTAR EL CAMINO HACIA LA SUSTENTABILIDAD..”**

- Las “Acciones verdes” (Green Action), que consisten principalmente en aumentar las dotaciones de áreas verdes y no impermeabilizadas en las ciudades, con particular atención de las redes ecológicas;

- Las “Acciones suaves” (Soft Action), que intervienen a nivel de la planificación, de los reglamentos y de las normas, sobre todo a nivel local, relacionadas con la comunicación, la sensibilización y los sistemas de alertas.

Muchas de las indicaciones que ofrece la AEMA, como también muchas de las acciones útiles para la adaptación, tienen que ver no sólo con la sustentabilidad como objetivo final,

sino también con el modelo de la Ciudad Inteligente (Smart City), en lo que respecta a la dimensión operativa de la implementación de políticas y tecnologías como conductoras de una siempre mayor eficiencia energética.

El modelo de Ciudad Inteligente, formulado en la primera mitad de los años 2000, a partir de los grupos de pensamiento (think tank) de IBM, parece haber sido ya consumido y superado por la urgen-

cia y el drama de la adaptación al cambio climático, además de los efectos de la crisis financiera y económica que ha atravesado el mundo después del 2008 y que continúa generando inestabilidad aún hoy. El modelo propuesto por IBM, y posteriormente tomado por la Unión Europea, entre el 2008 y el 2010, a pesar de que fue y aún es, un modelo cautivante, ya que se encuentra construido a partir de un enfoque positivo y optimista, no ha dado los frutos esperados, porque se basa excesivamente en las virtudes milagrosas de la tecnología por un lado, sin considerar que buena parte de los individuos no está aún maduro para poder utilizar plenamente las potencialidades tecnológicas disponibles; y por el otro lado, porque demandaba una capacidad de inversión financiera que las Administraciones públicas y los ciudadanos han perdido gradualmente, justamente a partir del 2008.

Por un lado, la pérdida de capacidad financiera, ya sea pública o privada; por otro lado, sociedades urbanas y comunidades locales aún no completamente capaces de hacer un uso potenciado de las tecnologías disponibles, han impedido una consolidación plena del modelo Smart City. Mirando bien, una ciudad en vías de adaptación y siempre más resiliente, es también una ciudad smart y ciertamente es adaptada y resiliente, justamente porque es smart, desde el momento que este último paradigma proponía inversiones en:

- Transporte público local;
- Reducción y control de la movilidad individual por carreteras;
- Progresiva difusión de sistemas de “bicicletas compartidas” (bike-sharing) y “autos compartidos” (car-sharing);
- Uso de teléfonos inteligentes como dispositivos para obtener información, documentos y certificados, reduciendo la movilidad con fines burocráticos y administrativos;
- Modernización de las redes de distribución de

energía eléctrica, a través de las “redes inteligentes” (smart grid) y el almacenamiento inteligente;

- Modernización de los edificios, gracias a las técnicas, tecnologías y sistemas de certificación para los “edificios verdes” (greenbuildings);
- Aumento de los espacios abiertos verdes en las ciudades gracias a las prácticas de “enverdeciendo la ciudad” (greening the city).

Si los objetivos de la adaptación de la ciudad resiliente y de la Smart City se conjugaran dentro de un proceso unitario y virtuoso, la ciudad se convertiría, en algunas décadas, en más sustentable de lo que hoy es. Por lo tanto, los modelos de adap-

tación y las acciones para conseguir una ciudad más resiliente y más inteligente pueden ser considerados, sin problemas, como nuevos procesos hacia la sustentabilidad, ya que cada objetivo y cada acción se orientará a reducir un poco la enorme entropía que la ciudad produce a través de la dispersión, y el desaprovechamiento de energía y recursos, es decir, de calor y carbono (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca

**“EL DESAFÍO DE LA SUSTENTABILIDAD, A TRAVÉS DE LA ADAPTACIÓN, LA RESILIENCIA Y LA SMART CITY TENDRÁ LUGAR PRINCIPALMENTE EN LAS CIUDADES, PERO NO PODRÁ SER GANADO POR LAS CIUDADES, EN AUSENCIA DE GRANDES PROGRAMAS NACIONALES E INTERNACIONALES, PLURIANUALES Y FUERTEMENTE DOTADOS DESDE EL PUNTO DE VISTA FINANCIERO.”**

Ambientale (ISPRA) (2013). Un desafío difícil, pero sabemos desde hace décadas que la ciudad es la más compleja invención humana (Roncayolo 1990).

## **POLÍTICAS, PROGRAMAS, GOBERNANZA Y RECURSOS**

Durante el curso del Siglo XXI los seres humanos, que ya son mayoritariamente seres urbanos, deberán comprometerse con enormes inversiones; muchos países y ciudades estarán comprometidos en este desafío. Sin embargo, muchos países y muchas ciudades no lograrán seguir este camino virtuoso por falta de recursos, por tener que atender otras más inminentes urgencias (pobreza extrema, hambre, necesidad de infraestructuras y equipamiento básico como desagües, cloacas, escuelas, hospitales, etc.) o incluso por una aún insuficiente capacidad cultural de una gran mayoría de los propios ciudadanos (Nussbaum 2011); o, finalmente, por incapaci-

ciudad política de las clases dirigentes.

Todas las políticas, los programas y los proyectos/ acciones de los que hablamos, cumplen a una doble escala, nacional y local, con implicaciones que responden también a niveles supranacionales: Naciones Unidas, Unión Europea, Organización de los Estados Americanos, World Trade Organization, etc. (United Nations System Chief Executives Board for Coordination (CEB) 2014).

El desafío de la sustentabilidad, a través de la adaptación, la resiliencia y la Smart City tendrá lugar principalmente en las ciudades, pero no podrá ser ganado por las ciudades, en ausencia de grandes programas nacionales e internacionales, plurianuales y fuertemente dotados desde el punto de vista financiero.

Las grandes infraestructuras de transporte y los sistemas de transporte comerciales podrán ser modernizados sólo a través de políticas de nivel nacional, con el soporte de todos los niveles de gobernanza supranacionales, existiendo además la necesidad de predisponer relevantes programas de financiamiento con la contribución de grandes instituciones internacionales. Los principales sectores industriales y todo el sector de la agroindustria mundial deberán ser guiados hacia modelos de Industria Verde (Green Industry), justamente por los distintos niveles de gobernanza internacional, entre los cuales, un rol protagónico deberá ser interpretado por la World Trade Organization, incluso a través de la revisión radical de los tratados de libre comercio hasta hoy suscritos y operativos.

La disponibilidad de agua potable se convertirá en uno de los grandes problemas del siglo XXI y atañerá al mundo entero, a los estados nacionales y a las ciudades; exactamente como el tratamiento de los residuos urbanos e industriales. Los estados y las ciudades, en un proceso en cascada, desde las naciones a los barrios, pero favoreciendo sobre todo las prácticas y procesos virtuosos que surgen desde abajo, desde la comunidad, tendrán que definir

**“LA CAPACIDAD FINANCIERA DE PARTE DE LOS GOBIERNOS NACIONALES, CON EL SOPORTE DE NIVELES SUPRANACIONALES DE GOBERNANZA Y DE CRÉDITO INTERNACIONAL, SERÁ EL VERDADERO BRAZO DE PALANCA PARA VENCER EL DESAFÍO DE LA SUSTENTABILIDAD A ESCALA URBANA Y TERRITORIAL. SIN TAL CAPACIDAD, NINGÚN OBJETIVO SERÁ CONSEGUIDO, Y MUCHO MENOS EL DEL LARGUÍSIMO PERÍODO DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO.”**

políticas y reglas eficaces para reducir el consumo de suelo, modernizar edificios (comenzando por los públicos), para regular de manera restrictiva el transporte privado individual. La comunicación, la sensibilización y la diseminación de buenas prácticas, tendrán que tener lugar a diferentes escalas y niveles de gobierno, desde los supranacionales hasta los barriales.

Todos los frentes de intervención enumerados anteriormente requerirán una importante y relevante capacidad de inversión pública, con la única excepción de los instrumentos legislativos (nacionales y regionales) y normativos (locales), que pueden ser actualizados para hacer frente a los nuevos desafíos, incluso a ‘costo cero’ (o casi cero: por ejemplo la circulación a 30 km/h en áreas urbanas centrales y residenciales; la reducción del consumo de suelo; la imposición de criterios ambientales mínimos para el ahorro energético e hídrico en edificios de nueva construcción y/o reestructurados).

La capacidad financiera de parte de los gobiernos nacionales, con el soporte de niveles supranacionales de gobernanza y de crédito internacional, será el verdadero brazo de palanca para vencer el desafío de la sustentabilidad a escala urbana y territorial.

Sin tal capacidad, ningún objetivo será conseguido, y mucho menos el del larguísimo período de adaptación al cambio climático. Es una condición, esta, que requiere una política keynesiana mundial, un Nuevo Acuerdo (New Deal) global, o un Plan Marshall (European Recovery Plan) que, sinceramente, no se ve que pueda ser promovido en ausencia de grandes líderes visionarios, como Franklin Delano Roosevelt o George Marshall (Krugman 2008).

Mientras esperamos que los líderes mundiales adquieran y maduren la necesaria conciencia, es importante madurar y consolidar la conciencia entre los ciudadanos del mundo y la preparación técnica necesaria. Cuando en el 2050, según los datos de las Naciones Unidas, el 70% de la población mundial vivirá en ciudades (United Nations Organization (ONU) 2006), no se podrá seguir dilatando la



respuesta al problema, sobre todo si consideramos que ya hoy es demasiado tarde. La ciudad ha sido la arena y el campo de batalla en el que la Revolución Industrial y la modernidad han iniciado y sostenido, a lo largo de los últimos doscientos años, un progreso y un bienestar colosales para millones y millones de personas. Este progreso y este bienestar, hoy se entienden como una involución en la lucha contra el calentamiento global y la insustentabilidad a nivel planetario. Hoy es necesario cambiar el paso, a partir de acciones estructurales promovidas por los grandes centros del poder político y económico global, para conseguir la realización de millones de micro acciones individuales. Tanto el carácter estructural de las acciones globales, como la capilaridad de las micro acciones, deben ser soportadas por recursos financieros públicos, capaces de reordenar el mercado y modificar el sistema de producción y consumo. Si estos recursos no están disponibles, o son insuficientes, o disponibles por un período demasiado breve, o sólo para algunas naciones o algunas ciudades, el desafío no podrá, en ningún caso, ser ganado.

## TÁCTICAS CREATIVAS

Mientras esperamos que esto suceda (probablemente no sucederá jamás), los ciudadanos responsables tienen la capacidad de promover, de manera creativa, acciones de regeneración urbana y de adaptación a pequeña o pequeña escala, favoreciendo la movilización de la sociedad y las comunidades, empujando desde abajo a los tomadores de decisiones políticas y favoreciendo una progresiva y creciente generación de conciencia. Desde la reutilización y el mantenimiento a bajo costo de edificios abandonados, a las movilizaciones ciudadanas a favor de la regeneración de áreas urbanas en decadencia; de la organización de iniciativas barriales a la gestión de espacios públicos abiertos; de la auto organización de eventos culturales y de integración social, a la organización de grupos y comités de stakeholders con fines colectivos; de la promoción de prácticas

de Urban hacking a aquellas de Guerrilla gardening (nombre oficial de un movimiento global); de las prácticas de Economía compartida (Sharing economy) a proyectos de reciclado y reutilización; de la autoorganización de micro empresas creativas a ocasiones para los makers y los jóvenes creativos, los ciudadanos tienen posibilidades concretas de aportar modificaciones virtuosas a pequeñas escala, de manera capilar, contribuyendo a orientar la toma de decisiones políticas.

La conciencia cultural y la creatividad representan un arma formidable en manos de los ciudadanos. Se trata de dos requisitos que dependen directamente de la cantidad de capital cultural y de capital social

concentrado en una determinada sociedad urbana. La creatividad urbana, de hecho, es la resultante de inversiones sociales y culturales de muchas décadas, dirigidas a las escuelas y la formación, las bibliotecas, la educación y la cultura, el tiempo libre y la socialización. Es obvio que las ciudades y los países en los que el capital cultural y el capital social son más desarrollados, serán las ciudades y las sociedades las que marcarán el camino a seguir. Pero las experiencias y las buenas prácticas ya no pueden contarse, se distribuyen a lo largo de todo el mundo, con verdadera

**“EN UNA SUERTE DE RELACIÓN DIRECTA SUMAMENTE COMPLEJA DE MEDIR (RELACIONES QUIZÁS INÚTILES DE MEDIR, PORQUE CIERTAS CONDICIONES SE PERCIBEN A PRIMERA VISTA, SE RESPIRAN, SE ESCUCHAN, SE SIENTEN, SE DISFRUTAN) EL AIRE QUE SE RESPIRA EN UNA CIUDAD PRODUCE SUBDESARROLLO Y DEPENDENCIA O BIEN, INNOVACIÓN Y CREATIVIDAD. UNA CIUDAD CREATIVA E INCLUSIVA NO TIENE NADA QUE VER CON LA CIENCIA, PERO SI TIENE MUCHO QUE VER CON LA EDUCACIÓN, AUN CIENTÍFICA, DE SUS HABITANTES”**

(LANDRY, 2006).

y propia excelencia, como el caso de Medellín o de Favara, en Sicilia. En una suerte de relación directa sumamente compleja de medir (relaciones quizás inútiles de medir, porque ciertas condiciones se perciben a primera vista, se respiran, se escuchan, se sienten, se disfrutan) el aire que se respira en una ciudad produce subdesarrollo y dependencia o bien, innovación y creatividad. Una ciudad creativa e inclusiva no tiene nada que ver con la ciencia, pero si tiene mucho que ver con la educación, aun científica, de sus habitantes (Landry, 2006).

Una ciudad adaptada, resiliente y sustentable tiene que ver con la ciencia, con los datos duros de las investigaciones científicas, y con instrumentos directamente emanados de las ciencias (clima, químico-

ca, física, geología, biología, ecología, informática, etc.), como también tiene que ver con las disciplinas técnicas y sociales (urbanística, sociología, estadística, economía, psicología, etc.), pero depende fuertemente también de la creatividad, de la actitud hacia el cambio de parte de sus habitantes.

El aire que se respira, exactamente como los datos duros y los instrumentos técnicos, tienen que ser cultivados e implementados en el tiempo, en un contexto urbano espumante, abierto, libre y anti conformista, en el cual el espacio y las acciones de la vida cotidiana son sostenibles o modificadas hacia la sustentabilidad.

Parafraseando a la inmortal Jane Jacobs (1961), es fácil construir hoy una ciudad adaptada, resiliente y sustentable; por el contrario, para hacer sustentable a una ciudad ya existente, necesitamos toda nuestra imaginación.

### BIBLIOGRAFIA

- Bierbaum R. et al. (2007), *Confronting Climate Change: Avoiding the Unmanageable and Managing the Unavoidable*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2007. [http://www.globalproblems-globalsolutions-files.org/unf\\_website/PDF/climate%20\\_change\\_avoid\\_unmanagable\\_manage\\_unavoidable.pdf](http://www.globalproblems-globalsolutions-files.org/unf_website/PDF/climate%20_change_avoid_unmanagable_manage_unavoidable.pdf)
- Bouwer, L. M., et al. (2004), "Adaptation and Funding in Climate Change Policies". In Kok, M. T. J., and H. C. de Coninck. *Beyond Climate: options for broadening climate policy*. Bilthoven, 2004: 173-201.
- Brundtland G. H. (1987), *Our Common Future*, Report of the World Commission on Environment and Development, (conocido como "Informe Brundtland"). <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>
- Cavalli Sforza L.L., Pievani T., (2011), *Homo Sapiens. La grande storia della diversità umana*, Codice Edizioni, Torino.
- Diamond J. (1997), *Guns, Germs and Steel: The Fates of Human Societies*, W.W. Norton, New York City.
- European Environment Agency (EEA) (2012), *Urban adaptation to climate change. Challenges and opportunities for cities together with supportive national and European policies in Europe*, Copenhagen.
- Font A., Indovina F., Portas N. (eds.) (2004), *L'explosió de la ciutat/The explosion of the city*, Barcelona, COAC & Fòrum Universal De Les Cultures, Barcelona 2004.
- Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) (2013), *Planning for Adaptation to Climate Change. Guidelines for Municipalities*, <http://www.actlife.eu/medias/306-guidelinesversionefinale20.pdf>
- Jacobs J. (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, New York. Landry C. (2006), *The Art of City Making*, London.
- Krugman P. (2008), *The conscience of a Liberal*, Norton & Company, New York. Latouche S. (2006), *Le pari de la décroissance*, Fayard.
- Latouche S. (2004), *Survivre au développement: de la décolonisation de l'imaginaire économique à la construction d'une société alternative*, Mille et une nuits Ed..
- Meadows D. H., Green C. (1972), *The Limits to Growth*, MIT Press.
- Meadows D. H., Randers J., Meadows D. (2004), *Limits to Growth: The 30-Year Update*, Chelsea Green Publishing Company.
- Morin E. (1965), *Introduction à une politique de l'homme*, Edition du Seuil, 1ª.
- Nussbaum M. C. (2011), *Creating Capabilities. The Human Development Approach*, Harvard University Press.
- Ostrom L. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press.
- Roncayolo M. (1990), *La ville et ses territoires*, Paris, Persée. Sen A. (1999), *Development as Freedom*, New York, Knopf.
- United Nations Organization (UNO), *United Nations Framework Convention of Climate Change*.
- Handbook, Bonn, Germany, 2006. <https://unfccc.int/resource/docs/publications/handbook.pdf>
- United Nations Organization (UNO) (2014), *Department of Economic and Social Affairs, Population Division. World Urbanization Prospects 2014: Highlights*. United Nations Publications.
- United Nations System Chief Executives Board for Coordination (CEB). *How the United Nations System Supports Ambitious Action on Climate Change*. <http://www.unccd.int/Lists/SiteDocumentLibrary/Publications/>
- Steinberg, P. F. 2015. *Who Rules the Earth? How social rules shape our planet and our lives*. Oxford University Press, Oxford, UK.
- WWF, *Living Planet Report 2016. Risk and resilience in a new era*. Recuperado de [http://awsassets.panda.org/downloads/lpr\\_2016\\_full\\_report\\_low\\_res.pdf](http://awsassets.panda.org/downloads/lpr_2016_full_report_low_res.pdf); recuperado el 15 abril 2017.

# DESCENTRALIZACIÓN, DESARROLLO TERRITORIAL Y UNIVERSIDAD

## REFLEXIONES SOBRE EL PROCESO CUBANO



**PABLO COSTAMAGNA**

*Dr. en Estudios del Desarrollo. Director de la Maestría en Desarrollo Territorial y del Instituto Praxis de la Universidad Tecnológica Nacional Facultad Regional Rafaela, Docente de la Universidad Nacional de Rafaela. Coordinador de la Red DETE.*



**JORGE NÚÑEZ JOVER**

*Lic. Química y Doctor en Filosofía. Profesor Titular de la Universidad de La Habana. Académico Titular de la ACC. Doctor Honoris Causa de la Universidad de Cienfuegos. Presidente de la Cátedra de Ciencia, Tecnología y Sociedad de la Universidad de la Habana. Coordinador académico de La Red de Gestión Universitaria del Conocimiento y la Innovación para el desarrollo local (GUCID).*

### INTRODUCCIÓN

Desde hace varios años, ambos autores venimos interactuando en espacios generados por el proceso descentralizador de Cuba y también, más específicamente, compartiendo distintas formaciones y debates con investigadores e investigadoras sobre la relación entre universidad y territorio.

En julio del año 2019, a partir de nuestras intervenciones en la segunda edición del Seminario Internacional sobre Descentralización y Financiación para el Desarrollo. Fortalecimiento de los poderes locales y su autonomía, que tuvo lugar en La Habana nos planteamos escribir este artículo que tiene como objetivo generar algunas reflexiones y aprendizajes sobre el proceso descentralizador cubano que puedan ser de utilidad en otros procesos en América Latina, con énfasis en el papel de la universidad.

Por supuesto que el modelo cubano de desarrollo difiere de las experiencias de otros países. Sin embargo, puestos todos a pensar cómo enfrentar el desafío común de avanzar hacia nuevos debates del desarrollo puede ser interesante discutir la experiencia cubana.

En particular, el tema de la universidad en el desarrollo territorial ha ido ganando espacio en América Latina y el Caribe (ALC)-y también fuera de ella, es un tema de nuevas construcciones. A manera de ejemplos, la Unión de Universidades para ALC (UDUAL), la más vieja organización universitaria de la Región despliega la red universidad-desarrollo local (DELUNI) que recientemente ha publicado su primer libro (Villar y Mendes, 2020). La Red de Desarrollo Territorial para América Latina y el Caribe (RED DETE) ha impulsado redes entre universidades en distintos países para trabajar en este sentido y tiene una revista, Desarrollo y Territorio que aborda la temática con participación de investigadores. En lógica de programas, Conecta-



DEL (BID Fomin) dedico esfuerzos para potenciar la gestión de conocimientos en desarrollo territorial poniendo la universidad en el centro, hoy mantiene junto con la Red DETE, un potente observatorio; el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED) ha incluido el tema en sus convocatorias de 2019 y 2020. En 2019 se recibieron 21 propuestas de redes.

Enfoques hoy muy influyentes en el imaginario de la política de ciencia, tecnología e innovación, como los de sistemas de innovación (Lundvall y otros, 2009), triple hélice (Etzkowitz y otros, 2005) y cuádruple hélice, Arreglos productivos Locales (Lastres y otros, 2005), el Enfoque Pedagógico para el Desarrollo Territorial (EPDT) y el Enfoque de Capacidades (Costamagna y Pérez, 2013, Karlson y Larrea, 2015, Costamagna y Larrea 2017), entre otros, favorecen la incorporación del tema universidad-territorio.

### EL MARCO

El elemento común que juega como punto de partida de nuestras conversaciones es la complejidad (Edgar Morin, 1984, 2000, 2002; 2005) y con esta categoría el abordaje de los procesos es de manera multidisciplinar y multireferenciada con análisis crítico de cómo se construye conocimiento.

La descentralización está marcada por esta teoría porque Indudablemente influyen múltiples factores e intervienen una gran cantidad de actores ya que claramente es un proceso social y político. Las formas en que interactúan, las distintas ideas presentes tanto a nivel individual como en las instituciones a las que pertenecen, las jerarquías, las capacidades, los recursos, el manejo de los tiempos, la incertidumbre y el no control sobre todas las variables son solo algunos de los elementos de la complejidad.

Proponemos pensar los procesos de descentralización y de desarrollo territorial como emergentes

dentro de esa complejidad y no como ha ocurrido en distintos países de América Latina que trabajaron en forma lineal, jerárquica y no consiguieron sostener sus procesos.

Es primordial dejar de entender la descentralización solo como un tema del sistema de transferencias de recursos y competencias donde el cambio debe hacerse en los municipios y en los territorios, plantear esto, es incompleto.

La historia de nuestros países vinculada a la colonia y las metrópolis muestra cómo se fue configurando un alto centralismo con un perfil de los municipios que fueron por décadas gobiernos de segunda recibiendo baja cantidad de recursos, órdenes y con funciones vinculadas al barrido, alumbrado, limpieza, construcción de obras. En los últimos años aparece el planteo de les pide reconfigurarse, mejorar, pues no alcanza con esas funciones, deben interpretar nuevos temas para los territorios y nuevas formas de hacer.

**“ LA HISTORIA DE NUESTROS PAÍSES VINCULADA A LA COLONIA Y LAS METRÓPOLIS MUESTRA CÓMO SE FUE CONFIGURANDO UN ALTO CENTRALISMO CON UN PERFIL DE LOS MUNICIPIOS QUE FUERON POR DÉCADAS GOBIERNOS DE SEGUNDA RECIBIENDO BAJA CANTIDAD DE RECURSOS, ÓRDENES Y CON FUNCIONES VINCULADAS AL BARRIDO, ALUMBRADO, LIMPIEZA, CONSTRUCCIÓN DE OBRAS. EN LOS ÚLTIMOS AÑOS APARECE EL PLANTEO DE LES PIDE RECONFIGURASE, MEJORAR, PUES NO ALCANZA CON ESAS FUNCIONES, DEBEN INTERPRETAR NUEVOS TEMAS PARA LOS TERRITORIOS Y NUEVAS FORMAS DE HACER.”**

Compartimos el planteo, lo que queremos agregar es que, entre múltiples actores que intervienen en la descentralización aparecen los gobiernos centrales y otro del cual somos parte: la universidad. En ellos nos queremos centrar en un rápido recorrido sobre el gobierno y otro análisis más profundo en la Universidad explicitando nuevamente, que sabemos otros factores quedan fuera del análisis como la real necesidad de trabajar capacidades en los gobiernos subnacionales.

### LOS GOBIERNOS NACIONALES, LA UNIVERSIDAD Y LA CENTRALIDAD DEL CONOCIMIENTO

Los gobiernos nacionales, en el marco de la descentralización, deben iniciar un proceso de cambio que no sea solo compartir poder, competencias y recursos y la universidad debe cuestionarse firmemente sus funciones clásicas para sumar un sistema de re-

lacionamiento basada en la co-construcción donde cambia su relación con los actores territoriales. El cambio de paradigma es indispensable y tiene, una reflexión sobre el poder en profunda relación en cómo construimos conocimiento.

Los procesos de descentralización en América Latina no han tenido los resultados deseados por muchas razones, pero hay algo difícil de cambiar a partir que no es visible para los actores y es cómo influye que los gobiernos centrales y las universidades sean los dueños del conocimiento como parte también de ese proceso histórico iniciado hace siglos.

Son actores que han hegemonizado el saber. La descentralización en América Latina se ha estructurado también a partir de actores que “detentan” el saber para el desarrollo y si eso no cambia, los actores locales no podrán crecer e innovar. No es separar conocimiento de poder, sino, hacer visible que la centralidad también se profundiza por la existencia de un modelo de construcción del conocimiento que desde los inicios de nuestros países funciona en nuestras capitales y en nuestras elites y que, aún más difuminado, sigue hasta nuestros días.

El momento actual necesita que redireccione el aprendizaje hacia un proceso colectivo que reconozca saberes en todos los espacios territoriales. Hacer un cambio paradigmático implica aceptar que en los procesos de descentralización y de desarrollo territorial el conocimiento no solo está en las grandes urbes y sobre todo en las capitales y en un grupo de dirigentes, sino que se encuentra también en los territorios lo que nos obliga a remover nuestras visiones epistemológicas y políticas y por ende, en nuestras prácticas.

En el proceso de aprendizaje debemos reconocer a actores que detentan su propio conocimiento situado permitiéndonos un reconocimiento del otro, donde lo que prevalece no es la transferencia de funciones sino la co-construcción de procesos y que

requiere un giro del poder en la forma de organizar la interacción y que conduce a una deconstrucción de nuestras prácticas.

En este escenario, la lógica del diálogo multinivel tiene gran peso pero debemos interpelarlas seriamente sobre el modo en que montamos el diálogo para que no sea un espacio donde “el centro baje línea” sino que respete todas las personas e institucionalidades.

La descentralización y la gobernanza multinivel incluyen un enfoque pedagógico que suponen un modo de comprender la vinculación, el reconocimiento del otro (de saberes locales, prácticos y experiencias) promoviendo instancias democráticas y de aprendizaje colectivo y que no solo sea un acercamiento más eficiente al territorio.

## EL PROCESO EN CUBA

En la última década Cuba ha iniciado transformaciones graduales en su modelo de desarrollo. Dos de ellas, entre otras, tienen especial importancia para el tema que abordamos. La primera es la transformación en el peso específico de las diferentes formas de gestión y propiedad. Se conserva la propiedad estatal sobre los principales medios de producción como

fundamental, a la vez que la propiedad cooperativa y privada ganan espacio en la estructura económica.

Otro cambio importante es el énfasis que ahora se coloca en el desarrollo territorial, local. Ello debería conducir a desplazar el tradicional modelo centralista, vertical y sectorial a favor de un mayor protagonismo, sobre todo de los municipios. Ello ha quedado refrendado en la Constitución de la República aprobada en 2019.

Ambos cambios guardan relación entre sí porque debería esperarse que las cooperativas, micro, pequeñas y medianas empresas ocupen un espacio importante en los territorios y se conforme un en-

**“EL MOMENTO ACTUAL NECESITA QUE REDIRECCIONE EL APRENDIZAJE HACIA UN PROCESO COLECTIVO QUE RECONOZCA SABERES EN TODOS LOS ESPACIOS TERRITORIALES. HACER UN CAMBIO PARADIGMÁTICO IMPLICA ACEPTAR QUE EN LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y DE DESARROLLO TERRITORIAL EL CONOCIMIENTO NO SOLO ESTÁ EN LAS GRANDES URBS Y SOBRE TODO EN LAS CAPITALS Y EN UN GRUPO DE DIRIGENTES, SINO QUE SE ENCUENTRA TAMBIÉN EN LOS TERRITORIOS LO QUE NOS OBLIGA A REMOVER NUESTRAS VISIONES EPISTEMOLÓGICAS Y POLÍTICAS Y POR ENDE, EN NUESTRAS PRÁCTICAS.”**

tramado más complejo.

En áreas críticas del desarrollo como la seguridad alimentaria y nutricional, la generación de fuentes renovables de energía, el manejo del cambio climático y otros, el desarrollo local aparece como un espacio relevante.

Como es de esperar, este es un proceso donde los gobernadores provinciales, los intendentes municipales, sus respectivos equipos de gobierno y todas las estructuras del poder popular establecidas constitucionalmente, muchas de ellas renovadas recientemente, deben transformar considerablemente sus modos tradicionales de actuación. Lo mismo ocurre, como lo planteamos en párrafos anteriores, con los ministerios, las instituciones dedicadas a actividades de ciencia, desarrollo tecnológico e innovación y por supuesto, las universidades.

En los municipios cubanos, las capacidades de conocimiento están desigualmente repartidas. Si miramos solamente actores colectivos que suelen manejar conocimiento codificado pero cuya presencia en los territorios les permite mayor cercanía a las peculiaridades locales, observamos que en casi todos cuentan con representaciones de asociaciones profesionales, entre ellas: Asociación de Economistas de Cuba (ANEC), Asociación de Técnicos Agrícolas y Forestales (ACTAF), Sociedad de Arquitectos e Ingenieros (UNAIC), por citar algunas. Existen también centros de investigación, grupos, redes, que actúan en los territorios y contribuyen a producir, diseminar y usar el conocimiento generalmente de manera unilateral.

De conjunto, ese tejido de actores, orientado por paradigmas adecuados, puede ser altamente relevante para impulsar el desarrollo local.

Espacio aparte merece lo que consideramos un actor clave con presencia en cada municipio: el centro universitario municipal. Sobre esto volvemos más adelante.

A continuación, comentamos algunas novedades en las políticas y prácticas de gobierno que se proponen remar en la dirección adecuada aunque, como veremos más adelante, hay mucho por recorrer.

1. Una práctica interesante de los últimos años es que el gobierno, encabezado por el presidente de la República, el vicepresidente y el primer ministro, realiza periódicamente visitas de trabajo a provin-

cias y municipios. Un tema clave de las visitas es indagar hasta qué punto gobiernos y sector productivo están cerrando filas con las universidades. En efecto, al parecer, esas acciones están fortaleciendo los diálogos entre actores territoriales, especialmente entre gobiernos y universidades.

A la vez, los ministerios enriquecen sus conocimientos sobre las localidades, observan en

2. La política de ciencia, tecnología e innovación ha recuperado los programas territoriales, abandonados en el período anterior y que ahora se suman a los nacionales y sectoriales. En consecuencia, es de esperar que se formulen y financien en los próximos meses programas que aborden problemas de los territorios. Las normativas generadas al respecto insisten en que esos programas tengan un fuerte componente de innovación, entendida como solución de problemas con apoyo en el conocimiento, la investigación, el aprendizaje. Todo esto contribuye a crear capacidades en los territorios.

3. Los mecanismos para capturar inversión extranjera, importar y exportar, tradicionalmente muy centralizados, comienzan a incorporar a los municipios.

4. Se favorecen los programas de cooperación internacional que impulsan proyectos anclados en los municipios.

5. Herramientas que impulsan el desarrollo local como las estrategias de desarrollo municipal y la gestión del financiamiento a ese nivel, se extienden por el país.

6. Se han creado programas de capacitación para directivos de la administración pública y el sector empresarial orientados al tema del desarrollo local para facilitar la asimilación de los mejores enfoques y herramientas disponibles.

La temática que mayor crecimiento ha tenido en los programas de posgrado que se brindan en el país es la de desarrollo local, cada vez mejor atendida a través de maestrías, especialidades y doctorados. Cuba siempre ha hecho apuesta en la formación y en esta área es muy clara. En nuestras experiencias sabemos que hay que trabajar por un enfoque pedagógico menos tradicional

En setiembre de 2020 comenzará el primer programa de educación superior de ciclo corto (3 años)



dedicado a la formación de gestores del desarrollo local. La idea es que la gestión local incorpore capacidades profesionales hoy poco visibles.

7. En el período más reciente se realizó un intento por transformar la lógica de elaboración del plan anual de la economía, desplazando el tradicional de “arriba hacia abajo” por un proceso donde la participación territorial se exprese de otra manera. Por diversos motivos, entre ellos la escasa preparación de la maquinaria estatal para efectuar este cambio, los resultados fueron escasos, pero el intento mismo es sugerente.

8. Funciona ya en 10 provincias un “programa país” denominado Plataforma Articulada del Desarrollo Integral Territorial (PADIT), financiado por agencias internacionales y respaldado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

9. Se trabaja, en consulta con un grupo de expertos de las universidades y centros de investigación, en una política de desarrollo territorial, entre otras políticas y regulaciones, que deben impulsar el desarrollo local.

Estos son solo algunos ejemplos. Todo ello, sin embargo, transcurre dentro de cambios en un modelo económico que se transforma con lentitud, proceso influido por la creciente hostilidad de la administración de Estados Unidos y la inercia de marcos regulatorios que urge remover.

En síntesis, un gradual proceso de cambios está en marcha y la descentralización y el desarrollo territorial están entre sus objetivos. Es mucho el camino que resta por andar y numerosos los obstáculos a vencer. Uno muy importante es el cambio de paradigma mencionado antes.

## ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA UNIVERSIDAD CUBANA

En este apartado se esbozan algunos rasgos de las universidades cubanas que ofrecen elementos para juzgar sobre sus potenciales contribuciones al desarrollo territorial.

En Cuba, como es habitual en los países latinoamericanos, las universidades son actores clave en los sistemas de ciencia y tecnología (Castro y Sutz, 2010; Albornoz y otros, 2017). Concentran buena parte del potencial humano y son fundamentales para formar talento humano; realizar actividades

de investigación científica y desarrollo tecnológico e incluso promover la innovación.

Al Ministerio de Educación Superior están vinculadas 22 universidades; 22 centros de investigación, desarrollo e innovación de mayor porte y decenas de centros de estudios que realizan esas actividades semejantes. A esto se suman los 130 centros universitarios municipales, de especial interés para este documento como se verá más adelante.

Es posible identificar algunos rasgos de interés del sistema universitario:

1. Es un sistema expandido en toda la geografía nacional. El sistema de educación superior asegura una razonable cobertura nacional. Su red de instituciones ofrece programas de formación de grado y posgrado de nivel adecuado y acceso gratuito, financiados por el Estado. En su mayoría los profesores tienen dedicación a tiempo completo y en los cursos diurnos los estudiantes dedican la mayor parte de su tiempo a la formación universitaria.

2. Investigación e innovación en las universidades. Las universidades cubanas han experimentado en las últimas décadas significativos cambios o “giros” (Núñez, et. al, 2012). En la Reforma de la Enseñanza Superior (1962) se introdujo un “giro a la investigación”. El modelo de investigación que intentó construir la universidad cubana desde aquellos años puede denominarse como un modelo más “interactivo” más que ofertista, donde las agendas de investigación intentan articularse a las necesidades sociales.

Esas características se acentuaron años más tarde cuando se produjo un “giro a políticas orientadas a la investigación aplicada”. Se construyó entonces activamente una política científica universitaria que permitió el crecimiento notable de la ciencia universitaria y avanzó en la vinculación con la sociedad y el sector productivo.

Desde la mitad de los 80s y sobre todo a inicio de los 90s comenzó lo que denominamos el “giro a la innovación” asociado a la idea de fomentar organizaciones que “cerraran el ciclo” investigación-creación de bienes y servicios- en áreas de salud, industria electrónica y otras, para generar innovaciones de importancia social y económica.

En consecuencia, las universidades cubanas, con variable intensidad y resultados, fomentan activida-

des de investigación, desarrollo e innovación articuladas a los sectores estratégicos, el sector empresarial y cada vez más frecuentemente a necesidades territoriales.

### 3. La pertinencia social como valor clave.

El ideal de la pertinencia social ha ocupado un lugar relevante en los debates sobre la educación superior, sobre todo en América Latina y el Caribe. Con unas u otras denominaciones es posible encontrar en las conferencias regionales de educación superior (1997, 2008 y 2018) la defensa del viejo ideal de la Reforma de Córdoba que propone fortalecer los vínculos de la universidad con la sociedad (Vessuri, 2008).

La pertinencia social como valor ha debido enfrentar en las últimas décadas los duros embates, por un lado, de las prácticas mercantilistas y las políticas privatizadoras que son visibles en casi todas partes y por otro, la internalización que criterios de evaluación de la investigación que tienden a enajenar las prácticas científicas y las sociedades (Didriksson, 2018).

En la educación superior cubana se le considera un elemento clave en la conformación de las políticas institucionales y los criterios a través de las cuales se les evalúa. De algún modo esto facilita la incorporación de la problemática territorial a las agendas universitarias.

### 4. Lo territorial en la política de educación superior.

En la primera década de este siglo se produjo lo que denominamos el “giro territorial”. Comenzó con la idea de la municipalización de la educación superior orientada a garantizar el pleno acceso. Por primera vez se crearon sedes universitarias municipales (SUM) en todos los territorios del país, siempre subordinadas a las universidades existentes en todas las provincias. Las matrículas de educación superior crecieron mucho entre 2002 y 2008. Poco más adelante, consideraciones sobre la calidad condujeron a reducir las ofertas municipales y consecuentemente las matrículas.

En aquellos años en que las SUM florecieron, el desarrollo local, a diferencia de ahora, ocupaba un lugar absolutamente marginal en el modelo de desarrollo vigente. En consecuencia, las SUM no fueron pensadas primordialmente para generar desarrollo local, aunque sin duda contribuyeron a fortalecer el

potencial humano que vive y trabaja en los municipios, lo cual sin duda es un respaldo al desarrollo local.

En esta década, las SUM se transformaron en Centros Universitarios Municipales (CUM) y las nuevas formulaciones sobre el modelo de desarrollo, ahora enfáticas en lo territorial, están conduciendo a a resignificar esas organizaciones como actores clave en los procesos de producción, difusión y uso del conocimiento a escala local y a valorar en mayor medida los beneficios económicos, sociales, culturales que ellas generan.

En la última década los objetivos estratégicos y los sistemas de trabajo del Ministerio de Educación Superior (MES) y las universidades vinculadas al mismo, han colocado el fortalecimiento del nexo educación superior-desarrollo local como una finalidad fundamental.

Esa proyección a lo local se favorece, como se mencionó antes, por la presencia de la educación superior en todas las provincias y casi todos los municipios del país. Ello coloca al potencial universitario, con sus capacidades cognitivas, científicas, tecnológicas y de innovación, en contacto directo con las necesidades y demandas de las comunidades, gobiernos, sectores productivos, entre otros, localizados en los municipios cubanos.

## CENTROS UNIVERSITARIOS MUNICIPALES

Un rol muy destacado en el desarrollo local corresponde a los centros universitarios municipales (CUM). Ellos constituyen la principal institución de conocimiento en la mayoría de los municipios. Aglutinan una parte significativa de los profesionales que habitan en esos territorios, lo que les permite, en alianza con los gobiernos y los restantes actores, colaborar activamente en las actividades de formación, investigación, innovación, asesoramiento científico u otras que el desarrollo local demanda (Fernández y Núñez, 2020).

Los CUM tienen la ventaja de la cercanía, la inmediatez, el conocimiento de primera mano de los municipios, de los problemas y expectativas de sus ciudadanos.

Entre las funciones que los CUM cumplen en una u otra medida están las siguientes (Quintero y Núñez, 2020).

1. Asesoría en la gestión de las políticas públicas de los gobiernos locales, enfatizando en las “políticas de conocimiento” (educación básica, formación de técnicos medios, programas de capacitación, formaciones superiores, investigación, etc.) que deben integrarse a las estrategias de desarrollo municipal en cuya conformación ayudan a los gobiernos locales.

2. Promoción en los actores locales de una visión integrada, holística, del desarrollo local orientada al desarrollo sostenible, equitativo e incluyente.

3. Desarrollo de capacidades de emprendimiento en el sector productivo, cooperativas, campesinos, etc. Fomentan el imaginario innovativo.

4. Generan conectividad y sinergias entre actores para impulsar proyectos de desarrollo local.

5. Asesoran en la implementación de proyectos, incluidos los de la cooperación internacional.

6. Sirven de interface entre universidades, centros de I+D+i, casi siempre radicados fuera de los municipios, y las necesidades del desarrollo local en el territorio.

7. Realizan vigilancia tecnológica y participan de la transferencia de tecnologías (energía, vivienda, producción de alimentos, métodos para mejorar la administración pública, etc.), procesos siempre vinculados a espacios de aprendizaje.

8. Énfasis en capacitación de directivos, tanto de la administración pública como del sector productivo. En los niveles municipales no han existido tradicionalmente procesos de capacitación que favorezcan una mejor comprensión de la conexión entre conocimiento, tecnología, innovación y desarrollo local. Los CUM trabajan con esos actores para mejorar sus desempeños.

9. Monitorean el desarrollo local con apoyo de indicadores. Se avanza en el despliegue de sistemas de vigilancia con apoyo de las TIC.

A pesar de todo ello, un estudio realizado por GUCID en diciembre de 2018 sobre cómo se percibe el CUM desde las universidades provinciales muestra que hay territorios donde se les percibe muy bien, se les entiende, se les acompaña, se les fomenta y se les reconoce su importancia; mientras que, en otros, se les mira con una cierta altanería, como algo menor. Pareciera que sobre vive la idea del monopolio del

conocimiento por parte de los grupos de investigación de mayor recorrido y se descalifican o menosprecian a los CUM. Probablemente hay algo de cientificismo en todo ello.

## SE AVANZA EN EL VÍNCULO EDUCACIÓN SUPERIOR-DESARROLLO LOCAL, PERO...

Lo narrado hasta aquí sugiere que la universidad cubana se viene posicionando respecto al desarrollo territorial con creciente intensidad. Mencionemos, sin embargo, algunos de los muchos desafíos que se enfrentan.

1. Las universidades tienen que continuar transformando sus valores, paradigmas cognitivos y organizacionales.

La organización del conocimiento y las agendas de formación e investigación tienen que dialogarse mejor a los problemas territoriales, casi siempre complejos. Los enfoques más tradicionales del conocimiento, la ciencia, la tecnología y la innovación no son útiles para contribuir al desarrollo territorial. Esto implica una tensión con el modelo de investigador tradicional

El enfoque territorial tendrá que seguir ampliando su espacio en los procesos de formación de grado y posgrado, incluyendo la participación directa de profesores y estudiantes en programas de desarrollo territorial. La presencia de “lo local” en los planes de estudio es en general insuficiente. Esto significa valorizar el “conocimiento situado” frente a las formaciones indiferentes a los contextos donde se desarrolla.

Todo ello reclamará mayor interdisciplinariedad, integración de saberes; ampliación de los diálogos con otros actores locales. Nuevos enfoques de la investigación deberán fortalecer la interacción de la universidad con el territorio.

Será necesario comprender mejor la naturaleza social de la tecnología y su compleja relación con la sociedad, aceptando la vulnerabilidad y la incertidumbre, gestionando el riesgo y favoreciendo la resiliencia.

Habrá que entender la naturaleza de la innovación como un proceso social, de co-construcción y preferentemente sistémico.

Será necesario prestar especial atención a la relación del conocimiento con los procesos inclusión/exclusión social (Alzugaray y otros, 2013).

El conocimiento académico deberá informar aún más las políticas públicas y fortalecer los procesos de formulación, seguimiento y evaluación de las mismas.

Especial atención reclamará la formación de potencial humano en los territorios. No es frecuente que se disponga de buenas proyecciones sobre las necesidades presentes y futuras de potencial humano en las localidades; la gestión por atraerlo y formarlo a nivel territorial es francamente insuficiente.

Se deben buscar fórmulas locales, que no serán siempre las de ir a estudiar a las cabeceras provinciales o a otras provincias, sino otras alternativas, como la educación a distancia u otras variantes que están al alcance de todos mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

2. Será necesario fortalecer la institucionalidad para el desarrollo local dentro de las universidades. Entre sus propuestas para construir vínculos universidad-sociedad, Clark (2011), destaca dos herramientas: crear en la universidad lo que él denomina un “centro fortalecido” y crear muchos canales y espacios de conexión, más allá de la universidad, a los que llama “periferias desarrolladas”. Puede decirse que algunas universidades cubanas disponen de centros de investigación y gestión robustos centrados en la temática de desarrollo local con fuerte capacidad de diálogo con la política y la gestión territorial que pudieran considerarse el “centro fortalecido” que Clark reclama. No todas cuentan con capacidades semejantes.

Mientras tanto, los CUM, de algún modo, son lo que en el lenguaje de Clark son las “periferias desarrolladas”.

3. Hay que favorecer políticas orientadas a fomentar sistemas locales de innovación que privilegien la

adquisición y uso de conocimientos y capacitaciones productivas e innovativas. Se requieren sistemas regulatorios que favorezcan la producción, difusión y uso del conocimiento que el desarrollo local reclama, conectándolo con las necesidades, económicas por supuesto, pero también culturales, políticas, sociales de las personas y colectivos.

4. El avance de un programa que intenta articular conocimiento, innovación y desarrollo local requiere el progreso de las políticas territoriales de descentralización de decisiones y recursos y de desconcentración que exige el nuevo modelo económico y social que el país intenta construir. Se avanza en ello.

La descentralización deberá acompañarse de cuotas mucho más altas de participación popular en las tareas de gobierno.

Junto a esto, hay que trabajar en fortalecer la institucionalidad y la profesionalización de la gestión del desarrollo local en los municipios. La clave está en crear capacidades en los territorios. También en esto el rol de la Universidad es clave.

**“LA TEMÁTICA QUE MAYOR CRECIMIENTO HA TENIDO EN LOS PROGRAMAS DE POSGRADO QUE SE BRINDAN EN EL PAÍS ES LA DE DESARROLLO LOCAL, CADA VEZ MEJOR ATENDIDA A TRAVÉS DE MAESTRÍAS, ESPECIALIDADES Y DOCTORADOS. CUBA SIEMPRE HA HECHO APUESTA EN LA FORMACIÓN Y EN ESTA ÁREA ES MUY CLARA. EN NUESTRAS EXPERIENCIAS SABEMOS QUE HAY QUE TRABAJAR POR UN ENFOQUE PEDAGÓGICO MENOS TRADICIONAL.”**

### REFLEXIONES FINALES

Se trata de un cambio estructural importante en las políticas del país, dentro de las cuales, además del profundo debate del sistema de transferencias y del cambio en los municipios, nos lleva a repensar cambios en

otros actores poniendo el conocimiento en el centro del debate.

El municipio deja de ser el último eslabón de la cadena para convertirse en protagonista e implica una mirada diferente que conlleva a construir con los territorios y desde ellos.

Es una transformación que demanda un cambio de paradigma para todos, y este debe hacerse con la mejor coordinación posible.

En este camino se subraya la altísima importancia que tiene el desarrollo de capacidades en varios de sus aspectos: la capacitación para el fomento del



conocimiento, las capacidades institucionales, y el desarrollo del potencial o talento humano, no solo referente a las personas universitarias sino también a técnicos medios y obreros calificados.

Hay un aspecto de las políticas vinculado a la territorialización de la política de ciencia, tecnología e innovación. Recuperar programas territoriales brinda un potencial que debe ser aprovechado en aras de fomentar, fortalecer, las capacidades de gestión del conocimiento e innovación en municipios, provincias, en todos los niveles.

La capacitación de las autoridades y personas con puestos de dirección, ya sea en la administración pública o dentro del sistema empresarial.

Existe en el país un sistema de capacitación para formar personas directivas del sector empresarial y la administración pública. Pero no siempre en estos procesos de formación el desarrollo local ocupa un lugar central. Lo identitario y peculiar de los territorios, a veces se diluye en fórmulas generales que impiden que los programas de formación tributen más al desarrollo local y territorial.

Surgen muchas preguntas ... ¿Cómo construimos capacidades de cara a este paradigma? ¿Cómo construimos diálogos para el cambio? ¿Cómo serán las relaciones multinivel?, ¿cómo un país, que comienza un proceso de descentralización, reconoce que el centro necesita transformación?,.

Todas son importantes pero en esta conversación uno de los planteos es como romper la autoridad epistémica y construir un sistema de relaciones que requiere un giro del poder en la forma de organizar la interacción entre conocimiento, política, territorio y sociedad.

## BIBLIOGRAFIA

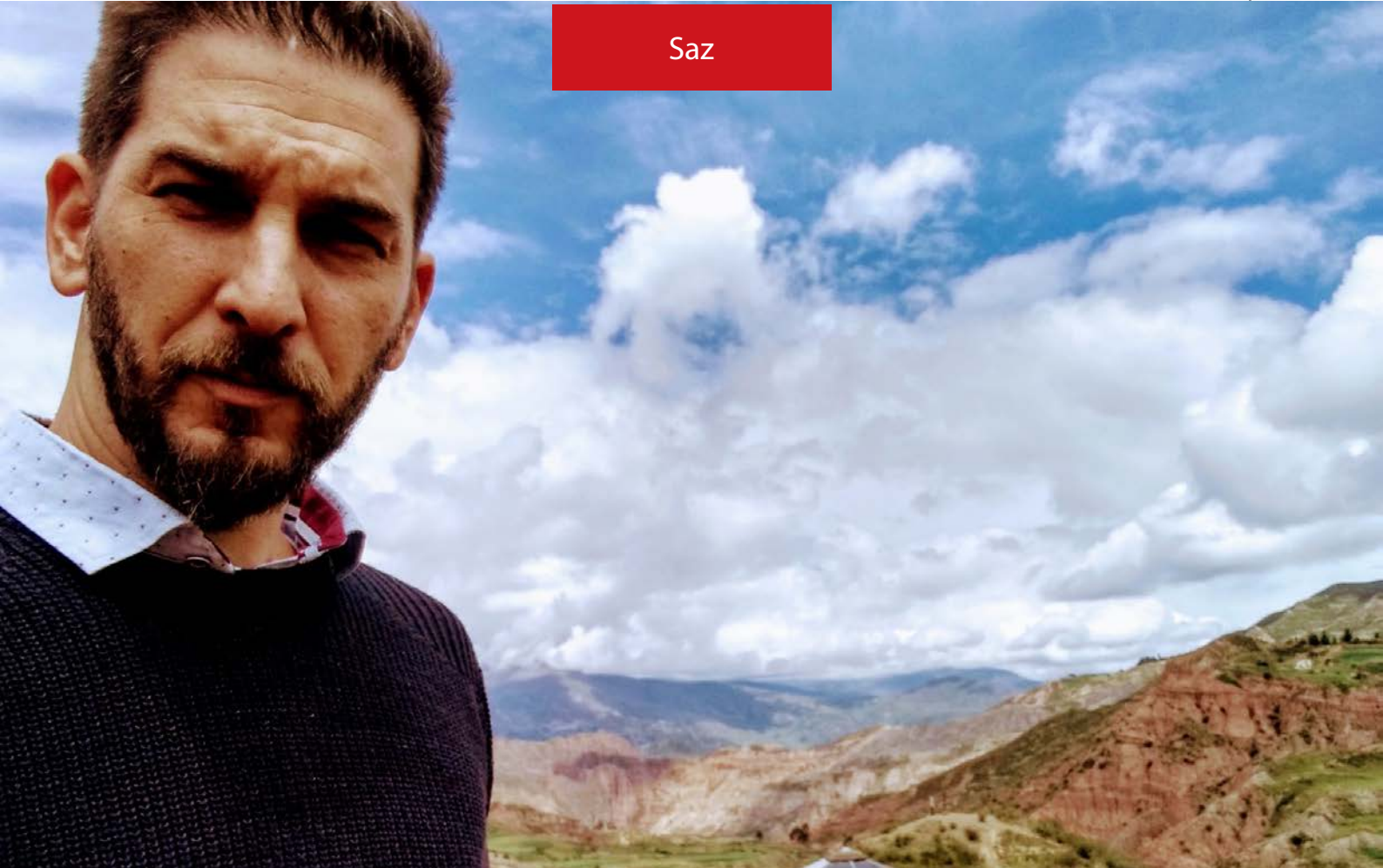
- Albornoz, M. et al. (2017): «Las universidades lideran la I+D en América Latina», Ricyt, pp. 31-44.
- Alzugaray, S; Mederos, L.; Sutz, J. (2013): «Investigación e innovación para la inclusión social: la trama de la teoría y de la política». Isegoría. Revista de Filosofía Moral y Política, n.º 48, enero-junio.
- Castro-Martínez, E.; Sutz, J. (2010): «Universidad, conocimiento e innovación», pp. 102-119. En M. Albornoz y J. A. López Cerezo (eds.), Ciencia, tecnología y universidad en Iberoamérica. Buenos Aires: OEI, Eudeba.
- CEPAL (2017): Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Ca-

ribe [en línea]. Santiago, abril. [Consulta: 2018-11-4]. Disponible en [www.cepal.org](http://www.cepal.org).

- Clark, B. (2011): Cambio sustentable en la Universidad. Palermo: Fundación Universidad de Palermo, Colección de Educación Superior.
- Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) (2018): «Declaración final» [en línea]. [Consulta: 2019-9-10]. Disponible en <https://www.nodal.am/2018/06/preambulo-de-la-declaracion-de-la-cres-2018/>
- Costamagna, P. y Pérez, R. (2013) “Enfoque Pedagógico del Desarrollo Territorial y su relación con los espacios formales y no formales de formación”. Programa Conecta-DEL. Octubre 2013.
- Costamagna, P. y Larrea, M. (2017). Actores Facilitadores del Desarrollo Territorial. Una aproximación desde la construcción social. Serie Desarrollo Territorial. Publicaciones Universidad de Deusto.
- Didriksson, A. (2018): «De la conciencia crítica a la producción de un conocimiento sustentable y de bien social: entre La Habana (1996) y Cartagena (2008) a Córdoba (2018)», pp. 49-60. En Rodrigues Dias, El debate sobre la Universidad en América Latina y el Caribe.
- Fernández, A y J, Núñez (coordinadores) (2020): Creación de capacidades y desarrollo local: el papel de los centros universitarios municipales, 434 pp, Editorial Universitaria Félix Varela, ISBN 978-959-07-2365-0
- Karlsen, J. y Larrea, M. (2015). “Desarrollo territorial e investigación acción. Innovación a través del diálogo. Serie Desarrollo Territorial. Publicaciones Universidad de Deusto.
- Lastres, H. et al. (2005): Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; Contraponto.
- Lundvall, B.-Å.; Joseph, K.; Chaminade, K.; Vang, C. (2009): «Innovation system research and developing countries», pp. 1-32. In Bengt-Åke Lundvall, K. J. Joseph, C. Chaminade J. Vang (eds.), Handbook of Innovation Systems and Developing countries. Building Domestic Capabilities in a Global Setting. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing. ISBN 978-1-84720-609. Luz
- Morin, E (1984). Ciencia con Conciencia. Barcelona. Androphos, Editorial del Hombre.
- Morin, E. (2000) La mente bien ordenada. Barcelona. Seix Barral
- Morin, E. (2002). Los siete saberes necesarios para la educación del futuro. Buenos Aires: Nueva Visión
- Núñez, J; A, Fernández; J, Hernández: “Los giros de la universidad y el desarrollo local” Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación, Universidad del Rosario, Año 8 No 7, diciembre, 2012, Laborde Editor, ISSN 1851-6297, pp.35-50.
- Núñez, J y A, Alcázar (coords) (2015): Universidad y desa-

rollo local: contribuciones latinoamericanas. La Habana: UDUAL, Editorial Félix Varela.

- Núñez, J y A, Alcázar (coords.) (2018): La educación superior como agente del desarrollo local. Experiencias, avances, obstáculos. La Habana: Editorial Félix Varela. ISBN 978-959-07-2240-0.
- Núñez, A, Pérez (coords.) (2018): Desarrollo local y educación superior. Experiencias desde la Universidad de La Habana. La Habana: Editorial UH. ISBN 978-959-7251-27-9.
- Quintero, Noa y Núñez, J. Universidad y desarrollo local en Cuba: papel de los centros universitarios municipales. El caso de San Antonio del Sur en la provincia de Guantánamo, Cuba (2020): La universidad latinoamericana en los procesos de desarrollo local. Experiencias y aprendizajes Alejandro Villar y Anaclara Mendes Tello (compiladores) Universidad Nacional de Quilmes/UDUAL, Bernal / México, 2020| P. 71-80 ISBN: 978-987-558-637-6
- Villar, A y A, Mendes (compiladores) (2020): La universidad latinoamericana en los procesos de desarrollo local. Experiencias y aprendizajes Universidad Nacional de Quilmes/UDUAL, Bernal / México, 2020| P. 71-80 ISBN: 978-987-558-637-6
- Fernández, A y Núñez, J (2020): Introducción pp. V-XVI en Creación de capacidades y desarrollo local: el papel de los centros universitarios municipales, Fernández, A y Núñez, J (coordinadores) (2020), 434 pp, Editorial Universitaria Félix Varela, ISBN 978-959-07-2365-0
- Quintero, N y Núñez, J (2020): Desarrollo local y creación de capacidades. El caso de San Antonio del Sur, provincia de Guantánamo, pp.411-434 en Fernández, A y Núñez, J (coordinadores) (2020), 434 pp, Editorial Universitaria Félix Varela, ISBN 978-959-07-2365-0.
- ONU (2015): Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 [http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1\\_es.pdf](http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf)
- Vessuri, H. (2008): «De la pertinencia social a la sociedad del conocimiento», pp. 459-478. En C. Tünnermann (ed.), La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial de 1998. Cali: Sello Editorial Javeriano, IESALC-UNESCO.



# TRANSFORMACIÓN DE CONFLICTOS Y CONSTRUCCIÓN DE DIÁLOGOS EN LA PROVINCIA NEUQUÉN<sup>1</sup> (ANTES Y CON LA PANDEMIA)

## ENTREVISTA A PABLO LUMERMAN SIROTE



POR MIJAL SAZ

**E**ntrevistamos a Pablo Lumerman Sirote, politólogo, especialista y facilitador de procesos de transformación de conflictos. Desde Neuquén, provincia del sur Argentino, nos sumerge en la situación social y productiva del territorio, las formas de organización de los actores para la construcción de diálogo ante los conflictos existentes, antes y durante la pandemia. Asimismo, reflexiona sobre las acciones a futuro, en el marco de la pos pandemia y los temas relevantes a nivel local y regional.

**- Me gustaría que te presentes y nos cuentes dónde vivís y trabajas actualmente.**

- Bueno, soy Pablo Lumerman. Tiempo atrás me gustaba presentarme como ciudadano del país de las manzanas. El país de las manzanas, en su momento se usaba para dar cuenta del territorio manejado por un cacique que se llamaba Sayhueque que operaba en lo que hoy es Junín de los Andes, San Martín, ese era su centro. Y las manzanas llegaban hasta acá, hasta la Confluencia, eran manzanas plantadas en siglo XVII por algunos curas que habían sido como adelantados en el proceso de colonización. Mascardi en particular, había plantado esas manzanas, y bueno, el territorio en el que vivo, se destaca por las manzanas. Yo nací en Buenos Aires, y cuando vivía ahí mi primera experiencia de contacto con este territorio fue a través de unos jugos, se llamaban jugos "Cipolletti"<sup>2</sup>, eran jugos de manzana extraordinarios. Lo cierto es que yo soy un habitante, digamos, un ciudadano de la Patagonia, me siento así, neuquino, rionegrino. También tengo mi parte porteña pero soy profundamente del sur (se detiene y piensa) desde el sur, pensando desde la región, no?! Bien del sur y hacia el sur. Y eso siempre me identificó, con lo cual, cuando me dediqué a ciencia política, empecé a estudiar ciencia política, el tema del territorio, el sur, el norte, a donde estás ubicado, centro, periferia, siempre ya era un tema para mí. Cuando me fui a Buenos Aires a estudiar, estamos hablando del año 1997, se estaba planificando "el Neuquén del futuro lejano 2020". Y ese fue como un acercamiento también muy temprano a lo que implica ejercitar la planificación territorial a escala, en este caso de una provincia. Así que todo eso se conjugó y a lo largo de mi carrera el tema del territorio, el tema política siempre fueron lugares a dónde volver, o desde dónde partir. Tengo 41 años, tengo 2 hijos, una familia establecida en términos clásicos con la decisión de quedarnos acá. Y hoy me dedico a la facilitación de procesos de lo que llamamos en mi campo transformación de conflictos. Después de la ciencia política me dediqué a la resolución de conflictos en la mediación, y ahí es donde el tema política, territorio se terminó de conjugar con el rol social, que es el rol de facilitador, del que

**"ME ENCANTÓ ESO, EL ENCUENTRO ENTRE EL TERRITORIO, LA POLÍTICA Y CONFLICTO Y LA POSIBILIDAD DE INTERVENIR DESDE LO PROFESIONAL CON ESTE ELEMENTO PLUS QUE ES LA FACILITACIÓN DEL DIÁLOGO; NO SÓLO EL DESEO DE QUE EL TERRITORIO SE ORGANICE SINO CON UNA TÉCNICA PARTICULAR QUE FACILITA ESA ORGANIZACIÓN."**

articula, el que busca los consensos y demás en un contexto determinado. Ese rol, yo no lo tenía tan claro, se me hizo muy atractivo, cuando lo conocí, cuando empecé a trabajar en la Fundación Cambio Democrático como una manera interesante de intervenir en lo público en un principio, en la Política Pública, en la medida en la que me fui metiendo en la comprensión de cómo son los conflictos y qué características tienen en producción de energía social, no solo de confrontación de narrativas sino de generación de oportunidades de futuros alternativos, digamos, en función de la conflictividad misma. Me encantó eso, el encuentro entre el territorio, la política y conflicto y la posibilidad de intervenir desde lo profesional con este elemento plus que es la facilitación del diálogo; no sólo el deseo de que el

territorio se organice sino con una técnica particular que facilita esa organización. Así que bueno, en esta manera atípica de presentarme, hoy por hoy me encuentro definiéndome como un facilitador, a veces también como un mediador, porque he participado en muchos casos concretos de conflictos abiertos judicializados y no judicializados, donde está la empresa, la comunidad, de repente el gobierno, y yo tengo que intervenir en proceso institucionalizado de mediación. Esto es algo que antes se hacía más en forma ad hoc, cada vez más las instituciones lo van

incorporando en sus procedimientos para atender la conflictividad propia de los tiempos que corren, tiempos de altísima complejidad y de vulnerabilidad en donde estos dispositivos resultan mucho más adecuados que los clásicos de adjudicación vía judicial, donde uno decide por todos en función de interpretaciones de la ley que las partes muchas veces ni siquiera tienen presente, no?!. Y entonces, obviamente esos conflictos no se resuelven. Al no ser adecuado el método el resultado no es bueno, entonces el conflicto se hace crónico. Bueno, entonces muchas instituciones han incorporado la mediación. Y últimamente también, en términos de evolución del campo, a mí me empezó a atraer mucho el tema del vínculo de las cadenas de valor global, las cadenas de valor en general, y cómo se enclavan en los territorios; cómo las cadenas de valor se impactan en los territorios porque generan una especie de subordinación de lógica, donde la



cadena gobierna. Acá (Neuquén) también se ve mucho en lo que es el negocio petrolero, con los principales resortes que hacen al futuro de un lugar por la actividad económica predominante, las principales decisiones y procesos se producen fuera del territorio, y lo condiciona fuertemente. Hoy lo vemos con la muerte de Vaca Muerta. Se ve entonces todo el proceso territorial de articulación, de configuración en torno a ese proyecto extractivo que de repente por una cuestión del mercado global ya no es viable, no es rentable; y en un contexto donde tenés 30 mil familias que viven directamente del petróleo y otras 150 mil familias que viven indirectamente del petróleo con su futuro “en las manos”.

**-Bien, vos estás hablando de Neuquén, pero ¿pasa en otros territorios también?**

- Estoy hablando de Neuquén, pero podría hablar de cualquier territorio en donde opera una cadena de valor global extractiva de recursos naturales, porque todas funcionan igual. En alimentos, energía, fibras, etc.

**- Partiendo del contexto que venís describiendo, cuando se presenta alguna situación, conflicto, que involucre a una o gran parte de la sociedad y que requiera de la intervención de un/a facilitador/a, ¿cuáles son las herramientas que se ponen en juego?**

**En tu caso, ¿cómo se inician los diálogos y la gestión?, ¿quiénes más intervienen?, ¿cómo se lleva adelante el proceso de gestión de conflictos?**

- Interesante la pregunta porque ahí hay algo de respuesta. La gente a veces no nombra lo que vive como un conflicto, lo nombra como un problema o como un trastorno o un enredo, otro lo nombra como un conflicto, como una pelea. Y las instituciones frente a estas situaciones también tienen sus maneras peculiares de abordar y de responder, con lo cual todo

es muy situacional acá. Inclusive la narrativa que usas. Pero hay algunas cosas que son constantes. En cualquier tipo de intervención lo primero que tenés que hacer obviamente es un diagnóstico, un análisis. O sea que hay una primera tarea de analizar la conflictiva, los actores involucrados, los intereses en juego, los derechos comprometidos, y eso se hace de distintas maneras pero es fundamental como etapa uno. Ahora, hay una etapa cero que es la legitimación de la intervención. El marco legitimante de la intervención es fundamental para las siguientes etapas. Es mejor en esta etapa que más adelante, porque cuanto más avanzas en el proceso, más dificultad vas a tener para

obtener respaldos y legitimaciones de otros actores, porque son intervenciones que requieren alto nivel de confianza en un contexto de mucha desconfianza, intersubjetiva e interinstitucional. Por eso hay que tener mucho cuidado. Ir sin prisa y sin pausa en esto. Entonces el análisis previo requiere de un contrato, que es ese que se establece con el convocante, el que reporta el problema y que dice “che, acá necesitamos algo que no tiene que ver con lo que estamos haciendo, veamos si podemos hacer dialogándolo o por las vías colaborativas”. En general puede convocar

**“EN GENERAL PUEDE CONVOCAR CUALQUIERA A ESTE TIPO DE INTERVENCIONES, PERO YO VEO QUE HAY LLAMADAS PROVENIENTES DE LA COMUNIDAD O DE LOS ACTORES SOCIALES QUE SON VULNERADOS EN SUS DERECHOS Y NECESITAN ALGÚN TIPO DE GESTIÓN; Y ENTIENDEN QUE LA VÍA DE LA CONFRONTACIÓN ABIERTA NO ES EFICAZ PORQUE NO TIENEN LOS RECURSOS PARA AFRONTARLA Y HACER LO QUE SEA. PERO EN SU ESTRATEGIA DE RESOLVER EL PROBLEMA, BUSCAN LA INTERMEDIACIÓN DE UN ACTOR QUE LOS AYUDE A ESCENIFICAR LA CUESTIÓN Y A ESTABLECER UN DIÁLOGO CON LAS INSTITUCIONES QUE ESTÁN, DE ALGUNA MANERA, GENERANDO ESTA CONFLICTIVIDAD. O SEA, SE AVANZA DE ABAJO HACIA ARRIBA.”**

cualquiera a este tipo de intervenciones, pero yo veo que hay llamadas provenientes de la comunidad o de los actores sociales que son vulnerados en sus derechos y necesitan algún tipo de gestión; y entienden que la vía de la confrontación abierta no es eficaz porque no tienen los recursos para afrontarla y hacer lo que sea. Pero en su estrategia de resolver el problema, buscan la intermediación de un actor que los ayude a escenificar la cuestión y a establecer un diálogo con las instituciones que están, de alguna manera, generando esta conflictividad. O sea, se avanza de abajo hacia arriba.

Entonces la tarea ahí es ayudarlos a visibilizar el tema, y depende mucho hasta qué punto la institu-

ción a cargo de la política que genera este conflicto escuche o no, y la posibilidad de si genera diálogo o no. Y ahí también apareces vos, como facilitador comunitario, y siempre venís un poco pegado a alguien ... por ejemplo, un municipio que tiene un conflicto de tierra, y quiere resolver un conflicto, vamos a poner una feria ambulante que está en una plaza pública; el municipio necesita ordenar eso y llama un mediador. Otra vez, la legitimación viene de la mano del municipio, de uno, entonces cómo se legitima el del otro (actor)? Bueno, la estrategia del diagnóstico es en sí misma, si se usa bien, un mecanismo para legitimar un canal de intervención, porque lo que hace básicamente es hablar con todas las personas y vos mediador intervenís diciendo con claridad: “menganito me llamó para hacer un análisis para ver si es posible tener un proceso colaborativo que pueda abordar el problema actual. ¿Qué te parece?, ¿Podemos hacer una entrevista?, ¿Podemos charlar un poco?”. Y ese es el primer paso para hacer un diagnóstico, hablar con todos los actores y así vas chequeando también la legitimación ... primero el interés que tienen los actores o la visualización que pueden tener los actores de la oportunidad de un proceso así y su vocación para participar en él, así como sus intereses fundamentales y su posición. Y así analizar si hay condiciones o no para avanzar un proceso. Igualmente la información es interesante, el diagnóstico es potente, porque logra generar un registro de múltiples perspectivas sobre lo que está ocurriendo en un contexto donde en general cada uno busca imponer su propia visión de lo que ocurre y eso genera un diagnóstico bastante pobre. Entonces este momento brinda un efecto 360 que ya en sí mismo vale, y es interesante. Pero si hay vocación para avanzar una segunda etapa, para los actores avanzar en un diálogo, se pasa a una etapa de diseño de proceso, donde otra vez, el proceso es clave, porque es el que establece los marcos de confianza preliminares, después el proceso activa toda una cantidad de acciones que hacen que los actores puedan mejorar la calidad de sus relaciones, la calidad de su diálogo y la capacidad de visualizar soluciones creativas a sus conflictos. Entonces, el diseño del proceso en sí mismo es super interesante, y es importante involucrar a los actores principales ya que el mismo diseño del proceso luego guía a consultarles ¿qué les parece?. Podés diseñar un borrador, pero siempre la retroalimentación en la etapa de diseño es importante para evitar tecnocratismos y soluciones de escritorio. Porque, aparte, el mismo ejercicio de diseño de proceso es un ejercicio de construcción de consenso. O sea, vamos a ponernos de acuerdo con las reglas del proceso, nos vamos

a poner de acuerdo sobre el propósito del proceso, nos vamos a poner de acuerdo sobre quién participa en el proceso y la agenda del proceso y las preguntas centrales. Todo eso es un acuerdo primero, antes de ir a los temas. Todo eso se puede trabajar y son triunfos fáciles e importantes.

Para cerrar, luego tenés la implementación del proceso que diseñaste con las partes que tienen distintos tipos de intervenciones, a veces podés facilitar, otras veces podés arbitrar, a veces podés mediar, podés llamar a terceros. O sea, es muy rico lo que ocurre ahí en la negociación per sé, los actores negocian y generan acuerdos, o no. Y luego está la etapa de la implementación de los acuerdos, que es central, fundamental, la más importante de todas, porque lo que hace es testear con la realidad la viabilidad, la pertinencia de los acuerdos, las fallas ... El acuerdo es un proyecto común. La reentrada en el mundo luego de un proyecto común que resulte del acuerdo, es importante pensarlo como que estás plantando una semilla pero es un contexto, a veces puede ser hostil. Un profesor mío de la Historia de Medio Oriente decía “las paz es de los traidores” ... la paz es de los traidores, los que generaron los acuerdos después tienen que defenderlos ante sus bases, sus referentes y todos le van a insistir: ¿qué?, ¿qué negociaste?, ¿cómo?, entregaste... Entonces, ¿cómo trabajar esta resistencia a lo nuevo que trae el acuerdo?; ¿Cómo incorporar y mejorar el acuerdo?. En fin, la tarea de evaluación y seguimiento de la implementación es central, si no lográs esa última parte, todo lo demás fue un lindo ejercicio pero muy frustrante, y después a la gente le agarra “dialoguitis”, porque dice: ¿para qué dialogamos, si después lo que acordamos no va a ningún lugar?!

**- En el mismo sentido de lo que venís expresando, ¿cuáles son los principales obstáculos y los facilitadores que encontrás en cada etapa de este proceso?**

- Cuanto más incertidumbre respecto del futuro, más vulnerabilidad de los actores, más predisposición tienen a colaborar. Cuánto más seguros se sienten de sí mismos, menos. O sea, hay un tema de poder ahí. El poder creo que define bastante lo que facilita y obstaculiza, el tipo de poder que podés construir en el proceso mismo que permite involucrar a otros, y persuadir, y aumentar, y respaldar y crecer. Y también la dificultad que tienen estos procesos de ser aceptados por otros modelos de poder más verticales más burocráticos que tienen que ver también con los conceptos de verdad y de razón.

No me quiero poner muy teórico.

**- Al contrario, me parece que es interesante si puedes profundizar un poco más para entender desde donde estás hablando y estás anclado.**

- El poder social... hay distintos modelos de poder, pero vamos a contraponer dos clásicos: el poder sobre, el poder que me permite imponerme al otro con mis intereses sobre los intereses del otro o mi proyecto sobre el del otro. O aquel que me permite decirle al otro lo que tiene que hacer porque estoy en una lógica jerárquica, donde yo defino y luego controlo lo que se hace y si no se hace lo que se definió, entonces rectifico, busco esa rectificación. En fin todo eso es un modelo, de poder sobre el otro. Lo que se construye en el diálogo por su naturaleza

horizontal, es un poder con el otro, es otra naturaleza de poder, es decir, es otra especie, en ese sentido sí permite acción colectiva, pero desde el otro lugar. A partir del consenso, lo que permite, justamente, es actuar y caminar juntos hacia un lugar. No es que alguien dice: "vamos para allá" y estás obligado a ir. Si el consenso no funciona, el grupo no avanza entonces, porque nadie puede imponerse sobre el otro. Entonces esa naturaleza del "poder con el otro", es en la medida en que tiene capacidad de proyectar futuro y ser persuasiva, lo que hace hacia afuera es convencer a cada vez más gente de la pertinencia de esta propuesta, de esta alternativa. Tiene esa capacidad política de producir legitimidad. Por cómo está construida, y por la convicción que tienen los actores en defenderla hacia afuera. Pero se encuentra con dificultades cuando se tiene que insertar un orden social jerárquico y vertical con desigualdades en donde los número uno muchas veces dicen: "pará, yo no pedí esto. ¿Quién?, ¿por qué este proceso? no, yo no participé". Muchas

veces los "número uno", las élites, el gobernador por ejemplo, sí están en esta mesa y hay que convencerlos, y es un proceso hacia arriba si se quiere porque en ese sentido los procesos de diálogo, salvo que sean pactos de élite, y luego se implementen hacia abajo, también funcionan horizontalmente, porque estamos hablando de los "número uno". Luego la tarea más que nada, es ver si estos acuerdos tienen paredes y piso o el techo ya está ... bajada de línea.

**- ¿Qué ejemplos nos puedes compartir al respecto?**

- Por ejemplo, un acuerdo, para poner un ejemplo extremo. No sé, se me ocurren dos. Uno es el acuerdo que se tomó para definir dónde queda Chile y dónde queda Argentina en la Patagonia. Ahí había

un árbitro. El rey inglés mandó un comité de árbitros que definieran en función de los criterios políticos, geográficos y sociales por dónde debería pasar la línea no?!... Élite. Pero después en el territorio los que definían qué era Chile y Argentina, estaban cuestionado, no era tan fácil bajar esa línea. Todavía hoy uno camina por Aluminé y se siente que está más en Chile que en Argentina. Entonces, hay cuestiones que hacen a prácticas sociales e identitarias que no coinciden. O sea, ese es el gran desafío que tienen los acuerdos de élite. Otro ejemplo extremo es, digo extremo porque quizás se desconecte un poco del desarrollo, pero tiene que ver con los acuerdos de

**"LO QUE SE CONSTRUYE EN EL DIÁLOGO POR SU NATURALEZA HORIZONTAL, ES UN PODER CON EL OTRO, ES OTRA NATURALEZA DE PODER, ES DECIR, ES OTRA ESPECIE, EN ESE SENTIDO SÍ PERMITE ACCIÓN COLECTIVA, PERO DESDE EL OTRO LUGAR. A PARTIR DEL CONSENSO, LO QUE PERMITE, JUSTAMENTE, ES ACTUAR Y CAMINAR JUNTOS HACIA UN LUGAR. NO ES QUE ALGUIEN DICE: "VAMOS PARA ALLÁ" Y ESTÁS OBLIGADO A IR. SI EL CONSENSO NO FUNCIONA, EL GRUPO NO AVANZA ENTONCES, PORQUE NADIE PUEDE IMPONERSE SOBRE EL OTRO. ENTONCES ESA NATURALEZA DEL "PODER CON EL OTRO", ES EN LA MEDIDA EN QUE TIENE CAPACIDAD DE PROYECTAR FUTURO Y SER PERSUASIVA, LO QUE HACE HACIA AFUERA ES CONVENCER A CADA VEZ MÁS GENTE DE LA PERTINENCIA DE ESTA PROPUESTA, DE ESTA ALTERNATIVA. TIENE ESA CAPACIDAD POLÍTICA DE PRODUCIR LEGITIMIDAD."**

paz. Los acuerdos de paz en general tienden a ser pactos de élite y después se dificulta implementar la paz en el territorio. Por ejemplo en Colombia, ¿cuál fue el proceso colombiano?. Se negoció en La Paz, luego se remitió al referéndum y perdieron, la gente dijo que no. O sea la bajada. Pero lo que muchas veces ocurre es que tenés acuerdo, por ejemplo,

la región metropolitana en la Confluencia<sup>4</sup>, como espacio de concertación horizontal de dos provincias, de doce municipios, donde el proceso fue más bien de un acuerdo general político de “hagámoslo”, pero luego se fue más técnico digamos, no? Y después fue muy difícil persuadir, pese a esa horizontalidad que se creó, ese espacio político común de dos provincias y doce municipios de la región metropolitana de la Confluencia, para persuadir a los dos gobernadores de ambos territorios de que le den máquina a ese acuerdo, digamos, no?! que le den recursos, le den músculos, etc. Y eso no era tan fácil, porque implicaba resignar poder. Entonces, otra vez, la tensión sobre las lógicas del poder que se encuentran cuando vos tenés procesos consensuales por un lado y procesos jerárquicos por el otro.

**- Pensando en el marco de lo que vos venías diciendo, me pregunto, ¿cómo se se les otorga voz a quienes participan en estos procesos, sobre todo horizontales y que no la tienen? En estos procesos aparecen actores con cierta timidez, reparo a hablar o se implican más tarde. Y vinculado a éste, respecto de los acuerdos de élite, ¿cómo se valorizan estos acuerdos cuando todos tienen algo para ganar y/o algo para perder? Venías hablando del tema de los acuerdos de élite o recién dabas el ejemplo de los territorios de Confluencia y de los acuerdos generados; entiendo que políticamente se podría dar de baja cualquier tipo de acuerdo cuando no es bienvenido, por el político de turno.**

- O la base

**- Bueno, claro, ¿cómo se gestionan estas situaciones? Cómo se trata de buscar ciertos equilibrios para que todos los actores que forman parte de ese proceso, que todos valoricen el proceso donde todos tienen algo para ganar. Siempre se puede perder también. Pero estos procesos justamente, vos decías que los actores de élite a veces sienten que pierden poder. Bueno, siempre se pierde poder?! (se pierde la conexión virtual)**

- Retomo la pregunta para ver si la agarré. Tiene dos partes. Primero, cómo trabajar en esta asimetría del poder, los grupos vulnerables son por lo general los que más dificultades tienen para interceder y para usar este tipo de herramientas ...

**- Sí, y a veces hay actores que por distintos motivos tienen otro tipo de participación en el diálogo. No pasa quizás necesariamente por la**

**capacidad para dialogar sino del lugar que le otorgamos en el territorio, si creemos que muchas veces pensamos si los invitamos o no a participar, se cruzan un montón de cuestiones, no?**

- Bien, depende del lado que estemos. Por ejemplo, vos sos un municipio y querés hacer un proceso de diálogo para resolver un conflicto de tierras concreto en una ocupación, de tierra, y estás con un intendente discutiendo y están evaluando la posibilidad de un diálogo. Entonces, bueno, hay un mediador, hay un facilitador trabajando con ellos, armando la lista y de repente el facilitador dice, “bueno, vimos en el mapa de actores, está “Oscar Cuevas” que es el referente del Barrio Unión, que es uno de los barrios ocupados”. Y el intendente dice, “no, ese no, ese es la contra, ese se va a meter y va a boicotear todo”. ¿Por qué lo dice? Lo dice con toda la racionalidad de la política. Obviamente voy a meter a mi adversario político en un espacio, ¿para qué?, para que me ponga en la cara, me esponga y .mejor no. Entonces, el criterio de conflictivo no, conflictivo no, “porque va a boicotear”, responde a una mirada del mundo donde justamente hay que reducir, prevenir a partir de excluir a el actor conflictivo. Nosotros tenemos una historia típica de niños que es la Bella Durmiente. Es esta quinceañera que le hacen una fiesta y por no invitar a hada Maléfica, al conflictivo, qué ocurre? Se hechiza a la niña. El hada hechiza enojada por haber sido excluida. Bueno, lo mismo pasa muchas veces en los procesos, que no son exitosos justamente porque excluyen a los actores claves, por lógicas que son racionales desde un punto de vista, desde el punto de vista de salvar la cara de, ponéle del intendente o evitar costo político, pero desde el punto de vista de estos procesos son muy negativas. Ahí es donde la lógica del poder a veces choca, no? Hay una cultura política que te dice, es totalmente contributivo invitar al adversario a la misma mesa.

**- Entonces, ¿hay ciertas resistencias a los procesos, hay tensión? Dejar que la tensión emerja y que se sitúe en esta situación puntualmente, puede generar beneficio más allá de altos costos. Porque, por ejemplo, que un intendente o que un líder político se tenga que sentar a la mesa con quienes él inicialmente siente o tiene un historial de tensiones, donde no necesariamente se ponen de acuerdo puede ser un costo político, pero puede ser un beneficio político a mediano o largo plazo.**

- Totalmente, son riesgos que los actores en gene-



ral por ser muy conservadores no están dispuestos a correr. La perspectiva conservadora diría: “sí, es verdad, puedo ser beneficiado por dialogar con mi adversario en un problema común, eso es posible. Pero no me quiero arriesgar porque los costos son mayores a priori”.

**- ¿Y eso tiene que ver con que tenemos cierto déficit en este ejercicio del diálogo?**

- Sí! Nuestra cultura no es dialógica. La cultura política predominante está mucho más vinculada a la política del amigo-enemigo que a la de la deliberación ... requiere de un cambio cultural. Porque aparte la cultura también te programa, para pensar, ¿Por qué la Argentina hace 30 años que viene en un proceso socio-económico ...la calidad de las instituciones, o sea está bien con la democracia, recuperamos la democracia, pero hace casi 40 años se recuperó más o menos, desde ese mismo momento, particularmente en los 90' hay un proceso de degradación de lo público. Algo pasa ahí!.

Digo dos cosas más, porque quedaron pendientes. Hay distintos enfoques de esta tarea. Los enfoques más clásicos de la mediación y de la facilitación, no dan elementos para intervenir sobre el orden, el contexto. Plantean “mire, éste es el proceso, son las partes, tienen que encontrarse, dialogar, llegar a un acuerdo o no”, y el facilitador es un neutral que administra el proceso. Esta es la escuela clásica norteamericana de la mediación que plantea, vamos a buscar trabajar sobre los intereses, corramos en la discusión sobre los derechos, las partes definen qué les gusta, qué no les gusta, y yo no voy a tener como facilitador ninguna opinión sobre la agenda ni los resultados. Eso es un modelo, un modelo que no funciona en América Latina. No funciona ¿por qué? Porque, no solamente por cuestiones culturales, sino estructurales, en los niveles de la asimetría del poder, la calidad institucional de las organizaciones y territorios, requiere un trabajo plus ultra de

involucramiento, de arremangamiento de los operadores y de jugarse también por los resultados, no cualquier resultado. Por ejemplo, un enfoque que a mí me sirve mucho para hacer intervenciones, es el enfoque en los Derechos Humanos. Un proceso no puede hacer daño en términos de violación a los derechos humanos.

Entonces, es una vara que me permite desempeñar un proceso compatible con los derechos humanos, sobre la base de los derechos de las partes, y en este sentido, el proceso tiene que respetar, por ejemplo la información, por ejemplo capacidad de salida. No puede ser forzado. En fin hay una cantidad de elementos para salvaguardar el proceso de ser violatorio de los derechos humanos. Y por el otro lado los resultados no pueden ser violatorios a los derechos. Son dos varas de compatibilidad.

**- Trabajar desde ese enfoque, ¿qué te garantiza como intervención?**

- Bueno, uno perder muchos clientes, pero no importa. Ganás mucha satisfacciones.

**- Claro, uno trabaja bajo ciertos parámetros, éticos por un lado y de enfoques**

**además.**

- Y sí, más porque está jugado con un campo, o sea, a mí me gusta esto porque hace una filosofía ... No es solo una cuestión de lo profesional, es filosófico; vos decías, es una cuestión evidentemente política. Tenés los momentos dónde cobrás por tu trabajo y los momentos donde los donás a la causa. Pero, y cuando posible una u otra, el tema de la compatibilidad con los derechos humanos es clave. Es una perspectiva fundamental. Otra perspectiva que yo últimamente empecé a asumir como propia es la perspectiva de género. También es de derechos humanos, pero bueno, tiene una especificidad. Otra es la intercultural, el tema de los distintos grupos culturales que están involucrados. Si el diseño de tu proceso contempla a los derechos humanos básicos

**“PRIMERO SE CONFORMÓ EL GRUPO A PARTIR DE UNA LÓGICA DE CONFIANZA PERO CON LA BÚSQUEDA DE OBTENER ACTORES INVOLUCRADOS QUE ESTABAN EN VEREDAS MUY OPUESTAS. PORQUE EL DESAFÍO ERA, SI ESTOS ACTORES QUE ESTÁN EN LAS VEREDAS OPUESTAS, COMO LOS QUE PLANTEAN LA “TIERRA PROMETIDA”, SE ENCUENTRAN Y SE DESPOLARIZAN, VAN A TENER UNA MIRADA COMPLEJA DE LA REALIDAD Y ESTO VA A PERMITIRLES TOMAR DECISIONES MÁS INTELIGENTES. Y SENSIBLES AL OTRO. Y PREVENTIVAS DE CONFLICTOS DESTRUCTIVOS POR DELANTE.”**

de todas las partes, y aparte tiene una perspectiva de género, tiene una perspectiva de interculturalidad, entonces garantizás que aquellos que tienen más dificultades para hacerse valer en espacios normalizados por la cultura predominante, hacer valer su voz; les das muchos más elementos y capacidades para poder incidir en este proceso.

**- Claro!. A esto me refería a cuando te preguntaba por lo de dar voz a quienes no la tienen. Entonces, cómo se incluyen todas esas perspectivas y cómo se ponen en juego en estos procesos.**

- Bueno, en los tres momentos, cuando vos analizás, es muy importante acceder a estas voces y a estas perspectivas, y trabajarlas fuertemente. Un ejemplo, nos contrata la ciudad de Buenos Aires<sup>5</sup> (gobierno), para facilitar el diálogo con las cooperativas de los cartoneros y para reformular la política de la recolección de residuos en la ciudad. La estrategia compatible justamente, con los derechos humanos, fue empezamos por las propias cooperativas. Antes de hablar con cualquier otro, empezamos por ahí y en particular con las cooperativas más frágiles, más vulnerables. Y después terminamos con las empresas, al final de todo. Entonces en nuestra construcción del registro de lo que ocurre en un lugar, empezamos por las voces de los más marginales, de los más débiles. Y vamos construyendo el proceso en función de eso. Porque por algún lugar tenés que empezar, pero ¿por dónde empezás?, ¿por los capos?, ¿o por los subalternos?. ¿Por el superdog o por el underdog?. ¿Por dónde empezás a conversar sobre lo que ocurre? Bueno, empezás por el underdog.

**- De abajo hacia arriba, en todo caso...**

- Y sí, porque estás entrando en un conflicto asimétrico necesariamente, o sea, todo tipo de conflicto tiene asimetrías, siempre hay actores perjudicados que no tienen voz. Se pelean mamá y papá, y los pibes... están ahí, sufren, no tienen voz, en fin. Entonces el proceso tiene que ser en ese sentido sensible ... y hay que estar bien entrenado en esto.

**- Yendo a Neuquén puntualmente y a las experiencias que vos estás vivenciando allí, y con el tema de la explotación productiva, de hidrocarburos y medioambiental. ¿Cuáles son los conflictos que hoy por hoy tienen en el territorio y cómo los gestionan?**

- Bueno, obviamente hasta diciembre Vaca Muerta<sup>6</sup> fue un conflicto por una lógica expansiva de la

actividad extractiva en detrimento de otras actividades económicas, o bien en tensión con otras actividades y economías, así como comunidades de trabajadores. El proyecto generaba una cantidad de conflictivas que tenían distintas maneras de tramitarse, muchas de ellas empezando por el diálogo, y muchas otras no... pero era un vector de conflictiva fuerte Vaca Muerta, territorialmente hablando. Y ahí se notaba la inadecuación institucional para este proyecto y su conflictividad, la inadecuación que tenía las institucionalidad territorial para poder tramitar esa conflictividad, fundamentalmente por la desarticulación, la desorganización institucional del territorio. La región metropolitana de la Confluencia como esfuerzo político de convergencia de jurisdicciones para gestionar un territorio impactado masivamente por este proyecto, fue un intento de responder interesante y estratégico a este desafío, que tuvo y hoy tiene todavía unos capítulos por delante y tenía otros capítulos por detrás... No es tarea fácil, no?!

Pero sí es un espacio para conversar sobre los impactos, por ejemplo, en su momento la pregunta era por dónde pasa la traza del tren de Vaca Muerta. Esto es como un ejemplo del conflicto, no?! Y bueno, pasa por acá, pasa por allá. Los intendentes dicen una cosa, YPF<sup>7</sup> dice otra cosa, los gobernadores dicen otra cosa, no se ponen de acuerdo... y la verdad que uno puede notar mucho déficit ahí en la capacidad de procesar esta conflictiva. Y también explica los problemas del proyecto mismo de Vaca Muerta, o las dificultades para convertir este proyecto en un factor de desarrollo sustentable. Digo uno respecto a lo que es emblemático a la industria extractiva petrolera, que fue desde los 90's la joya de la corona. Antes había sido la revolución del Chocón en los 60's, y antes había sido el desarrollo del oasis irrigado, del valle, con fruta, con la manzana y la pera como principal recurso extractivo. Todos estos proyectos tuvieron grandes impactos en el territorio, generaron y reconfiguraron la organización política del territorio y son también motores de ello. Y estamos hablando siempre de un territorio interjurisdiccional, o sea por lo menos atravesado por dos provincias. Hoy entonces el conflicto fundamentalmente está asociado a la crisis de sustentación económica del territorio porque no hay turismo, no hay petróleo, el gas está ahí y no hay ductos, no hay infraestructura, o sea está paralizada la actividad hidrocarburífera. Y el turismo que es segunda fuente de ingresos.

**- Sí, estamos asistiendo una situación muy es-**

**pecial por el tema de la pandemia también, que provocó que todas las actividades a lo largo del país y de la región y del mundo estén paralizadas básicamente.**

- Exacto. De hecho, la pandemia genera como un efecto en sí, de suspensión generalizada. Pero si se tienen los procesos, más trayectorias históricas, te dan una contracción del área irrigada, del suelo productivo reemplazado por crecimiento urbano, la economía de servicios crece un montón ... no te quiero dar más datos así, socio-económicos, sobre la geografía económica, lo que quisiera en realidad es darte la pauta de la conflictiva que tiene que ver con una ciudad metropolitana que crece sin planificación, y por ende todo lo que es tomas de tierras, el 30% del territorio es toma, es decir, tiene situaciones de irregularidad, en el acceso al suelo y problemas derivados. Hay un gran problema actual y futuro vinculado a la calidad de los ríos, o sea, los ríos que son la fuente de todo, de la energía y demás, tienen un caudal decreciente, y cada vez más contaminado, y la contaminación está muy asociada al crecimiento urbano. Fundamentalmente al crecimiento urbano, aunque hay contribución de agroquímicos y de hidrocarburos.

O sea el tema de la sostenibilidad ambiental desde todos los puntos que se la pueda analizar está comprometida, con toda la abundancia, estamos hablando de la principal cuenca hidrográfica del país que nace y muere en el país. No es la cuenca Del Plata, es la segunda en ese sentido, pero la cuenca del Comahue<sup>8</sup> es muy fuerte y per cápita es la que más agua provee de todas, porque tenemos una baja densidad poblacional, comparativamente, por lo que todavía es abundancia pura... mucha tierra. A ver, tenemos enormes problemas para salir de la lógica del enclave. Entonces los conflictos derivados de la lógica de enclave como manera de organizar el territorio, tienen que ver con eso, tienen que ver con la falta de planificación y de cuidado de los bienes comunes, porque el estado se convierte en un gran loteador. Te loteo el petróleo, te loteo los recursos... no hay planificación. Política de loteo.

**- Vos participas del Grupo de Diálogo Neuquino. ¿Cómo surge este grupo?, ¿Qué objetivos tiene y en qué espacios interviene? Y ante esta situación puntual que describiste, ¿cómo abordan estos temas desde el grupo?**

- Bueno, el espacio surge en torno justamente al tsunami que implicaba Vaca Muerta en 2014 para

la región. Tiene mucha historia porque tiene una cultura del diálogo y de la planificación territorial tanto en Neuquén como en Río Negro. Las personas que crean al grupo de diálogo ya tenían historia de involucrarse en este tipo de agendas, de interesarse y ocuparse. La originalidad es que el diseño del espacio buscaba ser mucho más diverso en su formación que otros espacios de la misma naturaleza que buscaban juntar mentes para planificar el territorio. Entonces el grupo buscaba involucrar a los actores, no solo a los pensadores, sino a los actores que también piensan, y en base a ese pensamiento y acción construyen. Entonces el enfoque sensible del conflicto que provocaba por un lado, que estén los que decían “Vaca Muerta implica tierra prometida”, y los que decían “Vaca Muerta es sólo el sacrificio”. Que en realidad es el gran debate sobre los modelos de desarrollo, no?! Entonces lo que había ocurrido es que Neuquén se había encontrado con una conflictiva enorme en torno a “Vaca Muerta sí”, “Vaca Muerta no”, aunque había un consenso social respaldando el sí, porque hay cien años de una sociedad que explica su vitalidad también por la renta generada por la industria extractiva, pero al mismo tiempo con muchas dudas y con grupos fuertes diciendo no, no así, no de esta manera no!. Y por distintas razones. Entonces, esa tensión y esa polaridad generaba escenas de muchos conflictos y los conflictos más emblemáticos tienen que ver con los conflictos por la tierra en donde el crecimiento físico de la actividad extractiva a través de la nueva inversión, Chevron e YPF mediante, provocaba una situación en el territorio de mucha tensión por los usos y también por el dominio, viejas peleas por el dominio del territorio entre comunidades Mapuche, entre “dueños”, propietarios con papeles de la tierra, tierra fiscal, y la tensión preexistente. Antes del petróleo, antes del “quilombo petróleo” ya había un conflicto de tierras no resuelto. Una lógica status quo más o menos, pero cuando llega el petróleo, valoriza la tierra y genera efectos socio-económicos que ponen a todos los actores a protestar por los derechos. Entonces, ese fue como el pecado original de todo esto. En lugar de sanear los conflictos antes de generar la inversión, avanzó la inversión y lo que hizo fue enervar los conflictos.

**- Eso es parte de lo que empezaste a hablar al principio de la entrevista, sobre la importancia de ir construyendo los diálogos, de tener un buen diagnóstico, y de ir legitimándolo para no llegar a una situación de conflicto extremo a partir de la decisión de las élites.**

- Exacto. Y eso tiene que ver fundamentalmente, por un lado, desde la perspectiva de cualquier intervención que busca generar diálogo, necesitas hacer un diagnóstico previo sí o sí. Pero si está un proyecto en desarrollo, también hay salvaguardas para poder prevenir, o sea vos querés financiar ... vos sos Chevron, vos sos un banco, Wells Fargo, finanzas YPF que mete los equipos a perforar, y genera un marco legitimante en legislatura neuquina en el acuerdo YPF y Chevron. ¿Por qué en la financiación del proyecto, cuando se consideraba la factibilidad geológica, no se consideró la actividad socio-económico y no se planteó que aparte de la actividad de los ductos había que regularizar el tema dominial?, ¿Por qué no? Esa es mi pregunta. Porque en los términos del acuerdo el inversor Estado ¿por qué no se pusieron esas salvaguardas?, ¿Por qué no?. Y yo te digo por qué no. No hay, no está dentro del esquema de la financiación del desarrollo, menos aún privada, consideraciones respecto al contexto social, económico y territorial en donde el proyecto se financia. No hay consideraciones. Salvo si hay rutas o no hay rutas para acceder fácil o no fácil al recurso.

**- Lo que vos estás planteando es que en estos proyectos no se considera el desarrollo con foco en las personas, en los actores que conforman el territorio; se desconoce que el territorio tiene una sociedad local, que tiene su propia dinámica, que tiene su propia cultura e identidad.**

- Bueno, todos estos registros no están, pero no solamente no están en los financiadores, tampoco están en las autoridades.

Entre los principales defensores del interés público se prioriza la renta generada por la inversión y la actividad económica y el empleo. Y lo otro no. Lo otro es palo en la rueda.

**- Y entonces, a partir de ese contexto que vos estás describiendo ¿cuáles son las estrategias y las acciones que está poniendo este Grupo de Diálogo Neuquino en la mesa local?, ¿cómo aborda las cuestiones de sus integrantes y la relación de construcción de poder y donde entran los intereses locales, provinciales, nacionales e internacionales?**

- Primero se conformó el grupo a partir de una lógica de confianza pero con la búsqueda de obtener actores involucrados que estaban en veredas muy opuestas. Porque el desafío era, si estos acto-

res que están en las veredas opuestas, como los que plantean la "tierra prometida", se encuentran y se despolarizan, van a tener una mirada compleja de la realidad y esto va a permitirles tomar decisiones más inteligentes. Y sensibles al otro. Y preventivas de conflictos destructivos por delante. Porque van a tener un registro del otro que antes no tenían, o un el otro el enemigo pasa a ser un adversario intelectual, no?!. Ese cambio en el relacionamiento de los actores, ese establecimiento de marcos puente, de seguros, donde la gente podía encontrarse, y estaba destinado el grupo a gente con influencia. Entonces teníamos al vocero de la Confederación Mapuche en Neuquén y la Comisión de Energía de la Legislatura de Neuquén que había firmado el ok del acuerdo YPF-Chevron. Los tenemos en el mismo espacio, y también el principal referente de la planificación de Neuquén 2020, del año 90. Estaba también el principal empresario local que le proveía servicios a las grandes operadoras petroleras, pero también tenías al referente de la Cooperativa de Trabajadores de Agroecología. O sea la diversidad misma, el microcosmo. Personas, encontrándose, respetando sus diferencias, comprendiendo un poquito más, encontrándose en desacuerdos, pudiendo vivir como en el desacuerdo, y sosteniendo ese espacio. Y entonces la pregunta fue ¿cómo estar en el mismo espacio?, ¿cuál es la agenda de fondo?, y ahí está la prueba de la realidad porque está bien, todo muy lindo, somos amigos, pero pará, ¿cuál es el tema? Entonces armamos una agenda de doce ejes. Desde acceso a la justicia, diversificación de la matriz productiva, cuestiones que tenían que ver con la transformación democrática del territorio, e incluía en sus considerandos intereses de las petroleras, de los mapuches, de todos los que estaban formulando esta visión. Y ese documento se elaboró por la vía del consenso interno, y el diálogo y luego fue a la legislatura y al gobernador.

**- ¿Y qué pasó con todo eso?**

- Bueno, la Legislatura lo declaró de interés, el gobernador lo tomó y se lo dio a un ministro para que lo siga, y luego hubo un cambio de gobierno nacional<sup>10</sup> y la conflictiva se agudizó, la territorial, particularmente la conflictiva con los mapuches. Lo de Jones Huala<sup>11</sup> impactó, lo de Maldonado fue duro. Antes fue en la provincia de Chubut, con la intervención de la Gendarmería y una orden en su momento la ministra del Ministerio de Seguridad de desalojar... desalojos. YPF cambió totalmente la lógica, y bueno, el clima se enrareció y eso generó polaridad, y muchos de los integrantes del grupo,



frustrados por las imposibilidades de impactar sobre la realidad y con el costo que implica participar de un diálogo con ese otro, se fueron como corriendo. Sin embargo, el espacio continuó, con una lógica más de resistencial o si se quiere o más de testimonial... Y luego nos reorganizamos en función de armar los conversatorios. El planteo que teníamos era: hay una agenda de la que nadie habla, que es la agenda del futuro; los impactos socio-ambientales de todos estos proyectos extractivos; no se está hablando de la diversificación de la matriz productiva; y no se está hablando de la transparencia ni de qué se hace con la renta. Entonces, cada uno de esos son focos de conflictividad, focos de riesgo de sustentabilidad general y de bienestar general.

**- Entonces durante estos últimos cuatro años la actividad de este grupo se centró en ir sosteniendo un espacio de resistencia en estos temas y dialogándolos.**

- Sin la vocación que teníamos de incidir directamente con la política y dialogar con la política y persuadirlos. Fue como una forma de irnos para atrás, es una especie de foro, sin vocación de dialogar por tomar decisión, porque “él que toma la decisión” no tenía ganas de darnos bolilla.

**- Después del 10 de diciembre de 2019, y con el cambio de gobierno ¿qué pasó? ¿Cuáles fueron los planteos de este grupo? Se venía de una forma de gobierno que a nivel nacional y en Neuquén en particular, tuvo una fuerte incidencia socio-político económico según el panorama planteado. ¿Cuáles son las expectativas de este grupo a partir de las elecciones y del cambio de gobierno?**

- Mirá, el cambio de gobierno se produce en diciembre. Nosotros terminamos, nuestro último consultorio en octubre, ya en contexto de crisis y el foco estaba puesto en tema transparencia y acceso a la información. Y había una pregunta sobre hasta qué punto esta agenda de los impactos sociales, los derechos de las comunidades, la diversificación de la matriz y este último de la transparencia... Pero había una expectativa de que por lo menos se iba a reiniciar un proceso de dinamización o se iba a relanzar la política, y por lo tanto quizás esa nueva política iba a incluir alguno de los elementos que estábamos pensando que eran relevantes y que estaban sistemáticamente excluidos de la cuestión. Hay que reconocer también que en el gobierno anterior se había avanzado en el protocolo de transparen-

cia para las industrias extractivas, que Neuquén no había adherido, pero que a nivel nacional sí, y las primeras señales del gobierno nacional entrante era que se iba a continuar con eso. En enero - febrero fue acomodarse y en marzo golpeó la pandemia. Y ahí ya nos cambió todo, ya nos colocó a todos en otro lugar. El grupo de diálogo, nace con Vaca Muerta, el tsumani de Vaca Muerta, y lo que implica la conflictividad histórica del territorio... y el planteo es ¿cómo hacemos para recuperar capacidad de acción y agencia territorial, en un contexto donde un proyecto cuyas decisiones fundamentales no se toman en el territorio sino fuera de él?, ¿cómo le damos capacidad territorial al territorio para poder incidir sobre lo que ocurre en relación a Vaca Muerta?. Esa fue la cuestión en ese momento y cómo evitamos los desastres, los escenarios negativos posibles que eran el del enclave fortificado. Ante este contexto, donde el petróleo está menos 30, y dónde Vaca Muerta ya no es un tema, pero el diálogo sí y el encuentro territorial sí. Ante un nuevo tsunami que es el de la pandemia, y donde su naturaleza es muy distinta, pero el impacto es tan masivo como el otro para el territorio, y requiere la rearticulación. Ya para ese momento también había una intención de refundación del grupo, inclusive el propio nombre donde el Grupo de Diálogo Neuquino quedaba muy capturado por Neuquén y había una vocación regional. Entonces se aprovechó todo eso para armar un encuentro<sup>12</sup>.

**- Venías hablando de este proceso de reconfiguración. ¿Dónde queda hoy este grupo y cuáles son sus nuevos ejes?**

- Un dato, el grupo de diálogo se acerca mucho a la Universidad del Comahue<sup>13</sup>, a distintas facultades para armar cosas juntos y logramos un fondeo de Canadá para hacer un estudio sobre la gobernanza de Vaca Muerta; la gobernanza de la industria extractiva en Neuquén y Río Negro, con foco en Vaca Muerta. Se financia eso del Instituto de IPX<sup>14</sup>, se arma un equipo de cinco investigadoras que arman un super documento sobre eso. Y estábamos a punto de presentarlo pero llegó el Covid. Digo para que te quede claro cómo nos cambia la escena esto. Entonces el grupo convoca a un gran espacio abierto para multiplicar la capacidad de respuesta ciudadana, en definitiva lo que decimos es, no nos copa la idea de quedarnos en casa en la nada, acá hay mucho que hacer y la ciudadanía tiene cosas para aportar. No estábamos recibiendo ninguna convocatoria por parte del Estado para nada, ni en los Comités de Emergencia. Y bueno, entonces, au-

toconvuquémonos. Y se produjo el espacio abierto que convocó 80 personas, interpelándonos por esto de ponernos a pensar sobre la agenda, la pandemia y la pos pandemia para el territorio, y cómo podemos organizar redes territoriales para responder a ella, como un ejercicio. Y fue un ejercicio maravilloso con un proceso donde fuimos elaborando la minuta ... con gente de la costa atlántica, de La Pampa, de Mendoza, de Río Negro, de Neuquén, de otros lugares, aportando, pero el foco estaba puesto ahí. Y con ciudadanos con mucha trayectoria, médicos históricos, arquitectos históricos, con mucha experiencia, con sus influencias también, sus legitimidades. Y en torno de la pregunta sobre lo emergente, digamos bastante abierta, ¿qué está pasando?, ¿qué nos mueve a accionar en torno de lo emergente? y la verdad que salió algo muy interesante.

**- Vamos a compartir con la entrevista el documento con los diez puntos que formularon desde ese espacio de diálogo. Y me pregunto a partir de esta propuesta de volver a juntarse y de ampliar además el diálogo hacia otros actores, con otros territorios, ¿qué es lo que se ofrece, más allá de este documento?, ¿cuál es el objetivo a futuro?, ¿qué es lo que se piensa hacer, más allá de la pandemia?.**

- Yo lo que estoy pensando es estamos construyendo una infraestructura ciudadana para la pos crisis, para salir de la crisis con estrategias territoriales pero de base ciudadana. Y cuando uno dice ciudadana es, empresarios, funcionarios, todos pero en clave ciudadana, que lo ciudadano nos junte. Y de ahí la capacidad que tenga capilarmente o a través de las redes influir sobre la toma de decisiones que los actores económicos y políticos tomen en relación al territorio. Si vos me decís, ¿cuál es tu fantasía? Y que la Legislatura de Río Negro y Neuquén declaren esto de interés, y resurjan las actividades que hablan en el Grupo de Diálogo Norpatagónico, por ahí va el futuro también, que se pueda apoyar a la toma de decisiones legislativas y ejecutivas de los estados, así como generar un espacio permanente de creatividad y de pensamiento estratégico para lo que viene, para reinventar lo que viene.

Para cerrar este artículo de entrevista, quisiera destacar el entusiasmo y la pasión con la cual Pablo compartió su experiencia. Asimismo, poner en valor el potencial de la comunidad neuquina para organizar y constituir un espacio para el diálogo de

tipo participativo y multiactoral, en torno a temas de interés y de tensión para los actores del territorio. En este caso, estos procesos de diálogo abordan temáticas claves asociadas al desarrollo productivo directamente vinculado a la explotación de recursos naturales, a la generación de empleo, al desarrollo social, de la cultura local y la incidencia medioambiental de las prácticas extractivas. En base a lo conversado con el entrevistado, me pregunto ¿Cómo continuarán operando las empresas hidrocarburíferas en el territorio?; ¿cuáles son los desafíos y acciones de los decisores políticos locales, provinciales y nacionales ante el avance de las empresas posterior a la pandemia?; ¿cuáles serán las estrategias de diálogo de parte de estos grupos en pos de un cambio (o no) en el desarrollo de su territorio?; ¿qué nuevos aprendizajes se generarán del actual contexto y la pos pandemia?

Las/os invitamos a que conozcan con mayor profundidad las actividades que desarrollan en el Grupo de Diálogo Neuquino visitando su blog: <http://dialogoneuquino.blogspot.com/>

También compartimos la gacetilla difundida por el Grupo de Diálogo Neuquino referenciada en la entrevista.

## NOTAS

1. La Provincia del Neuquén es una de las veintitrés provincias que hay en la República Argentina. Está ubicada al noroeste de la región patagónica, la cual ocupa la mitad sur del país, limitando al norte con Mendoza (parte de su frontera la forma el río Colorado), al sureste con Río Negro —gran parte de esta frontera la forma el río Limay— y al oeste con Chile, con las regiones chilenas de Ñuble, Bío-bío, La Araucanía, Ríos y Los Lagos; cuyos límites están determinado por la divisoria de agua y el criterio de altas cumbres de la cordillera de los Andes. Su capital y ciudad más poblada es la homónima Neuquén. [https://es.wikipedia.org/wiki/Provincia\\_del\\_Neuqu%C3%A9n](https://es.wikipedia.org/wiki/Provincia_del_Neuqu%C3%A9n)
2. Cipolletti es una ciudad argentina, la segunda más poblada de la provincia de Río Negro. Su territorio se extiende en los departamentos General Roca y El Cuy. <https://es.wikipedia.org/wiki/Cipolletti>
3. <http://cambiodemocratico.org/>
4. La Región Metropolitana Confluencia está integrada por los municipios de Allen, Campo Grande, Cinco Saltos, Cipolletti, Contralmirante Cordero y Fernández Oro, por parte de Río Negro, y por Neuquén, Plottier, San Patricio del Chañar, Centenario, Senillosa y Vista Alegre.

5. La Ciudad de Buenos Aires o Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es la capital y ciudad más poblada de la República Argentina. Esta metrópolis es una ciudad autónoma que constituye uno de los 24 distritos o «jurisdicciones de primer orden»<sup>13</sup> que conforman el país. Tiene sus propios poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Está situada en la región centro-este del país, sobre la orilla sur del Río de la Plata, en la región pampeana. [https://es.wikipedia.org/wiki/Buenos\\_Aires](https://es.wikipedia.org/wiki/Buenos_Aires)
6. Vaca Muerta es una formación geológica de shale (petróleo de esquisto o shale oil y gas de lutita o shale gas) situado en la cuenca neuquina en las provincias de Neuquén, Río Negro, La Pampa y Mendoza, en Argentina. La extensión del yacimiento es de 30 000 kilómetros cuadrados. [https://es.wikipedia.org/wiki/Yacimiento\\_petro%C3%ADfero\\_Vaca\\_Muerta](https://es.wikipedia.org/wiki/Yacimiento_petro%C3%ADfero_Vaca_Muerta)
7. YPF S. A. es una empresa argentina de energía dedicada a la exploración, explotación, destilación, distribución y producción de energía eléctrica, gas, petróleo y derivados de los hidrocarburos y venta de combustibles, lubricantes, fertilizantes, plásticos y otros productos relacionados con la industria.
8. En el sur de Argentina, se localiza la cuenca del Comahue conformada por las sub-cuencas del río Limay, Neuquén y Negro. La variabilidad interanual de la precipitación afecta directamente a las actividades fruti-hortícolas y las represas, generando un impacto en la economía de la región. <http://revele.uncoma.edu.ar/htdoc/revele/index.php/geografia/article/view/234/221>
9. <http://dialogoneuquino.blogspot.com/>
10. El 10 de diciembre de 2016 asumió como presidente de la República Argentina, Mauricio Macri. La ministro de Seguridad fue Patricia Bulrich. Durante el gobierno se sucedieron diversas represiones a las manifestaciones mapuches, donde murieron Santiago Maldonado y Rafael Nahuel. Las causas se encuentran en la justicia y parte de los investigados son miembros de la Gendarmería. El principal objeto de disputa es la tierra, y la tenencia de la misma por parte de la Comunidad Mapuche. Actualmente se encuentra bajo la propiedad de empresarios extranjeros.
11. Jones Huala es uno de los líderes y representante de la Comunidad Mapuche. Fausto Jones Huala es testigo clave en la represión en Villa Mascardi en el marco de la recuperación de territorio mapuche que realizaban y en la que fue asesinado Rafael Nahuel y Santiago Maldonado. <http://www.laizquierdadiario.com/Cronologia-de-una-persecucion-de-la-prision-de-Jones-Huala-a-la-desaparicion-de-Maldonado>
12. <https://www.rionegro.com.ar/neuquen-lideres-sociales-empresarios-academicos-y-funcionarios-buscan-como-colaborar-en-la-emergencia-por-el-coronavirus-1346472/>
13. <https://www.uncoma.edu.ar/>
14. <https://ipxhq.com/>



## GACETILLA ESPACIO ABIERTO 28/04/2020

**B**ajo la premisa de que se viven tiempos de incertidumbre y alta vulnerabilidad que requieren una acción ciudadana equivalente, el Grupo de Diálogo Neuquino convocó este martes 28 de abril a un Espacio Abierto de Conversación Ciudadana Virtual sobre la Emergencia por la COVID-19 con la intención de hallar respuestas solidarias, integrales y transformadoras a la siguiente pregunta: «¿Qué necesitamos conversar para movernos hacia la acción colaborativa en tiempos de emergencia?».

Mediante el uso de una tecnología adecuada, más de 70 personas, entre los que se encontraban líderes sociales, empresarios, profesionales, funcionarios públicos, académicos y ciudadanos habitantes de un gran número de localidades de las provincias de Río Negro, Neuquén y La Pampa, se encontraron en un espacio abierto de participación ciudadana con el propósito de construir una agenda en torno a la Emergencia relacionada al COVID 19 desde una perspectiva territorial o regional.

La organización del encuentro previó que los participantes pudieran proponer la agenda de trabajo y se organizaron en siete salas virtuales para tratar los siguientes temas propuestos por ellos mismos mediante el ejercicio de “Feria de ideas”: 1) Salud integral en épocas de aislamiento, salud mental, viabilidad de caminatas recreativas, salud en la pos-crisis; 2) Gobernanza en tiempos del coronavirus, derechos humanos, movilidad urbana y comercial;

3) Colaboración colectiva, red ayuda solidaria, revalorización del espacio barrial; 4) ¿Cómo se reinventan las empresas en épocas de pandemia?; 5) Estrategias para abordar la crisis económica y social en este contexto, el rol consumidor y el rol productor; 6) Canales y mecanismos de información veraz y accesible; 7) atención de la violencia integral en tiempos de cuarentena.

### Los principales emergentes

Existe una sabiduría colectiva en la ciudadanía (talento, herramientas, recursos, capacidades) que debe ser aprovechada por los tomadores de decisión en el marco de los comités de emergencia para la implementación de políticas públicas diseñadas para abordar la crisis sanitaria y la crisis socioeconómica vinculada. El conocimiento y recursos de cada ciudadano pueden ser parte de la solución para problemas compartidos.

2. La accesibilidad digital es clave para que se pueda manejar exitosamente la pandemia. Para los actores más vulnerables, con mayor dificultad de acceso, deben realizarse esfuerzos mayores.

3. La perspectiva de género, entendiendo que los impactos de la emergencia son diferenciales. La violencia de género debe ser atendida con prioridad. Es otra pandemia que todavía no se reconoce como tal, por lo cual resulta importante pensar las nuevas masculinidades en este marco.

4. La salud integral en cuarentena es fundamental para mantener las defensas altas ante el riesgo de contagio. Es clave superar la distancia física con otro tipo de conexión social. Es necesario elaborar estrategias segmentadas de salida progresiva de la Cuarentena y cómo hacerlas desde el ejercicio de una ciudadanía responsable. El Estado debe acompañar y estimular esta práctica responsable. Se hizo énfasis en la importancia del autocuidado, en particular, en la organización de salidas con las siguientes alternativas: caminatas con barbijo; establecimiento de senderos saludables y espacios recreativos pedagógicos en donde se concientice a la población con presencia de personal de salud y defensa civil; salidas por día y por grupo etario.

5. La cuestión de la Gobernanza de la Pandemia se centró en el rol del Estado y la articulación de las respuestas a la escena de crisis. Se hizo énfasis en la importancia estratégica del diálogo entre el Estado y la ciudadanía organizada, y en la importancia de





una vigencia plena del Estado de Derecho. La cuestión de la integración regional entre las localidades es uno de los grandes desafíos en estos tiempos como ejemplos, la transitabilidad de productores - consumidores y los riesgos de confrontación entre localidades en función de estigmas o situaciones sanitarias distintas. Un llamado al diálogo en particular para Río Negro y La Pampa por los problemas de comunicación y movilidad entre Catriel y 25 de Mayo. La emergencia requiere políticas excepcionales que se puedan apoyar en las bases de la solidaridad social, políticas que den adecuada prioridad de la salud y protejan al productor y al consumidor evitando que se rompan los circuitos económicos de producción y distribución. Por último, para la gobernanza democrática durante la

pandemia, es fundamental el acceso a la justicia, y la importancia de su funcionamiento adecuado via digitalización.

6. La necesidad de estrategias ante la crisis económica y social en contexto de pandemia, favoreciendo la oportunidad de reactivar la economía de los pequeños emprendedores y proveedores de servicio, garantizando el cuidado de la salud desde nuestros roles como consumidores y/o productores. Es importante concientizar a la población sobre protocolo de recaudos promoviendo a qué el intercambio sea seguro y confiable. Para reactivar la economía se propuso unificar en una plataforma ciudadana, que permita a cada vecino buscar/ofrecer productos, con filtros por servicio/ producto/ barrios, donde se deje registro sobre el cumplimiento del protocolo de seguridad por parte del emprendedor. Se identificó cómo actor clave, la participación y el liderazgo del sector público en el diseño e implementación de estas iniciativas.

7. Es importante que las autoridades de la región norpatagonia, en el marco de la política federal de

emergencia, prioricen su trabajo colaborativo territorial interjurisdiccional con sus mecanismos de emergencia, y puedan organizar políticas coordinadas que permitan implementar las medidas de distanciamiento social preservando el funcionamiento de la economía y la sociedad.

8. Para el grupo coordinador del GDN se superó la expectativa de participación y hay renovado entusiasmo por este tipo de convocatorias. En la jornada de trabajo se produjeron materiales de mucho valor y sabiduría colectiva, reconociendo que esta era una experiencia nueva, abierta, imprevisible, creativa. El grupo agradeció la calidad y generosidad en los participantes en este primer Espacio Abierto. Como próximos pasos se sistematizará y difundirá públicamente la memoria y los puntos salientes del encuentro y se tomarán todos los aportes de los participantes, para organizar nuevas conversaciones públicas regionales que faciliten la capacidad de construcción de una red ciudadana ante la emergencia.

¿Qué es el GDN?

El Grupo de Diálogo Neuquino (GDN) es un espacio que construye puentes entre sectores, actores e intereses con el propósito de promover procesos participativos en torno a temas de interés público de la Región del Comahue.

Contactos <https://www.facebook.com/elGDN/> @GDNqn



# CO-CREANDO INNOVACIONES URBANAS



**ULRICH HARMES-LIEDTKE**

*Doctor en Ciencias Económicas y Políticas, Consultor y facilitador de la competitividad sistémica y del desarrollo territorial. Socio-fundador de la consultora Mesopartner PartG. Experto intermitente de la Cooperación Internacional del Instituto Nacional de Metrología (Physikalisch-Technische Bundesanstalt, PTB) de Alemania.*



**MARÍA SOLEDAD GIANNETTI**

*Licenciada en Periodismo. Posgrado en Planificación Participativa y Gestión Asociada. Especialización en gestión de redes, economía colaborativa y dinámicas de facilitación grupal. Formación en estudios de Resiliencia, arte y vejez. Dicta talleres de desarrollo creativo y formulación de proyectos en distintas ciudades de Argentina y Latinoamérica. Coordina el Área de Comunicación del Programa Inclusión Cultural, Dirección Gral. de Promoción Cultural del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

## 1. CONCEPTOS DE CO-CREACIÓN – ORÍGENES, APORTES Y DEFINICIÓN

### 1.1 Origen empresarial

**L**a co-creación es un concepto de generación de valor a través de la colaboración de diferentes grupos de actores. Nació en el contexto de la gestión de las empresas en que se valora el involucramiento de los consumidores en la innovación de productos.

La interacción entre la empresa y el consumidor se está convirtiendo en el lugar de creación y extracción de valor. A medida que éste se desplaza hacia la experiencia, el mercado se convierte en un foro de conversación e interacción entre los consumidores, las comunidades de consumidores y las empresas. En este diálogo, el acceso, la transparencia y la comprensión del riesgo-beneficio son constituyentes de la práctica de creación de valor (Prahalad & Ramaswamy, 2004).

### 1.2 Co-creación e innovación

La co-creación es un proceso de innovación, en el sentido de que un grupo crea a través de la colaboración algo novedoso. Esto no se restringe a ideas completamente nuevas en el mundo sino a soluciones superiores en un contexto específico. Se relaciona con el concepto de la “innovación abierta”, es decir, “...una estrategia de innovación mediante la cual las empresas van más allá de sus límites y desarrollan la cooperación con organizaciones o profesionales externos” (Chesbrough, 2006). La in-

novación abierta se basa en la inteligencia colectiva y facilita de forma creativa la combinación de conocimiento interno con el externo.

En sistemas abiertos de innovación, algunos consumidores o usuarios pioneros tienen conocimientos específicos de uso y una relación emocional con el producto, lo cual es un gran recurso para la innovación del producto (Von Hippel, 1986). No obstante, el enfoque de la co-creación es más amplio y no mira solamente a los consumidores, sino también a los proveedores, socios comerciales e incluso los competidores, como fuente de creación de valor (Leclercq, Hammedi & Poncin, 2016).

Hoy, el concepto de la co-creación no se limita al ámbito empresarial. Se aplica también en el ámbito de las políticas públicas, donde la relación estado-ciudadano sustituye la relación empresa-consumidor del mundo empresarial. Cuando se aplica la co-creación para resolver problemas sociales y ambientales se entra en el campo de la “innovación social” (Domanski, Howaldt & Schröder, 2017).

### 1.3 Co-creación y complejidad

La co-creación es apropiada en situaciones en las que no existe una solución obvia. Por eso mismo sucede que los expertos no siempre se ponen de acuerdo sobre la forma correcta de analizarla. La co-creación es particularmente adecuada para encontrar respuestas a retos complejos. Esto lo distingue de los problemas ordenados que pueden ser mejor tratados usando métodos de trenzado lineal (Snowden & Boone, 2007).

El problema al proyectar las ciudades es que la planificación lineal y jerárquica se aplica a problemas

complejos. La co-creación permite que muchos individuos busquen de forma colectiva sentidos en un contexto específico probando conjuntamente nuevas soluciones.

### 1.4 Co-creación y planificación participativa

Como otros enfoques de la innovación social, la co-creación se constituye sobre los hombros de muchos años de experiencia de participación cívica en diferentes partes del mundo (Domanski et al., 2017). En América Latina, referencias son las ideas de Paulo Freire de la participación comunitaria y los presupuestos participativos, es decir, procesos de diálogo, educación y co-decisión de los ciudadanos y ciudadanas (Larrea, 2018).

Ester Schiavo y Atur Serra destacan que “... co-crear valor público en América Latina implica un desafío, que es la propia naturaleza rígida de las estructuras académicas, empresariales, legales y políticas. Internet, como infraestructura digital global, facilita la emergencia de nuevas estructuras sociales ciudadanas que contribuyan a ir rediseñando las ciudades” (Schiavo & Serra, 2013).

Los espacios co-creativos están expandiéndose continuamente y en algunos contextos metropolitanos se comienza a hablar de ciudades Living Labs. Pero los autores nos advierten que a veces las iniciativas degeneran en simples eslóganes y carecen de una verdadera participación (Schiavo & Serra, 2013). El reto de la co-creación es entonces garantizar la participación cívica en las diferentes fases del proceso.

Aunque la co-creación se inspira en la participa-

Tabla 1: Diferencias entre co-creación y participación tradicional

Categoría	Participación	Co-creación
Lógica	Legitimidad y empoderamiento	Eficiencia e innovación
Métrica	Insumo (input)	Resultado (output)
Involucrados	Ciudadanos, organizaciones representativas, grupos marginados	Participación individual, predominancia de jóvenes y creativos
Foco	Diálogo y consenso	Innovación y resultado

Fuente: Elaboración propia en base de Lund, 2018 y Jirón, 2017



ción, existen diferencias considerables entre los dos conceptos (Agger & Lund, 2017; Jirón, 2017). En la Tabla 1 hemos destacado las diferencias básicas: La participación se constituye sobre el principio democrático de la toma de decisiones, mientras que la co-creación enfatiza más el pensamiento innovador y la eficiencia de los resultados. Así, la co-creación anima mucho más la experimentación y tiene una actitud positiva frente al error (“Falla más rápido, triunfa antes”)<sup>1</sup>.

Los grupos de intereses organizados están frecuentemente involucrados en procesos participativos mientras que en la co-creación se busca más la participación de los individuos, especialmente jóvenes y creativos. Donde la participación se centra en el consenso, la co-creación pone a prueba nuevas ideas incluso las de fuera de serie. En la co-creación, los errores son aceptados conscientemente para acelerar el proceso de aprendizaje.

## 2. ELEMENTOS CLAVES DE PROCESOS CO-CREATIVOS

### 2.1 Proceso

La co-creación es “un proceso conjunto, colaborativo, concurrente y similar a la producción de nuevo valor, tanto material como simbólicamente” (Galvagno & Dalli, 2014). Los individuos, organizaciones o redes participan en el proceso interactuando e intercambiando recursos entre sí. Las interacciones se producen en un interfaz de compromiso en la que cada actor comparte sus propios recursos, integra los recursos proporcionados por otros y desarrolla potencialmente nuevos recursos a través de un proceso de aprendizaje” (Leclercq et al., 2016). El carácter procesual de la co-creación tiene su peculiaridad en el hecho de que está abierto a resultados no previamente imaginados.

En un proceso de co-creación los actores intercambian recursos y crean valor conjuntamente (Leclercq et al., 2016). El intercambio requiere que desempeñen dos funciones: proveedor y beneficiario. Los proveedores ofrecen sus recursos a otros; los beneficiarios integran estos recursos externos y crean valor a través de su consumo. Al desempeñar cada actor ambos papeles el valor se crea recíprocamente.

### 2.2 Actores

La co-creación involucra a todos los interesados en el proceso (Leclercq et al., 2016). En el caso de los negocios nos referimos a clientes, empresas, proveedores, competidores y organizaciones públicas

(Prahalad & Ramaswamy, 2004). En el caso de la co-creación urbana, las autoridades públicas, los ciudadanos y los planificadores (Agger & Lund, 2017). Según el enfoque de la “alianza pública privada”<sup>2</sup> (ppp según sus siglas en inglés) cabría agregar al sector privado, y en él el concepto del “triple hélice” (Carayannis, Barth & Campbell, 2012; Etzkowitz & Leydesdorff, 1995) añadiríamos al sector académico.

La literatura sobre innovación pública argumenta que un amplio conjunto de ciudadanos debería poder ser habilitado como co-creador o co-innovador. Varios autores (Lund, 2018; Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015) subdividen este papel en tres dimensiones, a saber, co-implementadores, co-diseñadores y co-iniciadores, para describir en analogías con “la escala de participación” (Arnstein, 1969) los diferentes niveles de participación ciudadana.

El nivel más bajo de compromiso es el del co-implementador. Se refiere a las actividades en las que los ciudadanos son importantes para que un servicio funcione, pero no tienen la función de iniciar o diseñar el servicio. Un mayor grado de compromiso es el co-diseño que se refiere a los procesos iniciados por el actor público, pero dentro de él son los ciudadanos los que desarrollan el servicio o lugar. Finalmente, la forma más profunda de compromiso es la co-iniciación.

En los procesos co-creativos, el papel del sector público pasa de ser el regulador responsable a ser un habilitador que proporciona las oportunidades, los espacios y el poder para que las redes cívicas se formen y actúen. Los procesos de co-creación requieren también una nueva forma de liderazgo basado en el diálogo generativo y catalizan la innovación social.

### 2.3 Espacio y temporalidad

La co-creación requiere lugares en los que los grupos de interés puedan interactuar e intercambiar recursos para crear valor conjunto (Leclercq et al., 2016). El diseño de estas plataformas de compromiso debe permitir el diálogo, la transparencia y el acceso ilimitado a la información, lo que conduce a beneficios y riesgos compartidos en los procesos de co-creación. Las plataformas pueden ser online y offline.

Se puede crear un espacio de co-creación de forma temporal como los talleres de futuro, los hackatones, innovation jams, etc. De esta forma la co-crea-



ción tiene un carácter de proyecto con un comienzo y fin determinados. Otros espacios de co-creación tienen un carácter más bien permanente como los espacios de coworking, incubadoras y a escala territorial los ecosistemas de emprendedores o las ciudades co-creativas.

Frecuentemente, se llama a estos espacios laboratorios sociales (Guaipatin & Schwartz, 2016; Hassan, 2014; Kieboom, 2014; Tiesinga & Berkhout, 2014). En analogía de los laboratorios de investigación, los laboratorios sociales promueven experimentos para buscar soluciones innovadoras a problemas sociales complejos. A diferencia a los otros, los laboratorios sociales son abiertos y más flexibles.

## 2.4 Fases

El proceso co-creativo trae consigo un dilema. Por un lado, cada proceso requiere una cierta estructuración; por otro, el proceso debe estar abierto a nuevas ideas. La salida es subdividir el proceso en ciertos pasos, pero éstos están vinculados a los bucles/circuitos de retroalimentación (feedback loops).

La lógica de los procesos co-creativos se inspira a menudo en el pensamiento del diseño y sigue un modelo de cinco pasos (Plattner, Meinel & Weinberg, 2009):

1. Empatizar - Los individuos en el equipo (idealmente de 4 a 6 miembros) deben tener empatía entre sí para lograr resultados óptimos. Luego, desarrolla empatía por la población a la que desea servir.

2. Definir - Capturar la historia de un usuario, identificar la necesidad y entender el problema.

3. Idear - Replantear el problema, estimular nuevas ideas, priorizar las posibles soluciones

4. Crear prototipos - Construir un Producto Mínimo Viable (PMV). Hacer tangible la idea (experiencia, producto, etc.).

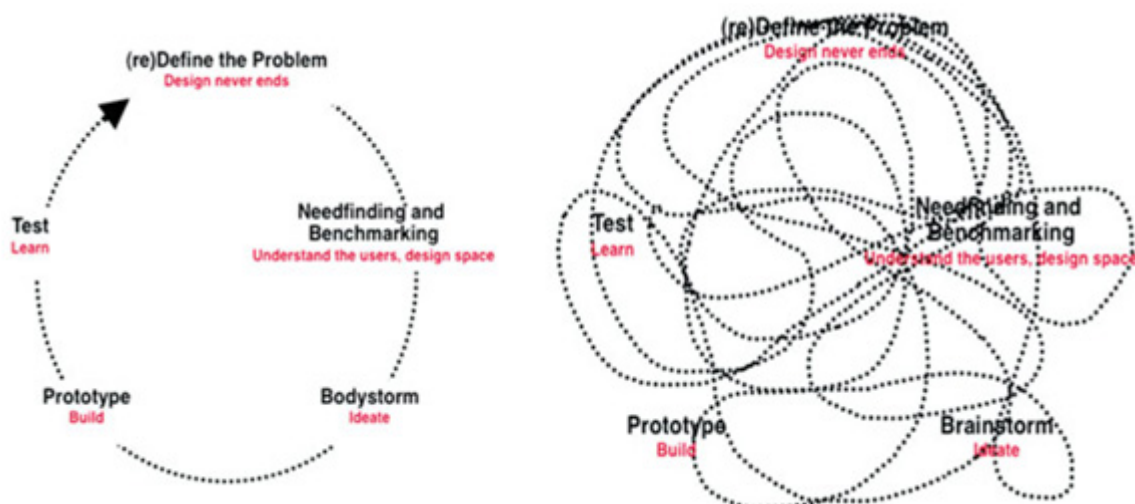
5. Probar: Contrastar su PMV con tantos usuarios como sea posible.

Basándose en la retroalimentación de los usuarios, se reinicia parte del proceso; por ejemplo, se replantea el problema y se buscan soluciones alternativas para el prototipo. El objetivo no es evitar errores, sino identificar rápidamente las debilidades de los prototipos en tantos experimentos como sea posible y desarrollar mejores soluciones. El lema de los Design Thinkers es “fallar a menudo y fallar pronto” (Carlgren, Rauth & Elmquist, 2016).

El Design Thinking se visualiza como una serie iterativa de cinco etapas principales. En la izquierda vemos el formato estándar. A la derecha vemos algo más cercano a la realidad. Mientras que las etapas son bastante simples, la experiencia adaptativa requerida para elegir los puntos de inflexión correctos y la siguiente etapa apropiada es una actividad intelectual de alto orden que requiere práctica.

Design Thinking asume que el proceso creativo puede ser completamente diseñado y que la presencia de los diseñadores juega un papel decisivo (Is-

Ilustración 1: Visualización estandarizada y real del Design Thinking



Fuente: Plattner, H., et al. (2009)

kander, 2018). En la co-creación, suele haber también un equipo de facilitadores, pero éstos ofrecen el marco y moderan el proceso. Las ideas y prototipos aquí son más bien el resultado de un proceso emergente.

Un ejemplo concreto de la secuenciación de un proceso co-creativo son los Laboratorios de Transición Urbana (LTU) (Neuens, Frantzeskaki, Gorissen & Loorbach, 2013). Son una iniciativa de cinco ciudades europeas las cuales utilizaron de forma paralela la co-creación como una herramienta transformadora para el desarrollo urbano sostenible:

1. Preparar el escenario – preparación y organización por parte de un equipo núcleo.
2. Visualizar el futuro: en un espacio protegido o seguro, las partes interesadas deben crear una visión genuina.
3. Desarrollar caminos y elaborar una agenda de transición - creación de escenarios futuros y establecimiento de la agenda.
4. Experimentar y avanzar hacia la acción - desarrollo de prototipos y pruebas en la vida real.
5. Hacer seguimiento y evaluación del proceso co-creativo - reflexión y aprendizaje, no una mera fase, sino un aspecto continuo. A cada fase se puede relacionar ciertos instrumentos de facilitación.

### 2.5 Metodologías

La co-creación puede utilizar una amplia gama de métodos y herramientas. En principio, las tecnologías digitales y sociales pueden distinguirse. El término tecnología se asocia generalmente con la tecnología y los dispositivos mecánicos o electrónicos. Sin embargo, si la tecnología como Arthur se define como “un medio para cumplir un propósito humano” (Arthur, 2009), las técnicas de facilitación de grupos pueden ser entendidas como tecnologías. En este sentido, el método “Espacio Abierto”, una variante de las intervenciones de grupos grandes, es un buen ejemplo porque se denomina también “Tecnología (!) de Espacio Abierto” (Owen, 2008).

Los métodos de pensamiento de diseño y de diseño centrado en el ser humano se utilizan a menudo en los procesos de cambio social. La Guía de Campo del Diseño Centrado en el Ser Humano (IDEO, 2015), por ejemplo, contiene 53 herramientas estructuradas de acuerdo con las diferentes fases del

proceso de pensamiento del diseño. Otro ejemplo es el Social Labs Fieldbook (Hassan, Eisenstadt & Sanghvi, 2015) en el que el autor de The Social Labs Revolution (Hassan, 2014) ha recopilado alrededor de 40 herramientas de áreas muy diferentes como el pensamiento sistémico, la narración de historias y la tecnología de facilitación en cinco capítulos. En principio, la co-creación también utiliza métodos conocidos de participación ciudadana, intervenciones en grandes grupos, nuevos métodos ágiles (Scum y Kanban) y videojuegos (gamification).

Con frecuencia se utilizan métodos de visualización como lluvia de ideas con Post-it's y la Facilitación Gráfica<sup>3</sup>. Otra metodología, el Teatro de Presencia Social (TPS)<sup>4</sup>, utiliza posturas y movimientos corporales para hacer una lectura más sensual de las dinámicas sistémicas e iniciar procesos de cambio.

### 2.6 Financiación

Por lo general, un proceso co-creativo requiere recursos financieros. Los costos se asignan a los locales, la logística, el material de facilitación y la infraestructura digital. Además, se deben contratar facilitadores, expertos en tecnología, información y comunicaciones (TIC).

Iniciar un proceso co-creativo es una decisión de diseño con consecuencias significativas para la autonomía y sostenibilidad del proceso. En muchos casos, los procesos co-creativos y las instituciones en los campos social y ambiental son financiados por instituciones públicas o fundaciones privadas. Aquí siempre existe el riesgo de una cierta dependencia.

En este sentido, es útil que un proceso co-creativo obtenga recursos de diferentes fuentes. Esto facilita la creación de un área protegida que no dependa de la voluntad de un donante. Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que los participantes suelen aportar gratuitamente su tiempo y sus conocimientos al proceso. Estas contribuciones intangibles también deben tenerse en cuenta.

## 3 EXPERIENCIAS DE CO-CREACIÓN URBANA

### 3.1 Co-creación en edificios y espacios urbanos

#### 3.1.1 Eventos

Los procesos co-creativos se distinguen por su temporalidad. Algunos procesos se siguen la lógica de

un evento o un proyecto con un determinado comienzo y fin. El objetivo en esta variante de co-creación es de un alto impacto en un lapso corto de tiempo.

### 3.1.1.1 Hackatones

Un ejemplo típico de un proceso de co-creación relativamente corto y regenerado por el tiempo son los “hackatones cívicos”<sup>5</sup>. Así se llama a eventos que reúnen a desarrolladores informáticos, especialistas municipales, emprendedores, diseñadores y ciudadanos interesados en liberar datos y crear aplicaciones que contribuyan a mejorar la ciudad.

Los hackatones cívicos se definen como una metodología y a la vez un espacio de producción de software orientado a desarrollar soluciones a problemas sociales y ciudadanos. El análisis sociotécnico permite explorar cómo diversos actores construyen estas experiencias, identificando limitaciones y desafíos alrededor del diseño, uso, sustentabilidad y escalamiento de los productos desarrollados, así como de los hackatones como tecnología social.

Los hackatones cívicos suelen presentar un desafío o tema específico (como el tránsito, el medio ambiente, la salud, la educación o el desarrollo de la comunidad), al que el gobierno patrocinador pretende dirigir los esfuerzos de los participantes hacia el desarrollo de una aplicación que satisfaga algún tipo de necesidad pública o del mercado.

El formato de los hackatones comenzó en las ciudades de América del Norte. En América del Sur, Santiago de Chile fue en 2013 la pionera en realizar un hackatón cívico para abordar temas de salud, educación, vivienda y calidad democrática. Actualmente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), dentro de su iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles hackatones en diferentes ciudades (Xalapa/ México. Tegucigalpa/ Guatemala, Mar de Planta/ Argentina y Valdivia/Chile<sup>6</sup>) para involucrar la ciudadanía y diseñar nuevas soluciones a problemas urbanos.

Esta variante de los hackatones puede verse también como una forma de compromiso cívico. Sin embargo, también hay algunas críticas sobre el impacto y la remuneración de los hackers (Johnson & Robinson, 2014). Se destaca que hay una brecha para evaluar los impactos reales de los hackatones. Existe la duda de hasta qué punto el software de desarrollo tan rápido puede realmente satisfacer las

necesidades de una administración pública con altas necesidades de seguridad.

### 3.1.12 Laboratorios de ciudadanos

Los laboratorios de ciudadanos son otra variante de eventos limitados en el tiempo. Un ejemplo son los Laboratorios de Innovación Ciudadana (LABIC) co-financiados por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Es una metodología de producción colaborativa enfocada a la experimentación grupal e interdisciplinar centrada en el diseño y, en ocasiones, entrega de un proyecto o un prototipo viable, orientado a repensar un desafío comunitario.

Los LABIC son una experiencia humana intensa con condiciones especiales de trabajo: aceleración en el tiempo, inmersión emocional, implicación de la propia comunidad en una lógica desde abajo a arriba.

El modelo de los LABIC reúne a cien participantes de todos los países de Iberoamérica en torno a diez equipos, con una selección en dos fases. Primero, con una convocatoria de diez proyectos y sus respectivos promotores. Y, en segundo lugar, una vez definidos los roles necesarios de cada proyecto (programador, sociólogo, comunicador, artesano, diseñador...) con la selección de los noventa colaboradores que completarán los equipos. Todas estas personas, sumadas a un equipo de mentores y mediadores locales, trabajan durante dos semanas en sus respectivos proyectos, creando una atmósfera colaborativa y de intercambio de saberes y culturas que culmina con una presentación de los prototipos.

La metodología ha sido implementada por el programa Innovación Ciudadana de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) a partir de la inspiración en la metodología Interactivos de MediaLab Prado<sup>7</sup> (España). La experiencia inicial fue en Veracruz (México) y la última en Santa Fe (Argentina), pasando por Río de Janeiro (Brasil), Cartagena de Indias y Nariño (Colombia) y Rosario (2018). La metodología ha ido basculando desde una lógica centrada en la producción cultural experimental a una lógica de desarrollo comunitario e innovación social, dando cada vez más protagonismo a las comunidades como actores principales de su propio proceso de transformación social, en una dinámica aprender – haciendo, que ha terminado por desbordar los límites físicos del laboratorio como espacio,

para colocar el epicentro del proceso en los barrios y colectividades donde se trabaja.

### 3.1.2 Espacios físicos

En este caso, son infraestructuras (hardware) que ofrecen, en forma permanente, condiciones apropiadas y favorables para que procesos de co-creación emerjan. Pueden ser espacios de co-working, co-producción de conocimiento y co-creación de productos y servicios.

#### 3.1.2.1 Laboratorios Sociales

Zaid Hassan critica “nuestro mundo obsesionado de proyectos” y presenta los laboratorios sociales como una alternativa con mayor compromiso y estabilidad (Hassan, 2014). Varios laboratorios sociales tienen una perspectiva mucho más extensa que un proyecto convencional. Existe un número creciente de laboratorios sociales con diferentes denominaciones, institucionalizados. Parte de ellos forman parte de instituciones académicas como el emblemático MIT Media Lab<sup>8</sup> y el i-lab del BID. Otros son organismos semi-autónomos que se financian a través de subvenciones públicas o de ONGs. Estos laboratorios sociales se pueden describir como incubadoras de múltiples espacios co-creativos.

#### 3.1.2.2 Coworking

Los espacios de coworking son lugares de trabajo compartidos por diferentes tipos de profesionales del conocimiento, en su mayoría autónomos, que trabajan en diversos grados de especialización en el vasto campo de la industria del conocimiento. Prácticamente concebido como un alquiler de oficinas con instalaciones donde los trabajadores contratan un escritorio y una conexión wifi, estos son, lo que es más importante, lugares donde los profesionales independientes viven sus rutinas diarias en colaboración con otros profesionales, en su mayoría del mismo sector que tiene enormes implicaciones en la naturaleza de su trabajo, la relevancia de las relaciones sociales a través de sus propias redes profesionales y su existencia como trabajadores productivos en la economía del conocimiento (Waters-Lynch, Potts, Butcher, Dodson & Hurley, 2016).

Un ejemplo entre muchos es Nstro.lab<sup>9</sup> en Monterrey/ México. Este coworking fue creado en el año 2015 y es un espacio para mujeres emprendedoras, mentes creativas y emprendedoras sin ánimo de lucro. Aunque cada una trabaja sola o con un equipo pequeño en su proyecto empresarial hay un espí-

ritu de colaboración, cooperación y comunidad. Se apoyan mutuamente y generan una gran red de contactos y alianzas en temas legales, contables y audiovisuales por mencionar algunas conexiones. En ese sentido, el espíritu de colaboración fomenta la polinización cruzada entre diferentes emprendedores sociales.

#### 3.1.2.3 FabLab

La idea se remonta al año 2001, cuando Neil Gershenfeld (Mikhak, Lyon, Gorton, Gershenfeld, McEnnis & Taylor, 2002) con su equipo del Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT según sus letras en inglés) buscaba analizar la conexión entre los contenidos de la información y las posibles formas de su representación. La idea que llamaron “laboratorios de fabricación” (FabLabs) se extendió, dando como resultado un movimiento social y global con más de dos mil laboratorios (Redlich, Moritz & Wulfsberg, 2018).

Los FabLabs se caracterizan por ser espacios de fabricación abiertos, autoorganizados y operados por la comunidad, que proporcionan un fácil acceso a medios de producción robustos y fáciles de manejar. Por lo general, proporcionan acceso a por lo menos una impresora 3D, una cortadora de vinilo y láser, así como un torno de control numérico computarizado. Son espacios abiertos sin restricciones que proporcionan un lugar común para el encuentro, el aprendizaje, la experimentación, la creatividad conjunta y las actividades de co-creación de valor donde cualquiera puede aprender “cómo hacer casi cualquier cosa”.

El Tecnológico de Costa Rica (TEC)<sup>10</sup> fue seleccionado como el primer sitio internacional de FABLAB en el 2002 (Mikhak et al., 2002). El FabLab fue introducido en el contexto del proyecto Redes Independientes de Aprendizaje (LIN según sus letras en inglés) por el Grassroots Invention Group<sup>11</sup> en el año 2001.

Inspirados en los primeros prototipos del MIT, las redes están fabricando sus propios módulos de detección ambiental inalámbrica con el sistema Tower para aplicaciones agrícolas y educativas. Un grupo de estudiantes de TEC inició la creación de prototipos de dispositivos portátiles para aplicaciones médicas. Los estudiantes de la Escuela Secundaria Científica, con el aporte de miembros de la red con amplia formación educativa, elaboraron nuevos modelos para ayudar en el aprendizaje de una serie



de conceptos en química y física en los niveles de la escuela. Los estudiantes de la Escuela Secundaria Técnica desarrollaron también una exposición sobre la flotabilidad para el Museo del Niño en Costa Rica.

Asimismo, Paraguay cuenta hoy con su FabLab. El FabLab Universitario CIDI es el primer laboratorio de fabricación digital en el país, formando parte de la red global de laboratorios de la Fab Foundation con sede en Boston (EEUU)<sup>12</sup>. El objetivo del FabLab es funcionar como un espacio multidisciplinario abierto a todas las unidades académicas de la Universidad Nacional de Asunción y la sociedad paraguaya, donde las personas puedan acceder a las herramientas digitales de fabricación que ayude al desarrollo y prototipado de proyectos de investigación e innovación. Actualmente se están ofreciendo cursos introductorios sobre fabricación digital con el fin de difundir todo lo referente a las nuevas tecnologías de fabricación y sus aplicaciones a variados proyectos.

### 3.2 La ciudad como arena co-creativa

Mientras los ejemplos presentados anteriormente refieren todos a la co-creación en espacios dentro de una ciudad, en este apartado entendemos las ciudades completas como espacios de actuación (Schiavo & Serra, 2013).

#### 3.2.1 Plataforma de co-creación

Una forma de fomentar la co-creación urbana es el diseñar plataformas digitales. La ciudad de Medellín/Colombia es una pionera en esta modalidad de co-creación basada en tecnologías de información. La plataforma “MiMedellín” es el primer ecosistema de co-creación e innovación abierta de Colombia promovido por el sector público local. Fue iniciada por Ruta N, una corporación para impulsar la transformación tecnológica, creada por la Alcaldía de Medellín y Empresas Públicas de Medellín (EPM).

MiMedellín funciona a través de una página Web<sup>13</sup> donde todos los ciudadanos pueden registrarse y aportar sus ideas. Es una estrategia en la que los ciudadanos son llamados a generar soluciones de manera colaborativa para un reto de ciudad. Al momento de la consulta<sup>14</sup> de la página participaron 22.922 con 18.828 registradas.

A través de esta plataforma se busca priorizar los recursos públicos por medio de las propuestas y necesidades de los habitantes. Actualmente, la pla-

taforma cuenta con doce áreas temáticas como Seguridad, Medio Ambiente, Movilidad, Educación, Salud, Inclusión Social y Calidad de Vida.

El proceso de co-creación se enfoca en la metodología de bonificación de los videojuegos, donde por medio de la interacción en la plataforma (propuesta de ideas, comentarios, votos) los participantes adquieren una moneda virtual que puede ser redimida en experiencias de ciudad. Así, se utilizan las lógicas de los juegos para incentivar la participación (ludificación).

#### 3.2.2 Ciudad inteligente

El concepto de ciudad inteligente (Smart City) se puede interpretar como antítesis del enfoque de los laboratorios de ciudadanos, porque sigue de una lógica de arriba hacia abajo.

La idea de la ciudad inteligente se basa en la “Internet de las cosas” (Internet of Things)<sup>15</sup> y sostiene que las ciudades del futuro serán inteligentes, en la medida en que estén basadas en redes de sensores que monitoreen las diferentes redes técnicas y servicios urbanos. Una ciudad inteligente busca mejorar al máximo la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo sostenible a través de una gestión eficiente y responsable de sus recursos y servicios (Schiavo & Serra, 2013).

Al comienzo de la idea de la ciudad inteligente, IBM, Siemens y varias otras empresas multinacionales de tecnología elogiaban el potencial de la tecnología para transformar las ciudades en paraísos altamente eficientes y tecnológicamente impulsados para los innovadores.

Anthony Townsend presenta una crítica reflexiva a las Smart Cities impulsados por la tecnología, argumentando que la visión urbana futurista impulsada por la tecnología a veces puede perder la dinámica clave de cómo las ciudades interactúan con sus ciudadanos (Townsend, 2013).

En los últimos años emerge un nuevo modelo de la ciudad inteligente que adopta modelos de co-creación ciudadana para ayudar a impulsar la próxima generación de ciudades más inteligentes.

Viena/Austria, por ejemplo, es una ciudad líder en el ranking anual<sup>16</sup> de ciudades inteligentes. Tiene más de cien proyectos en marcha de ciudades inteligentes. De estos proyectos algunos tienen un sentido diferente. Por ejemplo, en una asociación con

la compañía local de energía, Wien Energy, incluyó a ciudadanos como inversores en plantas solares locales como contribución a los objetivos de energía renovable de la ciudad para 2050. También se ha prestado especial atención a la participación de los ciudadanos en la lucha contra la vivienda asequible y la igualdad de género.

La idea de una ciudad inteligente y co-creativa se concreta en. La ciudad se ha enfocado en la regeneración urbana de abajo hacia arriba al involucrar a los ciudadanos de los barrios más vulnerables en proyectos de transformación como el teleférico y los proyectos de escaleras eléctricas y las nuevas escuelas y bibliotecas habilitadas por la tecnología.

La última generación de ciudades inteligentes promete superar la orientación técnica unilateral y la preponderancia de la eficiencia de la ciudad inteligente y crear espacio para la combinación innovadora de tecnologías digitales y sociales. Aunque el enfoque en sí es de arriba-abajo (top-down), debería ser posible aumentar la capacidad de absorción de los impulsos desde abajo.

### 3.2.3 Laboratorios de Transición Urbana

Los Laboratorios de Transición Urbana (LTU) son inspirados por el concepto de “laboratorio vivo” (Living Lab), los cuales son ecosistemas de innovación abierta y centrada en el usuario (Nevens et al., 2013)<sup>17</sup>. A menudo los laboratorios vivos operan en un contexto territorial (por ejemplo, ciudad, área metropolitana o región) donde integran los procesos actuales de investigación e innovación dentro de una asociación público-privada.

Metodológicamente, los LTU se basan en la co-creación, la exploración, la experimentación y la evaluación sistemática de ideas innovadoras; así como de escenarios y conceptos relacionados con artefactos tecnológicos de la vida real. Este uso de los casos involucra a las comunidades de usuarios, no sólo como sujetos observados o stakeholders que permiten tener voz en el asunto, sino también como fuente de creación.

Siguiendo a Frank Nevens y sus colegas, se entiende un LTU como el lugar dentro de una ciudad donde los problemas persistentes (globales) se traducen en características específicas de una ciudad, donde se producen transiciones entre múltiples campos de acción (energía, movilidad, entorno construido, alimentos, ecosistemas) cambiando incluso las escalas de operación. Se trata de una plataforma hí-

brida, flexible y transdisciplinaria que proporciona espacio y tiempo para el aprendizaje, la reflexión y el desarrollo de soluciones alternativas que no son evidentes en un modelo de gobierno tradicional. La plataforma reúne a actores innovadores del sistema y a los pioneros de los contextos “nicho” (Nevens et al., 2013).

Una primera experiencia y prueba con los LTU fue el proyecto MUSIC (Mitigación en áreas urbanas: Soluciones para ciudades innovadoras)<sup>18</sup> que se realizó entre 2010-2015 en cooperación con ciudades europeas e institutos de investigación del noroeste de Europa (Roorda, Wittmayer, Henneman, van Steenbergen, Frantzeskaki & Loorbach, 2014). Para el proyecto MUSIC, las ciudades de Aberdeen (Reino Unido), Gante (Bélgica), Ludwigsburg (Alemania), Montreuil (Francia) y Rotterdam (Países Bajos) trabajaron en este ambicioso objetivo de tres maneras paralelas: mediante la ejecución de proyectos piloto, el desarrollo de un sistema de información y apoyo en materia de energía urbana geoespacial para integrar la energía en la planificación urbana y la aplicación del enfoque de gestión de la transición para movilizar a las partes interesadas con el fin de que tomen medidas para la reducción de CO2.

Siguiendo el enfoque de la Gestión de Transición, las ciudades crearon un entorno informal pero bien estructurado para reunir a diversos grupos de agentes de cambio<sup>19</sup>. En una serie de reuniones, los agentes de cambio participantes exploraron y enmarcaron los desafíos, redactaron imágenes visionarias conjuntas y elaboraron caminos de transición y una agenda para un futuro con bajas emisiones de carbono en la ciudad. Esto guió la búsqueda de estrategias para transformar las estructuras, mentalidades, prácticas existentes y la realización de nuevos proyectos, colaboraciones y experimentos. De esta manera, el gobierno local pudo construir sobre la capacidad de transformación de los ciudadanos, las empresas, las instituciones y otras organizaciones. Además, los agentes de cambio tuvieron la oportunidad de pensar y trabajar más allá de lo habitual y hacerse cargo del proceso.

Los LTU son un ejemplo de cómo la co-creación urbana puede ser aplicada hacia un camino de una ciudad sustentable. Al igual que los otros enfoques, se proponen ideas guía y diferentes metodologías. Lo particular es el uso de iniciativas urbanas para enfrentar grandes retos globales.

## NOTAS

1. La frase está atribuida a Dave Kelly, co-fundador de la Agencia de Innovación y Diseño IDEO, <https://designthinking.ideo.com/?p=1218> (Recuperado el 1 de julio 2020)
2. [https://es.wikipedia.org/wiki/Alianza\\_p%C3%BAblico-privada](https://es.wikipedia.org/wiki/Alianza_p%C3%BAblico-privada) (Recuperado el 1 de julio 2020).
3. Más detalles sobre este ejemplo se encuentra en la sección 4.2.3
4. La facilitación gráfica es el uso de imágenes a gran escala para guiar a grupos e individuos hacia una meta. El método se utiliza en diversos procesos como reuniones, seminarios, talleres y conferencias. Este proceso visual es conducido por un o una facilitador/a gráfico/a.
5. <http://www.spt-latinoamerica.org/> (Recuperado el 1 de julio 2020).
6. La palabra inglesa hackathon es una combinación de los términos hacker y maratón, por lo que el término hacker se interpreta aquí positivamente. En inglés, un “hack” es una solución inteligente a un problema de programación y el hacking es la actividad ejecutora. En este sentido, los hackers son simplemente programadores inteligentes. Adicionalmente, los hackers cívicos persiguen un propósito social.
7. En una publicación del BID se planea realizar un hackatón cívico en Asunción, [https://issuu.com/ciudadeseemergentesysostenibles/docs/asunci\\_\\_n\\_sostenible](https://issuu.com/ciudadeseemergentesysostenibles/docs/asunci__n_sostenible) (Recuperado el 1 de julio 2020).
8. <https://www.medialab-prado.es> (Recuperado el 1 de julio 2020).
9. <https://www.media.mit.edu/> (Recuperado el 1 de julio 2020). Un análisis del Media Lab se encuentra en Tiesinga and Berkhout (2014).
10. <https://www.coworker.com/mexico/monterrey/nstrolab-cowork> (Recuperado el 1 de julio 2020).
11. El Tecnológico de Costa Rica (TEC) es una universidad, perteneciente al sistema estatal. Su Campus Central se ubica en la ciudad de Cartago.
12. <http://gig.media.mit.edu/> (Recuperado el 1 de julio 2020).
13. <https://cidifadauna.com/fablab/> (Recuperado el 1 de julio 2020).
14. [mimedellin.org](https://mimedellin.org) (Recuperado el 1 de julio 2020)
15. 25 de enero 2109
16. El término “Internet de las Cosas” se refiere a una red de elementos, cada uno integrado con sensores, que están conectados a Internet.
17. <https://smartcity.wien.gv.at/site/en/> (Recuperado el 1 de julio 2020)
18. Nos referimos ya a este ejemplo en la sección 3.4.
19. <https://drift.eur.nl/projects/music/> (Recuperado el 1 de julio 2020).
20. Hay un manual metodológico en español que se puede bajar en [https://drift.eur.nl/wp-content/uploads/2017/02/DRIFT-Gestion\\_De\\_Transicion\\_En\\_El\\_Contexto\\_Urbano.pdf](https://drift.eur.nl/wp-content/uploads/2017/02/DRIFT-Gestion_De_Transicion_En_El_Contexto_Urbano.pdf) (Recuperado el 1 de julio 2020).

## BIBLIOGRAFIA

- AGGER, A. & LUND, D.H. 2017. Collaborative Innovation in the Public Sector—New Perspectives on the Role of Citizens? *Scandinavian Journal of Public Administration*, 213, 17-38.
- ARNSTEIN, S.R. 1969. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 354, 216-224.
- ARTHUR, W.B. 2009. *The nature of technology: What it is and how it evolves*. New York: Simon and Schuster.
- CARAYANNIS, E.G., BARTH, T.D. & CAMPBELL, D.F. 2012. The Quintuple Helix innovation model: global warming as a challenge and driver for innovation. *Journal of Innovation and Entrepreneurship*, 11, 2.
- CARLGREN, L., RAUTH, I. & ELMQUIST, M. 2016. Framing design thinking: The concept in idea and enactment. *Creativity and Innovation Management*, 251, 38-57.
- CHESBROUGH, H.W. 2006. *Open innovation: The new imperative for creating and profiting from technology*. Brighton, MA: Harvard Business Press.
- COHEN, B. 2015. The 3 generations of smart cities. [Web] <https://www.fastcompany.com/3047795/the-3-generations-of-smart-cities> [Date of access 30 de enero 2019].
- DE ARIAS, A.R., MASI, S.D., DORIGO, D., ROJAS, F.A., VEGA, M.C. & ROLON, M. 2014. Living Labs, spaces for open innovation and technology transfer. An alternative to the solution of social problems in Paraguay. *Social Sciences*, 33, 74-79.
- DOMANSKI, D., HOWALDT, J. & SCHRÖDER, A. 2017. Social Innovation in Latin America. *Journal of Human Development and Capabilities*, 182, 307-312.
- ETZKOWITZ, H. & LEYDESDORFF, L. 1995. The Triple Helix—University-industry-government relations: A laboratory for knowledge based economic development. *EASST Review*, 1, 14-19.
- GALVAGNO, M. & DALLI, D. 2014. Theory of value co-creation: a systematic literature review. *Managing Service Quality*, 246, 643-683.
- GUAIPATIN, C. & SCHWARTZ, L. 2016. El Laboratorio de Innovación del Banco Interamericano de Desarrollo. In *Innovación Social en Latinoamérica*. Domanski, D., Monge, N., Quitiaquez, G. & Rocha, D. (Eds.), Bogotá, 111.
- HASSAN, Z. 2014. *The social labs revolution: A new approach to solving our most complex challenges*. San Francisco, CA: Berrett-Koehler Publishers.
- HASSAN, Z., EISENSTADT, M. & SANGHVI, M. 2015. *Social Labs Fieldbook*. Electronic Book. A practical guide to next generation social labs. San Francisco, CA.
- IDEO. 2015. *The Field Guide to Human-Centered Design*. 1st Edition. Quebec/ Canada.
- ISKANDER, N. 2018. *Design Thinking Is Fundamentally Conservative and Preserves the Status Quo*. Harvard Busi-

ness Review, September.

- JIRÓN, P. 2017. De la participación a la co-creación. Nuevas formas de pensar intervenciones para mejorar el habitat urbano/residencial. *Materia Arquitectura*, 12, 66-75.
- JOHNSON, P. & ROBINSON, P. 2014. Civic hackathons: Innovation, procurement, or civic engagement? *Review of Policy Research*, 314, 349-357.
- KIEBOOM, M. 2014. *Lab Matters: Challenging the Practice of Social Innovation Laboratories*. Amsterdam: Kennisland.
- LARREA, M. 2018. Paulo Freire en la investigación-acción para el desarrollo territorial. *Reflexão e Ação*, 261, 179-196.
- LECLERCQ, T., HAMMEDI, W. & PONCIN, I. 2016. Ten years of value cocreation: An integrative review. *Recherche et Applications en Marketing (English Edition)*, 313, 26-60.
- LUND, D.H. 2018. Co-Creation in Urban Governance: From Inclusion to Innovation. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 222, 3-17.
- MIKHAK, B., LYON, C., GORTON, T., GERSHENFELD, N., MCENNIS, C. & TAYLOR, J. 2002. Fab Lab: an alternate model of ICT for development. *Conference Proceedings. 2nd international conference on open collaborative design for sustainable innovation*.
- NEVENS, F., FRANTZESKAKI, N., GORISSEN, L. & LOORBACH, D. 2013. Urban Transition Labs: co-creating transformative action for sustainable cities. *Journal of Cleaner Production*, 50, 111-122.
- OWEN, H. 2008. *Open space technology: A user's guide*. San Francisco, CA: Berrett-Koehler Publishers.
- PLATTNER, H., MEINEL, C. & WEINBERG, U. 2009. *Design thinking*. München: Springer.
- PRAHALAD, C.K. & RAMASWAMY, V. 2000. Co-opting customer competence. *Harvard business review*, 781, 79-90.
- PRAHALAD, C.K. & RAMASWAMY, V. 2004. Co-creation experiences: The next practice in value creation. *Journal of interactive marketing*, 183, 5-14.
- REDLICH, T., BASMER, S.-V., BUXBAUM-CONRADI, S., KRENZ, P., WULFSBERG, J. & BRUHNS, F.-L. 2014. Openness and trust in value co-creation: Inter-organizational knowledge transfer and new business models. *Conference Proceedings. Management of Engineering & Technology (PICMET), 2014 Portland International Conference on. IEEE*.
- REDLICH, T., MORITZ, M. & WULFSBERG, J.P. 2018. *Co-Creation: Reshaping Business and Society in the Era of Bottom-up Economics*. New York: Springer.
- ROORDA, C., WITTMAYER, J., HENNEMAN, P., VAN STEENBERGEN, F., FRANTZESKAKI, N. & LOORBACH, D. 2014. *Transition management in the urban context. Guidance manual. DRIFT*, Erasmus University Rotterdam, Rotterdam.
- SCHIAVO, E. & SERRA, A. 2013. Laboratorios ciudadanos e innovación abierta en los sistemas CTS del siglo XXI. Una mirada desde Iberoamérica. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad-CTS*, 823.
- SCHREINER, C. 2016. *International case studies of smart cities: Rio de Janeiro, Brazil*. Inter-American Development Bank.
- SNOWDEN, D.J. & BOONE, M.E. 2007. A leader's framework for decision making. *Harvard business review*, 8511, 68.
- TIESINGA, H. & BERKHOUT, R. 2014. *Labcraft: How social labs cultivate change through innovation and collaboration*. London: Labcraft Publishing.
- TOWNSEND, A.M. 2013. *Smart cities: Big data, civic hackers, and the quest for a new utopia*. New York: WW Norton & Company.
- VON HIPPEL, E. 1986. Lead users: a source of novel product concepts. *Management science*, 327, 791-805.
- VOORBERG, W.H., BEKKERS, V.J. & TUMMERS, L.G. 2015. A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 179, 1333-1357.
- WATERS-LYNCH, J., POTTS, J., BUTCHER, T., DODSON, J. & HURLEY, J. 2016. Coworking: A transdisciplinary overview. *Ephemera Journal*, 151, 193-205.



# UNA REFLEXIÓN DESDE LA PERSPECTIVA SISTÉMICA SOBRE PROCESOS DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA CON ALGUNAS REFERENCIAS AL CASO DE JUNÍN



PATRICIO DÍAZ

*Licenciado en Comunicación Social. Magíster en Pensamiento Sistémico. Cursada finalizada de la Maestría en Desarrollo Local. Docente de nivel secundario y universitario. Especialista en temas de comunicación, el desarrollo territorial, planificación participativa y la economía social. patriciodiaz\_junin@yahoo.com.ar*

## INTRODUCCIÓN

El pensamiento sistémico emergió del encuentro, del intercambio, de la confluencia disciplinar y se fue conformando en oposición al racionalismo positivista que construyó un mundo fragmentado para estudiarlo, aplicando el método analítico. Esta perspectiva evidenció la imposibilidad de estudiar aspectos particulares de un fenómeno o proceso a partir de una disciplina específica.

Estas novedades instalaron las nociones de circularidad, retroalimentación, auto organización, complejidad, equilibrio dinámico en los sistemas y de la objetividad como una ilusión. Este planteo teórico jerarquiza los contextos, lo relacional, lo comunicacional y reivindica el desequilibrio, el desorden y el caos

El pensamiento sistémico plantea que “un sistema complejo es una representación de un recorte de la realidad, conceptualizado como una totalidad organizada, en la cual los elementos no son separables y, por tanto, no pueden ser estudiados aisladamente” (García, 2006. P, 21).

Este artículo presenta algunas reflexiones, desde la perspectiva sistémica, de un proceso de planificación participativa que se llevó a cabo en la ciudad de Junín, provincia de Buenos Aires (Argentina), sobre finales de la década de los noventa. Un proceso del cual participaron muchos actores y en el cual el equipo de trabajo tuvo libertad de pensamiento

y propuesta.

### ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE EL “DESARROLLO LOCAL/TERRITORIAL”

En el marco del proceso neoliberal en la Argentina de los años noventa, fueron los estados locales quienes, más obligados que convencidos, debieron, con grandes dificultades, salir de su antiguo rol ABL (alumbrado, barrido y limpieza) y adoptar nuevas funciones.

Los municipios y departamentos de nuestro país ensayaron su nuevo rol: programas de empleo, de promoción social, políticas de asistencia a empresas, al mismo tiempo que les eran exigidas sus antiguas funciones de pavimentar, limpiar las ciudades, ordenar el tránsito y mantener los espacios verdes.

La idea de que los municipios se conviertan en promotores del desarrollo territorial se extendió en forma conjunta con la herramienta que se presentaba como la adecuada para general este proceso: la planificación estratégica participativa.

El contexto social en el que se inscribe la necesidad de diseñar un proyecto de estudio de cualquier problemática global, condicionará de manera importante el tipo de preguntas que se formulen, destaca Rolando García (2006).

El Plan Estratégico de Desarrollo Junín se enmarcó en el contexto de la crisis social, de empleo, de representación y financiera de finales de los años noventa, que repercutía sobre las perspectivas, el ánimo y la visión de futuro de los actores, en tanto priorizaba la urgencia al mediano y largo plazo. Este contexto reforzó la visión economicista de los actores y priorizó la mirada de lo económico productivo como ordenadora de los demás aspectos de la vida territorial, atribuyéndole a un aspecto la centralidad en la organización del sistema, visión contrastada por el pensamiento sistémico.

### UN PROCESO MUY MODERNO, LINEAL Y SEGMENTADO

Aquellos procesos de planificación del desarrollo territorial se presentaban como programas que se ejecutaban en un cierto tiempo y comprendían etapas diagnósticas, propositivas y de implementación, separadas entre sí, es decir, en formatos lineales.

Uno de los pilares de la perspectiva sistémica es el

estudio de la comunicación humana que se fortalece a partir de la incorporación del concepto de retroalimentación o feedback, aquella acción que circulariza el proceso haciendo que las

informaciones sobre la acción en curso nutran a su vez al sistema, permitiéndole alcanzar su objetivo. (Bateson, Birwdhistell, Goffman, Hall, Jackson, Schefflen, Sigman y Watzlawick, 1981).

El diseño metodológico del proceso juninense no contemplaba correas de transmisión que dieran cuenta de las retroalimentaciones entre las etapas mencionadas y nadie se preguntó: ¿cómo el diagnóstico impactaba sobre la vida de los actores?, ¿o cómo las estrategias acordadas lo hacían sobre el diagnóstico y lo modificaban? O ¿Cómo se modificaban los actores y su visión a partir de su participación en el proceso?

Hubo segmentaciones de la realidad analizadas como “lo económico productivo”, “lo social”, “lo urbanístico”, “lo ambiental”, pero no hubo preguntas sobre cómo las relaciones entre estos subsistemas impactaban en el sistema total, por ejemplo, cómo operaba “lo social” sobre “lo económico” o viceversa, o por qué en todos los planes el campo económico es priorizado sobre los demás; o bien ¿cuáles son los límites de “lo económico” o de “lo social”?

Desde una perspectiva sistémica, las interacciones entre la totalidad y las partes no podrán ser pensadas fraccionando el sistema en un conjunto de áreas parciales, difíciles de definir y delimitar, porque esta delimitación impactará sobre los fenómenos a analizar, ya que según la metáfora de Fritjof Capra (1996) la realidad se parece más a una densa trama de relaciones, entrelazadas como las raíces de los árboles en un bosque, en donde no existen fronteras precisas. Esta percepción de la separación no sólo es una ilusión, sino que la creencia de que existen esas diferenciaciones influye sobre nuestra conducta como remarcaba Bateson (Sir Daniel, 2016).

En el aspecto que estamos analizando esa influencia se hace evidente en la percepción fragmentada de la realidad que llevó a diseñar un esquema metodológico en el que el diagnóstico, el planteamiento de objetivos y líneas de acción de nuestro plan estuvieron pensadas a partir de talleres temáticos, a los cuales concurrían actores “vinculados” a esos campos, lo cual reforzó la fronterización de la realidad.

Si llamamos sistema a todo conjunto organizado

que tiene propiedades, como totalidad, que no son propiedades de sus elementos tomados aisladamente, la organización del sistema que determina su estructura será un emergente de las relaciones entre sus elementos, incluyendo las relaciones entre esas relaciones, visión imposible de tener desde una metodología de la fragmentación. (García, 2006).

La metodología que se implementó en aquel proceso de planificación nos encasilló a “pensar temáticamente” y obturó reflexiones de conexión con otros “campos temáticos”, condicionándonos a no preguntarnos sobre las condiciones de circularidad de los emergentes que se veían como problemas o acerca del sistema del cual determinado síntoma era parte. (Bateson, Birwhistell, Goffman, Hall, Jackson, Schefflen, Sigman y Watzlawick, 1981).

Por ejemplo, nunca nos preguntamos sobre la circularidad de un sistema en el cual el evento más esperado (en tanto emergente), utilizado (para ventas, exposición, publicidad, difusión) y concurrido por todos los sectores sociales de Junín como paseo es su Exposición agrícola y ganadera organizada por la Sociedad Rural, a diferencia de los distritos de la región, en los cuales es el aniversario de la localidad el evento que moviliza y dispara procesos de innovación y cooperación entre actores.

Tampoco se puso el foco de la reflexión sobre los procesos que ocurren dentro de cada subsistema y que determinan la clase de relaciones que establecen éstos con el resto del sistema; ni se analizaron los procesos que tienen lugar en el sistema como un todo, y que están determinados por las interrelaciones entre los subsistemas.

Un principio básico de la teoría de sistemas complejos afirma que toda alteración en un sector se propaga de diversas maneras a través del conjunto de relaciones que definen la estructura del sistema y que, en situaciones críticas, genera una reorganización total.

Rolando García (2006) explica que hay un juego dialéctico en la doble direccionalidad de los procesos que van de la modificación de los elementos a los cambios del funcionamiento de la totalidad, y de los cambios de funcionamiento a la reorganización de los elementos.

El Plan de Junín invisibilizó esta doble direccionalidad de los procesos. No se registraron las modificaciones de los subsistemas por los cambios del funcionamiento de la totalidad, ni los cambios de funcionamiento del todo a partir de la reorganización de los elementos.

**“HUBO SEGMENTACIONES DE LA REALIDAD ANALIZADAS COMO “LO ECONÓMICO PRODUCTIVO”, “LO SOCIAL”, “LO URBANÍSTICO”, “LO AMBIENTAL”, PERO NO HUBO PREGUNTAS SOBRE CÓMO LAS RELACIONES ENTRE ESTOS SUBSISTEMAS IMPACTABAN EN EL SISTEMA TOTAL, POR EJEMPLO, CÓMO OPERABA “LO SOCIAL” SOBRE “LO ECONÓMICO” O VICEVERSA, O POR QUÉ EN TODOS LOS PLANES EL CAMPO ECONÓMICO ES PRIORIZADO SOBRE LOS DEMÁS; O BIEN ¿CUÁLES SON LOS LÍMITES DE “LO ECONÓMICO” O DE “LO SOCIAL”?”**

Por el contrario, esa visión estanca fue reforzada, ya que por ejemplo en los talleres de desarrollo económico la coordinación, facilitación y registración, fue responsabilidad de los contadores e ingeniero del equipo, junto a funcionarios provenientes de esas áreas. Esto fue neurálgico en la reproducción de lo estanco, pues de la síntesis de los talleres surgían las preguntas que orientaban, tanto las entrevistas con informantes claves, como los núcleos conceptuales que guiaban el proceso de exploración de escenarios futuros.

Una de las características de los sistemas complejos es la heterogeneidad de los subsistemas que lo componen, pero también lo es la interdefinibilidad y mutua dependencia de las funciones que cumplen dichos subsistemas dentro del sistema total.

Esta característica, excluye la posibilidad de obtener un análisis de un sistema complejo por la simple adición de estudios sectoriales correspondientes a cada uno de los elementos (García 2006), que es lo que pretendía la metodología de planificación estratégica territorial, cuando diseñó estrategias socio-productivas, urbano ambiental, de desarrollo social, etc., ya que por ejemplo los emprendedores de la economía social, además de tener problemáticas y necesidades de índole financiero y productivos, tienen carencias o déficit de otro tipo.

## LA BASE DEL DIAGNÓSTICO: EL ANÁLISIS CAUSA-EFECTO

En las primeras conclusiones de la teoría general de los sistemas Von Bertalanfy sostiene que los modelos no son isomórficos con la realidad sino entré sí, ya que son creación de nuestra mente (Fuks, 2017a).

Muchas formulaciones de planes estratégicos referentes en aquellas épocas se parecían demasiado en sus diagnósticos, ya que en general se mencionaba al territorio en cuestión con su “ubicación estratégica”, destacándose también que eran sociedades poco participativas, escasamente emprendedoras y con escasa o nula generación de empleo.

El pensamiento sistémico reafirma que no hay tal cosa como “lo observable”, tal como lo había planteado el positivismo, algo externo al observador que simplemente “está allí”. “Toda experiencia está cargada de teoría” como planteó el filósofo e historiador de la ciencia Russell Hanson y cada “observable”, es simplemente una organización de datos de la experiencia que fueron elaborados en niveles anteriores del conocimiento.

En este marco, la función de las teorías, explica García (2006) “consiste en tornar inteligibles los hechos, organizarlos, jerarquizarlos y explicarlos”, por lo cual las teorizaciones que realizamos en el nuevo nivel corresponden a nuevas interpretaciones, nuevas relaciones y nuevas conceptualizaciones de objetos.

Entonces, en un escenario de desarrollo en el que se pensaba y deseaba al municipio como una entidad estatal promotora del desarrollo, que debía fomentar las dinámicas sociales y empresariales e impulsora de una nueva identidad territorial, era esperable “ver” la escasa participación y espíritu emprendedor, sobre todo cuando los imaginarios estaban muy anclados a nuestra historia reciente donde la amplia cobertura del estado de bienestar tuvo su contracara en la escasa participación y movilización social.

La herramienta que la metodología de planificación estratégica utilizaba para construir el diagnóstico territorial era la del árbol de causa-efecto. Las relaciones causales aparecen, desde esta perspectiva, como una “atribución” a la realidad empírica de relaciones expresadas en términos de necesidad lógica y de coherencia en el seno de la teoría (García, 2006).

El Plan Estratégico de Desarrollo Junín (2000) atribuía, en su fase diagnóstica, la cultura local escasamente innovadora, conservadora y reacia a los grandes cambios, a su pasado. Este pensamiento lineal encontraba en su pasado de ciudad dependiente para su dinámica de los ingresos generados por la agricultura-ganadería, el empleo público y el comercio minorista, en un escenario proteccionista y mercado internista, la explicación de un perfil que pretendía transformar. La reflexión sobre las condiciones de emergencia de las situaciones a ser transformadas estuvo ausente en el diagnóstico de este proceso.

Por el contrario, el pensamiento sistémico pone en consideración que los resultados están condicionados por la naturaleza o los parámetros del sistema, con independencia de sus condiciones iniciales y es en la causación circular acumulativa, espiralada (Wainstein y Wittner, 2017) en donde debemos encontrar “la causa” tan buscada por el pensamiento positivista, o en realidad “las condiciones de posibilidad” a decir de Saúl Fuks. (2006)

Mientras la metodología de planificación estratégica ponía el énfasis en un esquema lineal, causa-efecto de causación, el pensamiento sistémico toma de la teoría general de los sistemas, el concepto de equifinalidad, según el cual se propone que, como hay independencia de las condiciones iniciales, un sistema abierto puede arribar a un mismo estado final por distintas vías o partiendo de igual situación inicial, arribar a diferentes resultados.

En este sentido, el funcionamiento de un sistema territorial no dependería tanto de saber qué ocurrió tiempo atrás, ni de las características individuales de los actores, sino de las reglas y normas internas del propio sistema territorial y sus interacciones con el entorno, en el momento en que se lo está observando.

Entonces, contrariamente a haber considerado la cultura local conservadora, poco innovadora y escasamente emprendedora y poco participativa causada por nuestro pasado, más bien cabría haberse preguntado:

¿Qué patrones culturales de las interacciones sociales de los juninenses producen la sociedad que tenemos?, ¿Qué construcciones de los juninenses sobre sí mismos influyen en la producción y reproducción de esta sociedad? o ¿Qué rol se asignan los juninenses a sí mismos en la región y cómo este opera en la



producción de Junín como sociedad?

En síntesis, y tomando en cuenta la conceptualización propuesta por los biólogos chilenos Humberto Maturana y Francisco Varela (Jutoran, 1994) que considera que “un ser vivo es un sistema autopoiético que vive en tanto conserve su organización y todos sus cambios estructurales ocurren con la conservación de su adaptación al medio en el cual existen”, un proceso para el desarrollo territorial debería generar las condiciones para preguntarse en qué medida el sistema territorial es autopoiético o productor de sí mismo.

## LO PARTICIPATIVO PARA “MIRAR LA REALIDAD”

Durante esas épocas se escuchaba a muchos funcionarios, consultores y docentes intercambiar puntos de vista sobre las particularidades de los procesos planificadores, y puntualmente sobre la necesidad de acelerar las etapas participativas, incluso buscando que ellos contuvieran diversidad de visiones, con el objetivo de “consensuar rápidamente” los problemas y las acciones a implementar porque “la gente ya sabe sus problemas”, y poder comenzar a la brevedad el proceso de implementación de las estrategias para la transformación deseada.

Esta concepción parece suponer que la instancia participativa es sólo un momento, es instrumental y sirve para “extraer” de los actores sus visiones y propuestas, para luego pasar a la etapa de implementación de los programas y proyectos, que serían los que sí transforma la realidad.

Concebir al proceso participativo únicamente como medio implica desconocer que los sujetos no son entes aislados, sustancias, estructuras o cosas, sino unidades heterogéneas, devenires, abiertos al intercambio y que son parte de diversas redes interaccionales, participantes de sociedades heterárquicas, donde el poder circula. (Najmanovich, 1995).

Desde el supuesto construccionista la realidad es construida a través del lenguaje y la conversación es el mecanismo a través del cual se negocian significados. El lenguaje es acción y por lo tanto cuando hablamos no solo damos cuenta de lo que ya existe, sino que hacemos que pasen cosas que, sin la mediación del lenguaje, no ocurrirían. J.L. Austin sustituye la concepción “representacional” del lenguaje por una “generativa”. El lenguaje es acción, afirma, y en tanto acción tiene el poder transformador.

Esta idea defiende que la conversación no es una preparación ni un prelude para la acción, sino que es una forma de acción en sí misma. “Las conversaciones, las instancias dialógicas son eventos creativos y singulares que ocurren entre personas; son cooperativas, tienen dirección, producen nuevos significados y dinámicas sinérgicas. (Fuks, 2006. P. 44).

**“POR LO CUAL, UN PROCESO DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVO DEBERÍA ATENDER NO SÓLO AL RESULTADO (ESTRATEGIAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS), SINO AL PROCESO, CREANDO CONDICIONES PARA QUE SE GENEREN INTERCAMBIOS PRODUCTIVOS ORIENTADOS A CONSTRUIR ALTERNATIVAS DESEABLES (FUKS, 2017C), LO CUAL IMPLICARÍA UNA CUIDADOSA “ARTESANÍA DE CONTEXTOS” (FUKS, 2010) QUE PROMUEVA LA CONSTRUCCIÓN DE CONFIANZA, LA COLABORACIÓN, LA APERTURA A LA CONVERSACIÓN Y LA NEGOCIACIÓN DE SIGNIFICADOS.”**

Por lo cual, un proceso de planificación participativo debería atender no sólo al resultado (estrategias, programas y proyectos), sino al proceso, creando condiciones para que se generen intercambios productivos orientados a construir alternativas deseables (Fuks, 2017c), lo cual implicaría una cuidadosa “artesanía de contextos” (Fuks, 2010) que promueva la construcción de confianza, la colaboración, la apertura a la conversación y la negociación de significados.

Si consideramos que la realidad es una construcción social, un proceso que se proponga transformarla debería poner el foco en esos “lugares culturales”, en esas instancias, procesos y conversaciones en donde se producen y reproducen esas construcciones.

Esto implicaría pensar que son esos procesos participativos los generadores de cambios. Dejando de pensarlos como “medio para”, para pasar a pensarlos como instancias en las cuales, a través de las conversaciones, es posible modificar las categorías, las convenciones o las prácticas lingüísticas para que la “realidad” (construida socialmente) se trans-

forme para sus participantes. (Fuks, 1998).

En aquellos años, dominados por la máxima “dejémosnos de hablar y pasemos a la acción”, nunca nos preguntamos sobre los efectos en los actores involucrados y en sus relaciones, de su participación en un proceso que reprodujo la segmentación de la realidad, pero que realmente convocó a muchos actores, en un momento histórico de crisis económica y social, cuando se empezaba a difundir la idea del Municipio como promotor de desarrollo y en un Junín con un intendente muy votado, pero acusado de poco abierto a la participación ciudadana.

### UNA VISIÓN FOTOGRÁFICA DEL CONTEXTO

Otro concepto que fue iluminado por el pensamiento sistémico es el de contexto, entendido como entorno dinámico del sistema, que contribuye a su comprensión. Dinámico en un doble sentido, por un lado, por sus transformaciones evolutivas, y por otro, porque interactúa con el sistema en cuestión intercambiando materia, energía o información produciendo modificaciones constantemente.

En general, en la metodología de planificación estratégica del desarrollo, se mencionaba el contexto, pero solo para tenerlo en cuenta al pensar las acciones de transformación y no como variable que interactúa con el sistema territorial, contribuyendo a explicarlo y que modifica y es modificado por el propio sistema.

El territorial, es un sistema abierto en altísima interacción con su medio y su identidad dinámica sólo se conserva a través de múltiples ligaduras con el medio, del que se nutre y al que modifica, por ejemplo, a través del intercambio de bienes y servicios, de información y de personas. Denise Najmanovich (1995) explica que “las ligaduras con el medio son la condición de posibilidad para la libertad del sistema” de acuerdo con la “hipótesis de autonomía relativa”.

La importancia y trascendencia económica, social, cultural de Junín como “gran ciudad” del noroeste de la provincia de Buenos Aires, está sustentada en sus dimensiones, en su propia dinámica económica y en su representación político institucional, pero también en las interacciones con sus vecinos, de modo que también su fortaleza depende de las interacciones con su entorno.

Junín se presenta como proveedora de bienes y servicios para una región de al menos cien kilómetros a la redonda, área en la cual las localidades son más chicas, es decir que encontramos allí una gran red de interacciones donde nada puede definirse de manera absolutamente independiente porque esa área territorial vecina que es su contexto no es un ámbito separado e inerte, sino un “lugar de intercambios” (Najmanovich, 1995).

Una de las visiones compartidas por muchos actores de aquel proceso, era la que consideraba a Junín “capital de la región” casi en un sentido imperialista. Este pensamiento llevaba a no tener en cuenta lo que pasaba en las localidades vecinas, sino que orientaba solo a mejorar las ofertas de salud, comercio, administración, de educación superior, etc., que Junín proveía a la región casi con una lógica extractivista, sin pensar en cómo estas políticas modificaban (positiva o negativamente) tanto al propio Junín como a su entorno regional.

Esta concepción unidireccional y lineal de las relaciones entre Junín y sus vecinos era visualizada y reforzaba un modelo que concebía el “desarrollo local” como circunscripto por límites geográficos, invisibilizando las retroalimentaciones y las interacciones entre estos centros urbanos que son a la vez de conflicto, de competencia, pero también de interdependencias, solidaridades y complementariedades, ya que las sociedades, como otros sistemas “inter-retro-actúan para generar y regenerar un sistema organizador”, al decir de Edgar Morin (García, 2018).

Respecto de este punto, es esencial considerar que todo sistema, además de estar constituido por “subsistemas” organizados que desarrollan sus funciones específicas, se halla en interacción con un medio ambiente, o “suprasistema”, como lo llama Evandro Agazzi, respecto al cual él desempeña el papel de subsistema, noción en este caso perdida por la visión de Junín como “capital de la región”. Según este autor la vida y el funcionamiento de todo sistema dependen en igual medida del funcionamiento correcto tanto de sus subsistemas como de sus interacciones con el suprasistema. (Fuks, 2017a).

Los planes estratégicos se presentaban como propuestas meramente locales, con muy buenas intenciones, incluso con propuestas innovadoras y verdaderamente creativas para impulsar el desarrollo, pero que veían “lo local” como un sistema casi cerrado, cuyos diagnósticos no registraban las

interacciones, las mutuas dependencias o las retroalimentaciones con los entornos.

El paquete conceptual de la planificación para el desarrollo local prestaba poca atención al ingreso informacional, comercial y simbólica que como, entropía negativa, contribuye al orden y organización del sistema local. De hecho, a ninguna instancia participativa fue convocado actor alguno de los distritos vecinos.

## UNA VISIÓN ECONOMICISTA DEL DESARROLLO

Otro rasgo por destacar de la visión del desarrollo territorial de aquellas épocas, plasmado en muchos de las formulaciones de planes estratégicos, era su visión economicista. Si bien se presentaban como integrales y abarcadores de la multidimensionalidad del desarrollo, terminaban otorgándole al subsistema económico la centralidad.

El pensamiento sistémico sostiene que ninguna función es independiente del resto de las funciones desempeñadas por otras partes del sistema y Gregory Bateson (1972) remarca que a ningún subsistema puede adjudicarse la centralidad.

Siguiendo a Bateson (1972) podremos considerar al sistema territorial como un todo integrado, que no se puede reducir, sin amputar a las partes que lo conforman. Un todo que, en términos batesonianos, es una red de circuitos por el que se da un proceso de transmisión e interpretación de informaciones sobre diferencias, en el que se incluye también el ensayo error, lo inconsciente, lo inmaterial, y que no está limitado por la físico.

Ante esto, el otorgamiento de centralidad a un subsistema es una forma de reducir y de parcializar que llega a ignorar o a subestimar el valor y el peso tanto de otros subsistemas como de las interacciones entre ellos. (Bateson, 1972). Según este planteo, enfocar, comprender y explicar un sistema territorial implicaría tener en cuenta todas las partes pertinentes y que todas esas partes tienen incidencia sobre el todo, lo cual nos llevaría a pensar que las modificaciones pueden venir de la mano de pequeñas perturbaciones. Y esas pequeñas perturbaciones no necesariamente son en el subsistema económico o no únicamente en él.

Pese a ello, las preguntas centrales de los consulto-

res a los actores locales al iniciar procesos de planificación estratégica participativa durante los años noventa, eran “¿de qué vive tal sociedad?, ¿cuál es su producción?, ¿en qué sector se basa su economía?

Desde el enfoque sistémico es la organización, de la cual participa el entorno (Morin, 1977), y la función del sistema según Prigogine (Fuks, 2017a), lo que genera estructura, por lo cual hubiera sido más ajustado preguntar ¿cómo vive el juninense?, ¿cuáles son sus creencias y valores? ¿Cómo se realimenta esta concepción de la realidad y de los problemas actuales?, ¿De qué manera sus conductas dan sentido o consolidan la estructura social?, De qué tipo de interacciones sociales emerge la cultura local?

Esta visión es muy parcial e impide un abordaje sistémico, tanto porque otorga centralidad a un subsistema como porque invisibiliza que, ante cada modificación operada en un subsistema, el resto del sistema se modificará y presionará en favor de una innovación hasta hacerla irreversible, porque la interacción con otros subsistemas cambian el contexto, haciendo necesaria una innovación ulterior y así sucesivamente. (Bateson, 1972. P, 237). Entonces, cada transformación planificada modifica el diagnóstico del cual supuestamente se parte y la realidad sobre la cual operan el resto de las estrategias y acciones planificadas.

## ¿Y SI SIMPLEMENTE CONVERSAMOS?

El enfoque del construccionismo social es iniciado en los '70 por Kenneth Gergen desde la psicología social y Barnett Perce desde la comunicación humana. El construccionismo propone la sustitución del individuo como fuente de significados por la relación. Destaca la influencia de los contextos socio históricos y de los procesos conversacionales en la producción del conocimiento. Se sostiene que la realidad es construida a través del lenguaje y se da a partir de los sistemas de significación producidas en un determinado contexto. Son las relaciones y no los individuos que constituyen la base de la sociedad. (Fuks, 2017a).

Saúl Fuks (2017b) describe tres dimensiones para el abordaje de los procesos participativos: la Relacional/afectiva, que pone énfasis en la calidad de las conversaciones, en las tramas relacionales y en el lenguaje como generador de posibilidades; la Pragmático/racional centrada en los resultados y fuertemente racional. Es la dimensión del “hacer”, de los programas, proyectos, objetivos, metas, indi-

cadore; y la Simbólica/reflexiva que refiere a otorgar sentido a las acciones y dar espacio y tiempos a las conexiones reflexivas entre los participantes, entre quienes se ponen en juego las trayectorias y experiencias de vida, las visiones del mundo, las creencias, valores y maneras de concebir el futuro incluyendo sueños y utopías.

El autor relativiza el poder transformador de la dimensión pragmático/racional, que fue preponderante en el proceso planificador que se menciona y sostiene que la clave estaría en la “artesanía de contextos” (Fuks, 2015) para promover las condiciones de posibilidad para negociar otros sentidos.

Si a ningún componente se le puede atribuir el control unilateral, entonces todas las miradas y “áreas temáticas” tienen la misma relevancia y posibilidades de influencia para desatar cambios. Quizás más que focalizar nuestro objetivo en “consensuar” un conjunto de acciones que se presentan como tangibles por parte de determinados actores, deberíamos pensar, como sugiere Ilya Prigogine, en “generar las condiciones de posibilidad para pequeños cambios permanentes o “perturbaciones” que al alcanzar determinado estado, “lejos del equilibrio” originen un salto cualitativo hacia el establecimiento de una nueva estructura, pasando de un modo de funcionar a otro” (Fuks, 2017a), pues como sostiene Peter Krieg en el momento en que un miembro de un sistema de interrelación cambia su visión del sistema, existe la posibilidad de que cambie todo el sistema. (Watzlawick y Krieg, 1991).

De acuerdo a este pensamiento, micro procesos barriales, en donde los vecinos desde sus vivencias cotidianas se junten y reflexionen con funcionarios, empresarios, educadores y otros actores, buscarían la construcción de conocimiento para impulsar pequeñas modificaciones consensuadas, ya que como subrayaba Edgar Morin (García, 2018), el conocimiento humano surge de la inter-retro interacción dialógica de dos complejos: uno biocerebral y el otro sociocultural, que a su vez se presentan como complementarios, concurrentes y antagónicos. (Watzlawick y Krieg, 1991)

Tomando en cuenta lo anterior y considerando lo que plantea Prigogine (Fuks, 2017a) que la desviación y los procesos que promueven el desorden y la desorganización no necesariamente son destructivos, podríamos pensar que pequeñas perturbaciones (acciones barriales) podrían generar una nueva estructura en una sociedad que pretende transformarse, en tanto modifica perspectivas, expectativas y relaciones entre actores.

Porque... “Hay efectivamente un continuo proceso circular y repetitivo en el que la epistemología determina lo que vemos; esto establece lo que hacemos; y a la vez nuestras acciones organizan lo que sucede en nuestro mundo, que luego determina nuestra epistemología”. (Jutoran, 1994. P, 16).

**“LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA LOCAL EN LOS AÑOS NOVENTA TENÍAN DOS CLAROS Y DISTINGUIDOS MOMENTOS: UNO DE DIAGNÓSTICO Y FORMULACIÓN DE LÍNEAS DE ACCIÓN, QUE INCLUÍAN DIÁLOGO, DEBATE Y CONSENSO; Y OTRO, DE IMPLEMENTACIÓN, EN EL CUAL YA NO SE HABLABA MÁS.”**

De modo que un proceso participativo continuo, espiralado y recursivo que incluya observaciones, conversaciones, acuerdos, políticas públicas y nuevas observaciones y conversaciones sobre los acuerdos y políticas públicas, generaría las condiciones de posibilidad para que los actores pongan el foco sobre el poder modificador de la observación desde una perspectiva constructorista que asuma a los sujetos cognoscentes como transformadores

de una realidad que los transforma.

Desde esta óptica, las transformaciones que pretenden el pensamiento del desarrollo territorial deberían ser más un emergente de un proceso conversacional en donde lo primero en ser modificado son aquellas “coordinaciones consensuales de las coordinaciones consensuales de acciones” de las que habla Humberto Maturana (Watzlawick y Krieg, 1991), que un conjunto de acciones visibles y tangibles que nos transportarían al desarrollo.

Bajo esta lógica más que enfocarnos a obtener estrategias, programas y proyectos consensuados orientados a modificar aspectos de la realidad, nos deberíamos enfocar en sostener y ampliar la participación, fortaleciendo a los actores participantes.

Los procesos de planificación participativa local en los años noventa tenían dos claros y distinguidos momentos: uno de diagnóstico y formulación de lí-



neas de acción, que incluían diálogo, debate y consenso; y otro, de implementación, en el cual ya no se hablaba más.

“En un mundo aún fuertemente atravesado por las dicotomías cartesianas pareciera que la conversación se considera como un prelude para la (verdadera) acción. Aquello que visualizamos como acción aparece formateado por la idea concreta de mover un cuerpo en el espacio. ‘Dejemos de hablar y hagamos’, expresa la visión reduccionista que separa la acción comunicativa de las “acciones-acciones”. (Fuks, 2006. P, 43).

Por el contrario, desde los enfoques sistémico y construccionalista “la conversación no es una preparación para la acción; es una forma de acción en sí misma”, señala Fuks (2006), concepción que transformaría al proceso lineal en circular y retroalimentador de sí mismo.

## LO EQUILIBRANTE Y DESEQUILIBRANTE DINÁMICAMENTE

Ilya Prigogine (Fuks, 2017a) consideró que los sistemas vivos son sistemas abiertos en los que la inestabilidad (proceso de reflexión y negociación de nuevos significados) no destruye necesariamente al sistema sino que produce un nuevo orden y crea una mayor complejidad.

Magoroh Maruyama (Fuks, 2017a) sostiene que todo sistema viviente depende para su supervivencia de dos procesos: el de morfostasis y el de morfogénesis, que se equilibran mutuamente. En un proceso de transformación territorial se deberían identificar y actuar sobre los procesos sociales, económicos o culturales de morfostasis, es decir aquellos que apuntan a mantener la constancia del sistema a través de mecanismos de retroalimentación negativa, como costumbres culturales, eventos que se repiten de la misma manera año tras año y patrones de conducta interaccional, que van construyendo una forma de pensar, hacer y mirar.

No obstante también deberían identificarse y promoverse los procesos de morfogénesis, vistos como

aquellos mecanismos que refieren a la desviación, la variabilidad del sistema a través de mecanismos de retroalimentación positiva, como alentar, difundir y apoyar innovaciones tecnológicas, institucionales sociales o de gestión que modifican el modo de ver y de hacer las cosas, por mínimas que parezcan.

Bajo esta conceptualización cabría preguntarse si los procesos de planificación estratégica para el desarrollo local, popularizado en los años noventa, no fueron un gran proceso morfoestático que intentaba mantener la constancia del sistema bajo la hegemonía neoliberal, proveyendo a los territorios una metodología de análisis de instancias estancas, desprovista de mecanismos de reflexión sistémica.

**“LA PREPONDERANCIA DE LA DIMENSIÓN PRAGMÁTICA/RACIONAL EN EL PROCESO PLANIFICADOR DE JUNÍN, SOLAPÓ OTRAS DIMENSIONES DESTACADAS POR FUKS (2017B): LA AFECTIVO/RELACIONAL Y LA REFLEXIVO/SIMBÓLICA, QUE LE HUBIERA SUMADO AL PROCESO LA RIQUEZA DE TENER EN CUENTA LAS CREENCIAS, LOS VALORES, LOS SUEÑOS, LO INTANGIBLE Y SINERGIA DEL ASPECTO RELACIONAL. ”**

Además, es posible preguntarse si la convocatoria a través de la metodología descrita de los actores representativos de la sociedad moderna (funcionarios públicos, gremiales profesionales, empresarias y trabajadoras, fomentistas barriales), aun creyendo en la amplitud y diversidad de la misma, no está entrampado en un proceso morfoestático que solo puede generar la reproducción de la constancia del sistema.

La preponderancia de la dimensión pragmática/racional en el proceso planificador de Junín, solapó otras dimensiones

destacadas por Fuks (2017b): la afectivo/relacional y la reflexivo/simbólica, que le hubiera sumado al proceso la riqueza de tener en cuenta las creencias, los valores, los sueños, lo intangible y sinergia del aspecto relacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bateson, G. Birwdhistell. Goffman, E. Hall, E. Jackson, D. Scheflen, A. Sigman, S. Watzlawick, P. La nueva comunicación. (1981). España: Editorial Kairós.
- Bateson, G.(1972). Pasos hacia una ecología de la mente, Una aproximación revolucionaria a la autocomprensión del hombre. Buenos Aires, Argentina: Editorial Lohlé-Lumen.
- Capra, Fritjof (1996). La trama de la vida, Una nueva pers-

pectiva de los sistemas vivos. Editorial Anagrama Barcelona.

- Fuks, Saúl. Transformando las conversaciones acerca de las transformaciones. *Psyche*. Vol. 7-Número 2- Noviembre 1998.
- Fuks, S.I.: (2006) "Cap III Cambio y estabilidad". Tesis Doctoral. Inédita
- Fuks, S. I. (2009). FSPC: La facilitación sistémica de procesos colectivos. Una "artesanía de contexto" para la promoción de la creatividad, el acompañamiento de procesos colectivos y la generación de relaciones de cooperación en el trabajo colectivo (grupos, instituciones, o. Sistemas Familiares. 25-2.
- Fuks, S. I. (2010). En primera persona: investigando mundos de los que somos partes. *Estudios e Pesquisas em Psicologia*, vol.10, no.1, 5-20.
- Fuks, S. I.: "Celebración de la sorpresa". *Nova Perspectiva Sistémica*. nº 41. Ano XX. Dezembro 2011.
- Fuks, Saúl. Como un puente sobre aguas turbulentas, la experiencia del Centro de Asistencia a la Comunidad (CeAC). Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2015
- FUKS, S. El "caldo de cultivo" para un cambio paradigmático. Ponencia presentada en seminario Historia del pensamiento sistémico, Maestría en Pensamiento Sistémico. Rosario, Universidad Nacional de Rosario, 2017a.
- Fuks, Saúl. Un "modelo" sistémico de comprensión- acción de los procesos sociales participativos, tres dimensiones de las prácticas sociales transformadoras. Diciembre, 2017b. Comunicación personal del autor.
- Fuks, Saúl. Procesos participativos y construcción de prácticas sociales transformadoras: complejidades y desafíos. En, *Construccionismo social en acción, practicas inspiradoras en diferentes contextos*. Emerson F. Rasera, Karin Taverniers y Oriana Vilches-Álvarez (Eds.) Consejo Latino Americano del Taos Institute, TILAC A Taos Institute Publication, 2017c
- FUKS, S. "El telar de nuestras vidas: el lenguaje". Ponencia presentada en seminario Conversaciones transformadoras, Maestría en Pensamiento Sistémico. Rosario, Universidad Nacional de Rosario, abril 2019.
- García, Rolando (2006) *Sistemas complejos. Conceptos, métodos y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Barcelona: Gedisa.
- García, Josefa. "del objeto como sistema al sistema como objeto". Ponencia presentada en seminario conversaciones transformadoras, maestría en pensamiento sistémico. rosario, universidad nacional de rosario, marzo-abril 2018
- Jutoran, Sara. El proceso de las ideas sistémico-ciberneticas. En 'Sistemas familiares' Año 10 No. 1 Abril 1994, Buenos Aires, Argentina
- Morin, Edgar. El método, la naturaleza de la naturaleza. Cátedra. Colección Teorema Serie Mayor. Sexta edición, 1977
- Najmanovich, Denise. El lenguaje de los vínculos, De la independencia absoluta a la autonomía relativa. Editorial Paidós/Ideas y perspectivas/ Buenos Aires 1995.
- Sir Daniel. La ecología de la mente. (<https://vimeo.com/172722266>). 2016, Vimeo.
- WAINSTEIN, Martín y. WITTNER Valeria. Gregory Bateson, ese gran desconocido I. Seminario de posgrado, Maestría en pensamiento sistémico, UNR. 27 y 28 de octubre 2017, Rosario, Argentina.
- Watzlawick, Paul; Helmick Beavin, Janet y Jackson, Don D. *Teoría de la comunicación humana, Interacciones, patologías y paradojas*. Editorial Herder. Barcelona, 1985.

# LA IMPORTANCIA DE LOS SERVICIOS BÁSICOS Y LAS INFRAESTRUCTURAS VINCULADAS A LA VIDA COTIDIANA (“ECONOMÍA FUNDAMENTAL”)



FRANCISCO ALBURQUERQUE

*Dr. en economía. Consultor internacional en desarrollo económico local. Investigador y docente en diversas casas de altos estudios en Europa y Latinoamérica. Miembro del Comité científico de la Red DeTe.*  
[www.delalburquerque.es](http://www.delalburquerque.es)

El libro que deseo comentar en este artículo para su difusión en América Latina y El Caribe, tiene como título “Foundational Economy, the infrastructure of everyday life”. Se trata de una obra colectiva publicada por la Universidad de Mánchester (Reino Unido) en 2018, cuyo argumento principal destaca la importancia que poseen los servicios básicos universales relacionados con las actividades de la vida cotidiana, así como las infraestructuras materiales vinculadas a estos servicios, y cómo ello podría utilizarse para orientar las políticas públicas y de empleo, con el fin de alcanzar mejores niveles de bienestar entre la ciudadanía, en lugar de seguir aceptando el predominio de las actividades “competitivas” de gran escala y de mayor dinamismo comercial, según la visión predominante en el análisis económico<sup>1</sup>.

Los autores/as del libro consideran como “Foundational Economy” (“Economía Fundamental” en la traducción al castellano), el conjunto de infraestructuras materiales (Economía Fundamental Material) y servicios básicos universales (Economía Fundamental Providencial) que tienen lugar en la vida cotidiana, a diferencia de las actividades comerciales de gran escala, que suele destacar la visión predominante de la economía basada en los criterios de eficiencia productiva, competitividad y logro del máximo beneficio privado, todo ello cuantificado a través del indicador del producto interior bruto (PIB) como expresión óptima de progreso. En realidad, como señalan los autores/as del libro, la obsesiva utilización del indicador del PIB como sinónimo de crecimiento económico constituye una metáfora que crea una imagen de la economía como si fuera algo homogéneo, ocultando de ese modo la heterogeneidad de la economía real, muchas de cuyas actividades “fundamentales” quedan invisibilizadas o ignoradas, como es el caso del

trabajo no remunerado (o “trabajo invisible”) de las mujeres en el hogar.

De este modo, como puede apreciarse en el siguiente gráfico, la “Economía Fundamental” (material y providencial) aglutina las actividades de abastecimiento de energía, agua potable, saneamiento y alcantarillado, servicios de salud y asistencia sanitaria y farmacéutica, sistema escolar, sector minorista de distribución de alimentos, droguería y otros productos del hogar, telecomunicaciones, aparatos de TV y radio, transporte público y movilidad ciudadana, acceso a internet, limpieza y cuidado de los hogares, servicio de

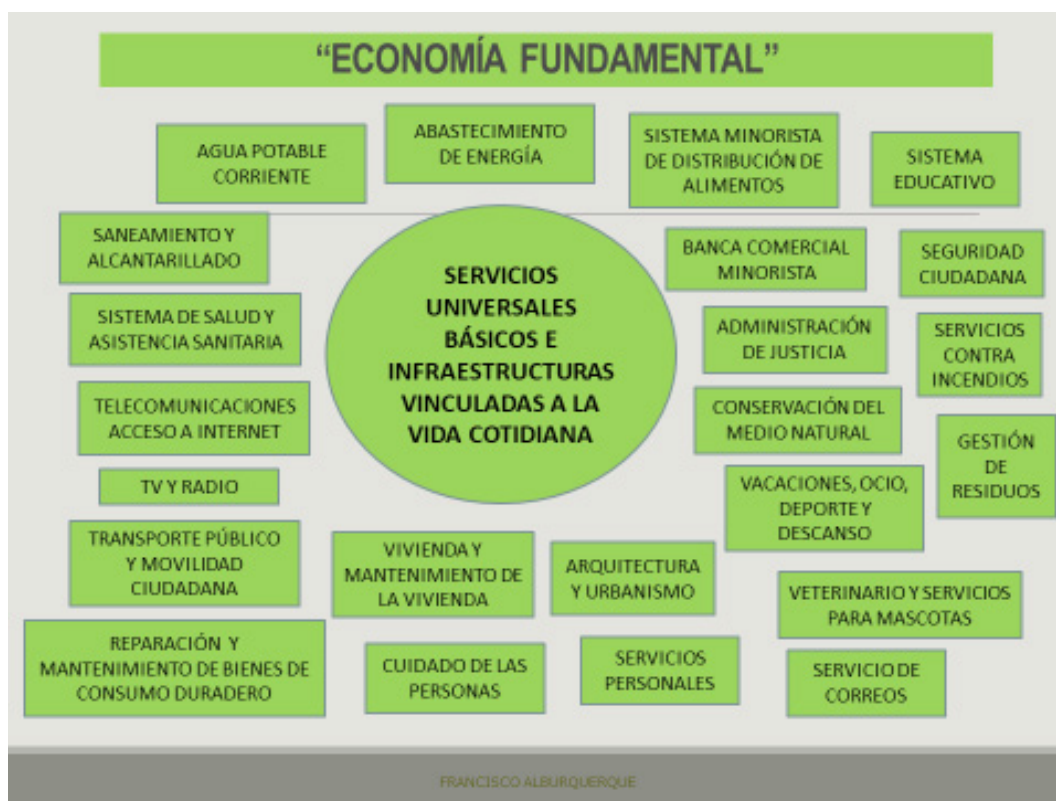
correos, cuidado de personas, banca comercial minorista, seguridad ciudadana, servicio contra incendios, administración de justicia, mantenimiento de bienes de consumo duradero (vivienda, automóvil u otros), conservación del medio natural, gestión

de residuos, urbanismo y medio ambiente, servicios personales, alimentos para mascotas, veterinario, entre otras.

**“EN REALIDAD, COMO SEÑALAN LOS AUTORES/AS DEL LIBRO, LA OBSESIVA UTILIZACIÓN DEL INDICADOR DEL PIB COMO SINÓNIMO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO CONSTITUYE UNA METÁFORA QUE CREA UNA IMAGEN DE LA ECONOMÍA COMO SI FUERA ALGO HOMOGÉNEO, OCULTANDO DE ESE MODO LA HETEROGENEIDAD DE LA ECONOMÍA REAL, MUCHAS DE CUYAS ACTIVIDADES “FUNDAMENTALES” QUEDAN INVISIBILIZADAS O IGNORADAS, COMO ES EL CASO DEL TRABAJO NO REMUNERADO (O “TRABAJO INVISIBLE”) DE LAS MUJERES EN EL HOGAR. ”**

Asimismo, hay que incluir otras actividades que el libro denomina Actividades Ignoradas como son las relacionadas con el desarrollo cultural, esto es, vacaciones, restauración, ocio, deporte, gimnasia y descanso, que son esenciales para las personas y los hogares. A ello habría que sumar, como ya se ha señalado, el trabajo no remunerado de las mujeres realizado en los hogares, que incluye el cuidado de la familia, así como la limpieza y organización de la casa.

Una aproximación cuantitativa a los componentes de la Economía Fundamental se ofrece en el Cuadro 1, que muestra su importancia desde el punto de vista del empleo en Alemania, Reino Unido e Italia, donde en el periodo 2016-2017, alcanzan





	Economía Fundamental Material	Economía Fundamental Providencial	Actividades Ignoradas	Total Economía Fundamental	Resto Actividades Económicas
Alemania	17.20%	24.10%	17.30%	58.60%	41.40%
Reino Unido	17.60%	26.20%	20.00%	63.80%	36.20%
Italia	17.90%	19.00%	19.80%	56.70%	43.30%

porcentajes del 63,8%, 58,6% y 56,7%, respectivamente, lo que muestra que la atención a este núcleo de actividades “fundamentales” es decisiva en la búsqueda de empleo y en ello podrían centrarse las políticas activas territoriales de empleo, si se quieren alcanzar resultados más consistentes que los actuales.

Otra aproximación cuantitativa a la Economía Fundamental puede también obtenerse a través de los datos recogidos en las Encuestas de Hogares, que ofrecen información de los gastos realizados en los mismos. En el Cuadro 2 se expone el gasto medio semanal de los hogares en los países de la Unión Europea en el año 2015. Como se aprecia, el gasto medio semanal en artículos esenciales y en gastos de movilidad, dos componentes importantes de la Economía Fundamental, representan en la Unión Europea aproximadamente el 47% del gasto semanal total de los hogares.

A pesar de estas evidencias, las políticas de empleo siguen visualizando las inversiones vinculadas a las actividades comerciales y tecnológicas, así como las inversiones extranjeras, como si ellas fueran las que lideraran la generación de empleo. Sin embargo, hay que recordar que gran parte de las inversiones extranjeras son principalmente inversiones en cartera o inversiones financieras que adquieren activos locales con una clara finalidad de carácter especulativo.

Un planteamiento menos simplista (o menos ideologizado) podría situar el foco principal de la generación de empleo en los servicios fundamentales de la vida cotidiana y sus infraestructuras vinculadas, lo cual permitiría mejores resultados desde el punto de vista del empleo, el ingreso y la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía y, de paso, centrar el objetivo del desarrollo económico y social en las personas y la atención de sus necesidades básicas, desplazando así la búsqueda del máximo beneficio privado como objetivo básico del sistema.

**“UN PLANTEAMIENTO MENOS SIMPLISTA (O MENOS IDEOLOGIZADO) PODRÍA SITUAR EL FOCO PRINCIPAL DE LA GENERACIÓN DE EMPLEO EN LOS SERVICIOS FUNDAMENTALES DE LA VIDA COTIDIANA Y SUS INFRAESTRUCTURAS VINCULADAS, LO CUAL PERMITIRÍA MEJORES RESULTADOS DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL EMPLEO, EL INGRESO Y LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA CIUDADANÍA Y, DE PASO, CENTRAR EL OBJETIVO DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL EN LAS PERSONAS Y LA ATENCIÓN DE SUS NECESIDADES BÁSICAS, DESPLAZANDO ASÍ LA BÚSQUEDA DEL MÁXIMO BENEFICIO PRIVADO COMO OBJETIVO BÁSICO DEL SISTEMA.”**

La visión neoliberal predominantemente en la economía mantiene, pues, una distorsión –consciente o inconsciente– sobre los sectores y actividades fundamentales, dando prioridad a los “sectores competitivos”, de alta tecnología y los “servicios intensivos en conocimiento”, a pesar

de que tienen una reducida presencia en términos de empleo y que se orientan fundamentalmente hacia las exportaciones, pasando las actividades de la vida cotidiana a un plano muy secundario como si se tratara de actividades de carácter no productivo.

La alusión a los sectores intensivos en conocimiento y la producción de alta tecnología es siempre un componente imprescindible en los discursos de los líderes políticos y gobernantes. Se trata, como se suele señalar, de las principales “sectores de futuro”, las cuales se visualizan, por lo tanto, como

<b>1. Gasto semanal en artículos esenciales .....</b>	<b>260,77 euros</b>
- Alimentación y bebidas no alcohólicas: .....: 86,98 euros	
- Gastos de alquiler e hipoteca de la vivienda y otros gastos relacionados: 109,50 “	
- Suministro de agua y servicios varios.....: 17,77 “	
- Electricidad, gas y otros combustibles.....: 28,39 “	
- Comunicaciones.....: 18,13 “	
<b>2. Gasto semanal en movilidad .....</b>	<b>72,77 euros</b>
- Servicios de transporte (tren autobús, etc.) exceptuando viajes en avión: 27,96 euros	
- Operaciones de transporte privado.....: 44,81 euros	
<b>Gasto semanal total promedio en artículos esenciales y movilidad (1+2)</b>	<b>333,54 euros</b>
<b>Gasto medio total en los hogares</b>	<b>711,27 euros</b>
<b>Porcentaje de los gastos en artículos esenciales y movilidad respecto al gasto total</b>	<b>46,9%</b>

portadores de innovación, eficiencia productiva y competitividad, lo que se supone nos puede llevar al mayor bienestar colectivo, a pesar de la evidencia en su contra. Se trata, como se señala en el libro “Foundational Economy” de un planteamiento excesivamente optimista ya que se refiere a sectores con escasa capacidad de generación de empleo, siendo sus cifras de empleo, en promedio, en la Unión Europea, durante los años 2016-2017, de poco más del 4% del empleo total, mientras que el sector de salud y de asistencia médica por sí solo genera el 11% del empleo total en esas mismas fechas. Además, como se señala en el libro, si todos los países plantean como objetivo estratégico la apuesta por los sectores intensivos en conocimiento y la fabricación de alta tecnología, es claro que no todos van

a poder triunfar como exportadores en este tipo de servicios, y tampoco podrán crear suficientes puestos de trabajo en sus países, como acabamos de ver.

En efecto, aunque parece difícil oponerse a estos

“sectores de futuro” es muy importante comprender que las actividades de la vida cotidiana constituyen un núcleo fundamental para la generación de empleo, ingreso y calidad de vida en todos los países y territorios, y deberían merecer una mayor atención por parte de las políticas de desarrollo, ya que no

se trata exclusivamente de sectores que puedan ignorarse o mantenerse como sectores de la “política social”, subsidiarios de los sectores de carácter productivo.

**“EN EFECTO, AUNQUE PARECE DIFÍCIL OPONERSE A ESTOS “SECTORES DE FUTURO” ES MUY IMPORTANTE COMPRENDER QUE LAS ACTIVIDADES DE LA VIDA COTIDIANA CONSTITUYEN UN NÚCLEO FUNDAMENTAL PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEO, INGRESO Y CALIDAD DE VIDA EN TODOS LOS PAÍSES Y TERRITORIOS, Y DEBERÍAN MERECE UNA MAYOR ATENCIÓN POR PARTE DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO, YA QUE NO SE TRATA EXCLUSIVAMENTE DE SECTORES QUE PUEDAN IGNORARSE O MANTENERSE COMO SECTORES DE LA “POLÍTICA SOCIAL”, SUBSIDIARIOS DE LOS SECTORES DE CARÁCTER PRODUCTIVO. ”**

Este sesgo ideológico se ha agravado poderosamente en la fase actual de “financiarización” de la economía, merced al predominio alcanzado por las fracciones de capital financiero especulativo sobre las inversiones productivas en la Economía Fundamental. A nivel mundial se estima que los movimientos financieros in-

ternacionales que se despliegan en la actual “economía de casino”, apoyados en las principales Bolsas de Comercio y “paraísos fiscales”, superan en más de 40 ó 60 veces según las distintas estimaciones, el volumen de las transacciones de la economía real,

esto es, las inversiones productivas y transacciones del comercio internacional.

De este modo, una actuación de la política económica de desarrollo que tome como referente principal los servicios universales básicos y sus infraestructuras vinculadas no puede ser considerada como una simple “política social”, ya que se trata de un sector fundamental de la economía en todos los países y territorios. Se trata, por tanto, no de seguir creciendo económicamente de manera desigual e insostenible ambientalmente, sino de avanzar en la mayor articulación interna de las economías locales, atendiendo de mejor manera las necesidades básicas insatisfechas y fortaleciendo con ello las diferentes parcelas de la vida cotidiana, de forma sostenible ambientalmente.

Lejos de esta aspiración y formulación de deseos, la realidad nos muestra, por el contrario, una cara mucho más cruel ya que en lugar de considerar a los servicios básicos y a sus infraestructuras vinculadas a la vida cotidiana (como el abastecimiento de agua y electricidad, la salud, la educación, la vivienda, el transporte y la banca pública, entre otros sectores de la Economía Fundamental), vienen siendo objeto de privatización y mercantilización por parte de grandes grupos privados, desde los años 80 del siglo pasado, coincidiendo con el auge de la ideología neoliberal y el predominio hegemónico de las fracciones financieras en la acumulación de capital, mostrando así como este tipo de capitalismo ha ampliado su lógica depredadora fuera de la esfera de la producción para invadir también la esfera del consumo colectivo, provocando lo que se ha llamado, con acierto, la desposesión de bienes comunes o de carácter colectivo, los cuales hay que volver a recuperar a toda costa.

Así pues, parece urgente una reflexión detenida acerca del funcionamiento básico de nuestras economías, en la búsqueda efectiva de objetivos solidarios y no solamente guiados por el logro de las mayores ganancias de los grandes grupos económicos, para lo cual la distinción que se realiza en el libro “Economía Fundamental” me parece una aportación innovadora y necesaria.

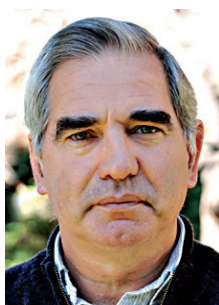
Madrid, 22 de febrero de 2020

## NOTAS

1. Existe una traducción al castellano de uno de los capítulos sustantivos de este libro, realizada recientemente por el colectivo de Economistas sin Fronteras ([www.ecosfron.org](http://www.ecosfron.org)).

# UNA CONEXIÓN VIRTUOSA

## ¿CÓMO LAS COOPERATIVAS PUEDEN CONTRIBUIR A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE PLANTEADOS POR LA ONU?



EDUARDO FONTENLA

*Licenciado en Cooperativismo y Mutualismo y en Ciencia Política y Gobierno.*

*Formación, asistencia y transferencias técnicas especializadas para la organización, conducción, fortalecimiento institucional y de gestión de empresas cooperativas y mutuales. Integró el directorio del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), es miembro del Colegio de Graduados en Cooperativismo y Mutualismo (CGCyM) y asociado la Cooperativa Agrícola Ganadera de Sancti Spiritu Ltda.*

La Asamblea General de las Naciones Unidas nos propone la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye una serie de 17 objetivos que deben orientar las políticas de desarrollo durante quince años, desde su aprobación en septiembre de 2015. Aquí nos proponemos reflexionar sobre las contribuciones que podemos y debemos hacer desde las cooperativas para el cumplimiento de esas metas.

El desarrollo sostenible y la cooperación son compatibles, afines y se potencian cuando las organizaciones cooperativas se basan en los principios y valores y a su vez articulan y se comprometen con sus comunidades.

Las cooperativas y las mutuales han adquirido una gran relevancia en el ámbito empresarial, convirtiéndose en entidades socio-económicas de importancia, que actúan en favor de un dinámico desarrollo local y regional que genere mayores ingresos y tienda a una equitativa distribución del ingreso.

Los cambios y los desafíos producidos de forma acelerada exigen elegir, al interior de cada cooperativa, la opción de desarrollo correcta. Nos obligan a pensar participativamente una renovación y reformulación de las estrategias y de los procesos de gestión. Pero también requieren una urgente vuelta a la esencia, valores y principios. Es decir, un repaso integral de las lecciones de identidad e historia de cada cooperativa.

El faro de nuestra diferenciación está en la definición, los valores y los siete principios cooperativos que han sido oficializados por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI): Adhesión voluntaria y abierta; Control democrático para parte de los asociados; Participación económica de los asociados; Autonomía e independencia; Educación, capacitación e información; Cooperación entre cooperati-



vas e interés por la comunidad.

Una cooperativa, de acuerdo a la ACI, es una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada.

Para encarar las situaciones nuevas debemos resolver tenemos un mapa doctrinario vivo, solvente y validado por las respuestas concretas que históricamente dio el cooperativismo a distintas necesidades de las personas en diferentes lugares del mundo.

## EL DESARROLLO SOSTENIBLE COMO UNA OPORTUNIDAD

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que plantea la ONU son, a la vez, un desafío y una oportunidad para mostrar el diferencial cooperativo. Se trata de conectar el mapa doctrinario de la economía social y la propuesta de desafíos globales dada en esa Agenda 2030, acelerando la implementación conjunta.

Este respaldo mutuo nos permitirá proyectar mejor el futuro y optimizar la orientación doctrinaria de la economía social con un trabajo que contribuya a poner en práctica esa plataforma de metas propues-



tas por la ONU.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible son: 1) fin de la pobreza; 2) hambre cero; 3) salud y bienestar; 4) educación y calidad; 5) igualdad de género; 6) agua limpia y saneamiento; 7) energía asequible y no contaminante; 8) trabajo decente y crecimiento económico; 9) industria, innovación e infraestructura; 10) reducción de las desigualdades; 11) ciudades y comunidades sostenibles; 12) producción y consumo responsables; 13) acción del clima; 14) vida submarina; 15) vida de ecosistemas terrestres; 16) paz, justicia e instituciones sólidas; y 17) alianzas para lograr los objetivos.

Estamos ante un mundo heterogéneo, que se está reorganizando, para responder a la necesidades y expectativas de las mayorías. Por eso, buscar nexos y construir complementariedades entre los principios cooperativos y los ODS es un camino valorativo y pragmático en favor del desarrollo sostenible de las personas, de la economía social y sus comunidades, en función de misión de la economía social

Todos los ODS son fundamentales y tienen una meta específica. Pero deben tomarse de modo sistémico, ya que se potencian y se refuerzan mutuamente; al igual que se apoyan y alinean la definición, los valores y los principios cooperativos. Es decir, los ODS son indivisibles y requieren una necesaria interacción e interdependencia para cumplir sus finalidades y generar impacto.

También los principios que plantea la ACI son indivisibles y todas las cooperativas deben ajustarse a todos y cada uno de ellos, ya que se interrelacionan y son claves para mejorar la vida, los bienes y los servicios de sus asociados y sus comunidades.

Pero queremos alertar sobre un desvío demasiado usual: el desconocimiento y las confusiones que genera el denominado “cooperativismo a la carta”, es decir, el que transitan aquellas organizaciones que sólo eligen y aplican algunos principios, convenientes y funcionales a sus objetivos, y rechazan

o dejan de lado otros que les molestan. Es erróneo seleccionar o privilegiar alguno (s) respecto de los demás, porque se desnaturalizan, se pierde impacto positivo, consistencia organizacional y se generan contradicciones.

La matriz organizacional del cooperativismo y las esferas de acción de los ODS son sistémicas y constituyen pilares sólidos que ofrecen nuevas oportunidades para el desarrollo sostenible y a “escala humana”, También son retos que nos animan a pensar en construcciones comunes, colectivas, distintas y de planes sostenibles en favor de las personas y de sus comunidades a través de la cooperación libre, voluntaria, inclusiva e inteligente.

### COOPERAR ENTRE SÍ

Desde la “autonomía e independencia” que plantea el cuarto principio cooperativo y sin banderías partidarias, pero desde una visión política, debemos pensar en el valioso trabajo de cooperación con los

Estados y en una planificación estratégica concertada a nivel regional y nacional con verdadera participación democrática, en un todo de acuerdo con el punto 17 de los ODS, que recomienda “alianzas para lograr los objetivos”. Es imprescindible movilizar y no desparramar recursos, potencialidades y esfuerzos.

Esta idea de interacción y construcción debe contar principalmente con la decisión, compromiso y mayor autoexigencia del estamento directivo. Una función de liderazgo de calidad que interprete el mundo presente “aquí y ahora” e imagine

posibles mundos futuros, donde se requieren propuestas innovadoras ante los desafíos del desarrollo sostenible.

Necesitamos fortalecer vínculos para adelante, con herramientas de planificación adecuadas y una acción proactiva de conducción, de gerenciamiento, de gestión y de control de los proyectos, que supere el corto plazo. El desarrollo sostenible necesita sueños y visión de largo plazo,

**“ESTAMOS ANTE UN MUNDO HETEROGÉNEO, QUE SE ESTÁ REORGANIZANDO, PARA RESPONDER A LA NECESIDADES Y EXPECTATIVAS DE LAS MAYORÍAS. POR ESO, BUSCAR NEXOS Y CONSTRUIR COMPLEMENTARIEDADE ENTRE LOS PRINCIPIOS COOPERATIVOS Y LOS ODS ES UN CAMINO VALORATIVO Y PRAGMÁTICO EN FAVOR DEL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LAS PERSONAS, DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SUS COMUNIDADES, EN FUNCIÓN DE MISIÓN DE LA ECONOMÍA SOCIAL”**

Debemos evitar el funcionamiento de propuestas por canales paralelos y los comportamientos isleños en la economía social, ya que el sálvese quien pueda no es salida.

La Agenda 2030 es una propuesta política global y debe ser pensada como una contribución para que las organizaciones de la economía solidaria puedan continuar brindando los mejores servicios posibles a sus asociados, razón de ser de su impacto en las comunidades. Esta amalgama permitirá diferenciar el accionar y la presencia en el mercado de los productos y servicios que brindan las cooperativas y las mutuales.

Otro punto de apoyo es el consenso y respaldo mundial que tiene ambas plataformas, que amplían las fronteras de incidencia para actuar concretamente y de forma eficaz en 170 países nucleados en la ONU. A su vez la ACI reafirmó en la celebración del día internacional de las cooperativas, el 7 de julio de 2018, el lema “Sociedades sostenibles gracias a la cooperación”.

## MERCOSUR COOPERATIVO

Vinculado con esta propuesta, en el Mercosur las reuniones especializadas de cooperativas (RECM) y de agricultura familiar (REAF) acordaron un trabajo conjunto para el “Fomento del cooperativismo y asociativismo en la agricultura familiar en el Mercosur”, poniendo especial énfasis en los objetivos de fin de la pobreza; hambre cero; salud y bienestar; educación y calidad; igualdad de género; trabajo decente y crecimiento económico; y reducción de las desigualdades.

Para institucionalizar una relación de trabajo intensa entre ambas reuniones a nivel regional y las políticas públicas focalizadas en el cooperativismo y la agricultura familiar se elevó al Consejo del Mercado Común (CMC), donde fue aprobado por Recomendación CMC 02/2018, en la sesión del 17 de diciembre de 2018.

Esta decisión implica trabajar conjuntamente los sellos cooperativos y de la agricultura familiar y la relación operativa de complementación de ambos

sectores en las zonas de fronteras.

## COMENTARIOS FINALES

Los problemas globales demandan respuestas cooperativas. La decisión política–institucional de enlazar, replantear y aglutinar las ideas entre ODS y la economía social es un accionar inteligente. Es una forma concreta de enriquecer una plataforma de desarrollo que el mundo necesita para lograr un “mejor vivir”.

**“LOS PROBLEMAS GLOBALES DEMANDAN RESPUESTAS COOPERATIVAS. LA DECISIÓN POLÍTICA–INSTITUCIONAL DE ENLAZAR, REPLANTEAR Y AGLUTINAR LAS IDEAS ENTRE ODS Y LA ECONOMÍA SOCIAL ES UN ACCIONAR INTELIGENTE. ES UNA FORMA CONCRETA DE ENRIQUECER UNA PLATAFORMA DE DESARROLLO QUE EL MUNDO NECESITA PARA LOGRAR UN “MEJOR VIVIR”.”**

Sensibilizar sobre este tema y construir puentes de diálogo democrático y participativo es el primer paso que nos proponemos. Hoy ya existen experiencias concretas sobre consensos de cooperativas y estados municipales para trabajar la implementación de los ODS. Porque hoy tenemos la gran responsabilidad de buscar el desarrollo de sociedades más sostenibles y solidarias y avanzar con el compromiso “de no dejar a nadie atrás”, como señaló el administrador del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Achim Steiner

Tenemos la convicción de que la realidad está para ser transformada, asentada en la enseñanza del Papa Francisco quien plantea que otro mundo es posible y que “el derecho al futuro es también un derecho humano”.

# MATRIZ READI

## UNA METODOLOGÍA PARA AUTOEVALUAR LA COMPETENCIA DE LOS TERRITORIOS<sup>1</sup>



RICARD CALVO, ENRIC SIGALAT, JULI  
A. AGUADO

*pertenecen al GRIDET, Grupo de Investigación en Desarrollo Territorial de la Universitat de València-España. También forman parte del equipo de investigación: Fidel García, Daniel Machuet, Andrés Alcaina y Ferran Mora (Divalterra-Diputació de València). <https://gridet.blogs.uv.es/da>.*

(GRIDET, Grupo de Investigación en Desarrollo Territorial de la Universitat de València-España)<sup>2</sup>

### 1. INTRODUCCIÓN. OBJETIVO: EL ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO TERRITORIAL

**A**prehender las tendencias existentes, comprender mejor e identificar las oportunidades a las que se enfrentan las políticas de desarrollo local y retroalimentar su proceso de implementación dotando de recursos adecuados las líneas más eficientes sólo puede realizarse mediante instrumentos específicos de aproximación y análisis de la realidad. Por medio de dispositivos que capten y procesen productivamente la información territorial adecuada, con indicadores cercanos y prácticos, que la valoren y analicen de forma competente metodológicamente, por medio de la construcción de índices compuestos para la estructuración de datos y la capacidad de la razón que aporta la ciencia. Cuya metodología, parafraseando a Alburquerque (1997: 313) “constituya una guía, nunca una receta” para el desarrollo local.

### 2. ALABÚSQUEDA DE UN INSTRUMENTO CON EL QUE MEDIR LA COMPETENCIA DE LOS TERRITORIOS

Pero construir una herramienta que aspire a ser útil para la medición es una tarea compleja que requiere esfuerzos en su proceso de determinación. Ser rigurosos en la concreción de los indicadores clave, en el establecimiento de sus escalas de medición, así como los valores para su puntuación final, se convierten en requisitos del proceso. Presentamos una herramienta (matriz) denominada READI, que pretende ser un instrumento que permita a los distintos territorios conocer su grado de competencia para afrontar futuros procesos en un ámbito tan complejo y heterogéneo como es el del desarrollo local.

READI, responde a las iniciales de recursos, actores y dinámicas, entendidos éstos como los tres pilares sobre los que se asienta cualquier proceso



de desarrollo local. Los recursos necesarios para el desarrollo—económicos, financieros, productivos, humanos y/o espaciales—, los actores presentes en el territorio que intervienen en ese proceso y utilizan los recursos y las dinámicas que se articulan en un territorio entre dichos agentes —redes de desarrollo local—para su consecución. De los que se han determinado las escalas más adecuadas para su medición.

sea capaz de hacer converger y buscar la interacción de estos tres elementos esenciales para el desarrollo del territorio. Y por orden de importancia: recursos, actores y dinámicas (Calvo y Sigalat, 2017)<sup>3</sup>. Ninguno de estos elementos tiene sentido si el resto no existe en el territorio y/o no se utiliza de la manera adecuada. Sobre estos tres elementos se ha configurado las distintas variables e indicadores de medición de las mismas para su puntuación.

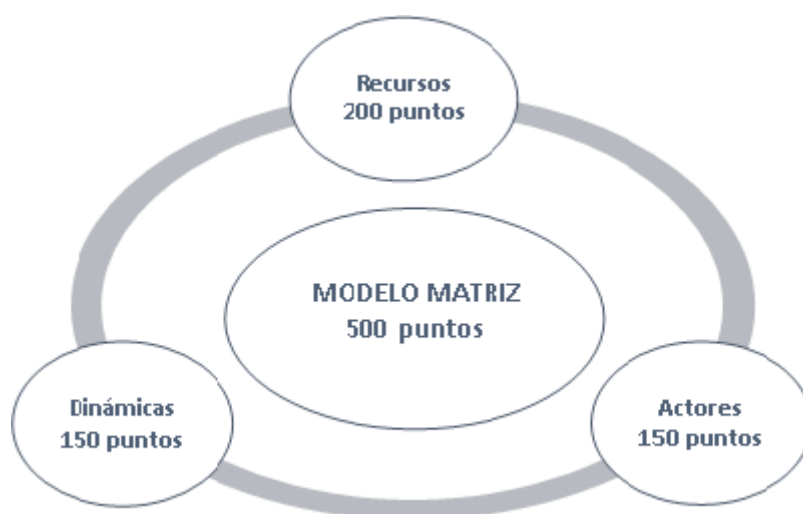
El desarrollo de un territorio depende de que éste

Tabla 1.- Indicadores clave de la matriz "READI"

RECURSOS	ACTORES	DINÁMICAS
<p><b>Económicos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fuentes de financiación propia</li> <li>- Fuentes de financiación ajena (públicas)</li> <li>- Fuentes de financiación ajenas (público-privadas)</li> <li>- Fuentes de financiación ajenas (privadas)</li> <li>- Interés y búsqueda de participación en proyectos europeos</li> <li>- Fuentes de financiación de proyectos europeos</li> </ul> <p><b>Productivos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cantidad de empleo generado</li> <li>- Calidad del empleo generado</li> <li>- Tejido productivo</li> <li>- Sectores productivos (cantidad)</li> <li>- Tamaño de las empresas</li> </ul> <p><b>Humanos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Nivel medio de estudios de la población</li> <li>- Saldo migratorio laboral (sistema local de empleo)</li> </ul> <p><b>Espaciales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recursos naturales</li> <li>  Recursos turísticos</li> <li>- Recursos culturales</li> <li>- Recursos productivos</li> <li>- Ubicación geográfica</li> <li>- Infraestructuras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recursos específicos para el desarrollo</li> <li>- Actores socioeconómicos. Existencia</li> <li>- Actores socioeconómicos. Variedad</li> <li>- Actores socioeconómicos. Procesos de detección, estudio, análisis</li> <li>- Actores socioeconómicos. Procesos de contacto, propuesta de colaboración</li> <li>- Actores socioeconómicos. Resultado obtenido</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Foros y puntos de encuentro</li> <li>- Tipos de foro y puntos de encuentro</li> <li>- Liderazgo territorial</li> <li>- Redes socio-institucionales a nivel local</li> <li>- Metodologías y planes estratégicos</li> <li>- Visión conjunto del desarrollo del territorio</li> </ul>

Fuente.- Elaboración propia

Figura 1. Propuesta de matriz READI valorada



### 3. LA MATRIZ READI. UN PROCESO METODOLÓGICO PARTICIPADO Y PLURAL

La construcción de la matriz se ha realizado a partir de una estrategia de complementariedad y articulación de métodos y técnicas de recolección de datos (triangulación) cualitativas —entrevistas en profundidad a informantes clave, grupos de trabajo técnicos, grupos de pre-test o validación, grupos nominales de expertos (Delphi)— y cuantitativas —diseño, operacionalización y construcción del índice compuesto de indicadores y su validación y testeo también cuantitativos—, mediante un proceso participativo con todos los actores especializados en desarrollo local presentes en el territorio. Participación de manera continua y continuada de los actores que ha permitido validar el proceso conforme éste se ha ido construyendo. 6 grupos de trabajo iniciales, que reunieron a un total de 62 técnic@s AEDL, para la determinación de los elementos clave, permitió que posteriormente se concretaran las escalas para su medición a través de otros 3 grupos técnicos (con 18 participantes en total). Por su parte la validación de la propuesta de matriz con puntuaciones se realizó a través de la consulta a 26 expert@s nacionales e internacionales en desarrollo local, agrupados en dos grupos nominales (Delphi), uno con un perfil más académico y otro más profesional. Finalmente, se propusieron 3 grupos de pre-test o validación más, uno técnico interno con personal de la Diputació de València, uno con técnic@s AEDL (en este caso 7 de un territorio en

concreto, comarca) y un tercero a nivel local con 5 técnicos, permitieron a través de su revisión, mejorar y validar la aplicación informática. Todo este proceso participativo por la visión técnica y experta en desarrollo local confiere validez y fiabilidad a la matriz.

Destacar que la matriz, en su aplicación, reflejará unas puntuaciones finales que en esencia permitirán un análisis de los resultados que de forma flexible orientarán en cuanto al proceso de planificación y el contenido de las posibles estrategias que un territorio debe encarar y/o definir como forma de buscar el desarrollo económico y social. La finalidad de READI es el análisis y comprensión del proceso de desarrollo local para el posterior diseño e implementación de políticas acordes a lograr el mejor desarrollo y competencia territorial. Así mismo, la matriz permite también identificar los principales escollos a superar en relación a las distintas dimensiones analizadas por esta herramienta.

### 4. LAS PRINCIPALES POTENCIALIDADES DE LA MATRIZ

En el actual contexto de transformaciones en el que los fenómenos sociales y territoriales se muestran extraordinariamente dinámicos, la matriz diseñada —tanto como propuesta metodológica como producto informático— permiten su aplicación al territorio a distintos niveles:

Al territorio entendido como algo particular y que

permite una autoevaluación micro o concreta a un territorio.

Al territorio entendido como algo más amplio o de conjunto, que permite tener una evaluación colectiva del mismo e implementar actuaciones de carác-

Figura 2. Propuesta final de matriz READI valorada

<b>Resumen MATRIZ - Recursos, Actores y Dinámicas</b>	<b>Puntuaciones</b>
<b>RECURSOS</b>	
<b>ECONÓMICOS</b>	
Fuentes de financiación propia	15
Fuentes de financiación ajena (públicas)	10
Fuentes de financiación ajenas (público-privadas)	10
Fuentes de financiación ajenas (privadas)	10
Interés y búsqueda de participación en proyectos europeos	5
Fuentes de financiación de proyectos europeos	10
<b>PRODUCTIVOS</b>	
Cantidad de empleo generado	15
Calidad del empleo generado	20
Tejido productivo	10
Sectores productivos (cantidad)	5
Tamaño de las empresas	5
<b>HUMANOS</b>	
Nivel medio de estudios de la población	10
Saldo migratorio laboral (sistema local de empleo)	10
<b>ESPACIALES</b>	
Recursos naturales	10
Recursos turísticos	10
Recursos culturales	10
Recursos productivos	15
Ubicación geográfica	10
Infraestructuras	10
	<b>200</b>
<b>ACTORES</b>	
Recursos específicos para el desarrollo	25
Existencia de actores socioeconómicos	25
Existencia de variedad de actores socioeconómicos	25
Proceso de detección, estudio y análisis	20
Proceso de contacto y propuestas de colaboración	30
Resultados obtenidos	25
	<b>150</b>

<b>DINÁMICAS</b>	
Foros y puntos de encuentro	30
Tipos de foro y puntos de encuentro	20
Liderazgo territorial	25
Redes socio-institucionales a nivel local	25
Metodologías y planes estratégicos	25
Visión conjunto del desarrollo del territorio	25
	<b>150</b>

ter institucional –visión macro del territorio.

Permite un uso por parte de los actores a nivel individual aportando la visión propia de éstos.

Permite su uso de carácter conjunto mancomunado entre los actores presentes en un mismo territorio y que permiten analizar el grado de concordancia existente entre ellos.

Desde un punto de vista metodológico, la matriz READI permite abrir un proceso de interpretación de los escenarios y resultados obtenidos de la aplicación de la matriz, ¿qué significan las puntuaciones? Ello se convertirá en uno de los objetivos de la continuación del proyecto.

La citada herramienta puede llegar a ser útil para los procedimientos de planificación y concertación a la hora de llevar a cabo procesos de desarrollo local.

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

Instrumentos como la matriz READI se refieren a dimensiones concretas y específicas del desarrollo sustentadas por criterios técnicos, que han sido expresados por todos los profesionales y expertos consultados, lo que posibilita enfrentar visiones diferentes que van dando pistas realistas y específicas que pueden derivar posteriormente en planes de acción a ejecutar, con la ventaja de derivar de las opiniones consensuadas entre los propios actores locales, y que probablemente ayudarán a minimizar los tiempos para el proceso de formación de las políticas territoriales más adecuadas a la realidad y por ende, a sus singularidades.

Asimismo, las diferentes dimensiones e indicadores que configuran la matriz, reflejan las distintas visiones desde los intereses particulares de todos los actores locales, pero también como cuestión más

importante, se trata sin duda, de una forma de encarar y gestionar los posibles conflictos de intereses que subyacen en cualquier proyecto de desarrollo local y el consenso final en torno al interés colectivo de los actores de un determinado territorio. En esta línea, destacar que los resultados finales de la aplicación de la matriz en un territorio se obtienen a partir del trabajo con los actores locales, a partir de una dinámica de visiones y aproximaciones a veces distintas, llegando a consensos sobre la interpretación de los distintos fenómenos del desarrollo local y de las priorizaciones locales necesarias. Esa es la esencia de la matriz READI.

Finalmente, es importante destacar las posibles limitaciones inherentes a la matriz presentada. Señalamos tres como destacables. La primera, en aquellos territorios muy dependientes de la administración y en los que sea difícil encontrar una cultura de la participación, puede ser un hándicap para la aplicación de la herramienta. La segunda, la poca tradición o costumbre, así como conocimiento y cultura de planificación en la toma de decisiones para el desarrollo local, cuestión ésta que condiciona el posterior involucramiento de los actores y sociedad en la vida del territorio. Finalmente, y en relación a esto último, ver el rol del gobierno local y de otras instituciones locales para liderar el proceso de desarrollo local, comprometer la participación de los actores territoriales, y en última instancia, sacar provecho de la citada matriz usando sus resultados para la planificación del desarrollo y ganar en competencia territorial.

Más allá de estas limitaciones, propuestas como la matriz READI pueden dar impulso a iniciativas y proyectos que se estén desarrollando o dar lugar a nuevos proyectos y desarrollos. A su vez, una cuestión todavía no señalada, se refiere a la posible comparación entre territorios, y poder vislumbrar también cómo prioriza cada territorio sus recursos,



actores y dinámicas en función de qué objetivos de desarrollo con la finalidad de lograr la mejor competencia territorial.

Con trabajo, humildad y mucha ilusión, presentamos de una manera muy resumida una herramienta que a nuestro entender puede ser útil y tangible para el diseño de políticas territoriales de las diferentes realidades locales, con diferentes o similares objetivos, prioritizaciones y restricciones al desarrollo de los territorios. Los resultados de su aplicación en un futuro dirán. Con la matriz READÍ se pretende aflorar la inteligencia territorial para a su vez poder suscitar innovación territorial.

## NOTAS

1. El texto que se presenta centra su interés en los resultados generados en el desarrollo del proyecto de investigación titulado “Elaboración y Validación de una matriz para la detección de territorios competentes para el desarrollo local”. Proyecto desarrollado por el Grupo de Investigación en Desarrollo Territorial -GRIDET- de la Universitat de València (España) en colaboración con la empresa pública Divalterra de la Diputación Provincial de València (código de proyecto OTR2018-18556INVES), a lo largo de 24 meses – concretamente de marzo de 2018 a marzo de 2020-, cuyo objetivo principal ha sido generar una matriz que permitiera evaluar a un determinado territorio su capacidad y competencia para afrontar procesos de desarrollo local.
2. También forman parte del equipo de investigación: Fidel García, Daniel Machuet, Andrés Alcaina y Ferran Mora (Divalterra-Diputació de València).
3. Resultados Proyecto de investigación GV/2015/041. Calvo, R., & Sigalat, E. (2015). Los elementos esenciales para el desarrollo del territorio: recursos, actores y dinámicas. En Efectos de la crisis sobre el modelo de desarrollo local: la necesidad de aprender de la crisis vivida (pp. 93-124). Neopàtria.

## BIBLIOGRAFIA

- Albuquerque, F. (1997). Metodología para el desarrollo económico local.
- Calvo, R. y Sigalat, E. (2015). Los elementos esenciales para el desarrollo del territorio: recursos, actores i dinámicas. En Efectos de la crisis sobre el modelo de desarrollo local: la necesidad de aprender de la crisis vivida (pp. 93-124). Neopatria.
- Calvo, R., Sigalat, E. y Portet, J. J. (2017). La importancia de lo local en situaciones de crisis. El estudio de la provincia de Valencia 2007-2015. Prisma Social, 19, 236-266.w

# ECONOMÍA CIRCULAR: DE ALTERNATIVA A NECESIDAD

DANIEL SERÓN GALINDO

COEPLAN (Fundación Ecología y Desarrollo)

## LA ECONOMÍA CIRCULAR EN EL CONTEXTO DE EMERGENCIA CLIMÁTICA

**E**l modelo económico actual, basado en una producción y un consumo con recursos naturales ilimitados y sin una visión a largo plazo, se ha demostrado fallido al no contemplar la dimensión ambiental en su valoración de riqueza y desarrollo. Dicho modelo de economía lineal, desarrollado durante el siglo XX, se basa en combustibles fósiles y no gestiona a largo plazo recursos como la tierra, el agua y los minerales, generando a su vez un gran número de impactos negativos para nuestra sociedad y nuestro planeta, tales como la crisis climática, la contaminación de ecosistemas marinos y terrestres, la pérdida de biodiversidad, el aumento de riesgos para la salud humana y la escasez de materias primas, que a su vez incrementan la desigualdad en el reparto de la riqueza entre las personas. Las empresas extraen materiales de la tierra, aplican energía y mano de obra para fabricar un producto y lo venden a un usuario final, que luego lo descarta cuando ya no cumple con su propósito. Es en los años 70, durante la crisis del petróleo (1973 y 1979), cuando las consecuencias ecopolíticas de dicha crisis llevaron a tomar medidas extraordinarias, tales como la mejora en el aislamiento térmico de los edificios para mejorar su eficiencia energética, el impulso a la investigación en energías renovables o el desarrollo del concepto de la economía circular. En la crisis climática actual, se requieren medidas más urgentes que las adoptadas durante la crisis del petróleo, puesto que los riesgos son mayores. En definitiva, un cambio de modelo económico. Según el Foro Económico Mundial, los riesgos a largo plazo más importantes a los que se enfrenta la economía mundial se relacionan con el cambio climático, tanto en términos de probabilidad de ocurrencia como de gravedad económica<sup>1</sup>. El daño económico global con un aumento de 1,5 °C por encima los niveles preindustriales se ha estimado en 54 billones de dólares en 2100, aumentando a 69 billones de dólares con un aumento de 2 °C<sup>2</sup>. La economía circular, en

contraposición al modelo de economía lineal, permite el aprovechamiento de los recursos naturales (materias primas y energía) y la reducción y recuperación de residuos, ofreciendo una oportunidad para reinventar nuestra economía, haciéndola más sostenible y competitiva. Tras la Declaración de la Emergencia Climática, por parte de la Comisión Europea, el 29 de noviembre de 2019, en la que Europa se compromete a reducir sus emisiones en un 55% para el año 2030 y alcanzar la neutralidad climática en 2050, los principios y las estrategias que conforman la economía circular se hacen imprescindibles. Pero la respuesta actual a la crisis climática global representa una imagen incompleta, ya que, como ha manifestado recientemente Anders Wijkman, presidente de Climate-KIC y presidente honorario de Club de Roma, «la mayoría de la gente cree que con la mitigación climática sólo se trata de cambiar los sistemas de energía. Incorrecto. También se trata de materiales y se trata del uso de la tierra. Materiales como el acero, el cemento, el aluminio y los plásticos representan casi el 20% de las emisiones de carbono. Y la demanda de tales materiales aumenta rápidamente.

**“LOS PROBLEMAS GLOBALES DEMANDAN RESPUESTAS COOPERATIVAS. LA DECISIÓN POLÍTICA- INSTITUCIONAL DE ENLAZAR, REPLANTEAR Y AGLUTINAR LAS IDEAS ENTRE ODS Y LA ECONOMÍA SOCIAL ES UN ACCIONAR INTELIGENTE. ES UNA FORMA CONCRETA DE ENRIQUECER UNA PLATAFORMA DE DESARROLLO QUE EL MUNDO NECESITA PARA LOGRAR UN “MEJOR VIVIR”.”**

Además, cada vez que ponemos un arado en la tierra se libera carbono. Lo bueno es que hay soluciones. Mediante la circularidad, se reducirán las emisiones de carbono, se reducirá la contaminación del aire y del agua ¡y se ahorrará dinero!».

## ORÍGENES DE LA ECONOMÍA CIRCULAR

El origen de la economía circular no se remonta a una única fecha o un único autor, aunque fue a finales de los años 70 cuando cobró impulso, gracias a académicos, líderes de opinión y empresas que llevaron su aplicación práctica a sistemas económicos modernos y a procesos industriales. Por ejemplo, al arquitecto y economista Walter Stahel se le atribuye ser el inventor de la expresión «Cradle to Cradle» (de la cuna a la cuna) en 1976. A finales de la década de los setenta, Stahel trabajó en el desarrollo de un enfoque de «bucle cerrado» para los procesos de producción y fundó el Product Life Institu-

te en Ginebra hace más de 25 años. Su visión de una economía en bucles (o economía circular) y su impacto en la creación de empleo, competitividad económica, ahorro de recursos y prevención de residuos, se reflejaba en su informe de investigación para la Comisión Europea, escrito junto con Genevieve Reday. En la década de 1990, Stahel extendió esta visión a la venta de bienes y servicios como la estrategia más eficiente de la economía circular. Describió este enfoque en su libro de 2006 *The Performance Economy*, con una segunda edición ampliada en 2010 que contiene 300 ejemplos y estudios de casos. Actualmente trabaja en estrecha colaboración con la Fundación Ellen MacArthur para promover aún más sus ideas con los actores económicos. Otras fuentes atribuyen la creación del concepto y certificación «Cradle to Cradle» al químico alemán Michael Braungart y al arquitecto estadounidense Bill McDonough, con la publicación del libro *Cradle to Cradle: Remaking the Way We Make Things*, una filosofía de diseño que compara los procesos industriales y comerciales con un proceso de metabolismo biológico, donde los desechos equivalen a nutrientes que pueden ser recuperados y reutilizados. En ese primer concepto ya

se hace la diferencia entre los materiales técnicos y biológicos. Braungart y McDonough proponen que se atajen los problemas desde su raíz: en lugar de reducir los consumos de energía, actuar desde el propio diseño y concepción de cualquier producto, estrategia o política, debiendo tenerse en cuenta todas las fases de los productos involucrados (extracción, procesamiento, utilización, reutilización, reciclaje...), de manera que ni siquiera sean necesarios los gastos de energía, incluso que el balance de consumos y aportes sea positivo. Por otro lado, Janine Benyus, autora de *Biomimicry: Innovation Inspired by Nature*, desarrolla esta disciplina, que invita a estudiar los fenómenos de la naturaleza con el fin de encontrar soluciones a problemas humanos. En definitiva, existen varias filosofías donde se hace énfasis en qué es la economía circular y en cómo se puede aplicar en la actualidad. Ejemplos de ellas son la Economía de rendimiento, la Ecología industrial, el Capitalismo natural, la Economía azul y el Diseño regenerativo.

## CAMBIO DE MODELO ECONÓMICO

### Necesidad del cambio

Al ritmo actual, se estima que para 2050 serán necesarios dos planetas para satisfacer las necesidades de consumo, y que el uso de materiales se duplicará para 2060, según OECD, Global Material Resources Outlook<sup>3</sup>.

El cambio de modelo antes mencionado nos lleva más allá de los esfuerzos para la descarbonización de los sistemas energéticos basados en el uso de las energías renovables y en el fomento de la eficiencia energética, que podrían abordar como máximo el 55% de las emisiones totales<sup>4</sup>. Debe ir acompañado de una gestión sostenible de las materias primas, los productos fabricados y los residuos generados, así como de un consumo responsable por parte de la sociedad, para abordar el 45% de las emisiones restantes correspondientes a la fabricación de bienes de uso cotidiano y al uso de la tierra. El informe *Completing the Picture: How the Circular Economy Tackles Climate Change* (2019) refleja cómo la aplicación de las estrategias de economía circular

en sólo cinco áreas clave (cemento, aluminio, acero, plásticos y alimentación) podría eliminar casi la mitad del 45% de las emisiones correspondientes a la fabricación de bienes y al uso de la tierra —9,3 miles de millones de toneladas de CO<sub>2</sub> en 2050—, equivalente a eliminar a cero todas las emisiones correspondientes al transporte. Los beneficios de este cambio incluyen el cumplimiento de otros objetivos, como la creación de ciudades más habitables, una mayor distribución de valor de la economía, el fomento de la innovación, la reducción de la contaminación de ecosistemas marinos y terrestres y de la pérdida de biodiversidad, así como una disminución de los riesgos para la salud humana. De hecho, contribuyendo a la producción y consumo responsables (ODS12) y al desarrollo de sistemas alimentarios inteligentes en función de los recursos, la economía circular contribuye al menos a 12 de los 17 Objetivos de los ODS descritos en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. ¿Entonces, se puede considerar a la economía circular una moda de los últimos años?

**“LOS PROBLEMAS GLOBALES DEMANDAN RESPUESTAS COOPERATIVAS. LA DECISIÓN POLÍTICA-INSTITUCIONAL DE ENLAZAR, REPLANTEAR Y AGLUTINAR LAS IDEAS ENTRE ODS Y LA ECONOMÍA SOCIAL ES UN ACCIONAR INTELIGENTE. ES UNA FORMA CONCRETA DE ENRIQUECER UNA PLATAFORMA DE DESARROLLO QUE EL MUNDO NECESITA PARA LOGRAR UN “MEJOR VIVIR”.”**

La respuesta es no. Su desarrollo y aplicación en la actualidad obedece a la necesidad urgente del cambio de modelo económico impulsado por los fenómenos ambientales extremos y sus efectos sobre la sociedad.

**«La economía circular se presenta no como una alternativa a la economía lineal, sino como una necesidad».**

### MECANISMO DEL CAMBIO

Como en todo proceso de transición, ambas, la economía lineal y circular, seguirán conviviendo en el mercado hasta que en el sector empresarial impere el convencimiento de que la segunda funciona en la cuenta de resultados, cosa que ya está sucediendo. La economía circular es un enfoque de desarrollo económico a nivel de sistemas, diseñado para beneficiar a las empresas, la sociedad y el medio ambiente. En este proceso de cambio será necesario desacoplar el crecimiento económico del uso de los recursos finitos, cambiando el modo en que producimos, vendemos, comerciamos, consumimos,

usamos y gestionamos los residuos. Según el estudio *The Circularity Gap Report 2019*, de Circle Economy<sup>5</sup>, la economía mundial es sólo un 9,1% circular, por lo que el margen de mejora es todavía muy amplio y las oportunidades de negocio son enormes.

### CAMBIO EN EL MODELO DE CONSUMO

Las predicciones para 2050 indican que la población mundial alcanzará los 10 mil millones. Se predice que la clase media de los mercados emergentes duplicará su participación en el consumo global de un tercio a dos tercios, y la economía mundial se espera que se cuadruplicue<sup>6</sup>.

La sensibilización sobre el poder de los consumidores es una de las claves para la aceleración del proceso de cambio de modelo. De hecho, las ventas de comercio justo en 2018 superaron los 77 millones de euros en España, lo que supone un crecimiento



de casi un 53% respecto al año anterior<sup>7</sup>. Si bien estos datos muestran un crecimiento importante, el consumo anual de comercio justo por habitante en nuestro país es aproximadamente diez veces menor que la media europea.

Como se explicará más adelante el nuevo modelo de consumo no sólo afecta al tipo de productos que consumimos, sino al modo en que los consumimos. La servitización o suministro de un producto como servicio y el uso compartido son algunos ejemplos de nuevos modelos de consumo.

## PRINCIPIOS Y ESTRATEGIAS DE LA ECONOMÍA CIRCULAR

El modelo de economía circular distingue entre ciclos técnicos y biológicos. En los ciclos biológicos, los alimentos y los materiales de base biológica (por ejemplo, algodón o madera) retroalimentan el sistema a través de procesos como el compostaje y la digestión anaerobia. Estos ciclos regeneran los sistemas vivos (por ejemplo, el suelo), que proporcionan recursos renovables para la economía. Los ciclos técnicos recuperan y restauran productos, componentes y materiales a través de estrategias que incluyen reutilización, reparación, remanufactura o (en el último recurso) reciclaje.

Pero la economía circular va mucho más allá de la recuperación de productos y materiales a lo largo de la cadena de valor y define unos principios, elementos clave y estrategias que se citan a continuación.

Los tres principios básicos de la economía circular son:

- Diseño para la eliminación de residuos y contaminación.
- Alargar el tiempo de uso de productos y materiales.
- Regeneración de los sistemas naturales.

Circle Economy<sup>8</sup> propone 7 elementos sobre los que

construir una estrategia de economía circular:

1. Priorizar los recursos renovables.
2. Repensar el modelo económico.
3. Diseñar pensando en el futuro.
4. Colaborar para crear valor conjunto.
5. Preservar y reutilizar lo que ya está construido.
6. Usar los residuos como recursos.
7. Incorporar la tecnología digital.

**“LOS PROBLEMAS GLOBALES DEMANDAN RESPUESTAS COOPERATIVAS. LA DECISIÓN POLÍTICA- INSTITUCIONAL DE ENLAZAR, REPLANTEAR Y AGLUTINAR LAS IDEAS ENTRE ODS Y LA ECONOMÍA SOCIAL ES UN ACCIONAR INTELIGENTE. ES UNA FORMA CONCRETA DE ENRIQUECER UNA PLATAFORMA DE DESARROLLO QUE EL MUNDO NECESITA PARA LOGRAR UN “MEJOR VIVIR”.”**

En cuanto a las estrategias de economía circular, existen diferencias en su clasificación en función de las fuentes consultadas, pero en este artículo nos referiremos a las identificadas en la Estrategia de Economía Circular de Euskadi, publicada en 2019.

Se identifican nueve posibles estrategias de economía circular, divididas en tres grupos de estrategias, y que van de mayor a menor grado de circularidad:

- Uso y fabricación de productos más inteligentes.

- Extender la vida útil del producto y de sus partes.

- Aplicación útil de materiales.

En este grupo de estrategias se incluyen:

- Rechazar. Hacer que el producto sea redundante, abandonando su función u ofreciendo la misma función con un producto radicalmente diferente.

- Repensar. Hacer que el uso del producto sea más intensivo (por ejemplo, compartiendo productos o colocando productos multifuncionales en el mercado).

- Reducir. Aumentar la eficiencia en la fabricación en el uso del producto consumiendo menos

recursos naturales y materiales.

### Extender la vida útil del producto y de sus partes

En este grupo de estrategias se incluyen:

- Reutilizar. Reutilización por otro consumidor del producto descartado que aún se encuentra en buenas condiciones y cumple su función original.
- Reparar. Reparación y mantenimiento de un producto defectuoso para que pueda ser utilizado con su función original.
- Renovar. Restaurar un producto viejo y actualizarlo.
- Remanufacturar. Usar partes del producto descartado en un nuevo producto con la misma o diferentes funciones.

### Aplicación útil de materiales

En este grupo de estrategias se incluyen:

- Reciclar. Procesar materiales para obtener la misma calidad (alto grado) o más baja calidad (bajo grado).
- Recuperar. Incineración de materiales con recuperación de energía.

## MODELOS DE NEGOCIO CIRCULARES

En general, las estructuras, estrategias y operaciones de las empresas están todavía muy enraizadas en la economía lineal, y para aprovechar las ventajas de la circularidad necesitan desarrollar modelos de negocio libres de ataduras de la economía lineal. No se trata de hacer las cosas menos mal, sino de generar beneficio económico. Los modelos de negocio circulares pueden basarse en una o varias de las estrategias citadas anteriormente para ayudar a las empresas a lograr mejoras en la productividad de los recursos, en los procesos, en la diferenciación y el valor para el cliente, en la reducción de los costes de servicio, en la generación de nuevos ingresos y/o en la reducción del riesgo.

Un ejemplo de modelo de negocio basado en la estrategia de reciclar es el de GEM Co. Ltd (GEM-China), una empresa pública china de reciclaje de materiales y RAEE (residuos de equipos eléctricos y electrónicos), fundada en 2001 en Shenzhen.

GemChina tiene la mayor capacidad de reciclaje de baterías usadas en China, procesando aproximadamente 300.000 toneladas de residuos de batería por año. Su tecnología permite el reciclaje de baterías de litio de vehículos eléctricos, extrayendo el níquel, el cobalto y otros recursos importantes, y transformándolos en materiales utilizados por productores de baterías como Samsung SDI y Ecopro Co Ltd. GemChina ha tomado la posición de liderazgo en el mercado de reciclaje de baterías de vehículos eléctricos en China, cuyo valor total se estima pueda ser de 5.000 millones de dólares para 2023. Sin embargo, si bien el reciclaje es importante como una estrategia de recuperación de materiales, una estrategia de mayor grado de circularidad se centraría en la etapa de diseño de los productos electrónicos, incluidas las baterías, para que los productos usados se puedan desmontar en componentes que se puedan reutilizar fácilmente.

En este caso, un modelo de negocio basado en reciclaje puede aportar su experiencia para alimentar a otro modelo de negocio basado en el ecodiseño, que persiga no sólo la reducción de residuos y el uso eficiente de los recursos, sino además generar ventajas competitivas.

Otro ejemplo de modelo de negocio circular que combina el reciclaje con la servitización, o suministro de un producto como servicio, es el de Instant Ink de HP. Un modelo de suscripción basado en internet de las cosas (IoT), habilitado para individuos y pequeñas empresas, que utiliza impresoras conectadas para enviar a los clientes cartuchos de reemplazo, a cambio de que estos devuelvan los cartuchos usados antes de quedarse sin tinta.

Se abren, pues, múltiples oportunidades de negocio mediante combinaciones e interrelaciones de las distintas estrategias de circularidad, con la tecnología digital como palanca, al aumentar radicalmente la virtualización, la desmaterialización, la transparencia y la inteligencia basada en retroalimentación.

Este artículo fue publicado en “LA ECONOMÍA CIRCULAR: UNA OPCIÓN INTELIGENTE”, Economistas Sin Fronteras, Dossieres EsF n.º 37, Primavera 2020. <https://ecosfron.org/>

## NOTAS

1 World Economic Forum, Global Risks 2016, 11th edition (2016).

2. C40, Protecting our capital; Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), 'Chapter 3: Impacts of 1.5°C of global warming on natural and human systems' in Global Warming of 1.5°C: An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty (2018).
3. OECD, Global Material Resources Outlook 2060
4. Ellen MacArthur Foundation, Completing the Picture: How the Circular Economy Tackles Climate Change (2019) [www.ellenmacarthurfoundation.org/publications](http://www.ellenmacarthurfoundation.org/publications)
5. Circle Economy, The Circularity Gap Report 2019.
6. The Futures Centre, The growing middle class.
7. Coordinadora Estatal de Comercio Justo, El Comercio Justo en España 2018.
8. Circle Economy, The 7 Key Elements.



## IMPACTO DEL OBSERVATORIO - 2020

La Red DETE-ALC es una Red de especialistas, gestores, investigadores y docentes del desarrollo territorial de América Latina y Europa, destinada a respaldar, mediante un esfuerzo colectivo de aprendizaje y cooperación, las políticas de desarrollo territorial como parte sustantiva de las políticas de Estado en América Latina y El Caribe. Además, la gestión del conocimiento y la construcción de capacidades ocupan un espacio importante en las acciones de la RED.

A partir de una alianza con el Instituto de Investigaciones PRAXIS (UTN FRRa) la Red gestiona el Observatorio, una plataforma online en la cual se reúnen noticias, informes y material bibliográfico de interés sobre DT, y en el cual permanecen los materiales que se han compilado y elaborado a lo largo del programa ConectaDEL.

En los últimos tiempos, el observatorio se constituyó como un punto de encuentro virtual entre los y las integrantes a fines de continuar trabajando y tejiendo nexos, conexiones y lazos de formación. Un sitio en el cual se comparten las actividades, acciones y debates de cada país y región que la integran convirtiéndolo en un espacio de información y actualización permanente sobre temas de desarrollo territorial.

En ese sentido, consideramos importante aportar algunos números y datos sobre el crecimiento e impacto de los contenidos compartidos en el sitio y en las redes sociales asociadas, dado que reflejan el creciente interés en torno a la temática y la relevancia

que ha cobrado en los últimos tiempos el enfoque territorial del desarrollo, con un especial énfasis en la experiencia de América Latina y el Caribe.

### NÚMEROS VISITANTES

Es innegable que 2020 será recordado como uno de los años más difíciles en la historia de la humanidad debido a la pandemia provocada por la crisis del COVID/19. En este marco, desde la Red se llevaron a cabo acciones tendientes a reflexionar sobre las acciones que los territorios han debido tomar para hacerle frente a un virus que afectó a gran parte de la población y generó crisis en múltiples niveles. Se trata de la creación de un espacio denominado “Observatorio: Resistencia y resiliencia para enfrentar al COVID/19” en el cual se reúnen experiencias, instrumentos de política y reflexiones para hacer frente a la pandemia.

Tanto el observatorio como la edición especial de la Revista Desarrollo y Territorio, publicada en el marco de la pandemia con información específica sobre el tema, han generado un impacto de gran escala en cuanto a la cantidad de visitas que recibió el sitio. Esto se reflejó en el aumento de usuarios/as, y en los usos y navegaciones por cada una de las noticias cargadas. Asimismo, teniendo en cuenta la convergencia que se genera con las redes sociales de la Red DETE y del Observatorio de ConectaDEL en Facebook, es posible identificar un gran interés en publicaciones sobre seminarios, artículos y revistas dedicados al COVID/19.

### Redes sociales:

Las publicaciones en las páginas de facebook de la Red DETE y del Observatorio han obtenido alcan-



ces de hasta 1000/1300 personas con una participación constante de 80 a 100 personas, entre reacciones, contenido compartido y clicks en los enlaces. Las publicaciones que mayor alcance obtuvieron son aquellas vinculadas a seminarios y encuentros virtuales de relevancia internacional, principalmente vinculados con acciones en el marco de la pandemia. Mientras que aquellas que más interactuaron (ingresando en el enlace, compartiendo el contenido y reaccionando a la publicación) fueron documentos, videos y reflexiones compartidas. Estas últimas forman parte importante del trabajo de sistematización de información que se realiza a partir del Observatorio Covid/19 lanzado a principios de mayo.

### **Revista Desarrollo y Territorio:**

La Revista lanzó en el mes de mayo un número especial con artículos, algunos inéditos, de especialistas y referentes en DT, en la cual se expusieron diferentes perspectivas sobre los efectos de la pandemia a nivel latinoamericano. El impacto de la publicación es el más elevado hasta el momento, llegando a más de 500 descargas en 2 meses, demostrando por un lado, el alto nivel de las personas que allí publican y el alcance del Observatorio.

Asimismo, se alojaron todas las revistas editadas hasta el momento en una pestaña específica del sitio web, lo cual generó una reacción inmediata y un gran aumento del número de descargas de ediciones anteriores, que fluctúa entre las 100 y 250 descargas, en los últimos 2 meses.

### **Observatorio:**

El sitio web de la Red, denominado Observatorio, aloja una gran cantidad de material vinculado al programa ConectaDEL. Semanalmente se actualizan noticias vinculadas a las acciones que se realizan en las redes de los países que la integran.

Desde el mes de mayo además se encuentra disponible el Observatorio Covid/19 en el cual se reúnen documentos, reflexiones, notas, investigaciones y una agenda de eventos de América Latina y Europa.

El comportamiento y uso del sitio refleja durante un período de 90 días, una constante de 1000 visitas mensuales, que se podrían identificar como usuarios/as recurrentes en el sitio, lo cual refleja un gran nivel de engagement con el contenido publicado.



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

Los y las invitamos a conocer las novedades de la Red DETE en:

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

<https://www.facebook.com/RedDete/>

También pueden escribir a [red.dete.alc@gmail.com](mailto:red.dete.alc@gmail.com)

# OFERTAS DE FORMACIÓN

**Diploma de Posgrado en Enfoques, Experiencias y Aprendizajes en Economía Social y Solidaria**

**¡Formate en la virtualidad!**



Universidad  
Nacional  
de Quilmes  
Posgrado



Observatorio  
de la Economía  
Social y Solidaria

ESCUELA DE  
POSGRADO PUCP

APRENDER PARA TRANSFORMAR

# MAESTRÍA EN GERENCIA SOCIAL

Modalidad Presencial  
Liderando la Gestión para el Desarrollo

## MENCIONES

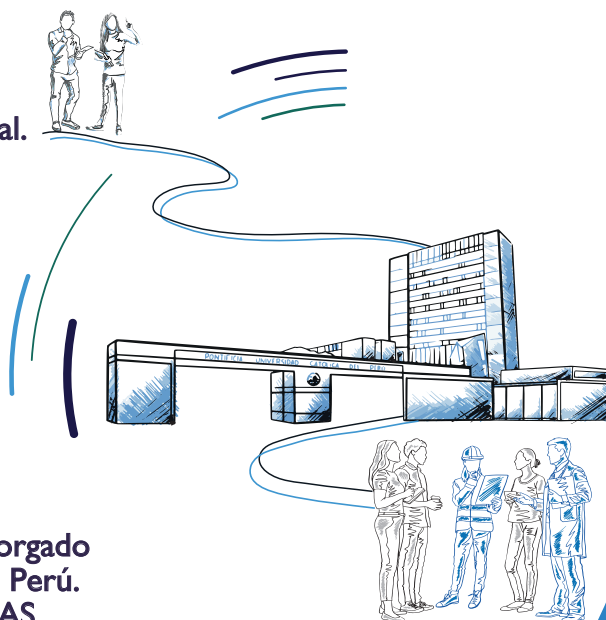
- Gerencia del Desarrollo Económico Local.
- Gerencia de Programas y Proyectos de Desarrollo.

## PASANTÍAS

- Cusco, Perú.
- Medellín, Colombia.
- Buenos Aires, Argentina.
- Rafaela, Argentina.
- Trento, Italia.

## DOBLE GRADO

- **MAGÍSTER EN GERENCIA SOCIAL**, otorgado por la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- **MAGÍSTER EN GERENCIA DE EMPRESAS SOCIALES PARA LA INNOVACIÓN Y EL DESARROLLO LOCAL**, otorgado por la Universidad EAFIT de Medellín, Colombia.



## INFORMES

☎ 626 2000 anexo 5136

☎ RPC: 993028464

Línea gratuita para provincias: 0-800-1-7827 anexo 5136

✉ mgs-informes@pucp.edu.pe

👉 <https://posgrado.pucp.edu.pe/maestria/gerencia-social/>

👉 <http://blog.pucp.edu.pe/mgs>

🐦 [www.twitter.com/maestriamgs](http://www.twitter.com/maestriamgs)

📷 [instagram.com/gerenciasocial/](https://www.instagram.com/gerenciasocial/)

📺 [f/pucpmgs](https://www.facebook.com/pucpmgs)



DOCENCIA EN POSGRADO  
ACREDITADA INTERNACIONALMENTE



**PUCP**

INSCRIPCIONES ABIERTAS

# EVENTOS 2020

# II Congreso Internacional de Desarrollo Territorial

7 Y 8 DE OCTUBRE 2020

R A F A E L A   S A N T A   F E   A R G E N T I N A

ORGANIZAN



ACOMPAÑAN







# V CONGRESO INTERNACIONAL SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y TERRITORIAL 15, 16 y 17 de Septiembre 2020



 **BADAJOS**



**ÉVORA** 



FUNDACIÓN INTERNACIONAL PARA LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y TERRITORIAL

Informes:



/fundacionfisat

congreso.fisat@gmail.com



# Desarrollo y Territorio



**RedDete**

Red de Desarrollo Territorial de  
América Latina y El Caribe